ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 3

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2009)

Trasmessa alla Presidenza il 7 luglio 2010

VOLUME II

Tomo I

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

VOLUME II

Tomo I

NOTAZIONI INTRODUTTIVE E PROSPETTO DI RACCORDO ..... *Pag.* 7

LA POLITICA DELL'UNIONE EUROPEA NEL 2009 ..... » 34

Presidenza del Consiglio dei Ministri ..... » 42

PARTE I – Ruolo di indirizzo ed aspetti finanziari generali ..... » 42

1. *Premessa* ..... » 43
2. *Il ruolo di indirizzo* ..... » 45
3. *Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato per missioni e programmi* ..... » 49
4. *Profili generali della organizzazione* ..... » 61

PARTE II – Le «Politiche attive» ..... » 65

5. *Raccordi con UE e autonomie territoriali* ..... » 65
6. *Le funzioni di programmazione economica* ..... » 76
7. *Pari opportunità* ..... » 86
8. *Sostegno alla Famiglia* ..... » 92
9. *Gioventù* ..... » 101
10. *Attività ricreative e sport* ..... » 109
11. *Turismo* ..... » 115
12. *Editoria* ..... » 124
13. *Protezione civile* ..... » 136

Ministero dell'economia e delle finanze ..... » 153

1. *Struttura e funzioni* ..... » 153
2. *Analisi della spesa* ..... » 153
3. *Analisi delle entrate* ..... » 161

LE POLITICHE ISTITUZIONALI ..... » 165

Ministeri: ..... » 167

Ministero della giustizia ..... » 168

1. *Premessa: competenza e caratteristiche della spesa* ..... » 168

2. *Analisi finanziaria* ..... *Pag.* 169
3. *Aspetti organizzativi* ..... » 176
4. *Controlli interni e programmazione* ..... » 178

Ministero degli affari esteri ..... » 180

1. *Analisi finanziariai* ..... » 180
2. *Organizzazione del Ministero e personale e patrimonio* ..... » 184
3. *Funzionamento e attività del SECIN* ..... » 187

Ministero dell'interno ..... » 189

1. *Premessa* ..... » 189
2. *Esame del consuntivo* ..... » 190
3. *Le direttive del Ministro e le note preliminari* ..... » 196
4. *L'organizzazione* ..... » 197

Ministero della difesa ..... » 200

1. *Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero* ..... » 200
2. *Le innovazioni organizzative* ..... » 202
3. *La programmazione e le analisi del controllo strategico* ..... » 205

Le politiche: ..... » 209

Giustizia ..... » 210

1. *Inquadramento generale* ..... » 210
2. *Provvedimenti normativi di maggior rilievo* ..... » 212
3. *Il contesto programmatico* ..... » 214
4. *I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti* ..... » 215
5. *Giustizia civile e penale* ..... » 217
6. *Amministrazione penitenziaria* ..... » 230
7. *Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile* ..... » 235
8. *Giustizia minorile* ..... » 239
9. *Considerazioni conclusive* ..... » 241

La politica estera ..... » 242

1. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 242
2. *Missioni e programmi* ..... » 245
3. *Considerazioni conclusive* ..... » 260

Amministrazione generale, relazioni con le autonomie, sicurezza, soccorso civile e immigrazione ..... » 262

1. *Considerazioni generali* ..... » 262

2. *Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio* *Pag.* 263
3. *Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali* .. » 265
4. *Ordine pubblico e sicurezza* ..... » 267
5. *Soccorso civile* ..... » 277
6. *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* ... » 285

Difesa e sicurezza del territorio ..... » 290

1. *La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi – Analisi finanziaria* ..... » 290
2. *Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche* .. » 295
3. *Gli immobili della Difesa* ..... » 297
4. *I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio* ..... » 299
5. *Programma «missioni militari di pace»* ..... » 301
6. *La* governance *del sistema indutriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa* ..... » 306
7. *Considerazioni conclusive* ..... » 313

LE POLITICHE PER LO SVILUPPO E L'INNOVAZIONE ..... » 315

Ministeri: ..... » 317

Ministero dello sviluppo economico ..... » 318

1. *Quadro generale degli andamenti economico-finanziari* ..... » 318
2. *Assetto organizzativo* ..... » 320

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali .. » 328

1. *Considerazioni generali* ..... » 328
2. *Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili* ..... » 329
3. *Aspetti dell'evoluzione normativa* ..... » 331
4. *L'organizzazione del Ministero* ..... » 331

LE POLITICHE ..... » 335

Politiche di sviluppo economico ..... » 336

1. *Considerazioni generali* ..... » 337
2. *La Legge Sviluppo* ..... » 338
3. *La politica energetica – missione 10, programmi 4 e 5* ..... » 339
4. *Lo sviluppo del sistema produttivo – missioni 11, 21, 16 e relativi programmi* ..... » 350
5. *Politiche delle comunicazioni – missione 15, programmi 3, 4, 5, 6, 7 e 8* ..... » 370
6. *Politica regionale unitaria – missione 28, programma 4* ..... » 382

Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca ..... *Pag.* 405

1. *Nota introduttiva* ..... » 405
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 406
3. *Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola* ..... » 416
4. *Missione e programmi* ..... » 417

La ricerca e innovazione ..... » 423

1. *Considerazioni generali e di sintesi* ..... » 424
2. *Il contesto normativo e programmatico* ..... » 427
3. *Il coordinamento della politica nazionale della ricerca e la valutazione dei risultati* ..... » 428
4. *Le risorse finanziarie* ..... » 431
5. *Missioni e programmi* ..... » 438

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

1. La annuale relazione sul Rendiconto generale dello Stato ha, come è noto, sviluppato la impostazione per *missioni* e *programmi* in cui si articolano i documenti di bilancio, a partire dal 2008, anche per politiche pubbliche di settore. Una lettura ed un approccio che privilegiano, naturalmente, le politiche le cui risorse finanziarie trovano piena rappresentazione in bilancio, a fronte di quelle a carattere più propriamente regolativo, che vengono comunque considerate.

La impostazione per *missioni* e *programmi* - di cui è data compiuta rappresentazione nel prospetto riassuntivo che segue - 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.

In tal senso la riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009) stabilizza tale impostazione, dandone ulteriore valenza rispetto a quanto già effettuato negli scorsi esercizi. L'elemento di novità più incisivo è rappresentato dalla elevazione del livello di spesa cui è riservata la decisione parlamentare: l'unità di voto viene infatti fissata, per la spesa, a livello dei *programmi* (livello più ampio di quello, utilizzato nel 2008 e nel 2009, riferito ai *macroaggregati*).

La riforma pone due necessari ed interagenti approfondimenti: l'uno (esaminato anche nel capitolo IX del vol. I relativo alla Organizzazione) concerne i riflessi sul terreno organizzativo, particolarmente significativi, atteso il più stretto raccordo che si intende stabilire tra ciascun programma e centro di responsabilità amministrativa di riferimento, da identificare in corrispondenza dell'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri, ai sensi dell'articolo 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300. In tale ottica assume dunque particolare rilievo la individuazione dei soggetti responsabili della gestione, così come degli strumenti previsti di programmazione, controllo e valutazione interni, introdotti nei recenti processi di riforma. Va anche considerato il numero dei c.d. *programmi finanziari*, la cui gestione non è direttamente riconducibile ai centri di responsabilità amministrativa indicati in bilancio: ad essi è, infatti, affidato il mero compito di trasferire le risorse finanziarie ai soggetti destinatari, ai quali ne compete l'impiego effettivo, per il perseguimento degli obiettivi a cui sono preordinate.

L'altro, collegato aspetto, che qui si intende sviluppare, concerne appunto la più dettagliata ricognizione dei *programmi* nei quali si articolano le *missioni*.

A fronte di una stabilità delle *missioni* (34) variano i *programmi*, nel numero o nella denominazione e le stesse articolazioni organizzative cui ricondurre nel concreto la responsabilità della loro attuazione. Al riguardo la criticità da affrontare consiste nella mutevolezza degli assetti organizzativi, che porta a dubitare della "cristallizzazione" derivante da un non flessibile collegamento tra programma e centro di responsabilità. Nella non agevole realizzazione del percorso prefigurato dal Legislatore nella legge n. 196, alla luce di tali profili, il lavoro che segue intende offrire un contributo conoscitivo.

In questa prospettiva, risulta necessaria una ricomposizione delle risultanze di rendiconto anche per amministrazione, oltre che per missioni e programmi: pur mantenendo ferma e sviluppando l'impostazione delle scorse relazioni, l'esigenza di maggior compiutezza ha indotto, in coerenza ai documenti programmatici della Corte[1], a far precedere l'analisi per politiche pubbliche da una sintetica ricognizione dei Ministeri, negli aspetti organizzativi e programmatori generali, richiamati in estrema sintesi nelle parti di carattere generale. Alla più chiara leggibilità delle politiche, si unisce dunque l'esigenza di individuare, sia pure nelle linee generali, le articolazioni amministrative che sono chiamate ad attuarle (ed alla loro stessa programmazione).

2. 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.

Va considerato che alcune politiche pubbliche interessano Ministeri diversi, rendendone necessaria una ricostruzione unitaria e non limitata alle singole Amministrazioni, anche alla luce dei processi di ridefinizione degli apparati ministeriali che si sono susseguiti 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: la relativa missione, articolata in 14 programmi di spesa, coinvolge direttamente ben sette diverse Amministrazioni dello Stato. Analoga trasversalità evidenziano le tematiche riconducibili alla politica dell'ordine pubblico e della sicurezza, che 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.

A tale trasversalità a livello di Amministrazioni centrali si accompagna sovente un coinvolgimento di diversi livelli di governo: va, infatti, considerato che numerose politiche pubbliche sono correlate alla programmazione europea[2] e si realizzano in ambito regionale e locale con l'attiva partecipazione delle Autonomie territoriali, in una prospettiva destinata ad espandersi ulteriormente in parallelo alla attuazione del nuovo assetto istituzionale che si va delineando in base alla legge costituzionale n. 3 del 2001 ed alla legge n. 42 del 2009 (cfr. d.lgs. sul "federalismo demaniale").

Sul piano metodologico, nell'esame di politiche pubbliche di settore caratterizzate da apporti finanziari di soggetti diversi dallo Stato - quali possono essere quelli della Unione europea e delle Autonomie territoriali - vengono distintamente rappresentate le risorse afferenti al bilancio dello Stato e quelle di diversa provenienza. Risulta peraltro meno agevole l'analisi del relativo impiego, analisi che richiede anche di 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.

---

[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 2010 (delibere numeri numeri 36 e 37 in data 9 novembre 2009).

[2] Cfr. il capitolo dedicato alla "Politica della Unione Europea" che segue al prospetto di raccordo.

Per tali politiche coinvolgenti, in particolare, il sistema delle Autonomie territoriali riveste crescente rilievo, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale, il sistema delle Conferenze di cui al decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281.

In questa evolventesi prospettiva va comunque 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).

In ordine a quanto più avanti esposto con riferimento alla centralità della programmazione promossa a livello europeo, si ritiene utile inserire, nella presente relazione, uno specifico approfondimento di seguito al prospetto di raccordo tra missioni, programmi e centri di responsabilità (si rinvia al capitolo denominato "La politica dell'Unione europea nel 2009").

Prospetto di raccordo 2008/2010 tra missioni, programmi e Centri di Responsabilità nel bilancio dello Stato (Avvertenza metodologica)

La classificazione del bilancio per *missioni* e *programmi* prevede per l'esercizio 2010, come per il 2008 e 2009, 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[3], i programmi attraverso individuati per il nel 2009 sono 165 (168 nel 2008), mentre per il 2010 sono 162.

In particolare si sottolinea che 13 programmi, relativi a 7 Missioni (5, 11, 17, 18, 21, 22, 26) hanno subito variazioni nel 2010; i ministeri interessati sono i seguenti: Difesa, Sviluppo economico, Lavoro, Istruzione università e ricerca, Beni e attività culturali, Ambiente e della tutela del territorio e del mare. Tali variazioni sono riferibili prevalentemente a mere riformulazioni delle denominazioni. Si segnala, inoltre, che per 7 programmi la modifica della denominazione si è resa necessaria per adeguarla alle nuove competenze delle relative Amministrazioni[4].

Solamente 3 programmi sono di nuova istituzione: il programma n. 11 "Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale" e n. 12 "Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche" del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare relativi alla missione 18; il n. 7 "Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo" del Ministero del Lavoro, relativo alla missione 26.

Al contrario, 4 programmi sono stati soppressi: il n. 7 "Sicurezza militare" della missione n. 5 del Ministero della difesa; il n. 19 della missione 17 "Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali", soppresso a seguito della riorganizzazione del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali; i programmi della missione 18 n. 1 "Conservazione dell'assetto idrogeologico" e n. 9 "Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche"soppressi a seguito della riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.

Come più ampiamente evidenziato nel capitolo relativo alla organizzazione, 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.

Il prospetto che segue è diviso in due sezioni (missione-programmi; Centri di Responsabilità-Ministero) ciascuna articolata sul triennio. Le caselle in grigio indicano che la voce alla quale si riferiscono non è più presente nell'esercizio corrispondente. Il colore bianco indica i programmi e i centri di responsabilità che preesistevano nel 2008 e sono confermati nel

---

[3] Va considerato l'impatto, anche sul terreno contabile, conseguente alla legge 13 novembre 2009 n. 172, che ha previsto la istituzione della autonoma figura del Ministero della salute, distinto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

[4] Vd. Programmi: n. 5. "Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica" del Ministero dello sviluppo economico, relativo alla missione 11, cambia denominazione ma conserva la stessa numerazione: n. 5 "Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale"; n. 4 "Sistemi ferroviari locali" del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, relativo alla missione 14, cambia denominazione ma conserva la stessa numerazione: n. 4 "Sistemi ferroviari".

Programmi n. 7 "Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed atnoantropologici" e 8 "Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee", entrambi del Ministero per i beni e le attività culturali, relativi alla missione 21, sono sostituiti con diversa numerazione rispettivamente dai programmi n. 12. "Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; Tutela e valorizzazione del paesaggio" e n. 13. "Valorizzazione del patrimonio culturale".

Programmi n. 6 "Istruzione post secondaria", n. 7 "Istruzione degli adulti" e n. 14 "Interventi in materia di istruzione" del Ministero dell'istruzione, università e ricerca relativi alla missione 22, sono sostituiti con diversa numerazione dal n.15 "Istruzione post secondaria degli adulti e programmi di istruzione-formazione-lavoro".

2009 e 2010; il colore "sabbia" evidenzia i programmi e i Centri di Responsabilità di nuova istituzione nel 2010[5]; il giallo mostra i programmi e i centri di responsabilità che non sono più presenti nel bilancio 2010.

[5] Tale colore è stato usato anche per evidenziare il Ministero della salute istituito nel 2009 e contabilmente rappresentato nel 2010.

Missioni, programmi e centri di responsabilità

Il prospetto che segue è diviso in due sezioni (missione-programmi; CdR-Ministero) ciascuna articolata sul triennio. Le caselle in grigio indicano che la voce alla quale ci si riferisce non è più presente nell'esercizio corrispondente. Il colore bianco indica i programmi e i centri di responsabilità che preesistevano nel 2008 e sono confermati nel 2009 e 2010; il colore "sabbia" evidenzia le novità presenti nel 2010; il giallo mostra i programmi e i centri di responsabilità che non sono più presenti nel bilancio 2010.

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**1. Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri**						
prog	1. Organi costituzionali			Dip. del tesoro			MEF
prog	2. Organi a rilevanza costituzionale			Dip. del tesoro			MEF
prog	3. Presidenza del Consiglio dei Ministri			Dip. del tesoro			MEF
miss	**2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio**						
prog	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			
miss	**3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali**						
prog	1. Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
prog	2. Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali			Dip. per gli affari interni e territoriali			INTERNO
prog	3. Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali			Dip. per gli affari interni e territoriali			INTERNO
prog	4. Federalismo			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
prog	5. Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale			Dip. della Ragioneria generale dello Stato			MEF
prog	6. Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria			Dip. della Ragioneria generale dello Stato			MEF
miss	**4. L'Italia in Europa e nel mondo**						
prog	1. Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali			Cerimoniale diplomatico della Repubblica			AFFARI ESTERI
prog	2. Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali			D.G. per la cooperazione allo sviluppo			AFFARI ESTERI
prog	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
prog	4. Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica			D.G. per la cooperazione 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			
					Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale		INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
prog	5. Cooperazione in materia culturale			Dip. per l'istruzione			ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
						Dip. Per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
prog	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		
				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			
prog	7. Integrazione europea			D.G. per l'integrazione europea			
prog	8. Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali			D.G. per il personale			
				D.G. per gli italiani all'estero e le politiche migratorie			
prog	9. Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero			D.G. per i paesi dell'Europa			
				Servizio stampa e informazione			
				D.G. per la promozione e la cooperazione culturale			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**4. L'Italia in Europa e nel mondo**						
prog	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			
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
miss	**5. Difesa e sicurezza del territorio**						
prog	1. Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza			Arma dei Carabinieri			DIFESA
	2. Approntamento e impiego delle forze terrestri			Esercito italiano			
	3. Approntamento e impiego delle forze navali			Marina militare			
	4. Approntamento e impiego delle forze aeree			Aeronautica militare			
	5. Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare			Segretariato generale			
				Aeronautica militare			
	6. Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari			Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari			
				Segretariato generale			
	7. Sicurezza militare			Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione			
	8. Missioni militari di pace			Uff. centrale del bilancio e degli affari finanziari			
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			MEF
miss	**6. Giustizia**						
prog	1. Amministrazione penitenziaria			Dip. dell'amministrazione penitenziaria			GIUSTIZIA
	2. Giustizia civile e penale			Dip. degli affari di giustizia			
				Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi			
	3. Giustizia minorile			Dip. per la giustizia minorile			
	4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile			Dip. dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi			
				Dip. dell'amministrazione penitenziaria			
				Dip. per la giustizia minorile			
miss	**7. Ordine pubblico e sicurezza**						
prog	1. Contrasto al crimine			Dip. della pubblica sicurezza			INTERNO
	2. Pubblica sicurezza			Dip. della pubblica sicurezza			
	3. Prevenzione generale e controllo del territorio			Dip. della pubblica sicurezza			
				Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie			
	4. Sicurezza democratica				Dip. del tesoro		MEF
	5. Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica			Guardia di finanza			MIPAAF
	6. Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano			Corpo forestale dello Stato			INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	7. Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste			Capitanerie di porto			
		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		
		10. Pianificazione e coordinamento Forze di polizia			Dip. della pubblica sicurezza		
					Dip. per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie		
miss	**8. Soccorso civile**						
prog	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			
	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			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca**						
prog	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			
					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			
				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		
					Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale		
						Dip. delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità	
		7. Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche			Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale		
						Dip. delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità	
miss	**10. Energia e diversificazione delle fonti energetiche**						
prog	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)			
	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)			
		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		
miss	**11. Competitività e sviluppo delle imprese**						
prog	1. Incentivazione per lo sviluppo industriale			Dip. per le imprese			SVILUPPO ECONOMICO
				Dip. per le reti energetiche			
	2. Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo			Dip. per le imprese			
	3. Riassetti industriali di settore e di area			Dip. per le imprese			
	4. Incentivi alle imprese			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. delle finanze			
						Dip. della Ragioneria generale dello Stato	
		5. Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica	5. Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriali, riassetti industriali, sperimentazione tecnologica, lotta alla contraffazione, tutela della proprietà industriale		Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione		SVILUPPO ECONOMICO
					Dip. per lo sviluppo e la coesione economica		
		6. Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo			Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione		
		7. Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e			Dip. per lo sviluppo e la coesione economica		

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**12. Regolazione dei mercati**						
prog	1. Iniziative per la tutela dei consumatori			Dip. per il mercato			SVILUPPO ECONOMICO
				Dip. per le imprese			
	2. Interventi per promuovere la concorrenza			Dip. per le imprese			
	3. Vigilanza sui mercati e sui prodotti			Dip. per il mercato			
				Dip. per le imprese			
				Dip. per le reti energetiche			
		4. Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei			Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione		
miss	**13. Diritto alla mobilità**						
prog	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)			
					Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici		
	3. Sistemi portuali			Dip. per la navigazione marittima ed aerea			
					Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici		
					Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale		
	4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo			Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex 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)			
					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)			
				Dip. per la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)			
					Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici		
	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)			
				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

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**14. Infrastrutture pubbliche e logistica**						
prog	1. Edilizia statale			D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)			INFRASTRUTTURE E TRASPORTI
	2. Intermodalità infrastrutturale						
	3. Opere strategiche			D.G. per gli affari generali e del personale (ex Infrastrutture)			
				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		4. Sistemi ferroviari	D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)			
				D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (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)			
				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		
						Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici	
	6. Sistemi portuali ed aeroportuali			D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)			
	7. Sistemi stradali e autostradali			D.G. per le infrastrutture stradali (ex Infrastrutture)			
				D.G. per l'edilizia statale e gli interventi speciali (ex Infrastrutture)			
				D.G. per lo sviluppo del territorio (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
					Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale		
				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)			
		10. Edilizia statale e interventi speciali			Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale		
		11. Sistemi stradali autostradali e intermodali			Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale		
		12. Infrastrutture portuali ed aeroportuali			Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici		

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**15. Comunicazioni**						
prog	1. Radiodiffusione sonora 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			
				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			Dip. per le comunicazioni		SVILUPPO ECONOMICO
		6. Normazione, verifiche, certificazione e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni			Dip. per le comunicazioni		
		7. Regolamentazione e vigilanza del settore postale			Dip. per le comunicazioni		
		8. Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione			Dip. per le comunicazioni		
miss	**16. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo**						
prog	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)			
	3. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese			D.G. per le politiche di internazionalizzazione (ex Commercio int.le)			
		4. Politica commerciale in ambito internazionale			Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione		
		5. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy			Dip. per l'impresa e l'internazionalizzazione		
miss	**17. Ricerca e innovazione**						
prog	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)			
	2. Ricerca in materia agricola, agroalimentare, agroindustriale e forestale						MIPAAF
	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			
						D.G. per la protezione della natura e del mare	
						D.G. per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	
						D.G. degli affari generali e del personale	
	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			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
prog	4. Ricerca in materia di beni e attività culturali			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			
				D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee			
				D.G. per il cinema			
						D.G. per le antichità	
						D.G. per le bilbioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore	
						D.G. per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	
	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)			
	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			
	11. Ricerca tecnologica nel settore della difesa			Segretariato generale			DIFESA
	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)			
	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 l'energia		

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**17. Ricerca e innovazione**						
prog	15. Ricerca di base e applicata			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
	16. Ricerca per la didattica			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			
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
		17. Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione			Dip. per lo sviluppo e la coesione economica		SVILUPPO ECONOMICO
		18. Innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione			Dip. per le comunicazioni		
		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		
					Dip. della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie		
						Dip. della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	SALUTE
						Dip. dell'innovazione	

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	18. Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente						
prog	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			
				D.G. per la protezione della natura			
				D.G. per la qualità della vita			
				D.G. per la salvaguardia ambientale			
						D.G. per la protezione della natura e del mare	
						D.G. per le valutazioni ambientali	
						D.G. per la tutela del territorio e per le risorse idriche	
				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
				D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo			AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
						D.G. per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia	
	6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue			D.G. per la qualità della vita			
	7. Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità			D.G. per la protezione della natura			
						D.G. per la protezione della natura e del mare	
				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			
						ambientali	
						D.G. degli affari generali e del personale	
						D.G. per la tutela del territorio e per le risorse idriche	
	9 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche				D.G. per la qualità della vita		
						D.G. per la tutela del territorio e per le risorse idriche	
	10. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica				Dip. per le comunicazioni		SVILUPPO ECONOMICO
		11. Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale				Segretariato generale	AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
		12. Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche; trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche				D.G. per la tutela del territorio e per le risorse idriche	

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**19. Casa e assetto urbanistico**						
prog	1. Edilizia abitativa e politiche territoriali			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
						Dip. delle finanze	
	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)			
				D.G. per la programmazione (ex Infrastrutture)			
				D.G. per lo sviluppo del territorio (ex Infrastrutture)			
				D.G. per le politiche abitative (ex Infrastrutture)			
				D.G. per le infrastrutture ferroviarie, portuali ed aeroportuali (ex Infrastrutture)			
				D.G. per l'interoperabilità del sistema ferroviario transeuropeo (ex Infrastrutture)			
					Dip. per le infrastrutture, gli affari generali ed il personale		
					Dip. per i trasporti, la navigazione ed i sistemi informativi e statistici		
miss	**20. Tutela della salute**						
prog	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		
						Dip. della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	SALUTE
						Dip. della qualità	
						Dip. della prevenzione e comunicazione	
	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		
						Dip. della sanità pubblica veterinaria, degli alimenti e delle professioni sanitarie	SALUTE
	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		
						Dip. della qualità	SALUTE

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
	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		
						Dip. dell'innovazione	SALUTE
	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		
						Dip. dell'innovazione	SALUTE

miss	**21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici**						
prog	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			
						D.G. per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	
	2. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo			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 le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	
	3. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettorici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici			Segretariato generale			
				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 architettorici, storico-artistici ed etnoantropologici			
				D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee			
	4. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria			D.G. per gli archivi			
				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			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
	5. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale			Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione			
		6. Tutela e valorizzazione dei 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 archeologici		
						D.G. per l'antichità	
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	

miss	21. Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici						
prog	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			
				D.G. per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee			
	12. Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell'arte contemporanee; Tutela e valorizzazione del paesaggio					Segretariato generale	
						D.G. per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	
	13. Valorizzazione del patrimonio culturale					D.G. per la valorizzazione del patrimonio culturale	
	9. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici			D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure			
				D.G. per gli archivi			
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
prog		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		
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	
						D.G. per le biblioteche, gli istituti culturali ed 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		
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	

miss	**22. Istruzione scolastica**						
prog	1. Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica			Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione			ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse	
				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 ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione			
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
				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			
	3. Istruzione elementare			Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione			
				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			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
prog	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			
				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			
				Ufficio scolastico regionale per la Calabria			
	7. Istruzione degli adulti			Dip. per l'istruzione			
				Ufficio scolastico regionale per la Calabria			
	8. Diritto allo studio, condizione studentesca			Dip. per l'istruzione			
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
	9. Istituzioni scolastiche non statali			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			
	10. Sostegno all'istruzione			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
miss	**22. Istruzione scolastica**						
prog		11. Istruzione primaria			Dip. per l'istruzione		ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
					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		
		12. Istruzione secondaria di primo grado			Dip. per l'istruzione		
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
					Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria,		

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
prog		13. Istruzione secondaria di secondo grado			Dip. per l'istruzione		ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
					Uffici scolastici regionali per: Lombardia, Piemonte, Liguria, Veneto, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Toscana, Umbria, Lazio, Marche, Molise, Abruzzo, Puglia, Campania, Basilicata, Calabria,		
		14. Interventi in materia di istruzione			Dip. per l'istruzione		
			15. Istruzione post secondaria degli adulti e programmi di istruzione-formazione-lavoro			Dip. per l'istruzione	

miss	**23. Istruzione universitaria**		
prog	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	
	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	

miss	**24. Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia**			
prog	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 E POLITICHE SOCIALI (ex 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	
		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)		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)		
	4. Lotta alle dipendenze	D.G. per il volontariato, l'associazionismo e le formazioni sociali (ex Solidarietà sociale)		
		Coordinamento delle politiche contro le dipendenze (ex Solidarietà sociale)		
	5. Protezione sociale per particolari categorie	Dip. del tesoro		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		
	6. Garanzia dei diritti dei cittadini	Dip. dell'amministrazione generale del personale e dei servizi		
		Dip. del tesoro		
		Dip. della Ragioneria generale dello Stato		
	7. Sostegno alla famiglia	Dip. del tesoro		
		Dip.della Ragioneria generale dello Stato		

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
	8. Promozione dei diritti e delle pari opportunità			Dip. del tesoro			
		9. Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale			Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		LAVORO E POLITICHE SOCIALI (ex Lavoro, salute e politiche sociali)
						D.G. per la gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali e il monitoraggio della spesa sociale	
		10. Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno			Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		
						D.G. della comunicazi	
						D.G. inclusione, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese	

miss	**25. Politiche previdenziali**						
prog	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			
					Servizio per la gestione delle spese residuali		
				D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione (ex Lavoro)			LAVORO E POLITICHE SOCIALI (ex Lavoro, salute e politiche sociali)
				D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)			
				D.G. per le politiche previdenziali (ex Lavoro)		D.G. per le politiche previdenziali	
					Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		

miss	**26. Politiche per il lavoro**						
prog	1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro			D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)			LAVORO E POLITICHE SOCIALI (ex Lavoro, salute e politiche sociali)
				D.G. della tutela delle condizioni di lavoro (ex Lavoro)		D.G. della tutela delle condizioni di lavoro	
					Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		
						D.G. per l'attività ispett	
						D.G. delle risorse umane e affari generali	
	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)			
				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			
				D.G. per l'attività ispettiva			
				D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)			
				D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
	5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro			D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione (ex Lavoro)			LAVORO E POLITICHE SOCIALI (ex Lavoro, salute e politiche sociali)
				D.G. della tutela delle condizioni di lavoro (ex Lavoro)			
				D.G. del mercato del lavoro (ex Lavoro)		D.G. del mercato del	
					Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		
						D.G. per l'innovazione tecnologica e la	
		6. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito			Dip. politiche sociali del lavoro e dell'occupazione		
						D.G. degli ammortizzatori sociali e incentivi all'occupazione	
						D.G. per le politiche, per l'orientamento e la formazione	
			7. Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo			Segretariato generale	
miss	**27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti**						
prog	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 della coesione sociale			Dip. per le libertà civili e l'immigrazione			INTERNO
	3. Gestione flussi migratori			Dip. per le libertà civili e l'immigrazione			
				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 E POLITICHE SOCIALI (ex Lavoro, salute e politiche sociali)
						D.G. per l'immigrazione (ex	
miss	**28. Sviluppo e riequilibrio territoriale**						
prog	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)			
	3. Politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate			Dip. per le politiche di sviluppo e coesione (ex MISE)			
		4. Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate			Dip. per lo sviluppo e la coesione economica		

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	**29. Politiche economico-finanziarie e di bilancio**						
prog	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			
				Dip. del tesoro			
	3. Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali			Guardia di finanza			
	4. Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario			Dip. del tesoro			
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
						Dip. dell'amministrazione	
	5. Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte			Dip. del tesoro			
				Dip. delle finanze			

miss	**30. Giovani e sport**						
prog	1. Attività ricreative e sport			Dip. del tesoro			MEF
	2. Incentivazione e sostegno alla gioventù			Dip. del tesoro			

miss	**31. Turismo**						
prog	1. Sviluppo e competitività del turismo			Dip. del tesoro			MEF

miss	**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			
				Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione			SVILUPPO ECONOMICO
							LAVORO E POLITICHE SOCIALI (ex Lavoro, salute e politiche sociali)
							GIUSTIZIA
							AFFARI ESTERI
							ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA
							INTERNO
							AMBIENTE E TUTELA DEL TERRITORIO
							DIFESA
							MIPAAF
							SALUTE
							BENI E ATTIVITA' CULTURALI
							INFRASTRUTTURE E 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 E POLITICHE SOCIALI (ex 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)			
				D.G. per l'innovazione tecnologica e la comunicazione (ex Lavoro)			
				Dip. della qualità (ex Salute)			

prog	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
	3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza			Dip. dell'innovazione (ex Salute)			PRESIDENZA CONSIGLIO
					Dip. Servizi ed affari generali		
						D.G. delle risorse umane e 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 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
				Dip. per l'istruzione			
				D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane			
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
				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. degli affari generali e del personale	
				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 la navigazione marittima ed aerea (ex Trasporti)			
				Capitanerie di porto			
					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	
				Dip. delle politiche di sviluppo			MIPAAF
					Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale		
						Dip. delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità	
				Segretariato generale			BENI E ATTIVITA' CULTURALI
				D.G. per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni			
				D.G. per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure			
						D.G. per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee	
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
	3 Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza					Dip. dell'innovazione	SALUTE

miss	**33. Fondi da ripartire**						
prog	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 E POLITICHE SOCIALI (ex 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)			
				Dip. dell'innovazione			
				Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione (gestione stralcio Solidarietà sociale)			
					Dip. servizi ed affari generali		
						D.G. delle risorse umane e affari generali	
						Segretariato generale	
				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		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. degli affari generali e del personale	
				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			
				Dip delle politiche di sviluppo			BENI E ATTIVITA' CULTURALI
					Dip. delle politiche di sviluppo economico e rurale		
						Dip. delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità	
						Segretariato generale	
				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			

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
1. Fondi da assegnare						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
				Dip. per la programmazione ministeriale e per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione			
				D.G. per gli affari generali, il bilancio e le risorse umane			
					Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione		ISTRUZIONE UNIVERSITA' E RICERCA
						Dip. per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali	
						Dip. dell'innovazione	SALUTE
2. Fondi di riserva e speciali				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			MEF

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss.	**34. Debito pubblico**						
prog	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
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali,	
	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
						D.G. per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	

La politica dell'Unione Europea nel 2009

L'Unione Europea (UE), pur nelle ricorrenti crisi, costituisce ormai un punto di riferimento obbligato per i Paesi che vi fanno parte ed anzi, più correttamente, il contesto generale nel quale si inseriscono le politiche degli Stati membri. Questo è vero per molta parte dell'attività svolta dai Paesi dell'Unione e, per quanto ci riguarda, dall'Italia, nei più diversi settori. Basti citare a titolo di esempio, il settore della concorrenza nel quale le norme comunitarie (artt. 85-94 del Trattato CEE, ora artt. 101-109 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea) in assenza di una normativa organica nel nostro Paese sino agli anni 90, hanno regolato, per i primi decenni di integrazione europea, la concorrenza in tutte le sue dimensioni. Analogo discorso si potrebbe fare per la politica agricola, che disciplina il settore agroforestale, la cui disciplina a livello nazionale non è che l'applicazione delle norme comunitarie.

Il 2009 è stato anche un anno di svolta per l'assetto politico-istituzionale dell'Unione con l'entrata in vigore, il 1° dicembre, del Trattato di Lisbona, che ha apportato importanti modifiche ai trattati esistenti con due nuovi trattati: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) nel quale sono condensate le norme che potremmo definire "costituzionali" e il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), che contiene la normativa sia di completamento istituzionale che sulle singole politiche comunitarie.

Per quanto riguarda la politica economica e monetaria non vi sono state particolari innovazioni; nel TFUE sono solo diversamente numerati gli articoli del precedente Trattato sulla Comunità Europea (TCE): art. 119 che corrisponde al precedente art. 4 e artt. 120-144 (che corrispondono agli artt. 98-124 del precedente Trattato).

In campo economico, il 2009 è stato caratterizzato dall'attuazione del Piano europeo di ripresa economica avviato sul finire del 2008[1]. Il Piano si prefiggeva soprattutto di ripristinare la fiducia delle imprese e dei consumatori, di rilanciare le attività di prestito e di investimento, di sostenere l'occupazione e di creare nuovi posti di lavoro. Per stimolare la domanda e il conseguente potere d'acquisto si prevedeva la mobilitazione di 200 miliardi di euro (pari all'1,5 per cento del Pil dell'UE) di cui 170 provenienti dai bilanci degli Stati membri e circa 30 finanziati dall'Unione Europea. Tra gli obiettivi figurava il rafforzamento della competitività a lungo termine dell'Europa attraverso investimenti "intelligenti" (efficienza energetica allo scopo

[1] V. Comunicazione della Commissione "Un piano europeo di ripresa economica, COM(2008)800. E' appena il caso di notare che l'Unione, nata nel 1957 come Comunità Economica Europea, per un paradosso, soltanto apparente, non ha ancora oggi una vera politica economica nel significato pregnante di "politica comune", dotata cioè di una precisa strumentazione normativa e finanziaria. Il paradosso è soltanto apparente perché, se fosse stata concepita nel senso indicato, la Comunità sarebbe stata fin dall'inizio, un'entità, se non federale, almeno prefederale. Con il Trattato di Maastricht, nell'ambito della politica economica, si è sviluppata una vera politica monetaria che ne costituisce uno strumento importante con il controllo della stabilità dei prezzi e con la manovra dei tassi d'interesse. Né si possono trascurare i poteri d'indirizzo che la Commissione e il Consiglio dell'Unione esercitano anche nella più generale politica economica ai sensi degli artt. 120 e ss. del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

di creare posti di lavoro risparmiando energia; tecnologie pulite per rilanciare i grandi settori industriali a basse emissioni di carbonio; infrastrutture). La Commissione europea nel marzo 2009 ha presentato un aggiornamento del Piano. Nell'ottica del rilancio economico, la Commissione ha previsto, temporaneamente, la possibilità che i Paesi membri concedano aiuti di stato per sostenere gli investimenti durante la crisi, riducendo in tal modo gli effetti negativi di questa sull'economia reale. A sostegno della domanda la Commissione ha presentato nel febbraio 2009, un pacchetto di misure a favore di alcuni settori, in particolare dell'industria automobilistica, nonché delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, anche nelle zone rurali. In questo contesto si inseriscono gli orientamenti sull'impiego degli aiuti di stato per lo sviluppo delle reti a banda larga.

Altro fattore di sviluppo è rappresentato dalla modifica del programma di reti transeuropee di trasporto con il finanziamento di 500 milioni di euro nell'ambito di un fondo previsto per gli anni 2010-2013. In questo programma sono stati previsti finanziamenti ad opere infrastrutturali riguardanti l'Italia di cui si tratta in altra parte di questa relazione. Una particolare attenzione è stata dedicata al sostegno delle piccole e medie imprese (PMI), a favore delle quali la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) ha previsto un aumento di circa il 50 per cento dei prestiti previsti per questa categoria.

Per far fronte al forte aumento della disoccupazione, nel vertice di Praga sull'occupazione, nel maggio del 2009 sono state proposte dieci iniziative per la salvaguardia dei posti di lavoro a breve termine e per migliorare le prospettive occupazionali a lungo termine. A questo scopo si indicava l'uso dei fondi nazionali ed interventi del Fondo sociale europeo (FSE). In questo contesto nel luglio del 2009, la Commissione ha proposto un nuovo strumento di "micro finanza" per erogare crediti alle piccole imprese e alle persone che hanno perso il posto di lavoro e intendono avviare un'attività autonoma. In questa direzione è stato anche riorientato il fondo europeo di adeguamento alla globalizzazione. Le istituzioni comunitarie hanno affrontato nell'anno di riferimento, e proseguito nel 2010, il tema della costruzione di un sistema finanziario più adeguato con un quadro di vigilanza più efficace per neutralizzare i rischi sui mercati finanziari.

Nel 2009 è iniziata l'attuazione del pacchetto "clima ed energia" adottato nel dicembre 2008 e che prevede diverse misure volte a ridurre le emissioni di gas serra del 20 per cento entro il 2020. A questo scopo, l'Unione si è proposta l'obiettivo di ricavare, da fonti di energia rinnovabili, il 21 per cento dell'elettricità e il 5,75 per cento dei carburanti per il settore dei trasporti. In questo contesto, la politica energetica dell'Unione, si è quindi concentrata sull'efficienza energetica cercando di garantire allo stesso tempo, il fabbisogno di energia in Europa e, conseguentemente, la competitività delle imprese sul mercato mondiale. Per contemperare le esigenze economiche con quelle ambientali, è stato adottato un insieme di atti normativi, che assicurano lo sviluppo delle fonti energetiche compatibili con la tutela ambientale.[2] L'Unione, che ha il numero più elevato di centrali nucleari al mondo, continua a prestare molta attenzione a questo settore soprattutto per i profili della sicurezza; a giugno è stata, infatti, adottata la Direttiva 2009/71 che istituisce "un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari"

L'Unione, come attore fondamentale sul piano internazionale, svolge un ruolo importante nella lotta alla povertà e nell'aiuto allo sviluppo ed anche nel 2009 ha posto al centro della sua politica in questo campo, il raggiungimento dei cd. obiettivi del millennio, la cui importanza è stata confermata dal Consiglio Europeo del 17 giugno 2010.

L'evoluzione del processo di integrazione europea accanto ai notevoli benefici che ha portato, ha certamente accresciuto la complessità degli adempimenti da parte degli Stati

[2] Si tratta delle direttive nn. 2009/29 sul sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra; 2009/31 relativa allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio; 2009/28 sulla promozione dell'uso di energia da fonte rinnovabile; 2009/33 per la promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico nel trasporti su strada; 2009/30 concernente le specifiche relative a benzina, diesel e gasolio. Su questi temi la Commissione ha anche approvato il libro bianco "l'adattamento ai cambiamenti climatici verso un quadro di azione europeo (COM (2009) 147).

membri, dei cittadini e delle imprese. Per migliorare l'efficienza e la trasparenza, soprattutto con riferimento alla normativa approvata dalle Istituzioni Europee, la Commissione sin dal 1992, a seguito del Trattato di Maastricht, elabora ogni anno una relazione di cui già il titolo esprime il contenuto: "legiferare meglio". Per la verità la stessa normativa comunitaria non risponde a questo obiettivo ambizioso e ne sono testimonianza anche alcune norme dei Trattati la cui complessità contrasta con la lodevole intenzione di una normativa chiara ed accessibile. La Commissione ha iniziato un'opera di semplificazione e miglioramento della legislazione esistente passando in rassegna tutta la normativa in vigore. In alcuni casi si perviene ad una vera e propria codificazione settoriale (è stata portata a termine la codificazione di 25 atti nel 2009); con 220 atti codificati finora sono stati sostituiti 1090 atti precedenti. Quest'opera di semplificazione si propone di avvicinare le Istituzioni ai cittadini e di eliminare molte difficoltà che incontrano questi ultimi e le imprese, soprattutto medie e piccole. E' il motivo per cui la Commissione, nel presentare le sue proposte, si sforza di evidenziare l'impatto che esse possono determinare sotto il profilo economico e degli oneri amministrativi, ma anche di consentire una migliore attuazione delle norme comunitarie da parte degli Stati membri. In proposito è stato approvato "un programma di azione per la riduzione degli oneri amministrativi nell'Unione Europea"; nell'attuazione di questo programma è stato elaborato il progetto "EU Pilot" (al quale hanno collaborato con la Commissione 15 Stati membri) che ha lo scopo di contribuire a risolvere i problemi che i cittadini e le imprese incontrano nell'applicazione delle norme comunitarie.

L'Unione ha svolto un'importante attività anche in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC), di cui si parla in altra parte di questa relazione.

Una politica che ha certamente una posizione centrale a livello europeo, è quella della concorrenza nel cui ambito la Commissione svolge una funzione importante di vigilanza sul rispetto delle regole da parte delle imprese e degli stessi Stati membri, che la spinge a comminare sanzioni anche rilevanti ai soggetti che le violano[3]. In connessione con questa politica, va considerata la completa realizzazione del mercato interno ed in particolare l'apertura dei mercati dei servizi operata dalla nota direttiva "Bolkenstein" che offre un'importante potenzialità per la creazione di nuovi posti di lavoro, tanto più rilevante nel momento di crisi attuale.

Un'altra politica che ha avuto, soprattutto nei primi decenni di integrazione, grande importanza è la politica agricola comune (PAC) che ha per lungo tempo assorbito la quasi totalità delle risorse del bilancio comunitario. Attualmente queste costituiscono meno del 50 per cento dell'intero bilancio. Nel 2009 la Commissione ha drasticamente ridotto quanto meno i costi amministrativi della PAC. Vi è stato un progressivo spostamento dalla politica della quantità, perseguita nei primi decenni, alla politica della qualità, alla rimodulazione dei prezzi agricoli per adeguarli a quelli del mercato mondiale e ad una responsabilizzazione, anche finanziaria, dei produttori. Ma soprattutto si sta spostando progressivamente il baricentro dalla politica dei mercati alla politica delle strutture con aiuti ai produttori e l'avvio di programmi di sviluppo rurale. Proprio la politica della qualità ha portato a nuove norme sull'etichettatura e sulla tutela delle indicazioni geografiche per una migliore collocazione del prodotto anche sui mercati internazionali. Lo scopo perseguito dalle istituzioni comunitarie è stato l'istituzione di un registro unico per le indicazioni geografiche. Nella nuova impostazione della PAC figura anche il passaggio dalla coltura intensiva a quella estensiva (con un ritorno all'origine) attraverso un impulso dato all'agricoltura biologica. Nell'anno di riferimento la Commissione, per rendere meno gravosa la situazione dei produttori di latte ha fatto ricorso a misure di intervento, ad aiuti all'ammasso privato, a restituzioni all'esportazione, autorizzando pagamenti diretti anticipati agli agricoltori. Per le zone sfavorite è in preparazione una nuova classificazione che tiene conto degli svantaggi naturali. Se si vogliono, infatti, evitare i danni

[3] Un caso eclatante del 2009 è costituito dalla multa di 1,06 miliardi di euro inflitta a INTEL il più grande fabbricante mondiale di *microcip*, per aver tentato di estromettere dal mercato il suo principale concorrente AMD attraverso la concessione di sconti ai produttori di *computers* e ai dettaglianti.

prodotti dal degrado degli *habitat* naturali e dai dissesti idrogeologici è necessario sostenere l'agricoltura in queste zone prevenendo gli incendi boschivi, migliorando la gestione del suolo e delle risorse idriche.

L'attività dell'Unione si è svolta in molti altri settori tra i quali la ricerca[4], l'istruzione[5] e la cultura[6], ma particolare rilievo assume quello che è stato definito lo "spazio di libertà sicurezza e giustizia", di particolare interesse in questa sede. In proposito il Consiglio Europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 2009 ha approvato il cd. Programma di Stoccolma: "Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini". Questo Programma aggiorna il precedente approvato cinque anni prima all'Aia e fissa le priorità per gli anni successivi, coniugando il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali con l'integrità e la sicurezza in Europa.

Le priorità fissate sono le seguenti:

- "promuovere la cittadinanza e i diritti fondamentali", allargando lo "spazio Schengen" nel rispetto della persona umana e di tutti i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali;
- "un'Europa del diritto e della giustizia", con meccanismi che agevolino la giustizia in modo che chiunque possa far valere i propri diritti ovunque nell'Unione;
- "un'Europa della sicurezza", che protegga la vita e l'incolumità dei cittadini europei e affronti la criminalità organizzata, il terrorismo e le altre minacce;
- "accesso all'Europa in un mondo globalizzato", per tutti coloro che devono accedere al territorio dell'UE per un interesse legittimo, garantendo allo stesso tempo la sicurezza dei cittadini europei;
- "un'Europa all'insegna della responsabilità, della solidarietà e del partenariato in materia di migrazione e di asilo"; questa priorità corrisponde all'esigenza di una politica migratoria europea "lungimirante e articolata", fondata sulla solidarietà e la responsabilità. L'obiettivo è che l'Europa si doti di una politica flessibile che corrisponda alle priorità e ai bisogni degli Stati membri e permetta ai migranti di mettere pienamente a frutto il loro potenziale. A tale scopo è necessario istituire un sistema comune di asilo entro il 2012, assicurando a chi ha bisogno di protezione un accesso garantito e procedure di asilo giuridicamente sicure ed efficaci, contrastando allo stesso tempo la migrazione clandestina specie alle frontiere esterne, meridionali, degli Stati membri;
- "ruolo dell'Europa in un mondo globalizzato - la dimensione esterna"; questa dimensione viene ritenuta essenziale nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, per la realizzazione dei fini del Programma, per offrire ai cittadini maggiori opportunità di lavoro e di relazioni d'affari con il resto del mondo.

---

[4] Nel 2009, nell'ambito del settimo Programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico 2007-2013, sono stati erogati fondi - sulla dotazione finanziaria complessiva di 5,5 miliardi – a favore di circa 3.000 progetti nei settori del cambiamento climatico, dell'approvvigionamento dei prodotti alimentari, dell'agricoltura sostenibile e della sanità. E' stata anche istituita un'Agenzia esecutiva della ricerca, con il compito di gestire la mobilità e le carriere dei ricercatori. La Commissione ha inoltre adottato una nuova strategia per la ricerca e l'innovazione nel settore delle tecnologie e dell'innovazione e nel settore delle telecomunicazioni al fine di assicurare all'Europa la *leadership* mondiale in questo settore.

[5] Nel campo dell'istruzione è stato rilanciato il programma *Erasmus Mundus* per favorire al massimo la mobilità degli studenti universitari. Si prevede nel periodo 2009 – 2013 un maggiore sostegno anche a favore dei docenti e degli studenti dei Paesi extracomunitari. Nel luglio 2009 il Consiglio e il Parlamento europeo hanno adottato una raccomandazione per l'adozione a livello europeo di un "sistema europeo di crediti per l'istruzione e la formazione professionale", allo scopo di riconoscere i risultati conseguiti in paesi e contesti di apprendimento diversi. La Commissione ha anche adottato per il prossimo decennio una nuova strategia per le politiche europee a favore della gioventù, in considerazione della maggiore vulnerabilità dei giovani nell'attuale situazione di crisi economica e finanziaria.

[6] Il 2009 è stato caratterizzato dal premio dell'Unione Europea per la letteratura assegnato per la prima volta a dodici autori europei "emergenti"per sottolineare la diversità della letteratura europea e la libera circolazione delle idee che costituiscono un fattore importante dell'integrazione. E' stata prestata particolare attenzione da parte della Commissione alla promozione del multilinguismo con l'organizzazione a livello locale nei vari stati membri di attività e manifestazioni per sensibilizzare i cittadini sull'importanza del multilinguismo

Nel 2010 le istituzioni europee hanno dovuto affrontare la crisi dei mercati finanziari e, più in generale, la crisi economica e occupazionale che ha colpito l'Unione. Consapevole della impossibilità di realizzare, come previsto dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, entro il 2010 la società fondata sulla conoscenza e la crescita economica sostenibile, il Consiglio europeo del 25 e 26 marzo scorso ha proiettato questo risultato verso il 2020. Gli obiettivi ambiziosi posti per questa nuova "strategia per la crescita e l'occupazione UE 2020" si possono così riassumere: un tasso di occupazione sia maschile che femminile al 75 per cento; un miglioramento delle condizioni per la ricerca e lo sviluppo per portare al 3 per cento del Pil i livelli di investimento pubblico e privato in questo settore; una riduzione delle emissioni di gas a effetto serra almeno del 20 per cento rispetto ai livelli del 1990; un miglioramento dei livelli di istruzione; una promozione dell'inclusione sociale anche attraverso la riduzione della povertà. Il Consiglio Europeo ha confermato questi cinque obiettivi, sui quali gli Stati membri dovranno basare i propri a livello nazionale tenendo conto delle rispettive posizioni di partenza, affrontando le principali strozzature che ostacolano la crescita.

Con l'aggravarsi della crisi finanziaria, in vari paesi ed in particolare in Grecia e con il rischio di varie ripercussioni sull'intera area dell'euro, le istituzioni dell'unione hanno predisposto in alcune riunioni straordinarie della prima decade di maggio, alcune misure urgenti di natura normativa e finanziaria. Oltre al sostegno finanziario alla Grecia pari a 80 miliardi di euro (la quota per l'Italia è di 14,7 miliardi), è stato istituito, in attuazione dell'art. 122 paragrafo 2[7] del TFUE, con il reg. n. 407/2010 dell'11 maggio 2010 del Consiglio (Ecofin), "un meccanismo europeo di stabilizzazione finanziaria" di un ammontare massimo complessivo di 550 miliardi di euro.

Per fronteggiare la speculazione nei mercati finanziari, la Banca Centrale Europea (BCE) ha deliberato una serie di misure con interventi sul mercato dei titoli del debito pubblico e privato. Accanto a queste misure sono state prese iniziative per migliorare l'applicazione del Patto di stabilità e crescita. In questo contesto, la Commissione europea, il 12 maggio, ha presentato una Comunicazione sul rafforzamento delle politiche economiche al fine di un miglior coordinamento delle stesse e di una buona gestione dell'euro. Va notato che il reg. 407/2010 non fissa espressamente la dotazione del meccanismo. Circa le modalità, il regolamento prevede che l'assistenza finanziaria assuma la forma di un prestito o di una linea di credito garantita dagli Stati membri. A tal fine la Commissione europea è autorizzata a contrarre prestiti sul mercato dei capitali o presso le istituzioni finanziarie (art. 2 paragrafo 1 comma 2). Di regola il prestito è erogato in rate.

In aggiunta al meccanismo di stabilizzazione i rappresentanti degli stati membri dell'Eurozona, hanno adottato una decisione che li impegna a rendere disponibili, se necessario, ulteriori risorse mediante l'istituzione di una Società veicolo speciale (*special purpose vehicle)*[8].Va ricordato che per l'attuazione in Italia del meccanismo di stabilizzazione, è stato presentato il DL 10 maggio 2010, n. 67.

Il Consiglio Europeo del 17 giugno 2010 ha sottolineato l'esigenza di migliorare la *governance* economica, rafforzando "il braccio sia preventivo che correttivo del patto di stabilità e crescita" e sviluppando "un quadro efficace di sorveglianza, che rispecchi la particolare situazione degli Stati membri della zona Euro". Il citato Consiglio Europeo ha auspicato il completamento urgente delle riforme necessarie per ripristinare la solidità e stabilità del sistema finanziario europeo, garantendo la trasparenza del settore bancario, ed ha convenuto (con la sola riserva della Repubblica Ceca) "sulla necessità che gli Stati membri introducano

---

[7] "Qualora uno Stato membro si trovi in difficoltà o sia seriamente minacciato da gravi difficoltà a causa di calamità naturali o di circostanze eccezionali che sfuggono al suo controllo, il Consiglio su proposta della Commissione, può concedere a determinate condizioni un'assistenza finanziaria dell'Unione allo Stato membro interessato. Il Presidente del Consiglio informa il Parlamento europeo in merito alla decisione presa"

[8] La Società veicolo sarà garantita dagli Stati partecipanti sulla base delle quote del capitale della BCE e in conformità ai rispettivi ordinamenti costituzionali e potrà mettere a disposizione fino a 440 miliardi di euro e scadrà dopo tre anni. E' prevista peraltro, la partecipazione dell'FMI con una quota pari ad almeno la metà del contributo europeo.

sistemi di prelievi e tasse a carico degli istituti finanziari per assicurare un'equa ripartizione degli oneri e stabilire gli incentivi volti a contenere il rischio sistemico".

Nell'attività delle Istituzioni Europee per la formazione di un vero e proprio ordinamento Comunitario e per la salvaguardia dei diritti dei vari soggetti (persone fisiche e giuridiche), un posto preminente spetta alla Corte di Giustizia e al complessivo sistema giurisdizionale dell'Unione (comprensivo del Tribunale di 1° grado e del Tribunale della funzione pubblica) che nel 2009 ha emanato varie sentenze nei diversi settori. Il Trattato di Lisbona non ha apportato cambiamenti nell'assetto del sistema giurisdizionale dell'Unione, salvo che per la procedura di nomina dei membri della Corte e del Tribunale; questi sono nominati "di comune accordo dai governi degli stati membri", ma previa consultazione di un comitato di saggi, incaricato di dare un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale. L'altra innovazione importante è costituita dall'estensione delle competenze della Corte di giustizia a tutte le materie disciplinate dai trattati, laddove, come è noto, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte aveva competenze limitate sulle materie del cd. Terzo pilastro e non aveva alcuna competenza sul Secondo[9]; a seguito dell'estensione delle sue competenze (peraltro, ancora limitate in materia di politica estera) la Corte giustizia delle Comunità europee ha acquisito la nuova denominazione: Corte di giustizia dell'Unione europea.

Si è inteso in questa sede, evidenziare l'attività della Corte per la sua specifica incidenza sull'ordinamento italiano e per l'interesse che le sue pronunce possono rivestire nel lavoro della Corte dei conti.

Le pronunce[10] del 2009 hanno riguardato sia questioni di rilevanza "costituzionale", perché attinenti soprattutto a diritti o a violazioni del diritto comunitario; che le cosiddette libertà fondamentali (libera circolazione delle merc, delle persone, dei servizi e dei capitali), "il ravvicinamento delle legislazioni", nonché le varie politiche comunitarie, soprattutto la concorrenza e gli aiuti di stato[11], ma anche quella agricola, dei trasporti, sociale, fiscale, ambientale. Una considerazione a parte va fatta al cosiddetto "spazio di libertà sicurezza e giustizia"[12] (che comprende i visti, l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile e di diritto internazionale privato[13]) nonché alle questioni attinenti alla

---

[9] Si ricorda che la dottrina, con l'entrata in vigore del Trattato sull'Unione Europea (Trattato di Maastricht), aveva teorizzato l'esistenza di tre pilastri. Il primo comprendeva i tre trattati originari (CECA, CEE, CEEA) e cioè tutta la materia comunitaria. Il secondo conteneva la politica estera e di sicurezza comune (PESC). Il terzo riguardava la giustizia e gli affari interni (GAI), circoscritto, con il Trattato di Amsterdam entrato il vigore il 1° maggio 1999, alla cooperazione in materia di polizia e di giustizia penale. La differenza importante tra il primo e gli altri due pilastri consisteva nel fatto che nel primo si attuava il metodo di integrazione comunitaria, mentre gli altri due erano affidati ad una semplice cooperazione intergovernativa con un sistema istituzionale e governativo diverso (pur operando per altro, parzialmente le stesse istituzioni del primo). Il Trattato di Lisbona ha riassorbito tutte le politiche in un unico ambito, pur restando alcune peculiarità nella normativa riguardante la politica estera e di sicurezza.

[10] Nel 2009 la Corte ha definito 543 cause con un aumento rispetto all'anno precedente (495 cause). Di queste, 377 si sono concluse con sentenza e 175 hanno dato luogo ad ordinanza. Con riguardo alla durate dei procedimenti, essa è stata per i rinvii pregiudiziali di 17,1 mesi; per i ricorsi diretti e le impugnazioni la durata media è stata rispettivamente di 17,1 e 15,4 mesi

[11] In questa materia la Corte ha pronunciato due importanti sentenze: il 9 luglio 2009 (causa C-319/07 P) e il 5 marzo 2009 (causa C-222/07)

[12] Si possono ricordare in proposito le sentenze: del 29 gennaio 2009 (causa C-19/08) su un procedura di trasferimento di una domanda di asilo; del 17 febbraio 2009 (causa C-465/07) in materia di attribuzione della qualifica di rifugiato; del 22 ottobre 2009 (cause riunite C-261/08 e C-348/08) sull'espulsione di cittadini in una situazione irregolare.

[13] Sentenze del 6 ottobre 2009 (causa C-133/08) sull'interpretazione della Convenzione di Roma del 18 giugno 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali; del 10 febbraio 2009 (causa C-185/07) sulla compatibilità con un regolamento comunitario, (la causa riguarda la società *Allianze*, già Riunione adriatica di sicurtà); del 2 aprile 2009 (causa C-523/07) riguardante l'interpretazione della nozione di "residenza abituale" del minore, come criterio di competenza dei giudici in materia di autorità genitoriale.

cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale[14] (che costituivano fino al 30 novembre del 2009, il cosiddetto Terzo pilastro). Tra le pronunce di contenuto più spiccatamente istituzionale figurano quella sul divieto di discriminazione basato sulla nazionalità e l'altra sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario[15] . Tra le cause in materia di libertà fondamentali ne vanno ricordate due riguardanti l'Italia, la prima sul il divieto di traino di rimorchio da parte di ciclomotori che l'Italia aveva sancito per ragioni di sicurezza stradale, e che è stato ritenuto invece una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative relative all'esportazione (trattandosi di veicoli importati da altri stati membri); la seconda sull'interpretazione della Direttiva 89/48 in materia di riconoscimento di diplomi promossa dal consiglio nazionale degli ingegneri[16]. Altre pronunce hanno riguardato i lavoratori e in genere la politica sociale (indennità di licenziamento, diritto alle ferie annuali retribuite; parità di trattamento in materia di occupazione e di condizione di lavoro; tutela delle lavoratrici gestanti licenziate)[17]. Ma vi sono state pronunce per la tutela dei consumatori[18] (diritto di recesso nei contratti a distanza; diritto ad una compensazione pecuniaria ai passeggeri di voli ritardati); in materia di mercato interno[19] (finanziamento di film e telefilm europei) e di ambiente[20] (misure volte a garantire la protezione della popolazione contro i pericoli nucleari e diritto di accesso del pubblico alle informazioni sulle emissioni di organismi geneticamente modificati).

Pur nel doveroso rispetto delle pronunce della Corte di giustizia, si può esprimere qualche perplessità sulla sentenza in materia di rimorchio di motocicli che ha privilegiato la libera circolazione delle merci rispetto ad un principio, che forse si dovrebbe considerare superiore, ossia quello della sicurezza.

Un lavoro importante, tra le Istituzioni dell'Unione, per quanto interessa in questa sede, è svolto dalla Corte dei conti europea, che ha il compito di controllare "la legittimità e la regolarità delle entrate e delle spese" dell'Unione e di accertare "la sana gestione finanziaria", riferendo in particolare "su ogni caso di irregolarità" (art. 287 del TFUE). Essa presenta una Relazione annuale sull'esecuzione del bilancio dell'Unione e relazioni speciali, ma esprime anche pareri "su richiesta di una delle altre istituzioni". Va sottolineata l'importanza della cooperazione, prevista dallo stesso Trattato, tra la Corte dei conti europea e le istituzioni di controllo nazionali; tra queste un collegamento particolarmente stretto è assicurato con la Corte dei conti italiana.

In merito ai rapporti tra ordinamento italiano e ordinamento comunitario, vanno segnalate le procedure di infrazione, purtroppo ancora numerose, avviate nei confronti dell'Italia ai sensi degli artt. 226 e 228 del TCE (divenuti con il Trattato di Lisbona artt. 258 e 260 del TFUE).

Le infrazioni riguardano una vasta gamma di materie[21]; delle 155 procedure una parte riguarda la mancata attuazione di direttive, ma la stragrande maggioranza attiene alla violazione del diritto comunitario. Alcune sono nella fase, precontenziosa, della cosiddetta "messa in mora" e in quella del "parere motivato", altre sono oggetto di un ricorso presso la Corte di giustizia; alcune infine, in numero ridotto (n. 8), sono state sanzionate e si sono concluse con

---

[14] Sentenza del 6 ottobre 2009 (causa C-123/08) sulla questione della compatibilità con il diritto dell'Unione di una normativa nazionale che prevede un trattamento differenziato di cittadini nazionali e di quelli degli altri Stati membri per quanto riguarda il rifiuto di esecuzione di un mandato di arresto europeo.

[15] Si tratta delle sentenze *CEZ* del 27 ottobre 2009 (causa C-115/08) e *Danske Slagterier* del 24 marzo 2009 (causa C-445/06).

[16] Sentenze del 10 febbraio 2009 (causa C-110/05) e del 29 gennaio 2009 (causa C-311/06.

[17] Sentenze del 22 ottobre 2009 (causa C-116/08); del 20 gennaio 2009 (cause riunite C-350/06 e C-520/06;) del 18 giugno 2009 (causa C-88/08)e del 29 ottobre 2009 (causa C-63/08).

[18] Sentenza del 3 settembre 2009 (causa C-489/07).

[19] Sentenza del 5 marzo 2009 (causa C-222/07).

[20] Sentenza del 27 ottobre 2009 (causa C-115/08).

[21] Affari economici, esteri, interni, agricoltura, ambiente, appalti, comunicazioni, concorrenza (compresi gli aiuti di stato), energia, fiscalità e dogane, giustizia, lavoro e affari sociali, libera circolazione delle merci, libera prestazione dei servizi e stabilimento, pesca, salute, trasporti, tutela dei consumatori. I dati sulle infrazioni sono stati forniti dal Dipartimento per il coordinamento delle politiche comunitarie presso la Presidenza del Consiglio.

una sentenza della Corte di giustizia. Per quanto riguarda i settori, le infrazioni più numerose si registrano in materia ambientale (n. 35) e di fiscalità e dogane (n. 27). Seguono le infrazioni, per la quasi totalità per violazione del diritto comunitario, in materia di salute (n. 15) e di lavoro e affari sociali (n. 13). La situazione è nettamente migliorata in materia di concorrenza e aiuti di stato, che in passato aveva registrato un notevole numero di infrazioni, dal momento che nel 2009 figurano solo due procedure.

Dalla Relazione semestrale al Parlamento e alla Corte dei conti presentata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro per le Politiche comunitarie, per il primo semestre 2009, si rilevano alcuni elementi riguardanti gli effetti finanziari delle procedure di infrazione. Risulta infatti, che su 155 casi solo 43 sono suscettibili di produrre effetti sulla finanza pubblica. Sotto il profilo della tipologia dell'impatto finanziario la percentuale riguarda sia le maggiori che le minori entrate erariali (ciascuna per il 25 per cento) seguite dalle spese per misure ambientali (16 per cento) dai versamenti di risorse proprie all'Unione europea (12 per cento) dalle spese di natura amministrativa (9 per cento) dalle spese di impianti di telecomunicazioni (5 per cento) e da spese di recepimento di direttive, spese previdenziali e minori spese (ciascuna per il 2 per cento)

Il numero rilevante di infrazioni induce a formulare qualche considerazione sulla persistente difficoltà – nonostante i grandi miglioramenti ottenuti negli ultimi due decenni, anche a seguito di importanti interventi normativi – dei rapporti tra l'ordinamento italiano e quello europeo o più esattamente delle istituzioni italiane nei confronti della variegata realtà comunitaria. Una parte di tali difficoltà discende dalla complessità della normativa emanata dalle istituzioni europee frutto di compromessi tra diverse realtà giuridiche e politiche nazionali. Ma certamente il nostro Paese paga le inerzie, talvolta le disattenzioni, e purtroppo, la non esatta conoscenza delle norme e, più ingenerale, del sistema comunitario. Alcune amministrazioni italiane intrattengono rapporti stretti con le istituzioni dell'Unione ed hanno una conoscenza spesso approfondita dell'apparato normativo europeo, ma molto ancora resta da fare nell'aggiornamento professionale di coloro che partecipano alla formazione della decisione a livello comunitario (la cd. fase ascendente) e alla attuazione delle norme dell'Unione nell'ordinamento nazionale (la cd. fase discendente). Importante è soprattutto il collegamento tra questi due momenti, perché in passato si è verificato spesso un vero e proprio scollamento tra le due fasi. Va dato atto, peraltro, che sono state intraprese, anche di recente, lodevoli iniziative di formazione professionale e sono state apportate importanti modifiche alla normativa esistente e agli stessi regolamenti parlamentari per l'esame delle norme comunitarie.

Va infine rilevato che, anche la Corte dei conti, ha prestato da tempo molta attenzione all'attività della Comunità, prima, e dell'Unione, poi; con una collaborazione, come precedentemente evidenziato, con la Corte dei conti europea, ma anche con l'analisi della documentazione comunitaria ed il controllo sull'attuazione in Italia dei vari strumenti finanziari europei, elaborando una relazione annuale[22] e relazioni speciali. Un'attenzione particolare è prestata alla materia delle irregolarità e delle frodi, per la quale è stata stabilita, con uno specifico Protocollo, una collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) dell'Unione Europea.

[22] V. relazione annuale sui rapporti finanziari con l'Unione Europea e l'utilizzazione dei fondi comunitari nel 2009 (approvata con delibera n. 5/2009 dalla Sezione di controllo per gli affari Comunitari Internazionali

La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Parte I - Ruolo di indirizzo ed aspetti finanziari generali
1. Premessa.
2. Il ruolo di indirizzo.
3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato per missioni e programmi. *3.1. I raccordi con il bilancio dello Stato. 3.2. Il quadro previsionale per il triennio 2008/2009/2010. 3.3. Il conto finanziario 2009.*
4. Profili generali della organizzazione.

Parte II - Le "politiche attive"
5. I raccordi con la U.E. e le Autonomie territoriali.
6. Le funzioni di programmazione economica. *6.1. Struttura organizzativa e quadro delle competenze. 6.2. Gli atti di programmazione di rilevanza nazionale. 6.3. I riparti settoriali: 3.1. Il settore dei servizi di pubblica utilità. 6.4. L'approvazione progettuale. 6.5. La valutazione e il monitoraggio. 6.6. Riprogrammazione ed utilizzazione del FAS. 6.7. Segnalazione di deliberazioni CIPE particolarmente significative adottate nel 2009.*
7. Pari opportunità. *7.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 7.2. Settori di intervento.*
8. Sostegno alla Famiglia. *8.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 8.2. Settori di intervento.*
9. Gioventù. *9.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 9.2. Settori di intervento.*
10. Attività ricreative e sport. *10.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 10.2. Settori di intervento.*
11. Turismo. *11.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari.* 11.1.1. Elementi organizzativi. 11.1.2. L'andamento finanziario e contabile. *11.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento.* 11.2.1. I programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento. 11.2.2. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali ed indicazioni sull'andamento mondiale del comparto. *11.3. Considerazioni conclusive.*
12. Editoria. *12.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari.* 12.1.1. Elementi organizzativi. 12.1.2 L'andamento finanziario e contabile. 12.1.3 Gli

interventi normativi. *12.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento.* 12.2.1. I contributi all'editoria e le convenzioni. 12.2.2. La Comunicazione istituzionale. 12.2.3. Le politiche di tutela del diritto d'autore e della proprietà intellettuale e la vigilanza sulla SIAE. *12.3. Considerazioni conclusive.*

13. Protezione civile. Premessa e profili generali del "sistema di protezione civile". *13.1. Quadro generale: le ordinanze di protezione civile e andamenti finanziari.* 13.1.1. Ordinanze di protezione civile: regime delle deroghe. 13.1.2. L'andamento finanziario e contabile; 13.1.3. Il Personale. *13.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento.* 13.2.1. Emergenza sisma in Abruzzo. 13.2.1.1. Risorse finanziarie per la gestione dell'emergenza. 13.2.1.2 Donazioni. 13.2.1.3 Spese per la prima emergenza. 13.2.1.4 Apprestamento di moduli abitativi. 13.2.1.5 Interventi per il tramite di soggetti attuatori. 13.2.2. Vertice G 8 all'Aquila. 13.2.3. Emergenza rifiuti in Campania. *13.3. Considerazioni conclusive*

PARTE I – RUOLO DI INDIRIZZO E ASPETTI FINANZIARI GENERALI

1. Premessa

L'attività svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri viene in evidenza nella relazione sul rendiconto generale dello Stato in una plurima interagente prospettiva, partendo dall'analisi del suo conto finanziario, trasmesso alla Corte dei conti, unitamente all'invio dello stesso ai Presidenti delle Camere (ai sensi dell'art. 13, comma 6 dPCM 9 dicembre 2002 recante la *"Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri"*)[1].

A questo proposito vanno in primo luogo evidenziati i raccordi con il bilancio dello Stato, che appaiono accentuati in relazione alla impostazione per "missioni e programmi", volta a conferire maggiore chiarezza e trasparenza nella destinazione finale delle risorse. In coerenza a tale classificazione - già introdotta a partire dal 2008, e stabilizzata dalla legge n. 196 del 31 dicembre 2009, di riforma della contabilità e della finanza pubblica - si è via via approfondita, anche su sollecitazione della Corte, la lettura del bilancio della Presidenza del Consiglio, segnando una positiva attenzione nei documenti programmatici di bilancio e nella relazione che accompagna il conto finanziario.

Va evidenziato che tale generale percorso va ad incrociarsi anche con la attribuzione, registratasi a partire dalla XV Legislatura, di nuove competenze e risorse alla Presidenza del Consiglio. Come è noto, in base al DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito con legge 17 luglio 2006 n. 233, si sono ad essa affidate nuove e diverse attribuzioni in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale.

---

[1] Il conto finanziario per l'es. 2009 è stato trasmesso alla Corte dei conti con nota del 9 giugno 2010.

Al di là dei profili ordinamentali - che hanno da sempre indotto a considerare la non agevole riconduzione delle "politiche attive" al ruolo di guida e di indirizzo della Presidenza, a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo -, il loro rilievo nell'impianto contabile della Presidenza ne ha motivato uno specifico esame, concentrandosi in particolare su quelle che evidenziano l'attribuzione di più consistenti risorse finanziarie.

In tal modo è possibile evidenziare la crescente rilevanza, qualitativa e quantitativa, delle risorse gestite dalla Presidenza, consentendo una differenziazione di quelle riferite a specifiche "politiche" scorporate dai bilanci delle Amministrazioni di provenienza e talora direttamente *ex novo* attribuite alla Presidenza.

La complessità della struttura organizzativa e dello stesso impianto contabile della Presidenza appare evidente dalla pluralità delle articolazioni interne, molte delle quali rimesse sia alla responsabilità politica di Ministri senza portafoglio (ben 11, a fronte dei 13 Ministri con portafoglio complessivamente presenti nella attuale compagine governativa), sia di Sottosegretari (nell'ambito degli 10 attuali Sottosegretari alla Presidenza), comportando anche un sovradimensionamento degli apparati di diretto supporto.

Con dPCM datato 29 ottobre 2009, ai sensi dell'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, sono state istituite le nuove strutture generali del *Dipartimento della gioventù*, del *Dipartimento per le politiche antidroga*, del *Dipartimento per le politiche della famiglia* e dell'*Ufficio per lo sport*.

Il consistente complessivo dimensionamento delle strutture a vario titolo presenti ne rende dunque necessario una analisi disaggregata, sia nei profili più rilevanti sul piano amministrativo e gestionale, che nei raccordi finanziari con il rendiconto dello Stato. Alla complessità della struttura organizzativa, fa infatti riscontro quella finanziaria, cui è dedicato in via generale il paragrafo 3, ove i profili finanziari e contabili sono considerati sia in rapporto all'intero bilancio dello Stato, che con riguardo all'articolazione ed all'efficienza organizzativa interna della Amministrazione, le cui linee di indirizzo gestionale e di controllo interno risentono della accennata peculiarità e sensibile diversità degli apparati e dei moduli operativi.

In tale ottica sono specificamente esaminate anche le problematiche inerenti all'attività della Editoria e della Protezione civile, con particolare riguardo alle risorse assegnate ai due settori ed alle principali tematiche emerse; in particolare, per la Protezione civile, si richiamano, alla luce delle recenti pronunce della sezione del controllo di legittimità, gli essenziali punti di riferimento, in ordine alla individuazione dei necessari presupposti ed alla delimitazione del perimetro entro cui ricondurre il ricorso alla categoria di "grande evento", rientrante nella competenza del Dipartimento della protezione civile, cui si accompagnano previsioni normative derogatorie[2].

Alla luce dei cambiamenti istituzionali ed amministrativi e dello stesso bilancio dello Stato assume oggi specifica valenza il ruolo di raccordo affidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri nei confronti della U.E. e delle autonomie territoriali: a tal fine sono dunque approfonditi anche i temi relativi al coordinamento delle politiche relative agli autonomie regionali e locali. Una specifica attenzione merita, sia per il rilievo finanziario delle risorse complessivamente mobilitate, che per il ruolo di coordinamento con le altre amministrazioni, l'attività di programmazione economica e politica economica.

---

[2] Cfr. *amplius*, la specifica analisi dedicata alla Protezione civile in ordine alla ricostruzione dei finanziamenti, al complessivo quadro normativo, ed alla giurisprudenza maturata in sede di controllo di legittimità. In particolare, nella deliberazione n. 9/2010/P del 6 maggio 2010, si chiarisce che "ogni iniziativa che si prefigga la promozione turistica, la valorizzazione di beni culturali ed ambientali, l'attribuzione di compensazioni per il venir meno di una base militare, il sostegno socio-economico ad un territorio in crisi, ecc., non può, di per sé, costituire idoneo presupposto per un'ordinanza di protezione civile, che comporti procedure in deroga alle leggi, utilizzo di personale del Dipartimento ed impiego di risorse del Fondo della protezione civile. Rimane, di conseguenza, escluso che la normativa di protezione civile possa essere utilizzata per le mere attività di organizzazione di una tale manifestazione, fermo restando che, in occasione di grandi eventi, può presentarsi l'esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti".

In tale contesto si segnala l'ulteriore valenza programmatoria che assumono le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione al 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, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, integrato dall'articolo 7 *quinquies*, comma 11, del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33. Di recente, l'art. 7, commi 26, 27 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione[3].

Alla luce di quanto sinteticamente riassunto 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. Ad esso si accompagna un ruolo centrale nel percorso di ammodernamento della intera P.A., a partire dai processi di semplificazione e di introduzione di metodologie per la riduzione dei costi e l'incremento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa e dalla promozione e coordinamento della funzionalità dei sistemi di programmazione e controllo interno. Tale ruolo, che si esplica sia attraverso l'emanazione di atti programmatici e di indirizzo, sia attraverso l'analisi della loro attuazione, va oggi inquadrato anche alla luce delle principali innovazioni legislative intervenute nel recente periodo.

2. Il ruolo di indirizzo

Le normative approvate nell'esercizio trascorso hanno accentuato il ruolo di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, sia sul versante istituzionale, a partire dalla legge 5 maggio 2009, n. 42 sul federalismo fiscale, sia su quello degli assetti e delle procedure amministrative, al centro , in particolare, delle leggi 4 marzo 2009, n. 15 e 18 giugno 2009, n. 69. Queste rilevanti riforme - che interessano più direttamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ridisegnandone, per più versi, le funzioni di indirizzo in relazione sia all'evolventesi quadro istituzionale, sia al coordinamento delle politiche relative alle riforme e all'innovazione nella P.A. - vanno considerate anche in rapporto alla legge 31 dicembre 2009 n. 196 (legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica).

Con riguardo all'aspetto istituzionale, assume rilievo strategico la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica* istituita dall'art. 5 della legge n. 42 del 2009, nell'ambito della Conferenza unificata, come organismo stabile di coordinamento della finanza pubblica, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo. Tale Conferenza, insieme alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, ha, tra l'altro, accesso diretto, per l'espletamento delle attività di cui agli articoli 4 e 5 della stessa legge n. 42, alla apposita sezione (ove sono raccolti tutti i dati necessari a dare attuazione al federalismo fiscale) della "Banca dati unitaria delle Amministrazioni pubbliche", di cui è prevista l'istituzione (art. 13 della legge n. 196) presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Questo disegno si accompagna alle iniziative in tema di semplificazione normativa ed amministrativa che hanno impegnato nel 2009 le strutture[4] di cui si avvale il Ministro per la

---

[3] Per l'esercizio di tali funzioni, il Presidente del Consiglio dei Ministri o il Ministro delegato si avvalgono del Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico, ad eccezione della Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali, il quale dipende funzionalmente dalle predette autorità.

[4] Sul versante organizzativo il dPCM del 10 novembre 2008 ha provveduto alla costituzione dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione ai sensi dell'art. 1, comma 22-*bis* del DL 18 maggio 2006, n. 181, convertito dalla legge 17 luglio 2006, n. 233. Per l'esercizio delle sue funzioni, il Ministro per la semplificazione normativa si avvale di tale Unità, coadiuvata dalla "Segreteria tecnica", costituita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 febbraio 2007 e prorogata con dPCM del 18 dicembre 2008, e della *"Struttura di missione a supporto del Ministro"*, istituita con dPCM del 20 giugno 2008, non essendovi, peraltro, alcuna struttura dipartimentale, in linea con la peculiare funzione svolta. Dell'Unità per la semplificazione e la qualità della regolazione fanno parte il Capo del Dipartimento per gli affari giuridici e legislativi della Presidenza del Consiglio

semplificazione normativa. Sul piano della semplificazione normativa, in particolare, nel corso del 2009, è stata predisposta l'attività che ha portato alla emanazione del decreto-legge n. 200/2008, convertito nella legge n. 9/2009 del 17 febbraio 2009, che ha abrogato circa 29.000 leggi ritenute oramai obsolete[5].

In particolare, sul piano del "disboscamento" normativo, si segnala che in base al decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 (c.d. "salva-leggi), la legislazione anteriore al 1970 ritenuta da sottrarre all'indicato meccanismo è stata sensibilmente ridotta, ponendo le premesse per svolgere, con la imponente opera avviata, la fase di riassetto, attraverso il meccanismo dei decreti legislativi a ciò preordinati[6]. Sono intervenuti ulteriori provvedimenti[7]; in particolare sono stati predisposti due schemi di regolamento recanti la semplificazione ed il riordino della disciplina relativa allo Sportello unico per le attività produttive e i requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese. Tali schemi di regolamento sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2010

Sul piano procedurale, per la individuazione delle misure prioritarie di semplificazione, è stata svolta una ampia consultazione delle categorie economiche e sociali e delle Autonomie locali al fine di pervenire ad una "Carta della semplificazione" condivisa. In ordine alla attività in ambito europeo ed internazionale, le strutture hanno partecipato alle attività nel quadro europeo ed OCSE in tema di miglioramento della qualità della regolazione.

In parallelo a questi generali processi di semplificazione normativa, e con particolare attenzione alla riduzione degli oneri amministrativi che gravano sui cittadini e sul sistema economico è proseguita, in collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, l'attuazione del piano di misurazione degli oneri informativi a carico delle imprese derivanti dalla normativa statale, con l'obiettivo di operarne una riduzione del 25% entro il 2012, in linea con quanto stabilito in ambito europeo. La riduzione degli oneri amministrativi rappresenta, infatti, uno dei pilastri della politica di *Better Regulation* promossa nell'ambito della Strategia di Lisbona.

In tale prospettiva non appaiono poi da trascurare gli effetti positivi che si attendono anche in termini di prevenzione e contrasto alla corruzione, dai processi di semplificazione, volti ad eliminare tempi lunghi e non necessari adempimenti, cui sovente si addebitano occasioni per deviazioni dalla corretta azione amministrativa. In questo importante settore, si ricorda che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 ottobre 2008, le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione[8] sono state assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)[9].

---

dei ministri ed i componenti, scelti tra professori universitari, magistrati amministrativi, contabili ed ordinari, avvocati dello Stato, funzionari parlamentari, avvocati del libero foro con almeno quindici anni di iscrizione all'albo professionale, dirigenti delle amministrazioni pubbliche ed esperti di elevata professionalità. Per il funzionamento dell'Unità si utilizza lo stanziamento di cui all'articolo 3, comma 6-quaterdecies, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, ridotto del venticinque per cento.

[5] L'amministrazione informa che, basandosi sulla banca dati storica della Corte di Cassazione, sono stati selezionati circa 29.000 atti primari di incerta o dubbia vigenza, e per i quali è stata comunque ritenuta utile una abrogazione espressa, consentendo di non dover procedere alla marcatura e all'inserimento nella banca dati pubblica "*Normattiva*", conseguendo significativi risparmi di spesa.

[6] In base al parere del Consiglio di Stato (n. 802 del 2 marzo 2010) si è ritenuto che, attraverso le modifiche all'art. 14 della legge 246/2005, con il nuovo comma 18 e con il comma 18-bis si sia intesa sostanzialmente prevedere la possibilità, anche per la prima volta, di un'opera di riassetto normativo, entro due anni dall'entrata in vigore dei decreti legislativi di individuazione delle disposizioni legislative destinate a rimanere in vigore.

[7] Con il decreto-legge n. 78/2009, recante "Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini e della partecipazione italiana a missioni internazionali", sono state introdotte nuove misure di semplificazione tra le quali il contenimento del costo delle commissioni bancarie, la riduzione del costo dell'energia per imprese e famiglie nonché interventi urgenti per le reti dell'energia.

[8] La soppressione dell'Alto Commissario è stata disposta ai sensi dell'art. 68, comma 6, lettera a) del decreto legge n. 112/2008.

[9] In base alla Relazione ottobre 2008 – ottobre 2009 del Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT) nell'ultimo anno (p. 7-8) è stato attribuito all'Italia da *Transparency International* al termine della consueta ricerca annuale che,

Con la legge n. 15 del 4 marzo 2009, seguita dalla emanazione del decreto delegato n. 150 del 27 ottobre 2009, si è prevista l'istituzione di un nuovo organo, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche amministrazioni, che, con indipendenza di giudizio ed autonomia organizzativa e funzionale[10], opera anche nel settore. La stessa Commissione ha, infatti, la responsabilità di favorire la cultura della trasparenza e dell'integrità, insieme a quella di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione; garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale.

Sotto tale profilo, più direttamente riferibile al disegno ed alla funzionalità degli apparati e delle procedure amministrative, il decreto legislativo 150 del 2009 ha inteso imprimere alla pubblica amministrazione una accelerazione e innovazione degli strumenti volti a renderla più efficiente e rispondente alle aspettative della domanda di servizi e prestazioni. Aspetto centrale e qualificante della riforma è costituito dal sistema di misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale, quale leva di sviluppo della produttività del lavoro pubblico, con un ruolo di guida della Commissione nel nuovo suo complesso (gli OIV, istituiti in sostituzione dei SECIN, garantiscono il funzionamento del sistema secondo logiche unitarie di azione e nel rispetto delle regole stabilite dalla Commissione). A tali fini la Commissione opera in posizione di indipendenza e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato[11]. Alla Commissione è stato attribuito il compito di indirizzare, di coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione dell'operato delle amministrazioni, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta (cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Si ricorda che le attività indirizzate all'Attuazione del programma di Governo sono svolte con il supporto del Dipartimento per il programma di governo[12] e del Comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286[13].

---

nel 2008, ha interessato 180 Paesi, un peggioramento dell'Indice di percezione della corruzione (C.P.I., *Corruption Perception Index*): lo *score* è sceso a 4,8 dal 5,2 dell'anno precedente, segnando una retrocessione dell'Italia dalla 41esima alla 55esima posizione, se si stila una classifica dei punteggi attribuiti ai diversi Paesi. Sempre in ambito internazionale, appaiono di interesse il contributo fornito alla redazione del *2009 Accountability Report*, presentato e approvato dai Paesi del G8 nel corso del recente "*Summit* L'Aquila 2009", ed il *Report* del Gruppo di stati contro la corruzione presso il Consiglio d'Europa (Greco Eval I/II Rep (2008) (GR.E.CO.), relativo alla prima valutazione dell'Italia, reso pubblico a distanza di circa un anno dall'*on site visit* dell'ottobre 2008. Il I Rapporto è stato presentato il 27 febbraio 2009. In questo ambito, rileva, in particolare, la ratifica della Convenzione ONU sulla corruzione adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 58/4 del 31 ottobre 2003 ed aperta a Merida alla firma di tutti gli Stati dal 9 all'11 dicembre 2003, ratificata ai sensi della legge 3 agosto 2009, n. 116. Cfr. il recente d.d.l. n. 2156 presentato al Senato il 4 maggio 2010.

[10] Cfr. d.m del Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione 12 marzo 2010.

[11] In base al parere reso dal Consiglio di Stato (n. 870 del marzo 2010) si è ritenuto che la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sia da ricondurre alla categoria delle autorità amministrative indipendenti.

[12] Il Dipartimento cura: l'analisi del programma di governo e la ricognizione degli impegni assunti, sia in sede parlamentare che in sede comunitaria, nonché in dipendenza di accordi siglati comunque in ambito internazionale; l'impulso ed il coordinamento delle attività necessarie per l'attuazione, la verifica e l'aggiornamento del programma, e per il conseguimento degli obiettivi prestabiliti; il monitoraggio, sia in via legislativa che amministrativa, del programma e delle politiche settoriali, nonché del grado di conseguimento degli obiettivi economico-finanziari programmati; la segnalazione dei ritardi, delle difficoltà o degli scostamenti eventualmente rilevati; l'analisi delle direttive ministeriali in attuazione degli indirizzi politico-amministrativi delineati dal programma di governo; l'informazione, comunicazione e promozione dell'attività e delle iniziative del Governo per la realizzazione del programma attraverso periodici rapporti, pubblicazioni e mezzi di comunicazione di massa, anche al fine di assicurare la massima trasparenza all'attività complessiva del Governo.

[13] Ai sensi dell'art. 2 del d.P.R. 12 dicembre 2006, n. 315 - emanato in base all'articolo 29, comma 2, del DL 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla l. 4 agosto 2006, n. 248 - con cui si è proceduto al riordino del Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato, abrogando l'articolo 7 del d.lgs. n. 286 del 1999 - si attribuiscono, in particolare, al Comitato i compiti di assicurare la coerenza tra il programma di Governo e

Nel 2009 è stata emanata la direttiva di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 febbraio 2009, con allegate le *Linee guida* predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato[14] per i servizi per il controllo interno ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, commi 68 e 69), che si traduce nelle relazioni previste sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta.

Sulla base di tali rapporti è stata presentata a cura del Ministro per l'Attuazione del programma di Governo, in data 24 novembre 2009, la "Relazione alle Camere sullo stato della spesa nelle Amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta (commi 68 e 69, art. 3, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)[15]. Con riguardo a tali adempimenti appaiono di rilievo anche le connessioni sistematicamente rinvenibili con la relazione sul rendiconto dello Stato, annualmente resa dalla Corte dei conti al Parlamento, espressamente richiamata dal comma 70 della citata legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In data 16 aprile 2010 è stata emanata una nuova direttiva di indirizzo alle amministrazioni, ai sensi dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. In tale direttiva sono affrontati anche i raccordi tra il Comitato tecnico-scientifico - che cura, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lettera a, del d.P.R. n. 315/2006, le "attività di supporto al Presidente del Consiglio dei Ministri o al Ministro da lui delegato, per assicurare la coerenza tra il programma di Governo e la pianificazione strategica dei Ministeri in relazione alle funzioni di direzione della politica generale e di mantenimento dell'unità di indirizzo politico ed amministrativo del Governo", e la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Amministrazioni pubbliche.

La Presidenza del Consiglio dei Ministri è impegnata nel disegno strategico d'informatizzazione delle P.A., richiamato anche nel vol. I° di questa Relazione (cap.IX, *L'Organizzazione*; par. 5, *Le misure per la digitalizzazione*). Sul piano organizzativo con il dPCM 28 aprile 2009 è stata riorganizzata la struttura di supporto di cui si avvale il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione ai fini del coordinamento e dell'attuazione delle politiche di promozione dello sviluppo della società dell'informazione, nonché delle connesse innovazioni per le amministrazioni pubbliche, i cittadini e le imprese. Il coordinamento delle iniziative nell'ambito delle attività di indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica, anche in relazione al Sistema Pubblico di Connettività è affidato a *DigitPA*, soggetto giuridico che ha sostituito il CNIPA, in base al d.lgs. 1 dicembre 2009 n. 177, emanato in base all'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69.

Vanno segnalate le modifiche al Codice dell'amministrazione digitale di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, come prospettate nello schema di decreto approvato dal Consiglio dei Ministri il 19 febbraio 2010. Tra le principali innovazioni, si segnala, in particolare, l'articolo 6, che prevede che tutte le pubbliche amministrazioni provvedano alla

---

la pianificazione strategica nei Ministeri. Il regolamento prevede espressamente il compito di migliorare il collegamento fra gli obiettivi strategici e l'allocazione e l'uso delle risorse e di elaborare proposte per la progressiva integrazione tra il processo di formazione del bilancio ed il processo di pianificazione strategica.

[14] Cfr. Linee Guida per i Secin del Comitato tecnico - scientifico allegate alla direttiva PCM del 25 febbraio 2009 ove si evidenzia tra l'altro: la stratificazione della normativa e delle definizioni delle varie tipologie di strumenti e di obiettivi, che genera incertezze interpretative e rende più complessa l'attuazione della spesa; la proliferazione delle varie categorie di obiettivi (strategici, strutturali, operativi ecc) che, in assenza di chiare indicazioni, porta spesso a valutazioni soggettive (tra loro non omogenee) da parte delle amministrazioni; la molteplicità degli adempimenti e il notevole dettaglio delle informazioni, spesso eccessivo rispetto alle esigenze conoscitive, che accrescono la complessità delle procedure e rendono oneroso il lavoro delle amministrazioni. Le difficoltà rilevate richiedono un attento riesame della struttura complessiva e delle singole fasi del processo di programmazione e di valutazione dell'azione pubblica, in modo da portare a compimento, nell'arco di alcuni anni, un completo rinnovamento delle procedure, delle modalità operative e dell'organizzazione delle amministrazioni centrali e periferiche.

[15] Cfr. Senato, Doc CCVIII-*bis*, n. 2, "*Relazione sullo stato della spesa nelle amministrazioni statali e sul grado di efficienza dell'amministrazione amministrativa*", in data 24 novembre 2009. Va considerato che in data 15 dicembre 2009 risulta presentata la relazione svolta dal Ministero dell'economia e delle finanze sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa.

riorganizzazione e all'aggiornamento dei servizi resi all'utenza, sviluppando le tecnologie dell'ICT. Appaiono significative le previsioni di un più esplicito collegamento fra l'emanazione delle direttive ministeriali per l'azione amministrativa e la redazione del piano di *performance* di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009 (articolo 8). Quanto alla Posta elettronica certificata (PEC) risulta emanato il dPCM 6 maggio 2009.

Si assiste, nel complesso, ad un sensibile impegno della PCM, di cui la Corte ha sempre evidenziato il ruolo di "motore" nei processi istituzionali ed amministrativi di riforma e che vanno seguiti nella loro concreta attuazione, richiedendosi un forte raccordo sia all'interno delle strutture e delle responsabilità facenti capo comunque alla Presidenza del Consiglio, che con le altre amministrazioni statali ed in particolare con il Ministero dell'economia e delle finanze, a sua volta chiamato ad ulteriori responsabilità in base alla legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica (legge n. 196 del 31 dicembre 2009).

3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato

3.1 I raccordi con il bilancio dello Stato

Come si è anticipato, il conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri viene trasmesso, in base all'art. 13, comma 6 del dPCM 9 dicembre 2002, recante la "*Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri*", oltre che ai Presidenti della Camera e del Senato, anche alla Corte dei conti, ai fini del referto.

Il conto consuntivo 2009 risulta trasmesso in data 9 giugno 2010. Prima di procedere ad un suo esame appare utile evidenziare i raccordi con il bilancio dello Stato, sia sotto il profilo dei numerosi capitoli di trasferimento di risorse alla Presidenza[16], individuabili nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, che della analisi svolta in coerenza alla impostazione per missioni e programmi.

Sotto il primo aspetto, la disponibilità dei dati sul sistema integrato RGS-Cdc consente di avere il quadro dei capitoli di trasferimento di risorse dal bilancio dello Stato, presenti nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Si ricorda che già con l'esercizio 2007, anche su richiesta della Corte, era stata evidenziata la necessità di scorporare dal capitolo fondo 2115 del Ministero dell'economia e finanze le rilevanti risorse che sono andate ad alimentare il bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione alle nuove e diverse competenze in tema di famiglia, pari opportunità, politiche giovanili, sport, turismo, attribuite (non senza qualche perplessità di coerenza sistematica) a partire dal decreto legge n. 181/06, convertito dalla legge n. 233/06. Tali competenze sono state sostanzialmente confermate dal DL 16 maggio n. 85, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 121, che ha anche riportato alla Presidenza del Consiglio i compiti in materia di politiche antidroga, assegnati, nella precedente Legislatura, al Ministero della solidarietà sociale. Nel prendere atto del già avviato processo di affinamento contabile, con apprezzabili risultati in termini di trasparenza e leggibilità di bilancio, nella fase di allocazione della spesa relativa al citato capitolo 2115, in riferimento a quelle che sono definite le "politiche consolidate", va peraltro considerato che sono tuttora incluse nella missione 1 anche le risorse relative al capitolo 2185, concernente gli stanziamenti per il Servizio civile nazionale[17]. Se, come più analiticamente illustrato, il percorso di leggibilità del bilancio segna significative tappe di chiarezza e definizione sotto il profilo strettamente contabile, residuano talune criticità sistematiche ed anche operative, accentuate dal più volte segnalato cambiamento dall'originario

[16] Va evidenziato che i capitoli del bilancio statale da cui affluiscono le risorse finanziarie destinate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sono passati dagli undici dell'esercizio 2006 agli attuali trenta; cfr. il paragrafo che segue.

[17] L'Amministrazione comunica che al fine di ancorare alla sua più specifica destinazione lo stanziamento del capitolo di funzionamento (cap. 2115) iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, è stata avviata, d'intesa con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, una ricognizione dei piani di formazione che ne determinavano la quantificazione finanziaria. Per effetto di questo intervento, a partire dal bilancio 2011, nel predetto capitolo saranno mantenute essenzialmente le poste riconducibili al funzionamento, con correlativa estrapolazione delle risorse destinate alle cd. "politiche consolidate" che ancora vi permangono.

disegno del decreto legislativo n. 303 del 1999, con l'innesto anche di personale proveniente da altre Amministrazioni.

Con riguardo ai rilevanti aspetti in esame, si è innestata sullo specifico impianto contabile della Presidenza una lettura dei dati finanziari per missioni e programmi in parallelo all'evoluzione del bilancio dello Stato, che, come è noto, ha introdotto tale impostazione nel 2008, potenziata e resa "stabile", con la legge n. 196 del 31 dicembre 2009 (legge di riforma della contabilità e della finanza pubblica). In questa prospettiva di analisi appare dunque utile partire dal quadro previsionale delle missioni e programmi del bilancio statale, cui risulta raccordato il bilancio preventivo della Presidenza del Consiglio.

Come negli ultimi anni, la presente relazione viene dunque svolta in tale concorrente duplice prospettiva, per un verso di puntuale raccordo con le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, per l'altro di specifica analisi dell'autonomo bilancio della Presidenza: in particolare risultano approfondite le politiche "attive" che assorbono maggiori risorse.

- **Missione 1** "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e Presidenza del Consiglio dei Ministri"
  Programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri ";
- **Missione 15** "Comunicazioni"
  Programma 4 "Editoria";
- **Missione 8** "Soccorso civile"
  Programma 5 "Protezione civile";
- **Missione 24** "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"
  Programma 4 "Lotta alle dipendenze"
  Programma 7 "Sostegno alla famiglia"
  Programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità";
- **Missione 30** "Giovani e sport "
  Programma 1 "Attività ricreative e sport"
  Programma 2 "Incentivazione e sostegno alla gioventù";
- **Missione 3** "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali"
  Programma 1 "Erogazioni ad enti territoriali per interventi di settore";
- **Missione 31** "Turismo"
  Programma 1 "Sviluppo e competitività del turismo".

In una lettura corredata dei dati finanziari del 2009 è possibile rapportare, anche in percentuale, le risorse di competenza - sia nelle previsioni iniziali, sia in quelle definitive - che vengono trasferite alla Presidenza, evidenziando le missioni ed i programmi del bilancio statale a cui i capitoli di riferimento sono collegati.

Nel prospetto che segue si individuano, in base alla legge di approvazione del bilancio di previsione dello Stato per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n.204), gli stanziamenti iniziali di competenza, pari a euro 2.895.305.415, destinate al bilancio della Presidenza:

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM (1)	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali (3)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze	- Attività ricreative e sport; -Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore
Risorse iniziali	577.850.060	1.508.323.789	261.738.863	227.007.385	232.366.418	76.431.900	11.587.000
Incidenza percentuale sull'intera missione	18,89	43,04	25,42	0,89	28,06	100	0,01

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Si espone, di seguito, la stessa lettura con riferimento agli stanziamenti definitivi di competenza, sulla base del rendiconto generale dello Stato 2009, che ammontano a euro 4.322.930.106 (comprensivi delle risorse, in aggiunta a quelle iniziali, rinvenibili nei nuovi capitoli istituiti nell'ambito del bilancio del Mef, più avanti esaminati in dettaglio):

MISSIONI	Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM (1)	Soccorso civile (8)	Comunicazioni (15)	Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)	Giovani e sport (30)	Turismo (31)	Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali (3)	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)
PROGRAMMI	PCM	Protezione civile	Sostegno all'editoria	- Sostegno alla famiglia; - Promozione dei diritti e delle pari opportunità - Lotta alle dipendenze	- Attività ricreative e sport; -Incentivazione e sostegno alla gioventù	Sviluppo e competitività del turismo	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le AA.PP.
Risorse definitive di competenza da trasferirsi	676.454.585	2.790.568.891	260.585.612	228.978.355	181.287.232	76.478.666	11.576.765	2.000.000
Incidenza percentuale sull'intera missione	20,49	53,43	20,90	0,90	22,66	100,00	0,01	0,33

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Dal raffronto emergono aspetti significativi, che consentono una lettura più chiara dell'incidenza delle risorse trasferite alla Presidenza in termini percentuali sulle missioni ed i programmi del bilancio statale.

Il programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri", rappresenta il 20,49 per cento (18,89 per cento in termini di previsioni iniziali) circa della missione 1 "Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale, e PCM".

Al di là della sensibile divaricazione, su cui ci si sofferma più avanti, tra quadro previsionale e quadro consuntivo, le maggiori risorse in valore assoluto concernono il programma Protezione civile, nell'ambito della missione "Soccorso civile", missione condivisa con altre Amministrazioni.

Sotto il profilo meramente contabile, appare, viceversa, riconducibile interamente alla Presidenza del Consiglio la missione 31 "Turismo", le cui risorse afferiscono ad essa solo in base alle attribuzioni innestatesi sulla sua articolazione.

Le risorse relative al programma "Sostegno all'editoria" trasferite alla Presidenza pesano per circa il 20,90 per cento nella missione 15 "Comunicazioni": le rimanenti risorse (oltre 986 milioni di euro), sono riferite al Ministero dello sviluppo economico (con residuali risorse che permangono in capo al Ministero dell'economia e delle finanze).

Le risorse attinenti alla missione 30 "Giovani e sport", che risulta in condivisione con il Ministero dell'economia e finanze, ne rappresentano circa il 23 per cento.

Sempre sotto il profilo meramente contabile, emerge una bassa incidenza percentuale (meno dell'1 per cento) delle risorse afferenti la missione 24 "Diritti sociali politiche sociali e famiglia", con euro 228.978.355, che risultano tuttavia di significativa incidenza nell'ambito del bilancio della Presidenza.

Un peso quantitativamente minore emerge per le risorse afferenti la missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali", trasferite al bilancio della Presidenza, a fronte, peraltro, di un rilevante coinvolgimento istituzionale nella politica di riferimento. Si registra un significativo incremento a livello di stanziamenti iniziali iscritti al Centro di Responsabilità "Affari regionali"[18] del bilancio della Presidenza.

Tali aspetti inducono a due congiunte riflessioni di ordine generale: la prima è che politiche pubbliche di notevole rilievo non necessariamente si accompagnano alla quantità delle risorse indicate in bilancio, potendo esse assumere carattere regolativo e di indirizzo, funzioni peraltro sistematicamente più coerenti al ruolo costituzionale della Presidenza.

La seconda considerazione riguarda lo stesso generale approccio all'impostazione per missioni e programmi, che, se consente, come si è detto, una più chiara lettura della destinazione funzionale delle risorse, ne richiede una più critica e consapevole lettura, risultando altrimenti del tutto incompiuta, se non fuorviante; di ciò è pienamente consapevole lo stesso Ministero

[18] Va infatti segnalato l'incremento delle risorse stanziate nel bilancio di previsione della Presidenza relative alla politica inerente gli affari regionali (C.d.R. 7) che passano da 15.653.000 euro nel 2008, a 77.462.283 euro nel 2009 e a 78.674.375 euro nel 2010.

dell'Economia e finanze, con riguardo ai programmi rimessi a centri di spesa diversi da quelli statali. In via generale, è stata infatti evidenziata la peculiarità di quei programmi (c.d. *programmi finanziari*), che costituiscono mere operazioni di trasferimento delle risorse finanziarie agli Enti destinatari, presso i quali si svolge la gestione effettiva delle risorse per il perseguimento degli obiettivi a cui sono destinate[19].

Alla luce di queste considerazioni assume dunque ulteriore rilievo la scelta effettuata, nelle analisi specifiche per politiche, di partire dai dati del bilancio dello Stato, ponendoli in chiara necessaria correlazione con quelli del bilancio della Presidenza, così consentendone una unitaria lettura.

In una angolazione anche quantitativa, va considerato che l'intero ammontare di risorse complessivamente assegnate alla Presidenza nel 2009, se rapportate alle spese finali (correnti ed in conto capitale) dell'intero bilancio dello Stato, evidenzia una percentuale pari a circa lo 0,77, in termini di stanziamenti definitivi di competenza.

3.2. *Il quadro previsionale nel triennio 2008/2009/2010*

Prima di approfondire i dati relativi all'esercizio 2009, può essere utile rappresentare l'andamento a livello previsionale degli stanziamenti iniziali relativi alla Presidenza, per evidenziarne gli scostamenti rilevabili nel triennio.

Per un confronto su base triennale degli stanziamenti iniziali si riportano i seguenti importi riferiti ai macroaggregati di spesa:

	anno 2008	**anno 2009**	**anno 2010**
Spese di funzionamento	373.961.752	362.626.572	428.586.783
Spese per interventi	1.451.673.274	1.055.947.200	1.760.685.368
Oneri comuni	14.077.124	6.370.500	8.872.470
Trattamenti di quiescenza	100.000	100.000	100.000
Spese per investimenti	1.763.211.850	1.447.803.786	1.368.183.678
Totale	***3.603.024.000***	***2.872.848.058***	***3.566.428.299***

In riferimento all'esercizio 2009, il bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio 2009 è stato formulato - in osservanza della direttiva del Segretario generale del 12 settembre 2008 per la formulazione delle previsioni di spesa da parte dei Capi-dipartimento, come previsto dall'articolo 3 del dPCM concernente la disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza - sulla base del disegno di legge di bilancio dello Stato 2009 ("Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2009 e bilancio pluriennale per il triennio 2009-2010, Atto Senato n. 1210"). Appare utile dunque richiamarne, per quanto sopra detto, i riferimenti contabili ivi presenti.

In base al citato disegno di legge di bilancio dello Stato, sulla cui base è stato formulato il bilancio di previsione 2009 della Presidenza (dPCM 19 dicembre 2008), risultano le seguenti quantificazioni, pari complessivamente a euro 2.872.848.058:

[19] Cfr. Nota introduttiva alla lettura del Bilancio dello Stato per missioni e programmi e glossario dei termini maggiormente ricorrenti nei documenti di finanza pubblica (RGS, ottobre 2007).

Fondo per il funzionamento della PCM (capitolo 2115):	384.432.619
Interventi e investimenti per l'editoria (capitoli 2183 e 7442):	261.748.000
Protezione civile (capitoli 2184,7443,7444,7445,7446,7447,7449):	1.508.324.961
Servizio civile (capitolo 2185):	171.437.000
Enit (capitolo 2194):	33.556.000
Sostegno alla famiglia (capitolo 2102):	186.571.000
Promozione dei diritti e delle pari opportunità (capitolo 2108)	29.984.000
Attività ricreative e sport (capitoli 2111,7450):	137.610.606
Incentivazione e sostegno alla gioventù (capitolo 2106):	94.759.000
Sviluppo e competitività del turismo (capitolo 2107):	42.377.186
Erogazione ad enti territoriali per interventi di settore (capitolo 7448):	11.587.000
Politiche antidroga (capitolo 2113):	10.460.686

Il bilancio di previsione ammonta per l'esercizio 2009 a complessivi euro 2.872.848.058, con una diminuzione significativa rispetto alle risorse iniziali di bilancio per l'esercizio 2008, pari a 3.603.024.000 euro. Da evidenziare che nel bilancio di previsione 2009 si rinvengono talune significative riduzioni, rispetto al preventivo 2008, relative a spese per beni strumentali, indicando, nel complesso, una diminuzione del 14,7 per cento nell'ambito del Segretariato generale. I risparmi erano preventivati con riferimento ai capitoli relativi all'acquisto di beni di consumo e servizi strumentali, al funzionamento degli uffici, alle spese per progettazioni e studi, per lavori tipografici e stampati speciali, alle spese postali e telegrafiche, alle spese di facchinaggio e trasporto, alle spese per manutenzione ordinaria degli immobili (capitoli 187,188,190,193,201,191). Anche il capitolo relativo alle autovetture di servizio riporta, a preventivo, uno stanziamento in diminuzione (-10 per cento), così come quello relativo alle utenze telefoniche (-29 per cento) e ai convegni e congressi (-33 per cento)[20].

Al di là di apprezzabili tentativi finalizzati a risparmi sul versate della spesa di funzionamento, le cui risultanze, verificate a consuntivo, sono esposte nel paragrafo successivo, il bilancio di previsione 2009 della Presidenza, rispetto al bilancio 2008, sconta principalmente le variazioni - riguardanti i macroaggregati interventi ed investimenti - operate a livello delle singole politiche attinenti alle funzioni correlate all'assetto organizzativo delineatosi a partire dal citato decreto legge n. 181/06, convertito dalla legge n. 233/06.

In questa prospettiva appare significativa la evidenziazione delle risorse stanziate nei bilanci di previsione degli ultimi tre anni a livello delle politiche, che possono riassumersi nel seguente prospetto:

	2008	**2009**	**2010**
Politica relativa alle pari opportunità (CdR 8)	59.648.500	34.632.500	10.260.075
Politica antidroga (CdR 14)		6.343.686	10.127.514
Politica relativa alla famiglia (CdR 15)	308.156.550	186.571.000	185.289.000
Politica relativa alla gioventù (CdR 16)	149.700.000	94.759.000	91.087.000
Politica relativa al turismo (CdR 17)	113.635.890	75.933.186	75.966.224
Politica relativa allo sport (CdR 18)	178.347.700	132.612.606	80.540.463

Va segnalato, inoltre, l'incremento delle risorse stanziate relative alla politica degli affari regionali (C.d.R. 7) che passano da euro 15.653.0002008 nel 2008 a 77.462.283 nel 2009 ed a 78.674.375 nel 2010, segnando l'utilità di uno specifico approfondimento.

[20] Si tratta dei capitoli, rispettivamente, 192,219,218.

	2008	2009	2010
Politica relativa agli affari regionali (CdR 7)	15.653.000	77.462.283	78.734.375

Da segnalare l'incremento percentuale delle previsioni 2010 che si registra rispetto all'esercizio 2009, in materia di Protezione civile, anche attraverso i nuovi capitoli di spesa del bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, relativamente alla missione "Soccorso civile", programma "Protezione civile", che trasferiscono nuove risorse al bilancio della Presidenza[21].

Nel triennio 2008-2010, per le attività di Protezione civile risultano formulate in coerenza con i corrispondenti documenti del bilancio statale[22], le seguenti risorse nel bilancio della Presidenza:

	2008	2009	2010
Politica relativa alla protezione civile (CdR 13)	1.695.040.000	1.508.324.961	2.072.525.900

In riferimento ai dati di consuntivo 2009 le risorse definitivamente stanziate nel bilancio della Presidenza ammontano a euro 4.456.428.516. Si tratta principalmente di risorse messe a disposizione dal Ministero dell'economia e finanze e finalizzate per fronteggiare gli interventi emergenziali e di ricostruzione connessi al sisma che ha colpito la regione Abruzzo nell'aprile 2009. In rilevante aumento infatti risulta il capitolo Mef 7446 "*Somme da assegnare alla PCM per le spese relative alle ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate, la difesa del suolo, delle opere civili pubbliche e private, delle foreste, ed altre calamità ivi comprese le attività connesse*", le cui dinamiche a consuntivo, hanno evidenziato un consistente incremento, pari a euro 1.243.291.745 in termini di competenza e a euro 1.593.291.745 in termini di cassa. In rilevante aumento anche le altre risorse stanziate per cassa (pari a euro 791.294.000) sul capitolo 7447 relativo al fondo per gli investimenti di pertinenza della protezione civile.

Tra i capitoli di nuova istituzione nel 2009 si rileva il capitolo 7463 "Fondo per interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatisi nell'ultimo triennio"[23], che non trova ulteriore rifinanziamento nello stato di previsione 2010 del Ministero dell'economia e finanze, in quanto la norma che ne dispone la previsione (articolo 2, comma 242, della legge finanziaria per il 2010, n. 191 del 23 dicembre 2009) limita il relativo finanziamento al solo anno 2009[24]. Il suo finanziamento è stato pari a 50 milioni.

Tra i nuovi capitoli istituiti si segnala anche il capitolo 7462, afferente le risorse per il finanziamento degli interventi di ricostruzione e per altre misure in favore della popolazione

[21] In riferimento al settore della protezione civile, il divario tra gli stanziamenti iniziali disposti nel bilancio 2009 e quelli disposti nel 2010 va fatto risalire, *in primis*, alle previsioni di spese relative alla continuazione degli interventi volti a fronteggiare lo stato di emergenza connesso al sisma che ha colpito l'Abruzzo nell'aprile 2009.

[22] Le risorse stanziate per la Protezione civile derivanti dal bilancio dello Stato (atto Senato n. 1210) su cui si basa il bilancio di previsione 2009 della PCM ammontano a euro 1.508.324.961. Nel 2010 (atto Senato n. 1791) esse ammontano a euro 2.073.748.068. Va considerato che all'incremento delle previsioni iniziali per il 2010, rispetto al bilancio di previsione per l'esercizio 2009, concorre anche l'utilizzo pari a euro 38.000.000 dell'avanzo presunto dell'esercizio 2009, utilizzato per fronteggiare le riduzioni di risorse operate da intervenute disposizioni normative.

[23] Tale capitolo ha comportato l'istituzione nel bilancio della Presidenza del capitolo di spesa 951 nel cdr 13 Protezione civile. Tali risorse stanziate non hanno trovato né impegno né pagamento, comportando così una economia di pari importo, pari cioè a 50 milioni di euro.

[24] Si tratta delle somme derivanti da sanzioni amministrative irrogate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, e versate all'entrata dello Stato ai sensi dell'articolo 148 comma 1 della legge 23 dicembre 2000 n. 388. In quanto non riassegnate alle pertinenti unità previsionali di base del bilancio dello Stato, per l'importo di 50 milioni di euro vengono riassegnate entro l'anno 2009 ad un apposito capitolo per essere destinate a interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatisi nell'ultimo triennio.

colpita dagli eventi sismici nella regione Abruzzo nel mese di aprile 2009, che viene anche rifinanziato nel bilancio di previsione dello Stato nel 2010. Lo stanziamento su tale capitolo nel 2009 è stato pari a 27 milioni, che risultano impegnati e pagati, per il 2010 è pari a 230 milioni di euro. Tra i nuovi capitoli rinvenibili nel 2010 si segnala anche il capitolo 7459, fondo di prevenzione di rischio sismico[25].

Sempre con riguardo alle risorse individuate nel bilancio Mef trasferite al bilancio della Presidenza, rileva il capitolo 7438, recante somme da destinare alla realizzazione di opere interventi ed iniziative connessi alle celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia, che non registra stanziamenti sulla competenza, con residui per 90 milioni di euro; il capitolo è inserito nella missione 32, nel programma 2 "*Indirizzo politico*".

In rilevante aumento nel 2010 anche le risorse dei capitoli per interventi e investimenti nel settore dell'editoria (capitoli 2183 e 7442), previsti per un ammontare pari a 334.468.000 euro (rispetto ai 261.748.000 euro previsti nel bilancio 2009).

	2008	2009	2010
Politica relativa all'editoria (CdR 9)	433.420.000	291.448.000	374.578.000

Va segnalato che per il 2010 altre risorse si rinvengono nei capitoli che finanziano il funzionamento della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione (capitolo Mef 5217, per un importo di euro 9.953.000), dell'Agenzia per la Rappresentanza Negoziale delle Amministrazioni Pubbliche (capitolo Mef 5223, per un importo di euro 2.495.000), e del Centro di formazione e studi –FORMEZ– (capitolo Mef 5200, per un importo di euro 24.339.000), i cui finanziamenti sono disposti dalla tabella C della legge finanziaria[26].

In relazione alle riforme intervenute si segnalano anche le risorse che provengono, nel 2010, dal capitolo 2117 del Ministero dell'economia, per il funzionamento dell'Organismo centrale per l'esercizio indipendente delle funzioni di valutazione delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 150/2009, capitolo che si aggiunge agli altri istituiti nel corso del 2009. Tale capitolo è inserito nell'ambito della missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, programma 1 "Servizi generali, formativi, assistenza legale ed approvvigionamenti per le AA.PP."; lo stanziamento di competenza di 2 milioni risulta interamente impegnato e pagato.

Inoltre si rileva il capitolo 2112 di nuova istituzione per somme da destinare al fondo di credito per i nuovi nati per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati che siano portatori di malattie rare, collegato al

---

[25] Il fondo è istituito dall'articolo 11, comma 1, del decreto legge 39/09, convertito dalla legge 77/09, mentre l'articolo 14, comma 5, del decreto dispone la copertura finanziaria. La legge finanziaria per il 2010 stabilisce, nella tabella F contenente gli importi da iscrivere in bilancio in relazione alle autorizzazioni di spesa recate da leggi pluriennali, i seguenti importi determinati dall'articolo 11 e 14 prima citati:

- a finanziamento del fondo ex art.11,comma 1, sono autorizzati 44 milioni per il 2010, 145,1 milioni per il 2011, 195,6 milioni per il 2012, 580,3 milioni per il 2013 e successivi fino al 2016;
- a finanziamento per interventi di ricostruzione dell'Abruzzo ex art.14, comma 5, sono autorizzati 260 milioni nel 2010, 350 milioni per il 2011, 30 milioni per il 2013.

[26] Tali capitoli, ricondotti, nell'esercizio 2009, al Centro di Responsabilità "Servizio per la gestione delle spese residuali" nello stato di previsione del Ministero dell'economia e finanze, si riferiscono alle spese per consumi intermedi necessari al funzionamento degli organismi funzionalmente dipendenti dalla Presidenza. Il "Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato 2009" anticipava, nella parte relativa al dicastero economico, che "...sarebbe opportuno avviare una riflessione sulla possibilità di trasferire le predette competenze alla missione Organi costituzionali che contempla il programma relativo alla Presidenza del Consiglio dei ministri..." Si ricorda che in base all'articolo 24 della legge 18 giugno 2009, n. 69 recante *"Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile*, sono stati adottati; il d.lgs. 25 gennaio 2010 n. 6 (G.U. 8 febbraio 2010, n. 31) relativo al FORMEZ; il d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 178 (G. U. 14 dicembre 2009, n. 290) per la SSPA.

programma 7 "Sostegno alla famiglia" della missione 24. Lo stanziamento definitivo di competenza 2009, pari a 10 milioni, risulta totalmente impegnato e pagato.

Ulteriori somme trasferite riguardano quelle relative ad interventi di tutela delle minoranze linguistiche storiche, e al fondo nazionale per la tutela delle minoranze linguistiche (capitoli Mef 5210 e 5211).

Si segnala anche l'incremento del capitolo relativo al funzionamento della Presidenza (capitolo 2115) che evidenzia, per l'esercizio 2010[27], una previsione di bilancio pari a euro 458.333.144 (rispetto a euro 384.432.619 del bilancio di previsione 2009): va considerato che sul 2010 gravano gli oneri derivanti dal rinnovo del CCNL del personale non dirigenziale dei ruoli della Presidenza, sottoscritto in data 31 luglio 2009, e del relativo CCNI sottoscritto in data 10 novembre 2009.

3.3. Il conto finanziario 2009

Il conto finanziario 2009 della Presidenza del Consiglio dei Ministri, redatto in conformità a quanto disposto dall'articolo 13 del dPCM 9 dicembre 2002 in precedenza citato[28], evidenzia i seguenti dati contabili generali. Le entrate definitive 2009, per effetto delle variazioni intervenute, si sono attestate in 7.285.349.191 euro.

L'incremento di euro 4.412.501.133 è in parte (per euro 1.592.238.740) riconducibile a integrazioni disposte in sede di approvazione della legge di bilancio dello Stato e a finanziamenti disposti per l'attuazione di provvedimenti legislativi e amministrativi. Tra le altre voci – oltre ad euro 648.905.357 derivanti da restituzioni, rimborsi, recuperi e concorsi vari - si evidenzia l'utilizzo di euro 2.171.357.036, derivanti dall'accertamento dell'avanzo complessivo degli esercizi precedenti.

GESTIONE DELLE ENTRATE

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Accertamenti	Riscossioni	Somme rimaste da riscuotere	Maggiori o minori entrate
Entrate dal bilancio dello Stato	2.872.848.058	4.465.086.798,00	4.465.086.798,00	4.465.086.798,00	0,00	0,00
Restituzioni rimborsi recuperi e concorsi vari	0,00	648.905.357,07	648.905.357,07	648.905.357,07	0,00	0,00
Avanzo di esercizio precedente	0,00	2.171.357.036,92	2.171.357.036,92	2.171.357.036,92	0,00	0,00
TOTALE	**2.872.848.058**	**7.285.349.191,99**	**7.285.349.191,99**	**7.285.349.191,99**	**0,00**	**0,00**

Sul versante della spesa, dal lato della competenza le previsioni definitive risultano essere pari a euro 7.285.349.191,99, con un incremento rispetto alle previsioni iniziali di euro 4.412.501.133,99. Delle risorse definitivamente stanziate risultano impegnati euro 5.258.267.500,01; i pagamenti di competenza ammontano a 4.032.025.808,72 di euro.

GESTIONE DELLA SPESA

	Previsioni iniziali	Previsioni definitive	Impegni	Pagamenti	Residui passivi	Economie
Parte corrente	1.480.821.178	4.468.773.347,73	3.083.677.300,15	2.155.998.378,20	927.678.921,95	1.385.096.047,58
Conto	1.392.026.880	2.816.575.844,26	2.174.590.199,86	1.876.027.430,52	298.562.769,34	641.985.644,40

[27] A conclusione di questa ricognizione delle risorse rinvenibili nel MEF, come necessario presupposto per la specifica analisi del conto finanziario 2009 si ricorda che le previsioni contenute nel bilancio della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'anno 2010, sono formulate sulla base del disegno di legge di bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2010 (atto Senato 1791). Esse possono divergere da quelle definitive della legge di bilancio dello Stato. Con decreti di variazioni del Segretario generale sono poi apportate in corso di gestione le relative variazioni.

[28] Il conto finanziario della Presidenza del Consiglio, in base all'articolo 13 del dPCM che ne regola l'autonomia finanziaria e contabile, viene redatto per competenza e residui. Il bilancio di previsione, in base all'articolo 3, per competenza e cassa.

capitale						
TOTALE	**2.872.848.058**	**7.285.349.191,99**	**5.258.267.500,01**	**4.032.025.808,72**	**1.226.241.691,29**	**2.027.081.691,98**

La differenza tra impegni e previsioni definitive di competenza (somme pertanto rimaste disponibili al 31 dicembre 2009) costituiscono le economie (pari a 2.027.081.691,98) che si sono registrate nell'esercizio 2009, di seguito più in dettaglio esaminate.

Per quanto riguarda la gestione dei residui, il conto consuntivo 2009 presenta i valori illustrati sinteticamente nel prospetto che segue[29]:

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali a	Pagamenti b	Somme rimaste da pagare c	Differenza a-b-c
Parte corrente	1.120.247.897,25	592.825.974,43	469.311.229,76	58.110.693,06
Conto capitale	1.164.942.156,18	429.848.067,79	690.238.298,57	44.855.789,82
TOTALE	**2.285.190.053,43**	**1.022.674.042,22**	**1.159.549.528,33**	**102.966.482,88**

Ammontano quindi a euro 1.159.549.528,33 le somme rimaste da pagare sul conto dei residui che in aggiunta alle somme rimaste da pagare sul conto della competenza, pari a euro 1.226.241.691,29, determinano un importo totale di residui finali derivanti da esercizi precedenti pari a 2.385.791.219,62 euro.

In particolare si evidenzia che la differenza pari a 102.966.482,88 di euro è attribuibile per euro 52.014.821,08 a perenzioni amministrative, e per le restanti somme ad altre economie, come evidenziato nella relazione al conto finanziario 2009 redatta dalla Amministrazione.

Le tavole che seguono disaggregano la spesa per tutti i singoli centri di responsabilità, in riferimento alle varie fasi contabili della gestione. L'ultima tavola è riferita ai valori, distinti per macroaggregati, delle risorse disponibili a fine esercizio[30]:

GESTIONE DI COMPETENZA

Centro di Responsabilità		Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	*Somme rimaste da pagare*	Economie
1	Segretariato generale	458.501.139,00	917.654.618,57	658.124.570,62	611.809.596,33	46.314.974,29	259.530.047,95
2	Conferenza Stato Regioni	264.400,00	264.400,00	77.835,62	58.173,03	19.662,59	186.564,38
3	Rapporti con il Parlamento	924.700,00	924.700,00	614.016,16	546.922,81	67.093,35	310.683,84
4	Politiche comunitarie	2.947.700,00	3.122.618,54	2.180.023,49	1.329.518,27	850.505,22	942.595,05
5	Riforme istituzionali	1.075.780,00	1.105.780,00	485.776,00	452.712,82	33.063,18	620.004,00
6	Funzione pubblica	14.684.970,00	28.951.116,49	16.283.191,95	6.327.916,02	9.955.275,93	12.667.924,54
7	Affari regionali	80.196.243,00	194.664.739,14	69.213.421,02	54.285.415,41	14.928.005,61	125.451.318,12
8	Pari opportunità	36.107.645,00	157.381.781,49	25.989.253,30	6.525.207,61	19.464.045,69	131.392.528,19
9	Informazione ed editoria	263.967.400,00	346.045.368,92	341.672.062,92	193.771.432,38	147.900.630,54	4.373.306,00
10	Programma di Governo	3.718.100,00	3.709.798,88	1.543.325,49	971.504,93	571.820,56	2.166.473,39
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	16.565.800,00	48.449.022,41	29.079.265,80	25.462.502,43	3.616.763,37	19.369.756,61
12	Innovazione e tecnologie	737.352,00	210.177.376,11	34.654.985,32	6.276.081,23	28.378.904,09	175.522.390,79
13	Protezione civile	1.486.574.961,00	4.456.428.516,53	3.601.980.238,40	2.886.484.993,65	715.495.244,75	854.448.278,13
14	Politiche antidroga	10.460.686,00	30.731.904,06	30.171.762,30	3.035.711,96	27.136.050,34	560.141,76
15	Politiche per la famiglia	187.013.800,00	268.615.461,23	175.711.538,18	93.429.779,44	82.281.758,74	92.903.923,05
16	Gioventù	95.932.630,00	275.969.555,20	97.232.079,68	4.320.508,41	92.911.571,27	178.737.475,52
17	Sviluppo e competitività del turismo	76.576.146,00	189.611.361,56	61.612.379,64	31.653.726,52	29.958.653,12	127.998.981,92
18	Sport	133.110.606,00	149.064.072,86	110.900.410,49	104.596.895,76	6.303.514,73	38.163.662,37
19	Semplificazione normativa	3.488.000,00	2.477.000,00	741.363,63	687.209,71	54.153,92	1.735.636,37
	Totali	***2.872.848.058,00***	***7.285.349.191,99***	***5.258.267.500,01***	***4.032.025.808,72***	***1.226.241.691,29***	***2.027.081.691,98***

[29] Il conto consuntivo 2008 riportava residui provenienti dalla gestione di competenza pari a 1.198.752.824,32 euro e residui provenienti dalla gestione dei residui pari a 1.086.437.229,11, per un ammontare totale di residui finali 2008 pari a 2.285.190.053,43 euro. Questi costituiscono i residui iniziali 2009.

[30] Elaborazioni Corte dei conti su dati del sistema integrato Rgs-Cdc.

GESTIONE DEI RESIDUI

	Centro di Responsabilità	Residui iniziali	Pagamenti	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Somme rimaste da pagare (competenza e residui)
1	Segretariato generale	215.144.818,33	180.609.638,11	14.600.859,09	195.210.497,20	19.934.321,13	60.915.833,38
2	Conferenza Stato Regioni	14.943,65	13.769,18	413,69	14.182,87	760,78	20.076,28
3	Rapporti con il Parlamento	501.077,02	32.323,51	25.919,34	58.242,85	442.834,17	93.012,69
4	Politiche comunitarie	573.279,67	414.377,16	78.560,74	492.937,90	80.341,77	929.065,96
5	Riforme istituzionali	42.910,71	41.595,36	88,96	41.684,32	1.226,39	33.152,14
6	Funzione pubblica	49.313.064,00	29.968.257,93	11.548.108,52	41.516.366,45	7.796.697,55	21.503.384,45
7	Affari regionali	29.445.080,01	2.928.212,65	25.343.247,07	28.271.459,72	1.173.620,29	40.271.252,68
8	Pari opportunità	35.443.529,39	15.381.831,79	17.833.406,98	33.215.238,77	2.228.290,62	37.297.452,67
9	Informazione ed editoria	333.078.442,34	150.322.031,21	155.674.755,95	305.996.787,16	27.081.655,18	303.575.386,49
10	Programma di Governo	469.231,95	228.467,81	165.485,14	393.952,95	75.279,00	737.305,70
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	1.298.516,69	636.009,23	662.473,78	1.298.483,01	33,68	4.279.237,15
12	Innovazione e tecnologie	335.624.708,40	31.958.229,89	288.578.607,24	320.536.837,13	15.087.871,27	316.957.511,33
13	Protezione civile	620.211.693,69	286.041.722,77	313.131.353,88	599.173.076,65	21.038.617,04	1.028.626.598,63
14	Politiche antidroga	16.910.848,25	5.029.749,11	5.120.433,09	10.150.182,20	6.760.666,05	32.256.483,43
15	Politiche per la famiglia	286.502.729,68	177.039.295,43	108.785.739,52	285.825.034,95	677.694,73	191.067.498,26
16	Gioventù	157.991.160,85	46.378.852,22	111.525.088,34	157.903.940,56	87.220,29	204.436.659,61
17	Sviluppo e competitività del turismo	80.877.093,57	28.664.880,42	51.719.934,22	80.384.814,64	492.278,93	81.678.587,34
18	Sport	121.533.004,96	66.821.378,92	54.711.621,85	121.533.000,77	4,19	61.015.136,58
19	Semplificazione normativa	213.920,27	163.419,52	43.430,93	206.850,45	7.069,82	97.584,85
	Totali	***2.285.190.053,43***	***1.022.674.042,22***	***1.159.549.528,33***	***2.182.223.570,55***	***102.966.482,88***	***2.385.791.219,62***

MACROAGGREGATI DELLE RISORSE DISPONIBILI AL 31/12/2009

	Centro di Responsabilità	Parte corrente					Parte capitale	
		Funzionamento	Interventi	Oneri comuni	Trattamenti di quiescenza	*totale parte corrente*	Investimenti	Totale
1	Segretariato generale	58.123.305,24	40.757.887,43	160.284.436,92	97.258	259.262.887,59	267.160,35	**259.530.047,94**
2	Conferenza Stato Regioni	186.564,38				186.564,38		**186.564,38**
3	Rapporti con il Parlamento	310.683,84				310.683,84		**310.683,84**
4	Politiche comunitarie	794.045,89	147.872,16			941.918,05	677,00	**942.595,05**
5	Riforme istituzionali	620.004,00				620.004,00		**620.004,00**
6	Funzione pubblica	806.456,04	6.023.644,81			6.830.100,85	5.837.823,69	**12.667.924,54**
7	Affari regionali	1.251.292,72	124.066.986,48			125.318.279,20	133.038,92	**125.451.318,12**
8	Pari opportunità	3.925.941,30	127.466.586,89			131.392.528,19		**131.392.528,19**
9	Informazione ed editoria	190.733,67	4.182.572,33			4.373.306,00	9.980,00	**4.383.286,00**
10	Programma di Governo	2.166.473,39	0,00			2.166.473,39		**2.166.473,39**
11	Programmazione e coordinamento della politica economica	1.692.269,84	17.667.506,77			19.359.776,61		**19.359.776,61**
12	Innovazione e tecnologie	3.010.211,56	12.819.072,63			15.829.284,19	159.693.106,60	**175.522.390,79**
13	Protezione civile	26.661.889,94	507.217.755,19			533.879.645,13	320.568.633,00	**854.448.278,13**
14	Politiche antidroga	434.902,42	125.239,34			560.141,76		**560.141,76**
15	Politiche per la famiglia	148.051,24	92.755.871,81			92.903.923,05		**92.903.923,05**
16	Gioventù	167.594,73	178.569.880,79			178.737.475,52		**178.737.475,52**
17	Sviluppo e competitività del turismo	7.554.078,92	2.373.548,28			9.927.627,20	118.071.354,72	**127.998.981,92**
18	Sport	371.777,46	388.014,80			759.792,26	37.403.870,11	**38.163.662,37**
19	Semplificazione normativa	1.735.636,37				1.735.636,37		**1.735.636,37**
	Totali	*110.151.912,95*	*1.114.562.439,71*	*160.284.436,92*	*97.258,00*	*1.385.096.047,58*	*641.985.644,39*	
				Somme disponibili al 31/12/2009		**1.385.096.047,58**	**641.985.644,39**	**2.027.081.691,97**
							TOTALE AVANZO AL 31/12/2009	**2.027.081.691,97**

Lo scostamento tra le previsioni di competenza e gli effettivi impegni di spesa (nell'esercizio in esame pari a 2.027.081.691,98 e nell'esercizio 2008 pari a 2.031.000.582.65) è particolarmente significativo, anche per l'utilizzazione specifica, in forza dell'articolo 11 del dPCM sull'autonomia contabile, dell'istituto del riporto.

Tali economie - registratesi costantemente nell'ambito della gestione di competenza del Centro di Responsabilità 13 "Protezione civile" - evidenziano una significativa incidenza anche con riguardo alle nuove "politiche attive", per la difficoltà connessa all'attivazione delle relative risorse, in quanto impegnate solo a termine di complesse fasi procedurali.

Con riguardo alle singole voci che compongono le economie riferite al Centro di Responsabilità Protezione civile, complessivamente pari nell'esercizio 2009 a euro 854.448.278,13, rilevante è l'importo che attiene al capitolo 702, riguardante le spese dirette a fronteggiare lo stato di emergenza in relazione agli eventi sismici che hanno colpito la regione

Abruzzo. Con uno stanziamento definitivo (quello iniziale è pari a zero in quanto trattasi di capitolo di nuova istituzione) di 1.668.838.845,50 euro[31] e impegni pari a 1.294.938.576,80 euro (di cui risultano pagati euro 909.375.376,29), le economie ammontano a 373.900.268,70 euro.

Altre economie si riferiscono principalmente ai capitoli di seguito citati:

- capitolo 980, relativo a contributi e finanziamenti per fronteggiare interventi di diversa natura connessi alle calamità naturali ed antropiche che hanno interessato il territorio nazionale come disciplinato da specifiche norme, per un ammontare pari a 96.876.652 euro;
- capitolo 958, per gli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi, per un ammontare pari a 72.813.177 euro;
- capitolo 756, relativo a spese per l'acquisto, manutenzione, riparazione, leasing, noleggio, esercizio, di mezzi aerei, per un ammontare pari a 69.784.223,67 euro;
- capitolo 951, quale fondo per interventi a tutela delle popolazioni colpite da eventi atmosferici avversi verificatesi nell'ultimo triennio, con una economia pari a 50.000.000 euro.

Sempre per la Protezione civile, nell'esercizio 2008 si erano registrate economie pari a 879.855.619,03 euro: rilevanti quelle nei capitoli di spesa per le ricorrenti emergenze riguardanti gli eventi sismici, alluvionali, i nubifragi, i vulcani, le mareggiate (capitolo 957, con euro 193.969.991 di economie), nonché quelli relativi agli oneri derivanti dalla concessione di contributi per l'ammortamento di mutui contratti dalle regioni a seguito di eventi calamitosi (capitolo 958, con economie di 279 milioni circa). Rilevanti anche le economie registrate nel capitolo del fondo regionale della protezione civile[32] (capitolo 972) pari a 146.014.200 milioni e quelle relative ai contributi e finanziamenti per fronteggiare interventi di diversa natura connessi alle calamità naturali ed antropiche che hanno interessato il territorio nazionale (capitolo 980), pari a 96.999.032 milioni.

Di seguito si evidenzia l'andamento delle somme riassegnate negli ultimi tre esercizi conclusi:

CONSUNTIVI PCM - PROTEZIONE CIVILE

Stanziamenti finali				*di cui somme provenienti dall'esercizio precedente e riassegnate ai sensi dell'art.11 dpcm 9/12/02*			
2005	**2006**	**2007**	**2008**	***2005***	***2006***	***2007***	***2008***
3.077.667.760	2.742.578.791,76	2.823.331.006,67	3.012.078.382,75	*1.172.580.340,03*	*1.095.893.444,58*	*711.473.790*	*804.786.413*

Si riportano inoltre le risultanze della gestione di cassa dell'esercizio 2009 nel seguente prospetto, utilizzando i dati resi disponibili dal sistema informativo Cdc-Rgs:

GESTIONE DI CASSA

	Previsioni iniziali	**Variazioni**	**Previsioni definitive**	**Pagamenti totali**	**Economie**
Parte corrente	1.480.821.178	4.098.980.731,56	5.579.801.909,56	2.748.824.352,63	2.830.977.556,93
Conto capitale	1.392.026.880	2.589.491.120,44	3.981.518.000,44	2.305.875.498,31	1.675.642.502,13
TOTALE	**2.872.848.058**	**6.688.471.852**	**9.561.319.910,00**	**5.054.699.850,94**	**4.506.620.059,06**

[31] In tale ammontare sono ricompresi euro 32.172.542 quali donazioni finalizzate al progetto C.A.S.E.

[32] Il fondo istituito con l'articolo 138, comma 16, della legge finanziaria per il 2000, n.388 (integrato dall'articolo 19 sexties del decreto legge 266/04 convertito dalla legge 306/04, che ne disponeva la proroga per gli anni 2005, 2006 e 2007) è destinato dalle Regioni al finanziamento degli interventi per le calamità naturali di livello regionale e al potenziamento delle strutture regionali di protezione civile, del volontariato di protezione civile regionale e della colonna mobile nazionale delle Regioni; si tratta dell'attrezzatura necessaria a fornire in caso di calamità, assistenza alla popolazione con tende, ospedali da campo e quanto altro necessario. Nel 2008 il bilancio della Presidenza indicava una previsione iniziale di 138 milioni e definitiva di 146,014 milioni, passate ad economie, e così "riportate" alla competenza 2009; risultano impegnati euro 118.013.935,95 e pagati euro 12.531.637,15 sul fondo, non rifinanziato.

Con riguardo alla classificazione economica, riferita ai pagamenti, sia in conto competenza che residui, il sistema informativo Cdc-Rgs consente di disaggregare le voci del bilancio della Presidenza. Il quadro dettagliato in termini di classificazione economica viene rappresentato nel prospetto che segue:

Stipendi	*186.237.029,69*
Straordinario	*7.653.851,52*
Fua	*48.596.057,75*
Altri compensi	*33.556.377,04*
Buoni pasto	*4.526.229,95*
Altro	*13.200,00*
contributi sociali effettivi a carico del datore di lavoro	*2.656.244,63*
contributi sociali figurativi a carico del datore di lavoro	*210.777,08*
TOTALE REDDITI DI LAVORO DIPENDENTE Cat1	***283.449.767,66***
consumi intermedi	*900.000,00*
acquisto beni di consumo	*6.085.771,43*
pubblicazioni periodiche	*589.255,17*
acquisti servizi di noleggi locazioni leasing	*21.945.294,23*
manutenzione ordinaria	*21.541.185,16*
utenze servizi ausiliari spese di pulizia	*16.164.654,97*
Spese postali e valori bollati	*811.105,50*
corsi di formazione	*618.554,08*
Spese per accertamenti sanitari resi necessari dall'attività lavorativa	*7.865,92*
Spese di rappresentanza, relazioni pubbliche convegni e mostre pubblicità	*11.408.838,48*
commissioni comitati consigli	*6.734.378,36*
compensi per incarichi continuativi	*3.586.596,24*
studi consulenze indagini	*38.627.719,38*
indennità di missione e rimborsi spese di viaggi	*7.750.531,18*
altri servizi	*63.875.976,51*
TOTALE CONSUMI INTERMEDI Cat.2	***200.647.726,61***
prestazioni di assistenza sociale	*547.955,83*
altre prestazioni	*4.665,78*
trasferimenti di assistenza sociale	*93.234,34*
istituzioni sociali private	*39.564.976,85*
TOTALE TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE Cat.5	***40.210.832,80***
trasferimenti correnti a imprese	*297.834.501,36*
contributi alle importazioni	*0,00*
altri trasferimenti ad imprese	*31.328.531,99*
TOTALE TRASFERIMENTI CORRENTI AD IMPRESE Cat.6	***329.163.033,35***
fondi speciali	*1.891.179.342,93*
fondi di riserva	*82.340,79*
altre somme non altrove classificate	*4.091.308,49*
ALTRE USCITE CORRENTI Cat.12	***€ 1.895.352.992,21***
Mezzi di trasporto	*11.896.011,00*
Mobili macchinari attrezzature	*1.291.228,38*
fabbricati residenziali	*967.783,16*
fabbricati non residenziali	*10.227.250,20*
Opere pubbliche	*2.134.991.121,58*
software hardware	*71.444.719,00*
altri investimenti	*62.109.533,92*
TOTALE INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI TERRENI Cat.21	***€ 2.292.927.647,24***
contributi agli investimenti ad enti produttori di servizi assistenziali ricreativi culturali	*12.947.851,07*
TOTALE CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE Cat.22	***€ 12.947.851,07***
TOTALE PAGAMENTI	**€ 5.054.699.850,94**

4. Profili generali della organizzazione

Con riguardo ai raccordi tra profili di bilancio ed aspetti organizzativi, va considerata positivamente le scelta operata in adesione alle indicazioni già espresse dalla Corte[33], di dare maggiore leggibilità, nel rendiconto 2009, ai dati relativi alle "strutture di missione", previste dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, all'articolo 7, comma 4, e successive modificazioni. Sono state, infatti introdotte apposite voci di spesa (capp. 124 e 125) destinate ad evidenziare gli oneri del personale utilizzato da tali strutture e sono stati, altresì, costituiti i *piani gestionali* per monitorare, in corso d'anno, le diverse tipologie di uscita.

Nel corso del 2009, con dPCM del 29 ottobre 2009, sono state istituite ai sensi dell'articolo 7, commi 2 e 3, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, le nuove strutture generali del *Dipartimento della gioventù*, del *Dipartimento per le politiche antidroga,* del *Dipartimento per le politiche della famiglia* e dell'*Ufficio per lo sport* e sono state contestualmente soppresse le preesistenti analoghe strutture di missione.

Va evidenziato come presso il Segretariato generale sia accentrata la gestione delle spese di tutto il personale, compreso quello della Protezione civile[34], e delle spese per beni e servizi (ad eccezione della Protezione civile).

Per quanto riguarda le spese per il personale di *line*, nella relazione al consuntivo operata dall'Amministrazione, si rileva un aumento del 5 per cento, indotto all'applicazione del nuovo contratto collettivo nazionale di lavoro (che ha portato da 36 a 38 le ore settimanali di lavoro) e del contratto collettivo nazionale integrativo di lavoro del personale non dirigenziale per il quadriennio normativo 2006-2009 e per il biennio economico 2006-2007. Si rileva, altresì, un aumento del 5 per cento delle spese per il personale di diretta collaborazione derivante essenzialmente dalla molteplicità degli organi politici di vertice. Nella stessa relazione si evidenziano, peraltro, i risultati conseguiti a seguito dell'adozione dei ddPCM, in data 12 e 16 maggio 2008, volti alla riduzione dei costi degli apparati che supportano le autorità politiche, operando una uniformità dei trattamenti relativi al personale per la diretta collaborazione.

In riferimento ai capitoli del Centro di Responsabilità Segretariato generale, sui quali erano state apportate significative riduzioni nel bilancio di previsione 2009, nel consuntivo gli stanziamenti definitivi di competenza si discostano da quelli inizialmente preventivati con differenti percentuali. Nel complesso gli stanziamenti disposti sugli stessi capitoli aumentano del 33 per cento.

	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni	Pagamenti
Cap.187 Acquisto di beni di consumo e di servizi strumentali al funzionamento degli uffici ed alle esigenze istituzionali e di decoro delle autorità politiche presenti presso le sedi della PCM	1.900.000	2.400.000	2.306.863,19	1.627.477,21
Cap.188 Spese per progettazioni studi indagini e rilevazioni ivi comprese quelle concernenti Palazzo Chigi ed il patrimonio immobiliare	100.000	410.000	409.594,66	326.748
Cap 190 Spese per forniture e lavori tipografici, stampati e speciali pubblicazioni e avvisi di gara	300.000	210.810,80	204.210,36	132.496,96
Cap 191 Manutenzione conduzione e riparazione degli immobili e degli impianti adattamento e ripulitura dei locali manutenzione dei giardini e parchi annessi agli immobili	9.000.000	12.108.938,00	11.994.048,48	9.564.811,51
Cap.192 Spese per l'assegnazione delle autovetture per il servizio di tutela	957.000	983.038,51	982.845,14	853.301,92
Cap.193 Spese postali e telegrafiche	300.000	300.000	274.232,33	234.232,33
Cap.201 Spese di facchinaggio e trasporto	500.000	1.080.000	1.074.221,57	891.506,92
Cap.218 Spese per l'organizzazione e la partecipazione ad incontri di studio convegni congressi mostre ed altre manifestazioni	100.000	169.419,60	168.519,60	168.519,60
Cap. 219 Spese per canoni telefonici satellitari e di telecomunicazioni	2.000.000	2.500.000	2.331.782,99	2.111.071,00

[33] Sezione centrale del controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, Delibera 4 del 2009.

[34] Gli stanziamenti relativi agli emolumenti fissi per il personale del ruolo speciale della protezione civile, la cui sia gestione è accentrata presso il Segretariato generale, per il 2010 trovano la loro allocazione presso il CdR 13 Protezione civile al capitolo di nuova istituzione 679; per l'esercizio 2010 risultano stanziati euro 21.750.000.

Si riportano i dati finanziari per macroaggregati del Centro di Responsabilità.

PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI SEGRETARIATO GENERALE- esercizio 2009
GESTIONE DI COMPETENZA

valori assoluti

	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	**452.726.139,00**	**835.085.131,68**	**575.822.244,09**	**534.086.770,04**	**41.735.474,05**	**259.262.887,59**
funzionamento	263.468.639,00	406.301.189,19	348.177.883,95	309.628.683,73	38.549.200,22	58.123.305,24
Interventi	182.787.000,00	266.360.775,78	225.602.888,35	224.373.003,52	1.229.884,83	40.757.887,43
oneri comuni	6.370.500,00	162.323.166,71	2.038.729,79	82.340,79	1.956.389,00	160.284.436,92
trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	100.000,00	100.000,00	2.742,00	2.742,00	0	97.258,00
Spese in conto capitale	**5.775.000,00**	**82.569.486,89**	**82.302.326,53**	**77.722.826,29**	**4.579.500,24**	**267.160,36**
investimenti	5.775.000,00	82.569.486,89	82.302.326,53	77.722.826,29	4.579.500,24	267.160,36
Totale	**458.501.139,00**	**917.654.618,57**	**658.124.570,62**	**611.809.596,33**	**46.314.974,29**	**259.530.047,95**

GESTIONE DEI RESIDUI

	Residui iniziali	Pagato	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Residui perenti	Residui totali (gestione competenza e residui)
Spese correnti	**64.876.164,54**	**35.713.462,45**	**11.934.799,79**	**47.648.262,24**	**17.227.902,30**	**6.879.032,18**	**53.670.273,84**
funzionamento	52.001.172,16	27.648.018,65	7.525.272,93	35.173.291,58	16.827.880,58	6.479.010,46	46.074.473,15
interventi	12.874.992,38	8.065.443,80	4.409.526,86	12.474.970,66	400.021,72	400.021,72	5.639.411,69
oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.956.389,00
trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Spese in conto capitale	**150.268.653,79**	**144.896.175,66**	**2.666.059,30**	**147.562.234,96**	**2.706.418,83**	**0,00**	**7.245.559,54**
investimenti	150.268.653,79	144.896.175,66	2.666.059,30	147.562.234,96	2.706.418,83	0,00	7.245.559,54
totale	**215.144.818,33**	**180.609.638,11**	**14.600.859,09**	**195.210.497,20**	**19.934.321,13**	**6.879.032,18**	**60.915.833,38**

GESTIONE DI CASSA

	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie	Massa spendibile	Coefficiente di realizzazione della spesa (%)
Spese correnti	**452.726.139,00**	**891.126.223,83**	**569.800.232,49**	**321.325.991,34**	**899.961.296,22**	**63,31**
funzionamento	263.468.639,00	449.467.294,39	337.276.702,38	112.190.592,01	458.302.361,35	73,59
interventi	182.787.000,00	279.235.762,73	232.438.447,32	46.797.315,41	279.235.768,16	83,24
oneri comuni	6.370.500,00	162.323.166,71	82.340,79	162.240.825,92	162.323.166,71	0,05
trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	100.000,00	100.000,00	2.742,00	97.258,00	100.000,00	2,74
Spese in conto capitale	**5.775.000,00**	**232.838.140,68**	**222.619.001,95**	**10.219.138,73**	**232.838.140,68**	**95,61**
investimenti	5.775.000,00	232838140,7	222.619.001,95	10.219.138,73	232.838.140,68	95,61
totale	**458.501.139,00**	**1.123.964.364,51**	**792.419.234,44**	**331.545.130,07**	**1.132.799.436,90**	**69,95**

Si ricorda che con dPCM 1 ottobre 2008 è stato istituito il "Dipartimento per le risorse strumentali", struttura generale nell'assetto organizzativo della Presidenza deputata alla gestione

degli immobili e all'approvvigionamento di beni e servizi inclusi quelli di natura informatica[35]. Nell'ambito della gestione e fornitura di risorse strumentali, l'Amministrazione informa che l'utilizzo del "*global service*" verrà ulteriormente esteso nel 2010 a tutte le attività dipartimentali, comprese quelle relative ai servizi informatici, alla manutenzione delle infrastrutture e delle reti informatiche e telefoniche ed ai servizi di assistenza utenti (ad esclusione dei contratti di manutenzione di sistemi e *software* su cui c'è una privativa industriale).

A chiusura di questa sintetica analisi sui profili generali della organizzazione della Presidenza del Consiglio dei ministri, è necessario richiamare i compiti affidati all'ufficio per il controllo interno (UCI) operante nell'ambito del Segretariato generale, anche sulla base di quanto rappresentato nella recente indagine approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione, relativa al funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009[36]. In tale analisi si sono evidenziati gli aspetti strutturali e funzionali anche dell'UCI. Con riguardo al primo aspetto va considerato che alla sua direzione è preposto un Collegio che ne determina indirizzi, fasi progettuali, metodologie e criteri di valutazione, da adeguare alla verifica dell'efficacia e del buon andamento di un'amministrazione che presenta forte peculiarità. Sul piano funzionale, i compiti dell'Ufficio, indicati nel decreto di costituzione, risultano distribuiti tra le tre previste distinte articolazioni (Servizio per il controllo strategico, Servizio per il controllo di gestione e Servizio per la valutazione della dirigenza), con talune attività svolte in comune. Tutte le articolazioni operano a supporto del Segretario generale[37], che emana l'annuale direttiva per l'azione amministrativa rivolta agli uffici del segretariato generale e ai dipartimenti della Presidenza[38]. Vanno evidenziati i riflessi sulla funzionalità dei controlli interni derivanti dall'attribuzione alla Presidenza del Consiglio di nuove strutture e competenze, così come le difficoltà rappresentate con riguardo alla operatività sull'intero perimetro di strutture e funzioni amministrative, attesa la riferita complessità dell'apparato. E', infine, da considerare che l'intera

---

[35] Da rilevarsi che è stato emanato, in data 18 gennaio 2010, il decreto del Segretario generale (in attuazione dell'articolo 5 del dPCM 1 ottobre 2008) relativo alla organizzazione interna del Dipartimento.

[36] Nella indagine su "Il funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009", approvata con la recente delibera della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato n. 11/2010/G del 28 maggio 2010 è stato rilevato il funzionamento dei Servizi di controllo interno che hanno operato nel periodo 2008-2009 nell'ambito degli Uffici di diretta collaborazione dei Ministri e presso la Presidenza del Consiglio, verificando il grado di attuazione del d.lgs. n. 286 del 1999, a distanza di dieci anni dalla sua entrata in vigore.

[37] Cfr. art. 32 del dPCM 23 luglio 2002.

[38] Le direttive del Segretario generale degli ultimi anni hanno posto l'accento sul potenziamento del monitoraggio delle attività di ciascuna area operativa per seguire nelle varie fasi i processi di riorganizzazione e di realizzazione degli obiettivi assegnati, e in correlazione si è avviata una rigorosa pianificazione dei controlli. Per il conseguimento dell'obiettivo, e allo scopo di razionalizzare e contenere le spese di funzionamento della Presidenza del Consiglio, l'Ufficio per il controllo interno e l'Ufficio centrale di bilancio della Ragioneria hanno operato in stretto raccordo, secondo modalità preventivamente individuate per rilevare gli andamenti della gestione ed i costi complessivamente sostenuti. Qualità e innovazione, efficienza organizzativa, riduzione dei costi sono le priorità individuate anche dalla direttiva del Segretario generale per il 2010. Come si è osservato nella citata relazione, al di là di tale caratteristica organica e strutturale, l'UCI della Presidenza del Consiglio risulta avere operato secondo le regole e i criteri definiti dal d.lgs. n. 286 del 1999 per i controlli interni. Si segnala, in particolare, la cadenza semestrale di rilevazione delle informazioni relative ai costi sostenuti. L'UCI si è dotato di un proprio piano operativo articolato per obiettivi e distinto per fasi successive di controllo, utilizzando processi di rilevazione ed elaborazione di informazioni che mirano ad integrare i dati di contabilità finanziaria con elementi di diversa natura, necessari ad evidenziare i costi effettivamente sostenuti dalle strutture del Segretariato generale e dai Dipartimenti, per la costruzione di una contabilità economica più articolata. Gli indicatori per misurare efficacia, efficienza ed economicità delle gestioni, ancora perfettibili, tendono a registrare sia la composizione delle singole tipologie di spesa, sia l'onere percentuale di incidenza sui costi totali. La frequenza ravvicinata delle rilevazioni, adottata fino ad ora in fase sperimentale per alcune spese nell'ambito delle più dirette strutture del Segretariato generale, ha dato utili risultati e se ne prevede una progressiva estensione alla gestione complessiva venendo a interessare tutti i dipartimenti. Ciò dovrebbe consentire di adottare ulteriori interventi di razionalizzazione dei procedimenti e riduzioni più mirate di spesa.

attività del controllo interno va oggi a misurarsi, pur nella riconosciuta peculiarità, anche con l'impianto disegnato dal d.lgs 27 ottobre 2009, n. 150[39].

Da ultimo, va svolto un cenno in tema di concessione di assegno vitalizio a cittadini benemeriti ai sensi della legge 440/1985[40]: al riguardo è intervenuto il Dpcm 4 febbraio 2010 (G.U. 8 aprile 2010 n. 81) recante *Determinazione dei criteri e delle modalità per la concessione dei benefici economici previsti dalla legge n. 440/1985*, che segue alla deliberazione n. 15/2009/P della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo, in cui si richiedeva l'adozione di ponderati criteri generali, ai quali conformare l'azione amministrativa in relazione alla specifica tematica.

[39] L'Amministrazione informa che con decreto del Segretario Generale del 28 gennaio 2010 è stata costituita un apposita commissione con il compito di procedere alla redazione dei decreti di attuazione dell'articolo 74 comma 3 del decreto legislativo n. 150 del 2009.

[40] Sul capitolo 230 del bilancio della Presidenza, CdR 1 "Segretariato generale", è allocato il 'Fondo per gli interventi a favore di cittadini illustri che versino in stato di particolare necessita', recante euro 755.000 come stanziamento definitivo, con impegni e pagamenti per euro 547.955,83.

PARTE II– LE POLITICHE ATTIVE

5. I raccordi con la UE e con le autonomie territoriali

Il ruolo di raccordo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le Autonomie territoriali è svolto sia attraverso moduli concertativi, soprattutto con il sistema delle Conferenze, sia con l'attività del Dipartimento affari regionali. In attuazione delle riforme sul decentramento amministrativo, della legge 15 marzo 1997 n. 59 e legge 15 maggio 1997 n. 127 e dei decreti legislativi attuativi[1] ed ancor più a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, e della legge 5 giugno 2003, n. 131, le Regioni e le altre Autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte nella definizione delle strategie settoriali, in base ai principi di concertazione e leale collaborazione.

L'osservazione delle funzioni esplicate dalle Conferenze Stato-Regioni ed Unificata, ha posto in evidenza i profili quantitativi e qualitativi dei moduli negoziali fra i livelli di governo. Ha messo anche in luce che, nella prassi, la consultazione delle Autonomie territoriali è stata affiancata e via via sostituita da accordi e da un confronto intenso con il sistema delle Autonomie, che ha consentito di dare seguito a politiche condivise, supportate dalla funzione di coordinamento non solo nei confronti delle Regioni e degli Enti locali, ma anche rispetto alle Amministrazioni centrali, al fine di garantire l'esercizio armonico delle rispettive funzioni.

La Conferenza Stato-Regioni e la Conferenza Unificata, soprattutto alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, hanno assunto, nel sistema delle autonomie, un ruolo sempre più determinante, di raccordo fondamentale, quale sede di composizione degli interessi dei diversi equiordinati livelli istituzionali.

L'attività delle Conferenze, disciplinata ora in via generale dal decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, è stata successivamente richiamata da numerose disposizioni normative, non da ultimo dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 131/2003, e dalla legge 4 febbraio 2005 n. 11, in materia di partecipazione degli Enti locali al processo normativo comunitario, che nella specie prevedono l'adozione di atti tipici. I moduli di raccordo a disposizione delle Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Unificata sono gli atti stabiliti dalle citate norme e dalle altre disposizioni, che incidono prevalentemente sulla procedura e i termini degli atti tipizzati dal sopra richiamato d.lgs. 281.

Le principali tipologie di atti sono il parere[2], l'intesa[3], l'accordo[4], le deliberazioni[5], gli atti di acquisizione delle designazioni dei rappresentanti. Vi sono inoltre numerose situazioni collaborative quali i riparti di fondi e la costituzione di gruppi di lavoro. Infine, frequenti sono anche momenti di particolare rilevanza strategica: si ricorda al riguardo il "Patto per la salute", basilare documento programmatico per lo sviluppo di politiche condivise per la tutela della salute.

---

[1] D.lgs. 469/97; d.lgs. 143/97; d.lgs. 422/97; d.lgs. 112/98.

[2] Parere, obbligatorio nelle materie di competenza regionale e facoltativo qualora si ravvisi interesse delle autonomie territoriali nel provvedimento in esame.

[3] L'intesa prevista dal d.lgs. 281 del 1997, perfezionata mediante l'unanime assenso del Governo e delle autonomie, che qualora non sia raggiunto entro trenta giorni dalla prima seduta della Conferenza in cui l'oggetto è posto all'ordine del giorno, può essere superata con deliberazione motivata del Consiglio dei Ministri (di tipo debole) e l'intesa prevista dall'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 2003, diretta a favorire l'armonizzazione delle rispettive legislazioni o il raggiungimento di posizioni unitarie o il conseguimento di obiettivi comuni, per la quale è espressamente esclusa la possibilità di un suo superamento laddove non si sia perfezionato l'assenso unanime.

[4] In attuazione del principio di leale collaborazione e nel perseguimento di obiettivi di funzionalità, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, può essere concluso in sede di Conferenza, al fine di coordinare l'esercizio delle competenze dei diversi livelli di governo.

[5] Atto proprio della Conferenza, idoneo ad esprimere la volontà dell'organo, unitariamente inteso.

La Conferenza Stato-Regioni si avvale di un Ufficio di Segreteria[6], a composizione mista Stato-Regioni, che opera alle dirette dipendenze, secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza e sulla scorta delle indicazioni del Collegio. L'Ufficio di Segreteria istruisce i provvedimenti all'esame della Conferenza, mediante riunioni tecniche alle quali partecipano gli esperti delle Regioni e le amministrazioni statali che hanno elaborato il provvedimento; redige gli atti adottati dalla Conferenza Stato-Regioni; predispone i verbali delle sedute; assicura il raccordo tra le Amministrazioni statali e regionali; infine collabora con gli Uffici del Ministro per i Rapporti con le Regioni e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la verifica delle determinazioni della Conferenza e partecipa alle riunioni preliminari del Consiglio dei Ministri.

Dal 1990 al 2009, l'attività svolta dalla Conferenza Stato-Regioni si è profusa nell'adozione di n. 3.867 atti di varia tipologia, di cui 270 nel 2009[7].

L'attività della Conferenza unificata, che rappresenta la sede di connessione interistituzionale con tutte le autonomie regionali, si è espressa, dal 1997 al 2009, in n. 1.365 atti di cui n. 88 adottati nel 2009[8].

Si è riscontrato tuttavia che in alcuni periodi non si sono svolte le previste sedute delle conferenze, a causa di contrasti nei rapporti istituzionali dei diversi livelli di governo.

Le Conferenze hanno sinora svolto un ruolo prevalentemente consultivo: da ultimo hanno sempre più assunto di fatto una funzione partecipativa e di codecisione sui temi più rilevanti dell'attività di governo. Vi è una costante attività di raccordo, informazione e collaborazione fra Governo, Regioni e Autonomie locali, svolta anche attraverso il supporto tecnico della Segreteria delle Conferenze, e ciò ha consentito da un lato di conseguire gradi di cooperazione più significativi e dall'altro di conferire alle Conferenze in sede consultiva più rilievo, riscontrato fra l'altro nella propensione delle Commissioni parlamentari di merito ad adeguarsi al parere espresso dalle Conferenze nell'esercizio delle loro attività consultiva sugli schemi di atti normativi del Governo sottoposti al loro parere, ovvero nella formulazione di emendamenti condivisi in luogo di semplice parere sugli atti normativi del governo.

Le tematiche di maggior spessore segnate da questi moduli di condivisione sono sia con riferimento alle linee di politica economica nazionale, sia con riguardo all'istruzione, agli ammortizzatori sociali e FAS[9], al Piano casa[10] ed al Nuovo patto per la salute.

---

[6]Al CdR 2 Conferenza Stato-Regioni sono assegnate risorse per € 264.400 ed assunti impegni per €77.853 . La capacità di impegno è quindi non particolarmente elevata, pari al 29 per cento. L'organizzazione è così articolata, ai sensi dell'art. 3 del decreto del Ministro per gli affari regionali 22 luglio 2003: un direttore generale, 6 servizi ed una segreteria tecnica, diretti da dirigenti statali e regionali.

[7]Nel corso del 2009 la Conferenza Stato-Regioni ha, fra l'altro, espresso 81 pareri, raggiunto 82 intese, sottoscritto 30 accordi e indicato 64 designazioni.

[8]La stessa ha espresso 43 pareri, raggiunto 20 intese, sottoscritto 7 accordi , adottato 2 deliberazioni e indicato 12 designazioni.

[9]Accordo sottoscritto dal Governo e dalle Regioni e province autonome il 12 febbraio 2009 (presa d'atto) in materia di ammortizzatori sociali. Tra Governo e Regioni sono state individuate le risorse, sia statali che regionali, idonee ad affrontare il tema del finanziamento degli ammortizzatori in deroga, verificando in modo congiunto le rispettive quote di intervento. In questo contesto inoltre sono stati assunti impegni in merito all'utilizzazione del Fondo per le aree sottoutilizzate e, preso atto delle difficoltà riscontrate dalle regioni, è stata altresì concordata una proposta emendativa in relazione alla "nettizzazione" delle spese in conto capitale correlate ai finanziamenti comunitari ai fini del rispetto del patto di stabilità interno 2008.

[10] A titolo esemplificativo, in sede di Conferenza si è dato l'avvio ad una politica condivisa per la casa che possa affrontare con continuità le emergenze che si manifestano nel Paese, individuando in modo concertato gli spazi entro i quali ciascun livello di governo è chiamato a legiferare, la certezza della quantificazione delle risorse da ripartire tra le regioni per l'avvio degli interventi di edilizia residenziale pubblica, la previsione di attività di monitoraggio congiunto dell'avanzamento dei programmi regionali. Tutto ciò in un'ottica che, peraltro, consenta di evitare - o comunque ridurre - il contenzioso costituzionale.

Dal 1993 hanno contribuito alle attività della Conferenza Stato-Regioni numerosi Gruppi di lavoro, Comitati, Tavoli tecnici, attivi presso l'Ufficio di Segreteria, codificati dal decreto legislativo 281/1997[11].

Fra i principali Gruppi di lavoro, Comitati e Tavoli tecnici attivi presso l'Ufficio di Segreteria della Conferenza Stato-Regioni, che hanno operato, ovvero avviato l'attività nell'anno 2009, si segnala la *Commissione permanente per l'innovazione tecnologica nelle Regioni e negli Enti locali*, già istituita, con funzioni istruttorie e consultive, in linea con l'articolo 14, comma 3bis del decreto legislativo 7 marzo 2005, n.82, che prevede che in attuazione dell'articolo 117, secondo comma, lettera r), della Costituzione, lo Stato disciplini il coordinamento informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale, dettando anche le regole tecniche necessarie per garantire la sicurezza e l'interoperabilità dei sistemi informatici e dei flussi informativi per la circolazione e lo scambio dei dati e per l'accesso ai servizi erogati in rete dalle amministrazioni medesime. La Conferenza unificata rappresenta la sede per la definizione degli indirizzi utili sia per realizzare un processo di digitalizzazione dell'azione amministrativa coordinato e condiviso, sia per l'individuazione delle regole tecniche. Con delibera approvata il 29 ottobre 2009 dalla Conferenza Unificata, sono state apportate, per quanto attiene alla composizione, modifiche alla deliberazione del 14 settembre 2006, con la quale erano stati disciplinati i compiti e la composizione della commissione medesima. La Commissione ha a sua volta previsto un tavolo tecnico, con il compito di svolgere un'attività ricognitiva delle realtà territoriali mediante un censimento, che ha iniziato ad operare nel dicembre 2009.

Nel corso del 2009 si sono svolti tavoli di lavoro, attivati presso la Conferenza Unificata, sulle problematiche afferenti la sanità penitenziaria[12], anche con compiti di monitoraggio dei livelli di attuazione, valutazione dell'efficacia interventi, predisposizione indirizzi e strumenti di coordinamento.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5 della legge sul federalismo, nell'ambito della Conferenza Unificata, è stata istituita la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, quale organismo stabile di coordinamento. Sono previsti decreti legislativi, con i quali definire anche la disciplina il funzionamento e la composizione della conferenza. Allo stato sono in corso i lavori della Conferenza permanente[13].

Infine, è stata istituita, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, la *Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale*, con decreto del Presidente del

11

Anno	Atto Costitutivo	Denominazione
1993	25 marzo 1993	Gruppo di lavoro paritetico ISTAT – Regioni per il raccordo in materia di sistemi informativi statistici.
1997	Rep. n. 335 del 9 ottobre 1997	Gruppo permanente di lavoro in materia di difesa del suolo.
1997	Rep. n. 380 dell' 11 dicembre 1997	Comitato tecnico permanente di coordinamento in materia di agricoltura.
1999	Rep. n. 741 del 5 agosto 1999	Gruppo di lavoro in materia di sperimentazioni gestionali.
2000	Rep. n. 910 del 2 marzo 2000	Gruppo permanente di lavoro in materia di attuazione del federalismo.
2000	Rep. n. 1081 del 23/11/2000	Tavolo tecnico permanente - attività istruttorie in materia di informazione, formazione ed educazione ambientale – I.N.F.E.A.
2002	Rep. n. 1367 del 17/1/2002	Tavolo di coordinamento per il Sistema Nazionale di osservazione ed informazione ambientale.
2008	Rep. n.15 del 24/01/2008	Tavolo tecnico per la costituzione del sistema a rete.

[12] Tavoli tecnici a composizione mista Stato-Regioni ed Autonomie locali per l'attuazione del dPCM 1 aprile 2008, che disciplina, sulla base dei principi contenuti nell'art. 2, comma 283, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, le modalità, i criteri e le procedure per il trasferimento dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento della giustizia minorile del Ministero della giustizia al Servizio sanitario nazionale di tutte le funzioni sanitarie, dei rapporti di lavoro, delle risorse finanziarie e delle attrezzature e beni strutturali afferenti la sanità penitenziaria. Il lavoro di due tavoli tecnici - Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria" e "Comitato paritetico interistituzionale" per l'attuazione delle linee guida per gli interventi specifici negli ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) e nelle case di cura e custodia- ha consentito di perfezionare, in sede di Conferenza Unificata, numerosi accordi in materia e schemi di convenzione tipo.

[13] È stato emanato solo il Decreto legislativo sul federalismo demaniale – decreto legislativo 28 maggio 2010, n. 85 -, pubblicato in G.U. n. 134 dell'11 giugno 2010, in vigore dal 26 giugno 2010.

Consiglio dei Ministri 3 luglio 2009[14], ai sensi dell'art. 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie. In ossequio al disposto di cui all'articolo 27, comma 7 della citata legge sul federalismo fiscale, è stata attivato, presso la Conferenza Stato-Regioni, con dPCM 6 agosto 2009, un tavolo[15] di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, per individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della menzionata legge e dei principi che da essa derivano.

In Conferenza Stato-Regioni è stata sancita, in data 18 dicembre 2008[16], un'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dello sviluppo economico, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di rapporti internazionali in cui sono individuate modalità operative condivise in materia di attività a carattere internazionale svolta dalle Regioni e dalle Province autonome, sulla base del principio di leale collaborazione. A tal fine è stato costituito il previsto *Tavolo permanente sull'attività internazionale delle Regioni e province autonome*, che fra l'altro ha il compito di monitorare l'applicazione dell'intesa di coordinamento dell'azione internazionale ed infine di verifica e proposta di soluzioni per le eventuali problematiche. Il Tavolo permanente si è insediato l'11 dicembre 2009.

Infine, è stato costituito un Tavolo di monitoraggio e valutazione delle attività, istituito con l'intesa istituzionale, ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sugli "indirizzi per prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali negli edifici scolastici"[17]. E' stato predisposto un documento ricognitivo degli edifici scolastici[18].

È prevista la possibilità per le Regioni, le province autonome e gli Enti locali di partecipare al CIACE[19] quando all'ordine del giorno vi siano questioni di loro interesse. Il CIACE, nell'ambito del Dipartimento delle politiche comunitarie, si avvale di un Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento stesso ove opera anche l'ufficio di segreteria.

Si segnala che il 20 luglio 2009 è stato sottoscritto l'accordo interistituzionale tra il Governo e la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, al fine di consentire una maggiore partecipazione delle stesse al processo di formazione della legislazione comunitaria.

Il Dipartimento Politiche Comunitarie è la struttura di cui si avvale il Presidente del Consiglio dei Ministri nell'ambito dei rapporti tra il Governo italiano e le istituzioni europee. In particolare, svolge attività di coordinamento nelle fasi di formazione della normativa europea e nelle fasi di recepimento nell'ordinamento italiano.

---

[14] L'articolo 2, comma 1, di detto provvedimento prevede che l'organismo sia costituito da trenta componenti tra i quali sette rappresentanti tecnici delle Regioni, tre rappresentanti tecnici delle Province e cinque rappresentanti tecnici dei Comuni.

[15] Costituito dai Ministri per i rapporti con le regioni, per le riforme per il federalismo, per la semplificazione normativa, dell'economia e delle finanze e per le politiche europee nonché dai Presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome.

[16] Atto rep. 244/CSR.

[17] Atto di repertorio 7/CU del 28 gennaio 2009 e successiva rettifica atto repertorio 8/CU del 16 febbraio 2009 (sito 4.13/2009/7 CU).

[18] La percentuale degli edifici controllati alla fine del 2009 è di circa il 60 per cento, così come indicato nel documento consegnato dal rappresentante del Ministero dell'istruzione, università e ricerca all'inizio dell'ultimo incontro, tenuto il 3 dicembre 2009, ed integrato con la nota del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. I due documenti, così come richiesto in sede tecnica, sono stati successivamente completati da quelli del coordinamento delle Regioni, dall'ANCI e dall'UPI ed infine dal Ministero dell'economia e delle finanze, tale da costituire un unico documento-piattaforma di lavoro.

[19] Il CIACE è il Comitato interministeriale per gli affari comunitari europei istituito con la legge 4 febbraio 2005, n.11 "Norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo dell'Unione europea e sulle procedure di esecuzione degli obblighi comunitari".

Tra i compiti assegnati, il Dipartimento esercita un ruolo di coordinamento nell'ambito dell'attuazione della Strategia di Lisbona, previene il contenzioso comunitario, offre come centro SOLVIT[20] uno strumento per la soluzione di controversie trasfrontaliere e segue le questioni riguardanti la libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci.

Vanno tuttavia segnalate alcune problematiche relative ai rapporti con le Regioni e gli enti territoriali, atteso che, come riferisce l'amministrazione, a tutto il 2009, gli enti territoriali non avrebbero ancora provveduto alla designazione di rappresentanti regionali, in seno ai gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione Europea e ai Comitati della Commissione, ai sensi dell'accordo di cooperazione tra Governo e Regioni del 16 marzo 2006: ciò comporta che le Regioni esercitano solo una occasionale partecipazione alla c.d. fase ascendente (art.5 della legge n. 11/2005).

Analoghe considerazione riguardano gli Enti locali, la cui partecipazione alla definizione della posizione nazionale rimane su base facoltativa; tali enti verrebbero informati sui progetti e proposte di atti comunitari sulle materie di loro competenza, attraverso un portale denominato Europ@, anche se risultano raramente presentati apporti ed osservazione, così come molto sporadica sarebbe la partecipazione degli Enti locali alle riunioni tecniche preparatorie del CIACE.

Il ruolo di guida e di indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, nell'ambito qui esaminato, si è esplicato nel coordinamento delle politiche relative agli affari regionali.

Le attività esplicate dal Dipartimento affari regionali[21] si iscrivono con debita rilevanza nella funzione di raccordo e consolidamento del sistema dei rapporti con le autonomie territoriali.

L'impegno si è svolto sia sul versante delle funzioni istituzionali previste dall'art. 127 della Costituzione, nel seguire attentamente la legislazione regionale anche al fine di risolvere e prevenire il contenzioso di legittimità costituzionale, sia nel coordinamento delle attività e delle iniziative delle amministrazioni statali, ad opera dell'Ufficio per il federalismo amministrativo, nel processo di trasferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed agli Enti locali, ai sensi della citata legge 59/97, processo che mostra un quasi sostanziale completamento dell'attività normativa, ed un avvio di percorsi di revisione con integrazioni e modifiche di decreti attuativi più obsoleti.

L'attività si è anche indirizzata nell'armonizzare l'autonomia territoriale, nell'ambito degli indirizzi in materia di politica estera e di cooperazione internazionale, nell'assistere le autonomie territoriali nei rapporti con l'Europa ed altri organismi e soggetti internazionali e nel favorire la partecipazione e l'accesso delle Regioni e delle autonomie locali ai fondi comunitari mediante supporto formativo, informativo ed informatico.

Nell'ambito delle politiche attive intestate alla Presidenza del Consiglio, sono da segnalare anche le azioni intraprese al fine di supportare e monitorare la qualità dell'azione di Governo degli Enti locali e per il sostegno ad ambiti territoriali specifici o svantaggiati.

Il Dpef 2009-2013 pone l'attenzione in generale al federalismo fiscale e alla sua attuazione, quindi gli obiettivi da perseguire, previsti dalla vigente normativa ed individuati nel precedente documento[22], permangono nella loro valenza ultra annuale. Gli indirizzi programmatici, per il 2009, sono rinvenibili sinteticamente nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM e gli obiettivi strategici ed operativi sono stati definiti dalla direttiva per l'azione amministrativa, emanata in data 23 aprile 2009. Sono sottolineate la funzione di

---

[20] SOLVIT è una rete per la risoluzione di problemi *on line*, in cui gli Stati membri collaborano per risolvere concretamente i problemi derivanti dall'applicazione scorretta delle norme sul mercato interno da parte delle Amministrazioni pubbliche.

[21] Il particolare settore di seguito riferito è riconducibile alla missione 3 "Relazioni finanziarie con le Autonomie territoriali"- Programma 1 "Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore", intestato al C.d.R. 7.

[22] Il Dpef 2008-2011 pone l'obiettivo della concreta attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, attraverso il federalismo fiscale, ma anche attraverso il completamento del decentramento amministrativo, nel rispetto del principio di sussidiarietà. Il documento programmatico menziona anche interventi specifici a livello locale di sostegno a favore della montagna e dei territori insulari.

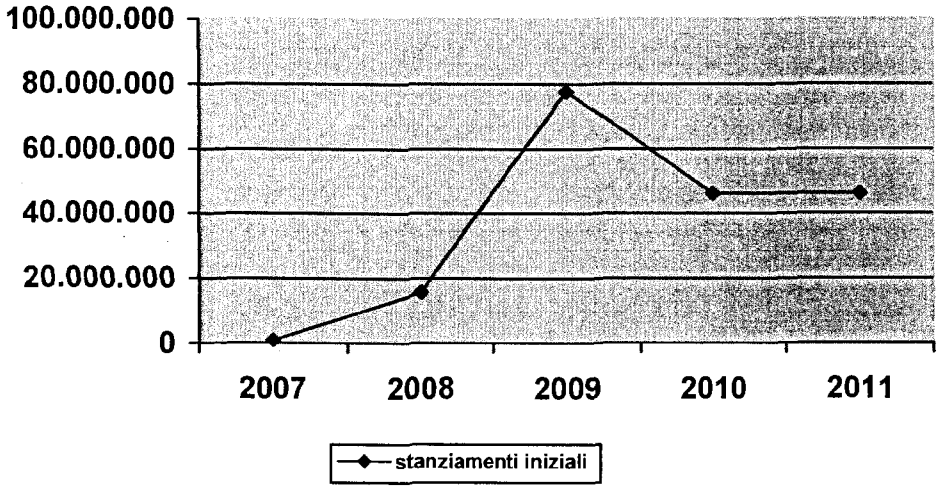
coordinamento e consolidamento del sistema dei rapporti tra le Regioni e le"azioni di sistema", relative alla cooperazione interistituzionale e alla capacità negoziale del sistema delle autonomie e sono richiamate le attività, normative e non, per il completamento del trasferimento delle funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, e per il raccordo fra tutti i livelli di istituzionali anche nell'ottica di prevenzione e deflazione del contenzioso. Infine sono indicate specifiche iniziative da proseguire, quali il progetto SFiR "Sistema per il Federalismo in Rete"[23], l'organizzazione di interventi di coordinamento, indirizzo e valutazione nonché la predisposizione di strumenti operativi finalizzati al miglioramento delle capacità progettuali delle Regioni, delle Autonomie locali e di altri soggetti interessati alla partecipazione a programmi e progetti dell'Unione Europea o di altri organismi stranieri e internazionali, da parte della apposita struttura di missione denominata Progetto opportunità delle Regioni in Europa - PORE. Infine, nell'ottica della concreta attuazione dell'articolo 119, quinto comma, della Costituzione, che consente allo Stato di destinare delle risorse aggiuntive ed effettuare interventi speciali in favore degli Enti locali, al fine di promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, sono previsti interventi nell'ambito delle Politiche di sostegno.

L'assetto organizzativo[24] ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, pur a seguito della riorganizzazione ad opera del dPCM del 29 ottobre 2009, che non ha riguardato il Dipartimento.

Il Dipartimento si è avvalso dell'ausilio di professionalità esterne consulenti/esperti.

L'analisi finanziaria generale evidenzia alcuni indicatori correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 7.

Il grafico indica l'andamento triennale delle risorse stanziate con elementi prospettici al 2011. L'incremento rispetto alle previsioni iniziali è riconducibile alle risorse per il Fondo nazionale per la montagna e per il Fondo aree territoriali svantaggiate. Si riscontra una linea in diminuzione nelle previsioni iniziali del 2010-2011, dovuto alla riduzione nelle previsioni iniziali del Fondo di sviluppo per le isole minori e delle spese in conto capitale - Fondo per il sostegno agli investimenti per l'innovazione negli Enti locali.



Lo stanziamento iniziale[25] ammonta ad euro 77.462.283 per le politiche ed euro 2.733.960 per il funzionamento. Le risorse definitivamente assegnate sono pari ad euro 194.664.739 di cui

[23] Il progetto è stato di recente integrato nel progetto "banca dati e sito *web* nel territorio italiano", trasferendone le competenze al Dipartimento per lo sviluppo delle economie territoriali, che lo svilupperà in raccordo con il DAR.

[24] 5 uffici di livello dirigenziale, di cui uno di particolare rilevanza: l'Ufficio per il federalismo amministrativo, istituito con dPCM 24 novembre 2003. Ogni ufficio è articolato in più servizi.

[25] I dati finanziari dell'esercizio sono esposti nella tabella in calce.

euro 180.215.805,42 per interventi ed euro 11.714.973,72 per investimenti. La spesa in conto competenza è realizzata al 78 per cento dell'impegnato, che però rappresenta solo il 36 per cento dello stanziamento definitivo. In relazione alla massa spendibile, è stato pagato il 25 per cento circa.

Il Dipartimento, cura, in primo luogo, l'esame delle leggi regionali[26], al fine di sollevare o resistere a questione di legittimità costituzionale, nelle funzioni previste dall'art. 127 della Costituzione, e nei conflitti di attribuzione, nel delicato ambito di ripartizione delle competenze statali e regionali, compito reso ancora più rilevante alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha incrementato la potestà legislativa delle Regioni, di fatto determinando un aumento della conflittualità[27]. La Corte costituzionale ha emesso n. 31 sentenze[28] e n. 9 ordinanze.

Al fine di prevenire il contenzioso, il Dipartimento ha curato un'attività di mediazione anche preventiva e raccordo con le Regioni, che si è conclusa con la sottoscrizione di intese. A titolo esemplificativo, si rammenta l'Intesa sul Piano-casa, siglata nell'aprile 2009, che definisce i confini tra le potestà legislative statali e regionali e le rispettive aree di intervento normativo.

Nell'ambito delle Attività internazionali e politiche settoriali[29] si è svolta un'attività[30] nel settore, atteso che le relazioni internazionali sono in aumento ed è sempre più necessario un momento di raccordo, di adeguata informazione sulle iniziative, di garanzia del rispetto delle procedure e di orientamento che armonizzi l'autonomia territoriale nell'ambito degli indirizzi in materia di politica estera e di cooperazione internazionale. Proprio in tal senso il Dipartimento partecipa ad un tavolo permanente, costituito il 15 dicembre 2009 presso la Conferenza Stato-Regioni in attuazione dell'intesa del dicembre 2008 in materia di rapporti internazionali. É stata attribuita al Dipartimento la tenuta del Registro dei gruppi europei di cooperazione internazionale (GECT), con dPCM del 6 ottobre 2009, nonché la competenza a procedere all'istruttoria a fini autorizzativi, ai sensi della legge n. 88/2009 di recepimento del Regolamento CE n. 1082/2006. In tale ambito, sono state esaminate alcune proposte[31], formulati indirizzi e garantita assistenza agli enti. È stata garantita anche la partecipazione al Consiglio d'Europa-Comitato per la democrazia locale e regionale ed alla Conferenza interministeriale dei ministri di settore.

Con riferimento alle politiche settoriali delle Regioni, l'attività si è esplicata nella partecipazione ad eventi comunicativi e nella realizzazione di campagne ed azioni informative.

Con riferimento all'obiettivo di supportare e monitorare la *qualità dell'azione di governo degli Enti locali* sono stati intrapresi molteplici interventi, anche finanziati con fondi comunitari.

---

[26] Nel 2009 a fronte di 683 atti esaminati vi sono state 68 impugnative di cui 18 con successiva rinuncia, ed 11 archiviate per decorrenza termini.

[27] Un volume curato, dall'Ufficio per le attività giuridiche e per le politiche regionali del Dipartimento, compie una dettagliata rassegna di giurisprudenza costituzionale dal 2001 al 2008, derivante dal contenzioso a seguito dei ricorsi proposti dal governo con riferimento alle leggi regionali ai sensi dell'art. 127 Costituzione, con l'indicazione in premessa delle più rilevanti pronunce del giudice delle leggi in ordine agli aspetti fondamentali del contenzioso fra Stato e Regioni, quali i parametri costituzionali utilizzabili dallo Stato, in riferimento alle censure e motivazioni ,ai contenuti necessari del ricorso.

[28] Fra le sentenze, n. 23 sono a favore dello Stato, 4 delle regioni, 3 parzialmente a favore, 1 cessata materia del contendere.

[29] La legge n. 131/2003 ha previsto, a carico delle Regioni e Province autonome, l'obbligo di comunicare preventivamente al Dipartimento le intese che stanno per concludere nelle materie di propria competenza legislativa con enti territoriali interni ad altri Stati, volte a favorire lo sviluppo economico, sociale e culturale. Anche le autonomie locali, in via preliminare, devono comunicare le attività di mero rilievo internazionale (ad esempio gli accordi di gemellaggio fra municipalità, missioni in paesi extra UE.).

[30] Esame di n. 33 proposte di intesa, assentite n. 26, e le altre in corso di istruttoria; n. 30 atti di gemellaggio, di cui n. 25 assentiti; presa d'atto di n.102 comunicazioni di attività di mero rilievo internazionale di cui n.14 di Enti locali; n.12 pareri espressi al ministero Affari esteri su proposte di accordi internazionali delle regioni ai sensi del comma 3 del citato art. 6 legge 133/2003.

[31] Il primo autorizzato in Italia nell'ottobre 2009 – Piemonte Liguria Val d'Aosta e due regioni francesi. In corso di istruttoria fra Veneto, Friuli e Slovenia; Sicilia Cipro Baleari.

Con riguardo a questi ultimi, nell'ambito del Programma operativo "Governance ed azioni di sistema" 2007-2013 (PON GAS), il Dipartimento è l'organismo intermedio dell'obiettivo "Capacità istituzionale", con complessive risorse pari a 35 milioni di euro. La finalità consiste nello sviluppo dei territori dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania ,Puglia ,Sicilia), per innalzare il livello dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed alle imprese, aumentando la capacità amministrativa degli enti territoriali[32]. Con il previo accordo, del settembre 2009, ed un protocollo d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica, anch'esso organismo intermedio, sono stati avviati gli interventi in varie tematiche, quali i servizi pubblici, il partenariato, il federalismo, la governance, la semplificazione normativa ed amministrativa, la concertazione[33].

L'Ufficio per il federalismo amministrativo[34], al fine di portare a termine il decentramento amministrativo[35], ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, della legge n. 59/1997 e n. 127/97 e dei decreti legislativi attuativi ed il trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in raccordo con il Ministro delle riforme per il federalismo, ha il compito precipuo di coordinare le attività e le iniziative delle amministrazioni statali volte ad individuare i beni e le risorse finanziare, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e compiti da conferire alle Regioni e agli Enti locali. Deve altresì promuovere iniziative per il sostegno e il funzionamento del conferimento delle funzioni, previe intese o accordi da definire in Conferenza unificata, con la predisposizione dei connessi provvedimenti amministrativi. Infine ha il compito di monitorare le suddette attività e risolvere le eventuali problematiche giuridico-amministrative. Il processo di decentramento amministrativo mostra un quasi sostanziale completamento dell'attività normativa ed un avvio di percorsi di revisione con integrazioni e modifiche di decreti attuativi più obsoleti. Da ultimo, in attuazione del federalismo amministrativo sono stati emanati tre nuovi dPCM nelle materie riguardanti strade - per la regione Liguria - servizi ferroviari regionali - per le province autonome di Trento e Bolzano - ed aree demaniali marittime - per il Friuli-Venezia Giulia[36]. Ed ancora, sono state concluse istruttorie propedeutiche alla predisposizione di schemi di dPCM e sono state avviate attività di esame coordinato in specifici ambiti, quali il demanio marittimo[37] sia delle Regioni a statuto ordinario che a statuto speciale, e le aree a rischio di incidente rilevante. L'esame avviene in tavoli tecnici di coordinamento amministrazioni centrali-Regioni. Permane ancora un'eccezione di non poco conto, che riguarda il mancato trasferimento delle funzioni in materia di catasto, per una complessiva rivalutazione in atto di questo ambito.

Nel particolare ambito dell'accesso ai fondi comunitari da parte delle autonomie territoriali opera il P.O.R.E.[38], con il compito di implementare la formazione, il supporto, l'informazione e la diffusione della conoscenza in materia di fondi tematici comunitari, presso gli operatori regionali e locali per la predisposizione di progetti, la partecipazione a bandi europei e la negoziazione di accordi di cooperazione internazionale. La Struttura ha realizzato l'informazione attraverso pubblicazioni, convegni anche con il supporto telematico sul proprio sito istituzionale. Le tipologie d'intervento sono state orientate al coordinamento indirizzo e

---

[32]Obiettivo specifico del DAR: "Migliorare la capacità interistituzionale e le capacità negoziali con specifico riferimento al settore del partenariato pubblico privato".

[33]Progetti avviati e che avranno termine nel 2011: "Regioni semplici- Regioni da semplificare per i cittadini e le imprese"; Sostegno all'innovazione dei modelli di partenariato","Sistemi di premialità e *governance* nei servizi pubblici" Gli aggiudicatari sono in preponderanza università e fondazioni.

[34]Istituito con dPCM 24 novembre 2003, opera alle dirette dipendenze del Ministro per gli affari regionali.

[35]I principi fondamentali del processo di riforma e del conferimento di funzioni sono stati e sono il principio di sussidiarietà, di adeguatezza di differenziazione, di contestualità e di neutralità finanziaria. A questi ora si aggiungono ulteriori principi di raccordo quali i principi di leale cooperazione e di coordinamento.

[36] Rispettivamente: dPCM 16 dicembre 2008, dPCM 7 gennaio 2009, dPCM di concerto con Mef, Min. difesa e Min. infrastrutture e trasporti 9 febbraio 2009.

[37]Al riguardo le Sezioni Riunite della Corte dei conti in sede consultiva, hanno approvato un documento, presentato poi nell'audizione alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, sulla schema di D.lgs. "Attribuzione a comuni, province, città metropolitane e regioni di un proprio patrimonio" in data 4 maggio 2010, successivamente emanato e pubblicato in Gazzetta ufficiale.

[38]Struttura di missione istituita con dPCM 10 gennaio 2007 e confermata dal dPCM 27 maggio 2008, alle dirette dipendenze del Ministro per i rapporti con le regioni.

valutazione, nonché alla predisposizione di strumenti operativi, finalizzati a favorire la partecipazione ai programmi e progetti dell'Unione Europea[39] da parte delle Regioni, delle autonomie locali - anche attraverso convenzioni quadro, accordi bilaterali - e di altri soggetti interessati.

Il PORE ha seguito l'attuazione di un rilevante programma per il sostegno agli investimenti negli Enti locali, finanziato dal *Fondo per il sostegno agli investimenti negli Enti locali*[40]. La finalità precipua è il supporto ai progetti di sviluppo e innovazione degli Enti locali. La dotazione iniziale di 15 milioni di euro l'anno, per il triennio 2007-2009, è stata parzialmente ridotta per il 2009[41]. In tale ambito, il programma denominato ELISA (Enti locali innovazioni di sistema) si è svolto in tre edizioni. La prima annualità ha riguardato il sostegno giuridico amministrativo ed i connessi profili finanziari, per i sei progetti ammessi al finanziamento in attuazione delle convenzioni stipulate nel 2008 (comuni di Parma, Torino, Roma, Bologna, Terni e Provincia di Torino)[42]. Il PORE ha attuato un'attività di monitoraggio dei progetti, il cui stato di avanzamento mostra un'attuazione superiore al 50 per cento, che ha comportato, dopo le necessarie verifiche sulla rendicontazione, il trasferimento di parte del finanziamento. La seconda edizione del programma ha visto approvare nuovi progetti, previa accurata valutazione (enti capofila: comuni di Milano, Roma, province di Milano, Catania e Unione comuni Grecia salentina); è seguita un'attività di assistenza agli enti nella fase di avvio dei progetti, consentendo agli enti di fruire anche delle esperienze della precedente sessione negli stessi ambiti di intervento. Proprio questi ultimi approfondimenti, unitamente allo studio di aspetti giuridici ed amministrativi, hanno condotto all'emanazione di linee guida[43] per il monitoraggio da parte del DAR e la rendicontazione dei costi dei progetti, per risolvere dubbi e criticità nei rapporti con il destinatario dei finanziamenti. Sono infine state sottoscritte tre convenzioni relative a tre ulteriori progetti(comuni di Milano e Roma e provincia di Milano). Le prime due edizioni[44] sono state caratterizzate anche da una connessa attività di informazione, comunicazione e pubblicizzazione , attraverso convegni, manifestazioni ed inserzioni pubblicitarie su periodici di informazione giuridica. La terza annualità ha visto impegnato il PORE in un'analisi della normativa relativa al Fondo in argomento, al fine di valutare i possibili interventi migliorativi del terzo avviso di finanziamento, sia in relazione agli ambiti di intervento sia alle condizioni di accesso al finanziamento. Occorre sottolineare che , dopo la fase di studio, è stata intrapresa una concertazione con gli Enti locali, destinatari appunto del programma di finanziamento, ma anche con le Regioni, perché sono coinvolte per la dichiarazione di coerenza dei progetti con la programmazione regionale, e perché possono cofinanziare i progetti presentati. Nel mese di dicembre, quindi, è stato pubblicato il terzo avviso, che ha come obiettivo l'innovazione e l'ammodernamento mediante 4 importanti fattori: intensificazione e valorizzazione della collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, l'esclusione di duplicazioni di soluzioni già finanziate, l'esaltazione dell'ottica della qualità dei servizi, con richiamo alla sicurezza urbana ed ambientale, ed infine la semplificazione dell'iter amministrativo (con la

---

[39] Progetti attuati: Progetta 2; Aggiornamento e sviluppo del sito web - www.pore.it, con newsletter del Pore; Servizio di alert bandi; Contact center, dedicato agli Enti locali; Corso di formazione per giovani amministratori locali; Manuale di cooperazione transfrontaliera ed interterritoriale in Europa, che sarà presumibilmente completato entro il 2010; Banca dati sulle imprese italiane, per la necessità di acquisire, da parte del PORE, di approfondite conoscenze di contesto e di settore, per cogliere le esigenze delle imprese, nel campo dell'energia, ricerca, cooperazione internazionale e globalizzazione, per programmare in modo efficace i propri interventi.

[40] Istituito dall'art. 1 comma 893 e 894 Legge n. 296 del 27 dicembre 2006.

[41] La riduzione dello stanziamento per il 2009 ad opera del DL n. 112/2008 convertito dalla legge 133/2008 e successivamente dal dPCM del 17/12/2009.

[42] Di particolare interesse sono i progetti ELI_CAT ed ELI_FIS rispettivamente per Bologna e per Terni, in ordine all'innovazione dei sistemi fiscali e catastali per la riscossione dei tributi locali e per la gestione del territorio.

[43] In altri ambiti di finanziamento alle autonomie territoriali, presso la PCM, tali tipologie di atti sono assunte previo confronto in Conferenza.

[44] Ha collaborato per il supporto tecnico l'agenzia Invitalia S.p.A.

pubblicazione di documenti guida specifici per la presentazione dei progetti e per la successiva rendicontazione)[45].

Il PORE gestisce anche l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro APQ PORE-CIPE, sottoscritto nel 2005, e sostituito nel 2006. (delibera CIPE n.20/2004 e dPCM 3 ottobre 2005 istitutivo del capitolo). L'accordo riguarda l'assistenza alle autonomie locali per l'utilizzo di fondi tematici dell'Unione Europea. La quota del finanziamento per il 2007 è stata assegnata al DAR nel dicembre 2008. Nel corso dell'esercizio vi è stata una variazione compensativa in diminuzione per impegni assunti ma relativi al secondo APQ. Le risorse sono state destinate all'attività di supporto e assistenza ed attività di informazione[46].

In relazione all'attività del 2009 nel settore della gestione dei Fondi previsti da disposizioni normative specifiche, l'ambito è stato interessato da continui interventi normativi che hanno inciso sia sulla disciplina che sulla dotazione finanziaria.

Fondo nazionale per la montagna[47]: le risorse, peraltro interessate da riduzioni, sono ripartite dal Cipe su proposta del Ministro per i rapporti con le Regioni, di concerto con il Mef e il Ministro politiche agricole e forestali. Nel corso del 2009 il DAR ha proceduto a sistemare le pregresse situazioni relative al 2004 (il fondo era allora gestito dal Mef e Mise). Ha erogato le risorse afferenti alle annualità sino al 2008, secondo le quote di riparto. Le risorse relative al 2009 saranno ripartite con i criteri utilizzati nel 2008 così come deciso in Conferenza Stato-Regioni (al riguardo, in attesa della costituzione del CITM, il DAR ha avviato la procedura di determinazione dei coefficienti di riparto).

Fondo per la valorizzazione e la promozione delle aree territoriali svantaggiate confinanti con le Regioni a statuto speciale[48], è stato interessato da un riduzione dello stanziamento di legge nel corso del 2008, ma da un notevole incremento ad opera della legge finanziaria per il triennio 2009-2011. Nel 2009 il DAR ha svolto le attività di supporto agli enti beneficiari per il 2007 ed ha predisposto uno schema di dPCM sulla base della nuova disciplina dettata dalla L.F.2009, che ha già acquisito il favorevole parere in Conferenza. Di particolare rilievo è l'attenzione volta al monitoraggio, attraverso la predisposizione di protocollo di intesa con le Regioni interessate (Piemonte e Veneto hanno già sottoscritto e Lombardia) per disciplinare il monitoraggio degli interventi ammessi al finanziamento.

Fondo per lo sviluppo delle isole minori, istituito dalla L.F. 2008 presso la PCM, per valorizzare il territorio e migliorare le condizioni e la qualità di vita in questi comuni. Anche le modalità di riparto ed erogazione del fondo, in virtù della modifica legislativa - legge 99/2009 - sono stabilite con moduli concertativi, sentito cioè l'associazione nazionale dei comuni delle isole minori e la Conferenza unificata. Il DL 25 gennaio 2010, convertito dalla legge 2/2010 con ulteriori modifiche in tale ambito, ha approvato tuttavia gli interventi per il 2008 per lo sviluppo delle isole minori con connessa quantificazione degli importi[49]: perciò il DAR ha predisposto un ulteriore dPCM recante criteri e modalità di riparto per il 2008 e 2009, che tenga conto di quanto stabilito per il 2008 e delle disposizioni della legge n. 99 citata. Le risorse per il 2009 ammontano a 20 milioni di euro, ai quali sono stati aggiunti altri 20 milioni, ma non è stato impegnato nulla sul relativo capitolo. Il fondo è stato definanziato per il 2010.

---

[45] Nel marzo 2010 a conclusione della presentazione dei progetti del III avviso del Programma, è stata istituita l'apposita commissione di valutazione e sono stati presentati i vincitori al Forum PA 2010 (Ambiti di azione: infomobilità, qualità dei servizi, qualità e sicurezza).

[46] Cap. 433 impegnati rispettivamente €34.844,04 e €18.348,61.

[47] Istituito dall'art. 2 della legge 97/1994. La dotazione finanziaria ad opera della legge finanziaria 2008 è di 50 milioni di euro annuali per il triennio 2008-2010. A seguito delle riduzioni operate dalla legge 133/2008 per il 2009 e 2010 gli stanziamenti ammontano ad € 39.474.802 e € 44.018.991.

[48] Istituito presso la PCM - Art. 6 comma 7 del DL n. 81, convertito dalla legge 127/2007, sostituito dall'art. 35 DL n. 159, convertito in legge 222/2007 e poi modificato dall'art. 2 comma 45 della legge n. 203/2008. La riduzione delle risorse è ad opera della legge 133/2008 che ha ridotto da 5 milioni di euro ad € 3.947.481. La legge finanziaria 2009 ha apportato un'integrazione con 22 milioni di euro per il 2009 e 2010 e 27 milioni per il 2011.

[49] DUPIM - documento unico di programmazione isole minori.

Fondo per la tutela delle minoranze linguistiche storiche[50]: il Dipartimento, nel 2009, ha posto in essere l'attività di riparto del 2008 a favore delle amministrazioni statali, enti territoriali e locali richiedenti e la liquidazione delle somme. Ha anche incrementato l'attività di monitoraggio della realizzazione degli interventi, avviando le istruttorie per il finanziamento 2009.

[50]Previsto dalla legge 482/1999.

6. Le funzioni di programmazione economica

6.1. Struttura organizzativa e quadro delle competenze

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) è una struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2007. In base al Decreto di riorganizzazione del Sottosegretario di Stato del 15 ottobre 2008, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2009, svolge funzioni di supporto al CIPE e alla Presidenza del Consiglio in diverse materie[51].

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[52] e in quattro Strutture tecniche.

Nel corso del 2009 il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) ha assicurato l'istruttoria e successiva predisposizione di oltre 120 delibere assunte dal CIPE.

La collocazione del CIPE presso la Presidenza del Consiglio mira a rafforzare il ruolo di guida e indirizzo della stessa a supporto delle funzioni costituzionali del Capo del Governo, con particolare riferimento ai compiti di indirizzo e coordinamento della programmazione della spesa in conto capitale.

Nell'esercizio di tali funzioni il Governo ha provveduto nel corso del 2009 a destinare una quota cospicua di risorse del FAS per la stabilizzazione della finanza pubblica e la salvaguardia del potere di acquisto delle famiglie e ad attribuire al CIPE il compito di destinare le restanti risorse del FAS a favore delle opere infrastrutturali strategiche (Fondo infrastrutture), degli ammortizzatori sociali e della formazione (Fondo per l'occupazione e la formazione) e del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale[53], al quale si è ricorso per la ricostruzione dell'Abruzzo.

Al CIPE la legge attribuisce anche compiti di approvazione e finanziamento di singoli interventi di particolare rilevanza, principalmente nel settore infrastrutturale (Programma infrastrutture strategiche) o nel settore delle attività produttive (contratti di programma), ferme restando le responsabilità istruttorie, a monte dell'approvazione del Comitato, e attuative a valle della medesima, delle Amministrazioni di settore proponenti. Al Comitato sono infine attribuiti, in via generale, compiti di monitoraggio dell'attuazione dei piani, programmi e interventi approvati e finanziati.

Ai fini del presente capitolo, si è ritenuto di limitare le valutazioni della Corte a fenomeni programmatori e di spesa che o risultano già oggetto di esame da parte delle articolazioni della Corte stessa o presentano dimensioni qualitative o quantitative (es. Ponte sullo Stretto o Piano Infrastrutture Strategiche - P.I.S) di indubbio interesse per il Parlamento. Rimane, comunque, fermo che in questa sede l'attività del CIPE viene in essere stante il suo collegamento istituzionale e funzionale con la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

---

[51] 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.

[52] Ufficio di segretariato, coordinamento e supporto interistituzionale, articolato in quattro servizi; Ufficio per gli investimenti di rete ed i servizi di pubblica utilità, articolato in quattro servizi; Ufficio per gli investimenti immateriali, l'ambiente, lo sviluppo e la coesione territoriale, articolato in tre servizi.

[53] Fondo istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri dall'articolo 18, comma 1, lettera b-bis), del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

6.2. Gli atti di programmazione di rilevanza nazionale

Diverse delibere hanno riguardato i principali atti di programmazione e indirizzo del Paese ed in particolare il Dpef 2010-2013 e Allegato Opere infrastrutturali, la Relazione previsionale e programmatica per l'anno 2010, il Piano Infrastrutture Strategiche (P.I.S.)[54] 2009 alimentato con risorse del Fondo infrastrutture istituito presso il Ministero dello sviluppo economico dall'articolo 6-quinquies della legge n. 133/2008 (dotato di 12 miliardi di euro del FAS) e della legge obiettivo (2,3 miliardi di euro), l'Istituzione del "Fondo sociale per occupazione e formazione" (4 miliardi di euro)[55] e quella del "Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale" (9,053 miliardi di euro)[56], di cui all'art. 18, comma 1, lettera b-bis del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2.

In relazione allo stato di attuazione del P.I.S. il CIPE ha recentemente pubblicato la 7^ Relazione di monitoraggio sullo stato di attuazione al 31/10/2009 degli interventi finanziati a valere sulla manovra di accelerazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche, la cui lettura contiene fondamentali ammissioni circa i ritardi maturati in diverse opere[57]. Nelle conclusioni del documento lo stesso CIPE segnala che "*si riscontra un disallineamento strutturale tra le previsioni procedurali effettuate in fase di finanziamento e quelle effettive (con scostamenti oscillanti tra un minimo di 346 ad un massimo di 1464 giorni), con notevoli ritardi sui tempi realizzativi e conseguentemente della spesa ... I ritardi riscontrati nell'attuazione di queste opere sembrano spesso collegati ad un fattore critico, la limitata qualità delle progettazioni poste a base di gara, un aspetto che condiziona negativamente tutte le fasi successive di realizzazione delle opere*"[58]. Sul punto questa Corte rammenta, ancora una volta[59], come il ritardo nell'attuazione di un'opera pubblica peggiori il noto problema della formazione e del mantenimento di residui passivi nei bilanci della stazione appaltante, con conseguenti riflessi negativi anche ai fini del Patto di stabilità. Infatti, se l'avanzamento economico medio del programma, come confermato nella suddetta relazione di monitoraggio, si assesta appena al 22,06 per cento (pag. 12) e se l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) rileva che in più occasioni difettano interventi di recupero di ritardi maturati col fine di "*dare certezze della realizzazione degli interventi in tempi con l'esigenza di produrre spesa*" (pag. 16), la conseguenza di tale stato di cose è, in termini contabili, che si assiste ad un fenomeno di obiettiva difficoltà nel tradurre gli impegni in spese. Ne consegue che al termine dell'esercizio l'impegno non pagato assurge a residuo con incremento lineare delle relative masse da riprodurre e riportare nel successivo bilancio.

Per quanto concerne il "Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale", con una dotazione iniziale di oltre 9 miliardi di euro, sono state adottate dal CIPE numerose delibere[60] con il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul piano

---

[54] Nel 2001 il CIPE ha approvato, con delibera 121 del 21 dicembre, il Programma Infrastrutture Strategiche (PIS), una serie di interventi di tipo infrastrutturale attraverso i quali sostenere lo sviluppo e la modernizzazione del Paese e considerati a tal fine di interesse prioritario. Grazie anche alle nuove procedure normative introdotte con la legge 443/2001, sono state avviate dunque numerose opere considerate di rilevanza strategica nei settori stradale, ferroviario, idrico, energetico, edile. Nel corso degli anni il Programma ha subito alcuni mutamenti dovuti sia all'inserimento di nuovi interventi sia a cambiamenti di ordine procedurale. Per poter avviare una verifica dello stato di attuazione del Programma, il CIPE ha richiesto con propria delibera 69 del 4 luglio 2008 una relazione aggiornata su costi e coperture delle opere inserite nel PIS.

[55] Delibera CIPE del 6 marzo 2009, n. 2.

[56] Delibera CIPE del 6 marzo 2009, n. 4, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 maggio 2009, n. 121.

[57] Cfr. http://www.cipecomitato.it/it/documenti/Relazione_Programma_di_accelerazione_PIS.pdf.

[58] *Ibidem*, pag. 16.

[59] Cfr. Corte dei conti, Sezioni riunite in sede di controllo, 19 maggio 2010, Delibera n. 15/2010/CONTR ove puntualmente si osservava che "Potrebbe, pertanto, dedursi che una più elevata capacità di smaltimento dei residui passivi favorisce la progettazione e l'avvio di nuove opere, mentre l'accumularsi dei residui provenienti dalle gestioni passate determina una difficoltà ad assumere nuovi impegni" (pag.121).

[60] Del. 26-06-2009, n. 35/2009: assegnazione di risorse per il finanziamento di interventi di ricostruzione e delle altre misure a seguito degli eventi sismici verificatisi nel mese di aprile 2009 (articolo 14, comma 1, decreto-legge n. 39/2009), pubblicata nella Gazz. Uff. 19 ottobre 2009, n. 243; Del. 26-06-2009, n. 36/2009: assegnazione di risorse

programmatico al fine di poter corrispondere con urgenza alle esigenze di intervento volte a fronteggiare la difficile situazione economica del Paese[61].

Il CIPE ha poi approvato delibere di assegnazione per oltre 5,4 miliardi di euro, di cui 3,9 miliardi destinati a fronteggiare le esigenze della Regione Abruzzo a seguito del sisma dell'aprile 2009. Con riferimento in particolare a tali eventi sismici, a valle del decreto legge n. 39/2009, sono state adottate ordinanze di protezione civile e delibere CIPE che assegnano risorse, prioritariamente, a favore del patrimonio abitativo, della messa in sicurezza degli edifici scolastici, dell'Università dell'Aquila e della ricostruzione di n. 27 edifici pubblici nella Città e nella Provincia de L'Aquila[62].

Un'ulteriore assegnazione di 4 miliardi di euro di risorse di provenienza FAS è stata altresì disposta in favore del "Fondo sociale per occupazione e formazione", allocato presso lo stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per fronteggiare le rilevanti occorrenze sul fronte degli ammortizzatori sociali in deroga a sostegno del reddito e delle competenze professionali[63].

6.3. I riparti settoriali

Alcune delibere hanno approvato piani di investimento settoriali di rilevanza nazionale. E' il caso del contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e la Società Trenitalia S.p.A[64]. Inoltre 1 miliardo di euro sono stati deliberati a carico del Fondo infrastrutture e per la ricostituzione del Comitato tecnico per le emissioni di gas serra, considerata la particolare attenzione riservata al tema ambientale[65] ed 1 miliardo ulteriore per interventi per la messa in sicurezza delle scuole[66]. Si segnala anche l'approvazione del *Piano nazionale per l'edilizia abitativa* e il primo stanziamento per complessivi 350 milioni di euro, di cui 200 milioni di euro, con finalità di *Social housing*, da ripartire tra le Regioni e Province autonome per l'edilizia popolare e 150 milioni di euro destinati al sistema integrato di

per il finanziamento di interventi volti a fronteggiare situazioni di crisi ivi compresi gli stabilimenti FIAT di Pomigliano d'Arco e Termini Imerese, pubblicata nella Gazz. Uff. 30 dicembre 2009, n. 302; Del. 31-07-2009, n. 67/2009: assegnazione di risorse a favore della fondazione Ri.Med in attuazione della sentenza del Tar Sicilia n. 395/2008, pubblicata nella Gazz. Uff. 21 dicembre 2009, n. 296; Del. 31-07-2009, n. 68/2009: assegnazione di 60 milioni di euro a favore della regione Molise per le finalità di cui all'articolo 21-bis, comma 1, della legge n. 222/2007, pubblicata nella Gazz. Uff. 21 gennaio 2010, n. 16, S.O; Del. 31-07-2009, n. 69/2009: assegnazione di risorse per il finanziamento di misure di accompagnamento nazionale a favore dell'apertura, nel Mediterraneo, dell'area di libero scambio nel 2010 (comune di Palermo), pubblicata nella Gazz. Uff. 2 settembre 2009, n. 203; Del. 06-11-2009, n. 95/2009: assegnazione di risorse - anni 2009 e 2010 - per interventi di ricostruzione connessi agli eventi sismici verificatisi nel mese di aprile 2009 nella regione Abruzzo (art. 14, comma 1, decreto-legge n. 39/2009 e delibera CIPE n. 35/2009), pubblicata nella Gazz. Uff. 4 febbraio 2010, n. 28; Del. 17-12-2009, n. 120/2009: assegnazione di risorse a favore del collegamento stradale Olbia-Sassari, pubblicata nella Gazz. Uff. 12 giugno 2010, n. 135.

[61] Delibera del 6 marzo 2009, n. 4 a valere sulle risorse di provenienza FAS che sono state trasferite al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale di cui all'art. 7 quinquies, comma 10, della legge n. 33 del 2009. Risorse destinate per gli interventi di ricostruzione della Regione Abruzzo.

[62] Delibera del 06-11-2009, n. 82/2009: interventi urgenti per ripristino immobili pubblici nella città e nella provincia dell'Aquila danneggiati a seguito degli eventi sismici verificatisi nel mese di aprile 2009 - programma stralcio (art. 4, comma 1 e 2, decreto-legge n. 39/2009, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77/2009), pubblicata nella Gazz. Uff. 4 febbraio 2010, n. 28; Delibera del 26-06-2009, n. 47/2009, recante assegnazione di risorse a favore della regione Abruzzo, per interventi in materia di edilizia scolastica, a seguito degli eventi sismici verificatisi nel mese di aprile 2009 (articolo 4, comma 4, decreto-legge n. 39/2009), pubblicata nella Gazz. Uff. 8 ottobre 2009, n. 234.

[63] Delibera del 6 marzo 2009, n. 4, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 maggio 2009, n. 121.

[64] Delibera n. 23 dell'8 maggio 2009: assegnazione dell'importo di 330 milioni di euro, a carico del Fondo infrastrutture, per il finanziamento del trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza per il triennio, pubblicata nella Gazz. Uff. 29 dicembre 2009, n. 301.

[65] Delibera dell'8-5-2009 n. 16/2009 Ricostituzione del comitato tecnico emissioni dei gas serra (Delibera CIPE n. 123/2002), pubblicata nella Gazz. Uff. 19 giugno 2009, n. 140.

[66] Delibera n. 3 del 6 marzo 2009, pubblicata nella Gazz. Uff. 6 giugno 2009, n. 129.

fondi immobiliari per l'incremento della dotazione degli alloggi sociali[67]. Infine 200 milioni sono stati destinati ad interventi di edilizia carceraria e pel riparto della quota del Fondo sanitario nazionale 2008, per 150 milioni di euro, destinati al finanziamento della medicina penitenziaria[68].

6.3.1. Il settore dei servizi di pubblica utilità

Con deliberazione 8 maggio 2009, recante "*Assegnazione dell'importo di 330 milioni di euro, a carico del fondo infrastrutture, per il finanziamento del trasporto ferroviario di passeggeri a media e lunga percorrenza per il triennio 2009-2011. (Deliberazione n. 23/2009)*", pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 301 del 29 dicembre 2009, è stata deliberata l'assegnazione di 110 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011 a valere sul Fondo infrastrutture di cui all'articolo 6-*quinquies* del DL n. 112/2008: ciò ha consentito la ripresa dell'istruttoria per l'individuazione del perimetro dei Servizi di Utilità Sociale (SUS) anche alla luce di elementi aggiornati forniti da Trenitalia ai fini dell'indagine conoscitiva prevista dall'articolo 2, comma 253, della finanziaria 2008. Nel contempo è stato predisposto lo schema di contratto di servizio con Trenitalia relativo al trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposto al regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014.

6.4. L'approvazione progettuale

L'attuazione della maggior parte delle delibere ha riguardato l'approvazione progettuale e l'assegnazione di risorse a singoli progetti di investimento od opere infrastrutturali, come di seguito elencate.

[67] Delibera dell'8-5-2009 n. 18/2009: art. 11 decreto-legge n. 112/2008. Piano Nazionale per l'edilizia abitativa, pubblicata nella Gazz. Uff. 18 giugno 2009, n. 139.

[68] Delibera n. 3 del 6 marzo 2009, pubblicata nella Gazz. Uff. 6 giugno 2009, n. 129.

TABELLA 1

ASSEGNAZIONI DI RISORSE A SINGOLI PROGETTI DI INVESTIMENTO OD OPERE INFRASTRUTTURALI BENEFICIARIE DELLE RISORSE PREVISTE DAL PIANO NAZIONALE PER L'EDILIZIA ABITATIVA

importi in milioni

provvedimento	oggetto	importo	ripartizione per macroarea		
			nazionale	centro-nord	sud
DELIBERA 112/2008 - 1^ assegnazione FI	Fondo per le aree sottoutilizzate – assegnazione a favore del Fondo infrastrutture (art. 18, decreto legge n. 185/2008)	7.356,00			
DELIBERA 3 del 6 marzo 2009 - 2^ assegnazione	5.000 milioni di euro (di cui 1.000 per l'edilizia scolastica e 200 per l'edilizia carceraria) al Fondo infrastrutture del Ministero infrastrutture e trasporti	5.000,00			
DELIBERA 3 del 6 marzo 2009 - preallocazioni	edilizia scolastica (competenza MIT)	1.000,00	1.000,000		
	edilizia carceraria (art 44 bis DL 207/2009) (competenza Mit)	200,00	200,000		
delibera n. 23 08/05/2009	TLP CDS Trenitalia	330,00	330,000		
Preallocazioni seduta CIPE 6/11/2009	quota Fondo infrastrutture da destinare a interventi di competenza del ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	900,00			900,000
delibera n. 5 6 marzo 2009	aeroporto dell'area "Dal Molin" e della progettazione della tangenziale nord di Vicenza	16,50		16,500	
delibera n. 20 08/05/2009	variante di Nova Siri	34,381			34,381
delibera n..37 26/06/2009	Agrigento - Caltanissetta - A19 A19: adeguamento a 4 corsie della SS 640 "Porto Empedocle" – tratto dal km 44+000 AL km 74+300 - svincolo per la A19	209,142			209,142
delibera n. 43 26/06/2009	tunnel autostradale Frejus	30,000		30,000	
delibera n. 49 26/06/2009	nuove sedi degli uffici dei Carabinieri nella Città di Parma (Ufficio Volpicelli)	5,500		5,500	
delibera n. 50 26/06/2009	realizzazione di interventi concernenti la flotta aziendale della Gestione governativa che fornisce il servizio di trasporto nei Laghi Maggiore, Garda e Como	12,000		12,000	
delibera n. 54 31/07/2009	circumvesuviana raddoppio Torre Annunziata - Pompei	58,658			58,658
delibera n. 55 31/07/2009	bretella collegamento Cumana - Circumflegre: tratta parco S. Paolo - Terracina	121,172			121,172
delibera n. 56 31/07/2009	ferrovie del sud-est: automazione dei passaggi a livello	20,983			20,983
delibera n. 57 31/07/2009	ferrovie del sud-est: inquinamento acustico lungo le linee feroviaria	30,000			30,000
delibera n. 59 31/07/2009	salvaguardia laguna e città di Venezia	50,000		50,000	
delibera n. 73 31/07/2009	consolidamento galleria ferroviaria di Camaldoli	26,400			26,400
delibera n. 74 31/07/2009	Metropolitana di Bologna	35,217		35,217	
delibera n. 75 31/07/2009	adeguamento delle stazioni e degli impianti tecnologici della linea Piscinola - Aversa	33,042			33,042
delibera n. 76 31/07/2009	Maglie - S. Maria di Leuca	135,300			135,300
delibera n. 81 22/09/2009	AV/AC Treviglio-Brescia	99,900		99,900	
delibera n. 98 6/11/2009	Lecco - Bergamo	71,670		71,670	
delibera n. 99 6/11/2009	M4	56,130		56,130	
delibera n. 100 6/11/2009	M5	385,000		385,000	
delibera n. 102 17/12/2009	partecipazione Soc. Stretto di Messina RFI	117,000			117,000
delibera n. 102 17/12/2009	partecipazione Soc. Stretto di Messina ANAS	218,000			218,000
delibera n. 102 17/12/2009	partecipazione Soc. Stretto di Messina Cannitello	2,000			2,000
delibera n. 104 6/11/2009	tangenziale Napoli- Pozzuoli	80,000			80,000
delibera n. 105 6/11/2009	aeroporto Palermo	58,356			58,356
delibera n. 106 6/11/2009	ferrovie sudest	44,000			44,000

6.5. La valutazione e il monitoraggio

Le attività di valutazione e verifica degli investimenti hanno rilevanza crescente nell'ambito del processo decisionale del CIPE.

Per garantire adeguato supporto tecnico al DIPE nello svolgimento di tali attività, con dPCM del 25 novembre 2008 è stato istituito il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, successivamente ampliato con dPCM del 15 luglio 2009[69].

Nel corso dell'anno 2009, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e rispondere alle richieste più urgenti, il Nucleo ha concentrato la propria attività sugli interventi per la ricostruzione delle zone dell'Abruzzo colpite dal sisma, gli investimenti nel settore della ricerca finanziati con il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) nel periodo 2002-2006, le principali innovazioni normative in materia di opere pubbliche ed infrastrutture strategiche, le politiche energetiche e ambientali, le politiche agricole, la programmazione nazionale e regionale del FAS 2007-2013. Con riferimento al monitoraggio degli investimenti pubblici, è stata attivata la sperimentazione del monitoraggio finanziario nell'ambito dell'Alta sorveglianza delle grandi opere, che analizza i flussi finanziari delle imprese impegnate nella realizzazione di una grande opera[70].

Infine, sempre in tema di monitoraggio, numerose delibere hanno preso atto delle relazioni trasmesse da varie amministrazioni relative allo stato di attuazione degli investimenti pubblici di rispettiva competenza.

Di particolare rilevanza, la relazione sul programma delle infrastrutture strategiche presentata al CIPE nella seduta del 6 marzo 2009[71], che quantifica il valore delle opere affidate in 76,6 miliardi di euro, pari a circa il 65,5 per cento del costo totale delle opere approvate dal CIPE, la relazione sullo stato di attuazione degli investimenti per la ricerca finanziati con il FAS nel periodo 2000-2006[72] e le relazioni sullo stato di attuazione dei programmi triennali di lavori pubblici dei vari ministeri ed enti statali[73].

Con preciso riferimento a tale deliberazione questa Corte non può sottacere la propria preoccupazione in riferimento alla presa d'atto, da parte del Comitato, dei significativi ritardi nella realizzazione di opere strategiche nelle c.d. aree depresse del Paese, che ha condotto ad una riprogrammazione di parte dei fondi in favore di un mega-lotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria[74].

---

[69] E' stato, altresì, istituito presso il CIPE il sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) ai sensi della legge n. 144/1999.

[70] Nella fattispecie, sulla parte della tratta T 5 della Metro C di Roma di cui è risultato affidatario il Consorzio E.R.E.A., vengono acquisite informazioni giornaliere su bonifici on line ed estratti conto dei conti correnti dedicati che ciascun subappaltatore e fornitore deve aprire per concentrarvi i movimenti finanziari, in entrata e in uscita, connessi alla realizzazione dell'opera.

[71] Cfr. Deliberazione 6 marzo 2009, recante "*Legge n. 443/2001 - Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d'atto. (Deliberazione n. 10/2009)*", pubblicata sul Supplemento ordinario n. 78 alla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 120 del 26 maggio 2009.

[72] Deliberazione del 26-6-2009 n. 31/2009, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 agosto 2009, n. 198.

[73] Tra queste risultano di interesse la Delibera 26 giugno 2009, n. 51, di presa d'atto delle opere prioritarie per il 2009 finanziate anche dal Fondo infrastrutture per un importo di 7.596 milioni, di cui 6.381,6 destinati al Sud e la Delibera 15 luglio 2009, n. 52, di approvazione di alcune modifiche al "quadro di dettaglio" della delibera CIPE n. 51 e presa d'atto dei contenuti dell'allegato infrastrutture al Dpef 2010-2013.

[74] Riferisce testualmente la delibera CIPE in questione che "*non abbia dato gli esiti sperati l'assegnazione di risorse a carico del FAS espressamente destinate – con delibere 29 settembre 2004, n. 21 (G.U. n. 275/2004) e 29 luglio 2005, n. 98 (G.U. n. 245/2005) – al finanziamento di opere strategiche nelle aree depresse che, nell'ambito della cosiddetta «manovra di accelerazione», risultassero immediatamente cantierabili; ciò in relazione al sostanziale disallineamento che si è verificato tra le previsioni procedurali fornite all'epoca dai soggetti attuatori e le effettive tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati, sì che parte di detti fondi sono stati riprogrammati per la realizzazione di un megalotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria in un'ottica di flessibilità e di più efficiente gestione delle risorse in questione*" (pag. 3).

6.6. Riprogrammazione ed utilizzazione del FAS

In conseguenza dei provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alla delibera CIPE n. 166/2007, il FAS ha subito delle riduzioni.

Con la delibera n. 112/2008, il CIPE ha aggiornato la dotazione FAS complessiva per il settennio 2007-2013, indicando la quota parte di riduzione operata *ex lege* al netto delle pre-allocazioni destinate al Fondo Infrastrutture, e le modalità di imputazione delle riduzioni a valere sia sul ciclo di programmazione 2000-2006, sia sul periodo 2007-2013. In particolare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, con la stessa delibera il CIPE ha ripartito le risorse FAS complessivamente risultanti dalle predette riduzioni e disposto l'assegnazione a favore del Fondo Infrastrutture.

Successivamente, in linea con l'accordo siglato il 12 febbraio 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, il Comitato, con delibera n. 1/2009, ha stabilito la determinazione complessiva del FAS a seguito delle predette riduzioni, l'assegnazione di risorse ai programmi attuativi di interesse regionale e interregionale e degli obiettivi di servizio, l'introduzione di alcune modifiche a principi e procedure previsti dalla delibera CIPE n. 166/2007.

Su proposta del Ministro dello sviluppo economico, il Comitato ha adottato, inoltre, tre delibere di assegnazione del FAS al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (Ministero del lavoro, salute e politiche sociali), al Fondo infrastrutture (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ed al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (Presidenza del Consiglio dei Ministri)[75]. Infine il CIPE ha preso atto, formulando alcune osservazioni, dei primi programmi attuativi regionali (PAR) presentati dal Ministero dello sviluppo economico, finanziati a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate disponibili per il periodo 2007-2013[76].

6.7. Segnalazione di deliberazioni CIPE particolarmente significative adottate nel 2009

Ritiene questa Corte di segnalare alcune deliberazioni particolarmente significative, già ricomprese all'interno della tabella 1.

Tra quelle più importanti vanno segnalate, senza dubbio, le deliberazioni relative alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina[77]; da ultimo, la deliberazione del 6 novembre

---

[75] Delibere nn. 2, 3 e 4 del 6 marzo 2009, pubblicate sulla Gazz. Uff. rispettivamente il 18 aprile 2009, n. 90, il 6 giugno 2009, n. 129 e il 27 maggio 2009, n. 121.

[76] La delibera CIPE n. 11/2009 è relativa ai PAR delle Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano; la delibera CIPE n. 66/2009 riguarda il PAR della Regione Siciliana.

[77] E' il caso di ricordare che con la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 51/2002 S.O.), il Comitato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 443/2001, aveva approvato il primo Programma delle infrastrutture strategiche, che, all'allegato 1, includeva il «Ponte sullo Stretto di Messina» quale opera già avviata con legge propria, di cui si confermava il carattere di rilevanza nazionale: per tale opera veniva all'epoca indicato un costo stimato pari a 4.957,986 milioni di euro.

Con la delibera 29 marzo 2006, n. 83 (Gazzetta Ufficiale n. 290/2006), il CIPE approvava il progetto definitivo della «variante di Cannitello», configurata quale opera di 1^ fase della successiva «variante finale», fissando in 19 milioni di euro il limite di spesa dell'intervento, individuando il Soggetto aggiudicatore in RFI S.p.A., in quanto l'opera, in relazione alla posizione assunta dalla Regione Calabria, veniva considerata nella prospettiva del miglioramento e dell'implementazione del sistema della rete ferroviaria regionale e, pur mantenendo le caratteristiche tecniche originarie, veniva ricondotta all'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria - Palermo-Catania.

Con delibera CIPE n. 91 del 30 settembre 2008, recante "Programma infrastrutture strategiche (legge n.443/2001) ponte sullo stretto di Messina - rinnovo vincolo preordinato all'esproprio" è stato determinato di "reiterare, a decorrere dal 5 novembre 2008, il vincolo preordinato all'esproprio sugli immobili interessati dalla realizzazione del "Ponte sullo Stretto di Messina", atteso che "la "Stretto di Messina S.p.A.", nella rilevata qualità di soggetto aggiudicatore, stante l'imminente scadenza (5 novembre 2008) del termine quinquennale di efficacia del vincolo preordinato all'esproprio derivante dalla delibera n. 66/2003 e stante l'impossibilità di approvare entro tale temine il progetto definitivo dell'opera, ha proposto l'adozione di una delibera avente ad oggetto la reiterazione del predetto vincolo" e precisando che "l'onere complessivo di investimento è di circa 6,1 miliardi di euro (comprensivi del costo di realizzazione dell'opera e degli oneri finanziari) come indicato nel citato DPEF, in linea con l'onere quantificato nella relazione istruttoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti richiamata nelle premesse della citata

2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2010, recante "*Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001) - Ponte sullo Stretto di Messina - (CUP C11H03000080003) - Presa d'atto della relazione del Commissario straordinario e contributo ex articolo 4, comma 4- quater , legge n. 102/2009*" (Deliberazione n. 102/2009), con la quale la prima quota annua del contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro assegnato alla «Stretto di Messina S.p.A.» dall'art. 4, comma 4 quater, del decreto legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, viene determinata in 12,676 milioni di euro e viene imputata sulle disponibilità del Fondo infrastrutture di cui all'art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, relative all'anno 2009[78]. La medesima deliberazione n. 102/2009, inoltre, determina in via programmatica, l'entità delle quote relative alle annualità successive, fissandole in 92,729 milioni di euro per il 2010, 96,874 per il 2011, 455,479 per il 2012 e 642,242 per il 2013, stabilendo che la definitiva assegnazione di detti importi verrà effettuata successivamente dal Comitato, con una o più delibere, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica correlati all'utilizzo delle risorse FAS.

La costruzione del ponte sullo Stretto di Messina è già stata oggetto di apposita analisi della Corte dei conti nella Delibera n. 24/2009/G del 29 dicembre 2009, adottata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la quale ha anche passato in rassegna alcune deliberazioni del CIPE adottate nel 2009. In tale relazione la Corte aveva ricordato come "*Le risorse previste per l'intervento sono indicate in 4,68 miliardi di euro nel progetto preliminare approvato con deliberazione CIPE n. 66/2003; successivamente, nel Dpef 2009/2013 l'importo delle risorse necessarie è stato indicato in 6,1 miliardi di euro. Identico importo è riportato nel Dpef 2010/2013. Al dicembre 2009, l'onere complessivo dell'investimento è indicato in euro 6.349.802.000 cui far fronte per la quota di 2,5 miliardi di euro (pari al 40 per cento del costo totale dell'investimento) con risorse proprie della società (per 1,2 miliardi di euro) e con contributi in conto impianti assegnati dalla legge n. 102/2009 (1,3 miliardi di euro) e per la parte rimanente del 60 per cento da finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato*"[79]. L'ANAS nel proprio sito internet conferma che "*L'onere complessivo a finire dell'investimento, comprensivo del costo dei lavori, degli ulteriori costi per i lavori dell'opera, degli oneri finanziari e degli adeguamenti conseguenti all'inflazione, è oggi stimato in circa 6,3 miliardi di euro. Tale importo non si discosta sensibilmente dalle valutazioni del 2003, calcolate in via prudenziale in 6,1 miliardi di euro*"[80].

Nella tabella 3 allegata alla delibera CIPE 6 marzo 2009, recante "*legge n. 443/2001 - Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d'atto*" (Deliberazione n. 10/2009), pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 78 "Gazzetta Ufficiale n. 120 del 26 maggio 2009 - Serie generale), il costo del ponte viene

---

delibera n. 66/2003". Con deliberazione CIPE 31 luglio 2009, recante "1° programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001) variante «Cannitello»: modifica soggetto aggiudicatore (CUP J11H03000170000)" (Deliberazione n. 77/2009), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 242 del 17 ottobre 2009, è stato tuttavia stabilito che il Soggetto aggiudicatore della «variante di Cannitello», indicato in RFI S.p.A. con la delibera n. 83/2006, viene ora individuato in Stretto di Messina S.p.A. , in quanto l'intervento è connesso e complementare al progetto del Ponte sullo Stretto la cui realizzazione è stata affidata al Contraente Generale con contratto stipulato in data 27 marzo 2006.

[78] Nella deliberazione viene fatto rinvio ad un "piano economico-finanziario aggiornato al 21 settembre 2009 e il piano a valori costanti, allegato alla convenzione di concessione come aggiornato alla data indicata, entrambi approvati dal Consiglio di Amministrazione della Società alla citata data del 21 settembre 2009".

[79] In ordine all'opera si segnala che il 25 settembre 2009 è stato firmato l'accordo tra la Società e il Contraente Generale Eurolink (la Società di progetto costituita dall'ATI guidata da Impregilo) finalizzato al riavvio delle attività per la costruzione del ponte sullo Stretto di Messina, nonché è stata in pari data sottoscritta l'intesa tra la Stretto di Messina e il Project Management Consultant, la statunitense Parsons Transportation Group, volta a concordare tempistiche e modalità di ripresa contrattuale ed una definizione delle questioni connesse alle pregresse attività svolte. Il 30 novembre 2009 è stata stipulata la Convenzione aggiornata, comprendente il Piano finanziario, tra il Ministero delle Infrastrutture e la Società Stretto di Messina. Il 22 dicembre 2009, è stata approvata la Convenzione stipulata tra la Stretto di Messina ed il Ministero delle Infrastrutture.

[80] Cfr. sito Internet ANAS al 25 maggio 2010.

indicato in 4.684,3 milioni di euro (cfr. pag. 30 della G.U.), confermandosi in tal modo il costo dell'opera di cui alla precedente deliberazione CIPE 1 agosto 2003, n. 66, recante "*Primo programma delle opere strategiche - legge n. 443/2001 Ponte sullo Stretto di Messina*"[81]. Con deliberazione CIPE 15 luglio 2009, recante "*Legge n. 443/2001 - Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2010-2013*" (Deliberazione n. 52/2009), che riguarda l'intero elenco delle opere infrastrutturali, incluso il Ponte sullo Stretto, si prende atto dell'allegato al Dpef, formulandosi significativi ed importanti rilievi in ordine alla insussistenza di almeno 1.000 milioni di euro di risorse a legislazione vigente, invitandosi, anche, "*a tener conto, nei contratti di programma da stipulare con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. per le annualità successive al 2009, delle indicazioni contenute in detto documento per quanto riguarda le opere ferroviarie e stradali inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche*". Nell'allegato "Quadro di dettaglio della delibera del 6 marzo 2009", alla voce "Ponte sullo Stretto" viene indicato un contributo pubblico di 1.300 milioni di euro e nessun contributo privato.

Questa Corte non può esimersi da talune considerazioni generali in ordine alla correttezza di una previsione di un costo dell'opera, contenuta nelle deliberazioni CIPE e confermata dal Governo e dagli stessi soggetti interessati (ANAS e Stretto di Messina S.p.A.), che appare priva di copertura, atteso che, come risulta dal richiamato quadro di dettaglio allegato alla delibera CIPE 52/2009, ad oggi non risulta alcun contributo privato iscrivibile al quadro economico. Tale contributo, appare appena il caso di ricordare, dovrebbe ammontare a ben il 60 per cento del costo totale ed andrebbe reperito "senza garanzie dello Stato" sui mercati internazionali.

Il problema del mancato apporto di capitali privati emerge chiaramente dall'analisi della deliberazione CIPE 6 marzo 2009 (n. 10/2009), già richiamata in precedenza ed, in particolare, dalla lettura dell'allegato 2.

A titolo puramente esemplificativo la voce "*sistemi stradali ed autostradali*", all'interno del "*corridoio plurimodale tirrenico-Europa*", ove sono previsti 14 interventi per un totale di 22.732,666 milioni di euro, con risorse private per appena 4.318,100 milioni di euro, concentrate solo sulla realizzazione dell'autostrada A12 tratta Cecina (Rosignano Marittimo)-Civitavecchia (3.787 milioni di euro) e sull'"*itinerario Ragusa-Catania: ammodernamento a 4 corsie della SS 514 di Chiaramonte e SS 194 ragusana dallo svincolo con la SS 115 allo svincolo con la SS 114*", per 530,300 milioni di euro. Il saldo in termini di fabbisogno per la citata voce è di 7.048,879 milioni di euro.

Su 116,8 miliardi di euro di opere programmate dal CIPE – che comprendono sia le opere a valle della fase di approvazione progettuale (in gara, affidate, cantierate e ultimate), per complessivi 49,4 miliardi di euro, sia le opere in fase di progettazione, per i restanti 67,4 miliardi - il c.d. fabbisogno ammonta a 49,9 miliardi di euro. Si tratta di somme da reperire anche con concreto riferimento al costo della relativa opera oggetto di approvazione da parte del Comitato.

In ordine, comunque, alle deliberazioni CIPE relative ad opere infrastrutturali aventi natura programmatoria deve ribadirsi l'esigenza della successiva approvazione di formali atti ricognitivi di spesa. Il principio della copertura della spesa[82], infatti, non può trovare applicazione, nel caso di opere pubbliche in regime di partenariato, unicamente alle risorse finanziarie di parte pubblica, rimanendo indistinta ed incerta finanche la individuazione di

---

[81] Che, peraltro, stabiliva che "il programma di esecuzione dell'opera di attraversamento e dei relativi collegamenti di cui al punto precedente prevede il completamento delle attività realizzative, comprese le propedeutiche, in 6 anni, con inizio dei lavori nel maggio 2005, ultimazione nell'aprile 2011 ed apertura al traffico stradale e ferroviario nel 2012".

[82] Sulla costante lettura di tale principio si rinvia testualmente alla lettura della "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2009", adottata dalle Sezioni Riunite di questa Corte Delibera n. 14/2010/CONTR/RQ del 18 maggio 2010.

coloro i quali dovrebbero sopportare – come nel caso del ponte sullo Stretto di Messina – addirittura il 60 per cento del costo dell'opera.

Quanto alla garanzia di copertura della parte pubblica emergono problemi atteso che lo stesso CIPE, nella più volte ricordata Relazione sullo stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche, testualmente ricorda che "*Per quanto riguarda il livello di copertura finanziaria, la situazione più critica è quella delle ferrovie che, complessivamente, registrano una percentuale di copertura finanziaria pari al 18 per cento del costo complessivo delle opere; strade/autostrade, metropolitane e porti/interporti registrano livelli di copertura molto più alti, tra il 60 e il 76 per cento. Il Mo.S.E. ha una copertura finanziaria pari al 76 per cento, mentre il settore idrico si avvicina al 100 per cento*" (cfr. pag. 30).

7. Pari opportunità

7.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il panorama normativo[83] degli ultimi anni, assunto negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di Governo, al fine di promuovere una crescita equilibrata e duratura del paese e rilanciarne la competitività, come evidenziato nel Dpef 2008-2011, contempla una particolare attenzione per le pari opportunità e diritti di cittadinanza, nell'ambito delle linee definite dall'Europa, e promuove la tutela e l'ampliamento dei diritti umani.

L'attività di programmazione, indirizzo e coordinamento del Dipartimento si è sviluppata in funzione dell'affermazione dei diritti delle pari opportunità e della parità di trattamento, nella promozione dei diritti della persona, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, anche contro i minori. L'attività esplicata si è indirizzata soprattutto verso azioni informative e formative, campagne di sensibilizzazione, partecipazione ad eventi ed incontri, nazionali ed internazionali e l'attivazione di studi e ricerche per acquisire dati e informazioni, ma anche attraverso azioni di sostegno e progetti specifici, fra i quali quelli diretti a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I progetti, intrapresi nell'ambito delle politiche a favore delle pari opportunità di genere ed a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti, sono stati affidati, per la realizzazione, ad ONLUS, fondazioni, a soggetti privati e pubblici. Infine, sono stati resi operativi progetti sperimentali di protezione sociale delle vittime di violenza e sfruttamento, servizi di telefonia dedicati all'ascolto e al supporto di vittime di discriminazioni e violenze. In questo contesto, di indirizzo, coordinamento e di azione, si evolve l'ottica delle pari opportunità, non più soltanto in una mera prospettiva di parità uomo donna, ma in un ottica di genere e di valorizzazione ed effettività dei diritti umani.

La presente analisi[84] ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "pari opportunità", delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché della prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, nell'alveo degli ambiti individuati dalla delega del 2008 al Ministro senza portafoglio[85].

Per il 2009, il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011, gli ambiti delle singole politiche e in particolare le politiche per l'equità sociale, di valenza pluriennale, che continua ad essere un obiettivo prioritario della strategia politica del governo, in una logica di intervento trasversale dell'ottica di genere in ogni settore, da perseguire anche nel 2009.

Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili, in via generale e sintetica, nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM - dPCM 19/12/2008 -, in particolare,

---

[83] Per una visione unitaria: d.lgs. 11-4-2006 n. 198 Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

[84] Si è ritenuto opportuno trattare l'argomento nell'ambito della Presidenza del Consiglio, pur sottolineando le indubbie connessioni con le politiche sociali, atteso il rilievo funzionale e le specifiche funzioni di coordinamento intestate al Presidente del Consiglio.

[85] dPCM del 13 giugno 2008. Gli ambiti della delega riguardano in particolare, fra le numerose tematiche, il promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche concernenti la materia dei diritti e delle pari opportunità di genere con riferimento ai temi della salute, della ricerca, della scuola e della formazione, dell'ambiente, della famiglia, del dell'imprenditoria e del lavoro, delle cariche elettive e della rappresentanza di genere, anche nei settori dell'informazione e della comunicazione, nonché della procreazione assistita. Attengono anche al promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, nonché in materia di sfruttamento e tratta delle persone. Inoltre è contemplato il monitoraggio dei fondi strutturali europei in materia di pari opportunità, comprese la compartecipazione al gruppo di alto livello per il gender mainstreaming nei fondi strutturali dell'Unione Europea e la partecipazione all'attività di integrazione delle pari opportunità nelle politiche comunitarie ed il coordinamento, anche in sede internazionale, le politiche di Governo relative alla tutela dei diritti umani delle donne (piattaforma di azione adottata dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, Pechino 1995).

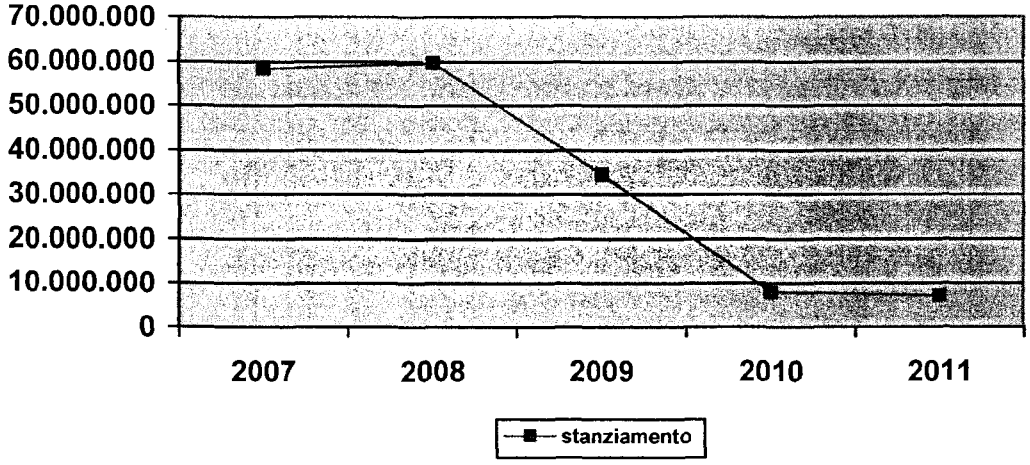
nell'ambito della più estesa missione n. 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", per il programma 8 "Promozione dei diritti e delle pari opportunità", intestato al C.d.R. 8, le cui risorse assegnate sono destinate all'affermazione dei diritti della persona, al rispetto delle pari opportunità ed allo sviluppo della politica di genere. Occorre in primo luogo porre l'accento sulla circostanza che la sfera delle competenze connesse alla delega all'attuale Ministro, in linea con le indicazioni provenienti dalla comunità internazionale e dall'Unione europea, risulta ampliato e proiettato in una "dimensione nuova che interiorizza, nell'ambito più vasto della promozione dei diritti della persona in senso lato, la promozione della parità di genere e il contrasto alle discriminazioni". Perciò, emerge sempre più il significato dei "diritti e pari opportunità di genere" in ogni ambito del contesto sociale, civile ed economico che permea l'azione di governo. A tal fine il Ministro presiede il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani[86] presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non risulta invece emanata la direttiva annuale per il 2009, ma solamente la direttiva interministeriale[87] del 23 maggio 2007, in materia di attuazione delle pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni.

L'assetto organizzativo ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, sino alla riorganizzazione dell'ordinamento della PCM del 29 ottobre 2009, in virtù della modifica dell'art 19 ad opera del successivo dPCM 31 dicembre 2009. La modifica organizzativa ha comportato l'aumento degli uffici (da 2 a 3) e dei servizi (da 5 a 6), in relazione allo svolgimento degli ulteriori compiti attribuiti al dipartimento dalle norme di settore ed è stato adottato nei primi mesi del 2010 anche il decreto di organizzazione interna. L'ausilio di professionalità esterne ha riguardato, nel 2009, n. 5 consulenti, di cui 2 a titolo gratuito, per un compenso lordo di euro 42.500,00[88].

L'analisi sui dati di bilancio in generale volge ad evidenziare sintetici indici finanziari correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 8.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziate per le politiche, con elementi prospettici al 2011. Si riscontra una linea tendenziale in netta diminuzione.



Le risorse iniziali assegnate al C.d.R. 8 "Pari opportunità", al netto di euro 1.575.145 per il funzionamento, ammontano, ad euro 34.632.500 destinate all'attuazione delle politiche di

[86] DPCM 13.04.07.

[87] Direttiva 23 maggio 2007 emanata dal Ministro per le riforme e le innovazioni e dal Ministro per i diritti e le pari opportunità.

[88] Dato fornito dall'Amministrazione.

settore[89]. In relazione alla capacità di programmazione si è riscontrato che lo stanziamento definitivo, pari ad euro 157.381.781, di cui euro 150.124.675,52 per gli interventi, rappresenta più del 400 per cento di quello iniziale. La gestione di competenza mostra una capacità di impegno esigua, del 17 per cento, ed una capacità di spesa non elevata del 25 per cento. Risulta ingente l'ammontare delle risorse in economia, relative agli interventi, pari ad euro 127.466.586,9 che rappresentano l'85 per cento dello stanziamento definitivo per le politiche. La gestione dei residui pone in luce che solo il 43 per cento dei residui iniziali è stato pagato, e che i residui totali al 31/12 (derivanti dalla gestione residui al netto delle economie, sommati ai residui derivanti dalla competenza) sono cresciuti del 12 per cento.

La complessiva attività va perciò valutata alla luce dei dati finanziari ed il rilievo della stessa va dimensionato sul dato effettivo degli impegni.

7.2. Settori di intervento

Di seguito si ripercorre sinteticamente l'attività svolta dal Dipartimento nel 2009, per porre in evidenza gli elementi salienti della funzione di impulso e coordinamento delle pari opportunità e dei diritti della persona e di prevenzione e contrasto della violenza e sostegno alle vittime.

In relazione al *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*[90], che assorbe la quasi totalità delle risorse destinate agli interventi, afferente al capitolo 493, si rappresenta che, con il d.m. del 12 maggio 2009, sono state assegnate le riserve e le economie del 2008, con uno stanziamento definitivo pari ad €105.303.247,82. Nel 2009 è stato impegnato il 13 per cento (pari a solo euro 14.002.664,27) e pagato in conto competenza il 24 per cento. Le economie sono nuovamente elevate, pari ad euro 91.300.583,55. In conto residui risulta pagato il 41 per cento. Nonostante il parere favorevole della Conferenza unificata sul decreto di riparto, del 29 aprile 2009, non tutte le azioni in esso indicate sono state realizzate, pur in presenza di finanziamenti allo scopo dedicati sul bilancio 2009.

Molteplici sono stati gli ambiti di intervento del Dipartimento, di seguito sinteticamente richiamati, con un impegno finanziario molto contenuto. La *conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, in cui opera d'intesa con il Dipartimento della famiglia: solo di recente i due Dipartimenti hanno sottoscritto un'intesa, approvata in Conferenza Unificata in data 29 aprile 2010, con le Regioni le Province autonome e gli Enti locali, che prevede tra le sue finalità la creazione di nidi famiglia e interventi analoghi, la facilitazione per il rientro al lavoro di lavoratrici che abbiano usufruito di congedo parentale e l'erogazione di incentivi per l'acquisto

---

[89] Relativamente spese di funzionamento del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, afferenti al capitolo di spesa 532, sono state impegnate risorse per un ammontare di euro 4.526,65. Nel 2009 non sono state impegnate risorse per Progetti volti a ridurre il disagio sociale della donna, a valere sul capitolo 536.

[90] Istituito presso la PCM dal DL 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, e incrementato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 art. 1 comma 1261, per 40 milioni di euro per il triennio 2007-2009.
Si pone in luce che la Corte Costituzionale con sentenza n.50/2008 ha dichiarato illegittimo l'articolo 1, comma 1261 della legge 27 dicembre 2006 n . 296 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui non contiene le parole "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata".
In data 29 aprile 2009 la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole sul decreto di riparto del fondo, in cui l'ammontare complessivo a disposizione è di euro 102.460.987,36, di cui: 6.000.000 destinati al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere; fino a euro 15.850.000 per campagne nazionali di informazione e sensibilizzazione; fino a euro 700.000 per un servizio di consulenza gestionale al Dipartimento per il biennio 2009 e 2010; fino a euro 79.910.987,00 destinati a: un sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle le politiche a favore delle pari opportunità di genere, alle politiche a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti.
Il Dipartimento, per il parere, ha trasmesso alla Conferenza unificata un testo definitivo dello schema di decreto contenente la previsione dell'intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 per gli interventi di cui all'articolo 1 lettera a) e la previsione del parere ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per gli interventi di cui ai punti b), c) e d), nel caso in cui essi implichino competenze regionali e delle Autonomie locali, nonché l'inserimento di un punto specifico dedicato alle azioni di contrasto e sostegno alle vittime della tratta.

di servizi di cura, per l'importo pari ad € 40 milioni. Il Dipartimento ha intrapreso numerosi e puntuali interventi, la realizzazione dei quali è stata affidata ad ONLUS, fondazioni ed enti pubblici, nell'ambito delle *politiche a favore delle pari opportunità di genere*[91].Inoltre, d'intesa con i Dipartimenti per le Politiche per la Famiglia e per la Funzione Pubblica, è stato predisposto un avviso pubblico per la creazione di Nidi per la Pubblica Amministrazione, destinando circa 7,2 milioni di euro. Nell'ambito delle *politiche a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti*, il Dipartimento ha promosso cinque iniziative a carattere sperimentale ed ha attuato concrete misure di promozione e azioni positive, affidando tre ricerche a soggetti terzi pubblici e privati[92].

Ha promosso anche un'azione di contrasto alla discriminazione per orientamento sessuale, rivolta all'intero territorio nazionale, prevedendo attività di informazione e sensibilizzazione sul tema dell'omofobia. Inoltre ha realizzato campagne di comunicazione e sensibilizzazione su diverse problematiche connesse[93].

Ha stipulato, nell'ambito delle tematiche relative alle azioni finanziate dal *Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere*, una convenzione con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per l'esecuzione di un progetto di analisi e monitoraggio del fenomeno delle violenze e l'organizzazione di una Conferenza internazionale sulla violenza contro le donne nei giorni 9-10 settembre 2009 e la pubblicazione di 1500 volumi su questi argomenti.

Per ciò che attiene alle *azioni di sistema a sostegno delle iniziative di contrasto e di emersione delle vittime di fenomeni di tratta e grave sfruttamento*, è stata finanziata la predisposizione a livello locale di Postazioni di "Numero Verde Nazionale Anti-tratta"[94] a beneficio delle vittima di tratta. Il Dipartimento presiede, in questo settore, la Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, che rappresenta l'organo di coordinamento interistituzionale volto alla programmazione ed al monitoraggio degli interventi.

Le attività finanziate con le risorse del *Fondo destinato al funzionamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime di violenza e sfruttamento nonché delle altre finalità di protezione sociale degli immigrati*[95] - art. 12 legge 228/2003, capitolo di

---

[91] I progetti di rilievo: l'estensione alle vittime di *stalking* del contratto "Attivazione di una rete antiviolenza e organizzazione e gestione di un servizio di call center mediante attivazione di un numero telefonico sperimentale", la promozione di progetti quali "L'impatto di genere dei sistemi previdenziali: un confronto con i Paesi del Mediterraneo", affidato all'Inpdap, la "Realizzazione di un'iniziativa seminariale sul tema Pari e Dispari: continuità e discontinuità, categoria e culture della differenza di genere, l'"Iniziativa pilota formazione volontari per assistenza a donne in maternità in condizione di disagio".

[92] Progetti sperimentali: "*Promozione dell'integrazione degli studenti immigrati nelle scuole attraverso la formazione al canto*"; "*Realizzazione di un progetto sperimentale di integrazione e sostegno di studenti stranieri diversamente abili*".

Ricerche: "*Stigma su ansia, depressione e altre patologie psichiatriche*"; "*Accesso alla sanità per le donne immigrate*"; "*Protezione dell'infanzia e della donna madre*", realizzato. Inoltre il Dipartimento ha attivato il Master di II livello sul tema "*Maltrattamenti e abusi sessuali sui minori: fenomeno, tutela, intervento*" la cui realizzazione è stata affidata all'Università degli Studi di Salerno.

[93] Campagne di comunicazione "Stalking: quando le attenzioni diventano persecuzione" con lo scopo di divulgare il concetto stesso di stalking e la consapevolezza che si tratta di un reato punito dalla legge; "Anoressia Bulimia", finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della bulimia e anoressia; La violenza sulle donne avvelena il mondo"; "1522 - E' l'ora di reagire", con lo scopo di divulgare la conoscenza del numero 1522 e promuovere il servizio di accoglienza telefonica e sostegno per le donne vittime di violenza".

[94] Il numero verde **800 290 290** è un dispositivo per azioni di sistema propedeutiche alla protezione sociale prevista dall'art.18 d.lgs 286/98 e agli specifici programmi di prima assistenza previsti dall'art. 13 legge 228/03 e ha come primi destinatari le persone vittime di tratta soggette ad ogni forma di sfruttamento nonché le forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, i servizi sociali e sanitari territoriali, gli enti del privato sociale, le associazioni di categoria del mondo del lavoro, i privati cittadini che, nell'ambito delle proprie attività, vengono a contatto, hanno attivato e/o intendono instaurare una relazione di aiuto con persone coinvolte nei diversificati ambiti di sfruttamento.
Il Servizio di Numero Verde anti tratta –avviato formalmente alla fine del luglio 2000- si compone di una postazione centrale (con operatori attivi/giorno e notte) e di 14 postazioni locali.

[95] I progetti sono stati selezionati, fra quelli pervenuti in riscontro ad un bando pubblicato ad hoc nel 2009. La Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento ha approvato n. 40

spesa 520-, e quelle connesse al *Programma speciale di assistenza per garantire in via transitoria adeguate condizioni di alloggio di vitto e di assistenza sanitaria per le vittime dei reati relative alla riduzione o mantenimento in schiavitù ovvero alla tratta di persone* [96]-art.13 legge n. 228/2003, capitolo di spesa 535- si sono esplicate in vari progetti.

Relativamente alle azioni svolte per la *prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, di cui all'art. 2 della legge 9 gennaio 2006 n. 7, si è esplicata un'attività di ricerca e comunicazione istituzionale[97].

Il Dipartimento ha utilizzato le risorse del *Piano contro la violenza sulle donne* a valere sul capitolo 496, stanziate per 20 milioni di euro dalla legge finanziaria 2008, per finanziare una parte della campagna di comunicazione "*1522 - E' l'ora di reagire*", con euro 1.343.950,12. La restante quota concorre a formare le economie.

La finalità di promozione della *parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica* -le cui risorse sono confluite nel capitolo di spesa 537[98]- è stata perseguita dall'ufficio preposto, *l'Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali* (UNAR). L'ufficio ha il compito di costituire un punto di riferimento istituzionale, per valutare l'efficacia degli strumenti di tutela e creare le condizioni concrete per realizzare efficaci politiche d'integrazione in una cornice solida che tuteli i diritti inviolabili dell'uomo ed al contempo rispetti la cultura dell'Italia. Le risorse sono stabilite in base all'articolo 8 del dlgs 215/2003,[99] con risorse pari a € 2.035.357,00 stanziate ai sensi dell'art. 29, comma 2 della legge comunitaria 1 marzo 2002 n. 39. L'UNAR ha realizzato al riguardo diverse attività. Ha trasformato il Call Center contro le discriminazioni razziali in vero e proprio Contact center, previa gara pubblica. Il servizio si concretizza in un'assistenza di primo livello, suggerita da operatori specializzati, se è possibile una soluzione immediata, oppure in un ausilio di secondo livello, attraverso una consulenza giuridica. Le vittime sono seguite nel percorso amministrativo o giurisdizionale da esse prescelto. Altro importante compito istituzionale dell'UNAR è lo svolgimento di inchieste indipendenti, sempre nel rispetto delle prerogative dell'Autorità Giudiziaria, dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori. L'Ufficio ha inoltre sottoscritto accordi con le Regioni Emilia Romagna, Liguria e Piemonte, con le Provincie di Pistoia e Messina e con il Comune di Roma, per la costituzione di reti territoriali antidiscriminazioni. Ha potenziato campagne d'informazione e di approfondimento tematico[100].

Il Dipartimento ha anche curato l'attività di coordinamento, in sede internazionale, delle politiche *di Governo inerenti la tutela dei diritti umani delle donne*, con particolare riferimento agli obiettivi della Conferenza mondiale Onu di Pechino sulle donne del 1995. Infatti, in previsione della 54esima sessione della CSW (1/12 marzo 2010) e del monitoraggio dell'applicazione della Convenzione CEDAW in Italia (Ginevra, maggio 2011), nel corso del

---

progetti su n. 63, per un importo totale di 4.599.998,00 di euro;hanno avuto inizio fra luglio e settembre 2009 ed avranno fine nei rispettivi mesi di luglio e settembre 2010. Ha gravato parzialmente su questo fondo, per un importo di € 9.170,00, anche il pagamento del canone e traffico telefonico riferito al numero verde 800.290.290, in ausilio alle vittime della tratta, e le spese di viaggio per i componenti della Commissione interministeriale. L'ammontare delle risorse complessivamente impegnate relativamente al capitolo di spesa 520 è di euro 4.647.431,50.

[96] Le risorse sono state interamente destinate al finanziamento dei progetti di fattibilità rivolti specificatamente ad assicurare assistenza, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza sanitaria alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale. La Commissione interministeriale ha approvato e finanziato 25 progetti che hanno avuto inizio il 22 dicembre 2009 e si concluderanno il 22 dicembre 2010, per un importo totale di 2.500.000,00 di euro, totalmente impegnato.

[97] In riferimento a tale ambito -capitolo di spesa 534-, si è proceduto al riadattamento dello Spot "Io no", presentato nell'ambito della giornata mondiale contro le mutilazioni genitali femminili, ed a affidare una ricerca per la valutazione qualitativa e quantitativa del fenomeno: entro il 2010 è previsto un nuovo bando al fine di rafforzare il sistema di rete di supporto alle vittime "mgf".

[98] L'ammontare delle risorse impegnate relativamente al capitolo di spesa 537 è di euro 2.368.320,47.

[99] L'art. 7 del d.lgs. 215/2003 ha istituito l'UNAR.

[100] Manifestazione "Diversità Lavoro", finalizzata a promuovere l'accesso al lavoro a persone di diversa origine etnica o diversamente abili, che è passata da una sola sessione (Milano) a due nel 2009 (Milano e Roma). "Settimana nazionale contro la violenza", istituita mediante un protocollo tra Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministro per le Pari opportunità e svoltasi in tutta Italia dal 12 al 18 ottobre 2009.

2009 il Dipartimento ha collaborato con la Presidenza UE, coordinato le Amministrazioni interessate, per l'applicazione della Piattaforma di Pechino e ha collaborato con il MAE nel coordinamento ministeriale, per la predisposizione del Rapporto italiano sull'applicazione Convenzione CEDAW.

Infine, è stata predisposta, *dall'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e pornografia minorile*, la banca dati che raccoglie le informazioni necessarie per il monitoraggio del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, della pornografia minorile e delle azioni di prevenzione e repressione ad esso collegate. Sono state redatte le Linee Guida Europee sulle strategie nazionali di protezione dei bambini dalla violenza, nell'ambito del progetto del Consiglio d'Europa "Costruire un'Europa per e con i bambini"[101]. L'Osservatorio ha infine attivato il progetto di formazione continua in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale, alla pedofilia e pedopornografia[102].

[101] L'Osservatorio rientra nel gruppo di lavoro ChildOnEurope (The European Network of National Obersvatories on Childhood) impegnato nell'elaborazione delle Linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori.

[102] I progetti sono in favore di realtà giudiziarie e investigative dei Paesi del Centro America. Complessivamente sono state impegnate risorse a valere sui capitoli di spesa 519 e 832, per un totale di € 113.040,37.

8. Sostegno alla Famiglia

8.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il panorama legislativo degli ultimi anni, assunto negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di Governo, già da tempo, volge a favorire e sostenere la piena affermazione dei valori e delle risorse della famiglia.

La presente analisi[103] ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche della Famiglia", nell'alveo degli stessi ambiti individuati dalla delega del 2008 al Sottosegretario, nella quale le funzioni di coordinamento rimangono intestate al Presidente del Consiglio ed è delegata la funzione di raccordo sistemico.

In sintesi, l'anno 2009 si è caratterizzato per la tempestiva configurazione del riparto delle risorse, poi modificato in senso additivo nell'ultimo trimestre, in ordine agli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, da destinare agli interventi statali ed alle Regioni, sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata[104]. Sussiste una linea di continuità nella programmazione e nelle azioni, con il contesto di riferimento già avviato nel precedente esercizio. Di rilievo è la responsabilizzazione delle Regioni, in ordine al momento attuativo degli interventi e soprattutto il consolidamento dell'attività di verifica e monitoraggio da parte del Dipartimento, quale attività propedeutica al trasferimento delle risorse, al fine di dare effettività ed efficacia all'utilizzo di risorse pubbliche.

Il ruolo propulsivo e di raccordo del Dipartimento, con l'attenzione crescente alla concreta realizzazione degli obiettivi per l'attuazione delle politiche della famiglia, si è contraddistinto nel 2009 per il potenziamento dell'attività di monitoraggio delle linee di intervento condivise con le autonomie territoriali, ed il proseguimento e sviluppo di azioni e progetti concreti con il supporto in convenzione di soggetti terzi.

In particolare, occorre mettere in luce, oltre all'analisi dei dati finanziari, che sono state portate a conclusione tutte le fasi negoziali con le Regioni e compiuta la fase di controllo monitoraggio dei progetti 2007, nei due ambiti di azione - abbattimento costi dei servizi per le famiglie numerose ed Interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti -. Ciò ha consentito la sottoscrizione di molti degli accordi attuativi della successiva intesa per l'annualità 2008.

Gli interventi statali, nell'ambito della conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, che si sostanziano in erogazioni a titolo di incentivo, operati d'intesa reciproca con il Dipartimento delle Pari opportunità, sono stati caratterizzati da un'intensa attività di esame e verifica propedeutica dei progetti presentati da aziende private, aziende sanitarie locali, ma anche imprenditori. La sospensione dei termini per la presentazione di nuovi progetti per il finanziamento è connessa alle modifiche normative che hanno richiesto la predisposizione di diversa specifica regolamentazione.

Con riguardo ai servizi socio-educativi si segnala un recupero dell'attività di monitoraggio, che è propedeutica all'erogazione delle risorse alle Regioni: ciò ha consentito di completare il trasferimento dell'annualità 2007, di erogare a 16 Regioni quella 2008 ed anche a 9 Regioni l'annualità 2009.

L'efficacia del sostegno alla famiglia potrà essere valutata a conclusione dell'intero ciclo delle azioni dei soggetti beneficiari e soprattutto delle Regioni, mettendo in risalto anche momenti di analisi dell'impatto finale sulla famiglia, reale destinatario delle politiche.

---

[103] Si è ritenuto opportuno trattare anche quest'anno l'argomento nell'ambito della Presidenza del Consiglio, pur sottolineando le indubbie connessioni con le politiche sociali, atteso il rilievo funzionale che ha assunto e che il legislatore gli ha conferito facendo confluire la responsabilità e le risorse in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, che le esercita direttamente o con delega, nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento.

[104] Peraltro è stato definito, con l'intesa in Conferenza unificata in data 29 aprile 2010, che la riduzione delle risorse afferenti al Fondo per le politiche della famiglia per il 2010 , ai sensi del DL 1/2010, convertito dalla legge 30/2010, incideranno solo sulla quota interventi statali.

Le trasformazioni economiche e sociali hanno avuto indubbi riflessi critici sulla situazione anche reddituale della famiglia. Sia le norme già vigenti che i nuovi interventi legislativi, nonché gli indirizzi di governo mirano ad attuare un concreto sostegno alla famiglia in ambiti poliedrici ma convergenti fra loro. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM (dPCM 19/12/2008), nella quale si evidenzia, nell'ambito della più estesa missione n. 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", il programma n. 7 "Sostegno alla famiglia", intestato al C.d.R. 15 e si pone in luce, negli obiettivi strutturali, l'ottica di progressiva attuazione della programmazione, del coordinamento e del monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia. Gli obiettivi strutturali sono indicati nel supporto alla genitorialità, cura dell'infanzia, misure atte a permettere la conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze di cura della famiglia, sostegno alle famiglie numerose o che debbano fare fronte alla cura ed assistenza di familiari non autosufficienti, supportando le attività degli organismi istituzionali a ciò dedicati, quali l'Osservatorio famiglia, l'Osservatorio per l'infanzia, il Centro documentazione e la Commissione adozioni.

Dalla lettura degli obiettivi strategici, coerenti con gli indirizzi programmatici della nota preliminare, individuati tempestivamente dal Sottosegretario con delega, con la direttiva 18 febbraio 2009, emerge da un lato l'intento di potenziare ancor di più il ruolo propulsivo della PCM e nello specifico del Dipartimento per le politiche della famiglia, rendendo più efficaci l'attività di guida e di indirizzo nei confronti delle altre amministrazioni e le forme di raccordo con gli innumerevoli soggetti che operano nell'ambito delle politiche della famiglia, dall'altro di accrescere anche il ruolo a livello internazionale, atteso che la famiglia è al centro anche delle politiche dell'Unione Europea, volte al miglioramento della crescita e della coesione sociale.

La direttiva annuale sviluppa, infine, 10 obiettivi operativi[105] e programmi esecutivi di azione.

L'assetto organizzativo ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, con il permanere della struttura di missione, sino alla riorganizzazione ad opera del dPCM del 29 ottobre 2009, con il quale è stato istituito un Dipartimento[106] e del successivo Decreto Ministeriale del 31.12.2009, di concreta riorganizzazione[107]. L'ausilio di professionalità esterne ha riguardato, nel 2009, n. 5 consulenti, quasi 1/3 in meno rispetto al precedente esercizio, tuttavia per una spesa totale di € 50.850,00 di poco inferiore a quella del 2008.

L'analisi generale volge ad evidenziare indici finanziari correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 15.

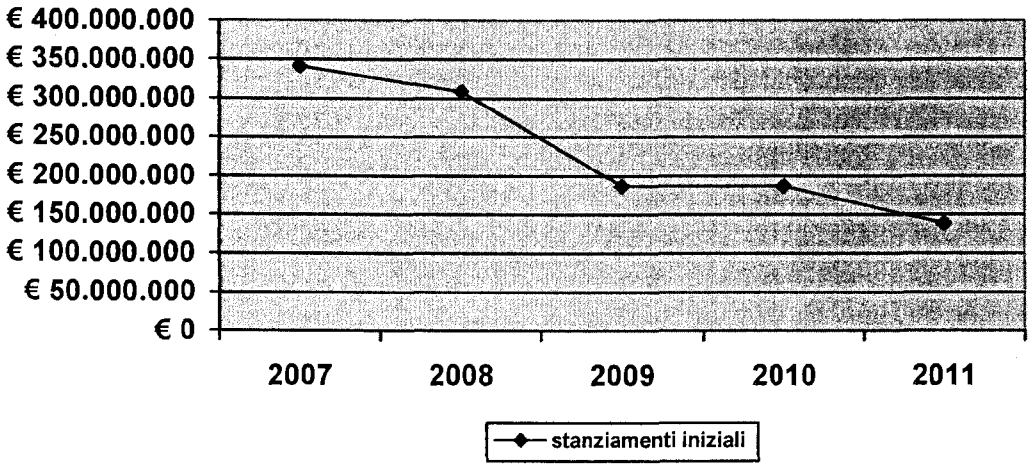
Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziate con elementi prospettici al 2011 ed una linea tendenziale in diminuzione.

---

[105] I 10 obiettivi operativi, che proseguono nel solco del precedente anno, sono in particolare il monitoraggio dell'attuazione delle intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni in relazione agli 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, nonché alla valutazione dei progetti dedicati alla Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 53/2000, esplorando contestualmente margini di semplificazione in ordine alla modalità di accesso ai fondi di cui all'art. 9 citato. Gli ulteriori ambiti di azione di particolare rilievo e connessi al ruolo di coordinamento riguardano la predisposizione del Piano nazionale d'azione per la famiglia, ed il Piano nazionale d'azione per l'infanzia.

[106] dPCM, che ha modificato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002 "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri" inserendo l'art. 18 ter.: Il Dipartimento per le politiche della famiglia è la struttura di supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali.

[107] Al 31.12.2009, in relazione a cambiamenti avvenuti in corso d'anno, l'organico era composto da 3 dirigenti di livello dirigenziale generale, 2 dirigenti di livello dirigenziale non generale, 15 funzionari appartenenti alla III area, 12 impiegati appartenenti alla II area.



Lo stanziamento iniziale[108] ammonta ad euro 186.571.000 per le politiche ed € 442.800 per il funzionamento. Le risorse definitivamente assegnate per gli interventi ammontano ad € 268.172.661,23 dovute in gran parte al Fondo per le politiche per la famiglia, al Fondo di credito per i nuovi nati ed al Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali nonché per le spese per l'esecuzione della convenzione stipulata all'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori. La spesa in conto competenza è realizzata al 53 per cento dell'impegnato, che però rappresenta il 65 per cento dello stanziamento definitivo. Con riguardo alla massa spendibile, è stato pagato il 48,72 per cento circa. La gestione dei residui, il cui ammontare al 1/1/2009, è pari quasi allo stanziamento definitivo di competenza, per € 286.502.729,68, mostra un indice di spesa del 62 per cento. L'indice di dinamicità della spesa è influenzato da particolari fattori, fra i quali anche questo per esercizio i meccanismi che regolano l'erogazione degli stanziamenti, iscritti sul cap. 858, lo sfasamento inevitabile dei pagamenti dei finanziamenti concessi per i progetti inerenti la conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia connesso alla rendicontazione ed infine perché il Dipartimento non ha potuto tecnicamente procedere all'impegno di somme già finalizzate[109], in quanto le relative istruttorie si concluderanno nel corso del 2010.

8.2. Settori di intervento

Si rappresenta una sintetica analisi dello stato di attuazione delle politiche finanziate dal Fondo per le politiche della famiglia e degli altri settori ed obiettivi di intervento, nonché del correlato profilo finanziario.

Per l'attuazione delle specifiche finalità intestate al Dipartimento, sono attribuite al connesso Centro di Responsabilità le risorse, di seguito indicate, che riguardano gli stanziamenti definiti già dalla legge finanziaria per il 2007 ed integrati dalle leggi finanziarie per il 2008 e 2009.

In particolare, sono confluite nel *Fondo per le politiche della famiglia*[110] risorse iniziali pari ad € 186.571.000.00 per l'anno 2009, secondo quanto previsto dalla legge 22 dicembre

[108] I dati finanziari dell'esercizio sono esposti nella tabella in calce.

[109] Edizione 2009 del Premio Amico della Famiglia, euro 5,5 milioni, bando 2009 relativo alla realizzazione di nidi aziendali nelle pubbliche amministrazioni, euro 18 milioni, somme destinate alla ricostruzione dopo il terremoto de L'Aquila, euro 12 milioni.

[110] La legge finanziaria per il 2007 (art. 1 c. 1250 legge 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 248/2006 art.19 - per un totale di € 220 milioni per il 2007 e successivamente, per il biennio, di € 190 milioni per ciascun esercizio finanziario.

2008, n. 203, tabella C. Il riparto è stato definito, tempestivamente, con decreto del 3 febbraio 2009 e successivamente integrato con decreto del 13 ottobre 2009, relativo quest'ultimo alla destinazione della quota annuale del fondo e alla rassegnazione di somme riportate da anni precedenti, per un totale di € 268.172.661,23. Il riparto ha previsto sia interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale[111], sia interventi relativi a compiti ed attività di competenza regionale, quali il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei *servizi socio-educativi* (€ 100.000.000,00). Vi è specificato che una quota non superiore al 3 per cento degli importi di cui all'art. 1, comma 1, punto 1.1 è destinata alle attività strumentali. Successivamente, con il decreto del 13 ottobre 2009, vista l'ulteriore disponibilità effettiva nell'ambito del Fondo pari ad € 52.094.000,00, a seguito della rassegnazione delle disponibilità al 31 dicembre 2008 sul capitolo 858, le risorse aggiuntive sono state ripartite per interventi di competenza statale fra interventi di ricostruzione e supporto alle popolazioni colpite da interventi sismici in Abruzzo (DL n. 39 del 27 aprile 2009) per 12 milioni di euro, intese ed accordi con altre amministrazioni dello Stato ed organismi internazionali, per 20 milioni di euro ed iniziative di interesse nazionale o sperimentale per € 20.094 000.

Nel rinviare allo schema riepilogativo della gestione finanziaria in calce, desunto dal consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si analizzano alcuni indicatori sintetici relativi alla gestione del suddetto Fondo per il 2009, distinto nei due capitoli di pertinenza, cap.858 - Fondo per le politiche per la famiglia e cap.859 - Piano servizi socio educativi, che rappresentano la quota preponderante del C.d.R.

In riferimento al Fondo per le politiche per la famiglia, risulta impegnato in termini di competenza circa il 40 per cento per cento dello stanziamento definitivo del capitolo 858, e pagato in conto competenza circa il 64 per cento per cento dell'impegno assunto. La gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento del 60 per cento.

Di seguito si analizzano nel dettaglio le singole aree di intervento, e come sia proseguita l'attività anche di monitoraggio del Dipartimento.

- *Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia , ai sensi dell'art.9 della legge 53/2000* (art.1 comma 1254 della legge finanziaria per il 2007).

Con l'art. 9 della legge 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.

Nell'esercizio 2009 il Dipartimento ha concluso l'esame dei 364 progetti pervenuti nel corso degli anni 2008 e 2009, con l'approvazione delle 4 graduatorie fra febbraio e settembre 2009, per n. 225 progetti presentati nel 2008 per un totale di € 13.617.839,79 e n. 54 progetti presentati nel 2009 per un totale di € 2.603.786,78. Detti importi gravano sul Fondo delle politiche per la famiglia 2008 e 2009. Nel 2009 le risorse sono allocate nel capitolo 858.

In conseguenza della modifica dell'articolo 9 della legge 53/2000, ad opera dell'art. 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69 , il Dipartimento ha ritenuto necessario sospendere il termine per la presentazione di ulteriori progetti, fino all'emanazione del decreto di attuazione della norma novellata. Nelle more, ha predisposto lo schema di decreto ministeriale, contenente i criteri e le modalità per la concessione dei contributi. Sul testo finale, redatto di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Dipartimento per le pari opportunità è stata

[111] Il finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (€ 2.500.000,00); il Piano nazionale per la famiglia (€3.000.000,00); la realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia (€3.000.000,00); l'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia (€ 1.500.000,00); il sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali (€ 25.000.000,00); le iniziative di conciliazione del tempo di vita e del tempo di lavoro (€15.000.000,00); il Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 (€ 25.000.000); iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale (€ 11.571.000).

raggiunta l'intesa, in sede di Conferenza Unificata,in data 29 aprile 2010, dopo il positivo confronto tenutosi il 25 novembre 2009 in sede tecnica. L'intesa stabilisce i criteri di riparto delle risorse, pari a €38.720.000, le finalità, le modalità attuative ed infine il monitoraggio del sistema degli interventi.

In un'ottica informativa e di supporto agli interessati, il Dipartimento ha fornito comunque un supporto costante ai proponenti, riguardo alla progettazione e alla gestione dei progetti in corso avvalendosi dell'ISFOL, ed ha organizzato, congiuntamente alla Commissione Europea – Direzione Generale Occupazione Affari Sociali e Pari Opportunità, un seminario tecnico[112].

- *Abbattimento costi dei servizi per le famiglie con un numero di figli pari o superiore a quattro, qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, riorganizzazione dei consultori familiari per potenziare gli interventi a favore delle famiglie* (art. 1 comma 1250 e 1251 lett. b) e c) della legge finanziaria per il 2007).

Nei primi mesi del 2009 si è conclusa la sottoscrizione degli accordi, da parte di tutte le Regioni e le province autonome, per l'annualità 2007, l'attività di verifica propedeutica, il monitoraggio, sia dal punto di vista quantitativo, che qualitativo, avviato nell'anno 2008, a cura del gruppo paritetico[113] ed i successivi trasferimenti alle Regioni con riguardo agli interventi relativi agli accordi assunti sulla base dell'intesa in sede di Conferenza Unificata del 2007 per 97 milioni di euro. Poiché l'attività di verifica dell'intesa del 2007 è propedeutica all'erogazione dei finanziamenti statali riferiti all'anno 2008, riferiti all'intesa del 14 febbraio 2008[114], a seguito della positiva conclusione delle verifiche, sono stati sottoscritti 11 accordi[115]. Il gruppo paritetico[116] ha stabilito che tutte le Regioni e province autonome debbano presentare, entro il 30 giugno 2010, una relazione riferita all'andamento della sperimentazione alla data del 31 maggio 2010, al fine di proseguire nei trasferimenti.[117] Nell'esercizio sono stati erogati euro 50.224.391 dei 97 milioni stanziati nell'ambito del Fondo per le politiche della famiglia per il 2008.

- *Interventi 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 (art. 1 comma 1251 lett c-bis) della legge finanziaria per il 2007.*

Gli accordi sottoscritti in attuazione dell'articolo 1 dell'intesa del 14 febbraio 2008, dalle 11 Regioni su indicate comprendono anche questo settore di intervento. Nei primi mesi del 2009 sono, invece, stati sottoscritti separati accordi riferiti agli interventi sperimentali per i non autosufficienti con le Regioni Campania, Calabria e provincia autonoma di Bolzano, che non avevano ancora sottoscritto. Il gruppo paritetico su indicato provvederà, nel 2010, anche al monitoraggio di questi interventi sperimentali. Nel 2009 sono stati erogati euro 16.486.237,11 dei 25 milioni stanziati nell'ambito del Fondo politiche famiglia 2008.

- *Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi (art. 1, comma 1259 della legge finanziaria per il 2007).*

---

[112] Roma, 9 ottobre 2009: per una migliore conciliazione tra vita lavorativa e familiare: misure nazionali ed iniziative sperimentali sul territorio.

[113] Il gruppo paritetico previsto dal punto n.3 dell'intesa in Conferenza 2007, ha verificato l'andamento della sperimentazione, ma anche la qualità degli esiti dei percorsi formativi, anche al fine di valutare l'opportunità di erogare finanziamenti negli anni successivi al primo.

[114] Intesa in Conferenza unificata, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 630, 1250, 1251 e 1259 della legge 296/2006 e successive modificazioni (legge finanziaria 2007).

[115] Con le regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Umbria, Molise, Marche, Toscana, Puglia, Piemonte, Veneto e Lombardia.

[116] Il gruppo, nel biennio 2008-2009, si è riunito sette volte ed ha concluso positivamente le verifiche, consentendo a tutte le regioni e le province autonome di poter sottoscrivere gli accordi attuativi dell'articolo 1 dell'intesa del 14 febbraio 2008.

[117] Nel 2010 sono stati sottoscritti accordi relativi all'intesa c.d. "triplice" ed anche in relazione alla materia delle non autosufficienze con le regioni Abruzzo, Sardegna, Friuli VG e trasferite le relative risorse, e con la Provincia di Bolzano, per la sola "triplice".

Gli Interventi relativi ad attività di competenza regionale sono proseguiti anche nel 2009, con l'impegno delle risorse, in data 15 aprile 2009, pari a 100 milioni di euro, a valere sul Fondo politiche per la famiglia, ma allocate separatamente sul capitolo 859 del bilancio come sopra specificato. Con riguardo al Piano servizi socio-educativi, afferente al capitolo 859, la gestione di competenza mostra l'impegno di tutte le risorse stanziate ed una capacità di spesa pari al 40 per cento; la gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento del 67 per cento.

Complessivamente nel triennio, sono state impegnate risorse pari a 446 milioni affiancate da 281 milioni di cofinanziamento regionale. Gli interventi sono stati totalmente programmati, per un totale di 727 milioni nel triennio 2007-2009. L'erogazione delle risorse avviene sulla base del monitoraggio, dal quale risulti che le Regioni abbiano utilizzato le risorse erogate con riferimento alle annualità precedenti.

Ad oggi, il Dipartimento ha liquidato la prima annualità (2007) a tutte le Regioni e Province autonome, per un totale di 140 milioni di euro. (anche alla Regione Campania, che ha trasmesso la deliberazione di giunta di adozione del Piano Regionale) E' stata erogata la seconda annualità 2008 a 16 Regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia) ed alle Provincie di Trento e Bolzano, per un totale di circa 165 milioni circa, su 206 previsti per l'anno in corso. A 9 Regioni (Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Piemonte, Sicilia, Sardegna, Veneto e Toscana) è stata erogata anche la terza annualità (2009) , per € 40.449.189. Pertanto, al 31 dicembre 2009, risulta erogato il 77 per cento delle risorse statali[118] (oltre 345 milioni su 446 stanziati): tali risorse potranno essere utilizzate dagli Enti locali per raggiungere l'obiettivo di incrementare i posti presso i servizi socio educativi per la prima infanzia.

In relazione al progetto pilota Nidi P.A., in data 17 dicembre 2009 è stato pubblicato un bando, aperto alle amministrazioni pubbliche nazionali, per la realizzazione di oltre 50 nidi aziendali. A tale progetto sono state destinate risorse per 18 milioni di euro, finanziati a carico del Fondo per le politiche per la famiglia 2009 e 7,2 milioni di euro stanziati dal Dipartimento per le pari opportunità.

- *Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.*

La menzionata norma ha inteso finanziare 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. All'uopo ha istituito un apposito fondo rotativo, dotato di personalità giuridica, denominato: «Fondo di credito per i nuovi nati», con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011,a valere sulle risorse del Fondo per le politiche della famiglia. In sede di conversione del DL 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, individuate ai sensi della normativa vigente in materia. Sono state intraprese le attività normative e gestionali per l'organizzazione del fondo, per il suo funzionamento ed utilizzo.[119]

---

[118] Al mese di maggio 2010, sono state erogate le risorse per il 2009 a 15 regioni per un totale di euro 60.822.959. Per l'annualità 2008, è proseguito il trasferimento anche ad altre regioni, per un totale di €171.156.002. Nel 2010 dovranno proseguire le procedure di monitoraggio per il completamento del trasferimento alle amministrazioni regionali di tutte le risorse del Piano triennale 2007-2009. Per l'anno 2010 in particolare, verranno destinate al proseguimento del Piano una parte molto importante delle risorse del Fondo per la famiglia, che verranno ripartite tra le Regioni e provincie autonome attraverso una apposita Intesa in Conferenza unificata.

[119] Nel settembre 2009 è stato emanato il decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con il quale, ai sensi del citato articolo 4, comma 1, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie. Ai sensi di tale decreto, è stato stipulato dal Sottosegretario un protocollo d'intesa con l'Associazione Bancaria Italiana, con allegato uno schema di convenzione tipo. E' stato infine individuato nella CONSAP S.p.A. il soggetto gestore del Fondo, con il quale è stato stipulato in data 11 novembre 2009 il disciplinare previsto per

- In riferimento al *Piano nazionale per la famiglia*, al *Osservatorio nazionale sulla famiglia* ed alla realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia , per i quali sono stanziati nel riparto del fondo 8,5 milioni, nel corso del 2009 l'attività del Dipartimento è principalmente consistita nell'istituzione del previsto nuovo Osservatorio nazionale sulla famiglia, semplificandone l'organizzazione ed il funzionamento[120] con dPCM 10 marzo 2009, n. 43. Il nuovo Osservatorio è l'organismo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia e svolge funzioni di studio, ricerca, documentazione, promozione e consulenza sulle politiche in favore della famiglia[121]. Il Dipartimento ha intrapreso a fine anno attività funzionali per l'Osservatorio[122]. Con il supporto dell'Osservatorio potrà essere stilato il *Piano nazionale per la famiglia*[123].
- In ordine all'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* ed al *Centro nazionale di documentazione*, ai quali il Dipartimento fornisce supporto amministrativo e tecnico-organizzativo, nel 2009 sono stati finanziati con risorse afferenti al Fondo pari ad 1,5 milioni. L'Osservatorio si è occupato fra l'altro dell'elaborazione del rapporto del Governo italiano alle Nazioni Unite sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e della definizione del *Piano nazionale* di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Anche per il 2009 le attività del Centro nazionale sono affidate, in convenzione, all'Istituto degli Innocenti di Firenze, che ha collaborato nella predisposizione della Relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.
- *Sostegno alle attività delle adozioni.*

La Commissione per le Adozioni Internazionali[124] nel corso 2009 ha svolto molte attività, sia relative all'attuazione dei nuovi criteri, in base alla nuova disciplina, per l'autorizzazione delle attività degli enti e per la pubblicazione dell'Albo, sia connesse all'istruttoria e valutazione di istanze ed attività di vigilanza sui soggetti autorizzati; ed inoltre ha avviato attività di formazione e scambi di esperienze con operatori stranieri e di formazione di soggetti nazionali del settore;inoltre ha proseguito le attività connesse alla definizione dei procedimenti adottivi che hanno consentito la conferma dell'andamento del numero di adozioni e di minori adottati: al 31 dicembre 2009 risultano adottati ed entrati in Italia 3964 minori. Si sono intensificate le relazioni internazionali ed è entrato in vigore l'Accordo bilaterale con la Federazione Russa il 26 novembre 2009. 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[125]. Le risorse dello specifico Fondo sono state impegnate per circa 8 milioni su un stanziamento di 14 milioni di euro afferenti al capitolo 538.

---

l'affidamento della gestione. Quindi, dal mese di gennaio 2010 il Dipartimento ha potuto stipulare le convenzioni con i singoli Istituti di credito. Si rinvia alla parte della relazione in cui si tratta analiticamente dei Fonti rotativi.

[120] Il precedente Osservatorio era stato istituito con decreto ministeriale 30 ottobre 2007, n. 242.

[121] Con dPCM in data 30 luglio 2009 è stato costituito il Comitato tecnico-scientifico il quale si è insediato 22 settembre 2009, ed ha avviato i lavori. E' stata costituita, con dPCM in data 2 dicembre 2009, anche l'Assemblea, la cui riunione di insediamento si è svolta il 21 gennaio 2010.

[122] Ha stipulato,in data 18 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento istitutivo, una convenzione con il Comune di Bologna per lo sviluppo di iniziative funzionali allo svolgimento di talune attività dell'Osservatorio e, in data 23 dicembre 2009, un contratto con Mondo Atlantide Srl per la realizzazione di un'indagine avente ad oggetto "Linee evolutive nel diritto internazionale, comunitario e comparato dei modelli familiari."

[123] Il Piano è previsto dall'art. 1, comma 1251, della legge n. 296/2006, individuato anche nelle note preliminari al bilancio, ed i cui contenuti saranno oggetto di approfondimento nella prossima Conferenza nazionale che si svolgerà dall'8 al 10 novembre 2010.

[124] Autorità Centrale Italiana per l'esecuzione della Convenzione de L'Aja del 29 Maggio 1993 sulla protezione di minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionali.

[125] Sono state liquidate 1313 istanze e sono state acquisite entro il 31 dicembre 2009 1770 istanze relative ad adozioni concluse nel 2008, di cui è già stata avviata la valutazione.

- *Servizi alla cura della persona*

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (delibera CIPE il 3 agosto 2007) i Servizi di cura alla persona per l'infanzia e gli anziani[126] sono finanziati con 1 milione di euro per l'attuazione di azioni di assistenza tecnica a supporto dell'obiettivo dei servizi di cura per l'infanzia ed 1 milione di euro per l'assistenza domiciliare integrata (ADI) a favore delle otto Regioni del mezzogiorno a valere sul capitolo 880. A seguito della rimodulazione della quota degli interventi statali a valere sul FAS[127] ad opera della legge n. 2/2009, per il 2009 non risulta alcun ulteriore finanziamento al riguardo.

Il *Progetto servizi di cura prima infanzia* ha previsto la responsabilità congiunta della linea progettuale a supporto del miglioramento dell'offerta, del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, i quali si sono avvalsi della collaborazione del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, e quindi, in convenzione, dell'Istituto degli Innocenti. Sono state svolte azioni propedeutiche di supporto tecnico-scientifico,formativo e documentale ed *azioni di sistema* dal febbraio 2009. In primis, sono state definite le linee generali di intervento e poi è seguita l'analisi documentale dei Piani d'Azione regionali previsti nell'ambito del meccanismo premiale QSN, per le otto Regioni coinvolte. L'analisi svolta ha consentito di rilevare i fabbisogni formativi e di supporto tecnico, ed i risultati sono stati presentati nel mese di ottobre 2009 dall'Istituto degli Innocenti, per una spesa complessiva rendicontata pari ad euro 45.234,34, in corso di liquidazione.

Il *Progetto Assistenza domiciliare integrata* ha l'obiettivo specifico di supportare le 8 Regioni nel processo di integrazione sul territorio di tutti i servizi sociali, assistenziali e sanitari, attraverso strategie di cooperazione tra i diversi livelli di governo[128]. Il Dipartimento ha proceduto alla rilevazione bisogni di assistenza tecnica delle Regioni ed ha individuato le specifiche linee di intervento progettuali[129], portando a termine il primo degli obiettivi.

- *Altre attività*

In materia di relazioni giuridiche familiari, sono state sviluppate alcune concrete iniziative: il Dipartimento ha attivato e coordinato un tavolo tecnico con l'Inps, il Ministero dell'Interno, il Ministero del lavoro e l'Anci, sul tema degli assegni di maternità concessi dai Comuni ed erogati dall'Inps in correlazione alla problematica del rilascio dei permessi di soggiorno. I lavori si sono conclusi con la predisposizione di una circolare Inps.

È stata attivata una Commissione per lo studio e l'approfondimento di questioni giuridiche afferenti la famiglia e l'elaborazione di proposte di modifica alla relativa disciplina, con dPCM del 15 ottobre 2009.

Sono state sviluppate, infine, azioni applicative di preesistente normativa concernente provvedimenti a favore delle famiglie in condizione di disagio economico e famiglie numerose. Difatti, dal 1 gennaio 2009 è pienamente operativo il c.d. "bonus per l'energia elettrica", mentre dal 15 dicembre 2009 (ma il beneficio vale per tutto l'anno 2009) è invece operativo il c.d. "bonus per il gas".

---

[126] 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.

[127] In ordine ai fondi FAS vi sono molteplici riferimenti all'interno della relazione.

[128] All'uopo è stata sottoscritta in data 19 dicembre 2008, una convenzione biennale con il Formez, per un importo di € 480.000.

[129] Le linee di intervento sono:

1-Analisi del contesto.

2-Assistenza alle Regioni per la costruzione di un approccio integrato alla programmazione e gestione dei servizi ADI.

3-Assistenza tecnica alle Amministrazioni regionali per la programmazione degli interventi sperimentali tesi a favorire la permanenza o il ritorno in famiglia di persone non autosufficienti.

4-Assistenza tecnica alle Regioni per la predisposizione di flussi informativi comuni e concordati sull'ADI.

Il Dipartimento ha svolto numerose attività di comunicazione istituzionale nell'ambito dell'informazione quali a titolo esemplificativo, lo Sportello "Tutto Famiglia" e la"Conferenza Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza".

Nell'ambito dell'attività nazionale ed internazionale su tematiche specifiche connesse alla famiglia ed all'infanzia fra le numerose azioni il Dipartimento ha partecipato attivamente ai lavori della alla Cabina di Regia del progetto nazionale "Un percorso nell'affido" ed in ambito internazionale fra l'altro alle riunioni della Rete Europea degli Osservatori sull'Infanzia "*ChildOnEurope*", ai lavori del Gruppo ad alto livello di esperti sulla demografia della Commissione Europea, e a numerosi altri progetti, riunioni e conferenze.

- *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". In corso di esercizio è stata ridotta di 300 milioni di euro l'autorizzazione di spesa ad opera dell'art. 18 comma 1 lett. b) DL n. 39/2009 convertito in legge n. 77 del 24 giugno 2009. Il totale dello stanziamento ad oggi risulta di 2 miliardi e 400 milioni di euro.

9. Gioventù

9.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Le politiche giovanili sono intestate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sin dal 2006[130] ed all'attuazione delle stesse è stato delegato un Ministro senza portafoglio[131]. Nell'ambito della missione 30, intitolata Giovani e sport, il programma, "Incentivazione e sostegno alla gioventù" è assegnato al Centro di Responsabilità CR16. La presente analisi, nel proseguire i cenni del precedente referto, ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche della gioventù", nell'alveo degli stessi ambiti individuati dalla delega del 2008.

Anche per il 2009, il sostegno alle politiche giovanili in raccordo con le autonomie territoriali si è indirizzato principalmente attraverso il ricorso a moduli negoziali, quali strumenti programmatori condivisi, propedeutici alla gestione delle risorse destinate al mondo giovanile, in particolare nella cornice delle intese già perfezionate nei due precedenti esercizi, in Conferenza Unificata, e dei connessi accordi quadro con le Regioni e con la stipula degli accordi annuali con l'ANCI e l'UPI. Si sono consolidate le attività di monitoraggio per l'erogazione delle risorse del Fondo per le politiche giovanili alle autonomie. In tale contesto tuttavia si è riscontrata una decelerazione nei trasferimenti, anche in ragione dei necessari approfondimenti nei controlli. Si sono comunque concluse le annualità 2007 e 2008 nei confronti delle Regioni, anche se non completati i trasferimenti.

In relazione alla gestione degli altri fondi (Fondo nazionale per le comunità giovanili , Fondo previsto dall'art. 1 commi 72, 73 della legge del 24 dicembre 2007, n. 247, Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa) è subentrata una fase di stasi da attribuirsi a modifiche normative che hanno reso necessario prevedere gli adeguamenti della disciplina operativa: perciò non vi è stato alcun impiego delle risorse.

In un'ottica di coordinamento e sostegno al sistema delle autonomie locali nelle politiche a favore dei giovani, sono state intraprese anche "azioni di sistema" ed attività di assistenza alle Regioni ed sono state affidate specifiche attività a soggetti terzi.

Nell'utilizzo dei fondi comunitari non si è riscontrato un particolare dinamismo operativo: solo il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) "Per la Gioventù", con la finalità di potenziare la capacità di governance delle Amministrazioni Regionali dell'Obiettivo Convergenza ha avuto una consistente avvio con impegno di quasi tutte le risorse dedicate.

Il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011[132] gli obiettivi da perseguire, che permangono nella loro valenza pluriennale. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al

---

[130] Legge n. 233 del 17 luglio 2006.

[131] DPCM del 13 giugno 2008 -il Ministro, anche in ossequio delle disposizioni di cui al DL 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 24 dicembre 2007, n. 247, 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 23 dicembre 2005, n. 266, come da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 1293, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in tema di sensibilizzazione e prevenzione dei giovani rispetto al fenomeno delle dipendenze, già del Ministro della solidarietà sociale; 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 23 febbraio 2007, n. 15 , sono esercitate invece in via esclusiva dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

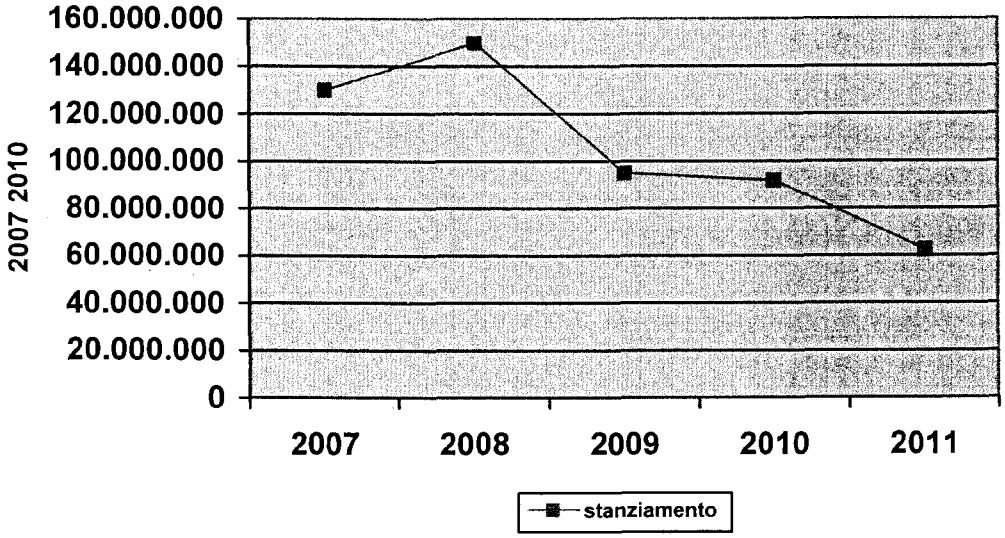
[132] Gli obiettivi individuati nel Dpef 2008-2011, nel quadro delle compatibilità finanziarie, sono diretti a: agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro contrastando i processi di precarizzazione; sviluppare e valorizzare le competenze e la formazione; favorire l'accesso alla casa, soprattutto 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.

bilancio di previsione della PCM, nella quale si evidenzia la finalizzazione del Fondo per le politiche giovanili all'attuazione uniforme del Piano nazionale per i giovani[133], su tutto il territorio, per l'accesso al mondo del lavoro, alla casa e al credito, in particolare per promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale anche per l'effettivo conseguimento dei diritti, quali l'abitazione, l'accesso al credito per l'acquisto di beni e servizi, attraverso rapporti di collaborazione istituzionale, mediante il ricorso all'accordo di programma con le Regioni e le intese con il sistema degli Enti locali, al fine di attivare le politiche territoriali rivolte al panorama dei giovani.

Dalla lettura della direttiva, emanata dal Ministro solo in data 20 maggio 2009, emerge l'impostazione tripartita: obiettivi strategici, obiettivi operativi e modalità di monitoraggio dei risultati conseguiti in raccordo con l'ufficio di controllo interno. La direttiva annuale, nel supportare ed orientare la concreta attuazione delle funzioni delegate, indica gli obiettivi strategici per il 2009 ,in particolare "Sostegno alle politiche giovanili in raccordo con le autonomie territoriali", "incentivazione del protagonismo giovanile", "potenziamento della comunicazione istituzionale", "sensibilizzazione dei giovani ad una fruizione attiva della cultura". Sono poi descritti specifici obiettivi operativi.

La struttura di missione ha costituito il modulo organizzativo anche per il 2009, sino alla nuova disciplina dell'ordinamento della PCM ed alla organizzazione del neo istituito Dipartimento, con il d.m. 18-12-2009[134]. Il Dipartimento non si è avvalso dell'ausilio di professionalità esterne, tuttavia il Ministro della Gioventù ha conferito un incarico a quattro esperti, ai sensi dell'articolo 9 d.lgs. n. 303/1999.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziate per le politiche, con elementi prospettici al 2011. Si evidenzia una linea tendenziale dello stanziamento, in diminuzione.



Lo stanziamento iniziale per il 2009 ammonta ad euro 95.932.630, di cui euro 94.759.000 per le politiche. Lo stanziamento definitivo è pari ad euro 275.969.555,20. Il così elevato indice di variazione fra lo stanziamento iniziale e quello definitivo, pari al 188 per cento, è connesso

[133] Piano Nazionale Giovani, definito nel 2007.

[134] Il nuovo decreto organizzativo della struttura ha previsto un capo dipartimento, un'articolazione in due uffici, ai quali sono preposti coordinatori con incarico di funzione di livello dirigenziale generale e quattro servizi coordinati da dirigenti con incarico di livello non dirigenziale.

soprattutto al meccanismo del riporto[135], di cui all'art. 11 del dPCM sull'autonomia contabile che connota l'ordinamento contabile della PCM come illustrato nel paragrafo 3. La spesa in conto competenza è realizzata solo al 4 per cento dell'impegnato, che rappresenta solo il 35 per cento dello stanziamento definitivo. Si riscontra anche un elevato ammontare delle economie nell'esercizio, pari ad euro 178.569.880,79. La gestione dei residui ha evidenziato una bassa capacità di spesa pari al 29 per cento. In relazione alla massa spendibile, è stato pagato l'11,68 per cento circa.

9.2. Settori di intervento

In ordine allo stato di attuazione delle politiche finanziate dal Fondo per le politiche giovanili e degli altri settori ed obiettivi di intervento, nonché al correlato profilo finanziario,si rappresenta una sintetica analisi. Per l'attuazione delle specifiche finalità intestate al Dipartimento, sono attribuite al connesso centro di responsabilità le risorse, di seguito indicate, che riguardano gli stanziamenti, definiti già dalla legislazione vigente ed integrati dalle leggi finanziarie.

In particolare, sono stanziati nel bilancio di previsione, nel *Fondo nazionale per le politiche giovanili*[136] euro79.759.000,00 in competenza e per cassa, (euro 100.156.647,83 in via definitiva) importo che, pur registrando una notevole flessione rispetto al precedente esercizio, rappresenta la parte più consistente dell'intero stanziamento iniziale del C.d.R. 16.

In sede di Conferenza Unificata erano state sancite due Intese, rispettivamente in data 14 giugno 2007 e 29 gennaio 2008, con le quali era stata individuata, per ciascuno degli esercizi finanziari 2007, 2008 e 2009, la quota del Fondo destinata a co-finanziare interventi proposti da Comuni e Province (15 milioni di euro, di cui 12 milioni di euro in favore di ANCI e 3 milioni di euro in favore di UPI) ed a co-finanziare gli Accordi di programma Quadro con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (60 milioni di euro). Per il 2009, con decreto del Ministro della Gioventù, adottato solo alla fine dell'esercizio finanziario, in data 2 novembre 2009, è stata decisa la ripartizione del Fondo per le politiche giovanili per l'anno 2009, con il quale è stato disposto di devolvere la somma di euro 4.755.900,00 al finanziamento delle azioni e dei progetti di rilevante interesse nazionale e la somma di 75 milioni di euro a quelli destinati al territorio. Le risorse finanziarie che hanno formato l'avanzo di esercizio, riportate in aggiunta alla competenza del capitolo n. 853, per l'E.F. 2009, ammontanti ad euro 20.250.747,83, sono state interamente destinate al completamento delle azioni e dei progetti di interesse nazionale.

Le risultanze finanziarie del Fondo sono schematicamente rappresentate nella tabella seguente.

---

[135] Riporto di euro 149.607.750,00 nel capitolo relativo ai fondi previsti dalle lettere a), b), c) dell'art. 72 della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

[136] Fondo di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (Fondo nazionale per le politiche giovanili). La prima dotazione di 3 milioni di euro per il 2006, nonché 10 milioni di euro per il 2007 è stata integrata dalla legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 1290, per 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.

Fondo per le Politiche Giovanili - Cap. 853 – esercizio finanziario 2009

Cap. 853 stanziamento definitivo euro**100.156.647,83**

Interventi	Stanziamento Definitivo	Impegni	pagamenti in conto competenza	Pagamenti in conto residui (2)	Economie
Azioni e progetti di interesse nazionale (Art. 3 d.m. 2 novembre 2009) (1)	25.156.647,83	21.529.068,56	2.261.907,46	3.806.512,32	
Accordi di programma quadro -	60.000.000,00	58.536.000,00	1.470.000,00	37.764.000,00	
Accordo annuale con ANCI -	12.000.000,00	12.000.000,00	0	4.495.031,30	
Accordo annuale con UPI	3.000.000,00	3.000.000,00	0	740.801,06	
Totale	**100.156.647,83**	**95.065.068,56**	**3.731.907,46**	**46.806.344,68**	**5.091.549,27**

Fonte: dati trasmessi dal Dipartimento

(1) Con dPCM 6 marzo 2009 sono state riportati sul capitolo di spesa 853 euro 20.250.747,83, ai sensi dell'articolo 11 del dPCM 9 dicembre 2002.

(2) euro147.693.871,81 residui al 1/1/2009; pagato in conto residui da conto finanziario euro 46.239.222,48

Appare evidente l'ottima capacità di impegno (95 per cento), ma un indice di capacità di spesa particolarmente basso sia in conto competenza (4 per cento), soprattutto nell'ambito degli accordi con ANCI ed UPI, sia in conto residui pari al 31 per cento.

La struttura di missione, nel secondo semestre del 2008, aveva in primo luogo avviato una preliminare attività di razionalizzazione del quadro economico/finanziario in relazione al Fondo imputato al capitolo 853 del C.d.R. 16. E' stata seguita una logica programmatoria unitaria predefinita sulla base dell'Accordo Interistituzionale sottoscritto dal Ministro della Gioventù e dai Presidenti di ANCI ed UPI il 16 ottobre 2008.

Proprio a seguito di ciò e della quantificazione delle risorse già in Conferenza, è stato possibile sottoscrivere la Convenzione-quadro annuale con l'ANCI in data il 22 luglio 2009, antecedente al decreto di riparto del novembre 2009. In attuazione della convenzione siglata, che prevede un importo di 12 milioni di euro, sono stati attivati una serie di Bandi pubblici[137] ed, in collaborazione con l'ANCI, azioni trasversali, concernenti percorsi di formazione ed attività di sostegno[138]. In data 9 dicembre 2009, invece, è stata sottoscritta la Convenzione-quadro annuale con l'UPI di 3 milioni di euro, con la quale è stato assicurato il finanziamento della terza edizione del Programma denominato "AzioneProvincEgiovani"[139].

In ordine alle risorse da destinare alle Regioni, 60 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2007-2008-2009, il Dipartimento nel 2008 aveva sottoscritto tutti gli Accordi di Programma Quadro (APQ)[140] con le Regioni con l'individuazione delle risorse per il triennio. Nel 2009, ha inteso incrementare il proprio sistema di monitoraggio fisico e finanziario (in aggiunta a quello comunque operante presso il Mise). L'esito delle verifiche effettuate ha spesso comportato il rinvio e/o la non ammissione del trasferimento delle risorse finanziarie in assenza di adeguata

[137] "Coinvolgimento dei giovani nella valorizzazione delle specificità territoriali";
"Interventi a favore del volontariato giovanile";
"Integrazione sociale dei giovani mediante la formazione di orchestre e bande musicali giovanili";
"Interventi a favore della produzione musicale giovanile indipendente";
"Valorizzazione della *street* art e del *writing* urbano".

[138] "Percorsi di formazione dei giovani amministratori" e "Attività di sostegno e di informazione sulle iniziative messe in atto in favore dei giovani".

[139] Articolato in Progetti nelle seguenti aree tematiche: a) Sostenibilità ambientale e lotta ai cambiamenti climatici; b) Occupabilità; c) Sicurezza e salute.

[140] L'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.

certificazione, da parte delle Regioni. Il monitoraggio ha posto in luce che in alcuni casi non sussistono da parte delle Regioni le capacità di passare dalla "fase programmatica" alla "fase attuativa" dei programmi e delle azioni, e di proseguire quindi con l'annualità successiva, soprattutto per la mancata adeguata sussistenza dei co-finanziamenti regionali contemplati negli accordi. In altri casi sono stati evidenziati disallineamenti tra i dati di monitoraggio trasmessi al Mise e quelli pervenuti al Dipartimento, con conseguente istruttoria integrativa; in altri casi[141] infine, sono state effettuate rimodulazioni formali degli importi. In conclusione, sono stati trasferiti alle Regioni complessivamente euro 37.764.000,00 in conto residui per le annualità 2007 e 2008 ed in conto competenza solo per la Regione Abruzzo, alla quale sono state "anticipate" le risorse 2009, per euro 1.470.000,00, ai sensi dell'art. 6 dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, attuativa dell'art. 10 del decreto-legge n. 39/2009, connessa all'evento sismico che ha colpito il territorio. Le risorse destinate alle Regioni a valere sull'esercizio finanziario 2009, pari ad ulteriori 60 milioni di euro, sono state pressoché integralmente impegnate, ma non trasferite, in assenza dell'avvio dell'attività esecutiva regionale, come imposto dalle intese sancite in Conferenza Unificata e dal più volte citato decreto ministeriale del 2 novembre 2009.

Le priorità politiche cui destinare le risorse del Fondo Politiche Giovanili per attività di rilevante interesse nazionale sono state concretizzate in azioni differenziate e sinergiche (attività di ricerca, informazione, orientamento, cultura, tempo libero, arte)[142].

In tema di sensibilizzazione e prevenzione dei giovani rispetto al fenomeno delle dipendenze e per la realizzazione di azioni di promozione e valorizzazione delle attività delle comunità giovanili, è stato istituito, sin dal 2006, il *Fondo nazionale per le comunità giovanili*[143], ed il connesso Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze. La dotazione finanziaria è di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 e 3 milioni di euro per l'anno 2010, ma non è stata data attuazione alla finalità della legge istitutiva, in quanto come noto è in corso di esame presso la Camera dei deputati il nuovo disegno di legge in materia[144]. Sono stati impegnati solo euro 138.000,00 per un'attività preliminare consistente in un piano di comunicazione ed in un "concorso di idee" per la creazione del relativo logo-marchio. A seguito delle modifiche legislative, il testo originario ha perduto ogni riferimento all'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze. Il Dipartimento non ha intrapreso attività o avviato progetti, al fine di evitare discrasie attuative, in attesa del completamento del quadro normativo.

In relazione al *Fondo previsto dall'art. 1 commi 72, 73 della legge del 24 dicembre 2007, n. 247*, le modifiche normative[145] da ultimo intervenute, anche ad opera della legge finanziaria 2010, che hanno condotto all'istituzione del *Fondo di sostegno per l'occupazione e l'imprenditoria giovanile* a decorrere dal 1° gennaio 2010, hanno mutato le finalità del fondo,

---

[141] Regioni: Campania; Friuli Venezia Giulia; Marche; Puglia. Provincia autonoma di Trento.

[142] Attività di ricerca e monitoraggio sulla situazione giovanile in Italia, in collaborazione con il CNEL; organizzazione di "Ufficio mobile – Giovani per l'Abruzzo", per contribuire fattivamente alla ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto; progetto "Sportello informazione, formazione, orientamento-lavoro per giovani audiolesi" (IFOL); manifestazione "Il Salone dello Studente – Campus Orienta"; salone di orientamento "Orienta sud"; Concerto di Natale Per la vita e per la pace"; Accordo ex art. 15 l. n. 241/90 con la Croce Rossa Italiana, a sostegno di diverse iniziative a favore dei giovani ; "Campi della gioventù"; attività di ricerca e sperimentazione di percorsi di orientamento e *professional guidance*, attraverso l'allestimento di un campo giovanile, in collaborazione con l'Università "La sapienza" di Roma; bando di selezione di progetti tendenti a favorire la diffusione della "Cultura d'impresa" fra i giovani; ampliamento risorse per n. 2 bandi riservati ad organizzazioni no-profit, uno per miglioramento della sicurezza stradale ed il secondo"Giovani Protagonisti", per attività e azioni di promozione sociale.

[143] Istituito dall'art. 1, comma 556 della legge n. 266/2005, per le finalità di prevenzione del fenomeno, modificato dall'art. 1, comma 1293, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha istituito anche l'Osservatorio e poi dal comma 60 dell'art. 2 della 23 dicembre 2009, n. 191.

[144] Di iniziativa governativa recante "Norme in materia di riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili" (AC 2505), che disciplina tra l'altro del funzionamento del Fondo.

[145] Articolo 19-bis comma 1 lettere a), b) e c) del DL 29 novembre 2008, n. 185, aggiunto dalla relativa legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2, e comma 50 dell'art. 2, legge 23 dicembre 2009, n. 191.

nonché la procedura di emanazione del decreto di disciplina di funzionamento dello stesso. I nuovi obiettivi sono tesi a consentire ai soggetti di età inferiore a trentacinque anni di sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, o sviluppare attività innovative e imprenditoriali. La complessiva dotazione iniziale del Fondo di cui al comma 72 , pari a 150 milioni di euro per l'anno 2008, afferente al capitolo 892, non ha ancora avuto impiego. Risulta applicato l'istituto del riporto delle somme non impegnate.

Anche con riferimento al *Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa*, istituito dal Decreto legge n. 112 /2008, convertito in legge n. 133/2008, sono intervenute modifiche normative[146] con la legge finanziaria 2010, che ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2010, un *Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie* o dei nuclei familiari monogenitoriali 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 è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010, confluita in bilancio nel capitolo 893. Allo stato, sono in corso le procedure di emanazione della disciplina di funzionamento del Fondo, che prevede il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata.

Il Ministro è designato anche all'attività di indirizzo e vigilanza sull'*Agenzia nazionale per i giovani*. il principale compito istituzionale dell'Agenzia consiste nelle attività di sostegno ai giovani per l'accesso ai finanziamenti comunitari. Nell'ambito del programma europeo "Gioventù in azione" per il periodo 2007-2013, l'ANG è destinataria di fondi comunitari ed è direttamente responsabile dell'attuazione del Programma. Nel corso dell'anno 2009 l'attività del Dipartimento è consistita nel supporto alla programmazione e nel monitoraggio dell'implementazione dell'attività annuale dell'Agenzia ed infine nell'analisi e approvazione del rapporto annuale[147] dell'ANG (*Yearly Report*), ai fini del successivo inoltro alla Commissione Europea. L'amministrazione ha riferito che l'esito dell'audit della Commissione sull'attività del Dipartimento della gioventù, quale Autorità nazionale di vigilanza, nell'ottobre 2009 è stato comunicato con nota del 22 marzo 2010, in termini sostanzialmente soddisfacenti. Gli interventi e le attività[148], previste dalla Direttiva del 22 dicembre 2008 e dalla successiva convenzione stipulata il 20 febbraio 2009, tra il Dipartimento e l'Agenzia con un finanziamento di euro 7.300.000,00, risultano in parte realizzati nel 2009. Con Direttiva specifica, in data 17 dicembre 2009, il Ministro della Gioventù ha assegnato ulteriori risorse all'ANG per complessivi euro 1.400.000,00, al fine di portare a definitivo compimento gli interventi previsti nell'accordo precedente e non ancora realizzati, assicurare la realizzazione del Programma europeo "gioventù in azione" nonché adempiere alle richieste avanzate dalla Commissione Europea, al fine di risolvere le criticità rilevate nel corso delle n.2 visite di controllo e di monitoraggio svolte nel mese di settembre ed ottobre 2009.

Con il Decreto di approvazione del bilancio di previsione 2009 è stato istituito il capitolo di spesa 891 denominato: "Finanziamento di *azioni di Sistema ed attività di assistenza alle Regioni ed al sistema delle autonomie locali*" e successivamente[149] sono confluite nel capitolo risorse provenienti dall'avanzo 2008, per complessivi euro 1.000.000,00 che hanno finanziato in

---

[146] Testo modificato dall'art. 2 comma 39 lettere a) e b) della legge 23 dicembre 2009, n. 191

[147] L'analisi del rapporto annuale si basa anche sugli esiti dell'audit di secondo livello, effettuato da una Società di Revisione esterna, su incarico del Dipartimento della Gioventù. Nel corso del 2009, il servizio di controllo e audit finanziario del Report 2008, predisposto dall'Agenzia nazionale per i giovani, è stata effettuato per un importo di euro 13.632,30.

[148] a) Primo incontro Internazionale dei Giovani, 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'Expò Giovani" a Novembre 2009.

[149] Decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 6 marzo 2009.

particolare l'assistenza tecnica al Dipartimento. In tale contesto le risorse finanziarie sono state utilizzate per due interventi. E' stata stipulato un contratto[150], previa gara di rilevanza comunitaria, per importo complessivo di euro 764.544,00 per il rafforzamento del sistema interno di monitoraggio sulla corretta utilizzazione delle risorse assegnate alle Regioni in attuazione di "Accordi di Programma Quadro" (APQ) a valere sul "Fondo Politiche Giovanili" per la realizzazione delle azioni di sistema a favore delle aree sottoutilizzate per conseguire l'efficiente attuazione degli Accordi di Programma Quadro. E' stato sottoscritto un accordo, in data 29 dicembre 2009, per un importo di euro 200.000,00 con l'Istituto per il Credito Sportivo, per attività di analisi e ricognizione, nei capoluoghi di Provincia, degli impianti sportivi di proprietà pubblica non utilizzati, per avviare un sistema permanente di monitoraggio dell'efficienza e della sicurezza di detti impianti, per promuovere iniziative di integrazione sociale tra i giovani.

Non sono state realizzate, nel corso del 2009, campagne di comunicazione istituzionale per le quali è richiesto il rispetto dei limiti stabiliti dall'articolo 41 comma 1 d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 "Testo unico della radiotelevisione".

Ulteriori risorse affidate alla responsabilità del Dipartimento sono riconducibili alla Gestione delle risorse comunitarie.(PON SICUREZZA; AMICI F.E.I.; POAT per la Gioventù)

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013[151], di cui è il titolare il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, il Dipartimento della Gioventù ha presentato il progetto "Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza"[152]. Il progetto ha l'obiettivo di sviluppare fra i giovani la cultura della cittadinanza attiva e della legalità. L'obiettivo consiste nella promozione di azioni sinergiche per la prevenzione fenomeni di devianza, violenza e di bullismo, con al realizzazione di 8 centri per i giovani in locali in disuso dei comuni o in beni confiscati alla mafia azioni di informazione e sensibilizzazione. Non è stato impegnato alcun importo. Nel mese di gennaio 2010, tuttavia sono state sottoscritte con i Comuni interessati le convenzioni relative alle attività di ristrutturazione immobiliare[153].

Il progetto "Amici...FEI - Azioni per il Miglioramento della Cultura dell'Accoglienza e dell'Integrazione" è un progetto promosso dal Dipartimento della Gioventù e co-finanziato dal FEI - Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi, gestito in qualità di autorità intermedia, dal Ministero dell'Interno. Lo scopo principale consiste nel favorire l'inclusione sociale dei giovani immigrati mediante la diffusione tra questi e tra i giovani italiani di una cultura dell'accoglienza, dell'inclusione sociale, della valorizzazione e del rispetto della diversità. Alle società, individuate con gare, affidatarie dei servizi di comunicazione, animazione e orientamento per la realizzazione del progetto, risulta pagato euro 150.000 pari al 50 per cento dell'importo complessivamente attribuito al progetto medesimo.

Infine, con il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) "Per la Gioventù", il Dipartimento della Gioventù si pone l'obiettivo di potenziare la capacità di governance delle Amministrazioni Regionali dell'Obiettivo Convergenza, rispetto alle politiche attive dedicate ai giovani. Il POAT prevede un tasso di cofinanziamento del FESR pari al 50 per cento. L'ammontare complessivo delle risorse destinate all'attuazione degli interventi previsti è pari a euro 8.000.000,00 e risulta impegnato l'86,66 per cento delle risorse e pagato il 26,56 per cento. Si è proceduto all'affidamento del Servizio di Assistenza Tecnica per le Attività Centrali e

---

[150] Stipulato in data 5 novembre 2009, per un importo complessivo di euro 764.544,00, Iva inclusa, registrato dalla Corte dei conti in data 24 febbraio 2010, al registro n. 2 Foglio n. 123.

[151] Il Programma ha una dotazione finanziaria di circa 1.150 milioni di euro ed è cofinanziato dall'Unione Europea (50 per cento Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e dallo Stato Italiano. Interessa la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia, ritenute le 4 regioni dell'Obiettivo Convergenza dell'Unione Europea.

[152] Approvato dal Ministero dell'interno il 14 luglio 2009 con apposito decreto per un importo di € 3.000.000. Il progetto si realizza in 8 ambiti territoriali dei Piani di Zona (Catania e Agrigento; Afragola e Scafati, Marina i Gioiosa Jonica, Lecce e Trani).

[153] Per un importo complessivo di € 1.598.249 (Iva inclusa); sono previste una gara europea per un importo di € 1.254.151,00 (Iva inclusa) per le attività territoriali del progetto ed una gara in economia di € 123.000,00 (Iva esclusa) per l'attività di assistenza al Dipartimento della Gioventù.

Trasversali, mediante 2 procedure aperte di rilevanza comunitaria, poi alla stipula del contratto per il servizio di assistenza e supporto agli uffici del Dipartimento e l'affidamento dei Servizi di supporto alle Regioni nel novembre 2009.

Dalla lettura del report definitivo dell'*audit* che ha avuto per oggetto la funzionalità e l'affidabilità del sistema di gestione istituito presso il Dipartimento in qualità di amministrazione beneficiaria. L'*audit* ha fatto emergere una criticità riguardante la difficoltà a rispettare i tempi stabiliti per la rendicontazione della spesa entro il 13 novembre 2009. Tuttavia tale criticità risulta superata, come evidenziato nel report. Il giudizio complessivo espresso dall'unità di verifica (UVER) del nucleo tecnico di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici del Mise, sul funzionamento e affidabilità è risultato medio alto.

In riferimento infine al - *Fondo per il credito ai giovani*[154] di cui all'art. 15 della legge 3 agosto 2007, n. 127 di conversione del DL 2 luglio 2007, n. 81, istituito 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, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari. Nel 2008 è stato impegnato lo stanziamento totale per il biennio 2007-2008 e pagato il 50 per cento. Di fatto, per il 2009 è intervenuto il definanziamento del fondo in argomento e non risultano pagamenti in conto residui[155].

[154] Lo stanziamento, mediante corrispondente utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche giovanili, di 10 milioni di euro per il 2007, 2008 e 2009.

[155] Si fa rinvio per ulteriori approfondimenti al capitolo sui fondi di rotazione.

10. Attività ricreative e sport

10.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il programma relativo alle attività ricreative ed allo sport si è sviluppato, anche nel 2009, in un impegno volto a promuovere l'attività sportiva, attraverso il sostegno agli eventi sportivi, il finanziamento, la promozione e la realizzazione di interventi per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale ed il potenziamento degli impianti. E'stata portata avanti un'attività di impulso normativo di razionalizzazione di alcuni ambiti tematici ed è stata attuata una serie di campagne informazione ed educative in materia di prevenzione del doping e della violenza nello sport. Nell'ambito della riorganizzazione della struttura, è stato dato anche impulso alla predisposizione di moduli informativi telematici.

Si ribadisce, anche quest'anno, l'esigenza, peraltro avvertita anche nella direttiva annuale, di un più rilevante coinvolgimento delle realtà territoriali, con moduli decisionali, misure e criteri condivisi con il mondo delle autonomie, al fine di conferire maggior consistenza all'impulso ed alla valorizzazione dello sport.

Le funzioni in materia di Sport, attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in un'ottica di coordinamento, anche al fine di sottolineare il ruolo sociale ed economico delle attività sportive sono riconducibili al programma "Attività ricreative e sport", nell'ambito della missione 30. La presente analisi, nel proseguire gli accenni contenuti nel precedente referto, ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche dello sport", nell'alveo delle funzioni delegate[156] al Sottosegretario.

Il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011 gli obiettivi da perseguire, che permangono nella loro valenza pluriennale[157]. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM, nella quale si evidenzia l'obiettivo del consolidamento del preminente ruolo del Paese a livello internazionale nell'ambito delle politiche sportive e del contrasto al doping; la presentazione di progetti e di iniziative cofinanziate dalla Commissione Europea, in attuazione del Libro Bianco dello sport; l'adesione dell'Italia ad accordi internazionali e ratifica di convenzioni.

Dalla lettura della direttiva, emanata dal Sottosegretario con delega in data 28 marzo 2009, si evidenziano gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi, che sono letti quale veicolo per attuare "i macro obiettivi posti a base della politica economica della XVI legislatura". Di rilievo, è la finalità di promozione dell'attività sportiva per accrescere l'offerta di impianti e la pratica sportiva, privilegiando, nella prospettiva del titolo V della Costituzione, il ricorso a moduli decisionali quali gli accordi quadro con le Regioni, nella programmazione e gestione attraverso accordi di programma e convenzioni con le autonomie territoriali, Obiettivo primario è anche la riorganizzazione della Struttura con una logica di alta specializzazione professionale.[158] La Struttura di missione, prorogata con dPCM 18 dicembre 2008 fino al 31

---

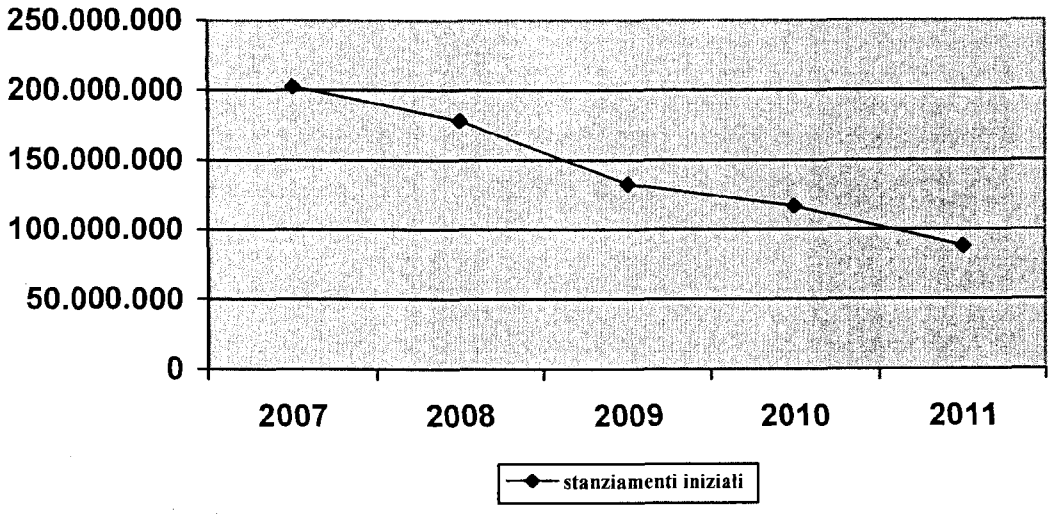
[156] Delega giugno 2008. Attività di proposta, coordinamento ed attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport; funzioni di competenza in tema di prevenzione del doping e della violenza nello sport; rapporti con gli organismi sportivi, con enti ed istituzioni intergovernative, che hanno competenza in materia di sport, in particolare con l'Unione europea, il Consiglio d'Europa, l'UNESCO e la WADA; vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e, unitamente al Ministero per i beni e le attività culturali in relazione alle rispettive competenze, di vigilanza e di indirizzo sull'Istituto per il Credito Sportivo.

[157] Il Dpef 2008-2011 ha indicato: 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 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, quali strumenti per incentivare l'educazione motoria.

[158] Gli obiettivi operativi sono esplicitati nell'incentivo all'e-*governance*, migliorando l'efficienza e la comunicazione con i cittadini, ottimizzando l'uso delle risorse, nell'implementazione del sistema informativo sul sito istituzionale in materia di contributi per i mutui per la realizzazione di impianti sportivi (legge 65/1987), nello studio per la realizzazione sia di un Piano nazionale della promozione dell'attività sportiva ai fini dell'utilizzo delle risorse finanziare destinate per il settore, sia di un codice delle leggi sullo sport.

dicembre 2009, ha costituito il modulo organizzativo anche per il 2009, sino alla nuova disciplina dell'ordinamento della PCM[159], con il quale è stato istituito l'Ufficio per lo Sport. La Struttura si è avvalsa dell'ausilio di 4 professionalità esterne[160]. Con le professionalità interne l'ufficio ha attivato un sito istituzionale per lo sviluppo delle attività di informazione e di comunicazione, con lo scopo di illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative di settore, delle attività istituzionali e promuovere l'accesso ai servizi offerti soprattutto a partire dal 2010 per la consultazione, in tempo reale, della situazione dei contributi relativi ai mutui accesi per la realizzazione di impianti sportivi nella sezione"Sportello *on line*".

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziate per le politiche dello sport, assegnate al C.d.R. 18, con elementi prospettici al 2011. Si pone in risalto la linea tendenziale in diminuzione.



Le risorse iniziali assegnate al C.d.R. 18 ammontano ad euro 133.110.606 dei quali euro 7.419.700 sono finalizzati all'erogazione dei contributi ad enti ed organismi nazionali ed internazionali per la lotta al doping, per la promozione dell'attività sportiva nonché per l'erogazione del vitalizio "Giulio Onesti". Le altre risorse per euro 125.192.906 saranno destinate all'impiantistica, agli eventi sportivi di rilevanza internazionale, all'ammortamento di mutui per il credito sportivo. La spesa in conto competenza è realizzata al 94 per cento dell'impegnato, che rappresenta il 74 per cento dello stanziamento definitivo. La spesa in conto residui mostra un indicatore meno elevato pari al 55 per cento. La gestione di cassa pone in evidenza che è stato pagato, in relazione alla massa spendibile, il 63 per cento circa.

10.2. Settori di intervento

Iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport e promozione dell'attività sportive, nonché in materia di prevenzione doping e violenza nello sport.

In ordine all'attività di impulso normativo e promozione del valore dell'attività sportiva, sono state intraprese numerose iniziative, nel corso del 2009. Fra le attività di rilievo, è stato fornito supporto per la rivisitazione di ambiti normativi specifici, quali un disegno di legge,

[159] Il dPCM 29 ottobre 2009 ha istituito l'Ufficio, Struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, articolata in due Servizi, disciplinato nella sua organizzazione interna con dPCM 31 dicembre 2009 del Sottosegretario di Stato con delega allo sport.

[160] Un consulente finanziario, un consulente per le relazioni esterne, un'esperta in cerimoniale ed un consulente fiscale.

recante: "Disposizioni per favorire la costruzione e la ristrutturazione degli impianti sportivi e stadi anche a sostegno della candidatura dell'Italia a manifestazioni sportive di rilevo europeo o internazionale"[161] ed il disegno di legge "Disposizioni per favorire le società e le associazioni dilettantistiche". Sono stati inoltre compiuti approfondimenti in commissioni e gruppi di lavoro specifici, fra i quali si evidenzia: "Comitato per la redazione del Codice dello Sport[162]"con l'obiettivo di avviare uno studio per l'emanazione di un codice che armonizzi ed aggiorni tutte le norme che disciplinano lo sport; studio e predisposizione di "linee-guida" per la realizzazione di un Piano nazionale per la promozione dell'attività sportiva finalizzata al miglioramento del processo di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili per il settore; Commissione "sport e salute[163]" con iniziative volte a dare maggiore impulso all'attività di prevenzione e contrasto al traffico illecito e all'uso di sostanze dopanti e per regolamentare l'uso degli integratori alimentari nelle palestre; Commissione per la ricognizione e la verifica dello stato degli impianti sportivi di vertice della città di Roma, al fine di supportare meglio l'attività organizzativa di eventi internazionali.

In tema di impulso per la valorizzazione dello sport, sono stati sostenuti alcuni progetti culturali di promozione e diffusione dello sport, quale veicolo di valori sociali, educativi e formativi, proposte da associazioni ed enti del settore o istituzioni pubbliche[164]. E' stato, anche, presentato un progetto che si propone di strutturare per la prima volta in Italia l'educazione motoria sulla base di precise linee guida scientifiche[165].

In ordine, infine, all'attribuzione dell'*Assegno straordinario vitalizio Giulio Onesti*, destinato ad *ex* atleti che hanno dato lustro allo sport italiano e versano in situazione di disagio economico, l'amministrazione ha proseguito l'attività annuale[166]. In riferimento agli assegni straordinari vitalizi, si fa presente che con dPCM del 4 febbraio 2010 sono stati determinati i criteri e le modalità per la concessione di benefici economici previsti dalla legge 8 agosto 1985 n. 440 estesi espressamente anche agli *assegni vitalizi Giulio Onesti*, di cui alla legge 15 aprile 2003 n. 86.

In riferimento alla *prevenzione del doping e della violenza nello sport* sono state attuate campagne informative ed educative a valere sui fondi assegnati alla Commissione interministeriale[167] 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. La Struttura ha contribuito, in tale ambito, con iniziative di sensibilizzazione e con la partecipazione di propri rappresentanti in seno ad organismi *ad hoc* ed infine ha collaborato alla

---

[161] Approvato in VII Commissione Senato, poi assegnato alla VII Commissione della Camera dei Deputati in sede referente dal 15 ottobre 2009.

[162] Decreto 27 febbraio 2009.

[163] Costituita in data 24 dicembre 2008, d'intesa con il Sottosegretario alla salute, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d'Europa -Biarritz, 27-28 novembre 2008. I lavori della Commissione si sono chiusi in data 15 luglio 2009 con l'approvazione di tre progetti pilota relativi alle seguenti Regioni: Sicilia, Emilia Romagna e Veneto. I progetti hanno riguardato percorsi assistenziali strutturati in seno al Sistema Sanitario Nazionale, secondo linee guida definite dal Ministero della salute, con il contributo del CONI e delle società scientifiche interessate.

[164] - VI Conferenza Internazionale "*Sport, Bodies, Identities*" promossa dall'*European Association for the Sociology of Sport*;

- I°Progetto pilota di "raccolta differenziata" all'interno degli stadi;
- XIV Congresso di Storia dello sport in Europa, promosso dal CESH;
- Progetto "L'arcobaleno del tempo – anziani e bambini in difficoltà in contatto con gli animali;
- Manifestazione "Correre sulle orme di San Paolo", maratona- staffetta internazionale, promossa dalla Fondazione Giovanni Paolo II per lo sport.

[165] Il progetto pilota, in data 2 dicembre 2009, elaborato da un tavolo tecnico con il Ministro dell'istruzione ed il Coni, interessa nell'anno scolastico 2009-2010 circa 1000 plessi scolastici e sarà monitorato da esperti scelti dal MIUR e dal CONI, la termine del quale sarà adottato un progetto definitivo che dal 2010 al 2013 coinvolgerà gradualmente tutte le scuole.

[166] Nel 2009, ha esaminato n. 8 domande di assegnazione richiedendo ove necessario un supplemento istruttorio: ha accolto n. 3 istanze, di cui due riferite al precedente esercizio. Ha provveduto a liquidare mensilmente il vitalizio ai n. 21 beneficiari precedentemente riconosciuti.

[167] In questa sede i rappresentanti designati dalla Struttura trasferiscono le indicazioni e le proposte approvate in ambito internazionale in sede di riunioni dei Ministri dello Sport o loro delegati.

redazione del decreto del Ministro dell'interno che definisce le modalità di verifica della sussistenza dei requisiti ostativi dei particolari soggetti comunicati delle società sportive[168]. E' stata corrisposta la quota richiesta all'Italia a titolo di contributo annuo dell'Italia all'Agenzia Mondiale Antidoping[169].

Eventi sportivi ed impiantistica

In relazione all'ambito degli eventi sportivi e dell'impiantistica, la Struttura si è occupata di sollecitare la ricostituzione[170], senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, dell'*Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva,* organismo che assume in sé i diversi livelli di governo mediante le designazioni in Conferenza Stato-Regioni e che deve censire gli impianti sportivi e predisporre un piano nazionale di sviluppo dell'impiantistica sul territorio. Solo con dPCM del 26 febbraio 2010, è stata definita la composizione dell'Osservatorio, a causa delle problematiche connesse alle designazioni in Conferenza.

Ha provveduto inoltre a gestire il *Fondo eventi sportivi di rilevanza internazionale*[171], peraltro incrementato[172] di 10 milioni di euro per l'anno 2010. Nel corso del 2009 sono stati liquidati, previo esame della regolarità amministrativo-contabile della documentazione presentata, altri n. 17 contributi per eventi sportivi internazionali[173].

Il *Fondo per lo sport di cittadinanza,* destinato a finanziare progetti atti a promuovere lo sport come diritto di cittadinanza e quindi a favorire la pratica sportiva, nonostante le risorse attribuite siano state ripartite fra le Regioni in sede di Conferenza Unificata, è stato definanziato dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.

Riguardo ai *Fondi ARCUS*[174], per la realizzazione o adeguamento di impianti degli Enti locali, destinati a soddisfare le esigenze delle diverse discipline sportive ed afferenti al cap. 979 del C.d.R., la Struttura ha proceduto all'istruttoria e al pagamento in favore di 1 solo ente locale beneficiario del fondo[175].

Funzioni di vigilanza

Le funzioni di vigilanza intestate alla PCM, nei confronti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), dell'Istituto del Credito Sportivo e del Comitato italiano paralimpico (CIP)[176], si sono esplicate, in particolare, nell'esame ed approvazione dei documenti finanziari, nelle determinazioni necessarie e nell'approvazione di delibere del Consiglio Nazionale del CONI[177] e di deliberazione del Consiglio Nazionale del CIP, concernente "Approvazione del nuovo testo del Disciplinare della Struttura Antidoping del CIP e modifica della denominazione dello stesso in Norme Sportive Antidoping del CIP". Inoltre,

---

[168] Ai sensi dell'art. 9 decreto-legge dell'8 febbraio 2007 n. 8, convertito dalla legge n. 41/2007.

[169] La legge 13 ottobre 2003, n. 281, ha stanziato a decorrere dall'anno 2004 euro 597.000. Per l'anno 2009, ammonta a euro 702.659,00 (con un incremento del 2 per cento rispetto alla quota 2008), corrispondenti ad euro 529.310 alla data del 4 maggio 2009.

[170] dPCM del 23 giugno 2009.

[171] L'articolo 1, comma 1291, della legge del 27 dicembre 2006, n. 296 ha istituito il Fondo, al fine di finanziare il potenziamento degli impianti sportivi e per la promozione e la realizzazione di interventi per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale.

[172] Ad opera della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.

[173] L'importo totale trasferito è di € 4.544.482,00. Nell'ambito della graduatoria finale del 2008 erano già stati devoluti n. 28 contributi.

[174] 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 16 ottobre 2003, n. 291

[175] Per un totale di € 545.720, rimanendo la situazione degli altri Enti inalterata rispetto all'anno 2008, anno in cui risultava pagato solo il 35 per cento dell'importo impegnato.

176 Per il 2009 è stato erogato a favore del Comitato il contributo, stanziato in bilancio al cap.849, di € 6.000.000. La legge 23 dicembre 2005, n. 266 art. 1, comma 580, ha assegnato € 500.000; successivamente la legge 27 dicembre 2007, n. 296 art. 1, comma 1298, ha incrementato il contributo di 2.500.000 euro, ed infine la legge 6 agosto 2008 n. 133, art. 63, comma 9 bis, ha assegnato ulteriori 3 milioni di euro.

[177] Ripartizione degli ingressi e la definizione dei criteri generali di assegnazione e tesseramento degli atleti stranieri provenienti da paesi non appartenenti alla Comunità Europea e concernente "Norme per l'istituzione ed il funzionamento del Registro Nazionale delle Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche".

per quanto riguarda il CONI, la Struttura si è attivata nell'approfondire l'esito delle risultanze del controllo della Corte dei conti sul 2007[178], in ordine alle misure correttive adottate dall'ente, in particolare in ordine al monitoraggio del contratto di servizi con la CONI Servizi spa e sul sistema dei controlli interni. Con riferimento all'Istituto per il credito sportivo[179], vi è stata la definizione delle linee di indirizzo da seguire per l'aggiornamento dell'attuale piano industriale per migliorare l'assetto complessivo e l'azione dell'Istituto[180], e l'approvazione nel 2009 di una Convenzione[181] con l'Istituto, per l'istituzione di un fondo necessario all'erogazione dei contributi agli Enti beneficiari, per la gestione dei fondi stanziati ai sensi della legge n. 376 del 2003 per i *Musei tematici dello Sport* essendo terminate le procedure, attivate nell'anno 2008.

Ammortamento mutui

Come noto, la legge n. 65/1987 (ITALIA'90)[182] 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. Ad oggi, i mutui attivati con gli istituti di credito ammontano ad un totale di 4.000. Ai fini dell'erogazione del contributo[183]. L'Ufficio effettua il monitoraggio di 2600 mutui e subordina l'erogazione dei relativi contributi alla rendicontazione delle spese prevista dall'art. 158 TUEL. Procede anche all'esame di richieste di devoluzione dei mutui per la realizzazione di altre opere pubbliche, del medesimo ambito. Nell'ottica di snellimento e semplificazione delle procedure per una migliore gestione delle somme destinate all'ammortamento dei mutui, le risorse finanziarie per l'anno 2010 sono state appostate in un unico capitolo, cap. 987, che raggruppa gli stanziamenti dei capitoli 979, 983, 986 e 992, aventi le medesime finalità.

Nel corso del 2009, come affermato nella relazione al conto finanziario, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze si è proceduto alla ridefinizione degli stanziamenti riferiti ai mutui contratti dagli Enti locali per l'impiantistica sportiva, in conseguenza della rinegoziazione avvenuta con la Cassa Depositi e Prestiti. La riduzione del fabbisogno finanziario ha comportato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri la possibilità di utilizzare i risparmi, nell'anno 2009, per il ripianamento di pregresse situazioni debitorie derivanti da pagamenti in conto sospesi.

---

[178] Con delibere n. 7/2009 e 8/2009 la Corte dei conti- Sezione del controllo sugli enti ha approvato la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del CONI e del CONI servizi S.p.A., per l'esercizio 2007.

[179] È stato erogato a valere sul cap. 984 "Fondo Politiche per lo sport", per l'anno 2009, un contributo di euro 15.449.606,00 a seguito di riduzione disposta dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Si rammenta che la legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 1294, ha assegnato all'Istituto per il credito sportivo un contributo annuo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, al fine di agevolare il credito per la realizzazione degli impianti sportivi.

[180] Fra le più significative si sottolineano la razionalizzazione dei costi in via generale e il potenziamento della struttura organizzativa nell'ottica della semplificazione; inoltre, in riferimento alle finalità precipue dell'Istituto, il supporto finanziario e/o di servizi per interventi di acquisto di aree e strutture dedicate allo sport, ed il contributo tecnico professionale alla PCM, e di studio e consulenza alle altre istituzioni pubbliche e private.

[181] Con decreto datato 27 maggio 2009, registrato alla Corte dei Conti il 13 agosto 2009, è stata approvata la convenzione sottoscritta in data 20 maggio 2009 con l'Istituto per il Credito Sportivo.

[182] Finanziamenti ventennali per l'impiantistica sportiva a totale carico dello Stato, tramite la Cassa Depositi e Prestiti (legge 6 marzo 1987, n. 65, art. 2, co. 1 e co. 1 bis: cap. 983); finanziamenti decennali con contributo dello Stato sugli interessi, tramite l'Istituto per il Credito Sportivo (legge 6 marzo 1987 n. 65, art. 2, co. 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, co. 1 e co. 2: cap. 986); contribuzione ventennale dello Stato sui mutui accesi dagli Enti locali (legge 7 agosto 1989 n. 289, art. 1, co.3: cap. 987).

[183] Il contributo, che per l'anno 2009, è stato di circa euro 64.800.000 avviene con liquidazione alla Cassa Depositi e Prestiti, che emette ruoli di spesa semestrali per 1400 mutui e per i restanti 2600 direttamente agli Enti locali a titolo di parziale rimborso posticipato degli oneri del mutuo.

Rapporti con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport, nonché con organismi internazionali.

Da ultimo, ma non per il rilievo delle funzioni svolte, la Struttura, nell'ambito dei rapporti con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport e con organismi internazionali è stata impegnata in vari fronti, sia in un'attività ricognitiva e preliminare, sia attraverso l'erogazione di contributi [184].

L'attività a livello internazionale esplicata nel corso del 2009 annovera la formulazione di concrete proposte accolte favorevolmente, alle riunioni ministeriali in sede di Unione Europea e Consiglio d'Europa, l'attivazione di procedure per la presentazione di un emendamento che consenta all'Italia di sottoscrivere l'Accordo Parziale Allargato per lo Sport (Epas) promosso dal Consiglio d'Europa e l'avvio di negoziati ed intese con altri paesi, in ambiti sportivi. Si è garantito anche il pieno sostegno all'organizzazione di eventi internazionali[185]. Inoltre, l'Ufficio ha curato le attività istruttorie connesse al riconoscimento di titoli professionali stranieri per maestro di sci e di *snowboard*, soprattutto attraverso Conferenze di servizi. Infine, la Struttura ha avviato le procedure, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'approvazione del bilancio di chiusura della SPORTASS e per il passaggio all'Inail e all'Inps.

[184] In particolare è stata svolta per i Giochi del Mediterraneo-XVI edizione un'intensa azione volta ad assicurare il rispetto degli impegni assunti(nomina commissario straordinario, istituzione di una Commissione generale di indirizzo incaricata della verifica del complesso delle iniziative).
In relazione ai Campionati Mondiali di Pallavolo maschili, per i quali la legge finanziaria 2008 aveva disposto un incremento di 3 milioni di euro per gli anni 2008, 2009 e 2010 a valere sulla dotazione del fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale, è stato erogato l'importo di 3 milioni di euro relativo all'anno 2009 assegnato al Comitato Organizzatore, previa presentazione di idonea rendicontazione e documentazione.
La legge finanziaria 2008 aveva previsto contributo quindicennale di 2 milioni di euro a decorrere dal 2008 per il Campionato del Mondo di ciclismo su pista 2012 al riguardo è stato stipulato, con l'Associazione Ciclismo di Marca di un apposito Accordo di Programma Quadro ed è stato impegnato l'importo di euro 2.000.000 relativo al contributo 2009.

[185] Internazionali di tennis ed i Campionati mondiali in diverse discipline sportive.

11. Turismo

11.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari

11.1.1. Elementi organizzativi

Nell'ambito della relazione sul rendiconto dello scorso anno, questa Corte ha passato in disamina l'organizzazione del Dipartimento in esame, ragguagliando anche in ordine alla problematica del riparto di competenze nella materia tra Stato e sistema delle Autonomie territoriali, già oggetto delle sentenze nn.13 e 76 del 2009 della Corte costituzionale.

Ad ogni buon fine si segnala che il dPCM del 15 maggio 2009 di conferimento dell'incarico e delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di turismo al Ministro, ha attribuito a quest'ultimo il compito di individuare forme e modalità di raccordo, anche procedimentale, con le regioni, le autonomie locali, gli enti istituzionalmente preposti allo sviluppo locale, nelle materie oggetto della delega[186].

Con successivo decreto del Ministro per il turismo del 30 settembre 2009, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 94 del 23 aprile 2010, è stata rivisitata l'organizzazione interna del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, anche al fine di conformare l'azione amministrativa al nuovo assetto di funzioni introdotto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 maggio 2009.

In particolare al capo del Dipartimento è stato affidato il compito di dirigere l'azione del Dipartimento al fine di attuare l'indirizzo emergente dalle direttive del Ministro e dagli atti di programmazione adottati dai competenti organi di governo preposti alla definizione della politica di settore, nonché le disposizioni di legge in materia di turismo. Alle dirette dipendenze del capo del Dipartimento opera un servizio di livello dirigenziale non generale, denominato servizio I, che svolge compiti di supporto al capo Dipartimento.

Il Dipartimento si articola in due uffici dirigenziali di livello generale denominati ufficio per la programmazione, il coordinamento e le relazioni istituzionali ed ufficio per la valorizzazione del patrimonio di interesse turistico e per la gestione degli interventi. Il primo è articolato in cinque uffici di livello dirigenziale non generale, denominati servizi, mentre il secondo è articolato in tre uffici di livello dirigenziale non generale, parimenti denominati servizi.

Poiché nella precedente relazione questa Corte aveva richiamato la opportunità di un maggiore coordinamento degli interventi di spesa, appare utile segnalare al Parlamento che nell'Ufficio per la programmazione, il coordinamento e le relazioni istituzionali, è stato istituito il Servizio III - "Regioni, province ed enti locali – assistenza, programmazione e cooperazione" - con il compito, tra gli altri, di assicurare attività di assistenza e supporto operativo agli enti regionali sotto ogni possibile aspetto, quali lo sviluppo, in generale, del sistema turistico, la pianificazione di progetti strategici, la concertazione nei programmi operativi regionali nell'ambito della programmazione comunitaria, le attività di comunicazione nazionale ed internazionale in materia di promozione turistica.

Al fine di soddisfare in maniera efficace il perseguimento di tali obiettivi il Dipartimento si sarebbe anche proposto di istituire un tavolo tecnico permanente per favorire in maniera stabile il confronto con il sistema delle Autonomie, con l'obiettivo di trovare punti di sintesi e di equilibrio tra le iniziative regionali e nazionali del settore.

Si segnala anche che con decreto del Ministro per il turismo del 21 gennaio 2010 di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.95 del 24 aprile 2010, è

---

[186] Con deliberazione n. 23/2009/P, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha dichiarato l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009, pubblicata nella G. U. n. 182 del 7 agosto 2009; tale ordinanza risultava infatti adottata "*non in relazione ad un fatto-evento (o a più fatti eventi), ma per l'esercizio della funzione ordinaria, delegata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM 15 maggio 2009) al Ministro senza portafoglio, di "rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico", in Italia e nel mondo*".

stato approvato il nuovo regolamento di organizzazione dell'ENIT[187] - Agenzia nazionale del turismo.

In particolare l'Agenzia, risulta organizzata in:

a) una sede centrale, articolata su due macro aree di attività – area marketing ed area amministrazione - cui fanno capo le unità direzionali, costituite come uffici di livello dirigenziale che assicurano l'attività di supporto tecnico -amministrativo e di apporto propositivo agli organi dell'Agenzia, nonché di indirizzo e coordinamento delle strutture periferiche estere)

b) una serie di direzioni di area estera (Madrid, Londra, Parigi, Bruxelles, Francoforte, Mosca, San Paolo, New York, Tokyo, Pechino)

c) alcune agenzie di sede estera collocate nel sistema organizzativo come articolazioni delle direzioni di area estera (Amsterdam, Monaco, Zurigo, Vienna, Stoccolma, Sidney, Shangai, Seoul, Mumbai, Los Angeles, Toronto, Buenos Aires).

Nell'ambito della sede centrale operano, in posizione di *staff* al direttore generale: l'ufficio legale, con compiti di consulenza generale professionale legale e di gestione del contenzioso dell'Agenzia, nel rispetto delle norme concernenti il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e l'ufficio stampa con compiti di gestione dei rapporti istituzionali con la stampa e i media.

Le direzioni di area estera si collocano nel sistema organizzativo come centri di programmazione, attuazione e verifica delle attività promozionali e di gestione delle relative risorse. Sono costituite come uffici di livello dirigenziale nella località individuata come centro strategico per la promozione turistica della specifica Area estera e dalle stesse possono dipendere Agenzie di sede estera dislocate, in relazione alla rilevanza turistica dell'area geografica di competenza, nello stesso Paese e/o in paesi limitrofi.

Le Agenzie di sede estera si collocano nel sistema organizzativo come articolazioni delle Direzioni di Area estera, con il ruolo di provvedere, per l'area di competenza, a tutti i cicli di processo necessari per lo svolgimento delle funzioni promozionali, nonché alle connesse attività amministrative e di supporto al funzionamento dell'agenzia stessa. Il Direttore di Area estera esercita, nei confronti dei responsabili delle Agenzie, i poteri di indirizzo e coordinamento, compresi i criteri di organizzazione del lavoro e di utilizzo delle risorse.

Il nuovo regolamento di organizzazione prevede un totale di 220 unità di personale, di cui 16 dirigenti, considerando, peraltro, che in tutte le direzioni di area estera – eccezion fatta per quella di Francoforte – risultano in servizio un dirigente ed una sola unità di personale non dirigenziale.

11.1.2. L'andamento finanziario e contabile

L'analisi dell'andamento della spesa del dipartimento, consente di rilevare una sostanziosa riduzione intervenuta tra il 2008 ed il 2009, sia per quel che riguarda le spese correnti che gli investimenti, questi ultimi discesi, in termini di impegni e di pagamenti, di oltre l'80 per cento nel biennio.

Il fenomeno, che non è parallelo ad una riduzione della previsioni iniziali di competenza, sembrerebbe dovuto a difficoltà di cassa ed ad una ridotta capacità di impegno dell'amministrazione, presumibilmente legata alle difficoltà di coordinamento settoriale, cui più volte si è fatto cenno in precedenza.

---

[187] Con Delibera n. 28/2010 del 22 aprile 2010, la Sezione del controllo sugli enti ha deliberato la Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria l'Agenzia nazionale del turismo (ENIT) per l'esercizio 2008.

C.D.R. 17- SVILUPPO E COMPETITIVITA' DEL TURISMO					
	Previsioni iniziali di competenza			Variazione % 2008/2009	Variazione % 2009/2010
	2008	2009	2010		
Spese correnti	**56.985.870,00**	**39.675.867,00**	**47.713.482,00**	**-30,38**	**20,26**
funzionamento	1.349.980,00	642.960,00	7.450.296,00	-52,37	1.058,75
interventi	55.635.890,00	39.032.907,00	40.263.186,00	-29,84	3,15
Spese in conto capitale	**58.000.000,00**	**36.900.279,00**	**35.703.038,00**	**-36,38**	**-3,24**
investimenti	58.000.000,00	36.900.279,00	35.703.038,00	-36,38	-3,24
totale	***114.985.870,00***	***76.576.146,00***	***83.416.520,00***	**-33,40**	**8,93**

	Previsioni definitive di competenza		Variazione %
	2008	2009	
Spese correnti	**59.897.677,72**	**61.546.305,56**	**2,75**
funzionamento	1.716.668,00	15.535.012,93	804,95
interventi	58.181.009,72	46.011.292,63	-20,92
Spese in conto capitale	**149.573.841,83**	**128.065.056,00**	**-14,38**
investimenti	149.573.841,83	128.065.056,00	-14,38
totale	***209.471.519,55***	***189.611.361,56***	**-9,48**

	Impegni di competenza		Variazione %	Pagamenti di competenza		Variazione %
	2008	2009		2008	2009	
Spese correnti	**53.715.630,87**	**51.618.678,36**	**-3,90**	**36.437.240,86**	**31.617.776,53**	**-13,23**
funzionamento	1.407.350,87	7.980.934,01	467,09	487.265,76	2.190.997,34	349,65
interventi	52.308.280,00	43.637.744,35	-16,58	35.949.975,10	29.426.779,19	-18,15
Spese in conto capitale	**58.295.270,01**	**9.993.701,28**	**-82,86**	**11.560.499,26**	**35.949,99**	**-99,69**
investimenti	58.295.270,01	9.993.701,28	-82,86	11.560.499,26	35.949,99	-99,69
totale	***112.010.900,88***	***61.612.379,64***	**-44,99**	**47.997.740,12**	**31.653.726,52**	**-34,05**

11.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento

11.2.1. I programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento

Il Dipartimento segue il POIN - Programma operativo interregionale "Attrattori naturali, culturali e turismo" (POIN), cofinanziato dai Fondi strutturali per le quattro Regioni CONV e l'omonimo e gemello Programma attuativo interregionale (PAIN), quest'ultimo in fase ancora embrionale in quanto non ancora approvato.

Il Dipartimento partecipa al Comitato tecnico congiunto per l'attuazione (CTCA) dei due programmi. Nel secondo semestre dell'anno 2009, il CTCA ha approvato le Reti interregionali ed i relativi Poli del POIN e, a seguire, le "*Linee Guida per l'elaborazione dei Piani integrati delle azioni per la valorizzazione delle Reti interregionali di offerta e dei relativi Poli*", ovvero la metodologia e le procedure che dovranno guidare la programmazione concreta degli interventi sia sui Poli che sulle Reti interregionali.

Riferisce l'amministrazione che sarebbero in corso di definizione i progetti operativi relativi alle linee di attività del programma che dovrebbero essere affidate al Dipartimento.

Il Dipartimento gestisce poi un progetto di assistenza tecnica alle Regioni CONV a valere su una apposita misura del PON- GAT 2007/2013, recentemente approvato dal Dipartimento della Funzione Pubblica – organismo intermedio per tale misura. La relativa convenzione è stata sottoscritta in data 11 febbraio 2010.

Tra le altre iniziative in corso va ricordato il progetto "*Lavoro e sviluppo*", che trova finanziamento sul PON "Ricerca e competitività" nella parte cofinanziata dal FSE (Fondo Sociale europeo). Il progetto, in prosecuzione di analoghi progetti già attuati nella precedente

programmazione 2000/2006, prevede la realizzazione di 12.000 tirocini e percorsi formativi *on the job* per soggetti inoccupati o svantaggiati delle Regioni CONV ed ha la finalità di ampliare l'occupazione nel settore offrendo alle imprese delle Regioni CONV manodopera professionalizzata. La dotazione finanziaria globale è pari a 60 MEURO; nel corso del 2010 si prevede la realizzazione di 4.000 tirocini.

Infine, nell'ambito dei Programmi operativi relativi all'obiettivo denominato "Cooperazione territoriale europea" il Dipartimento ha programmato un intervento in partnership con la Regione Friuli Venezia Giulia per il Progetto ADRIA, finalizzato alla cooperazione tra le Regioni che si affacciano sull'Adriatico per la promozione coordinata del turismo dell'area.

11.2.2. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali ed indicazioni sull'andamento mondiale del comparto

I dati fatti pervenire dall'Amministrazione relativi all'andamento globale della spesa, riferibile quindi anche (e soprattutto) all'utilizzazione dei fondi comunitari da parte delle amministrazione regionali – titolari, come noto, di potestà legislativa esclusiva in materia ed autentici motori della spesa pubblica – concernono solo la fase di programmazione ormai scaduta da quasi quattro anni, laddove vengono dichiarati non disponibili quelli relativi al Q.C.S. 2007-2013. In relazione all'attuale quadro di sostegno gli uffici interpellati (IGRUE) hanno fatto presente che le Amministrazioni regionali non avrebbero inviato tutti i dati: gli stessi pertanto tengono conto solo dell'andamento 2009 riferito tuttavia non alla totalità della spesa ma solo a quella relativa al Q.C.S. scaduto.

Ad ogni buon fine l'analisi della prima seguente tabella in riferimento alla Programmazione 2000-2006 mostra che, a tutto aprile 2010, su € 3.340.981.337,39 di impegni totali, cioè relativi a tutti i programmi regionali d'Italia, erano ancora stati pagati solo € 2.772.060.811,58, pari all'82,9 per cento.

MONITORAGGIO INTERVENTI COMUNITARI - PROGRAMMAZIONE 2000/2006
IMPEGNI E PAGAMENTI AL 31 MARZO 2010 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO
CATEGORIA UE "TURISMO"

TABELLA 1

Regione / Amministrazione	Intervento	Stanziamenti	Impegno netto totale	Pagamento netto totale	% Impegni su Stanziamenti
MINISTERO INFRASTRUTT. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA	2.781.164,10	2.664.679,30	2.452.707,36	95,81%
	P.I.C. CROTONE	366.400,00	366.211,71	361.746,94	99,95%
	P.I.C. GENOVA	30.000.481,21	30.275.290,21	30.188.668,10	100,92%
	P.I.C. MOLA DI BARI	2.545.448,48	2.376.042,51	2.073.883,98	93,34%
	P.I.C. TARANTO	631.754,82	631.754,82	631.754,82	100,00%
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO	42.389.351,07	41.365.895,54	36.291.791,79	97,59%
	A.I. REGINA ABRUZZO	800.000,00	774.000,00	774.000,00	96,75%
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO	3.246.031,23	3.184.955,93	2.977.246,59	98,12%
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA	171.698.441,18	170.008.729,78	142.107.773,38	99,02%
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA	4.574.285,91	3.339.509,77	3.150.495,53	73,01%
	A.I. REGIONE CALABRIA "ILSRE"	588.100,00	588.100,00	436.665,35	100,00%
	P.O.R. CALABRIA	407.341.160,00	384.641.292,14	345.401.581,08	94,43%
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA	5.967.318,81	5.967.318,81	5.946.725,73	100,00%
	P.O.R. CAMPANIA	850.310.482,90	819.786.263,24	542.385.918,77	96,41%
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA-ROMAGNA	49.801.289,79	45.703.526,19	43.387.435,49	91,77%
	P.I.C. LEADER + EMILIA-ROMAGNA	6.584.279,25	6.195.803,24	6.340.351,80	94,10%
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	54.711.738,92	54.710.738,91	54.710.738,91	100,00%
LAZIO	DOCUP LAZIO	86.395.479,53	88.991.667,81	78.729.566,59	103,01%
	P.I.C. LEADER + LAZIO	5.309.783,72	2.834.307,83	2.401.860,15	53,38%
LIGURIA	DOCUP LIGURIA	27.045.765,32	27.045.765,23	26.831.161,42	100,00%
	P.I.C. LEADER + LIGURIA	11.402.877,48	11.206.282,93	7.792.377,68	98,28%
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA	37.760.054,85	37.760.054,85	37.660.195,05	100,00%
MARCHE	DOCUP MARCHE	52.352.551,00	51.910.724,94	52.280.996,55	99,16%
	P.I.C. LEADER + MARCHE	3.228.390,86	2.713.837,04	2.676.205,12	84,06%
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE	1.484.266,37	1.486.836,75	1.484.266,36	100,17%
	P.O.R. MOLISE	51.011.071,49	49.434.184,69	36.924.515,65	96,91%
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE	152.709.901,37	142.196.378,24	141.256.527,79	93,12%
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE	9.397.215,64	9.397.032,22	9.077.722,27	100,00%
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO	21.749.787,40	9.434.125,22	9.244.950,42	43,38%
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO	1.566.712,08	1.566.702,08	1.547.704,74	100,00%
PROV. AUTON. BOLZANO	DOCUP P.A. BOLZANO	12.431.651,08	12.431.651,08	12.213.720,15	100,00%
	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO	9.836.842,36	6.210.601,88	6.036.608,32	63,14%
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA	302.136.290,10	302.136.290,10	219.103.217,94	100,00%
SARDEGNA	P.I.C. LEADER + SARDEGNA	7.108.400,31	7.108.400,31	6.896.386,49	100,00%
	P.O.R. SARDEGNA	158.866.989,54	150.197.537,03	140.969.033,92	94,54%
SICILIA	P.I.C. LEADER + SICILIA	3.668.143,42	3.649.539,37	3.610.852,73	99,49%
	P.O.R. SICILIA	636.731.613,22	625.030.111,14	549.733.414,37	98,16%
TOSCANA	DOCUP TOSCANA	73.944.155,08	72.884.659,88	69.555.146,80	98,57%
	P.I.C. LEADER + TOSCANA	787.223,46	787.223,46	653.334,07	100,00%
UMBRIA	DOCUP UMBRIA	39.871.164,98	37.554.322,67	32.479.297,79	94,19%
	P.I.C. LEADER + UMBRIA	5.611.410,96	5.596.727,76	5.464.754,79	99,74%
VALLE D'AOSTA	DOCUP VALLE D'AOSTA	6.813.053,60	6.813.053,69	6.813.053,49	100,00%
	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA	1.762.739,75	1.762.739,72	1.762.739,72	100,00%
VENETO	DOCUP VENETO	230.776.366,43	91.932.656,54	81.232.028,13	39,84%
	AZ. INNOV. "VENETO NET GOAL 2006" IN VENETO FESR	1.300.000,00	1.300.000,00	1.276.756,45	100,00%
	P.I.C. LEADER + VENETO	13.171.385,09	7.027.810,83	6.732.931,01	53,36%
	Totale	**3.600.569.014,16**	**3.340.981.337,39**	**2.772.060.811,58**	

MONITORAGGIO INTERVENTI COMUNITARI
PROGRAMMAZIONE 2000/2006
PROGRAMMAZIONI AFFERENTI LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E CENTRALI PERIODO 2000-2009

TABELLA 2

Regione / Amministrazione	Intervento	Stanziamento Totale 2000-2006	Pagamenti 2000-2008	Pagamenti 2009	% pagam. / stanz.
MINISTERO INFRASTRUTT. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA	2.781.164,10	2.452.707,36		88,19
	P.I.C. CROTONE	366.400,00	347.370,94	14.376,00	98,73
	P.I.C. GENOVA	30.000.481,21	30.103.202,50	85.465,60	100,63
	P.I.C. MOLA DI BARI	2.545.448,48	1.948.658,25	125.225,73	81,47
	P.I.C. TARANTO	631.754,82	631.754,82		100,00
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO	42.389.351,07	32.886.545,00	3.405.246,79	85,62
	A.I. REGINA ABRUZZO	800.000,00	774.000,00		96,75
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO	3.246.031,23	2.644.088,90	333.157,69	91,72
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA	171.698.441,18	131.357.328,34	10.750.445,04	82,77
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA	4.574.285,91	3.150.495,53		68,87
	A.I. REGIONE CALABRIA "ILSRE"	588.100,00	436.665,35		74,25
	P.O.R. CALABRIA	407.341.160,00	306.281.247,94	39.120.333,14	84,79
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA	5.967.318,81	5.384.193,84	562.531,89	99,65
	P.O.R. CAMPANIA	850.310.482,90	527.626.774,07	14.759.144,70	63,79
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA-ROMAGNA	49.801.289,79	42.912.240,24	475.195,25	87,12
	P.I.C. LEADER + EMILIA-ROMAGNA	6.584.279,25	6.340.351,80		96,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	54.711.738,92	54.184.173,74	526.565,17	100,00
LAZIO	DOCUP LAZIO	86.395.479,53	76.907.822,97	1.821.743,62	91,13
	P.I.C. LEADER + LAZIO	5.309.783,72	2.401.860,15		45,23
LIGURIA	DOCUP LIGURIA	27.045.765,32	23.763.010,06	3.068.151,36	99,21
	P.I.C. LEADER + LIGURIA	11.402.877,48	7.792.377,68		68,34
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA	37.760.054,85	35.088.083,40	2.572.111,65	99,74
MARCHE	DOCUP MARCHE	52.352.551,00	52.280.996,55	135.978,60	100,12
	P.I.C. LEADER + MARCHE	3.228.390,86	2.540.226,52		78,68
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE	1.484.266,37	1.413.789,46	70.476,90	100,00
	P.O.R. MOLISE	51.011.071,49	35.794.364,84	1.130.150,81	72,39
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE	152.709.901,37	138.181.868,78	3.074.659,01	92,50
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE	9.397.215,64	9.077.722,27		96,60
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO	21.749.787,40	9.244.950,42		42,51
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO	1.566.712,08	1.547.704,74		98,79
PROV. AUTON. BOLZANO	DOCUP P.A. BOLZANO	12.431.651,08	12.094.524,15	119.196,00	98,25
	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO	9.836.842,36	6.036.608,32		61,37
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA	302.136.290,10	169.154.250,09	49.948.967,85	72,52
SARDEGNA	P.I.C. LEADER + SARDEGNA	7.108.400,31	6.896.386,49		97,02
	P.O.R. SARDEGNA	158.866.989,54	137.761.718,97	3.207.314,95	88,73
SICILIA	P.I.C. LEADER + SICILIA	3.668.143,42	3.179.907,64	430.945,09	98,44
	P.O.R. SICILIA	636.731.613,22	444.769.682,78	104.963.731,59	86,34
TOSCANA	DOCUP TOSCANA	73.944.155,08	66.455.099,33	3.100.047,47	94,06
	P.I.C. LEADER + TOSCANA	787.223,46	653.334,07		82,99
UMBRIA	DOCUP UMBRIA	39.871.164,98	27.524.571,06	4.954.726,73	81,46
	P.I.C. LEADER + UMBRIA	5.611.410,96	5.464.754,79		97,39
VALLE D'AOSTA	DOCUP VALLE D'AOSTA	6.813.053,60	6.813.053,49		100,00
	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA	1.762.739,75	1.762.739,72		100,00
VENETO	DOCUP VENETO	230.776.366,43	80.743.393,85		34,99
	AZ. INNOV. "VENETO NET GOAL 2006" IN VENETO FESR	1.300.000,00	1.276.756,45		98,21
	P.I.C. LEADER + VENETO	13.171.385,09	6.732.931,01	488.634,28	54,83
	Totale	**3.600.569.014,16**	**2.522.816.288,67**	**249.244.522,91**	**76,99**

Nella relazione dello scorso anno era stata rilevata una negativa situazione economica complessiva che andava ad incidere sfavorevolmente sul comparto, con una riduzione dei flussi turistici.

Il rapporto dell'Osservatorio nazionale del turismo del 28 settembre 2009[188], segnalava che da gennaio a settembre 2009 il turismo in Italia avrebbe contenuto la perdita di occupazione dei posti letto nelle strutture ricettive alberghiere e extralberghiere con un saldo totale del -4,3 per cento. La perdita avrebbe coinvolto maggiormente il settore extralberghiero2 (-6,9 per cento), mentre negli hotel italiani il saldo registrerebbe un -2,9 per cento.

I dati internazionali – elaborati dall'U.N.W.T.O., agenzia delle Nazioni Unite – mostrano però un andamento critico del settore a livello mondiale nel 2009 rispetto agli anni precedenti, ancorché nei primi mesi del 2010 venga segnalata una parziale ripresa. La perdita complessiva del comparto a livello mondiale ammonterebbe nel 2009 a ben 90 bilioni di dollari USA e, solo per l'Italia la riduzione ammonterebbe a 5,5 bilioni di dollari USA, come rappresentato nella seguente tavola comparativa, con una perdita media annua del - 4,6 per cento e di ben - 8,1 per cento nell'ultimo trimestre dell'anno rispetto al corrispondente periodo del 2008.

International Tourist Arrivals by Country of Destination

			Full year								Monthly or quaterly data series (percentage change over same period of the previous year)									
		Series	2000	2005	2006	2007	2008	2009	08/07	09/08	Series	2009					2008			
			(million)						(%)			YTD	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
World			**682**	**801**	**846**	**900**	**919**	**880**	**2,1**	**-4,3**		**-4,3**	**-10,4**	**-6,8**	**-2,3**	**1,6**	**8,0**	**4,1**	**-0,9**	**-1,6**
1	France	TF	77,2	75,0	77,9	80,9	78,2	74,2	-2,0	-6,3	TCE	-8,1	-19,6	-10,8	-1,9	-9,2	6,1	-2,7	-5,6	-5,2
2	United States	TF	51,2	49,2	51,0	56,0	57,9	54,9	3,5	-5,3	TF	-5,5	-14,3	-6,5	-3,9	-2,3	15,4	7,6	3,2	-6,0
3	Spain	TF	46,4	55,9	58,0	58,7	57,2	52,2	-2,5	-8,7	TF	-8,8	-16,9	-8,2	-7,8	-3,5	5,2	1,2	-5,4	-9,0
4	China	TF	31,2	46,8	49,9	54,7	53,0	50,9	-3,1	-4,1	TF	-4,1	-11,3	-5,1	-0,1	0,3	9,6	-3,0	-9,3	-7,7
5	Italy	TF	41,2	36,5	41,1	43,7	42,7	43,2	-2,1	1,2	TF	1,2	-5,4	-3,4	5,8	5,8	-2,6	2,6	-3,7	-5,1
6	United Kingdom	TF	23,2	28,0	30,7	30,9	30,1	28,0	-2,4	-7,0	VF	-6,8	-13,9	-6,0	-7,0	-0,3	6,8	-1,2	-2,1	-13,0
7	Turkey	TF	9,6	20,3	18,9	22,2	25,0	25,5	12,3	2,0	TF	2,5	-1,1	-1,0	3,2	8,6	-2,3	17,4	9,4	10,0
8	Germany	TCE	19,0	21,5	23,6	24,4	24,9	24,2	1,9	-2,7	TCE	-2,7	-8,9	-6,7	0,1	3,5	5,4	4,3	0,8	-2,1
9	Malaysia	TF	10,2	16,4	17,5	21,0	22,1	23,6	5,1	7,2	TF	7,2	2,2	4,7	12,4	9,5	1,2	3,9	8,2	7,5
10	Mexico	TF	20,6	21,9	21,4	21,4	22,6	21,5	5,9	-5,2	TF	-5,2	7,7	-19,2	-8,0	-1,2	5,4	2,9	6,5	9,1

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO) (data as collected by UNWTO April 2010)

[188] Basato fondamentalmente sull'"Indagine sulle prenotazioni/presenze nelle aree turistiche e sui segmenti di prodotto" di Unioncamere e su altri dati da tale associazione forniti.

International Tourism Receipts

Monthly or quaterly data series

		US$						Local currencies, current prices (% change over same period of the previous year)									
		2000	2005	2006	2007	2008	2009	Series	07/06	08/07	09/08	2009				2008			
		(billion)										Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
World		**475**	**679**	**744**	**859**	**942**	**852**												
1	United States	82,4	81,8	85,8	97,1	110,1	94,2	sa	13,1	13,4	-14,4	-13,4	-18,7	-17,5	-7,6	24,2	21,7	13,9	-2,8
2	Spain	30,0	48,0	51,1	57,6	61,6	53,2		3,3	-0,4	-9,0	-13,6	-8,0	-9,2	-5,5	5,4	1,3	0,2	-8,0
3	France	30,8	44,0	46,3	54,3	56,6	48,7		7,3	-4,6	-7,6	-8,9	-10,1	-4,2	-9,8	1,8	1,4	-11,4	-3,4
4	Italy	27,5	36,4	38,1	42,7	46,7	40,2		2,5	-0,1	-7,2	-9,5	-11,0	-5,8	-2,1	1,8	1,2	2,0	-7,7
5	China	16,2	29,3	33,9	37,2	40,8	39,7	$	9,7	9,7	-2,9	-13,7	-9,2	0,6	11,4	13,1	-2,0	-10,5	-8,2
6	Germany	18,7	29,2	32,8	36,0	40,0	34,7		0,7	3,5	-8,5	-7,5	-9,5	-6,7	-10,5	2,1	3,8	2,4	5,6
7	United Kingdom	21,9	30,7	34,6	38,6	36,0	30,1	sa	2,6	1,6	-1,6	-3,7	-4,2	0,1	1,9	2,5	9,5	-1,8	-3,4
8	Australia	9,3	16,8	17,8	22,3	24,8	25,6		12,5	10,7	11,2	10,4	11,5	14,2	8,7	11,4	13,4	7,8	10,4
9	Turkey	7,5	18,2	16,9	18,5	22,0	21,3	$	9,7	16,7	-3,2	-11,1	-9,6	-4,6	11,5	28,4	25,9	14,4	16,3
10	Austria	9,8	16,1	16,6	18,9	21,8	---		4,0	7,5	---	-10,6	0,9	-3,1	---	14,7	1,0	3,0	4,6

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO)

(data as collected by UNWTO April 2010)

International Tourism Expenditure

Monthly or quaterly data series

		US$						Local currencies, current prices (% change over same period of the previous year)									
		2000	2005	2006	2007	2008	2009	Series	07/06	08/07	09/08	2009				2008			
		(billion)										Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4
World		**475**	**679**	**744**	**859**	**942**	**852**												
1	Germany	53,0	74,4	73,9	83,1	91,0	80,8		2,9	2,0	-6,3	-8,6	-4,3	-8,4	-2,7	5,8	4,9	1,2	-3,2
2	United States	64,7	69,0	72,1	76,4	79,7	73,1	sa	5,9	4,4	-8,4	-8,5	-13,1	-6,5	-5,2	9,3	7,0	3,0	-1,1
3	United Kingdom	38,4	59,6	63,1	71,4	68,5	48,5	sa	4,1	4,4	-16,5	-16,4	-17,1	-19,5	-12,7	13,6	4,2	4,6	-4,5
4	China	13,1	31,8	24,3	29,8	36,2	43,7	$	22,5	21,4	20,9	19,6	19,6	22,1	22,1	20,9	20,9	21,9	21,9
5	France	17,8	30,5	31,2	36,7	43,1	38,9		7,9	9,6	-4,9	1,3	-9,4	-6,6	-2,4	13,5	16,5	0,1	12,9
6	Italy	15,7	22,4	23,1	27,3	30,8	27,8		8,4	4,9	-4,6	-1,6	-3,6	-5,0	-8,1	4,7	7,8	1,1	9,2
7	Giappone	31,9	27,3	26,9	26,5	27,9	25,1		-0,2	-7,6	-18,4	-21,3	-25,1	-12,6	-14,8	-3,9	-6,8	-9,5	-10,1
8	Canada	12,4	18,0	20,6	24,7	26,9	24,3		13,3	8,4	-3,4	-6,2	-4,7	-2,3	1,1	18,5	14,0	4,9	-5,3
9	Russian Fed.	8,8	17,3	18,1	21,2	23,8	20,8	$	17,1	12,1	-12,5	-20,4	-18,0	-9,6	-3,5	19,9	19,8	10,7	0,2
10	Netherlands	12,2	16,2	17,0	19,1	21,7	20,7		2,6	6,2	0,4	4,1	3,9	0,0	-6,0	2,9	8,5	7,4	4,3

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO)

(data as collected by UNWTO April 2010)

11.3. Considerazioni conclusive

Il Dipartimento concorda nella necessità di iniziative condivise tra i vari livelli amministrativi nazionali, Stato, Regioni, Autonomie locali e anche a livello europeo, al fine di fornire una base di riferimento coerente ed unitaria al sistema turistico nazionale, sia per indurre un maggiore sviluppo complessivo e/o specifico, sia per determinare evidenti discrasie normative e regolamentari, delle quali l'esempio più noto è la diversa regolamentazione della ricettività.

In tal senso nelle conclusioni rassegnate al Parlamento lo scorso anno questa Corte evidenziava che *"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".

Tale nuovo ruolo di indirizzo generale, da quanto emerso, sembrerebbe però di là da venire, atteso che l'amministrazione ammette di non svolgere alcuna attività di coordinamento della spesa non statale nel settore e di avere difficoltà anche nello svolgere il monitoraggio dell'andamento dei progetti interregionali cofinanziati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 135/01 (annualità 2003-2005) e del comma 1227 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 (anni 2007-2009). Anche tali difficoltà appaiono distanti dall'auspicio della Corte, parimenti espresso nella scorsa relazione, circa "*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)*".

Purtroppo dai dati sopra esposti circa l'andamento della spesa a livello regionale, che rappresenta la parte maggiore degli investimenti e che proviene, essenzialmente, dal bilancio dell'Unione Europea a seguito di trasferimenti legati ai programmi operativi regionali, continua ad emergere, siccome negli anni scorsi, una tendenza alla estemporaneità degli interventi, spesso legati a logiche localistiche anziché ad una visione unitaria, complessiva e sovraregionale dell'offerta turistica e del turismo.

Al riguardo questa Corte manifesta nuovamente l'auspicio di possibili forme di concertazione tra i diversi centri di spesa, negli anni che ci separano dalla fine dell'attuale fase di programmazione europea, fissata al 2013, attraverso le quali divenga possibile giungere ad una offerta turistica integrata ai turisti e viaggiatori provenienti dal resto del mondo, i quali, ovviamente, sono interessati alla massima utilizzazione dei periodi di vacanza al costo più basso ed al livello qualitativo più elevato.

In questo senso la carenza di un concertazione degli investimenti intrapresi sulle varie regioni e quasi sempre finanziati con risorse pubbliche della U.E. si rivela elemento capace di disincentivare potenziali flussi viaggiatori nei termini in cui non vengono offerti percorsi integrati sovra-regionali, capaci di far toccare le pur prestigiose mete turistiche presenti su quasi tutte le regioni italiane, garantendo i medesimi *standards* di qualità delle recettività, dell'ospitalità e dei trasporti.

12. Editoria.

12.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari

12.1.1. Elementi organizzativi

Alla Presidenza del Consiglio è attribuito, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 303 del 1999, e successive integrazioni e modificazioni, il coordinamento delle attività in materia di informazione e comunicazione nonché il coordinamento delle politiche relative ai prodotti editoriali (C.d.R. 9 "Informazione ed editoria").

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria costituisce la struttura di supporto del Presidente del Consiglio nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione, informazione e pubblicità e di attuazione della legislazione relativa alle provvidenze all'editoria e ai prodotti editoriali, nonché quelle inerenti i compiti che l'articolo 2 del decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, attribuisce al Presidente e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'organizzazione interna del Dipartimento è regolata in base al dPCM 22 luglio 2008.

Per il raggiungimento di tali obiettivi le attività concernenti l'editoria e l'informazione, sono rispettivamente inserite per circa il 99,2 per cento all'interno della classificazione per funzioni e programmi del bilancio dello Stato rispettivamente nella missione 15 "Comunicazioni", programma 4 "Sostegno all'editoria" e, in parte, nella missione 1 "Organi Costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri" per il restante 0,8 per cento.

La struttura del Dipartimento è articolata in tre uffici di livello dirigenziale generale suddivisi, poi, in nove servizi di livello dirigenziale che fanno riferimento alle tre principali aree di intervento e in particolare: l'informazione e la comunicazione istituzionale; i contributi all'editoria e per il sostegno radio-televisivo; il diritto d'autore e la proprietà intellettuale.

L'Ufficio per le attività d'informazione e comunicazione istituzionale è dedicato alle relazioni dirette con il pubblico, alle convenzioni con le agenzie di stampa e con la RAI, alle pubblicazioni e agli eventi e, naturalmente, alla comunicazione istituzionale in via principale.

Il sostegno all'editoria si estrinseca, invece, nell'erogazione di contributi diretti (a quotidiani e periodici), di contributi indiretti per il credito agevolato e per il sostegno radiotelevisivo (riduzioni tariffarie).

L'Ufficio per la tutela del diritto d'autore e la proprietà intellettuale e per la vigilanza sulla SIAE esercita, congiuntamente al Ministero per i beni e le attività culturali un'attività di approfondimento tecnico giuridico di tematiche inerenti la proprietà intellettuale e di contrasto ad attività illecite a livello nazionale ed internazionale che si estrinseca principalmente nel supporto al Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale, e di rappresentanza presso le sedi nazionali e internazionali in materia di diritto d'autore, in particolare presso il Comitato permanente per la tutela del diritto d'autore previsto dalla legge n. 633 del 1941. L'ufficio esercita, altresì, attività di vigilanza sulla SIAE congiuntamente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulle materie di specifica competenza, in particolare attraverso l'esame dei bilanci, nonché sull'eventuale contenzioso ed in genere sui compiti che investono profili statutari e la tutela dei diritti degli autori ed editori.

12.1.2. L'andamento finanziario e contabile

Le risorse del Centro di Responsabilità n. 9 "Informazione ed Editoria" del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri provengono, per una parte, dagli stanziamenti di bilancio iscritti nella tabella C allegata alla legge finanziaria, nell'ambito della missione 15 "Comunicazioni", programma 4 "Sostegno all'editoria", che corrisponde ai capitoli 2183 "Fondo occorrente per gli interventi dell'editoria" e 7442 "Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento dell'editoria"[189], per un'altra parte, le risorse provengono da una quota dello

[189] I fondi iscritti nella Tabella C della legge finanziaria sono finalizzati all'erogazione di contributi previsti dalla legislazione vigente per i prodotti editoriali, radio e TV locali, nonché per la stipula di convenzioni integrative ed

stanziamento di bilancio, sempre iscritto nella tabella C, nell'ambito della missione 1 "Organi Costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri", che corrisponde al capitolo 2115 "Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", quota relativa alle spese di funzionamento del Dipartimento.

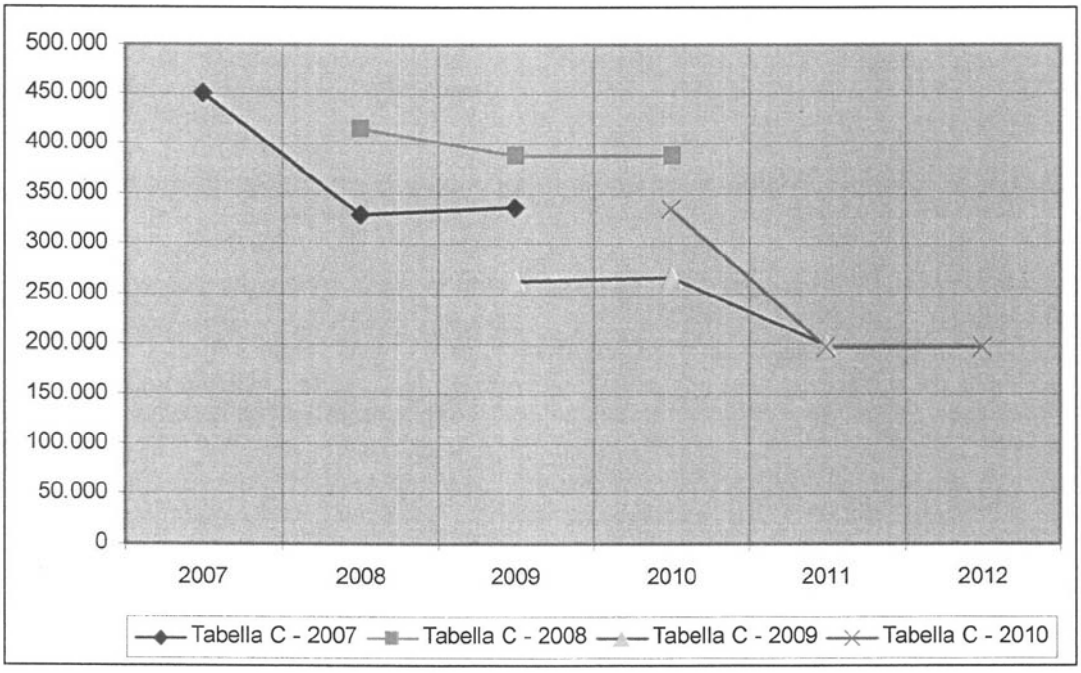
Infine, parte dello stanziamento può derivare da somme derivanti dall'avanzo di amministrazione e da residui perenti reiscritti in bilancio a norma del dPCM 9 dicembre 2002 recante "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consigli dei Ministri".

Relativamente alla tabella C della missione 15, programma 4, per i trienni di riferimento risultano le seguenti autorizzazioni:

TABELLA N. 1

(importi in migliaia di euro)

Leggi finanziarie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tabella C - 2007	449.304	329.954	336.744			
Tabella C - 2008		414.582	387.793	387.494		
Tabella C - 2009			261.739	265.988	197.875	
Tabella C - 2010				334.468	195.752	195.752



Dall'esame del grafico viene in evidenza che gli stanziamenti contributivi si sono ridotti nel corso degli anni passando da 449 milioni di euro nel 2007, a 414 nel 2008 ed a 261 nel 2009[190].

Nel 2010 si è visto un notevole aumento degli stanziamenti con la previsione di 334 milioni di euro; la tendenza per il 2011 e per il 2012 mostra però, nuovamente, una diminuzione degli stessi fino a 195 milioni di euro (139 milioni in meno rispetto al 2010).

---

aggiuntive con il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo (Rai International, minoranze linguistiche, Afghanistan, S. Marino, Tunisia).

[190] Lo stanziamento iniziale ha subito poi una variazione positiva in corso d'anno di circa 82 milioni di euro.

TABELLA N. 2

(importi in migliaia di euro)

Capitoli	2009	2010
2183 "Fondo occorrente per gli interventi in editoria"	238.338	312.004
7442 "Fondo occorrente per gli investimenti in editoria"	23.401	22.464
Totale	261.739	334.468

Ai 261,739 milioni di euro stanziati in Tabella C, vanno aggiunti, per il 2009, quelli assegnati dalla Presidenza del Consiglio sul capitolo 2115, per le spese di funzionamento, pari a 2,219 milioni per uno stanziamento complessivo di previsione di circa 263 milioni di euro così ripartiti nel bilancio previsionale:

Spesa per interventi

- 238,347 milioni di euro (pari al 90,3 per cento della prevista spesa complessiva) sono stati destinati a spese per interventi, derivanti dal citato capitolo 2183 del Mef, sul quale sono imputati, per quanto riguarda i mezzi di comunicazione radio-televisivi, i contributi alle imprese radiofoniche e televisive, i rimborsi di consumi di energia elettrica e canoni di noleggio, nonché le convenzioni con la Rai per un totale di 82,419 milioni di euro (34,6 per cento); per la parte editoriale, invece, comprendente, per lo più, i contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici e il rimborso a Poste Italiane S.p.A., la previsione di spesa è di circa 97,076 milioni di euro pari al 40,7 per cento delle spese per interventi. 48,850 milioni di euro (20,5 per cento) sono assegnati per la stipula di convenzioni con le Agenzie di stampa per la diffusione dei notiziari presso le Pubbliche Amministrazioni in attuazione della legge 15 maggio 1954, n. 237, e successive modificazioni e integrazioni ed al finanziamento dei progetti di comunicazione a carattere pubblicitario della pubblica amministrazione pari a 10 milioni (4,2 per cento).

Spesa per investimenti

- 23,401 milioni (pari allo 8,9 per cento sul totale degli stanziamenti iniziali) destinati a finanziare i contributi sui mutui concessi dagli istituti e dalle aziende di credito alle imprese editoriali e per le agevolazioni di credito.

Spese di funzionamento

- 2,219 milioni (lo 0,8 per cento sul totale della dotazione finanziaria) per spese di funzionamento comprendenti, per la maggior parte, le attività di informazione sugli aspetti della vita italiana (16,2 per cento), quelle di comunicazione sociale attraverso audiovisivi e le attività di programmazione della comunicazione attraverso l'effettuazione e l'analisi di sondaggi[191] (60,8 per cento), e quelle relative alla partecipazione del Dipartimento ad eventi, convegni o altre manifestazioni (10,5 per cento).

A seguito di tale quadro previsionale va rilevato che il Dipartimento ha provveduto in corso d'anno, in particolare per quanto riguarda i contributi alle imprese editoriali, a richiedere integrazioni di bilancio che hanno portato le spese per investimenti da 238,357 milioni di euro a 343,904 milioni di euro (+105,557 milioni di euro) per la gestione di competenza (+364 milioni per la gestione di cassa). Viceversa, le spese per investimenti hanno visto azzerata la prevista dotazione iniziale di 23,401 milioni di euro. I principali andamenti di gestione di bilancio a livello di competenza e cassa vengono riportati nelle sottostanti tabelle.

[191] Attraverso i principali istituti di ricerca sono stati messi a punto modelli e indagini ad hoc a sostegno di tutte le attività di comunicazione istituzionale.

TABELLA N. 3

GESTIONE DI COMPETENZA

	Stanziamento iniziale	Variazione	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	**240.566.400,00**	**105.478.968,92**	**346.045.368,92**	**341.672.062,92**	**193.771.432,38**	**147.900.630,54**	**4.373.306,00**
funzionamento	2.219.400,00	-78.184,00	2.141.216,00	1.950.482,33	1.048.575,54	901.906,79	190.733,67
interventi	238.347.000,00	105.557.152,92	343.904.152,92	339.721.580,59	192.722.856,84	146.998.723,75	4.182.572,33
Spese in conto capitale	**23.401.000,00**	**-23.401.000,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**	**0,00**
investimenti	23.401.000,00	-23.401.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
totale	**263.967.400,00**	**82.077.968,92**	**346.045.368,92**	**341.672.062,92**	**193.771.432,38**	**147.900.630,54**	**4.373.306,00**

GESTIONE DI CASSA

	Stanziamento iniziale	Variazione	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie
Spese correnti	**240.566.400,00**	**365.195.361,88**	**605.761.761,88**	**331.145.612,52**	**274.616.149,36**
funzionamento	2.219.400,00	836.405,87	3.055.805,87	1.902.775,71	1.153.030,16
interventi	238.347.000,00	364.358.956,01	602.705.956,01	329.242.836,81	273.463.119,20
Spese in conto capitale	**23.401.000,00**	**49.961.020,84**	**73.362.020,84**	**12.947.851,07**	**60.414.169,77**
investimenti	23.401.000,00	49.961.020,84	73.362.020,84	12.947.851,07	60.414.169,77
totale	**263.967.400,00**	**415.156.382,72**	**679.123.782,72**	**344.093.463,59**	**335.030.319,13**

12.1.3. Gli interventi normativi

Nel corso del 2009 l'editoria è stata interessata da diverse disposizioni normative che hanno modificato la misura dell'intervento statale in favore delle imprese introducendo alcuni limiti all'erogazione dei contributi[192].

In particolare, va evidenziata la legge n. 99 del 2009, che all'articolo 56, ha aumentato lo stanziamento per le politiche a favore dell'editoria per gli anni 2009 e 2010 di 70 milioni[193]. Il medesimo articolo ha, poi, stabilito che, per i rimborsi a favore della Società Poste Italiane Spa in applicazione del decreto-legge n. 353 del 2003 convertito nella legge 27 febbraio 2004 n. 46, il costo unitario cui si rapporta il rimborso debba essere pari a quello riveniente dalla convenzione in essere in analoga materia più favorevole al prenditore e nei limiti dei fondi stanziati sul capitolo di bilancio. A tal proposito è stata istituita con dPCM una Commissione interministeriale (Mise, Mef, PCM) per verificare l'esatta applicabilità della disposizione.

La legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), al comma 62 dell'articolo 2, ha, altresì introdotto, a partire dal 2010, la possibilità che i contributi alle imprese editrici, di cui alla legge n. 250 del 1990 e successive modifiche e integrazioni, vengano ripartiti nei limiti dello stanziamento iscritto nel relativo capitolo di bilancio, facendo venir meno quello che, nell'ambito degli operatori è stato definito "diritto soggettivo" al contributo, strumento, quest'ultimo che ha caratterizzato l'erogazione dei contributi all'editoria fin dalla legge 416 del 1981; ciò, di fatto, ha garantito la conduzione aziendale facilitando il ricorso costante ad anticipazioni da parte delle banche proprio in considerazione del c.d. "diritto soggettivo" ai contributi[194].

---

[192] La norma ha previsto una ripartizione "a torta": la ripartizione del contributo deve essere effettuata per ogni società editrice titolare del diritto, in modo proporzionale, rispetto ai limiti stabiliti dallo stanziamento iscritto in bilancio.

[193] Le risorse aggiuntive previste non sono state iscritte in bilancio per l'anno 2009 mentre risultano iscritte nel bilancio di previsione 2010 della citata Tabella C.

[194] La giurisprudenza costante della Corte di cassazione ha storicamente qualificato i contributi diretti previsti dalla legislazione sull'editoria di cui alla legge n. 250 del 1990, quali veri e propri diritti soggettivi nel senso che il diritto alla percezione prescinde dall'effettiva capienza degli stanziamenti di bilancio annualmente previsti. Tale interpretazione ha comportato, nel corso degli anni, obiettive difficoltà nella previsione e nel controllo della spesa.

Al comma 63 del medesimo articolo è stata poi prevista la possibilità, per il 2009, di rimodulazione del debito con Poste Italiane Spa di cui all'articolo 2, comma 135, del decreto-legge n. 262 del 2006, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nell'ambito del periodo di rimborso decennale.

Con il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 (decreto "mille proroghe") è stato, altresì, inserito l'articolo 10-sexies con il quale, in favore di alcune categorie di imprese - tra cui le cooperative di giornalisti e le imprese editrici di testate cartacee e radiofoniche organi di partito - è stato ripristinato ancora per un anno il c.d. "diritto soggettivo", seppur calmierato nella misura massima di quanto erogato nel 2008, evitando così che la norma della finanziaria, intervenuta retroattivamente alla fine del 2009 potesse avere ripercussioni nei bilanci aziendali, anche in considerazione del fatto che l'erogazione dei contributi viene effettuata alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento.

Con l'articolo 10 sexies, il legislatore, nell'intenzione di limitare, per l'annualità 2009, l'intervento pubblico alle risorse disponibili, ha previsto una serie di misure tra cui la riduzione del 50 per cento dei contributi per i quotidiani e i periodici italiani all'estero[195].

---

[195] *Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di contributi all'editoria*

1. Nelle more della riforma organica del settore dell'editoria e in attuazione dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, si applicano le seguenti disposizioni:

a) per i contributi relativi all'anno 2009 di cui ai commi 2, 2-bis, 2-ter limitatamente alle minoranze linguistiche, 2-quater, 3 e 10 dell'articolo 3 e all'articolo 4 della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, al comma 4 dell'articolo 153 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e al comma 5 dell'articolo 28 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, ai soggetti aventi diritto non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ed è corrisposto, in presenza dei requisiti di legge, un contributo pari al 100 per cento dell'importo calcolato secondo i parametri stabiliti dalla legislazione vigente. Tale importo non può comunque essere superiore a quello spettante per l'anno 2008;

b) ai soggetti di cui all'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 230, e all'articolo 20, comma 3-ter, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, per i contributi relativi all'anno 2009 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ed é corrisposto, in presenza dei requisiti di legge, un contributo pari al 100 per cento dell'importo calcolato secondo i parametri stabiliti dalla legislazione vigente. Tale importo non può comunque essere superiore a quello spettante per l'anno 2008;

c) all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni, le parole: "2007 e 2008" sono sostituite dalle seguenti: "2007, 2008 e 2009". All'articolo 39, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, le parole: "all'annualità 2008" sono sostituite dalle seguenti: "fino all'annualità 2009". All'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le parole: "aumentare su base annua di una percentuale superiore a quella del tasso programmato di inflazione per l'anno di riferimento dei contributi" sono sostituite dalle seguenti: "essere superiori a quelli ammessi al calcolo dei contributi per l'anno 2008";

d) per i contributi relativi all'anno 2009, previsti dall'articolo 3, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, limitatamente ai quotidiani italiani editi e diffusi all'estero, dall'articolo 26 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, nonché dagli articoli 137 e 138 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, si applica una riduzione del 50 per cento del contributo complessivo calcolato per ciascun soggetto;

e) per i contributi relativi agli anni a decorrere dal 2009 non si applicano l'articolo 3, comma 2, della legge 7 marzo 2001, n. 62, nonché gli articoli 4, comma 3, e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, e l'articolo 11 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni. Sono fatti salvi i rimborsi telefonici erogati dal Ministero dello sviluppo economico. Per i contributi relativi agli anni a decorrere dal 2009 ai soggetti di cui agli articoli 11 della citata legge n. 67 del 1987, e successive modificazioni, 23 della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, e 8 della citata legge n. 250 del 1990, e successive modificazioni, sono riconosciuti esclusivamente i contributi erogati dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422.

2. In attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e fermi restando gli stanziamenti previsti per le provvidenze all'editoria come determinati dalla Tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, un importo non inferiore a 50 milioni di euro per l'anno 2010 è destinato al rimborso delle agevolazioni tariffarie postali del settore dell'editoria. A tal fine, il citato importo di 50 milioni di euro per l'anno 2010 e' immediatamente accantonato e reso indisponibile fino all'utilizzo per la predetta finalità.

3. All'articolo 2, comma 61, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "o vengano editate da altre società comunque costituite".

Più severa è stata l'abrogazione dei contributi delle testate teletrasmesse all'estero, che non ha carattere transitorio; la stessa disposizione ha, poi, escluso, a decorrere dal 2009, l'erogazione dei contributi a favore delle radio e televisioni locali, facendo salvi quelli che vengono erogati dal Ministero dello sviluppo economico ai medesimi beneficiari.

E' stato previsto, inoltre, un accantonamento di 50 milioni di euro a valere sugli stanziamenti previsti per le provvidenze all'editoria, come determinati dalla Tabella C allegata alla legge finanziaria per l'anno 2010 finalizzato ai rimborsi a Poste Italiane Spa e introdotta una clausola di salvaguardia, a valere sulle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nel bilancio PCM, qualora si verificassero scostamenti rispetto alle previsioni di spesa.

Infine, il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha autorizzato, all'articolo 2, commi 1 e 2, il Dipartimento a ratificare il nuovo accordo di collaborazione in campo radiotelevisivo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino, nel limite massimo di spesa già previsto per la convenzione a legislazione vigente, attraverso la prosecuzione della fornitura dei servizi previsti dalla apposita convenzione con la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. fino al 31 dicembre 2010; inoltre, al fine di contribuire alle iniziative volte al mantenimento della pace ed alla realizzazione di azioni di comunicazione nell'ambito delle NATO'S Strategic Communications in Afghanistan, è stata autorizzata fino al 31 dicembre 2010 la proroga della convenzione fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, la RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A. e la NewCo Rai International.

In data 30 marzo 2010, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno emanato un decreto interministeriale che, pur facendo salva la possibilità di destinare eventuali risorse aggiuntive (individuate dal Ministero dell'economia e delle finanze o dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria) alla copertura delle agevolazioni sulle tariffe postali nell'anno in corso, prevede tariffe agevolate per le spedizioni di prodotti editoriali di cui ai decreti ministeriali del 13 novembre 2002 e del 1° febbraio 2005 fino al 31 marzo 2010.

In sede di conversione del DL 25 marzo 2010, n. 40 con legge 22 maggio 2010, n. 73 è stato incrementato di 30 milioni di euro per l'anno 2010 lo stanziamento iscritto nella tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, alla rubrica «Ministero dell'economia e delle finanze», missione «comunicazioni», programma «sostegno all'editoria», voce «legge n. 67 del 1987. A fronte del citato stanziamento, le tariffe postali possono essere ridotte con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri; in ogni caso la tariffa agevolata non deve essere superiore al 50 per cento della tariffa ordinaria e deve comunque rispettare il limite massimo di spesa indicato. Il Ministero dello sviluppo economico provvede al monitoraggio degli oneri derivanti; nel caso in cui l'andamento della spesa sia tale da determinare un possibile superamento della spesa autorizzata, con decreto è stabilita la sospensione o la riduzione dell'agevolazione.

E' in fase di approvazione un regolamento concernente "Misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria" sul quale è già stato espresso il parere dalle competenti Commissioni parlamentari[196]; esso è diretto alla semplificazione e al

4. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede al monitoraggio delle spese relative alle provvidenze per l'editoria di cui al presente articolo e riferisce in merito, entro il 30 giugno, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni dello stanziamento di bilancio stabilito a legislazione vigente, tenuto conto anche di quanto previsto dal presente articolo, il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede, con proprio decreto, nell'esercizio della propria autonomia contabile e di bilancio, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente, nell'ambito delle spese rimodulabili, iscritte nell'ambito del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[196] Il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole con osservazioni il 30 dicembre 2009; il Senato ha espresso parere favorevole con osservazioni il 24 febbraio 2010 e la Camera ha espresso parere favorevole con osservazioni il 10 marzo 2010.

riordino dei contributi per la stampa; alla semplificazione e al riordino dei contributi alle imprese radiofoniche e televisive; a semplificare e riordinare la materia del credito agevolato alle imprese editoriali, proprio nell'esigenza di una sistematicità delle norme sull'editoria[197] che negli anni sono state oggetto soltanto di parziali modifiche correttive della legge n. 250 del 1990, spesso inserite in leggi finanziarie.

Al riguardo si segnala l'esigenza che si pervenga al più presto ad una legge organica sull'editoria e sulla comunicazione istituzionale, anche in considerazione dell'attuale contesto sociale nel quale le nuove tecnologie hanno modificato profondamente il quadro editoriale e radiotelevisivo.

12.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento

12.2.1. I contributi all'editoria e le convenzioni

Riferendosi agli interventi di settore, in particolare ai contributi editoriali, va rilevato che si tratta essenzialmente di somme "vincolate" a livello normativo in quanto tali contributi vengono definiti dal legislatore.

In massima parte (circa 185,467 milioni di euro) sono destinati, all'erogazione delle provvidenze previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, a diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, organi di partiti e movimenti politici, di cooperative, fondazioni ed enti morali della stampa italiana all'estero, dell'editoria speciale per non vedenti, delle pubblicazioni delle associazioni di consumatori e di emittenti radiofoniche nazionali e locali.

Vengono, inoltre, erogate provvidenze ai sensi della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, a favore delle emittenti televisive locali ed effettuati rimborsi a favore dei gestori competenti, per le riduzioni tariffarie riconosciute alle imprese radiofoniche e televisive di informazione per i consumi elettrici, telefonici e satellitari per un totale di circa 30 milioni di euro. Sono, infine, previsti rimborsi a favore della società Poste Italiane S.p.A., per le compensazioni relative all'applicazione delle agevolazioni tariffarie per la spedizione postale di prodotti editoriali.

TABELLA N. 4

EVOLUZIONE DELLA SPESA PER I CONTRIBUTI ALLE IMPRESE EDITRICI, RADIOFONICHE E TELEVISIVE - BILANCIO DI PREVISIONE ANNI 2007-2011

CAPITOLI 465 - 566 (competenza)

CAPITOLO	PREVISIONE				
	2007	2008	2009	2010	2011
465 – Imprese radiofoniche e televisive	15.000.000	20.000.000	14.067.780	25.000.000	12.729.500
466 – Imprese editoriali	110.000.000	140.000.000	50.000.000	170.000.000	86.686.670

[197] Sono stati anche presentati il d.d.l. 1269 recante "Nuova disciplina del settore dell'editoria e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di editoria" e il d.d.l. AC 3340 recante "Modifiche all'articolo 1, comma 460, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, concernenti la proprietà della testata delle imprese editrici in relazione all'erogazione dei contributi in favore dell'editoria previsti dai commi 2, 8, 10 e 11 dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 250".

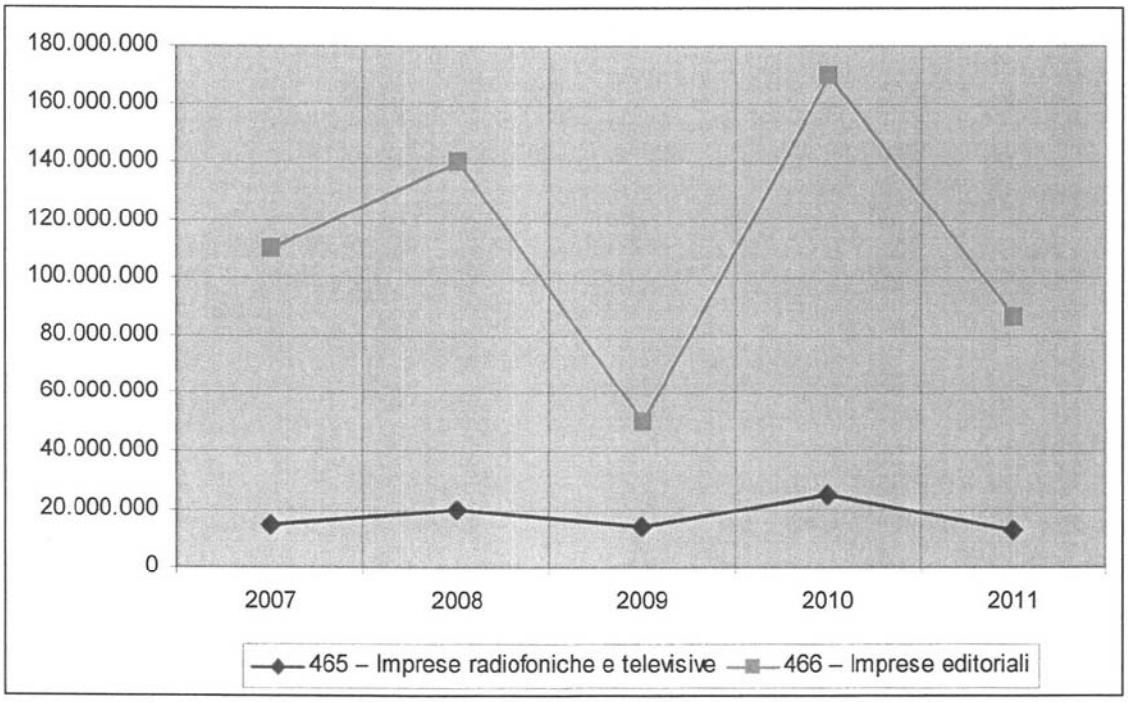


TABELLA N. 5

CAPITOLO	STANZIAMENTI					
	2007		2008		2009	
	iniziali	definitivi	iniziali	definitivi	iniziali	definitivi
465 – Imprese radiofoniche e televisive	15.000.000	22.113.519	20.000.000	32.192.860	14.067.780	30.039.253
466 – Imprese editoriali	110.000.000	195.354.615	140.000.000	209.368.132	50.000.000	185.158.863

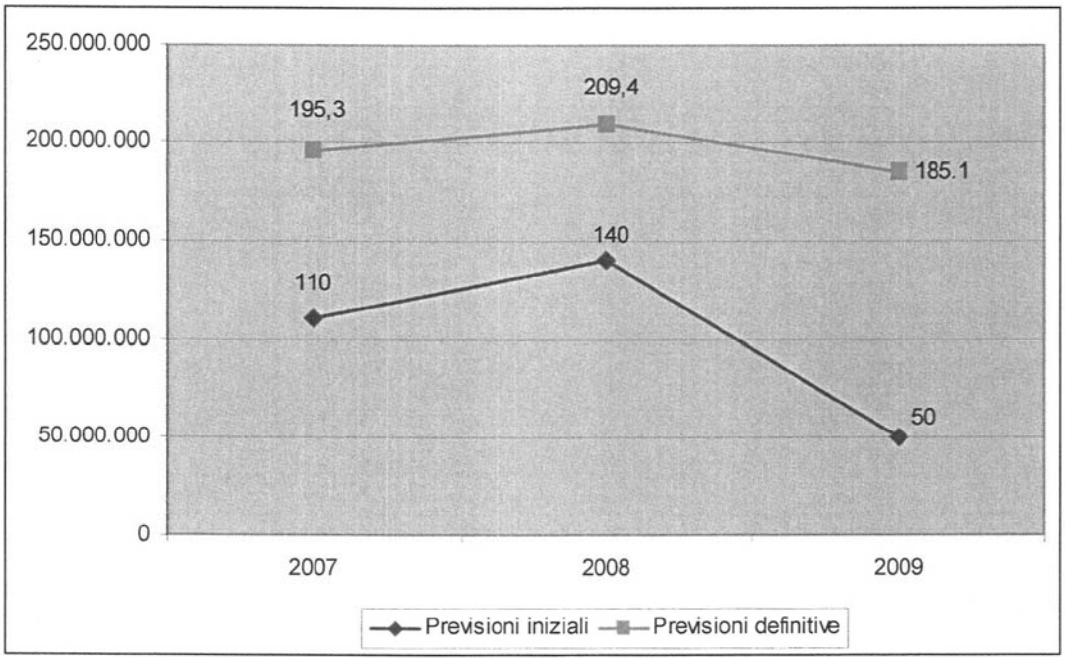


TABELLA N. 6

Capitolo 466 - Scostamento tra previsioni iniziali e definitive nel triennio 2007-2009

in milioni di euro

CAPITOLO	2007	2008	2009
466 – Imprese editoriali	+85,3	+69,4	+135,1

Va rilevato, inoltre, in materia di verifica della documentazione presentata dalle imprese editoriali o radiotelevisive per ottenere i contributi, che è stato stipulato, a partire dal 2007, un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, per assicurare al Dipartimento una collaborazione nella verifica della documentazione relativa ai presupposti di legge. L'accordo prevede che vengano svolti, su richiesta del Dipartimento stesso, accertamenti e approfondimenti, anche a campione, sulla documentazione presentata dai soggetti richiedenti il contributo. Tali controlli non escludono altresì, quelli effettuati dalla G.d.F., Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria sulle situazioni di collegamento e controllo in servizio presso l'AGCOM.

Per quanto concerne, infine, le attribuzioni del Dipartimento sui contributi indiretti, un cenno va alla gestione delle concessioni delle agevolazioni di credito alle imprese editoriali, ed agli aspetti di competenza del Dipartimento in relazione al credito d'imposta di cui all'art. 8 della legge n. 62 del 2001. Infatti, né nel 2008, né nel 2009 pur a fronte di stanziamenti rispettivamente di 11,300 e di 23,401 milioni di euro risultano impegni e pagamenti, tanto che nel previsionale 2010 i capitoli di riferimento sono iscritti ma senza alcuna dotazione finanziaria.

Con specifico riferimento al 2009 l'assenza di bandi deriva dall'introduzione della norma sulla cd. priorità, di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha stabilito che in caso di insufficienza delle risorse queste vanno prioritariamente destinate all'erogazione dei contributi diretti. Sulla base di tale norma è stata emanata una direttiva di attuazione registrata dalla Corte dei conti che ha previsto per il 2009 la destinazione prioritaria di tutte le risorse del Dipartimento in favore dei contributi diretti.

Sono presenti, comunque, nel rendiconto residui iniziali per 73 milioni di euro e, nel corso del 2009, sono stati effettuati pagamenti in conto residui per circa 12 milioni di euro.

12.2.2. La comunicazione istituzionale

Per quanto riguarda l'attività di informazione e comunicazione istituzionale nel 2009 sono state realizzate n. 54 campagne pubblicitarie[198] di particolare utilità sociale ed interesse pubblico ai sensi della legge 150 del 2000 per un totale di 12,754 milioni di euro in particolare acquistando spazi pubblicitari sui giornali rispettando, comunque, gli obblighi di destinazione previsti dall'art. 41 del decreto legislativo n. 177 del 2005.

Per la comunicazione istituzionale il Dipartimento, in quanto struttura di supporto al Presidente del Consiglio, svolge una funzione di coordinamento che comprende la comunicazione, l'informazione e la pubblicità. Al fine di poter avviare in forma integrata e organica tale funzione è stata diramata ai Ministri la circolare 15 luglio 2009 per mettere in risalto le competenze Dipartimentali riguardo l'elaborazione del piano annuale di comunicazione, da redigersi sulla base dei progetti di comunicazione istituzionale presentati dalle amministrazioni; la programmazione e la pianificazione delle singole iniziative di comunicazione (il Dipartimento, infatti, determina i messaggi di utilità sociale ovvero di pubblico interesse e ne gestisce la programmazione attraverso la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo); il rispetto delle percentuali previste per l'acquisto degli spazi pubblicitari (60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici); il parere preventivo sui progetti di comunicazione che prevedono la diffusione dei messaggi tramite mezzi di comunicazione di massa; la rappresentanza della Presidenza del Consiglio nelle commissioni aggiudicatrici di progetti di comunicazione istituzionale. È stata, successivamente, emanata una

[198] Di cui n. 30 *spot* istituzionali per la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui n. 5 curati e realizzati direttamente dal Dipartimento.

Direttiva della Presidenza del Consiglio 28 settembre 2009 che ha fornito indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato.

Riferendosi, infine, al settore relativo alla stipula di contratti e convenzioni con la RAI e con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione (ANSA, AGI, ADNKRONOS, ecc.), sono stati effettuati pagamenti per un importo complessivo di euro 111 milioni di euro. Per quanto riguarda le convenzioni RAI va evidenziato che si tratta di servizi pubblici effettuati al fine di assicurare la diffusione nel mondo dei programmi radiofonici in lingua italiana e in altre lingue e per garantire un adeguato servizio di trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela delle minoranze linguistiche e per le comunità italiane all'estero. Nel corso dell'anno in esame, 64,160 milioni di euro sono stati destinati a tali convenzioni[199]. Per quanto concerne, invece, la diffusione dei notiziari delle Agenzie di stampa presso le Pubbliche amministrazioni e con le diplomatiche sedi estere, la spesa è stata di 47.291 milioni di euro.

12.2.3. Le politiche di tutela del diritto d'autore e della proprietà intellettuale e la vigilanza sulla SIAE

In tale veste il Dipartimento ha svolto le proprie attività istituzionali, che non prevedono attribuzioni di spesa in quanto le competenze, in materia, sono di mero approfondimento tecnico giuridico, di tematiche inerenti la proprietà intellettuale e di contrasto ad attività illecite a livello nazionale ed internazionale.

In particolare l'Ufficio ha svolto attività di supporto per il Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 settembre 2008. I compiti del Comitato sono il coordinamento delle azioni per il contrasto del fenomeno della pirateria digitale e multimediale; lo studio e la predisposizione di normative; l'analisi e l'individuazione d'iniziative non normative (ad es. codici di condotta e di autoregolamentazione) in tale materia. Inoltre, l'Ufficio ha rappresentato l'Amministrazione presso tutte le sedi nazionali ed internazionali in materia di diritto d'autore, in particolare presso il Comitato permanente di tutela del diritto d'autore previsto dalla legge n. 633 del 1941.

---

[199] Convenzioni RAI 2009: Sul capitolo 475 gravano le seguenti convenzioni:

Convenzione con la RAI S.p.A., per l'offerta televisiva, radiofonica e multimediale per l'estero (detta Rai International) stipulata il 26 luglio 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: € 35.000.000,00 IVA compresa. Per il 2010 € 25.000.000,00 IVA compresa

In corso di stipula

Convenzione con la RAI – S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina nella Provincia autonoma di Bolzano stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo € 15.560.734,52 IVA compresa

Convenzione con la RAI S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese per la Regione autonoma Valle d'Aosta stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: € 2.031.757,39 Iva compresa

Convenzione con la RAI S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena, nonché radiofonici in lingua italiana per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: € 6.619.267,78 Iva compresa

Convenzione con la RAI S.p.A. e la NEWCO RAI INTERNATIONAL, per la realizzazione di un progetto di collaborazione con le strutture NATO per rappresentare e sostenere le azioni di PEACEKEEPING in Afghanistan, stipulata il 27 maggio 2009, con durata 1° giugno 2009 - 31 dicembre 2009, rinnovabile

Corrispettivo: € 300.999,99 Iva compresa

Sul Capitolo 476: *"PCM RAI in attuazione degli accordi di collaborazione in materia radio-televisiva tra la Repubblica italiana e la Repubblica di S. Marino firmata a Roma il 23 ottobre 1987"*. Corrispettivo: € 3.098.741,39 IVA compresa

Sul Capitolo 487 : PCM *RAI in attuazione degli accordi in materia radiotelevisiva tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica tunisina"*. Corrispettivo: € 1.549.000,00 IVA compresa

12.3. Considerazioni conclusive

Dall'esame della normativa e, in particolare delle risorse assegnate al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria si evince che, nel 2009, tutto il settore dell'informazione ha sofferto una grave crisi dovuta principalmente ai tagli (-160 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive per il 2008), anche se, nel 2010, si registra un notevole aumento degli stanziamenti con la previsione di 334 milioni di euro; la tendenza per il 2011 e per il 2012 mostra però, nuovamente, una diminuzione degli stessi fino a 195 milioni di euro (-139 milioni rispetto al 2010)[200].

L'importo di 238 milioni di euro inizialmente stanziato per il 2009, si è detto, è stato insufficiente per coprire le spese relative ai contributi editoriali a fronte degli stanziamenti assegnati negli anni precedenti (come illustrato nella tabella n. 1) e non sono risultate disponibili risorse per i contributi indiretti e per i rimborsi delle agevolazioni tariffarie alla società Poste Italiane Spa, ciò anche in considerazione che è tuttora in corso un approfondimento con la stessa Società sulla applicabilità del disposto di cui all'articolo 56 della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, il costo unitario - cui si rapporta il rimborso - sia pari a quello riveniente dalla convenzione in essere in analoga materia più favorevole al prenditore

La legge n. 99 del 2009, all'articolo 56, a causa della insufficienza della dotazione iniziale, ha previsto, altresì, uno stanziamento, per ciascuno degli anni 2009 e 2010 di 70 milioni aggiuntivi finalizzati alle politiche a favore dell'editoria; tali risorse per l'anno 2009 non sono mai state mai trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze al Dipartimento mentre per il 2010 sono state iscritte nella tabella C allegata alla legge finanziaria.

In applicazione della legge n. 191 del 2009, è stato rimodulato il debito con Poste Italiane Spa di cui all'articolo 2, comma 135, del decreto-legge n. 262 del 2006, nell'ambito del periodo di rimborso decennale, consentendo così di recuperare circa 45 milioni di euro, che sono stati destinati all'erogazione dei contributi diretti alla stampa ed alle radio e tv locali, anche in considerazione della crisi che ha investito il settore e che ha generato, durante l'anno, situazioni di tensione sui livelli occupazionali[201]. Le tariffe agevolate sono previste a favore di imprese editrici di quotidiani e periodici (5.100 aziende editrici, 2.900 editori profit e no profit) che non superino il 45 % di spazio fisico dedicato alla pubblicità; *onlus* (di cui 1.400 religiosi e 3.400 laici); associazioni le cui pubblicazioni periodiche abbiano avuto riconosciuto il carattere politico dai gruppi parlamentari di riferimento; ordini professionali; sindacati; associazioni professionali di categoria; associazioni d'arma e combattentistiche.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale relative al credito agevolato riconosciuto alle imprese editoriali e rientranti tra i contributi indiretti, risulta dall'esame delle poste in bilancio che, nel corso del 2009, non sono state effettuate nuove concessioni ma solo erogazioni in conto residui per i benefici già concessi negli esercizi precedenti, ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416, e della legge 7 marzo 2001, n. 62.

La legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), che, al comma 62 dell'articolo 2, aveva introdotto, a decorrere dal 2010, il principio che le provvidenze e i contributi alle imprese editrici di giornali di cui alla legge n. 250 del 1990 spettassero nei limiti dello stanziamento del capitolo di Bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata riformata in sede di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25; con l'articolo 10-sexies, il Parlamento ha reintrodotto, per i contributi ai giornali il cd. "diritto soggettivo" limitandolo, però al solo anno 2010, generando, pertanto, incertezze sia a livelli aziendali sia a livelli occupazionali.

Al riguardo è avvertita l'esigenza di un riordino dell'intera materia del sistema dei contributi all'editoria ed una semplificazione delle procedure di erogazione anche attraverso

---

[200] Tale stanziamento è stato ulteriormente ridotto di 20 milioni di euro per effetto del DL 30 maggio 2010, n. 78.

[201] Va evidenziato che Poste Italiane Spa opera i controlli sulla sussistenza dei requisiti dichiarati dai beneficiari delle agevolazioni; all'atto della spedizione l'editore paga esclusivamente la tariffa agevolata e la differenza rispetto alla normale tariffa viene rimborsata a Poste Italiane Spa dallo Stato.

l'individuazione di nuovi e più snelli *iter* procedurali per la liquidazione delle agevolazioni in modo da contemperare trasparenza, contenimento della spesa nei limiti di stanziamento di bilancio e certezza, per le imprese editoriali, nell'erogazione e nel "*quantum*".

13. Protezione civile. Premessa e profili generali del "sistema di protezione civile"

Il nucleo centrale dell'attività di Protezione Civile rimane tradizionalmente costituito dalla "gestione dell'emergenza", e cioè dai cosiddetti compiti di assistenza e soccorso delle popolazioni colpite da calamità anche se buona parte delle attività è destinata alle attività di previsione e prevenzione.

Senza approfondire in questa sede la complessa precedente evoluzione normativa[202] va considerato che, con la legge 24 febbraio 1992 n. 225 istitutiva del Servizio Nazionale di protezione civile, viene affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere e coordinare le attività delle Amministrazioni dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio. Tale norma prevede espressamente che le competenze della Protezione Civile si articolino in maniera complessa: non solo nella semplice gestione del dopo emergenza, ma in una serie integrata di attività che coprono tutte le fasi del "prima e del dopo", secondo i quattro versanti della *Previsione - Prevenzione - Soccorso - Ripristino*.

Gli studi, le ricerche, la formazione rivolta agli addetti del sistema (professionisti e volontari), l'attività di informazione rivolta alla popolazione, la pianificazione della risposta all'emergenza e le attività "esercitative" costituiscono parte significativa del lavoro della Protezione Civile.

La citata legge 225/1992 che recepisce e codifica l'evoluzione maturata negli anni '80, contiene per lo più disposizioni programmatiche e norme di principio in materia di protezione civile, facendo rinvio a successive leggi regionali, nonché a provvedimenti attuativi di natura regolamentare ed amministrativa.

Il "sistema di protezione civile", come costruito dalla legge n. 225/1992[203]è basato sul principio di sussidiarietà, in relazione agli interventi, dei diversi livelli di governo. Con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), la Protezione Civile è stata inserita fra le materie a legislazione concorrente stato-regioni; nello stesso anno (con l'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343 – convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401) sono stati ampliati gli ambiti di operatività delle ordinanze di protezione civile attribuite al

---

[202] Nel 1926 con il R.DL n. 2389, convertito nel 1928 nella legge 883, e con il regolamento di attuazione del R.DL (contenuto nel d.m. 15 dicembre 1927), si comincia a delineare una struttura per così dire "permanente" per il soccorso alle popolazioni: la competenza viene affidata al Ministero dei Lavori Pubblici, ma alcuni compiti specifici vengono assegnati ad altre amministrazioni (ad esempio la Regia Aeronautica doveva provvedere ad immediate ricognizioni aeree, le poste garantire attraverso il telegrafo le comunicazioni). Ancora si prevede la possibilità di nominare un Commissario governativo per la direzione di tutti i servizi. All'inizio degli anni 80 si prevedeva che tutti i Comuni elencassero, con un sistema informatizzato le risorse in loro possesso; dovevano essere predisposti, aggiornati annualmente e trasmessi ai Ministeri dell'Interno e dei Lavori Pubblici, elenchi relativi ai funzionari da mobilitare, all'ubicazione di ospedali, magazzini, depositi di carburante etc. Gli anni fra il 1935 ed il 1961 vedono la strutturazione su base nazionale dei servizi antincendi e, con la legge 469 del 1961, l'attribuzione al Ministero dell'Interno dei servizi tecnici per la incolumità delle persone e la preservazione dei beni e dei servizi per l'addestramento e l'impiego delle unità preposte alla protezione della popolazione civile. Si segna in questa maniera il passaggio da un Ministero "tecnico" ad un Ministero "politico".
Solo nel dicembre del 1970 viene emanata la legge 996 "Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile", ma necessita, per diventare operativa, del regolamento di attuazione (D.P.R. 66/81). che viene decretato solo dopo undici anni e dopo il terremoto dell'Irpinia. Infatti, dopo i terremoti del Friuli (1976) e della Campania e Basilicata (1980) il governo, per far fronte all'emergenza, nominò un *Commissario Straordinario*, come previsto dalla legge 996/70 il quale fondò l'attuale sistema della Protezione Civile italiana. Con il decreto legge n. 57 del 27 febbraio 1982 (convertito nella legge n. 187 dello stesso anno) il Commissario Straordinario fu nominato a capo del nuovo Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile, potendosi avvalere nella sua attività del Dipartimento della Protezione Civile, istituito nello stesso anno con dPCM del 22 giugno 1982.
Occorrerà attendere altri undici anni - punteggiati da un susseguirsi di leggi, ordinanze, circolari ed addirittura, nel 1990, da un rinvio alle Camere, per la ristesura del testo, da parte del Presidente della Repubblica di una legge, già approvata, riguardante l'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile – perché il 24 febbraio 1992 veda la luce la legge 225 "Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile", ancora vigente.

[203] Il decreto legge n. 300/1999, prevede l'istituzione dell'Agenzia per la Protezione Civile, abolita con il DL 7 settembre 2001 n. 353 convertito nella legge 401/2001, confermando i pieni poteri al Dipartimento.

Capo Dipartimento della protezione civile anche con riferimento alla dichiarazione dei "grandi eventi", rientrante comunque nella competenza del Dipartimento.

Il legislatore distingue (art. 2) tre diverse tipologie di eventi in relazione ai soggetti ed alle funzioni necessari per fronteggiarli: le prime due ineriscono ad eventi fronteggiabili con l'assetto di competenze ordinariamente spettante agli Enti territoriali, la terza concerne gli eventi non altrimenti fronteggiabili se non mediante un assetto di mezzi e poteri straordinari (articolo 2, sub c).

La norma prevede che Il Presidente del Consiglio dei Ministri determini le politiche di protezione civile, detenga i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuova e coordini le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. I poteri esercitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri hanno carattere straordinario, aventi ad oggetto compiti che, in via ordinaria, sono attribuiti ad altri livelli istituzionali di governo

Va, altresì evidenziato, per quanto concerne gli aspetti organizzativi legati alle modalità di espletamento dell'eterogenea attività svolta dalla Protezione Civile, che il richiamato art. 5 del DL n. 343/2001, prevede l'istituzione di un "Comitato paritetico"- con rappresentanti anche della Conferenza unificata – che 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 e enti interessati al soccorso.

Anche in relazione a tali aspetti si rileva che, nelle ordinanze di protezione civile, la funzione commissariale viene frequentemente attribuita ai Presidenti delle Regioni, o ai Sindaci dei Comuni interessati.

L'autonomia dei Commissari delegati evidenziata dalla titolarità di apposite contabilità speciali deriva dal potere di autonomia negoziale ad essi riconosciuta suscettibile di dare luogo ad una complessa situazione creditoria e debitoria derivante, per l'appunto, dalle operazioni poste in essere dagli stessi. Di qui l'esigenza, avvertita dal Legislatore, di predisporre un meccanismo di controllo specifico volto a verificare il corretto esercizio delle funzioni commissariali.

A tal proposito i Commissari delegati, titolari di contabilità speciali, ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 sono tenuti a rendicontare, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa. I rendiconti corredati della documentazione giustificativa sono trasmessi, per i relativi controlli, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ragionerie territoriali competenti e all'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri[204]

Al riguardo, vista la sostanziale natura del controllo interno (consistente nel solo invio del rendiconto al Ministero dell'Economia e delle finanze) sarebbe auspicabile che, almeno, non vi fossero commistioni gestionali tra le varie contabilità e prevedere espressamente un divieto di "girofondi " tra le contabilità speciali aperte per l'attuazione degli interventi di emergenza, salvo che non siano espressamente autorizzati da norma di legge per evitare il verificarsi che fondi allocati su determinate contabilità speciali vengano utilizzati per scopi diversi da quelli per i quali erano stati destinati.

---

[204] Cfr. comma 5 dell'art. 8, DL 30 dicembre 2008, n. 208 dalla novella (comma 5 bis dell'art. 5 della legge 225/1992).

13.1. Quadro generale: ordinanze di protezione civile e andamenti finanziari

13.1.1 Ordinanze di protezione civile: regime delle deroghe

Il fondamento normativo dal quale si ricavano i presupposti concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza, deliberato dal Presidente del Consiglio (che ne determina durata ed estensione territoriale) e i relativi poteri di ordinanza, come già accennato, è stato individuato nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; con l'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343 – convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401 sono stati ampliati gli ambiti di operatività delle ordinanze di protezione civile attribuite al Capo Dipartimento della protezione civile anche con riferimento alla dichiarazione dei "grandi eventi", rientrante comunque nella competenza del Dipartimento.

Non risulta delimitato, però, dalla legge il concetto di "grande evento", assimilato genericamente a "calamità naturali che determinano situazioni di grande rischio"; questo viene individuato di volta in volta, attraverso una deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione civile; anche la dichiarazione di "grande evento", così come la dichiarazione dello stato di emergenza, comporta l'utilizzo del potere di ordinanza.

La Corte costituzionale, con numerose pronunce, ha enucleato i requisiti di legittimità di tali ordinanze, con riferimento all'art. 5 della legge n. 225/1992, individuandoli: in un'efficacia temporale necessariamente limitata al perdurare della situazione necessitata e a delimitate parti del territorio nazionale, in un'adeguata motivazione, in un'efficace pubblicazione se si tratta di provvedimenti destinati a trovare applicazione nei confronti di una pluralità di soggetti, nell'impossibilità di derogare a norme costituzionali o a principi generali dell'ordinamento, nell'impossibilità di disciplinare materie coperte da riserva assoluta di legge, nella necessità di trovare fondamento in una norma di legge.

In particolare, il potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, ha carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento calamitoso e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo (Corte cost., sentenze n.. 4 del 1997, n.100 e n. 201 del 1987, n. 127 del 1995). Il nesso di strumentalità è il principio materiale al cui rispetto deve piegarsi il potere di ordinanza, e soltanto la sua sussistenza può giustificare la deroga di atti normativi primari quali le leggi fondamentali in materia di urbanistica, edificabilità dei suoli, lavori pubblici ed espropriazione (Corte cost., 14 aprile 1995, n. 127).

Tali ordinanze devono rispettare i principi generali dell'ordinamento, ivi compreso l'assetto del riparto di competenze (Consiglio di Stato, IV, 3 febbraio 1998, n. 197). Nel dichiarare lo stato di emergenza, è necessario determinare la durata ed estensione territoriale dello stesso, in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi (Corte cost., sent. n 284 del 2006, n. 161 e n. 162 del 2005, n. 96 e 312 del 2003).

La dichiarazione della situazione di emergenza - ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 - ha quale suo presupposto il verificarsi di taluno degli eventi «di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c)». della medesima legge, e cioè, non quelli «naturali o connessi con l'attività dell'uomo» suscettibili di «essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (o attraverso un coordinamento degli stessi), bensì solo «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (Corte cost., 26 giugno 2007 n. 237).

In questa prospettiva, pertanto, risulta evidente che le situazioni di emergenza, prese in considerazione dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, consentono l'esercizio di poteri derogatori della normativa primaria a condizione che si tratti «*di deroghe temporalmente delimitate*» (Corte cost., sent. n. 127 del 1995), e sempre che tali poteri «*siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio*» (Corte cost., sent. n. 418 del 1992), non potendo, in particolare, il loro impiego realizzarsi «*senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione*» (Corte cost., sent. n. 127 del 1995).

La Corte Costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della citata legge 225/1992, ha avuto modo di chiarire, altresì, (sentenza n. 418 del 9.11.92) che la stessa *"... non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e Regioni"*.

Essa ha voluto invece assicurare che "*i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impegnate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi", ed ancora che "alle attività di protezione civile provvedono «secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze», le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane"*.

La stessa Corte costituzionale (sentenza 127 del 1995) ha indicato nel principio di congruità e di proporzionalità il criterio che deve ispirare il giudice nel verificare se le ordinanze *extra ordinem* (avuto riguardo alle dimensioni e all'intensità dell'emergenza) determinano o meno un'alterazione dei principi del decentramento e dell'autonomia locale.

Il legislatore, nell'esercizio della delega conferita dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, ha ridisciplinato, con il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, i compiti in materia di Protezione civile, mantenendo in capo allo Stato funzioni d'indirizzo e di coordinamento, e demandando alle Regioni il compito di attuare gli interventi volti al superamento dell'emergenza e, sulla materia.

La Suprema Corte ha precisato (sentenza n. 39 del 5 febbraio 2003) che la normativa in materia di protezione civile va interpretata "*non nel senso di aver determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero aver organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitata a prevedere ed a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo*", così "*nella più recente legge n. 401 del 2001 è prevista l'istituzione di un apposito comitato paritetico Stato – Regioni-enti locali ed è richiesta l'intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi*".

Il ricorso a forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali risulta oggi tanto più necessario alla luce della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo quinto della Costituzione, di cui si è detto, ed è innegabile che anche il novero dei poteri di deroga consentiti per motivi di protezione civile deve tener conto della nuova realtà ed inserirsi in un sistema diverso e più avanzato di ripartizione di competenze tra Stato ed Enti locali territoriali, che conservi al primo funzioni di promozione e coordinamento degli interventi, ma lasci ai secondi la gestione degli interventi sul territorio alla stregua del principio di sussidiarietà verticale" (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6809/2002; Consiglio di Stato sez. V, sent. n. 6280/2002)

Da una ricognizione degli atti dal 1°gennaio al 31 dicembre 2009, si evince che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato 13 decreti che hanno istituito, a vario titolo, gli stati di emergenza sul territorio italiano; sono stati emanati, altresì, 61 decreti che hanno prorogato precedenti situazioni di emergenza (che parzialmente riguardano anche i 13 suddetti decreti).

Nel 2009 è stato emanato un solo dPCM che ha stabilito come grande evento la "*Louis Vuitton Series*", mentre le ordinanze che hanno dato seguito alla decretazione di grandi eventi effettuata nel 2008 sono state 3; le ordinanze che, nel 2009, hanno attuato il piano di emergenza, sancito con i dPCM prima menzionati, sono state 103 di cui 37 hanno interessato l'Abruzzo, 13 lo smaltimento rifiuti nella regione Campania, 4 lo smaltimento rifiuti a Palermo e 2 hanno interessato gli eventi calamitosi che hanno colpito Messina. Tutte le altre ordinanze hanno interessato, a vario titolo, emergenze relative ai fiumi, al traffico, alla mobilità[205] o alla bonifica delle acque

[205] Nel 2008 sono state rilevate 18 decretazioni d'urgenza, 52 proroghe di stati di emergenza e 8 decretazioni di grandi eventi. A fronte di quanto predetto, sono state emanate 67 ordinanze di attuazione degli stati di emergenza e 12 ordinanze di attuazione delle dichiarazioni di "grande evento".

In via generale si rileva che lo stato di emergenza può riguardare una serie di eventi eterogenei quali, ad esempio, l'emergenza ambientale nel settore del traffico e della mobilità, eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito una certa zona, l'emergenza nel settore dei rifiuti, la messa in sicurezza di dighe, i dissesti idrogeologici, la rimozione dei sedimenti inquinanti nei canali portuali di grande navigazione, situazioni di crisi socio-economico e ambientale (vedi, ad esempio, gli insediamenti delle popolazioni nomadi in un certo territorio); per tali motivi è evidentemente difficile circoscrivere l'origine della dichiarazione di emergenza a situazioni predeterminate.

Il sistema delle ordinanze di protezione civile è stato oggetto di particolare attenzione anche da parte della Corte dei conti, la quale ha più volte sostenuto che, sotteso al potere di ordinanza, sia l'imprevedibilità dell'evento e che, quindi, detto potere non sia invocabile per situazioni prevedibili e programmabili in anticipo come avviene, appunto, per la dichiarazione di grande evento.

Alla problematica relativa alla definizione di "grande evento" a causa della prevedibilità di alcuni di essi si aggiungono le perplessità al ricorso alle Ordinanze di protezione civile pur nei casi di reali calamità naturali per le delicate correlazioni, anche istituzionali[206], che, inevitabilmente, comportano; dubbi accresciuti nel tempo per il frequente ricorso a tale normativa emergenziale.

Un aumento del ricorso alle dichiarazioni dello stato di emergenza, e quindi alle ordinanze, si è avuta, come già accennato precedentemente negli anni più recenti e, a volte, in casi non sempre riconducibili alle calamità naturali; in particolare, con l'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge n. 343 del 7 settembre 2001 viene espressamente previsto che le disposizioni di cui alla legge sopra citata si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile.

In sostanza il legislatore, si richiama agli "altri eventi" come previsto dalla legge n. 225/1992 al fine di ricomprendere quelle ipotesi che, non configurandosi come vere e proprie calamità naturali, comunque richiedono l'adozione di poteri straordinari e, conseguentemente, estende con il decreto legge 343/2001 i presupposti per ricorrere alle ordinanze urgenti anche alle dichiarazioni dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile.

Detto quadro normativo è stato integrato con la norma di interpretazione autentica prevista dall'art. 14 del DL n. 90/2008, convertito con modificazione nella legge 14 luglio 2008 n. 123, il quale ha previsto che "i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20".

---

[206] Nel 1991, l'allora Capo dello Stato rinviò alle Camere una prima versione di legge sul sistema nazionale di protezione civile, affermando che "la nostra Costituzione – in questo radicalmente differente da altre moderne costituzioni europee – non ha solo ignorato ma ha voluto ignorare la possibile esistenza di stati di emergenza, cioè di situazioni la cui gestione può richiedere un diverso ordine di funzionamento dei pubblici poteri, politici ed amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le speciali capacità per la gestione di detti stati di emergenza. Da tale constatazione non deriva però che possa escludersi in via assoluta che anche nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano, anche solo con legge ordinaria, stati di emergenza e regimi istituzionali particolari per la loro gestione. Ciò è certamente possibile, ma, da un lato, la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente all'interno del sistema di garanzie e diritti del cittadino e nel sistema di Governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la convenienza e la correttezza costituzionale, oltre ad una ordinata tecnica legislativa – che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di certezza e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone – richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione in via permanente ed ordinaria. A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della garanzia, la dichiarazione e la gestione degli stati d'emergenza – specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame – siano procedure da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli stati di emergenza".

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008[207] ebbero già modo di segnalare 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 legge 225/1992, 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). 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»".

Sul tema si è pronunciata, altresì, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato con diverse recenti deliberazioni che hanno ben inquadrato l'intera fattispecie.

In particolare, con la deliberazione n. 23/2009/P del 19 novembre 2009 la Corte dei conti ha dichiarato soggetta al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009, in quanto è stato ritenuto che, per il suo contenuto, detta ordinanza, che disciplina attività estranee alla competenza del Dipartimento della Protezione civile, non rientri nel novero delle ordinanze di protezione civile, esenti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Infatti, con l'ordinanza *de qua*, non si qualificano come grandi eventi particolari situazioni (fatti eventi), in relazione ai quali, per la loro realizzazione, si predispongono particolari assetti organizzativi ed operativi (*extra ordinem*), ma si dispone un regime giuridico singolare per organizzare le unità operative e per esercitare la funzione amministrativa ordinaria; di fatto, si organizza l'intera struttura ministeriale, costituente un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in regime derogatorio per svolgere la normale attività amministrativa[208].

---

[207] Relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159).

[208] In particolare l'ordinanza in questione concerne l'organizzazione e l'azione, in regime derogatorio della disciplina giuridica vigente, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento della funzione del "rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico", in Italia e nel mondo, "in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015"; essa è stata adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in forza dell'art. 5bis, comma 5 del d.l. 7 settembre 2001 n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001 n. 401, secondo cui per i grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, in relazione ai danni o al pericolo di danni derivanti da calamità naturali e da catastrofi, di cui al precedente art. 5, comma 1, possono adottarsi le ordinanze previste dall'art. 5, commi 2 (ordinanze derogatorie, che presuppongono la dichiarazione dello stato di emergenza) e 3 (ordinanze di pericolo, che non presuppongono necessariamente la dichiarazione dello stato di emergenza) della legge 24.2.1992, n. 225.
Nella specie l'ordinanza era stata adottata non in relazione ad un fatto-evento (o a più fatti eventi), ma per l'esercizio della funzione ordinaria, delegata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. 15 maggio 2009) al Ministro senza portafoglio, di "rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico", in Italia e nel mondo; il riferimento fatto nelle premesse, alle "celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015", è solo indiretto e parzialmente strumentale.

L'ordinanza, per il suo contenuto, non è stata ritenuta inquadrabile, pertanto, nelle situazioni (particolari specifici fatti-eventi) disciplinate in regime giuridico derogatorio Essa, tenuto conto del suo oggetto, deve qualificarsi come direttiva generale per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa (non rientrante nel novero dei provvedimenti di cui all'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001 n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001 n. 401, esclusi dal controllo preventivo di legittimità, per effetto dell'art. 14, d.l. 23 maggio 2008 n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 123) e, pertanto, soggetta al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) e c) della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Con la pronuncia n. 5/2010, la Corte dei conti nel deliberare l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (G.U. n. 8 del 12 gennaio 2010), recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento della *Louis Vuitton World Series* presso l'isola de La Maddalena" ha ritenuto che "*l'art. 14 del DL n. 90/2008 non trova applicazione, in quanto l'ordinanza n. 3838 ed il sottostante decreto di dichiarazione di grande evento, malgrado la loro denominazione, non rientrano nella previsione dell'art. 5 bis del decreto legge n. 343/2001, e quindi non godono dell'esenzione stabilita dallo stesso art. 14*". Ciò è motivato dal fatto che non sono stati ravvisati i presupposti per l'emanazione di una ordinanza ai sensi dell'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge n. 343/2001, difettando nella specie la "*situazione di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente*" di cui all'art. 5, comma 1 del medesimo decreto legge, alla quale si collegherebbe la competenza del Dipartimento della Protezione civile, richiesta dal ripetuto art. 5 bis, comma 5. La riconducibilità del provvedimento alla categoria dei "grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile", quando anche essi non si sostanzino in calamità o catastrofi, dovrebbero pur sempre riferirsi a situazioni di emergenza che mettano a grave rischio l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente; nulla di tutto ciò è stato ravvisato nel "grande evento" della manifestazione velica "*Louis Vuitton*. Non qualsiasi "grande evento", quindi, rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni[209]. L'ordinanza, di conseguenza, è risultata assoggettabile al controllo preventivo di legittimità, e soprattutto priva di efficacia in pendenza del requisito del visto che, come è noto costituisce elemento di integrazione di efficacia.

Con la recente deliberazione n. 9/2010 la Corte ha ribadito il proprio orientamento in ordine al concetto di "grande evento rientrante nella competenza del Dipartimento della Protezione civile", ed alle caratteristiche tipologiche delle "direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa" precisando, altresì, che occorre far leva sul principio secondo cui "non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni".

Alla luce del suddetto principio, la manifestazione velica "*Louis Vuitton World Series*" (al pari di ogni iniziativa che si prefigga la promozione turistica, la valorizzazione di beni culturali ed ambientali, l'attribuzione di compensazioni per il venir meno di una base militare, il sostegno socio-economico ad un territorio in crisi, ecc.: tutte evenienze per le quali, in casi straordinari di necessità ed urgenza, viene previsto lo strumento del decreto legge), non può, di per sé, costituire idoneo presupposto per un'ordinanza di protezione civile, che comporti procedure in deroga alle leggi, utilizzo

---

[209] Nella delibera *de qua* viene precisato che non può giustificare una diversa interpretazione "il fatto che l'art. 1, comma 2, lettera "c" della legge 225/1992 attribuisce alla struttura nazionale di protezione civile la competenza in caso di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari", essendo di tutta evidenza che l'art. 1 (intitolato "Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze") ha la limitata funzione di distinguere i vari livelli di intervento, a seconda che sia sufficiente l'attività dei singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "a"), ovvero risulti necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "b"), ovvero che occorra l'impiego di mezzi e poteri straordinari (lettera "c"), fermo restando che deve pur sempre trattarsi di eventi che mettano a grave rischio di compromissione interessi primari".

di personale del Dipartimento ed impiego di risorse del Fondo della protezione civile né la normativa specifica può essere utilizzata per le mere attività di organizzazione che nulla hanno a che vedere con la missione del Dipartimento della Protezione civile anche se non si esclude che, in occasione di grandi eventi, possa presentarsi l'esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti.

13.1.2. L'andamento finanziario e contabile

Gli interventi di protezione civile disciplinati dalle ordinanze relative provengono dai capitoli di bilancio delle Amministrazioni dello Stato diverse e, sempre più spesso essi sono finanziati mediante fondi per aree sottoutilizzate – FAS (in ordine al quale vi sono molteplici riferimenti nella presente relazione al Parlamento).

Sotto il profilo finanziario, infatti, sebbene vi sia la dotazione straordinaria afferente al Fondo nazionale di protezione civile, nelle ordinanze di protezione civile, emanate in attuazione del citato articolo 5, i mezzi finanziari non comportano solo l'utilizzo delle risorse esistenti sul Fondo nazionale, il quale per lo più interviene in via di anticipazione su risorse straordinarie che vanno a ripianare le anticipazioni in questione.

A tal proposito si segnala che molte ordinanze prevedono il reintegro dei fondi della Protezione civile ad opera del ministero dell'Economia senza il previo concerto con lo stesso Dicastero; fa eccezione il DL che, all'art. 1 prevede "Le modalità di attuazione del decreto legge n. 39 del 28 aprile 2009 verranno definite con Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda gli aspetti di carattere fiscale e finanziario

Nella tabella che segue si riportano i dati di bilancio del Dipartimento protezione civile per l' esercizio 2009. La previsione iniziale della dotazione finanziaria del Centro di Responsabilità (C.d.R.) n. 13 "Protezione civile" per l'anno 2009 è stata di euro 1.486.574.961, al netto di euro 21.750.000 destinati al pagamento delle competenze del personale di ruolo (incluso quello con qualifica dirigenziale) assegnati ai pertinenti capitoli del C.d.R. 1 "Segretariato generale".

Nel corso dell'esercizio finanziario sono state apportate variazioni di bilancio in aumento in ottemperanza a disposizioni normative per complessivi euro 2.969.853.555, per effetto delle quali la dotazione finale complessiva è risultata pari euro 4.456.428.516.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 2009 residuano euro 854.448.278 che costituiscono avanzo di gestione da portare all'esercizio successivo ai sensi dell'art. 11 del dPCM 9 dicembre 2002.

DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE - ESERCIZIO 2009

GESTIONE COMPETENZA

(in valori assoluti)

	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	**243.544.000,00**	**2.203.914.291,76**	**1.670.034.646,63**	**1.190.752.614,08**	**479.282.032,55**	**533.879.645,13**
funzionamento	63.006.000,00	141.884.213,23	115.222.323,29	71.968.435,17	43.253.888,12	26.661.889,94
interventi	180.538.000,00	2.062.030.078,53	1.554.812.323,34	1.118.784.178,91	436.028.144,43	507.217.755,19
Spese in conto capitale	**1.243.030.961,00**	**2.252.514.224,77**	**1.931.945.591,77**	**1.695.732.379,57**	**236.213.212,20**	**320.568.633,00**
investimenti	1.243.030.961,00	2.252.514.224,77	1.931.945.591,77	1.695.732.379,57	236.213.212,20	320.568.633,00
Totale	**1.486.574.961,00**	**4.456.428.516,53**	**3.601.980.238,40**	**2.886.484.993,65**	**715.495.244,75**	**854.448.278,13**

GESTIONE RESIDUI

	Residui iniziali	Pagato	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Residui perenti	Residui totali (competenza e residui)
Spese correnti	**237.767.982,01**	**135.568.783,56**	**93.364.218,90**	**228.933.002,46**	**8.834.979,55**	**1.632.857,99**	**572.646.251,45**
funzionamento	62.731.173,09	40.412.562,78	21.484.826,57	61.897.389,35	833.783,74	832.843,34	64.738.714,69
interventi	175.036.808,92	95.156.220,78	71.879.392,33	167.035.613,11	8.001.195,81	800.014,65	507.907.536,76
Spese in conto capitale	**382.443.711,68**	**150.472.939,21**	**219.767.134,98**	**370.240.074,19**	**12.203.637,49**	**12.203.637,07**	**455.980.347,18**
investimenti	382.443.711,68	150.472.939,21	219.767.134,98	370.240.074,19	12.203.637,49	12.203.637,07	455.980.347,18
Totale	**620.211.693,69**	**286.041.722,77**	**313.131.353,88**	**599.173.076,65**	**21.038.617,04**	**13.836.495,06**	**1.028.626.598,63**

GESTIONE CASSA

	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Pagato	Economie	Massa spendibile	Coefficiente di realizzazione della spesa (%)
Spese correnti	**243.544.000,00**	**2.441.301.916,06**	**1.326.321.397,64**	**1.114.980.518,42**	**2.441.682.273,77**	**54,32**
funzionamento	63.006.000,00	204.235.031,08	112.380.997,95	91.854.033,13	204.615.386,32	**54,92**
interventi	180.538.000,00	2.237.066.884,98	1.213.940.399,69	1.023.126.485,29	2.237.066.887,45	**54,26**
Spese in conto capitale	**1.243.030.961,00**	**2.634.957.936,45**	**1.846.205.318,78**	**788.752.617,67**	**2.634.957.936,45**	**70,07**
investimenti	1.243.030.961,00	2.634.957.936,45	1.846.205.318,78	788.752.617,67	2.634.957.936,45	**70,07**
Totale	**1.486.574.961,00**	**5.076.259.852,51**	**3.172.526.716,42**	**1.903.733.136,09**	**5.076.640.210,22**	**62,49**

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

13.1.3. Il Personale

A fronte di quanto previsto sia in sede di CCNL sia in sede di contrattazione integrativa si ritiene necessario un adeguato monitoraggio sull'andamento dei capitoli di straordinario al fine di garantire nel tempo la compatibilità economica degli incrementi retributivi assentiti verificando l'andamento del monte ore di straordinario nel periodo di vigenza della contrattazione.

Sarebbe auspicabile, altresì, una riforma intesa a limitare deroghe alla normativa vigente in materia di pubblico impiego nonché quelle che riguardano deroghe a disposizioni contrattuali o provvedimenti amministrativi di autorizzazione ai trattamenti economici accessori del personale anche al fine di un più incisivo contenimento e - certezza - della spesa per il personale del Dipartimento.

	Unità attualmente in servizio
Ruolo speciale della protezione civile determinato con dPCM 11 luglio 2003	124
Immissioni nei ruoli del Dipartimento della protezione civile autorizzate dall'articolo 3, comma 4, del DL 90/2005	86
Immissioni nei ruoli del Dipartimento della protezione civile autorizzate dall'articolo 3, comma 3, del DL 90/2005	129
Personale titolare di contratto a tempo determinato ai sensi di disposizioni varie di protezione civile (da ultimo art. 14, comma 3-bis, del DL 195/2009)	147
Personale in posizione di comando ai sensi di Ordinanze di protezione civile	232
Personale in posizione di comando nell'ambito del contingente di cui alla legge n. 400/88 e all'articolo 2 del dPCM 11 luglio 2003	26
Personale delle Forze di Polizia assegnato ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 400/88	21
Personale titolare di incarico dirigenziale	51
Personale del ruolo PCM	37
TOTALE	**853**

Fonte: Dipartimento della Protezione civile

13.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento

L'impegno prevalente e più gravoso del Dipartimento della Protezione civile, nel 2009, è stato indirizzato a fronteggiare l'evento sismico che ha colpito la Regione Abruzzo il 6 aprile 2009 ma, a seguito delle dichiarazioni dello stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei Ministri, il Dipartimento ha dovuto affrontare ulteriori eventi calamitosi quali: gli eventi sismici che hanno colpito le province di Parma, Reggio Emilia e Modena il giorno 23 dicembre 2008, gli eventi meteo avversi che hanno colpito il territorio della regione Calabria nel mese di gennaio 2009; gli eventi alluvionali verificatesi nel mese di aprile 2009 nel territorio della regione Piemonte e delle province di Piacenza e Pavia e la violenta mareggiata che, nei giorni 26 e 27 aprile 2009 ha interessato le province di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini; gli eventi meteo avversi che hanno colpito il territorio delle province di Pordenone ed Udine dal 22 maggio al 6 giugno 2009 ed il territorio delle province di Treviso e Vicenza il 6 giugno 2009; la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito dell'incidente ferroviario verificatosi nella stazione di Viareggio, in provincia di Lucca, il giorno 29 giugno 2009; gli eventi meteo avversi che hanno colpito le province di Varese, Bergamo, Como e Lecce nei giorni dal 15 al 18 luglio 2009; gli eventi calamitosi dovuti alla diffusione di incendi verificatisi nei giorni 23 e 24 luglio 2009 nel territorio della regione Sardegna; gli eventi meteo avversi verificatisi il 1° ottobre 2009 nel territorio della provincia di Messina; gli eventi sismici che hanno colpito parte del territorio della regione Umbria il giorno 15 dicembre 2009; gli eventi meteo avversi che hanno colpito le regioni Emilia Romagna, Liguria e Toscana nell'ultima decade del mese di dicembre 2009; la grave situazione di emergenza in materia di rifiuti urbani nel territorio di Palermo.

E' proseguita l'attività di contrasto degli incendi boschivi, svolta con l'ausilio delle flotte aeree a disposizione del Dipartimento; a fronte di 951 richieste di soccorso aereo sono state effettuate complessivamente n. 5388 ore di volo; di tale attività si argomenterà più diffusamente nella parte relativa alla missione "Soccorso civile".

Nel 2009 sono stati erogati 12.147.104 euro relativamente ai contributi dell'Iva pagata da coloro i quali hanno avviato la ricostruzione degli edifici colpiti dal sisma del 1997 in Umbria e Marche dopo il 1° gennaio 1998 (per un importo pari a 2.867.181) nonché dai soggetti pubblici e privati che hanno provveduto all'adeguamento antisismico degli edifici ubicati nei territori ad elevato rischio sismico (per un importo pari a 9.279.923 euro).

Il Dipartimento ha, altresì, proseguito l'attività di previsione e prevenzione delle varie fattispecie di rischio realizzata mediante convenzioni stipulate negli anni precedenti e con la stipula di nuove convenzioni, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 225/1992 per un costo complessivo di 29.507.423 euro distribuito per settori vari (945.400 euro per progetti di informazione alla popolazione; euro 860.000 per rischio antropico; euro 4.482.823 per rischio naturale; euro 22,250.000 per rischio sismico e vulcanico; euro 969.200 per diffusione cultura di protezione civile).

Il Governo Italiano, per il tramite del Dipartimento, si è aggiudicato il concorso internazionale bandito dall'OCSE per la gestione del progetto GEM (*Global Earthquake Model*) con un costo *una tantum* per la realizzazione della struttura che dovrà ospitare il progetto pari a euro 3.500.000,00 ed ulteriori euro 500.000,00 ripartiti nei 5 anni del progetto.

Il Dipartimento ha proseguito nelle attività connesse a progetti avviati precedentemente quali: il progetto europeo "NERIES" (*Network of Research Infrastructure for Eupopean Seismology*) finalizzato allo sviluppo di procedure standardizzate per la valutazione delle caratteristiche geotecniche dei terreni e per la simulazione degli senari di danno post-terremoto; il progetto europeo STEP (*Strategy and Tools for Early Post-Earthquake Assessment*) nell'ambito del programma di iniziativa comunitaria "*Pilot Projects on civil protection cross border cooperation in the figtìht against natural disaster*"; il progetto europeo "*Protect Our Heritage from Fire* (PROOHF); il progetto europeo "Media Terra", finalizzato a "Stabilire un Osservatorio sui media per rafforzare la protezione civile nel bacino del Mediterraneo centrale e sud-orientale"

13.2.1. Emergenza sisma in Abruzzo[210]

A partire dal 6 aprile 2009 il Dipartimento ha posto in essere gli interventi necessari per la gestione dell'emergenza e per l'assistenza alla popolazione colpita dal grave sisma in Abruzzo, sia direttamente sia attraverso le diverse Amministrazioni ed Enti interessati.

13.2.1.1. Risorse finanziarie per la gestione dell'emergenza

Avuto riguardo alle entrate lo schema sotto riportato indica cronologicamente la norma di riferimento (fonte di finanziamento) associata all'importo dei relativi stanziamenti:

ENTRATE ANNO 2009

(in valori assoluti)

Fonti normative - provenienza	Somme stanziate	Note
M.E.F. - Fondo spese impreviste - D.M.T. 39371	30.000.000	Spese per la prima emergenza
M.E.F. - Fondo spese impreviste - D.M.T. 41086	70.000.000	
Art. 7, comma 1, DL 39/2009	580.000.000	
Art. 2, comma 13, DL 39/2009	400.000.000	Moduli abitativi (Progetto C.A.S.E.)
Art. 7 comma 4-bis, DL 39/2009	900.000	Potenziamento servizio protezione civile e Vigili del Fuoco
Art. 14, comma 2, DL 39/2009	34.895.144	Acquisto da parte delle famiglie di mobili ad uso civile, d elettrodomestici, apparecchi televisivi e computer
Art. 14, comma 5, DL 39/2009	27.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Region Abruzzo)
Dipartimento delle Pari Opportunità	100.000	
Unione Europea — Fondo di solidarietà	493.771.159	
TOTALE	**1.636.666303**	

[210] Presidente del Consiglio dei Ministri O.P.C.M. 9-4-2009 n. 3754: Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009. (Ordinanza n. 3754). Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 10 aprile 2009, n. 84.

"Art. 8.

1. All'articolo 5 dell'ordinanza di protezione civile n. 3753 del 6 aprile 2009 dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma: «3. Per le finalità di cui al comma 1 il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzato ad aprire, in via di somma urgenza, uno o più conti correnti bancari o postali fruttiferi alle migliori condizioni. Con successivo provvedimento del Commissario delegato sono disciplinate le modalità di gestione, anche in forma diretta, delle risorse che affluiscono sui predetti conti correnti bancari e degli interessi maturati, assicurando il più rigoroso rispetto di criteri di efficienza, trasparenza e correttezza amministrativa. Il Commissario delegato dispone, d'intesa con le Forze dell'ordine, specifiche azioni di monitoraggio sulle modalità di raccolta delle donazioni.».

2. Al fine di garantire un'efficace supervisione dell'azione di gestione da parte del Dipartimento della protezione civile delle risorse di cui all'articolo 5 dell'ordinanza di protezione civile n. 3753 del 6 aprile 2009, è istituito un Comitato di garanti, nominato con apposito provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, composto da cinque componenti scelti tra persone di riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità ed indipendenza.

3. Fermi restando i controlli previsti dall'ordinamento vigente, per una specifica azione di controllo di gestione nel corso delle attività dipartimentali, con apposito provvedimento del Capo del Dipartimento della protezione civile è altresì costituita una Commissione di garanzia per il tempestivo controllo legale e contabile delle azioni poste in essere dal Dipartimento della protezione civile, composta da un Magistrato contabile, con funzioni di Presidente, e da due esperti di riconosciuta professionalità, anche estranei alla Pubblica Amministrazione.

ENTRATE ANNO 2010

(in valori assoluti)

Fonti normative - *provenienza*	**Anno 2010**	**Note**
Art. 2, comma 13, DL 39/2009	300.000.00	Moduli abitativi (Progetto C.A.S.E.)
Art. 14, comma 5, DL 39/2009	260.000.00	Interventi di ricostruzione **(somme da destinare all Regione Abruzzo)**
TOTALE	**560.000.00**	

Fonte: Dipartimento della Protezione civile

Sulla base del predetto quadro finanziario le risorse gestite dal Dipartimento della protezione civile ammontano, per il biennio 2009-2010, a complessivi euro 1.909.666.303. Residuano 287 milioni di euro (27 milioni per l'anno 2009 e 260 milioni per l'anno 2010) destinati alla Regione Abruzzo per interventi di ricostruzione, per la prosecuzione delle attività relative alla gestione dell'emergenza e di tutte le altre misure previste dal citato decreto-legge n. 39/2009, convertito, con modificazioni dalla legge n. 77/2009, in aggiunta ai finanziamenti di cui all'art. 14, comma 1 del medesimo decreto legge, che sono pari a euro 3.955.000.000,00.

L'art. 1, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante *"Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile"* dispone che «Il Presidente della regione Abruzzo, Commissario delegato per le attività di cui all'articolo 4, comma 2, dal decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, assume le funzioni di Commissario delegato per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, a decorrere dal 1° febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza, operando con i poteri e le deroghe di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate per superare il contesto emergenziale, e prosegue gli interventi di primo soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite dai medesimi eventi, ad esclusione degli interventi per il completamento del progetto C.A.S.E. e dei moduli abitativi provvisori (MAP) e scolastici (MUSP)».

13.2.1.2. Donazioni

L'art. 5 della OPCM 6 aprile 2009 n. 3753 "Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia di l'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009", modificato dall'art. 8 della OPCM 3754/2009 autorizza il Dipartimento della protezione civile a ricevere risorse derivanti da donazioni ed atti di liberalità da destinare all'attuazione delle iniziative necessarie al rientro nella normalità. In particolare il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzato ad aprire, in via di somma urgenza, uno o più conti correnti bancari o postali fruttiferi alle migliori condizioni.

Il Dipartimento è autorizzato ad impiegare dette risorse, utilizzando procedure di somma urgenza, per assicurare ogni possibile tipo di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi, anche mediante la fornitura di beni, servizi ed interventi di ricostruzione e riparazione dei beni danneggiati. Al fine di garantire un'efficace supervisione dell'azione di gestione da parte del Dipartimento della protezione civile di tali risorse è istituito un Comitato di garanti, nominato con apposito provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, composto da cinque componenti scelti tra persone di riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità ed indipendenza. Tale Comitato è stato nominato con dPCM del 28 maggio 2009 successivamente modificato con dPCM del 22 aprile 2010

Il Comitato ha approvato progetti di intervento per complessivi 67,107 milioni. Tali progetti sono per la maggior parte conclusi e, in merito alla procedura di spesa, si evidenzia che le suddette risorse sono state impiegate dal Dipartimento con le ordinarie procedure e quindi riversate in conto entrate per essere riassegnate al Capitolo 702 del bilancio del Dipartimento.

Sono mantenuti i controlli previsti dall'ordinamento vigente ma, per una specifica azione di controllo di gestione nel corso delle attività dipartimentali, con apposito provvedimento del Capo del Dipartimento della protezione civile era stata prevista, altresì, una Commissione di garanzia per il tempestivo controllo legale e contabile delle azioni poste in essere dal Dipartimento della protezione civile, composta da un Magistrato contabile, con funzioni di Presidente, e da due esperti di riconosciuta professionalità, anche estranei alla Pubblica Amministrazione ma, proprio in relazione al fatto che le risorse sono state riversate in conto entrate per essere riassegnate al Capitolo 702 del bilancio del Dipartimento, la Commissione di cui al comma 3 dell'art. 8 dell'OPCM 3754 è stata soppressa dall'art.1, comma 2, dell'ordinanza 22 dicembre 2009, n. 3832.

Ai sensi dell'art. 5 della OPCM 6 aprile 2009 n. 3753 su n. 6 conti correnti attivati dal Dipartimento della protezione civile per la realizzazione di specifici progetti di intervento a favore della popolazione colpita dal sisma sono stati raccolti euro 58.856.943,29.

13.2.1.3. Spese per la prima emergenza

Per quanto concerne la gestione della *"Prima emergenza"* la spesa complessiva sostenuta ammonta a complessivi euro 456.294.480,74.

Nell'ambito di tali spese particolare rilievo assume l'ammontare dei fondi trasferiti ai Comuni per l'assistenza alla popolazione e per la rimozione delle situazioni di pericolo.

Con esclusivo riferimento al Comune dell'Aquila, per far fronte alle impellenti necessità rappresentate dallo stesso Comune, sono stati trasferiti, in via di anticipazione, euro 10.000.000,00 per la copertura degli oneri relativi alle spese straordinarie finalizzate alla fornitura di prima assistenza ed all'attuazione di interventi urgenti realizzati nell'immediatezza dell'evento. Per detta somma non è stata presentata alcuna rendicontazione in quanto la stessa è valsa a costituire un *"fondo di sicurezza"* che ha permesso al Comune di fronteggiare le spese più urgenti laddove la procedura ordinaria di rimborso non avrebbe consentito il rispetto dei termini di pagamento.

Con riguardo alla voce *"contributi sistemazione alloggiative alternative"*, a titolo di anticipazione, sono stati erogati alla medesima Regione euro 130.000.000,00, per il rimborso degli oneri delle strutture alberghiere che hanno ospitato e ospitano la popolazione sfollata, che ancora devono essere rendicontati.

13.2.1.4. Apprestamento di moduli abitativi

Gli interventi concernenti *"l'apprestamento di moduli abitativi"* comprendono la realizzazione degli immobili del Progetto C.A.S.E., la realizzazione dei M.A.P. (Moduli Abitativi Provvisori), dei M.U.S.P. (Moduli ad Uso Scolastico Provvisori) e dei M.E.P. (Moduli Ecclesiastici Provvisori).

• *Il progetto C.A.S.E.*

Il progetto C.A.S.E. *(Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili),* in attuazione di quanto disposto dall'art. 2 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, riguarda la progettazione e realizzazione, nel Comune di L'Aquila, di abitazioni destinate ad una durevole utilizzazione nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi, per consentire la più sollecita sistemazione delle persone fisiche ivi residenti o stabilmente dimoranti in abitazioni tipo E o F o in "zona rossa", distrutte o dichiarate non agibili dai competenti organi tecnici pubblici, in attesa della loro ricostruzione o riparazione.

Il progetto che inizialmente prevedeva un totale di 154 edifici ha comportato la costruzione di un totale di 185 edifici su piastre sismicamente isolate per la sistemazione di circa 18.000 persone.

• *I M.A.P. (Moduli Abitativi Provvisori)*

L'art. 7, comma 1, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 luglio 2009, n. 3790 ha disposto la realizzazione, in termini di somma urgenza, di M.A.P. e delle connesse opere di urbanizzazione destinati all'alloggiamento provvisorio delle persone la cui abitazione è stata distrutta o dichiarata inagibile con esito di rilevazione dei danni in conseguenza degli eventi sismici del 6 aprile 2009.

Il progetto riguarda la realizzazione di prefabbricati in legno, sismicamente e qualitativamente idonei alle zone di interesse, ecosostenibili, anche con sistemi di innovazione tecnologica e di risparmio energetico, nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi, per la sistemazione delle persone, le cui abitazioni sono state distrutte o risultate non agibili, nei Comuni abruzzesi sulla base delle esigenze manifestate dai Sindaci dei Comuni stessi.

• *I M.U.S.P. (Moduli ad Uso Scolastico Provvisori)*

L'art. 7, comma 2, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 luglio 2009, n. 3790 dispone la realizzazione, in termini di somma urgenza di Moduli (M.U.S.P.) e relative opere di urbanizzazione, destinati a sostituire temporaneamente le scuole danneggiate o distrutte dal terremoto del 6 aprile 2009.

Trattasi di strutture prefabbricate che possono accogliere un totale di 6.000 bambini e ragazzi.

Il progetto prevede la costruzione di n. 32 scuole divise in asili nido, scuole d'infanzia, scuole secondarie di primo grado, nonché un istituto professionale, un istituto tecnico, un convitto provinciale ed un conservatorio di musica oltre ad un MUSP per Uffici Giudiziari.

• *I M.E.P. (Moduli Ecclesiastici Provvisori)*

L'art. 2, comma 1, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2009, n. 3832 dispone la realizzazione, in termini di somma urgenza di moduli ecclesiastici provvisori (M.E.P.), i quali sostituiscono temporaneamente le chiese danneggiate o distrutte dal terremoto del 6 aprile 2009.

Il progetto prevede la progettazione, i lavori, la fornitura, il trasporto e la posa in opera di 3 moduli nonché la realizzazione delle connesse opere di urbanizzazione e relative pertinenze.

13.2.1.5. Interventi per il tramite di soggetti attuatori

• *Provveditorato interregionale per le opere pubbliche*

Nell'ambito degli interventi di ricostruzione alcune attività sono state demandate al *Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche:* con interventi con oneri a carico del Dipartimento della protezione civile per un totale di euro 18.500.000,00.

• *Interventi con oneri a carico della Regione Abruzzo*

Nell'ambito degli interventi di ricostruzione alcune attività sono state demandate alla Regione Abruzzo a valere sulle risorse di cui all'art. 14 del decreto legge n. 39/09 per un totale di euro 213.000.000

• *Interventi a carico della Provincia autonoma di Trento*

Con decreti del Commissario delegato n. 10 del 14 luglio 2009 e n. 24 del 15 settembre 2009 la Provincia autonoma di Trento è stata nominata soggetto attuatore per la realizzazione di interventi urgenti per complessivi euro 17.550.000,00, con oneri a carico del Dipartimento.

13.2.2. Vertice G8 all'Aquila

La decisione di organizzare il Vertice G8 a La Maddalena è stata assunta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2007, allo scopo di favorire il rilancio socioeconomico dell'Arcipelago di La Maddalena attraverso un'importante opera di bonifica ambientale e di riqualificazione dell'ex Arsenale militare.

Nell'ambito degli stanziamenti previsti per l'organizzazione del Vertice G8 a La Maddalena erano previsti 611,5 milioni di euro complessivi suddivisi per interventi infrastrutturali e di riqualificazione (euro 327,5 milioni), per costi relativi all'organizzazione dell'evento (euro 97 milioni), per costi relativi alla sicurezza dell'evento e per le attività del Ministero degli esteri (euro 187,1 milioni);

Lo spostamento del Vertice G8, che, a seguito del terremoto del 6 aprile scorso in Abruzzo, si è tenuto all'Aquila dall'8 al 10 luglio 2009, ha determinato una riduzione degli oneri previsti per l'organizzazione e per la sicurezza dell'evento anche se è proseguita l'opera di bonifica ambientale e riqualificazione complessiva territoriale sull'isola "La Maddalena" dopo la dismissione da parte della marina statunitense e delle basi presenti sull'arcipelago.

I costi del Vertice all'Aquila sono stati pari a 184,897 milioni di euro complessivi, dei quali, circa 96 milioni di euro sono gli interventi realizzati dal Commissario delegato. Di questi, quasi il 60 per cento del totale costituiscono investimenti, riconducibili a interventi infrastrutturali eseguiti nel Comune dell'Aquila, nell'Aeroporto dei Parchi di Preturo e nella Scuola della Guardia di Finanza di Coppito, nuova sede del Vertice, dove si sono svolti tutti i lavori congressuali e che nei tre giorni del Vertice, oltre ai 27 Capi di Stato e di Governo ha ospitato 40 delegazioni.

Al termine dell'evento, le 1.114 stanze ristrutturate per ospitare le delegazioni del G8 sono state destinate ad accogliere circa 1.300 persone rimaste senza casa a seguito del terremoto e provenienti dalle varie tendopoli, oltre al personale della macchina organizzativa dei soccorsi e della Guardia di Finanza; gli arredi e altre suppellettili acquisiti per il Vertice G8, sono stati utilizzati all'interno delle stanze assegnate alle famiglie aquilane che hanno perduto la propria abitazione a seguito del sisma, oppure sono stati utilizzati nelle case di nuova costruzione realizzate.

13.2.3. Emergenza rifiuti in Campania[211]

Il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, è stato emanato per fronteggiare la fase di massima criticità manifestatasi nei primi mesi del 2008 nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, introducendo un nuovo modello per la gestione del quadro emergenziale.

Con l'adozione del decreto legge, i Commissari delegati succedutisi negli anni e le relative strutture, sono stati sostituiti da un Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed il Dipartimento della protezione civile si è visto attribuire il coordinamento della complessiva azione di gestione dei rifiuti nella regione Campania fino al 31 dicembre 2009, termine fissato per la cessazione dello stato emergenziale.

Il decreto legge n. 90/2008 convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 123, in particolare, ha inteso disciplinare tutte quelle attività volte a garantire la realizzazione di un adeguato sistema impiantistico, funzionale alla complessiva attività di gestione dei rifiuti, anche attraverso l'esecuzione, nel rispetto della normativa vigente, di interventi relativi ad infrastrutture del territorio, al duplice fine di procedere, nell'immediato, allo smaltimento dei

---

[211] DL 23-5-2008 n. 90 "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 maggio 2008, n. 120.

Art. 14. Norma di interpretazione autentica:

1. L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5-bis , comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

rifiuti versati nei territori urbani ed extraurbani della regione, e di dotarsi, a regime, di un sufficiente numero di aree, siti ed impianti, sì da assicurare un ciclo virtuoso di gestione dei rifiuti, con l'obiettivo, ulteriore, di erodere le illecite attività della criminalità organizzata, senz'altro favorite dall'assenza, sul territorio, di discariche e aree di sedime ove l'utenza, generalmente considerata, può lecitamente conferire i rifiuti prodotti; tutto ciò al precipuo fine di realizzare le occorrenti misure per assicurare il recupero e lo smaltimento dei rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio per l'ambiente.

In tale ottica, il decreto legge citato ha, inoltre, specificato i compiti del Sottosegretario di Stato, tra i quali si citano: l'acquisizione di impianti, di cave dismesse o abbandonate e di altri siti per lo stoccaggio, il trattamento e lo smaltimento/recupero di rifiuti, nonché l'adozione di misure compensative di recupero e di riqualificazione ambientale.

Alla luce dell'esperienza maturata nel corso della prima fase emergenziale, il Governo ha poi deciso di emanare un secondo decreto-legge il n. 172 del 6 novembre 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 per garantire la definizione delle misure specifiche per la soluzione dell'emergenza nella regione Campania, integrando le disposizioni del decreto-legge 90/2008.

Sotto il profilo infrastrutturale il decreto legge 172/2008 ha autorizzato il Sottosegretario a disporre per la progettazione, la realizzazione e la gestione, con il sistema della finanza di progetto, di un impianto di recupero dei rifiuti già prodotti e stoccati per la produzione di energia mediante l'applicazione di nuove tecnologie disponibili a salvaguardia della salute della popolazione e dell'ambiente, nonché ad individuare un sito idoneo nel territorio della Regione Campania, consentendo così, in tempi ragionevoli, l'eliminazione degli oltre 5 milioni di tonnellate di rifiuti stoccati e pressati in numerose piazzole disseminate nel territorio campano, con particolare riferimento ai territori dei Comuni di Giugliano e Villa Literno.

Con il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è stata sancita la chiusura della fase emergenziale nella Regione Campania e sono stati disciplinati i termini per il rientro nel ciclo ordinario di gestione dei rifiuti da parte delle Amministrazioni territoriali campane.

In tale ottica sono state istituite due Strutture facenti capo all'Amministrazione statale: l'Unità Operativa e l'Unità Stralcio incaricate, rispettivamente, di avviare le procedure per l'accertamento della massa attiva e passiva derivante dai pregressi anni di commissariamento, e di curare la prosecuzione di taluni interventi, anche infrastrutturali, legati al complessivo ciclo di gestione dei rifiuti, di coordinare il flusso dei rifiuti, di organizzare le attività di presidio militare su alcuni impianti e, soprattutto, di fornire ogni utile attività di supporto alla Regione ed alle Province della Campania.

La realizzazione degli interventi di carattere infrastrutturale e l'apprestamento delle misure di gestione dei rifiuti, sono stati accompagnati dall'elaborazione, da parte della Struttura del Sottosegretario di Stato, di linee-guida afferenti all'attività gestoria del complessivo ciclo dei rifiuti nella regione Campania; le azioni intraprese sono state mirate a superare le gestioni straordinarie ed il ritorno alla gestione ordinaria, comportante una progressiva riassunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni territoriali campane chiamate a svolgere i compiti loro assegnati dalla normativa vigente.

L'azione di risanamento aveva l'obiettivo di realizzare una rete di impianti asserviti al ciclo di gestione integrata dei rifiuti, come richiesto dall'articolo 5 della direttiva 2006/12, anche al fine di ottenere, per un verso, l'autosufficienza regionale in materia di trattamento/smaltimento dei rifiuti, e, per altra parte, a garantire adeguati livelli di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

13.3.Considerazioni conclusive

La Protezione civile in Italia costituisce "un modello complesso"; essa ha una struttura organizzativa sviluppatasi e progressivamente definitasi a partire dagli anni '90, dotata di poteri speciali che ha raggiunto livelli di efficienza generalmente riconosciuti e, proprio perché chiamata a fronteggiare "eventi emergenziali", deve usare tali poteri - in parte derogatori a

norme di contabilità - in occasione di calamità naturali senza dedicarsi ad interventi pubblici per ovviare alle lentezze di procedure ordinarie.

La Protezione civile, infatti, è stata nel tempo incaricata di una serie di compiti diversi dall'intervento in situazioni di calamità, compiti che si caratterizzavano per l'urgenza di portare a termini i lavori, al di là delle procedure ordinarie ritenute talora non sufficientemente idonee, per eventi fortemente diversificati (vertici G8, i campionati mondiali di nuoto, le celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia) e che hanno portato nella attuale legislatura anche alla emanazione di un decreto legge , non convertito, che accentuava tale specificità[212].

Dalla lettura della normativa succedutasi negli anni, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalle stesse pronunce della Corte dei conti appare evidente che sussiste l'esigenza di riportare in un ambito di maggiore coerenza con il sistema il raggio di azione del Dipartimento della Protezione civile e che, si pervenga ad un diverso regime giuridico dell'intero "sistema di protezione civile" protagonista della sola attività di protezione civile in senso stretto - come definita dall'art. 5, comma 1, cit. del DL n. 343/2001 e dall'art. 3 della legge 24 febbraio 1992 n. 225.

Le calamità naturali che giustificano il ricorso a mezzi e poteri straordinari, e dunque la dichiarazione dello stato di emergenza con relative ordinanze, sono, infatti, quelle tali da determinare situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente.

L'esigenza di sottoporre a controllo preventivo le ordinanze di protezione civile è stata già avvertita dalla stessa Presidenza del Consiglio la quale, per esempio, con riferimento ai molteplici interventi infrastrutturali in atto presso l'isola de La Maddalena ha chiesto, ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. 1) della legge 20/1994, che le determinazioni amministrative e di carattere negoziale relative alla realizzazione dei predetti interventi, fossero sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti; con tale obiettivo, pertanto, potrebbe essere valutato un intervento legislativo che renda stabile l'esame delle ordinanze di protezione civile anche attraverso l'abrogazione dell'art. 14 del DL 90/2008, convertito con modificazione nella L. 14 luglio 2008 n. 123. Peraltro, in occasione del sisma in Abruzzo tutte le risorse sono state gestite con l'ordinaria previsione di assoggettamento a controllo preventivo in quanto sono state fatte transitare nel Bilancio dello Stato e ciò non ha certo rallentato le procedure.

Non bisogna dimenticare, comunque, che il "sistema di interventi" messo a punto dalla Protezione civile ha rappresentato una risorsa del Paese e, in momenti di grave emergenza come quelli sofferti dopo il terremoto abruzzese, il Dipartimento è riuscito a creare un clima di intesa e sinergia a tutti i livelli, soprattutto per la collaborazione tra mondo del volontariato e istituzioni, ottenendo apprezzati risultati.

---

[212] Con il DL 30 dicembre 2009 n. 195; era stata prevista la riorganizzazione e trasformazione del Dipartimento della Protezione civile in Protezione civile S.p.A. "al fine di garantire economicità e tempestività agli interventi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento delle funzioni strumentali del medesimo Dipartimento"; la norma è stata espunta in sede di conversione del decreto legge.

Ministero dell'economia e delle finanze

1. Struttura e funzioni.
2. Analisi della spesa.
3. Analisi delle entrate.

1. Struttura e funzioni

L'attuale struttura del Ministero dell'economia e delle finanze - prefigurata dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (in base alla legge delega n. 57 dello stesso anno, che gli ha attribuito le funzioni dei soppressi Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze) è stata definita con regolamento di organizzazione emanato con d.P.R. n. 43 del 2008 e con decreto ministeriale 28 gennaio 2009, entrato in vigore il 1 settembre 2009.

Le sue principali competenze si possono così sintetizzare:

- politica economica e finanziaria: analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali, vigilanza su mercati finanziari e sistema creditizio, elaborazione delle linee di programmazione, copertura del fabbisogno, gestione di debito pubblico e partecipazioni azionarie dello Stato;
- politiche, processi e adempimenti di bilancio: formazione e gestione del bilancio dello Stato e della tesoreria, monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e dei flussi di cassa, verifica della quantificazione degli oneri e delle coperture delle innovazioni normative, monitoraggio e controllo della spesa e delle entrate;
- entrate erariali: analisi del sistema fiscale in sede nazionale, comunitaria e internazionale, coordinamento, indirizzo, monitoraggio, vigilanza e controllo delle agenzie fiscali e degli altri enti con funzioni in materia di entrate erariali, sistema informativo della fiscalità;
- acquisizione, organizzazione e gestione di servizi comuni e personale, pagamento degli stipendi al personale statale, esclusi forze armate e corpi di polizia, stipula delle convenzioni quadro CONSIP per la Pubblica Amministrazione.

2. Analisi della spesa

Con l'avvertenza che, ove non diversamente indicato, l'analisi che segue si riferisce agli impegni totali (impegni sulla competenza dell'esercizio più impegni assunti nell'esercizio sui residui di stanziamento), il consuntivo del 2009 evidenzia spese impegnate per 485,4 miliardi di euro, che si ragguagliano a circa 1/3 del Pil. Nel quadriennio 2006-2009, l'incidenza degli impegni sul Pil è passata dal 28,5 al 31,9 per cento, anche per la flessione dell'indicatore

nell'ultimo anno. Considerando la sola spesa finale, l'incidenza sul Pil è stata del 20,4 per cento. La dimensione delle risorse gestite è legata a talune peculiarità della finanza pubblica, quali i crediti d'imposta, il ripiano dei debiti della sanità, le erogazioni per l'attuazione del federalismo, le poste correttive e compensative delle entrate.

Le spese finali impegnate hanno raggiunto 309,3 miliardi, soprattutto a causa dei trasferimenti di parte corrente, il cui peso sul totale passa, nello stesso periodo, dal 35,5 al 38,5 per cento. Tali oneri qualificano il dicastero come soggetto istituzionale con rilevante ruolo nel processo di redistribuzione delle risorse. Circa il 76 per cento dei trasferimenti correnti (119,3 miliardi) è destinato, nel 2009, alle regioni, mentre agli enti di previdenza e assistenza sociale è attribuito il 9,5 per cento.

2.1. Gli impegni rappresentano il 68,1 per cento del totale del bilancio statale, e si raffrontano a previsioni iniziali di 537,1 miliardi e definitive di 544,4 miliardi.

Prima missione in termini quantitativi è la "*Gestione del debito pubblico*" che, con 248,9 miliardi, copre il 51,3 per cento degli impegni. Oltre il 97 per cento della missione viene gestita dal Dipartimento del tesoro, comprese le spese per il collocamento dei titoli di Stato; la restante parte fa capo al Dipartimento della Ragioneria generale.

La missione "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" espone impegni per 93,9 miliardi, il 19,3 per cento del totale. Oltre la metà riguarda il programma *"Federalismo"* (56,6 miliardi), in gran parte trasferimenti alle Regioni per compartecipazione al gettito Iva e per l'attuazione del federalismo amministrativo. Rilevanti sono anche i programmi "*Regolazioni contabili e altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale"* (29,9 miliardi) e *"Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria"* (6,7 miliardi). Va notato che per questa missione il ruolo del dicastero è fondamentalmente quello di sottoscrivere accordi con le Regioni e trasferire le risorse, effettuando il monitoraggio sull'andamento della spesa.

Segue la missione "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 71,3 miliardi di impegni, pari al 14,7 per cento del totale, concentrati sul programma *"Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte"* (53,8 miliardi), che comprende le poste correttive e compensative delle entrate. Più contenuto è il programma *"Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità"* (8,7 miliardi), in gran parte trasferimenti alle agenzie fiscali. Di rilievo risultano anche i programmi "*Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio"*, e *"Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali"*. Altre missioni peculiari sono "*Italia in Europa e nel mondo*" (22,4 miliardi), incentrata sul programma *"Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE"; "Politiche previdenziali*" (16,7 miliardi), connessa in gran parte ai trasferimenti all'Inpdap per le gestioni previdenziali statali e, infine, "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*" (6,9 miliardi).

Le sei missioni predette caratterizzano fortemente la struttura della spesa del dicastero, rappresentando il 94,8 per cento degli impegni totali. Le altre 20 missioni gestite (25,4 miliardi) si ragguagliano pur sempre al 3,6 per cento della spesa complessiva e al 4,7 per cento della spesa finale dell'intero bilancio statale.

2.2. La pluralità delle finalità gestite induce a precisare le spese che potrebbero più utilmente essere allocate nei bilanci dei Ministeri competenti per l'attuazione delle politiche di settore.

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

- *Ordine pubblico e sicurezza*, limitatamente al programma "Sicurezza democratica" (0,7 miliardi di impegni di competenza nel 2009), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Soccorso civile* (3,1 miliardi) alla Presidenza del Consiglio e al Ministero degli interni;

- *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* (0,2 miliardi) al Ministero delle politiche agricole;
- *Competitività e sviluppo delle imprese* (2 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico;
- *Diritto alla mobilità* (8,5 miliardi) e *Infrastrutture pubbliche e logistica* (0,9 miliardi) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Comunicazioni* (0,9 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Ricerca e innovazione* (0,2 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* (0,2 miliardi) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- *Casa e assetto urbanistico* (37,6 milioni) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Istruzione scolastica* (0,1 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (6,9 miliardi) al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Politiche previdenziali* (16,7 miliardi) e *Politiche per il lavoro* (2,8 milioni) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* (1 miliardo) al Ministero degli interni;
- *Giovani e sport* (0,8 miliardi) e *Turismo* (0,1 miliardi) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Trattasi, come si vede, di ben 17 missioni, per complessivi 43,6 miliardi di impegni nel 2009, la cui più appropriata allocazione potrebbe contribuire alla razionalizzazione della gestione dei relativi programmi e al miglioramento della significatività dei bilanci.

Nella stessa linea di affinamento della classificazione funzionale e di razionalizzazione della gestione si pone l'esigenza di rivedere l'allocazione di taluni oneri di rilevanti dimensioni affidati alla gestione del dicastero, sui quali la Corte dei conti si è soffermata nelle precedenti relazioni al Parlamento. Trattasi delle spese per le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite alla missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", invece che alle missioni di pertinenza; dei fondi soggetti a ripartizione amministrativa aventi specifica finalizzazione e invece attribuiti alla missione "*Fondi da ripartire*"; dei trasferimenti finalizzati inseriti nelle "*Relazioni finanziarie con gli enti territoriali*"; degli interessi sul debito, più opportunamente collocabili nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"; del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali [1].

2.3. Il Ministero è articolato in quattro Dipartimenti, che corrispondono ad altrettanti Centri di Responsabilità. A questi si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, e la Guardia di finanza. Inoltre, alcune spese fanno ancora riferimento all'Avvocatura generale dello Stato e alla gestione di spese residuali connesse con il passaggio, avvenuto da tempo, di talune competenze alla Presidenza del Consiglio.

Sembra avviata finalmente con buone prospettive l'integrazione reale tra le diverse componenti ministeriali derivanti dai soppressi precedenti dicasteri, anche se permangono tuttora sacche di separatezza, come nel caso della Direzione centrale per la giustizia tributaria, che ancora amministra il personale e la logistica delle Commissioni tributarie.

Il Centro di Responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione" ha impegnato soli 22,5 milioni, concentrati nella missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", trasversale a tutti i ministeri:

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

Il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi ha impegnato 1,6 miliardi. Le spese di funzionamento ammontano a circa 445,8 milioni, anche per le convenzioni Consip finalizzate all'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni. In tale ambito, va notato che l'attività di programmazione dei fabbisogni delle Amministrazioni statali, in base alle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2008, ha avuto un riscontro ancora parziale, atteso che solo il 74 per cento dei Centri di Responsabilità ha trasmesso i dati richiesti[2].

Gli impegni del Dipartimento del tesoro, al netto del servizio del debito, ammontano a 120,9 miliardi, il 24,9 per cento del totale. Gli oneri più rilevanti riguardano le missioni "*Politiche previdenziali*", con 16,5 miliardi, prevalentemente destinati al finanziamento degli enti di previdenza; "*Diritto alla mobilità*" (8,5 miliardi), relativi ai contributi per il trasporto ferroviario e per la gestione della viabilità; "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"(10,1 miliardi), in massima parte devoluti al bilancio autonomo dei Monopoli per la gestione del servizio del lotto automatizzato; "*Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia*" (5,8 miliardi), soprattutto per trasferimenti ad Enti previdenziali e alla Presidenza del Consiglio in relazione alle attività assistenziali relative per il sostegno alla famiglia e la lotta alla droga; "*Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri*" (3,3 miliardi), concernente trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche e ai partiti politici; "*Soccorso civile*"(3,1 miliardi), riguardante i fondi al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; "*Giovani e sport*" (0,8 miliardi) per i trasferimenti al CONI e alla Presidenza del Consiglio per le politiche a sostegno dell'imprenditoria giovanile; "*Comunicazioni*"(0,9 miliardi), per i trasferimenti a Poste italiane per il servizio universale e all'editoria. Nell'ambito dell'attività del Dipartimento, significativi appaiono i risultati nella gestione del debito pubblico, in termini di allungamento della vita media, che ha superato i sette anni, e di riduzione del costo medio all'emissione, che ha toccato il minimo storico del 2,18 per cento.

Il Dipartimento della Ragioneria generale ha impegnato risorse per 121,9 miliardi, pari al 25,1 per cento del totale. La sua attività riguarda numerose missioni, tra cui le "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" (93,1 miliardi), "*L'Italia in Europa e nel mondo*" (21,6 miliardi) e i "*Fondi da ripartire*" (30,2 milioni). Complessivamente, queste tre missioni riguardano il 94,1 per cento degli impegni del Dipartimento. Di rilievo risultano anche gli impegni per "*Infrastrutture pubbliche e logistica*" (0,9 miliardi), concernenti la concessione di contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche per il finanziamento dell'edilizia sanitaria e giudiziaria, e per "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" (0,4 miliardi), sostanzialmente spese per il funzionamento del Dipartimento. Le altre missioni, per importi impegnati di gran lunga minori, riguardano "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*", "*Istruzione scolastica*", "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*", "*Casa e assetto urbanistico*", "*Politiche previdenziali*", "*Ricerca e innovazione*". Rilevante è stato l'apporto del Dipartimento alla positiva conclusione dell'*iter* parlamentare della riforma organica della contabilità e della finanza pubblica, varata con la legge n. 196 del 2009; altrettanto importante si profila il suo ruolo nel complesso processo di avvio e di attuazione della legge, con riferimento, ad esempio, alla prevista banca dati unitaria [3], alla sperimentazione per il bilancio di cassa, alla revisione della spesa (*spending review*) e all'armonizzazione dei bilanci.

Il Dipartimento delle finanze concentra essenzialmente la sua gestione nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 58,3 miliardi di impegni, destinati al coordinamento del sistema tributario e attività connesse. Le altre missioni gestite sono "*Competitività e*

---

[2] A tal fine, è stata attivata apposita procedura informatica con specifiche istruzioni mediante circolare n. 12 del 2009 del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S. e DAG.

[3] Il Dipartimento, responsabile della banca dati ai sensi del d.m. 17 marzo 2010, n. 23411, ha predisposto per il Parlamento una proposta di fattibilità sull'argomento, in ottemperanza all'atto di indirizzo contenuto nell'ordine del giorno n. 9/2555-A6.

sviluppo delle imprese" (1,4 miliardi) per i crediti d'imposta; "*Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*" (1 miliardo) per l'erogazione dell'otto per mille Irpef alle confessioni religiose. Nei "*Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche*" sono allocate le spese di funzionamento. Nell'ambito dell'attività svolta, va segnalata la presentazione al Parlamento, soltanto nel luglio 2009 per attendere i dati del quarto trimestre 2008, della Relazione sulla lotta all'evasione fiscale, che la legge finanziaria 2007 prevede per ciascun esercizio.

La Guardia di finanza è prevalentemente concentrata nelle missioni "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" (2,5 miliardi), per la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, e "*Ordine pubblico e sicurezza*", in relazione al concorso del Corpo a tale finalità.

2.4. Le 26 missioni allocate nel Ministero sono suddivise in 47 programmi, con 188 obiettivi, 40 dei quali classificati come "strategici" e 148 come "strutturali". Il ciclo di pianificazione e controllo per l'esercizio 2009 è stato riconfigurato in modo da consentire l'effettiva corrispondenza tra priorità politiche e connessi obiettivi e allocazione delle risorse nella legge di bilancio.

La spesa prevista appare quasi completamente non rimodulabile (98 per cento), non solo per il rimborso di prestiti, ma anche per gli interessi passivi (81 miliardi), per i trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (111 miliardi), per le poste correttive e compensative e per i redditi da lavoro dipendente (rispettivamente 54 miliardi e 18 miliardi). Tra le spese in conto capitale la quota non rimodulabile scende al 75 per cento, in relazione alla presenza di molti fattori legislativi. Si evidenzia una netta prevalenza degli oneri inderogabili, che costituiscono più dei tre quarti della spesa, in gran parte legata al debito pubblico.

L'atto di indirizzo del Ministro ha individuato 30 priorità politiche distribuite sui Centri di Responsabilità, compresi i Monopoli di Stato, ancora in attesa dell'emanazione, da parte dell'Autorità politica, delle disposizioni attuative dell'art. 40 del decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007, concernente la trasformazione in Agenzia fiscale. Per il perseguimento di tali priorità, i programmi ad esecuzione diretta hanno dato luogo a 127 obiettivi, mentre per i programmi finanziari ne sono stati definiti 61.

La Nota preliminare che accompagna il rendiconto non fornisce un quadro di sintesi del livello di raggiungimento degli obiettivi, limitandosi ad allegare n. 185 schede programma-obiettivo, 81 delle quali prive del valore a consuntivo dell'indicatore prescelto in sede preventiva. L'attuale scarsa significatività della procedura, ai fini di una ragionevole esposizione dei risultati conseguiti, è mostrata anche dalla netta prevalenza di indicatori di mera realizzazione finanziaria, ben 161 sui 185 obiettivi censiti, e dalla irrilevanza di indicatori di qualità (0,5 per cento). Su tali profili, di notevole portata nella delicata fase di prima attuazione del nuovo sistema di valutazione delle *performances*, si richiama l'attenzione dell'Organismo interno di valutazione, che ha assorbito le funzioni del SECIN.

La numerosità e la dimensione quantitativa dei programmi finanziari, connesse con la notata caratteristica di dicastero di trasferimenti, sono poste in evidenza dai pagamenti effettuati, che risultano di ben 425,8 miliardi (413,5 in conto competenza e 12,3 in conto residui), mentre solo 56,3 miliardi si riferiscono ai programmi ad esecuzione diretta.

Altra caratteristica del rendiconto del dicastero è l'avvenuta ripartizione, nei modi previsti dalla legge, dei fondi di riserva e speciali e degli altri fondi da ripartire, un insieme di risorse quantificate nelle previsioni iniziali in oltre 10,5 miliardi[4]. I fondi da ripartire, pur

[4] I fondi di riserva e speciali prevedono le seguenti tipologie:
- spese obbligatorie e d'ordine, destinato all'incremento degli stanziamenti dei capitoli di spesa a carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate;
- riassegnazione dei residui perenti, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa;
- spese impreviste;
- spese della tabella C della legge finanziaria;
- adeguamento, in corso di esercizio, degli stanziamenti di cassa;

rappresentando un notevole strumento di flessibilità per le Amministrazioni, costituiscono un elemento che non contribuisce ad una piena trasparenza, in quanto una parte delle risorse allocate nel bilancio di previsione non ha una destinazione specifica, che emerge nel corso della gestione e si definisce solo in sede di rendicontazione.

2.5. Nel complesso, tre Centri di Responsabilità - Dipartimenti del tesoro e delle finanze e Guardia di finanza - hanno gestito circa il 90 per cento delle spese per consumi intermedi, che raggiungono nel complesso i 3,3 miliardi di impegni.

Un'analisi del contenuto degli oneri per consumi intermedi mostra che buona parte di essi concerne, più propriamente, l'intero apparato statale. Trattasi di spese sostenute anche per conto delle altre amministrazioni e per taluni servizi legati al sistema della fiscalità e alla gestione del debito pubblico. Tipico esempio sono, rispettivamente, gli oneri per le convenzioni Consip e per aggi e spese di riscossione delle entrate.

La tavola che segue dà conto della dimensione e dell'evoluzione del fenomeno nel periodo 2006–2009, con l'avvertenza che gli andamenti sono influenzati dallo smaltimento dei debiti pregressi, particolarmente significativo nel 2009:

SPESE IMPEGNATE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

	2006		2007		2008		2009	
	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale
Funzionamento	**802,3**	**27,7**	**778,4**	**29,6**	**785,4**	**25,6**	**809,0**	**24,3**
Servizi finali	**1.380,8**	**47,6**	**1.191,9**	**45,4**	**1.339,2**	**43,6**	**1.172,9**	**35,2**
- Aggi di riscossione	*531,3*	*18,3*	*450,2*	*17,1*	*512,7*	*16,7*	*48,3*	1,4
- Commissioni coll. titoli del debito	*619,5*	*21,4*	*511,8*	*19,5*	*587,3*	*19,1*	*836,7*	25,1
- Centri di assistenza fiscale	*230,0*	*7,9*	*230,0*	*8,8*	*239,2*	*7,8*	*287,9*	8,7
Beni e servizi per lo Stato	**718,1**	**24,8**	**655,0**	**24,9**	**944,4**	**30,8**	**1.350,6**	**40,5**
- Sicurezza della Repubblica	*375,6*	*12,9*	*390,5*	*14,9*	*409,8*	*13,4*	*675,1*	20,3
- S.S.P.A. e Formez	*39,6*	*1,4*	*33,4*	*1,3*	*33,3*	*1,1*	*34,2*	1,0
- Poligrafico e monetazione	*197,0*	*6,8*	*137,8*	*5,2*	*400,8*	*13,1*	*536,5*	16,1
- Convenz. CONSIP	*44,8*	*1,5*	*39,9*	*1,5*	*42,2*	*1,4*	*42,9*	1,3
-Tesoreria, valute etc	*61,1*	*2,1*	*53,4*	*2*	*58,5*	*1,9*	*61,9*	1,8
TOTALE	**2.901,2**	**100,0**	**2.625,3**	**100,0**	**3.069,0**	**100,0**	**3.332,5**	**100,0**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti conforme a metodologie MEF

Gli oneri diretti di funzionamento del dicastero, con un lieve incremento in valore assoluto nel quadriennio, mostrano una flessione in termini di incidenza percentuale sul totale.

- oneri recati da nuovi provvedimenti legislativi;
- consumi intermedi del dicastero;
- flessibilità del bilancio del dicastero, per integrare fattori legislativi carenti;
- riassegnazione di entrate.

Gli altri fondi da ripartire riguardano, essenzialmente, il fondo per i rinnovi contrattuali del personale statale e quello per le aree sottoutilizzate.

La flessione, anche in valori assoluti, si accentua per l'acquisto di servizi finali, che passano dal 47,6 al 35,2 del totale. Una dinamica opposta manifesta l'acquisto di beni e servizi per conto di tutte le Amministrazioni statali, quasi raddoppiate in valore assoluto, con un peso sul totale che passa da un quarto al 40,5 per cento.

2.6. Appare opportuno sottolineare l'impropria allocazione nel dicastero di due ulteriori Centri di Responsabilità: l'Avvocatura generale dello Stato e la Gestione delle spese residuali. Trattasi di attività, peraltro di entità non rilevante, per le quali si impone una collocazione diversa, tenendo anche conto della nuova classificazione delle spese. Va condivisa la proposta dell'Amministrazione[5] di trasferire i relativi oneri alla missione "*Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*", in ragione della competenza generale di quest'ultimo organismo. Non appare sufficiente, al riguardo, la semplice soppressione dell'autonomo Centro di Responsabilità relativo all'Avvocatura e la collocazione degli oneri nel dipartimento del Tesoro, effettuati col bilancio di previsione 2010.

Analoga decisione dovrebbe riguardare le spese che afferiscono al "Servizio per la gestione delle spese residuali", relative a consumi intermedi per il funzionamento del Formez e della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione e a trasferimenti all'Agenzia per i rapporti negoziali delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN). Tali spese permangono nel dicastero, nonostante l'autonomia contabile della Presidenza del Consiglio attuata con il lontano decreto legislativo n. 303 del 1999.

2.7. Altra rilevante problematica attiene ai mutui erogati dal Ministero e dalla Cassa depositi e prestiti a Enti pubblici[6].

L'analisi condotta dall'Amministrazione ha posto in luce il fenomeno delle somme residue di mutui stipulati ma non ancora erogati, non avendo l'ente mutuatario ancora manifestato l'esigenza di pagare il connesso stato di avanzamento dei lavori. La situazione rilevata rappresenta una criticità nell'ambito della finanza pubblica, poiché determina oneri a carico del bilancio dello Stato cui corrisponde un mancato impiego di risorse utilizzabili per investimenti.

Attesa la dimensione del fenomeno, si rendono necessari e urgenti interventi idonei ad eliminare le anomalie riscontrate, partendo dalle proposte operative della stessa Amministrazione, che ha ipotizzato, sul piano normativo, un divieto generalizzato per tutte le Pubbliche Amministrazioni ad utilizzare, per la realizzazione di opere pubbliche, strumenti di debito che prevedano un ammortamento parametrato all'ammontare dell'intero importo concesso. In tal modo, si renderebbe obbligatorio il ricorso a strumenti con ammortamento correlato all'effettivo importo utilizzato dall'Ente (aperture di credito e prestiti flessibili).

Sul piano amministrativo, appare senza dubbio condivisibile l'azione volta alla verifica dei risultati gestionali, anche sulla base di un'attenta revisione straordinaria dei residui, onde individuare i mutui concernenti opere non concluse o addirittura mai iniziate le cui somme, non più necessarie, risultano ancora conservate in bilancio, e sulle quali l'ente continua a pagare le quote capitale e gli interessi al soggetto finanziatore, pur non avendo riscosso il mutuo.

2.8. L'Amministrazione non ha fatto ricorso allo strumento della rimodulazione, nè in sede di previsione, nè in assestamento. Peraltro, non è stata utilizzata neanche la disponibilità dei fondi per sopravvenute maggiori esigenze relative alle autorizzazioni di spesa ridotte del 10 per cento con la legge finanziaria 2006, altro strumento approntato dal legislatore per favorire la

---

[5] Cfr. "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato – 2009", del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S., pag. 105.

[6] Idem, pag. 110 e seguenti. Da notare che la rivalutazione delle somme concesse e non erogate o solo parzialmente erogate a prezzi 2008, in base a coefficienti derivati dagli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, dà luogo a una quantificazione di ben 4,7 miliardi, partendo da un valore globale rilevato di circa 4,1 miliardi di euro.

flessibilità del bilancio nel corso della gestione[7]. Il fenomeno è in linea con la generale inerzia mostrata dalle Amministrazioni rispetto a un elemento essenziale per la valorizzazione del bilancio come strumento di programmazione.

I pagamenti in conto sospeso, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 30 del 1997, sono ammontati a 177,6 milioni, dei quali 129,3 ripianati entro l'anno. La solo parziale sistemazione contabile di tali partite finisce per contribuire al fenomeno dell'accumulo dei sospesi di tesoreria, ormai pervenuti, nel complesso, a livelli anomali, suscitando l'attenzione della Corte anche nel capitolo relativo all'ordinamento contabile della presente relazione (par. *2.7.*).

Nel 2009 sono notevolmente aumentate le dotazioni dei fondi per i residui passivi perenti, fino a complessivi 7,5 miliardi; il loro utilizzo, tuttavia, è stato solo parziale, come risulta dalle ampie economie emerse a fine esercizio, oltre 2,3 miliardi. Ove si consideri che non è stato dato seguito a ulteriori richieste di reiscrizione in bilancio per circa 5 miliardi, si manifesta con evidenza la scarsa capacità programmatoria delle amministrazioni e, conseguentemente, le difficoltà procedurali che caratterizzano il processo appena avviato di accelerazione dei pagamenti statali, ai fini di sostegno dell'attuale delicata fase congiunturale dell'economia.

Nel quadro dell'attività di revisione della spesa, resa permanente dalla riforma contabile, particolare menzione merita l'analisi del rimborso dei mutui contratti sopratutto da enti locali, con oneri a totale o parziale carico del bilancio dello Stato. Nei casi di mutui non totalmente utilizzati, sia per ribassi d'asta, sia per mancata esecuzione dell'opera, appare necessario accertare che il rimborso per capitale e interessi a carico dell'erario sia corrispondente all'effettivo ammontare delle risorse utilizzate dal destinatario del finanziamento agevolato, evitando rimborsi sovradimensionati ragguagliati all'importo dell'intero mutuo originariamente contratto e utilizzato solo parzialmente. Quest'ultima ipotesi, infatti, potrebbe aver comportato, oltre che un irragionevole immobilizzo di risorse, anche un onere ingiustificato a carico del bilancio.

2.9. Nell'attuale classificazione funzionale del bilancio, due missioni, con i relativi programmi, interessano, in via pressoché esclusiva, il Ministero dell'economia e delle finanze e non sono inserite nell'analisi delle politiche pubbliche di cui al volume secondo.

Trattasi delle missioni 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" e 34 "*Debito pubblico*", che hanno complessivamente riguardato una massa impegnabile di ben 371,5 miliardi, pari al 46,8 per cento delle spese dell'intero bilancio dello Stato; tenendo conto delle sole spese finali, l'incidenza di tali oneri, al netto del rimborso prestiti, raggiunge il 27 per cento.

Relativamente alla missione 34, la Corte suggerisce nuovamente di valutare l'opportunità di una revisione dell'attuale classificazione funzionale, intesa da un lato ad escludere da essa il rimborso del debito statale (programma 2), limitando in maniera più appropriata l'allocazione per missioni alle sole spese finali; e dall'altro a collocare in apposito programma della missione

---

[7] Si riporta il comma 20 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006):
"20. Per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed al fine di assicurare la necessaria flessibilità del bilancio, le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge sono ridotte del 10 per cento. A tal fine sono rideterminate le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri per l'anno finanziario 2006. La disposizione non si applica alle autorizzazioni di spesa aventi natura obbligatoria, alle spese in annualità ed a pagamento differito, agli stanziamenti indicati nelle Tabelle C ed F della presente legge, nonchè a quelli concernenti i fondi per i trasferimenti correnti alle imprese ed i fondi per gli investimenti di cui, rispettivamente, ai commi 15, 16 e 608. In ciascuno stato di previsione della spesa sono istituiti un fondo di parte corrente e uno di conto capitale da ripartire nel corso della gestione per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese oggetto della riduzione, la cui dotazione iniziale è costituita dal 10 per cento dei rispettivi stanziamenti come risultanti dall'applicazione del primo periodo del presente comma. La ripartizione del fondo è disposta con decreti del Ministro competente, comunicati, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici centrali del bilancio, nonchè alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti per la registrazione."

29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" gli oneri per il servizio del debito, in massima parte interessi.

La gestione 2009 mostra impegni di spese finali per 309,3 miliardi, pari al 91,7 per cento della massa impegnabile del dicastero, estremamente concentrati nelle missioni 29 (71,3 miliardi) e 34-programma 1 (72,7 miliardi). L'operatività della gestione si mantiene su livelli elevati, con incidenze degli impegni generalmente al di sopra del 90 per cento delle disponibilità.

Nella missione 29 si rinvengono attività tipiche del dicastero, allocate nei 5 programmi che la compongono. Tra questi, emerge il programma 5 – Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi d'imposte, con oltre 58,9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 91,3 per cento, concernenti i rimborsi Iva e imposte dirette, il gioco del lotto e i compensi ai concessionari. A grande distanza, segue il programma 1 – Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità, con circa 9 miliardi di massa impegnabile, utilizzati per il 97 per cento, in gran parte riguardanti i contratti di servizio e le convenzioni con le Agenzie fiscali; il programma 4-Regolamentazione e vigilanza sul settore finanziario, con 4,2 miliardi; il programma 3 – Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, con 2,7 miliardi; il programma 2 – Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio, con 2,3 miliardi.

Il programma 1 della missione 34 concerne gli oneri per il servizio del debito, gli interessi, che raggiungono impegni per 72,7 miliardi, oltre il 92,6 per cento della massa impegnabile, esponendo economie per 5,8 miliardi, in relazione all'andamento flettente dei tassi. Quanto al programma 2-Rimborsi del debito, si evidenziano rilevanti economie per circa 39,8 miliardi, dimensioni notevolmente superiori a quelle registrate negli ultimi anni. Le cause di formazione di tali economie vanno ricondotte sopratutto a una previsione di bilancio forse eccessivamente prudenziale, in considerazione della particolarità dell'onere, influenzato nel 2009 dall'andamento del mercato finanziario, che ha inciso sull'aleatorietà delle operazioni di concambio e di riacquisto.

3. Analisi delle entrate

Sul versante delle entrate, occorre, in via preliminare, un doveroso, indispensabile, riferimento al capitolo III della parte generale della presente relazione (denominato "La gestione dell'entrata"), nel quale taluni, essenziali, aspetti degli assetti organizzativi del Ministero sono oggetto di specifica disamina.

In particolare, vengono evidenziati l'accresciuto ruolo ed i preesistenti e nuovi problemi dell'Amministrazione.

Speciale attenzione viene posta sulla nuova centralità degli apparati amministrativi, illustrando "le sfide" e le necessità reali. Nello stesso capitolo si dà atto dei progressi compiuti, evidenziando punti di forza e vecchie e nuove criticità.

Anche in questa sede, dedicata in modo espresso al Ministero come tale, appare utile richiamare quanto già, più ampiamente, illustrato nella parte generale, sottolineando che i cambiamenti intervenuti hanno avuto un impatto sulla gestione della politica fiscale e sull'intreccio dei ruoli fra scelte impositive e gestione amministrativa; al ridimensionamento degli spazi e del grado di cogenza delle prime ha finito – infatti – per contrapporsi la dilatazione del ruolo dell'apparato amministrativo, posto di fronte a sfide sempre più impegnative e chiamato ad assicurare il conseguimento di obiettivi crescenti: così che le previsioni di maggior gettito fissate annualmente finiscano per identificare essenzialmente la rilevanza degli obiettivi assegnati all'amministrazione (Agenzia delle entrate e sistema della riscossione, essenzialmente).

Nei termini che precedono è stata evidenziata, in modo chiaro, la essenziale strumentalità degli apparati per il perseguimento delle politiche pubbliche in materia fiscale.

3.1. Ulteriori considerazioni possono svilupparsi, in questa sede, richiamando nuovamente il d.P.R. 30 gennaio 2008, 43, emanato ai sensi dell'art.1, comma 404, della legge finanziaria 2007, che ha completato, rafforzandone le funzioni, la disciplina organizzativa del Dipartimento delle finanze[8], già previsto con il d.P.R. n. 107 del 2001, per il governo della gestione del sistema fiscale, unitamente all'istituzione delle quattro Agenzie per svolgere attività operative di gestione dei tributi e di relazione con i contribuenti.

La direttiva generale del Ministro per l'azione amministrativa 2009 individua, tra i principali obiettivi strategici, il miglioramento degli strumenti di governo e regolazione della fiscalità, anche attraverso l'espletamento dell'attività di vigilanza e di monitoraggio sulla qualità dei servizi erogati dalle quattro Agenzie.

Come è noto, caratteristica comune delle convenzioni tra il Ministro e le Agenzie fiscali è la previsione della corresponsione di una quota incentivante di risorse finanziarie correlate al raggiungimento di un significativo stato di avanzamento delle azioni necessarie al raggiungimento di obiettivi considerati strategicamente rilevanti. La struttura delle convenzioni prevede, a livello generale, la individuazione di direttrici strategiche, alle quali viene assegnata una determinata quota di risorse e di personale. Ciascuna direttrice si articola in specifici obiettivi da raggiungere attraverso il compimento di azioni operative indicate in dettaglio, e corredata da appositi indicatori per la verifica *ex post* dei risultati. Il modello di relazioni sopra delineato è stato confermato anche nel 2009.

3.2. Per quanto attiene alla tematica del governo dell'informatica della fiscalità, si rammenta che nel contratto di servizi quadro 2006-2011, stipulato nel 2005 (cui è seguito, nel dicembre 2009, contratto esecutivo 2009-2011), tra la Sogei e l'Amministrazione finanziaria è ribadita la spettanza esclusiva al Dipartimento delle finanze dei compiti connessi con il governo del sistema e della definizione delle linee strategiche dell'informatica tributaria. Nel contratto di servizi quadro citato è stata ridefinita la responsabilità del *partner* tecnologico nel senso di una limitazione delle attività di sviluppo del sistema e di un costante adeguamento delle procedure operative, finalizzate al miglioramento dell'efficacia ed al contenimento dei costi del servizio.

3.2.1. L'attuale sistema informativo della fiscalità (SIF) contiene applicazioni create nel tempo appositamente dalla Sogei per ciascuna struttura organizzativa (Entrate, Demanio, Territorio, Dogane, Monopoli, Scuola superiore economia e finanze, Equitalia, Dipartimento delle finanze, Guardia di finanza). Inoltre, nel tempo la normativa tributaria ha ampliato e continua ad ampliare il numero dei soggetti obbligati all'invio dei dati all'anagrafe tributaria determinando, conseguentemente, un incremento dei volumi di informazioni e dei processi amministrativi da gestire[9]:

Sempre più numerosi sono e diventeranno nel tempo i soggetti istituzionali che interloquiranno con l'Anagrafe tributaria, in particolare per il rafforzamento delle azioni di contrasto all'evasione fiscale e contributiva. Tali profili evolutivi pongono importanti problemi di governo, integrazione e omogeneizzazione delle banche dati e dei processi amministrativi che

---

[8] Il Dipartimento, ferma rimanendo l'attività del Ministro di valutazione e controllo strategico nonché di alta vigilanza: a) realizza la verifica sui risultati di gestione delle agenzie in relazione agli obiettivi fissati dalle convenzioni, individuando le cause degli scostamenti; b) effettua il monitoraggio organizzato e sistematico dei fattori gestionali interni alle agenzie al fine di acquisire le conoscenze necessarie allo sviluppo dei rapporti negoziali con le agenzie; c) compie le attività dirette al controllo delle deliberazioni dei comitati di gestione delle Agenzie nonché le attività di controllo previste dalla legge nei confronti degli altri organismi di settore, inclusi i consorzi e le società partecipate; d) svolge la funzione di coordinamento del sistema informativo della fiscalità, in relazione al quale presta attività di supporto al Ministro per la definizione degli obiettivi strategici e delle linee guida dello sviluppo dell'informatica e delle tecnologie di comunicazione; e) assicura, sulla base degli indirizzi del Ministro, l'attuazione, l'integrazione ed il coordinamento del sistema informativo della fiscalità e della rete unitaria di settore; f) definisce i criteri e le regole per l'utilizzazione delle informazioni e dei dati che costituiscono il sistema informativo della fiscalità.

[9] L'attuale sistema si basa su oltre 6.000 *server* e oltre 1.500 applicazioni scritte, che utilizzano 30 linguaggi di programmazione diversi.

esse supportano. Tenuto anche conto dell'avvio del federalismo fiscale, sono divenuti ineludibili la razionalizzazione delle soluzioni tecnologiche che supportano i diversi sistemi e l'introduzione di meccanismi effettivi di governo e coordinamento dell'informatica della fiscalità, nel quadro del potenziamento delle politiche fiscali ed economiche, obiettivo prioritario della legge n. 42 del 2009. Il raggiungimento di detto obiettivo è infatti indispensabile sia in relazione all'obiettivo strategico di una sempre più intensa partecipazione degli enti locali alla lotta all'evasione fiscale sia, a maggior ragione, come premessa e fondamentale supporto all'attuazione di un equilibrato processo di federalismo fiscale.

Sul piano generale va perseguito l'obiettivo di un sistema sempre più integrato delle banche dati in materia tributaria e finanziaria e finalizzato alla condivisione ed alla gestione coordinata delle informazioni dell'intero settore pubblico.

3.3. In tema di organizzazione dei servizi di riscossione, l'articolo 3 del decreto legge n. 203 del 30 settembre 2005, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 248 del 2005. del citato decreto legge ha previsto che, a decorrere dal 1° ottobre 2006, fosse soppresso l'allora vigente sistema di affidamento in concessione del servizio nazionale della riscossione, disponendo che le relative funzioni fossero direttamente attribuite all'Agenzia delle entrate, che opera attraverso l'affidamento del servizio ad un nuovo organismo di diritto privato, Riscossione S.p.a. (oggi Equitalia S.p.a.), interamente partecipato dall' Agenzia delle entrate (51 per cento) e dall'Inps (49 per cento). In tale contesto, si è quindi ritenuta necessaria una profonda riforma della disciplina della riscossione coattiva dei crediti degli enti pubblici, attraverso il passaggio della titolarità di tale attività dai soggetti privati a Riscossione S.p.a.[10]

3.3.1. Il numero delle società controllate svolgenti le funzioni di agente della riscossione è "ridotto", alla data del 31 dicembre 2009, a 17 (il che comporta oneri di spesa per altrettanti Consigli di amministrazione), a fronte delle 38 società ex concessionarie esistenti al momento della conclusione delle procedure di acquisto.

La Sezione sugli enti (con determinazione n. 43/2010 del 18 maggio 2010) ha richiamato l'attenzione sul nuovo assetto dei rapporti tra l'Agenzia delle entrate e Equitalia che è venuto a delinearsi a seguito della disposta soppressione, ad opera dall'art. 83, comma 28-*septies*, del decreto-legge n. 112 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 133 del 2008, del potere di controllo precedentemente intestato all'Agenzia delle entrate dall'art. 3, comma 14, della legge di riforma. Tale "novella" ha determinato la sostanziale limitazione di detto controllo alla sola gestione societaria (nella specie, mediante la preventiva approvazione dell'ordine del giorno delle sedute del Consiglio di amministrazione e delle deliberazioni da adottare), mentre non è più prevista alcuna attività di controllo o di vigilanza, nemmeno in via indiretta, nei riguardi della vera e propria attività di riscossione effettuata dalle società agenti, al fine di verificarne la regolarità, l'efficacia e l'efficienza.

Quelli del controllo e della vigilanza costituiscono, indubbiamente, profili organizzativi di particolare criticità, dato che l'Agenzia delle entrate ha titolo a svolgere dette funzioni solo sulla *holding*, mentre, con salvezza della giurisdizione della Corte in tema di giudizio di conto, meritano specifica – ulteriore – attenzione le problematiche inerenti alla compiuta definizione della complessiva sistematizzazione dei due profili enunciati.

[10] Deliberazione n. 160/2010 della Sezione Regionale di Controllo per la Calabria.

PAGINA BIANCA

Le politiche istituzionali

PAGINA BIANCA

I ministeri

Il Ministero della giustizia

1. Premessa: competenze e caratteristiche della spesa
2. Analisi finanziaria: *2.1. Stanziamenti iniziali e definitivi; 2.2. Impegni e pagamenti; 2.3. Le variazioni in corso di gestione; 2.4. Capitoli promiscui e per memoria.*
3. Aspetti organizzativi
4. Controlli interni e programmazione

1. Premessa: competenze e caratteristiche della spesa

Il Ministero ha competenza esclusiva per la missione "Giustizia" (n. 6), che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti definitivi del Dicastero (98,3 per cento). Gli altri stanziamenti attengono a due missioni trasversali: n. 32. "Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche" e n. 33 "Fondi da ripartire"[1].

La missione "Giustizia" è articolata su quattro programmi: "Amministrazione penitenziaria", di esclusiva competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); "Giustizia civile e penale", di competenza del Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG) e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG); "Giustizia minorile", di competenza esclusiva del Dipartimento per la giustizia minorile (DGM); "Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile", cui partecipano il DOG, il DAP e il DGM, per i settori di rispettiva competenza.

Il Ministero, responsabile della predisposizione degli strumenti idonei a garantire un servizio di competenza statale, quale quello della giustizia, sull'intero territorio nazionale, svolge un'attività in larga misura funzionale alle strutture che detto servizio forniscono, ovvero quelle giudiziarie, penitenziarie e minorili. Pertanto, la parte prevalente della spesa, corrispondente a circa il 96,9 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2009[2], è classificata come spesa diretta corrente, mentre il 3,1 per cento è classificata come spesa in conto capitale[3]. La spesa diretta corrente si compone quasi interamente di spese di funzionamento, ovvero spese

[1] Nell'ambito della missione 32 sono imputate risorse solo ad un programma ("Indirizzo politico"), cui afferiscono tutte le spese del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro. Il Ministero non imputa infatti risorse al programma "Servizio ed Affari generali per le Amministrazioni di competenza", in quanto, nell'attuale struttura organizzativa dell'Amministrazione le attività relative ai servizi generali sono incardinate nella struttura competente per la giustizia civile e penale. Anche nella missione "Fondi da ripartire" gli stanziamenti attengono ad un solo programma (Fondi da assegnare) di pertinenza del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, per poi essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero.

[2] In questo paragrafo si fa riferimento agli stanziamenti iniziali rilevati dalla legge di bilancio per il 2009.

[3] Le spese in conto capitale afferiscono interamente alla categoria economica investimenti fissi lordi ed acquisti di terreni.

per la diretta produzione del servizio. Prevalgono quelle del personale (78,9 per cento degli stanziamenti iniziali), categoria riconducibile a tre grandi aggregati: contratto ministeri e carriera penitenziaria; polizia penitenziaria; magistratura ordinaria.

Solo il 6,2 per cento degli stanziamenti iniziali per il 2009 è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 52,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari[4], e in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (il restante 47,3 per cento).

Il Ministero resta l'unico soggetto istituzionale competente all'amministrazione della giustizia e gestisce le spese relative al funzionamento degli uffici giudiziari e penitenziari, sia a livello centrale che periferico[5].

La spesa del Dicastero, in ragione delle finalità cui è preposta, si caratterizza per la sua rigidità. Avendo riguardo agli stanziamenti iniziali per il 2009, solo il 6 per cento della spesa corrente risulta classificato come rimodulabile, mentre le spese in conto capitale sono rimodulabili per l'intero importo. A livello di bilancio complessivo, la quota rimodulabile ammonta al 9 per cento del totale[6]. La rigidità è confermata dall'esame degli stanziamenti iniziali per autorizzazioni di spesa: nel 2009, l'84,8 per cento è costituito da "oneri inderogabili" (percentuale in crescita rispetto agli esercizi precedenti), mentre la parte restante delle autorizzazioni di spesa ha natura di "fabbisogno" per il 15,1 per cento ed è classificata come "fattore legislativo" per il restante 0,1 per cento.

Prima di passare all'esame del consuntivo, le cui risultanze saranno riprese in sede di esame sull'attuazione della missione "Giustizia", si precisa che allo stato di previsione del Ministero della giustizia sono allegati un'appendice relativa all'Ufficio centrale degli archivi notarili, approvato in sede parlamentare unitamente al bilancio del Dicastero, ed un annesso costituito dal bilancio della Cassa delle ammende, approvato con apposito decreto ministeriale di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze.

2. Analisi finanziaria

2.1. Stanziamenti iniziali e definitivi

Rispetto al precedente esercizio, gli stanziamenti iniziali di competenza per il 2009 diminuiscono leggermente (da 7.574,7 milioni del 2008 a 7.560,7 milioni del 2009), in linea con il *trend* che ha caratterizzato le dotazioni iniziali del Dicastero, a partire dal 2006[7].

---

[4] I trasferimenti ai comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.), in quanto trasferimenti ad enti locali e non spese dirette del Ministero, non concorrono alla determinazione delle spese di produzione del servizio giustizia del bilancio statale, ma vanno considerate per una valutazione esaustiva della spesa sostenuta per la giustizia. Per le criticità connesse a tali trasferimenti si rinvia al capitolo sull'attuazione della missione "Giustizia" (vedi par. 5.3)

[5] A livello periferico con assegnazioni operate ai sensi della legge n. 908 del 1960 e con ordini di accreditamento ai vari funzionari delegati.

[6] L'Amministrazione pertanto non ha proposto la rimodulazione tra spese di funzionamento e spese per interventi prevista dall'art. 60, comma 3, del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008. La rimodulazione degli stanziamenti dei capitoli rimodulabili appartenenti al macroaggregato interventi è avvenuta all'interno del medesimo.

[7] Si passa da stanziamenti iniziali pari a 7.818,1 milioni nel 2006, a 7.773,2 milioni nel 2007, 7.574,7 nel 2008, fino a 7.560,7 milioni nel 2009. Per il 2009, la riduzione degli stanziamenti è anche l'effetto delle previsioni di cui al citato decreto legge n. 112 del 2008, ai sensi del quale, per il raggiungimento dell'obiettivo del pareggio di bilancio nell'anno 2011, le dotazioni finanziarie, a legislazione vigente, delle missioni di spesa di ciascun Ministero sono state ridotte per gli importi indicati, con separata indicazione della componente relativa a competenze predeterminate per legge (art. 60). In particolare per il Ministero della giustizia si è indicata una riduzione pari a 218,6 milioni, con una componente predeterminata per legge pari a 1,6 milioni (importo così aggiornato in sede di conversione del decreto legge con legge di conversione n. 133 del 2008).

(migliaia di euro)

CdR Spese	Missione	Programma	Stanz. iniz. di comp. 2009	Stanz. def. di comp. 2009	Diff. Stanz. iniz. e def. di comp. 2009 (%)	Stanz. def. di comp. 2008	Diff. stanz. def. di comp. 2009/08 (%)
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	32.Servizi istituz. e generali delle amm.ni pubbliche	Indirizzo politico	30.328,0	33.718,7	11,2	33.706,9	0,0
	Totale CdR 1		**30.328,0**	**33.718,7**	**11,2**	**33.706,9**	**0,0**
2. Dip. Affari di giustizia	006.Giustizia	Giustizia civile e penale	627.716,8	1.139.439,5	81,5	711.544,3	60,1
	Totale CdR 2		**627.716,8**	**1.139.439,5**	**81,5**	**711.544,3**	**60,1**
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	006.Giustizia	Giustizia civile e penale	3.856.317,3	4.266.455,3	10,6	3.717.138,4	14,8
		Edilizia giud., penitenz.e minorile	51.201,5	57.816,8	12,9	80.021,4	-27,8
	033.Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	222.201,0	116.052,3	-47,8	126.920,5	-8,6
	Totale CdR 3		**4.129.719,8**	**4.440.324,4**	**7,5**	**3.924.080,4**	**13,2**
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	006.Giustizia	Amm.ne penitenziaria	2.552.092,3	2.845.920,1	11,5	3.024.616,7	-5,9
		Edilizia giud., penitenz.e minorile	78.459,7	124.252,8	58,4	117.719,4	5,6
	Totale CdR 4		**2.630.552,0**	**2.970.172,9**	**12,9**	**3.142.336,2**	**-5,5**
5. Dip. Giustizia minorile	006.Giustizia	Giustizia minorile	127.795,4	158.272,2	23,8	166.540,4	-5,0
		Edilizia giud., penitenz.e minorile	14.629,0	20.372,9	39,3	22.460,8	-9,3
	Totale CdR 5		**142.424,4**	**178.645,2**	**25,4**	**189.001,3**	**-5,5**
Totale Ministero			**7.560.741,0**	**8.762.300,6**	**15,9**	**8.000.669,0**	**9,5**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi di competenza, pari a 8.762,3 milioni, appaiono notevolmente incrementati rispetto a quelli iniziali corrispondenti a 7.560,7 milioni, con una differenza in termini assoluti di 1.201,6 milioni. Uno scarto notevolmente superiore rispetto a quello rilevato negli esercizi precedenti. Si registra, in particolare, un rapporto percentuale fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali, del 15,9 per cento, maggiore di circa dieci punti rispetto al 2008[8].

Si rileva, inoltre, un consistente aumento, in valore assoluto, degli stanziamenti definitivi del 2009, rispetto a quelli dell'anno precedente, in controtendenza rispetto al decremento registratosi, anche per questi ultimi, dal 2006 al 2008[9]. Atteso l'andamento degli stanziamenti iniziali sopra descritto, la crescita degli stanziamenti definitivi è da ricondurre alle variazioni intervenute in corso d'anno, non del tutto imputabili ad una sottostima delle previsioni di spesa maggiore rispetto a quella verificatasi negli esercizi precedenti. La differenza fra gli stanziamenti definitivi e quelli iniziali del 2009 deriva, infatti, in buona parte dalle assegnazioni effettuate per l'estinzione dei debiti pregressi, che hanno prodotto variazioni per ben 640,8 milioni[10]. L'assestamento ha inciso per complessivi 80,3 milioni[11], mentre le variazioni di

[8] L'incremento percentuale tra stanziamenti iniziali di competenza e definitivi è stato negli ultimi anni il seguente: 1,4 per cento nel 2004, 3,9 per cento nel 2005, 4,3 per cento nel 2006, 4,5 per cento nel 2007, 5,6 per cento nel 2008.

[9] Si passa da stanziamenti definitivi di competenza pari a 8.149,3 milioni nel 2006, 8.126,8 milioni nel 2007, e 8.000,7 nel 2008, ad un importo pari a 8.762,3 milioni nel 2009.

[10] Nel corso dell'esercizio finanziario 2009 sono stati effettuati stanziamenti corrispondenti alle richieste dell'Amministrazione, in applicazione dell'art. 9 del decreto legge n. 185 del 2009 che, modificando l'art. 15 *bis*, comma 12, del decreto legge n. 81 del 2007, ha previsto un apposito fondo per l'estinzione dei debiti esistenti, il cui ammontare è stato accertato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, secondo i criteri indicati dalla circolare n. 7 del 5 febbraio 2008.

bilancio apportate dal Ministero dell'economia e delle finanze sono state pari a complessivi 1.121,2 milioni[12].

Quanto alle assegnazioni avvenute per appianare le situazioni debitorie esistenti, sono stati stanziati, per il Ministero della giustizia, 256.120.547 euro con DMT n. 21945, per estinguere i debiti sorti al 31 dicembre 2007, e 384.683.365 euro con successivo DMT n. 102146, per i debiti al 31 dicembre 2008[13]. I capitoli per i quali sono state certificate le sofferenze maggiori e dunque si sono effettuati gli stanziamenti più pingui sono stati: il capitolo 1360, gestito dal DAG, relativo alle spese di giustizia, sul quale sono stati assegnati complessivamente, per l'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008, 350 milioni (di cui 270 per i debiti al 2008); il capitolo 1451, di competenza del DOG, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi, sul quale sono stati assegnati complessivamente 61,5 milioni; i capitoli 1762 e 1671 gestiti dal DAP (relativi: il primo al pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche; il secondo a spese per acquisto di beni e servizi) sui quali sono stati stanziati, rispettivamente, 160,4 e 24, 3 milioni.

Con riferimento a tali assegnazioni va detto che, a fronte di una variazione complessiva di 640,8 milioni non sono stati impegnati 34,8 milioni, nonostante gli stanziamenti siano stati effettuati su richieste specifiche dell'Amministrazione per debiti certificati[14]. Si è rilevata detta circostanza per lo più sui capitoli gestiti dall'amministrazione penitenziaria[15]. Per una quota della massa debitoria, infatti, era già stata precedentemente impegnata parte delle disponibilità di competenza dell'esercizio, per la necessità di prevenire l'interruzione delle forniture o comunque azioni legali per il recupero dei relativi crediti[16]. Tale situazione, a fronte di stanziamenti già di per sé insufficienti, ha reso ancora più difficoltoso il pagamento delle fatture di competenza del 2009, contribuendo alla ricostituzione di un'esposizione debitoria al 31 dicembre 2009[17].

La costante ed ingente presenza di debiti pregressi che caratterizza il Ministero della giustizia è in linea di massima imputabile a spese per loro natura incomprimibili, per le quali ricorrono insufficienze negli stanziamenti. Ci si riferisce in primo luogo alle "spese di giustizia" che dipendono direttamente dallo svolgimento delle funzioni giurisdizionali, ma anche a spese, quali quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari, che attengono comunque ad attività esecutive e complementari rispetto alla giurisdizione, in quanto tali, essenziali per l'ordine sociale. Nel rinviare agli approfondimenti svolti nel capitolo sulla "Giustizia", in merito tanto all'andamento delle spese maggiormente critiche sotto questi profili, quanto ai margini di

---

[11] Di cui 50 milioni di euro per il capitolo 1551, ovvero per i contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari, mentre la restante parte è stata suddivisa tra i capitoli 1511, 1515, 1891, 2134.

[12] Si rinvia al par. 2.3. per un approfondimento sulle variazioni intervenute in corso di gestione.

[13] In particolare, con DMT n. 21945 sono stati stanziati euro 256.120.547 sui capitoli 1250/19, 1360/03, 1362/02, 1451/33, 1501/06, 1671/23, 1762/06, 2061/20; mentre con DMT n. 102146, euro 384.683.365 sui capitoli 1151/05, 1360/04, 1362/03, 1451/34, 1501/07, 1671/24, 1762/07, 2061/21, 2121/05, 2134/03.

[14] Si rileva inoltre che, dalle rilevazioni effettuate al 30 aprile 2010, rispetto a tali assegnazioni è risultato un totale pagato pari a 448,6 milioni, rimanendo da pagare un importo pari a 157,3 milioni.

[15] Le somme non impegnate dal DAP, su tali assegnazioni, ammontano a euro 31.561.078,74, su un totale pari a euro 34.850.037,78, corrispondente alle complessive somme non impegnate sulle assegnazioni per debiti pregressi relative a tutti i capitoli di competenza del Dicastero (euro 3.000.465,84 sui capitoli gestiti dal DGM; 263.090,86 per quelli gestiti dal DOG, 24.904,31 per quelli di competenza del DAG; 498,03 per quelli del Gabinetto).

[16] E' quanto riferisce il DAP in merito ai debiti nei confronti delle aziende fornitrici di combustibili da riscaldamento o di carburanti per gli autoveicoli ovvero delle somministrazioni di energia elettrica, gas, acqua, per gli istituti penitenziari. Quanto alle somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi alla data del 31 dicembre 2008, la massima parte dei quali è riferita a spese delle articolazioni decentrate, la stessa Amministrazione riferisce che, essendone intervenute le disponibilità in prossimità delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2009, non è stato possibile effettuare assegnazioni di fondi o corrispondenti aperture di credito ai funzionari delegati in misura puntuale ed aggiornata.

[17] Per ulteriori approfondimenti si rinvia al paragrafo relativo all'amministrazione penitenziaria nel capitolo sulla missione "Giustizia" (par. 6).

razionalizzazione della spesa comunque esistenti, si evidenzia in questa sede come il fenomeno in parola risulti strettamente connesso anche alla riduzione delle dotazioni finanziarie operata nel corso degli ultimi esercizi finanziari. Negli anni 2007 e 2008, l'aver accantonato e reso indisponibile in modo lineare una quota degli stanziamenti, in attuazione delle previsioni di cui al comma 507 della legge finanziaria per il 2007, ha contribuito ad incrementare il fenomeno in esame, in particolare determinando la formazione di debiti anche in capitoli precedentemente non interessati dal fenomeno[18]. Anche con riguardo al 2009, la riduzione degli stanziamenti determinata dalle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, ha inciso sulla formazione di situazioni debitorie. Del resto le maggiori riduzioni hanno riguardato spese per consumi intermedi relative ad attività istituzionali, dalle quali l'amministrazione della giustizia non può in larga misura prescindere[19]. Se solo nell'esercizio in corso o nei successivi si avrà piena conoscenza dei debiti generati nel 2009[20], sono note rilevanti situazioni di sofferenza, connesse alla forte incidenza dei tagli operati nell'esercizio[21].

Si evidenzia, infine, come l'ingente formazione di debito che caratterizza il Ministero della giustizia, oltre ad essere sintomo di criticità gestionali che saranno oggetto di ulteriore approfondimento nel capitolo sulla missione "Giustizia", finisca per incidere sul corretto esplicarsi della funzione informativa del bilancio. Infatti la spesa effettiva del Ministero, con riferimento all'esercizio in esame, è da considerarsi al netto degli impegni effettuati per l'estinzione di debiti pregressi che attengono alla spesa effettuata nei relativi esercizi di competenza. Così come l'effettivo livello di spesa del 2009 è quantificabile tenendo conto anche dei debiti generati nell'esercizio, la cui piena evidenza è ritardata nel tempo.

2.2. Impegni e pagamenti

Se con riferimento all'esercizio 2008, nella relazione dello scorso anno si era rilevata una riduzione tanto degli impegni totali quanto dei pagamenti effettuati rispetto all'esercizio precedente, nel 2009 si è registrata un'inversione di tendenza. In linea con l'incremento degli stanziamenti definitivi sopra rilevato, sono aumentati, infatti, tanto gli impegni totali, da 7.380,3 milioni nel 2008 a 8.271,5 milioni nel 2009 (con un incremento di 891,2 milioni), quanto i pagamenti totali, da 7.490 milioni nel 2008 a 8.087,2 nel 2009 (con un incremento di 597,2 milioni).

---

[18] E' ciò che è accaduto, ad esempio, per alcuni capitoli del programma "Amministrazione penitenziaria" (par. 6 del capitolo sulla missione "Giustizia").

[19] Va precisato che ai tagli richiamati si sono aggiunti quelli disposti dal DL n. 180 del 2008, convertito con legge 9 gennaio 2009, n. 1, per complessivi 601.309 euro che, operando su un elevato numero di piani di gestione per importi spesso al di sotto dei 1.000 euro, non hanno creato di per sé specifiche situazioni di sofferenza, ma si sono sommati ai tagli preesistenti.

[20] Nel capitolo sull'attuazione della missione "Giustizia", si riportano le quantificazioni dei debiti al 31 dicembre 2009, effettuate da alcuni Centri di Responsabilità, in relazione a determinati programmi. Si tratta di importi che possono subire variazioni in aumento, in quanto non tutte le situazioni debitorie sono state ad oggi contabilizzate.

[21] Fra i capitoli evidenziati dal competente Ufficio centrale del bilancio, su cui sono stati operati rilevanti tagli, si segnalano i seguenti: il 7,3 per cento sul cap. 1081; il 7,1 per cento sul cap. 1250; il 7,3 per cento sul cap. 1451; il 9,3 per cento sul cap. 1671; il 19,7 per cento sul cap. 1761; il 7 per cento sul cap. 2061.

(migliaia di euro)

CdR Spese	Residui iniziali [a]	Stanz. def. di comp.	Massa impegnabile[b]	Impegni totali [c]	Massa spendibile[d]	Stanz. def. di cassa	Pagato totale [e]	Residui finali totali[f]	Economie o Magg.spese[g]
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	3.692,5	33.718,7	33.740,2	27.882,3	38.032,8	37.525,0	28.271,3	2.936,2	6.825,4
2. Dip. Affari di giustizia	23.014,9	1.139.439,5	1.139.563,1	1.135.863,1	1.162.454,4	1.141.932,2	1.055.985,3	123.986,4	-17.517,3
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	757.488,9	4.440.324,4	4.638.543,0	4.006.209,8	5.195.904,9	4.965.093,4	3.988.357,7	731.155,8	476.391,3
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	349.762,4	2.970.172,9	3.064.954,9	2.935.304,2	3.367.825,1	3.073.219,0	2.856.732,1	414.292,0	96.801,0
5. Dip. Giustizia minorile	43.459,5	178.645,2	193.850,3	166.281,0	226.037,1	197.386,4	157.861,5	39.501,4	28.674,1
Totale Ministero	**1.177.418,2**	**8.762.300,6**	**9.070.651,5**	**8.271.540,9**	**9.990.254,3**	**9.415.155,9**	**8.087.208,0**	**1.311.871,8**	**591.174,5**

(a) al netto delle variazioni in conto residui
(b) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento (pari a complessivi 308,3 milioni)
(c) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui
(d) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui
(e) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui
(f) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009
(g) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

L'incremento degli stanziamenti definitivi ha determinato un aumento della massa impegnabile (pari a 9.070,6 milioni nel 2009 e a 8.318,2 milioni nel 2008). I residui iniziali di stanziamento (che insieme agli stanziamenti definitivi di competenza costituiscono la massa impegnabile) sono invece risultati inferiori a quelli rilevati nel precedente esercizio (317, 6 milioni nel 2008 e 308,3 milioni nel 2009)[22]. Se si ha riguardo al rapporto fra impegni totali e massa impegnabile, si ottiene un indicatore pari a 91,2 per cento nel 2009, in crescita rispetto a quello registrato nel 2008 pari a 88,7 per cento[23]. Dunque l'incremento degli impegni totali è derivato anche da una maggiore capacità di impegno delle risorse disponibili[24]. Si sono ridotte anche le economie (del 19 per cento), da 725,8 milioni del 2008 a 591,2 milioni del 2009[25].

---

[22] Una riduzione imputabile anche all'applicazione rigorosa della disciplina di cui all'art. 1, comma 6, del DL n. 246 del 2002. I capitoli che sono stati maggiormente interessati dal fenomeno sono i seguenti: 7011, 7190, 7200, 7211, 7221,7300, 7321, 7400, 7421. Si tratta di capitoli di parte capitale (la cui spesa è strettamente connessa all'attuazione di investimenti), le cui procedure di impegno vengono eseguite con ritardo, anche in ragione della pressione degli oneri correnti.

[23] Se si ha riguardo in particolare alla gestione di competenza, si evidenzia che cresce anche il rapporto tra gli impegni in conto competenza e gli stanziamenti definitivi di competenza (88,9 per cento nel 2008 e 91 per cento nel 2009).

[24] L'indicatore in parola risulta migliorare in particolare per i seguenti C.d.R: il DAG (da 87,9 per cento nel 2008 a 99,7 per cento nel 2009); il DAP (da 87,5 per cento nel 2008 a 95,8 per cento nel 2009); il DGM (da 77,7 per cento nel 2008 a 85,8 per cento nel 2009).

[25] La formazione di ricorrenti economie di spesa ha riguardato i seguenti capitoli 1005, 1200, 1402, 1404, 1607, 1608, 2000, 2001, 2031, 2032, concernenti stipendi ed altri assegni fissi al personale ed i correlati oneri sociali e fiscali. Gli unici capitoli che presentano invece eccedenze di spesa nel triennio 2007-2009 sono il capitolo 1400 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura giudiziaria al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione" ed il capitolo 1602 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale della magistratura in servizio presso l'Amministrazione centrale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri sociali a carico dell'Amministrazione". Per il primo si spiega con la difficoltà ad effettuare previsioni certe rispetto alla dinamica stipendiale del personale di magistratura, per il secondo è da ricollegarsi all'imputazione della spesa per il personale di magistratura che passa al DAP, provenendo da altro dipartimento.

In virtù dei maggiori stanziamenti definitivi, nel 2009 si è incrementata del 6,4 per cento, rispetto al precedente esercizio, anche la massa spendibile (9.393,2 milioni nel 2008, 9.990,2 milioni nel 2009). Tuttavia, se è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (89,6 per cento nel 2008, 94,2 per cento nel 2009), è peggiorato il rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (89 per cento nel 2008 e 85,9 per cento nel 2009). Si rileva, pertanto, una lieve riduzione della capacità di pagamento. Avendo riguardo ai diversi Centri di Responsabilità, le percentuali più basse di quest'ultimo indicatore riguardano il Gabinetto (75,3 per cento), il DGM (80 per cento) ed il DOG (80,3 per cento), mentre il DAP registra il 93 per cento ed il DAG il 92,5 per cento.

Nonostante il lieve miglioramento della velocità di smaltimento dei residui (52,6 per cento nel 2009, 50,1 per cento nel 2008), si registra un aumento dei residui finali totali rispetto a quelli risultanti nel 2008 (1.311,9 milioni nel 2009, a fronte di 1.177,4 nel 2008). Per il Ministero della giustizia, diversamente dagli altri ministeri, i residui sono maggiormente concentrati sulle spese di parte corrente. Nel 2009 i residui finali totali relativi alle spese in conto capitale sono stati 464 milioni, mentre quelli relativi alle spese di parte corrente sono stati 847,8 milioni.

2.3. Le variazioni in corso di gestione

I rilevanti scostamenti tra le previsioni iniziali e quelle definitive oltre che all'assestamento ed alle assegnazioni per l'estinzione di debiti pregressi, cui si è fatto cenno, sono imputabili alle variazioni con prelevamento dai fondi di riserva, ed al ricorso ai capitoli fondo (in particolare al capitolo 1537 per le spese di funzionamento della giustizia), che, ripartiti in corso di gestione fra i vari dipartimenti, hanno consentito margini di flessibilità nell'ambito di un bilancio fortemente rigido[26]. Ampio è stato anche il ricorso da parte dell'Amministrazione a variazioni compensative attraverso lo strumento dei decreti dei Direttori generali (DDG), per adeguare gli stanziamenti alle specifiche esigenze dei piani gestionali[27].

Quanto all'utilizzo dei fondi di riserva, si sottolineano le rilevanti variazioni intervenute con prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie, sul capitolo 1360 (spese di giustizia) per 100 milioni di euro e sul capitolo 2134 (spese esecuzione provvedimenti autorità giudiziaria minorile) per 9 milioni di euro[28]. Sul fondo spese impreviste sono invece intervenute variazioni per far fronte prevalentemente a spese per acquisto di beni e servizi, sia per le esigenze degli uffici giudiziari, che per quelle degli istituti penitenziari. Infatti, si è registrata una variazione per complessivi 3,5 milioni sul capitolo 1451 (spese per acquisto di beni e servizi di competenza del DOG), ed una variazione di complessivi 4,3 milioni sul capitolo 1671 (spese per acquisto di beni e servizi di competenza del DAP)[29].

---

[26] Nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti cinque capitoli fondo:
- 1511 "Fondo unico di amministrazione per il miglioramento dell'efficacia e dell'efficienza dei servizi istituzionali";
- 1515 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi";
- 1518 "Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge";
- 1537 "Fondo da ripartire per le spese di funzionamento della giustizia";
- 1538 "Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco 1 allegato alla L.F. 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato".

[27] Il comma 15 dell'art. 60 del DL 112 del 2008, convertito con legge n. 133 del 2008, nell'imporre, a decorrere dall'esercizio in esame, che le amministrazioni assumano mensilmente impegni non superiori ad un dodicesimo della spesa prevista per ciascuna unità previsionale, pur non dando luogo a sostanziali modifiche in termini assoluti della spesa, ha incrementato le operazioni di disaccantonamento ed accantonamento a compensazione, nell'ambito dei piani gestionali di ciascun capitolo di spesa.

[28] Le altre variazioni con prelevamento dallo stesso fondo hanno riguardato: il capitolo 1258 per euro 540.372; il capitolo 1405 per euro 800.000; il capitolo 1541 per euro 150.000; il capitolo 1685 per 2 milioni; il capitolo 2036 per euro 1.300; il capitolo 2071 per euro 6.700; il capitolo 2134 per 4 milioni.

[29] Si registrano altre variazioni con prelevamento dallo stesso fondo a favore del capitolo 1762 per 1,5 milioni; del capitolo 2061 per euro 20.000; del capitolo 2131 per complessivi euro 717.900.

Le risorse stanziate sui capitoli fondo del Ministero sono state ripartite, nel corso dell'esercizio, tra i vari dipartimenti con decreto del Ministro della giustizia, fatta eccezione per il capitolo 1538, la cui ripartizione avviene con decreto interministeriale del Ministro della giustizia e del Ministro dell'economia e delle finanze, e del capitolo 1511 ripartito con DMT.

Nel corso del 2009 solo il capitolo 1518 non è stato utilizzato. L'importo stanziato sul fondo 1515, pari a 1,462 milioni è stato invece interamente ripartito fra vari capitoli[30]. Lo stesso dicasi per il fondo 1538 su cui erano stati stanziati euro 931.611. Particolarmente rilevante nel consentire flessibilità nella gestione è stato il fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537), anch'esso completamente utilizzato: i complessivi 120,8 milioni stanziati sono stati ripartiti, in particolare, tra i capitoli 1081, 1250, 1451, 1501, 1671, 1761, 1764, 2061, 2131. Sono per lo più i capitoli su cui si formano posizioni debitorie.

Va sottolineato come il capitolo fondo 1537, istituito dalla finanziaria 2006 per il triennio 2007-2009, risulti mantenuto solo come capitolo per memoria nel bilancio per il 2010. Pertanto, a seguito dell'eliminazione di un fondo che ha contribuito notevolmente a dare elasticità alla gestione esaminata, a fronte di un bilancio rigido, per gli esercizi futuri sono prevedibili ulteriori difficoltà gestionali e situazioni di sofferenza.

2.4. Capitoli promiscui e per memoria

Nello stato di previsione del Ministero della giustizia sono presenti, come per il passato, alcuni capitoli promiscui (non includendosi fra questi i capitoli per i quali l'articolazione in piani gestionali consente l'individuazione delle varie tipologie di spesa che vi vengono imputate). Si segnalano, in particolare, i capitoli 1451/26 e 2061/14, di competenza rispettivamente del DOG e del DGM, relativi entrambi a consulenze. Al riguardo l'Ufficio centrale del bilancio (UCB) ha segnalato che è stata già rappresentata la necessità di istituire un apposito piano gestionale che faciliti il monitoraggio dei limiti di spesa previsti, per questa tipologia di spesa, dall'art. 61, comma 5, della legge n. 133 del 2008.

Le aggregazioni più significative di capitoli presenti nel bilancio 2009 sono le stesse degli esercizi precedenti e riguardano per lo più spese di acquisto di beni e servizi (capitoli 1081, 1250, 1451, 1671 e 2061). Si tratta di capitoli sui quali l'Amministrazione ha effettuato diverse variazioni compensative, al fine di adeguare i diversi piani gestionali alle effettive necessità.

I capitoli per memoria presenti nello stato di previsione del Ministero della giustizia per l'esercizio finanziario 2009 sono i seguenti: 1095, 1258, 1261, 1264, 1266, 1426, 1541, 7202, 1629, 1632, 1687, 1774, 7302, 2036, 2073, 2161. Nessuno viene alimentato con riassegnazione di entrate. Particolare rilievo ha il capitolo 1264 "Somma occorrente per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi proposti dagli aventi diritto ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo". Lo stanziamento su tale capitolo viene incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ("Fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo"), sulla base di richiesta avanzata dall'Amministrazione, che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico. Si tratta dei rimborsi dovuti in attuazione della cd. legge Pinto (legge n. 89 del 2001). Per il 2009 l'assegnazione in termini di competenza e di cassa è stata pari a 13,6 milioni, quasi interamente utilizzati[31]. Nel rinviare al capitolo sulla missione "Giustizia" ogni valutazione in merito agli effetti della durata dei giudizi ed agli strumenti messi in campo, si rappresenta, in merito all'applicazione della normativa richiamata che, se il numero dei ricorsi non si è incrementato nel 2009, è invece aumentato il numero delle condanne ed il debito arretrato, quantificato dall'Amministrazione in circa 97 milioni.

---

[30] Fra questi il capitolo 1501 "Spese per la gestione ed il funzionamento del sistema informativo, nonché funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti", di competenza del DOG.

[31] Sono andati in economia 35.783 euro.

3. Aspetti organizzativi

Il Ministero della giustizia è organizzato in quattro Dipartimenti[32], cui sono affidati i quattro programmi in cui si articola la missione "Giustizia". Ai dipartimenti si aggiungono il Gabinetto e gli uffici di diretta collaborazione del Ministro per un totale di cinque Centri di Responsabilità (C.d.R.).

Rispetto alle previsioni di cui alla legge n.196 del 2009 (art. 21, comma 2, e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2), solo la realizzazione di due programmi è affidata ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa, corrispondente ad un'unità organizzativa di primo livello del Ministero[33]. L'Amministrazione deve dunque tener conto delle previsioni appena richiamate, unitamente alle disposizioni di cui alla legge n. 69 del 2009 ed ai relativi decreti legislativi di attuazione, nella realizzazione di una complessiva riforma della struttura organizzativa del Ministero, preparata e annunciata, ma non ancora varata[34].

Al riguardo si evidenzia come il Ministero della giustizia non abbia dato piena attuazione alle disposizioni che negli ultimi anni hanno imposto alle amministrazioni statali la riorganizzazione dei propri apparati, al fine di conseguire un contenimento della spesa attraverso la razionalizzazione delle strutture[35]. Con riguardo alle previsioni di cui all'art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, sono state rideterminate, con dPCM del 15 dicembre 2008, le dotazioni organiche del personale non dirigenziale, appartenente alle aree prima, seconda e terza del solo Dipartimento per gli affari di giustizia e di quello dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della giustizia, con una riduzione complessiva della spesa, per tale personale, nella misura del 10 per cento. Con successivo d.m. del 5 novembre 2009, si è provveduto ad adeguare le piante organiche alla ridotta disponibilità di risorse. La seguente tabella sintetizza l'effetto del taglio operato per ciascuna area:

RIDETERMINAZIONI OPERATE PRESSO IL DAG E IL DOG

Aree	***Dotazione organica pregressa***	***Dotazione organica vigente dPCM 15/12/2008***
Terza area	*16.964*	*12.239*
Seconda area	*27.432*	*26.991*
Prima area	*2.842*	*4.472*
Totale	*47.238*	*43.702*

Fonte: Ministero della giustizia - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi

Si è dunque trattato di un intervento che non ha interessato tutti i Dipartimenti dell'Amministrazione giudiziaria[36] e con cui si è comunque data parziale attuazione alle

---

[32] Il Dipartimento per gli affari di giustizia (DAG), il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi (DOG), il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) ed il Dipartimento per la giustizia minorile (DGM).

[33] Quanto al necessario ed univoco raccordo dei programmi alla nomenclatura COFOG (*Classification of the functions of government*) di secondo livello, previsto dalla stessa legge, si rinvia al capitolo sulla missione "Giustizia" (par. 1).

[34] Il Ministero informa che l'Ufficio legislativo, con la collaborazione dei dipartimenti interessati, ha all'uopo predisposto uno schema di regolamento, atto a sostituire integralmente il regolamento di organizzazione previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 6 marzo 2001, n. 55, anche al fine di realizzare il decentramento del Ministero previsto dal decreto legislativo n. 240/2006. La procedura di approvazione del citato schema avrebbe subito un rallentamento a seguito delle osservazioni ricevute dalle amministrazioni concertanti.

[35] La legge finanziaria per il 2007 (art. 1, commi 404 e ss.) ha delineato un processo che ha avuto una accelerazione dall'art. 74 del DL n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, che ha previsto tagli alle dotazioni organiche nell'ambito di una più complessa revisione degli assetti organizzativi esistenti che, compiutamente attuati, dovrebbero consentire riduzioni complessive di spesa in una prospettiva anche di lungo periodo.

[36] Per il personale dei Dipartimenti per la giustizia minorile, per l'amministrazione penitenziaria, nonché per l'Ufficio degli Archivi notarili, attesa la specificità delle funzioni e dell'organizzazione (e, per gli Archivi notarili, attesa anche l'autonomia amministrativa e finanziaria), si è riferita l'intenzione di voler provvedere con apposite determinazioni, non ancora adottate.

disposizioni di cui all'art. 74, commi 1, 2 e 3 che prevedono riduzioni per gli uffici dirigenziali, il personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e la rete periferica, da realizzarsi attraverso una generale revisione degli assetti esistenti[37].

Quest'ultima prospettiva appare particolarmente valida, arricchendosi di ulteriori rilevanti implicazioni, per un'amministrazione, quale quella della giustizia, chiamata a garantire il necessario supporto all'esercizio della funzione giurisdizionale, nonché a svolgere un'attività, quale quella della gestione degli istituti penitenziari, consequenziale e complementare alla prima. Il Ministero della giustizia deve dunque consentire l'espletamento di una funzione fondamentale dello Stato e risulta necessariamente coinvolto da provvedimenti normativi riguardanti l'esercizio della stessa funzione. Rispetto a un quadro di questo tipo, appare evidente come qualsiasi iniziativa tesa ad una razionalizzazione delle strutture, perché possa effettivamente elevare l'efficienza e la qualità dell'Amministrazione riducendone la spesa, possa ipotizzarsi solo tenendo conto dell'evoluzione del complessivo quadro ordinamentale della funzione giustizia, nonché attraverso una generale considerazione degli assetti esistenti[38].

Al riguardo acquista particolare rilevanza anche la situazione del personale, ove si registra una rilevante carenza di organico del personale amministrativo[39]. Nel corso dell'esercizio in esame l'Amministrazione, peraltro, non ha potuto utilizzare integralmente le autorizzazioni alle assunzioni concesse, in quanto, non avendo proceduto entro il 31 maggio 2009 a riorganizzare la propria struttura, è stata assoggettata al blocco delle assunzioni previsto dall'art. 74, comma 6, del citato DL 26 giugno 2008, n. 112[40].

Si è in parte sopperito a tali carenze, facendo ampio ricorso agli strumenti di natura temporanea espressamente previsti per dotare gli uffici di personale. In particolare sono state attivate numerose procedure, avvalendosi della disposizione di cui all'art 3, comma 128, della legge n. 244 del 2007 (finanziaria per l'anno 2008) che ha autorizzato il Ministero della giustizia a coprire temporaneamente i posti vacanti negli uffici giudiziari con personale in comando da altre Amministrazioni anche di diverso comparto[41].

Considerate le misure legislative che impongono la riduzione degli organici unitamente alla generalizzata politica di contenimento della spesa pubblica, una soluzione alle rilevate carenze di organico non può che prospettarsi nell'ambito di un più ampio disegno riformatore

---

[37] Alla luce delle richiamate disposizioni normative, individuate le modalità di svolgimento più razionale ed efficiente dei compiti istituzionali, prioritariamente occorrerebbe provvedere alla concreta individuazione di strutture ed uffici da eliminare o ridimensionare (attraverso accorpamenti e concentrazioni di attività), per poi procedere alla soppressione di posti di organico.

[38] Appare particolarmente rilevante, sotto questo profilo, l'evoluzione di seguito delineata dei provvedimenti normativi di maggior rilievo riguardanti le competenze del Ministero, nonché di quelli che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia, finiscono con l'incidere sugli aspetti organizzativi della funzione stessa (vedi il par. 2 del capitolo sulla missione "Giustizia").

[39] Con particolare riferimento al personale gestito dal DOG, dai dati contenuti nella Relazione al Parlamento sull'amministrazione della giustizia in Italia, relativa all'anno 2009, si rileva che a fronte di un organico complessivo di 43.702 addetti (compresi gli ufficiali giudiziari), sono coperti 40.257 posti, con una carenza, quindi, di oltre 3 mila unità. Particolarmente accentuati sono i vuoti di organico riferiti alla carriera dirigenziale. Su una dotazione di 408 dirigenti di seconda fascia, sono presenti soltanto 226 unità, con gravi conseguenze sulla funzionalità degli uffici giudiziari. Attraverso il conferimento di incarichi di reggenza, strumento di carattere eccezionale, si è parzialmente fatto fronte a tali disfunzioni coprendo 37 dei posti vacanti.

[40] Ci si riferisce alle assunzioni autorizzate con dPCM 27 marzo 2009 di n. 58 unità di personale appartenente all'ex area C posizione economica C1 (ne sono state assunte soltanto 53); alle previste assunzioni di cui al d.P.R. 28 agosto 2009 relative a n. 48 unità di personale appartenente all'ex area C; a quelle ai sensi della legge 29 marzo 1985, n. 113 di personale non vedente e ai sensi dall'art. 3 della legge n. 68 del 1999.

[41] Nell'anno 2009 sono stati complessivamente realizzati: 682 comandi o proroghe di comando di personale proveniente da altre Amministrazioni a fronte dei quali sono stati disposti soltanto 141 comandi o proroghe di comando di personale ad altre Amministrazioni; 624 comandi o proroghe di comando di personale dipendente comunale già in servizio nei soppressi uffici di conciliazione, ai sensi dell'art. 26, comma 4, della legge 24 novembre 1999 n. 468.

che miri prioritariamente ad un più razionale ed efficiente svolgimento dei compiti istituzionali[42].

Si accenna da ultimo, per le implicazioni che potrà avere sull'organizzazione del Ministero, alla deliberazione n. 10/2010, adottata in data 21 aprile 2010 dalla Sezione centrale di controllo di legittimità della Corte dei conti, in merito alla possibilità di conferire ai magistrati ordinari incarichi di funzioni dirigenziali di seconda fascia presso il Ministero della giustizia.

4. Controlli interni e programmazione

Il Servizio di controllo interno (SECIN) del Ministero della giustizia, organismo deputato a svolgere l'attività di valutazione e controllo strategico, originariamente prevista dal d.lgs. n. 286 del 1999, ha partecipato alla redazione della Direttiva per il 2009 e completato il monitoraggio sull'attuazione della medesima[43].

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 26 febbraio 2009, ha individuato 57 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), di cui 2 interdipartimentali, 5 del Dipartimento per gli affari di giustizia, 20 del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, 4 del Dipartimento per la giustizia minorile, 23 del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, 3 degli Archivi Notarili. I programmi esecutivi d'azione descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi specifici nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale che precede la definizione dei PEA. Nel proprio atto di indirizzo del 19 settembre 2008, il Ministro della giustizia ha individuato 10 obiettivi perseguibili per l'anno 2009. Ogni programma esecutivo d'azione indica le strutture interessate, le risorse coinvolte e i tempi di realizzazione, nonché l'impatto sugli obiettivi generali posti nell'atto di indirizzo, rendendo evidente la stretta relazione fra quest'ultimi e i PEA.

Al riguardo si sottolinea come nella prefazione alla direttiva generale 2009, redatta dal Secin, sia stata messa in risalto, quale elemento strutturale innovativo, la stretta correlazione della stessa con la Nota preliminare al bilancio del Ministero[44]. Si dichiara, infatti, come, per la prima volta, entrambi i documenti siano nati dagli obiettivi posti dall'atto di indirizzo del Ministro, perseguendo una logica del risultato e non dell'adempimento. Questa prospettiva è conforme al ruolo assegnato alle note preliminari (ora sostituite dalle "note integrative"), di raccordo fra la programmazione finanziaria, che determina le risorse per l'espletamento delle attività dei ministeri e la pianificazione strategica, che individua gli obiettivi che le amministrazioni devono perseguire in base alle priorità politiche indicate nel programma di

---

[42] Nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, si è evidenziato come molto rimanga da fare per l'adeguamento degli organici, per la sua ottimale distribuzione sul territorio nazionale, per implementare ulteriormente le procedure di valorizzazione e per il riconoscimento sia economico che giuridico delle professionalità acquisite. Presso il DOG è operativo un gruppo di lavoro per una complessiva revisione dei criteri di distribuzione delle risorse umane sul territorio che tenga conto anche dell'ipotesi di accordo stralcio del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della giustizia - DOG. e DAP, sottoscritta il 16 dicembre dopo dieci anni di attesa, contenente un nuovo schema di ordinamento professionale, correlato a politiche di incentivazione della produttività del personale volte a migliorare la qualità del servizio giustizia, con particolare riferimento alla piena soddisfazione del cittadino.

[43] Di particolare rilievo è anche la validazione della nota preliminare al bilancio, attività che è stata svolta dal SECIN in stretta collaborazione con l'Ufficio centrale del Bilancio e la Ragioneria generale dello Stato, e con la necessaria interazione dei Centri di Responsabilità amministrativa. Presso il Servizio di controllo interno ha operato anche la Commissione per la valutazione dei dirigenti, che ha provveduto all'espletamento dell'attività prevista dal regolamento per la verifica dei risultati e della responsabilità dei dirigenti del Ministero, adottato con decreto del Ministro dell'8 giugno 1998, n. 279. Con riguardo alla valutazione dei dirigenti di I fascia, nella prefazione alla direttiva 2009, facendo richiamo alla metodologia per la valutazione approvata con d.m. 2 marzo 2004, e sperimentata nello stesso anno, si è sollecitata non solo un'ulteriore sperimentazione, ma anche un'effettiva realizzazione. Relativamente alla valutazione della dirigenza di II fascia, la Commissione di Valutazione ha presentato al Ministro l'esito della valutazione per gli anni 2005-2006-2007, mentre si è avviata la valutazione dei Direttori generali per l'anno 2009 che dovrebbe essere completata nell'esercizio in corso.

[44] Si rinvia al capitolo sulla politica della giustizia, par. 3, per alcune considerazioni sulle note preliminari.

governo[45]. Nei documenti richiamati non appare chiaramente evidenziata questa correlazione fra la direttiva ministeriale e gli obiettivi contenuti nella nota preliminare, tuttavia, dall'analisi svolta confrontando i PEA con detti obiettivi, è emerso che i programmi della direttiva sono per lo più riconducibili agli obiettivi delle nota preliminare, mentre non tutti gli obiettivi sono stati interessati da programmi esecutivi di azione oggetto di monitoraggio da parte dei controlli interni[46].

I cinque uffici di controllo interno di gestione sono stati chiamati a svolgere un controllo trimestrale sull'attuazione dei programmi esecutivi d'azione ed a trasmettere i relativi risultati al SECIN, per la relazione al Ministro e gli altri adempimenti di competenza[47]. Nel 2010 è stato completato il monitoraggio della direttiva 2009, la cui percentuale di realizzazione è stata pari al 71,6 per cento. Una percentuale più bassa rispetto a quella conseguita nell'esercizio precedente (la direttiva 2008 era stata realizzata per il 73,7 per cento). Gli esiti del monitoraggio sullo stato di attuazione della direttiva annuale, con riferimento all'esercizio 2008, hanno costituito il principale contenuto della relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa (di cui all'art 3, comma 68 della legge 14 dicembre 2007, n. 244), svolta dal Ministero della giustizia ed elaborata secondo le linee guida predisposte dal Comitato tecnico scientifico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla sostituzione, a decorrere dal 23 aprile 2010, dell'Ufficio del SECIN con l'Organismo indipendente di valutazione delle *performance*, costituito in forma collegiale. Presso l'Organismo indipendente di valutazione è stata prevista una struttura tecnica permanente per la misurazione della *performance*.

---

[45] Una prospettiva che acquista maggior rilievo dopo l'emanazione della legge n. 15 del 2009 e dei decreti legislativi di attuazione per il particolare rilievo assegnato alla programmazione finanziaria e di bilancio rispetto al ciclo di gestione delle *performance* ed ai sistemi di valutazione. Si rinvia, per un approfondimento sul punto, al capitolo sull'organizzazione di questa Relazione.

[46] Si rinvia a quanto riportato nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato dello scorso anno in merito alle difficoltà riscontrate dalle amministrazioni, (nonostante il cresciuto impegno nell'elaborazione di sistemi volti a misurare l'impiego delle risorse pubbliche, la qualità dei servizi offerti e l'impatto delle attività svolte sulla società), nel descrivere le proprie attività, nella definizione degli obiettivi, nell'identificazione degli indicatori e nel misurare la qualità e la quantità dei servizi erogati. Si riscontrava, in quella sede, la mancanza di un'esplicita fase di raccordo tra i risultati conseguiti e gli obiettivi iniziali, essenziale per conseguire un miglioramento e una razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse pubbliche, ed in particolare si sottolineava uno scarso utilizzo pratico delle informazioni derivanti dalle note preliminari, sia da parte del Parlamento, sia da parte delle amministrazioni, che ha di fatto ridotto l'efficacia e l'utilità delle stesse. Si ravvisava pertanto la necessità di rafforzare e, sotto certi aspetti, ridirigere l'attività di misurazione delle *performance*.

[47] I PEA sono anche suscettibili di ripianificazione.

Ministero degli affari esteri

1. Analisi finanziaria.
2. Organizzazione del Ministero, Personale e Patrimonio: *2.1 L'organizzazione; 2.2. Il personale; 2.3. Il patrimonio.*
3. Funzionamento e attività del SECIN.

1. Analisi finanziaria

Prima di effettuare l'analisi finanziaria riguardante l'attività dei Centri di Responsabilità (C.d.R.) del Ministero degli affari esteri (MAE) appare opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale. L'Amministrazione ha fatto ricorso allo strumento della flessibilità previsto dal DL n. 112 del 2008[1], convertito dalla legge n. 133 del 2008, ponendolo a carico delle risorse rimodulabili per "interventi", stanziate nell'ambito dei programmi 4.2 "cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali" e 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali" e per "funzionamento", a favore di vari programmi (in particolare 4.4 "cooperazione economica e tecnologica" e 4.6 "cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale").

Nel corso del 2009 il Ministero ha operato rimodulazioni attraverso disaccantonamenti, parziali o totali su gran parte dei capitoli interessati, i quali sono stati motivati dall'applicazione di Accordi Internazionali e dalla presenza di "spese non frazionabili in dodicesimi", in quanto riferite a contratti a carattere annuale.

Al fine di ripianare la situazione dei debiti pregressi, a seguito del perfezionamento dei DMT n. 21945 del 23/6/09 e n. 102146 del 28/10/09, sono stati istituiti nell'ambito dei capitoli di spesa interessati appositi piani gestionali denominati, rispettivamente, "somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/1/2007" e "somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31/1/2008", dotandoli delle necessarie risorse per provvedere ai relativi pagamenti.

Va sottolineato, peraltro, che non tutti i fondi concessi con le integrazioni di bilancio sono stati utilizzati, residuando un importo complessivo di 1,5 milioni a fine esercizio, poiché gli Uffici del MAE interessati, in attesa del perfezionamento delle variazioni di bilancio, hanno fronteggiato le situazioni debitorie utilizzando risorse finanziarie già iscritte nel bilancio del MAE, ricorrendo al prelevamento dal fondo consumi intermedi o a variazioni compensative. Gli

[1] L'art. 60 comma 3 del DL n. 112/2008 così recita: "Fermo restando quanto previsto in materia di flessibilità con la legge annuale di bilancio, in via sperimentale, limitatamente agli esercizi finanziari 2009 e 2010, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione, possono essere rimodulate tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese in annualità e a pagamento differito ... ".

stanziamenti di competenza sono stati integrati per complessivi 3,4 milioni anche per regolarizzare le posizioni debitorie.

Dall'analisi del bilancio si evince che la maggior parte delle risorse in termini di competenza riguarda tre categorie: "trasferimenti correnti all'estero" (45,37 per cento, 51,49 nel 2008), "redditi da lavoro dipendente" (37,61 per cento, 30,51 nel 2008) e "consumi intermedi" (10,64 per cento, 11,29 nel 2008).

Per quel che concerne la suddivisione dei pagamenti tra finanziamenti all'estero e spese in Italia, si evidenzia la netta preponderanza dei finanziamenti all'estero (circa 2/3 del totale) rispetto alle spese in Italia (circa 1/3 del totale).

Al 31 dicembre 2009 risultano attivati fondi presso sessantasei Rappresentanze all'estero. Va anche ricordato che nel corso di tale esercizio sono state perfezionate due variazioni di bilancio, per un ammontare complessivo di euro 885.593,78.

Gli stanziamenti iniziali di competenza del Ministero (2.045 milioni) hanno subito variazioni pari all'11,8 per cento, adottate per l'80 per cento con provvedimenti amministrativi, raggiungendo uno stanziamento definitivo pari a 2.284 milioni. Tali variazioni hanno interessato tutti i C.d.R. ed in particolare: Segreteria generale con un incremento del 111,7 per cento, DGMM (82,1 per cento), DGAS (69 per cento), DGIT (42,5 per cento).

Le eccedenze di spesa accertate in termini di competenza (7,2 milioni) risultano integralmente compensate all'interno delle rispettive Unità previsionali di base (UPB), ad eccezione delle eccedenze, che dovranno essere sanate legislativamente, relative all'UPB 1.2.2. per euro 1.855.599,56 e all'UPB 1.1.1. per euro 564.903,30, le prime riguardanti l'erogazione di quote per borse di studio, le seconde spese per stipendi ed oneri riflessi gestite con ruoli di spesa fissa informatici. In merito a queste ultime l'Amministrazione ha incontrato difficoltà nell'effettuare un tempestivo aggiornamento delle dotazioni finanziarie dei singoli capitoli a fronte del frequente *turn over* del personale tra i vari C.d.R. e, soprattutto, tra l'Amministrazione centrale e l'estero.

La Corte, pur consapevole della peculiarità del Ministero in oggetto, ritiene che l'Amministrazione dovrebbe prendere ogni misura idonea ad eliminare tale criticità.

Si segnala, in particolare, l'esistenza di economie di gestione dei residui, riguardanti varie categorie economiche, in particolare la categoria II (consumi intermedi) e la VII (trasferimenti correnti a estero). Si evidenzia, la situazione della categoria XII (altre uscite correnti), che presenta una incidenza percentuale rilevante di economie rispetto ai residui definitivi (68,7 per cento), riguardanti prevalentemente il capitolo 2195, gestito dalla DGCS, relativo a spese per liti ed arbitraggi. Quanto alle economie riferite alla competenza la percentuale media è pari al 7,4 per cento dello stanziamento definitivo.

MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI ESERCIZIO 2009

(migliaia di euro)

CdR Spese	Stanz. iniz. di comp.	Stanz. def. di comp.	Impegni totali	Massa spendibile	Stanz. definitivo di cassa	Pagato in c/comp.	Pagato totale	Residui finali totali	Economie o maggiori spese	Pag. tot/Stanz. definitivo di cassa %	Stanz def. cassa./ Massa spendibile %	Pag. c/comp/ imp. totali %
1. Gabinetto	13.965,9	14.594,4	9.256,0	14.863,0	14.860,5	8.939,4	9.197,1	327,4	5.338,4	61,9	100,0	96,6
2. Segreteria generale	16.506,1	34.934,5	32.127,5	41.238,2	38.332,2	28.998,7	34.280,8	7.372,9	-415,5	89,4	93,0	90,3
3. Cerimoniale diplomatico della repubblica	5.918,0	7.723,2	8.179,9	9.053,7	9.053,7	8.112,0	9.400,0	178,6	-524,9	103,8	100,0	99,2
4. Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero	2.430,3	2.991,2	3.166,9	3.260,0	3.259,3	3.221,5	3.486,3	71,0	-297,3	107.0	100,0	101,7
5. D G per le risorse umane e l'organizzazione	34.517,3	38.587,9	30.229,9	42.117,8	41.528,6	27.940,4	30.362,4	1.815,0	9.940,4	73,1	98,6	92,4
6. D G per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio	712.570,2	761.460,7	700.548,5	813.031,4	800.047,7	685.721,0	700.969,8	65.315,5	46.746,1	87,6	98,4	97,9
7. Servizio stampa e informazione	22.772,1	23.394,1	23.548,6	28.446,6	28.365,7	19.505,9	24.551,1	3.511,9	383,5	86,6	99,7	82,8
8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra	26.566,2	36.736,3	38.675,1	59.047,1	55.077,3	27.773,8	42.657,1	14.164,9	2.225,1	77,4	93,3	71,8
9. D G per la cooperazione allo sviluppo	388.704,9	477.051,6	488.977,9	870.983,9	513.135,7	215.229,7	436.811,4	392.134,2	42.038,3	85,1	58,9	44,0
10. D G per la promozione e la cooperazione culturale	179.881,7	188.693,0	184.243,6	201.340,0	199.084,9	178.203,4	187.632,5	8.075,1	5.632,4	94,2	98,9	96,7
11. D G per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	71.108,4	101.317,7	98.513,0	106.775,4	103.535,7	96.116,7	98.651,0	3.169,0	4.955,4	95,3	97,0	97,6
12. D G per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani	427.602,3	434.450,6	336.825,8	434.980,3	433.820,3	336.424,7	336.894,2	1.285,8	96.800,3	77,7	99,7	99,9
13. D G per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale	52.971,6	53.413,0	52.777,3	61.667,1	57.716,2	40.484,9	48.649,2	11.866,8	1.151,1	84,3	93,6	76,7
15. D G per i paesi dell'Europa	48.921,3	54.860,5	53.791,7	66.701,0	58.919,1	49.841,1	57.301,0	5.962,0	3.438,0	97,3	88,3	92,7
16. D G per i paesi delle Americhe	7.480,4	8.825,7	8.073,0	9.065,1	9.065,1	8.340,9	8.574,4	51,6	439,2	94,6	100,0	103,3
17. D G per i paesi del mediterraneo e del medio oriente	6.888,8	12.543,0	9.207,8	32.429,0	32.200,7	7.271,4	16.464,2	6.707,5	9.257,2	51,1	99,3	79,0
18. D G per i paesi dell'Africa sub sahariana	5.257,5	8.883,1	6.717,1	9.368,8	8.068,8	6.708,5	7.186,1	1.386,1	796,6	89,1	86,1	99,9
19. D G per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	4.487,7	4.569,2	6.012,2	6.804,9	6.804,8	4.438,4	5.807,8	896,2	100,9	85,3	100,0	73,8
20. D G per l'integrazione europea	16.563,2	18.937,8	17.401,5	19.499,6	19.499,6	16.871,8	17.406,5	449,7	1.643,5	89,3	100,0	97,0
Totale Amministrazione	**2.045.113,6**	**2.283.967,6**	**2.108.273,4**	**2.830.672,7**	**2.432.375,9**	**1.770.144,0**	**2.076.282,9**	**524.741,4**	**229.648,5**	**85,4**	**85,9**	**84,0**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Dall'esame finanziario del Ministero degli affari esteri emerge che gli stanziamenti, pari a 2.284 milioni, sono distribuiti tra diciannove Centri di Responsabilità (C.d.R.)[2].

[2] C.d.R. nn. 1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, 2. Segreteria generale, 3. Cerimoniale diplomatico della Repubblica, 4. Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero, 5. Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione (DGRO), 6. Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (DGAABP), 7. Servizio stampa e informazione, 8. Servizio per l'informatica, le comunicazioni e la cifra, 9. Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo (DGCS), 10. Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale (DGPC), 11. Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT), 12. Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani (DGCP), 13. Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale (DGCE), 15. Direzione generale per i paesi dell'Europa (DGEU), 16. Direzione generale per i paesi delle Americhe (DGAM), 17. Direzione generale per i paesi del mediterraneo e del medio oriente (DGMM), 18. Direzione generale per i paesi dell'Africa Sub-Sahariana (DGAS), 19. Direzione generale per i paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide (DGAO), 20. Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE). Nel 2009 non è presente il C.d.R. n. 14 Istituto diplomatico (ISDI).

La percentuale più elevata di stanziamenti è gestita da tre C.d.R. che complessivamente assorbono circa il 72 per cento del totale del Ministero: C.d.R. n. 6 "Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio" (33,3 per cento), C.d.R. n. 9 "Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo" (20,9 per cento) e C.d.R. n. 12 "Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani" (19 per cento).

Gli stanziamenti riguardano in netta prevalenza le spese di funzionamento (46,6 per cento) in quanto per la natura della sua attività il Ministero non promuove particolari investimenti, salvo quelli strettamente funzionali allo svolgimento della sua missione.

Si riscontra un'elevata percentuale di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali (84 per cento) e di pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa (85,4 per cento). Questi ultimi costituiscono l'85,9 per cento della massa spendibile.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli Centri di Responsabilità si rileva che ciascuno dei C.d.R. nn. 1, 2, 7, 16, 17, 18, 19 e 20 presenta stanziamenti che non arrivano all'1 per cento delle somme assegnate all'intero Ministero e che i C.d.R. nn. 2, 7, 8, 13 e 15 si attestano attorno al 2 per cento. Per tale motivo si ritiene utile analizzare i C.d.R. che presentano gli stanziamenti più consistenti.

Il C.d.R. n. 11 "Direzione generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie" con il 4,44 per cento delle risorse (101,3 milioni) gestisce il programma n. 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali", realizzando un alto tasso (95,3 per cento) di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa. Poiché questi ultimi costituiscono il 97 per cento della massa spendibile si rileva un elevato coefficiente di realizzazione. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 97,6 per cento degli impegni totali.

La "Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani" (C.d.R. n. 12) gestisce il programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale" con il 19 per cento degli stanziamenti del Ministero (434,4 milioni) in prevalenza (98 per cento) relativi ad interventi in relazione ai fini istituzionali di promozione della pace e sicurezza internazionale.

Si evidenzia che i pagamenti in conto competenza assorbono quasi tutti gli impegni totali (99,9 per cento).

A fronte di un indice di pagamenti pari al 77,7 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa si registra una percentuale molto elevata (99,7 per cento) di questi ultimi rispetto alla massa spendibile. Si rileva, inoltre, un importo elevato di economie (96,8 milioni), prevalentemente in conto competenza, dovuto alla richiesta di minori importi da parte delle Organizzazioni internazionali beneficiarie di contributi obbligatori del Governo italiano[3].

Il C.d.R. n. 9 "Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo" che assorbe il 20,9 per cento delle risorse assegnate al MAE, partecipa a tre programmi: n. 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione sfide globali" più strettamente rientrante nei suoi fini istituzionali; n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica"; n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale". Non a caso, infatti, su uno stanziamento complessivo per il C.d.R. di 477 milioni, ben 437,3 milioni sono assegnati al programma n. 2 e consistono, per la quasi totalità, in interventi (91,6 per cento). Ciò discende dalle funzioni istituzionali volte proprio ai numerosi interventi di aiuto allo sviluppo.

Per la DG interessata si registra un basso indice (44 per cento) di pagamenti in conto competenza per 215,2 milioni rispetto agli impegni totali pari a 489 milioni.

I pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa sono pari all'85 per cento, mentre si riscontra un tasso più ridotto (58,9 per cento) di stanziamenti definitivi di cassa (513,1 milioni) sulla massa spendibile (871 milioni). Si rileva una significativa presenza di economie per 42 milioni prevalentemente in conto competenza (35,3 milioni), relative a residui di stanziamento di lettera F che nel 2008 non sono stati impegnati.

---

[3] Tale fenomeno si spiega con il maggior potere di acquisto dell'euro, con cui sono stati pagati i contributi nel periodo di riferimento, rispetto a quello del dollaro, con il quale sono state effettuate le richieste.

Il C.d.R. n. 6. "Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio" con il 33,3 per cento delle risorse assegnate al Mae, gestisce tre missioni diverse: "L'Italia in Europa e nel mondo" con il programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale", "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e "Fondi da ripartire". Lo stanziamento di 761,5 milioni è costituito per il 98,8 per cento da spese di funzionamento. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 685,7 milioni pari al 97,9 per cento degli impegni totali.

Si registrano pagamenti pari all'87,6 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che costituiscono il 98,4 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione.

Si rilevano, inoltre, economie per 46,7 milioni, prevalentemente in conto competenza, che interessano in particolare indennità al personale, il fondo da ripartire per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese per consumi intermedi, il fondo da ripartire per provvedere al rafforzamento delle misure di sicurezza delle rappresentanze diplomatiche e degli uffici consolari.

Al C.d.R. n. 10 "Direzione generale per la promozione e la cooperazione culturale" sono assegnate risorse per 188,7 milioni pari all'8,6 per cento dello stanziamento per l'intero Ministero per la gestione del programma n. 9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero. I pagamenti in conto competenza (178,2 milioni) costituiscono il 96,7 per cento degli impegni totali (184,2 milioni).

La percentuale dei pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa, in linea con la tendenza generale di tutto il Ministero, si presenta molto elevata, 94,2 per cento e questi ultimi sono pari al 98,9 per cento della massa spendibile.

2. Organizzazione del Ministero, Personale e Patrimonio

2.1. L'organizzazione

Nella Relazione dello scorso anno si è esaminato l'assetto del Mae configurato a seguito dell'approvazione del regolamento con il d.P.R. n. 258 del 27 dicembre 2007, che ha provveduto alla riorganizzazione del Ministero (anche in attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007 - comma 404). In questa sede se ne ricordano, pertanto, solo alcuni elementi essenziali.

La riorganizzazione ha riguardato non solo l'apparato centrale del Ministero, ma anche quello periferico (sedi diplomatico-consolari, compresi gli Istituti italiani di cultura). Il Ministero, ha avviato la ristrutturazione delle sedi periferiche in varie fasi, delle quali sono state completate sostanzialmente le prime tre con gli accorpamenti previsti di diverse rappresentanze diplomatico-consolari, anche al fine di rafforzare la presenza italiana in alcune aree geografiche di particolare importanza strategica sotto il profilo economico e politico[4].

In quest'opera di riorganizzazione si è attribuita alle sedi all'estero l'autonomia gestionale stabilita dalla legge n. 232 del 2007 (con un regolamento *ex* art. 17, comma 1, della legge n. 400/1988), perfezionata con una norma di carattere primario (la legge 18 giugno 2009, n. 69, "Disposizioni per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività nonché in materia di processo civile"). In attuazione dell'art. 6 della legge n. 69/09, con il d.P.R. n. 54 del 1/2/2010 è stato approvato il Regolamento "in materia di autonomia gestionale e finanziaria delle rappresentanze diplomatiche e degli Uffici consolari di I categoria"[5].

L'autonomia si realizza essenzialmente con la semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti riguardanti i trasferimenti finanziari all'estero; con la razionalizzazione della

[4] Nell'ambito della ristrutturazione della rete diplomatico-consolare, volta a razionalizzare, ma anche a rafforzare la tutela degli interessi italiani, si è proceduto alla chiusura (in alcuni casi all'accorpamento) di 15 uffici e alla riduzione di alcuni posti di funzione.

[5] Ai sensi dell'art. 2, comma 2 del Regolamento gli Istituti italiani di cultura (IIC) sono disciplinati dalla normativa specifica.

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[6].

La "rete estera" del Mae, è costituita da 123 rappresentanze diplomatiche, 9 rappresentanze permanenti presso Enti o Organizzazioni internazionali, 94 uffici consolari di diversi livelli, 92 istituti italiani di cultura[7].

Va ricordato che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, con l'introduzione della cittadinanza europea, tutte le sedi diplomatico-consolari sono tenute a svolgere i propri servizi anche per i cittadini dei paesi dell'Unione europea.

La gestione ordinaria di carattere amministrativo-contabile del bilancio si svolge nell'ambito del quadro normativo generale[8], ma alcune disposizioni "in deroga" sono state introdotte dai provvedimenti legislativi, adottati negli ultimi anni, per la partecipazione italiana a missioni di pace.

Nella nuova impostazione del bilancio in missioni e programmi, al Mae fanno riferimento la missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" e le missioni "trasversali" 32 e 33. Degli 11 programmi della missione 4, in realtà, solo sette sono di specifica competenza del Mae, perché due sono gestiti dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca - Miur (nn. 3 e 5) e due dal Ministero dell'economia e delle finanze - Mef (nn. 10 e 11).

I 7 programmi affidati al Mae sono attuati dai diciannove C.d.R. in cui si articola l'Amministrazione. Non vi è, quindi, una esatta corrispondenza tra C.d.R. e programmi, come avviene in altri Ministeri.

La recente organizzazione del Mae subirà un nuovo riassetto con l'entrata in vigore del nuovo Regolamento in corso di pubblicazione, di cui si anticipano le linee essenziali.

La riforma del Ministero tende ad adeguare le strutture al modello seguito in altri Paesi dell'Unione, superando l'articolazione per aree geografiche dell'apparato centrale a favore di quella tematica, concentrando l'attenzione su alcune priorità e tenendo conto della sempre più stretta connessione con la politica estera dell'Unione europea. Si procede, pertanto, ad una forte riduzione delle Direzioni generali (DG) - da 13 a 8 - alle quali si aggiungono altre 5 strutture di primo livello[9]. Sono state, pertanto, soppresse 5 direzioni generali e il posto di Vice Segretario generale.

Considerando che due DG hanno un carattere trasversale (rispettivamente DG "per le risorse e l'innovazione" e DG "per l'amministrazione, l'informatica e le comunicazioni") le altre 6 seguono la linea indicata di adeguamento tematico alle grandi trasformazioni in atto a livello globale: "affari politici e di sicurezza"; "mondializzazione e questioni globali"; "Unione Europea"; "promozione del sistema paese"; "italiani all'estero e politiche migratorie"; "cooperazione allo sviluppo".

Lo spirito della riforma è riassunto nelle intestazioni delle DG (che corrispondono a 8 C.d.R.). L'obiettivo è: all'interno del nostro Paese, collegare il Ministero con le varie amministrazioni statali, enti territoriali, imprese ed istituzioni culturali (in particolare

---

[6] La gestione finanziaria "avviene secondo i principi della gestione di cassa". L'Amministrazione ha inteso responsabilizzare i titolari degli uffici all'estero, che ne individuano e coordinano le attività e sono legittimati ad assumere in ogni esercizio impegni di spesa di importo non superiore agli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione, cui la spesa è imputata, con l'indicazione dell'esistenza "della relativa copertura finanziaria in termini di cassa" (art. 16 del Regolamento).

[7] Presso ogni rappresentanza diplomatica (compresi i Consolati) ha sinora operato un cancelliere contabile competente per tutte le questioni contabili e per il servizio di cassa. Il Regolamento n. 54/10 ha previsto le figure dell'"esperto amministrativo" e del "commissario amministrativo"; quest'ultimo predispone i bilanci preventivi e consuntivi. Gli Uffici all'estero possono essere autorizzati dal Ministero ad offrire servizi a pagamento alle imprese; possono svolgere attività di promozione della lingua e della cultura italiana, laddove non operino gli IIC; possono stipulare contratti di sponsorizzazione con soggetti pubblici o privati e ricevere da questi donazioni e liberalità. In precedenza, con l'istituzione del Fondo speciale, introdotto dalla legge finanziaria 2007 e attivato a partire dal 2008, erano già state previste, nella rete estera, specifiche modalità contabili, anticipando una certa autonomia (poi disciplinata in modo organico dal Regolamento n. 54/10), consentendo alle sedi di avere finanziamenti attraverso donazioni e contratti di sponsorizzazione. L'art. 37 del citato Regolamento ha soppresso il Fondo speciale.

[8] Per quanto riguarda l'amministrazione centrale le spese sono sostenute in gestione diretta o attraverso funzionari delegati di contabilità ordinaria.

[9] Segreteria generale; Cerimoniale diplomatico della Repubblica; Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero; Servizio stampa e informazione e Servizio per gli affari giuridici del contenzioso diplomatico e dei trattati.

Università), rafforzando quello che si suole definire il "sistema Paese"; verso l'esterno, potenziare l'autonomia e l'efficienza delle rappresentanze diplomatico-consolari e accrescere la presenza italiana nelle diverse organizzazioni internazionali e soprattutto nell'Unione Europea (ponendosi, in quest'ultimo ambito, come terminale delle complesse relazioni tra tutti i soggetti istituzionali interni e le istituzioni comunitarie).

In questo nuovo assetto le Direzioni generali per gli affari politici e di sicurezza; per la mondializzazione e le questioni globali e per l'Unione Europea, promuovono "d'intesa con le altre Direzioni generali competenti, le relazioni bilaterali in tutti i settori", assorbendo, quindi, i rapporti con i singoli paesi rientranti nelle varie aree geografiche. La Direzione generale per l'Unione europea svolge la sua attività nel processo di integrazione europea, concorrendo "con le altre competenti Amministrazioni dello Stato alla definizione delle posizioni italiane", assicurandone "la coerenza presso le istituzioni e gli organi dell'Unione" e curando "i rapporti con la Commissione europea e con le altre istituzioni". Una delle maggiori novità è costituita dalla creazione della DG "per la promozione del Sistema Paese", allo scopo di sostenere la "proiezione estera delle imprese" e la cultura e la lingua italiana.

Partendo dalla considerazione dei forti vincoli di bilancio e dalle riduzioni fissate nella recente legislazione (con la legge n. 133/08 e con le leggi finanziarie degli ultimi anni), la riforma punta sulla razionalizzazione delle strutture e sull'impiego ottimale delle risorse umane, finanziarie e tecnologiche, anche con un rapporto più stretto con le altre Amministrazioni ed, in particolare, con il Mef. In questa ottica si collocano le nuove responsabilità, anche finanziarie, attribuite agli Ambasciatori, visti in una nuova dimensione, che comprende anche più accentuati aspetti gestionali, sì da rispondere, allo stesso tempo, alle esigenze di una presenza attiva nei vari paesi e alle richieste e necessità dei nostri connazionali.

Né vanno tralasciate le nuove rilevanti responsabilità del Mae a seguito della creazione di un Servizio europeo per l'azione esterna (una sorta di corpo diplomatico europeo), che comporterà il distacco di un numero elevato di diplomatici italiani.

A seguito della riorganizzazione, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, l'Amministrazione sarà chiamata ad adottare le misure necessarie per l'adeguamento alla nuova realtà organizzativa. Ciò comporterà l'esigenza di ridisegnare i contenuti delle diverse professionalità. Dovranno, inoltre, essere definiti, anche alla luce della contrattazione integrativa, i criteri per la riqualificazione professionale e quelli di meritocrazia in attuazione delle disposizioni della legge n. 15/2009 e del d.lgs. n. 150/2009.

2.2. Il personale

Quanto al personale, la dotazione organica prevista dal d.P.R. n. 258/2007 (tabelle A e B) è di 8.334 unità, di cui 5.707 di ruolo e 2.627 non di ruolo.

Delle 5.707 di ruolo, 1.135 appartengono alla carriera diplomatica, 52 alla dirigenza, 4.269 alle aree funzionali, 251 all'area della promozione culturale (in quest'ultima la Dirigenza è composta di 14 unità).

Le 2.627 unità non di ruolo sono così ripartite: 2.482 impiegati a contratto e 145 esperti.

Dalle informazioni assunte presso l'Amministrazione l'effettiva presenza in servizio al 31.12.2009 è la seguente:

- carriera diplomatica: 916 unità;
- dirigenza: 44;
- aree funzionali: 3.789;
- contrattisti estero: 2.350[10].

[10] La carriera diplomatica è così articolata: 26 Ambasciatori (con un aumento di 2 unità rispetto al 2008); 213 Ministri plenipotenziari (-4 unità rispetto al 2008); Consiglieri d'ambasciata: 244 (-12 unità); Consiglieri di legazione: 124 (-24 unità); Segretari di legazione: 309 (+19 unità).
Per la dirigenza: 8 di 1° fascia (-2 unità rispetto al 2008 e 36 di 2° fascia (immutato).
Per le aree funzionali: 1.412 unità di 3° (-3 unità rispetto al 2008); 2.347 unità di 2° (-64 unità); 30 unità di 1° (-12 unità).
Per i contrattisti all'estero: 2.350 (+ 124).

L'Amministrazione ha provveduto alle assunzioni di personale nei limiti imposti dalla normativa vigente e ha completato la disciplina della gestione degli incarichi dirigenziali.

Successivamente, con l'emanazione del dPCM 29 maggio 2009, sono state rideterminate le dotazioni organiche:

- la dotazione organica del personale della carriera diplomatica è di 1.120 unità[11];
- la dotazione organica delle qualifiche dirigenziali e delle aree è di 4.103 unità (66 dirigenti e 4.037 delle aree funzionali)[12].

2.3. Il patrimonio

In connessione con gli aspetti organizzativi va segnalato il problema del patrimonio immobiliare del Ministero all'estero, destinato ad uso istituzionale. Esso attualmente risulta costituito da circa 300 immobili adibiti ad uffici, residenze o alloggi per il personale. Va precisato che nella cifra indicata vanno inclusi circa trenta beni di diversa origine che non hanno destinazione istituzionale e per i quali, stando alle informazioni assunte presso l'Amministrazione, sono state avviate misure di razionalizzazione. Il Ministero ha fatto rilevare che quasi tutte le sedi richiedono onerosi interventi di manutenzione e restauro (calcolati in circa 800 milioni)[13]. Per far fronte a questa situazione il Mae ha concordato con l'Agenzia del Demanio un piano di dismissioni e di recupero di fondi da destinare alla manutenzione del patrimonio immobiliare[14]. Ciononstante permane il problema di continuare a salvaguardare gli immobili all'estero per contrastare il loro continuo deterioramento ed il conseguente deprezzamento, compromettendo in alcuni casi lo stesso mantenimento in uso e creando anche vere proprie situazioni di rischio[15].

A ciò va aggiunta un'altra criticità costituita dagli alti costi di locazione - pari a 29 milioni - sostenuti per alcune rappresentanze diplomatiche site in immobili in affitto[16]. In considerazione della grave crisi economica in cui versa il nostro Paese, l'Amministrazione dovrebbe prendere ogni misura atta a ridurre tali costi.

3. Funzionamento e attività del SECIN[17]

In questo contesto assume un rilievo particolare l'attività del Servizio di controllo interno (SECIN), che nel 2009, come nelle altre amministrazioni, è stato sostituito, in attuazione del

---

[11] Così distribuita: Ambasciatori: 28; Ministri plenipotenziari: 208; Consiglieri d'Ambasciata: 242; Consiglieri di legazione: 254; Segretari di legazione 388.

[12] I 66 dirigenti sono così distribuiti: Prima fascia: 8; Seconda fascia: 44; Seconda fascia dell'area culturale: 14.
Le Aree sono così articolate: Area Terza: 1.337; Area Terza-Area della promozione culturale 214; Area Seconda: 2.454; Area Prima: 32.

[13] In realtà dal 2004 non sono stati più rifinanziati gli specifici capitoli di spesa (7245 e 7246), che, con uno stanziamento per sette anni di 150 miliardi di lire, avevano consentito all'Amministrazione di realizzare importanti interventi sul patrimonio. A ciò si aggiunge che con l'entrata in vigore della legge finanziaria 2006, non è stata più possibile l'assegnazione dei fondi derivanti da eventuali vendite di immobili non più utilizzati. Un parziale recupero di fondi da finalizzare ad interventi sul patrimonio si è avuto con l'applicazione di quanto disposto dalla legge finanziaria 2007, che ha previsto la possibilità di destinare al patrimonio un quota non inferiore al 30 per cento degli introiti derivanti da un piano di dismissioni di immobili non più utilizzati a fini istituzionali.

[14] A tal fine sono stati emessi tre decreti del Ministro degli affari esteri: n. 214 del 5.11.2007, per la dismissione di 15 immobili, n. 43 del 21.4.2009 (per la definitiva alienazione di questi stessi (15 immobili), n. 78 dell'11.6.2009 (che ha aggiunto altri 7 immobili al piano di dismissione). Dei 22 immobili, sono stati venduti quelli di Esch (Lussemburgo) e Edimburgo.

[15] Sia in termini di *security* (terrorismo etc.), come a Manila e Teheran, che di *safety* (sicurezza sui luoghi di lavoro, incendi etc.), come al Consolato di Londra, a La Valletta, Stoccolma, Algeri, Accra, Lagos, Atene, Toronto, e in alcuni Istituti italiani di cultura (a Istanbul, Lisbona, Buenos Aires per il Teatro Coliseo).

[16] Per queste si calcolano importi annui compresi tra i 350 mila euro e gli 800 mila euro riguardanti sedi come Sydney, Onu New York, Kiev, Baku, Seoul, Singapore, Canton, Zurigo, Francoforte, Shangai.

[17] Sui servizi di controllo interno e gli Organismi indipendenti di valutazione v. Deliberazione n. 11/2010/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato.

citato d.lgs. n. 150/09, dal nuovo "Organismo indipendente di valutazione"(OIV) con struttura monocratica.

Il SECIN nel 2009 ha svolto la sua attività istituzionale, effettuando la verifica dell'attuazione degli obiettivi assegnati ai vari C.d.R. a consuntivo del 2008 e successivamente, con cadenza quadrimestrale, il monitoraggio degli stessi.

Dalle informazioni fornite dal SECIN stesso nel 2008 si è registrato il raggiungimento di tutti gli obiettivi. Al termine del 2009 è emerso che sono state svolte tutte le attività programmate dai C.d.R., con il raggiungimento dei 25 obiettivi strategici e dei 42 obiettivi operativi indicati nei documenti programmatici (due obiettivi di competenza del C.d.R. Cerimoniale e del C.d.R. Ispettorato sono stati realizzati al 110 per cento). Poiché, come risulta dall'esame puntuale delle attività svolte, appare in realtà che non tutti gli obiettivi siano stati raggiunti (ad esempio nel settore della cooperazione allo sviluppo), il nuovo organismo di valutazione dovrebbe forse compiere una riflessione più approfondita sugli indicatori e sui criteri di valutazione.

Particolare attenzione è stata dedicata al programma di controllo di gestione per far fronte, anche con un'adeguata attività formativa, alle carenze riscontrate per quanto riguarda gli indicatori e i Piani d'azione, soprattutto al fine di fornire un idoneo supporto al controllo strategico.

Considerando il contenuto degli obiettivi raggiunti se ne possono menzionare alcuni dei più significativi: i risultati del "G8" tenuto all'Aquila; l'azione per la riforma del Consiglio di sicurezza; le iniziative, nell'ambito dell'UE, per la ratifica e l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e per la presenza italiana nelle azioni di politica estera e di difesa (PESC-PESD); le relazioni multilaterali e bilaterali per la pace in Medio oriente, in Iraq, Afghanistan e Pakistan; per gli Accordi con la Libia e la Tunisia; per l'attenzione alla Russia e a varie aree geografiche (Asia, Area balcanica).

Il Ministero dell'interno

1. Premessa
2. Esame del consuntivo: *2.1. Andamenti generali; 2.2 Gli oneri sommersi ed i riconoscimento di debito.*
3. Le direttive del Ministro e le note preliminari
4. L'organizzazione

1. Premessa

I compiti del Ministero dell'interno sono definiti dall'art. 14 del d.lgs. n. 300 del 1999[1] e riguardano i rapporti con le autonomie locali, la rappresentanza di Governo e dello Stato sul territorio, la tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica, la difesa civile ed il soccorso, la tutela dei diritti civili, la cittadinanza, l'immigrazione e l'asilo.

La stessa legge individua le aree funzionali nel cui ambito il Ministero esercita le funzioni di competenza: garanzia della regolare costituzione degli organi elettivi degli enti locali e del loro funzionamento, finanza locale, servizi elettorali, vigilanza sullo stato civile e sull'anagrafe e attività di collaborazione con gli enti locali; tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica e coordinamento delle forze di polizia; amministrazione generale e supporto dei compiti di rappresentanza generale di governo sul territorio; tutela dei diritti civili, ivi compresi quelli delle confessioni religiose, di cittadinanza, immigrazione e asilo; organizzazione e funzionamento delle strutture centrali e periferiche dell'amministrazione, con particolare riguardo alle politiche del personale dell'amministrazione civile e alla promozione e sviluppo delle relative attività formative nonché alla gestione delle risorse strumentali e finanziarie del Ministero oltre, attraverso il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, le altre funzioni assegnate dalla normativa vigente in materia di soccorso pubblico, protezione civile, prevenzione e spegnimento degli incendi (inclusi gli incendi boschivi), difesa civile.

Prima di passare all'esame del consuntivo 2009, le cui risultanze saranno riprese in sede di esame sull'attuazione delle singole missioni, si precisa che allo stato di previsione del bilancio del Ministero dell'interno è allegato il bilancio del Fondo Edifici di Culto, amministrato dalla Direzione centrale per l'amministrazione del Fondo Edifici di Culto, del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, in sede centrale e dalle Prefetture, Uffici Territoriali del Governo, a livello provinciale.

---

[1] D.lgs. 30 luglio 1999, n. 300, art. 14 sostituito dall'art 1 del DL. 7 settembre 2001, n. 343, nel testo modificato dalla legge di conversione 9 novembre 2001, n. 401; art. 1 del d.lgs. 30 ottobre 2003, n. 317.

2. Esame del consuntivo

2.1. Andamenti generali

Complessivamente, gli stanziamenti definitivi (Tabella 1) ammontano a circa 31,391 miliardi (29,463 nel 2008), il 4 per cento sul bilancio dello Stato (rispetto al 3,9 del 2008, al 3,8 del 2007 ed al 4,2 del 2006).

Nonostante l'incremento complessivo di 1,928 miliardi rispetto al 2008 (+6,5 per cento), se si considerano i 18,154 miliardi di trasferimenti agli Enti locali (pari al 57,8 per cento dell'intero stanziamento), le risorse effettive che sono state assegnate all'Amministrazione per i compiti di istituto hanno subito un minore incremento assoluto, pari a circa 1,160 miliardi (da 12,079 miliardi nel 2008 a 13,237), tuttavia migliore in termini percentuali (+9,6 per cento) sul totale al netto dei menzionati trasferimenti.

Per comprendere l'esatta portata di questo incremento è necessario considerare che nell'anno in esame, in corso di esercizio, l'Amministrazione ha beneficiato in particolare di uno stanziamento aggiuntivo per il ripiano dei debiti pregressi di 791,6 milioni ai sensi del DL n. 185 del 2008[2] che, come vedremo in seguito, ha fatto crescere la spesa per la voce "consumi intermedi".

Al netto di questa assegnazione straordinaria, che si riferisce a prestazioni già rese all'Amministrazione negli anni precedenti e che non è stata destinata a coprire le spese per servizi ed attività relativi al 2009, gli stanziamenti definitivi accertano un incremento di circa 366 milioni (+3 per cento).

Al valore complessivo degli stanziamenti definitivi hanno altresì contribuito, sempre con assegnazioni in corso di esercizio, 115 milioni per gli adeguamenti retributivi del personale della Polizia di Stato (ex d.P.R. n. 51 del 2009[3]), 100 milioni per il finanziamento del Fondo unico giustizia[4] e 90 milioni per l'emergenza seguita al sisma che ha colpito l'Abruzzo.

Approfondendo l'analisi del bilancio per Centri di Responsabilità, e tenendo conto anche dell'assegnazione straordinaria di cui si è detto, si osserva che le risorse del Dipartimento per gli affari interni e territoriali sono cresciute di 1,059 miliardi (complessivamente, rappresentano il 3,4 per cento dell'interno stanziamento dell'Amministrazione ed il 2,2 per cento al netto dei trasferimenti agli enti locali), di 171 milioni le assegnazioni del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile (complessivamente lo 0,5 per cento dell'intero stanziamento e l'1,3 al netto dei trasferimenti), di 103,5 milioni quelle del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (pari allo 0,3 per cento dell'intero stanziamento ed allo 0,8 sempre al netto degli stanziamenti) e di 914 milioni quelle del Dipartimento della pubblica sicurezza (il 2,9 per cento sull'intero stanziamento ed il 6,9 al netto degli stanziamenti). Mentre sono stati ridotti gli stanziamenti del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione (-74 milioni), soprattutto per la trasformazione del SISDE in Agenzia informazione e sicurezza interna (AISI) e per il conseguente trasferimento di fondi dal Ministero dell'interno al Ministero

---

[2] DL 29 novembre 2009, n. 115, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2. L'art. 9 del decreto legge, relativamente agli anni 2008 e 2009, ha disposto che le risorse messe a disposizione dal comma 12, primo periodo, del DL 2 luglio 2007, n. 81 (pari a 5,7 miliardi), per la liquidazione da parte dell'Agenzia delle entrate dei rimborsi dovuti a seguito della sentenza della Corte di giustizia della Comunità europea del 14 settembre 2006, siano iscritte, nella quota disponibile, sul fondo istituto dall'art. 1, comma 50, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per provvedere alla estinzione dei crediti, maturati nei confronti dei ministeri alla data del 31 dicembre 2007, il cui pagamento rientri, secondo i criteri di contabilità nazionale, tra le regolazioni debitorie pregresse, anche sulla base della circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 7 del 5 febbraio 2008, nonché siano trasferite all'Agenzia delle entrate per i rimborsi richiesti da più di dieci anni per la successiva erogazione ai contribuenti.

[3] D.P.R. 16 aprile 2009, n. 51, di recepimento dell'accordo sindacale per le Forze di polizia ad ordinamento civile e del provvedimento di concertazione per le Forze di polizia ad ordinamento militare, integrativo del d.P.R. 11 settembre 2007, n. 170, relativo al quadriennio normativo 2006-2009 e al biennio economico 2006-2007.

[4] Il Fondo unico giustizia è gestito, ai sensi dell'art. 2, del DL 16 settembre 2008, n. 143 da Equitalia Giustizia S.p.A. Il comma 7 dell'art. 2 prevede che le somme derivanti dai proventi di cui al comma 2 del medesimo articolo, siano destinate, in misura non inferiore ad un terzo al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico.

dell'economia e delle finanze[5], e del Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (-246 milioni).

Come già osservato, i trasferimenti agli Enti locali sono cresciuti rispetto al precedente esercizio di 770 milioni, che diventano +3,138 miliardi rispetto al 2007 per effetto in particolare della compensazione a favore dei Comuni per il minor gettito dell'ICI a seguito dell'abolizione dell'imposta sulla prima casa.

La tabella che segue illustra, per Centri di Responsabilità, gli andamenti degli stanziamenti definitivi nel quinquennio 2005/2009.

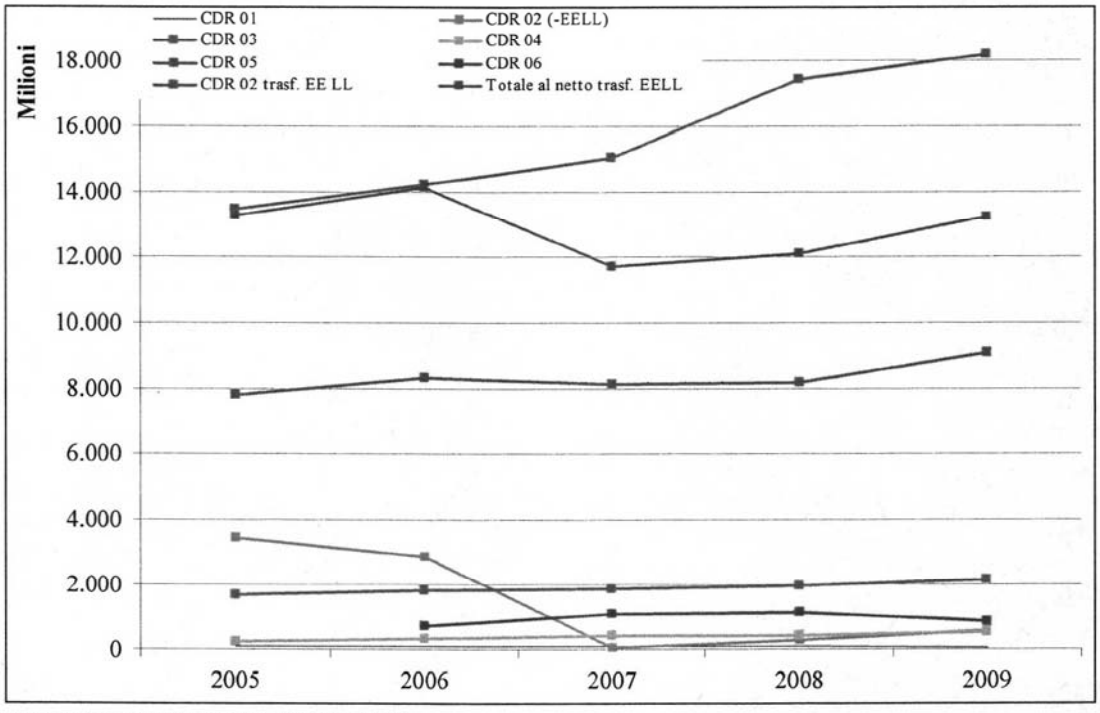
TABELLA 1

(migliaia di euro)

descrizione CDR	cod CdR	2005	2006	2007	2008	2009
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	CdR 01	92.474	83.576	103.750	105.383	31.354
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	CdR 02 (-EELL)	3.441.339	2.866.809	64.506	271.982	561.145
Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	CdR 03	1.688.226	1.821.922	1.861.794	1.973.343	2.144.318
Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	CdR 04	248.729	324.793	407.185	438.845	542.429
Dipartimento della pubblica sicurezza	CdR 05	7.804.270	8.325.377	8.128.805	8.166.268	9.080.210
Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	CdR 06		690.967	1.110.123	1.123.585	877.886
	CdR 02 trasf. EE LL	13.473.898	14.197.382	15.016.495	17.383.865	18.154.091
	Totale al netto trasf. EELL	13.275.037	14.113.444	11.676.163	12.079.407	13.237.342
	Totale complessivo	26.748.935	28.310.826	26.692.658	29.463.272	31.391.433

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

FIGURA 1



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[5] Legge del 3 agosto 2007 n. 124 "Sistema di informazione per la sicurezza della Repubblica e nuova disciplina del segreto".

Gli stanziamenti iniziali per effetto di variazioni compensative ed integrative sono aumentati complessivamente di 4,148 miliardi (+ 15,23 per cento), di cui circa 1,595 con la legge di assestamento e 2,553 con provvedimenti di variazione di bilancio. Gli aumenti in corso di esercizio hanno interessato tutti i Centri di Responsabilità ad eccezione del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione (C.d.R. 1), le cui risorse sono state ulteriormente ridotte di circa 2,3 milioni.

L'incremento maggiore (circa 2 miliardi) ha interessato il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, seguito dal Dipartimento della pubblica sicurezza (+circa 1,3 miliardi), il Dipartimento dei vigili del fuoco (+407,4 milioni), il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione (+257 milioni) ed il Dipartimento per le politiche de personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie (+ circa 132,8 milioni).

In termini percentuali, rispetto al valore delle risorse iniziali dei singoli Centri di Responsabilità, il Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione ha visto aumentare i propri stanziamenti iniziali di circa il 90 per cento. Se si tiene conto che nel 2008 gli stanziamenti definitivi sono stati pari circa 439 milioni, la previsione iniziale per il 2009 di circa 285 milioni appare essere stata fortemente sottostimata.

Gli altri incrementi percentuali sono stati del 23,45 per cento per il Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, del 17,82 per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, del 16,62 per il Dipartimento della pubblica sicurezza, del 12,35 per il Dipartimento per gli affari interni territoriali.

Agli aumenti di cui si è già detto, devono essere aggiunte in particolare le assegnazioni per il finanziamento del Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere (100 milioni, ex DL n. 11 del 2009[6]), per l'emergenza determinata dal sisma in Abruzzo (90 milioni, ex DL n. 39 del 2009) e per la sicurezza pubblica (35 milioni ex legge n. 94 del 2009[7]).

L'Ufficio centrale del bilancio (UCB) presso il Ministero ha segnalato una possibile criticità a seguito della disposizione del comma 13 dell'art. 60 del richiamato DL n. 112, che ha portato l'ambito di osservazione dell'UCB sul rispetto delle originarie previsioni di spesa dal capitolo al programma di spesa. Tale previsione potrebbe rendere più difficile l'emersione delle reali situazioni debitorie, che possono risultare in tutto o in parte compensate da stanziamenti ancora disponibili nell'ambito del programma, ma non per questo effettivamente disponibili per evitare il formarsi di oneri latenti.

Anche alla luce dei dati di consuntivo degli ultimi anni, che hanno visto il formarsi di una situazione debitoria assai consistente che impedisce anche una corretta programmazione, attesa la necessità di coprire con le risorse di competenza prestazioni già rese e da ricondurre ad impegni assunti a carico di esercizi precedenti, si richiama l'attenzione sull'osservazione dell'UCB al fine di una valutazione in merito alle conseguenze della richiamata disposizione.

La crescita degli stanziamenti di competenza in corso di esercizio ha compensato i tagli lineari che sono stati disposti in applicazione degli artt. 60 e 61 del DL n. 112 del 2008[8], pari a 414 milioni e la riduzione per effetto dell'art. 1, comma 507, della legge n. 296 del 2006[9] (Finanziaria 2007) di 231 milioni.

Al lordo dei trasferimenti (correnti e in conto capitale), la maggior parte delle risorse è destinata alla spesa diretta di parte corrente (28,845 miliardi a fronte di 2,545 di parte capitale); la quota maggiore è assegnata per le spese di funzionamento (11,2 miliardi, spese per il personale, acquisto di beni e servizi e imposte sulla produzione) in particolare per le forze di polizia.

---

[6] DL 23 febbraio 2009, n. 11 "Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica e di contrasto alla violenza sessuale, nonché in tema di atti persecutori".

[7] Legge 15 luglio 2009, n. 94 "Disposizioni in materia di sicurezza pubblica".

[8] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

[9] Legge 27 dicembre 2006, n. 296

TABELLA 2

(migliaia di euro)

Titolo di Spesa	Macroaggregato	CdR Spese		Stanziamento definitivo di competenza	Percentuale sul totale
titolo I - spese correnti	funzionamento	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	31.254	0,10%
		2	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	39.660	0,13%
		3	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.021.821	6,44%
		4	Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	48.315	0,15%
		5	Dipartimento della pubblica sicurezza	8.246.987	26,27%
		6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	820.828	2,61%
		Totale *macroaggregato*		**11.208.865**	**35,71%**
	interventi	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	0	0,00%
		2	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	16.940.680	53,97%
		3	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	2.092	0,01%
		4	Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	397.162	1,27%
		5	Dipartimento della pubblica sicurezza	97.893	0,31%
		6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	0	0,00%
		Totale macroaggregato		**17.437.827**	**55,55%**
	oneri comuni di parte corrente	3	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	8.598	0,03%
		4	Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	0	0,00%
		5	Dipartimento della pubblica sicurezza	153.070	0,49%
		6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	37.594	0,12%
		Totale macroaggregato		**199.262**	**0,63%**
	Totale titolo			**28.845.954**	**91,89%**
titolo II - spese in conto capitale	investimenti	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	100	0,00%
		2	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	1.733.963	5,52%
		3	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	111.807	0,36%
		4	Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	96.952	0,31%
		5	Dipartimento della pubblica sicurezza	582.260	1,85%
		6	Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	19.464	0,06%
		Totale macroaggregato		**2.544.547**	**8,11%**
	oneri comuni di conto capitale	2	Dipartimento per gli affari interni e territoriali	932	0,00%
		Totale macroaggregato		**932**	**0,00%**
	Totale titolo			**2.545.479**	**8,11%**
Totale				**31.391.433**	**100,00%**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni complessivi sono stati pari al 97,6 per cento della massa impegnabile (31,7 miliardi), mentre gli impegni sulla competenza hanno raggiunto il 97,4 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza (31,4 miliardi).

Sulla massa spendibile i pagamenti (35,4 miliardi) hanno rappresentano l'89,5 per cento e sugli impegni di competenza (30,5 miliardi) il 96 per cento. I residui passivi relativi al 2009 ammontano pertanto a 1,2 miliardi.

Per il 2010 alla voce consumi intermedi sono assegnati 1,145 miliardi con un incremento rispetto agli stanziamenti iniziali del 2009 del 2,7 per cento.

Con riguardo alle spese per consumi intermedi, la tabella che segue mette a confronto gli stanziamenti iniziali e definitivi di competenza, distinti per Centro di Responsabilità amministrativa, relativamente agli anni 2007, 2008 e 2009.

Il forte incremento in corso di esercizio degli stanziamenti è da ricondurre alle assegnazioni straordinarie per il ripiano dei debiti pregressi, che ha interessato in particolare il Dipartimento per gli affari interni e territoriali ed il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile.

TABELLA 3
(migliaia di euro)

CONSUMI INTERMEDI

	2007			2008			2009		
Cdr Spese	**Stanziamento iniziale di competenza**	**Stanziamento definitivo di competenza**	**VAR %**	**Stanziamento iniziale di competenza**	**Stanziamento definitivo di competenza**	**VAR %**	**Stanziamento iniziale di competenza**	**Stanziamento definitivo di competenza**	**VAR %**
1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	810	70.820	8645,46%	1.434	70.741	4834,40%	6.051	3.361	-44,46%
2 Dipartimento per gli affari interni e territoriali	17.123	26.485	54,67%	16.030	244.692	1426,46%	5.401	532.787	9763,95%
3 Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	106.298	192.512	81,11%	108.858	186.275	71,12%	76.119	268.678	252,97%
4 Dipartimento per le liberta' civili e l'immigrazione	5.243	11.103	111,76%	4.284	10.495	144,99%	6.399	17.151	168,03%
5 Dipartimento della pubblica sicurezza	947.845	1.175.593	24,03%	955.795	1.127.205	17,93%	847.059	1.521.042	79,57%
6 Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	271.374	200.392	-26,16%	438.565	171.059	-61,00%	174.219	295.530	69,63%
Totale	**1.348.693**	**1.676.903**	**24,34%**	**1.524.966**	**1.810.467**	**18,72%**	**1.115.249**	**2.638.550**	**136,59%**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Conclusivamente, la voce "consumi intermedi" pesa sull'intero bilancio del Ministero per l'8,4 per cento e, rispetto al 2008, ha subìto in termini assoluti un incremento di 828 milioni, che si riduce a 72,3 milioni al netto dell'assegnazione straordinaria per il ripiano dei debiti sommersi.

L'efficacia degli interventi di contenimento della spesa che si sono sviluppati negli ultimi anni deve essere valutata tenendo anche conto del formarsi dei debiti a seguito delle spese che non trovano capienza nell'esercizio finanziario nel quale sono disposte le spese.

I tagli non selettivi, che richiedono una preventiva valutazione delle voci di spesa sopravvalutate rispetto alle effettive esigenze, determinano solo apparentemente dei risparmi, potendo determinare nel concreto solo lo spostamento a carico degli esercizi futuri degli oneri per prestazioni rese. Il paragrafo che segue illustra l'andamento dei debiti pregressi che da diversi esercizi si sono formati a carico del bilancio del Ministero dell'interno, sui quali la Corte

si è soffermata nelle relazioni al Parlamento relative agli ultimi esercizi finanziari, sottolineando la necessità che i provvedimenti di contenimento della spesa siano accompagnati da interventi strutturali sulla organizzazione.

La particolare contingenza economica che richiede l'ulteriore contenimento della spesa pubblica, deve indurre a considerare con la massima attenzione la stretta correlazione tra la struttura della organizzazione e l'entità delle risorse necessarie per il suo funzionamento. Il Ministero, in considerazione della specialità delle funzioni svolte, assicura un'ampia presenza sul territorio nazionale funzionale a garantire la tutela dell'ordine pubblico, gli interventi di soccorso, i rapporti con i livelli locali di governo.

Il problema della verifica della dislocazione e della consistenza delle strutture periferiche, in particolare dei presidi territoriali delle Forze di polizia per una loro ricollocazione più funzionale ad un efficace controllo del territorio, con l'eliminazione di duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti operativi, non è nuovo all'Amministrazione ma non ha ancora trovato soluzione.

La necessità di interventi strutturali è sollecitata anche dalla rigidità della spesa del Ministero, che presenta stanziamenti determinati da fattori legislativi per il 54 per cento, da oneri inderogabili dal 37 per cento e solo per il 9 per cento da spese discrezionali.

2.2. Oneri sommersi e riconoscimenti di debito

A seguito della circolare della Ragioneria generale dello Stato n. 7 del 2008, sono stati accertati debiti pregressi al 31 dicembre 2007 per circa 708 milioni. Su questa base, il Ministero dell'economia e delle finanze ha previsto una assegnazione di circa 524,5 milioni, impegnati dall'Amministrazione nella quasi totalità.

Successivamente, è stata effettuata un'ulteriore ricognizione alla data del 31 dicembre 2008, che ha portato ad un nuovo riparto del fondo per l'estinzione dei debiti pregressi per 267 milioni, a fronte dei 279 milioni quantificati dall'Amministrazione. Di questa somma rimangono da impegnare circa 3,5 milioni.

Già nel triennio 2006/2008 erano stati assegnati per la medesima finalità rispettivamente 35,25 milioni, 34,5 milioni e 19 milioni, che si erano dimostrati insufficienti.

Tra i capitoli di spesa sui quali gravava la quota maggiore di debiti pregressi: il 2731/13 (Dipartimento della pubblica sicurezza.- spese di gestione, manutenzione ed adattamento immobili ed impianti) con 93,1 milioni di stanziamento per i debiti accertati al 2007 e circa 23 milioni per il 2008 (cap.2731/14); il 1310/4 (Dipartimento per gli affari interni e territoriali - spese per esigenze connesse ai servizi elettorali) per il 2007 con 85,3 milioni di assegnazioni e 1310/5 per il 2008 con 30,4 milioni; il 1901/24 (Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile – spese per acquisto di beni e servizi) per il 2007 con circa 60 milioni di stanziamento e 1901/25 per il 2008 con circa 26 milioni.

Come già osservato, i debiti pregressi riguardano nella totalità i consumi intermedi. La tabella che segue illustra l'incidenza percentuale sugli stanziamenti definitivi della assegnazione dei 791,6 milioni con l'indicazione dell'anno cui fanno riferimento.

TABELLA 4

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA E DEBITI PREGRESSI PER CONSUMI INTERMEDI

(milioni di euro)

Consumi intermedi		Stanz. def. di competenza	*di cui per debiti pregressi*			incidenza
		2009	2007*	2008**	totale	
acquisto di beni	beni di consumo	98	47	3	50	51%
	pubblicazioni periodiche	1				0
Totale acquisto beni		**99**	**47**	**3**	**50**	**50%**
acquisto di servizi	noleggi locazioni e leasing operativo	471		1	1	0%
	manutenzione ordinaria e riparazioni	328	1	21	21	7%
	utenze servizi ausiliari e spese di pulizia	417	137	67	204	49%
	spese postali e valori bollati	11				0%
	corsi di formazione	18	1		1	7%
	accertamenti sanitari	1				0%
	spese di rappresentanza relazioni pubbliche convegni mostre pubblicità	57	51		51	89%
	commissioni comitati consigli	5				0%
	compensi per incarichi continuativi	4				0%
	studi consulenze indagini	0				0%
	indennità di missione e rimborsi spese viaggi	76				0%
	altri servizi	1.135	287	176	463	41%
	canoni FIP	17				0%
Totale acquisto servizi		**2.540**	**477**	**265**	**742**	**29%**
Totale complessivo		**2.639**	**525**	**267**	**792**	**30%**

* decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007, n. 021945.

** decreto di variazione per somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2008, n. 102146.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del SI RGS CDC.

I riconoscimenti di debito hanno comportato una spesa di circa 2 milioni, confermando un *trend* decrescente che si era già osservato nel precedente esercizio (da 89,5 milioni nel 2007 a 5,8 milioni del 2008). Le cause di tale riduzione almeno in parte potrebbero essere ricondotte alle indicazioni contenute nella circolare n. 7 del 2008 della Ragioneria generale dello Stato, che qualificando come maggiore spesa rispetto al preventivato quello che prima veniva considerato come riconoscimento di debito, ha limitato le ipotesi di ricorso allo strumento del riconoscimento di debito e, di fatto, determinando il forte decremento. Le spese legate ad oneri incomprimibili sono state pari a circa 22,3 milioni.

Una particolare attenzione merita il fenomeno delle eccedenze di pagamento che hanno registrato un deciso decremento rispetto al precedente esercizio pur mantenendo un livello elevato (75 milioni rispetto a 203 milioni nel 2008). Sono da ricondurre soprattutto ad oneri per il personale.

3. Le direttive del Ministro e le note preliminari

La direttiva generale del Ministro per il 2009, sulla base delle priorità del programma di governo individuate per ciascuna missione istituzionale[10], definisce le priorità politiche del Ministro ed indica gli obiettivi strategici.

[10] Per la missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di governo e dello Stato", il rilancio dello sviluppo, i servizi ai cittadini, un piano straordinario di finanza pubblica; per le missioni "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" e "ordine pubblico e sicurezza", il rilancio dello sviluppo, il Sud, il federalismo, un piano straordinario di finanza pubblica; per la missione "soccorso civile", i servizi ai cittadini, il rilancio dello sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica; per la missione "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", una maggiore sicurezza e giustizia, il sostegno alla famiglia ed ai giovani, il Sud, il rilancio dello

Gli obiettivi strategici coincidono sostanzialmente con le priorità politiche, e sono ulteriormente articolati in piani di azione, assegnati ai diversi Centri di Responsabilità, con l'individuazione delle missioni e dei programmi di riferimento e delle risorse attribuite.

Come già accaduto nel precedente esercizio finanziario, la direttiva generale del Ministro é stata seguita da un altro atto di indirizzo (in data 14 agosto 2009) con il quale sono state dettate disposizioni nell'approssimarsi dell'inizio del campionato di calcio 2009/2010. In particolare, è stata sottolineata l'importanza dell'attuazione del programma cd. "tessera del tifoso" varato dall'Osservatorio sulle manifestazioni sportive stadi per contrastare la violenza negli stadi[11].

Nel corso dell'anno sono state emanate diverse altre direttive, riguardanti specifiche materie: la direttiva sulla gestione della presenza dei minori rumeni non accompagnati o in difficoltà presenti sul territorio nazionale, del 20 gennaio; la direttiva sulla c.d. detta "tessera del tifoso" per contrastare la violenza degli stadi; la direttiva che definisce i criteri per gli addetti ai servizi di controllo durante gli spettacoli nei luoghi aperti al pubblico e fissa le modalità per la selezione e la formazione.

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, trattandosi di indicatori di realizzazione fisica.

L'Amministrazione ha comunicato che è in corso di predisposizione la relazione del Servizio di controllo interno sull'attività svolta nel 2009.

Con d.m. del 30 aprile 2010 è stato costituito, ai sensi del d.lgs. n. 150 del 2009, in forma collegiale, l'organismo indipendente di valutazione della *performance*.

4. L'organizzazione

Alla struttura centrale del Ministero, articolata in sei Centri di Responsabilità[12], si affianca una struttura periferica costituita dalle prefetture, centri di costo del Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, nel ruolo di rappresentanza del Governo sul territorio, dai comandi provinciali, dalle direzioni interregionali e dalle scuole di formazione dei vigili del fuoco, strutture periferiche del Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile e, in ogni provincia, dalle questure e dagli istituti di istruzione della polizia di Stato, strutture periferiche del Dipartimento di pubblica sicurezza.

L'istituzione, negli ultimi anni di nuove Province ha comportato come diretta conseguenza l'ampliamento della rete periferica dell'Amministrazione, con l'istituzione, tra gli altri, di nuovi uffici (prefetture, questure, comandi dei vigili del fuoco ecc.).

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore già nella legge finanziaria 2007[13] che ha introdotto una serie di norme che

---

sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica; per l'ultima missione, "servizi istituzionali delle amministrazioni pubbliche", il rilancio dello sviluppo ed un piano straordinario di finanza pubblica. Priorità del programma di governo confermate per il 2010.

[11] In particolare, il programma prevedeva il rilascio della "tessera del tifoso" ed entro il 31 dicembre del 2009 la realizzazione in ciascun settore degli impianti con capienza superiore a 7.500 spettatori (o comunque a norma) di "corsie dedicate" per i possessori della "tessera del tifoso" e dei loro familiari o accompagnatori. Varchi preferenziali che dovevano essere strutturati in modo da essere immediatamente individuabili e dotati di sistema di lettura elettronica in modo da agevolare e velocizzare al massimo le operazioni di controllo all'accesso allo stadio e consentire il più rapido e confortevole passaggio degli spettatori.

[12] Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro; Dipartimento per gli affari interni e territoriali; Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile; Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione; Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento per le politiche del personale, dell'amministrazione civile e per le risorse umane e strumentali.

[13] Legge 27 dicembre 2006, n. 296.

L'organizzazione degli uffici centrali di livello dirigenziale generale è disciplinata dal d.P.R. n. 398 del 2001. Successivamente, è stato approvato l'art. 1, comma 404, lett. a), della legge finanziaria 2007 che ha introdotto

prevedevano la riduzione degli uffici di livello dirigenziale (art. 1, comma 404), la gestione unitaria del personale e di servizi comuni, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, la soppressione (comma 430) a decorrere dal 1° dicembre 2007 delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato (previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato).

La riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, che doveva essere realizzata con la ricomposizione ad unità del Dipartimento per affari interni e territoriali con quello delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie, individuata quale priorità già nella direttiva del Ministro del 26 febbraio 2007, è rimasta inattuata. Come non è stato dato seguito al disposto del comma 435 che, per conseguire un più razionale impiego delle risorse umane, logistiche, tecnologiche e dei mezzi delle Forze di Polizia, ha previsto la predisposizione di piani pluriennali, di carattere interforze, di riarticolazione e ridislocazione dei presìdi territoriali delle Forze di Polizia. Si era preferito perseguire l'obiettivo di realizzare una riduzione della spesa corrente per locazioni, manutenzioni e canoni di servizio, quantificata dalla "finanziaria" in misura almeno pari al 5 per cento entro l'anno 2007 e ad un ulteriore 5 per cento entro l'anno 2008, attraverso risparmi che incidono strutturalmente sulla dislocazione dei presidi.

Successivamente, l'art. 74 del DL n. 112 del 2008 ha previsto ulteriori interventi di riduzione degli assetti organizzativi per le amministrazioni dello Stato[14], delle dotazioni organiche del personale con qualifica dirigenziale, del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferire al dieci per cento e delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale non inferire al dieci per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti in organico di tale personale.

Nel rinviare al capitolo sull'Organizzazione (Volume I di questa relazione) un approfondito esame degli interventi posti in essere dalle amministrazioni dello Stato per dare attuazione all'art. 74, si osserva che la norma stessa ha escluso dall'applicazione delle disposizioni le strutture del comparto sicurezza delle Forze Armate e del Corpo nazionale dei Vigili del Fuoco, confermando peraltro gli obiettivi fissati dall'articolo in parola da conseguire da parte di ciascuna amministrazione.

Con d.P.R. 24 novembre 2009, n. 210 si è provveduto esclusivamente al riordino degli uffici centrali di livello dirigenziale generale con la soppressione della Direzione centrale per le autonomie, istituita presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali, della Direzione centrale per la documentazione e la statistica e l'Ufficio per i sistemi informativi automatizzati presso il Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la riduzione di una unità della carriera dei prefetti che coadiuvano l'Ispettore generale di amministrazione e sono stati soppressi diversi posti di prefetto.

La relazione tecnica che accompagna il d.P.R. 210 stima un risparmio di circa 4,5 milioni nel 2009, circa 27 milioni nel 2010 e nel 2011[15].

La riduzione dei posti è stata applicata sul solo organico dell'Amministrazione centrale sulla considerazione che il personale della carriera prefettizia impegnato nella rete periferica di

---

l'obbligo di ridurre del 10 per cento gli uffici di livello dirigenziale generale, al fine di ottenere una risparmio lordo di 10 milioni a decorrere dal 2009 ed uno netto di 5 milioni. Il successivo comma 416 ha stabilito che dall'attuazione dei commi 404 e 425-429 si devono conseguire complessivamente risparmi di spesa non inferiori a 20 milioni a decorrere dal 2009. In particolare il comma 425 ha previsto una riorganizzazione degli uffici periferici del Ministero dell'interno.

[14] L'art. 74 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 113 ha previsto la ridimensionamenti degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, incluse le agenzie fiscali, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti pubblici di cui all'art. 70, comma 4, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165.

[15] A regime la spesa per i posti di funzione di dirigenti generali degli uffici centrali prefettizi il risparmio è stimato in circa 2,4 milioni; per i posti dirigenziali non generali in circa 7 milioni; per il personale non contrattualizzato in circa 3,1 milioni.; per la riduzione dell'organico in circa 14,5 milioni (per un totale di circa 27 milioni).

Governo, ancorché non appartenga al comparto sicurezza, svolge in concreto attività riconducibili a questo comparto.

Un ulteriore ridimensionamento delle dotazioni organiche è intervenuto per effetto della nuova disciplina dei trattenimenti in servizio. Sono stati risolti i rapporti di lavoro con il personale che ha compiuto il 65° anno di età e raggiunto i 40 anni contributivi. Disposizioni applicate nei confronti del personale della carriera prefettizia in considerazione della natura del rapporto di impiego di natura pubblicistica e, pertanto, non soggetto agli istituti di autonomia privata; per i dirigenti contrattualizzati le nuove disposizione sono state applicate nel rispetto delle scadenze contrattuali previste.

Una particolare attenzione richiede la problematica relativa al ricorso alle "reggenze" per la copertura di posti di funzione privi di titolare, destinata ancor più ad accentuarsi a seguito dei pensionamenti conseguenti sia alla normativa su richiamata sia all'attuazione del DL n. 78 del 2010[16] in corso di conversione.

[16] DL 31 maggio 2010.

Ministero della difesa

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero.
2. Le innovazioni organizzative; *2.1. L'Impatto di Difesa Servizi S.p.A. sul sistema organizzativo.*
3. La programmazione e le analisi del controllo strategico.

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero.

Nel bilancio del Ministero della difesa, la valenza della missione 5 è sostanzialmente totalizzante. Infatti, non si rileva alcun significativo cambiamento nell'incidenza della spesa collocata nella missione 17 "Ricerca ed innovazione", che presenta stanziamenti corrispondenti allo 0,5 per cento di quelli complessivi del Ministero. La vera spesa per la Ricerca del resto va rinvenuta nell'ambito dei programmi d'armamento. Un'osservazione questa che trova conferma nell'andamento 2009 che evidenzia una sostanziale coincidenza degli esigui stanziamenti con i residui iniziali (114 milioni di residui rispetto a 120 milioni di stanziamenti) e che rimane significativa al 31 dicembre (97,2 milioni).

MISSIONI E PROGRAMMI
ESERCIZIO 2008

(in migliaia)

Missione			Programma	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. mis.	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	402.453,42	5.861.043,15	25,20	5.753.258,54	6.007.396,99	5.898.213,51	248.694,30
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	236.711,74	5.098.985,25	21,92	5.061.277,61	5.182.607,41	4.916.115,54	352.618,26
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	158.253,20	1.806.730,48	7,77	1.793.382,85	1.859.451,73	1.787.411,47	140.669,09
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	231.596,46	2.770.950,68	11,91	2.752.301,35	2.773.449,23	2.694.810,72	269.213,98
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	110.580,30	492.761,44	2,12	482.978,68	500.306,45	455.897,21	117.236,81
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigi. militari	2.132.827,47	7.054.313,23	30,33	6.644.681,63	7.211.786,22	6.685.695,45	1.978.519,07
		7	Sicurezza militare	21.829,41	174.072,67	0,75	174.072,67	192.341,91	186.823,11	8.575,80
			Totale	**3.294.252,00**	**23.258.856,90**	**100,00**	**22.661.953,33**	**23.727.339,94**	**22.624.967,01**	**3.115.527,31**
17	Ricerca ed innovazione	1 1	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	186.178,96	73.627,49	100,00	64.894,40	108.927,49	99.436,25	113.952,60
			Totale	**186.178,96**	**73.627,49**	**100,00**	**64.894,40**	**108.927,49**	**99.436,25**	**113.952,60**

segue

Missione		Programma		Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. mis.	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
32	Servizi istituzionali e generali delle Amministr. pubbliche	2	Indirizzo politico	572,10	21.807,28	27,98	19.978,70	21.817,27	20.174,14	565,05
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3.030,18	56.122,65	72,02	53.029,88	57.903,03	50.589,97	5.013,01
			Totale	**3.602,28**	**77.929,92**	**100,00**	**73.008,57**	**79.720,30**	**70.764,12**	**5.578,07**
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	3.232,00	254.005,57	100,00	0,00	216.762,79	0,00	172.144,27
			Totale	**3.232,00**	**254.005,57**	**100,00**	**0,00**	**216.762,79**	**0,00**	**172.144,27**
			Totale complessivo	**3.487.265,24**	**23.664.419,88**	**100,00**	**22.799.856,30**	**24.132.750,52**	**22.795.167,38**	**3.407.202,25**

MISSIONI E PROGRAMMI
ESERCIZIO 2009

(in migliaia)

N. Mis.	Missione	Prg	Programma	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. St. def. missione	Impegni totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	365.975,34	5.864.240,19	25,66	5.965.915,40	6.037.440,97	5.964.985,97	262.834,96
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	392.778,02	5.041.955,51	22,07	5.079.435,35	5.214.489,83	5.075.336,96	344.607,18
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	160.135,19	1.784.427,00	7,81	1.802.296,31	1.878.569,92	1.803.440,67	133.424,55
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	305.135,33	2.698.848,46	11,81	2.730.938,57	2.760.961,01	2.723.493,92	269.993,52
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	128.507,79	560.187,72	2,45	568.906,82	600.596,67	540.739,86	137.125,30
		6	Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari	2.054.787,55	6.730.290,91	29,45	6.772.644,74	6.538.104,64	6.049.623,89	2.640.803,10
		7	Sicurezza militare	8.575,80	0,00	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
		8	*Missioni militari di* pace	0,00	170.024,58	0,74	0,00	0,00	0,00	170.024,58
			Totale	**3.415.895,02**	**22.849.974,37**	**100,00**	**22.920.137,19**	**23.038.738,85**	**22.166.197,07**	**3.958.813,19**
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della difesa	113.952,60	120.375,48	100,00	108.878,31	140.030,48	126.092,72	97.199,29
			Totale	**113.952,60**	**120.375,48**	**100,00**	**108.878,31**	**140.030,48**	**126.092,72**	**97.199,29**
32	Servizi isittuzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	574,43	22.254,29	27,98	21.772,16	22.263,66	21.793,69	544,00
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	5.246,76	56.992,70	72,02	56.138,82	61.353,27	56.776,71	4.042,49
			Totale	**5.821,19**	**79.246,99**	**100**	**77.910,98**	**83.616,93**	**78.570,40**	**4.586,49**
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	86.027,20	166.753,62	100	0,00	207.929,14	0,00	252.780,83
			Totale	**86.027,20**	**166.753,62**	**100**	**0,00**	**207.929,14**	**0,00**	**252.780,83**
			Totale complessivo	**3.621.696,01**	**23.216.350,45**	**100**	**23.106.926,48**	**23.470.315,39**	**22.370.860,19**	**4.313.379,79**

Gli andamenti complessivi del ministero indicano come nonostante gli stanziamenti definitivi diminuiscano dell'1,9 per cento, rispetto a quelli del 2008, i residui totali aumentano del 19,1 per cento, rispetto a quelli iniziali (da 3.621,70 milioni a 4.313,38) ed ovviamente pesa in questo senso la missione 5 che passa da 3.415,89 a 3.958,81 milioni, con un incremento del 15,9 per cento.

A tale risultato concorre in maniera decisiva il programma 6 che fa capo al C.d.R. Segretariato generale, dove è situata la vera spesa "discrezionale" presso le Direzioni

d'armamento, dove i residui totali finali raggiungono 2.640,80 milioni, dai 2054,79 iniziali, con un incremento del 28,5 per cento.

Per tutti gli altri programmi della missione i residui diminuiscono, salvo nel caso delle Missioni militari di pace dove i 170 milioni di residui totali costituiscono l'ultima *tranche* del finanziamento, conservata per il 2010.

2. Le innovazioni organizzative

Per quanto attiene ai profili organizzativi, le recenti innovazioni intervenute nel sistema ministeriale sono oggetto di opportuno approfondimento, sia per valutare la coerenza di detti interventi con l'impostazione dinamica che veniva evidenziata nella passata relazione, in particolare nel precipuo settore "industriale" della Difesa, sia per l'istituzione di nuovi soggetti di diritto privato come Difesa Servizi S.p.A.

Per quanto attiene alla struttura ministeriale, va detto che sono intervenuti due provvedimenti di diverso livello, che hanno inciso sul sistema organizzativo. Del resto, il processo di riorganizzazione non può dirsi definito, per le ulteriori iniziative in atto che impattano sull'area "tecnico-amministrativa" e sui suoi rapporti con l'area "tecnico – operativa", per le inferenze con il settore industriale della Difesa, del quale si tratta specificamente e per l'intervento della citata Difesa Servizi S.p.A., sia sul piano della valorizzazione del patrimonio che su quello del "*procurement*".

Con il d.P.R. 3 agosto 2009, n.145, nel dare attuazione, ai commi 404 e 416 della legge 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007), come modificati ed integrati dall'art. 74 del DL n. 112/2009, convertito con la legge n. 133/2009, sono stati ridotti gli uffici dirigenziali e non dirigenziali, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 ed al 15 per cento di quelli esistenti, nonché una diminuzione del personale adibito a compiti strumentali e di supporto a non meno del 10 per cento. Nel contempo è stata rideterminata anche la dotazione organica al fine di ottenere un risparmio di spesa anch'esso corrispondente a non meno del 10 per cento.

Con il recente d.m. del 10 febbraio 2010, di natura non regolamentare, si è data applicazione al precedente d.P.R. n. 145/2009, individuando nell'ambito del Segretariato generale e delle Direzioni generali ed i loro Uffici tecnici-territoriali che ad esso fanno capo, nonché degli Uffici centrali del Ministero (del bilancio e delle ispezioni amministrative), gli uffici di livello dirigenziale non generale ed i rispettivi compiti.

Una conseguenza di rilievo, derivante dal d.P.R. citato, è stata quella di eliminare, oltre all'Ufficio per la gestione degli enti dell'area tecnico-industriale (sulla cui reviviscenza si erano espresse perplessità nella precedente relazione) una delle Direzioni generali d'armamento (riducendo il numero complessivo delle Direzioni generali da 10 a 9), la Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali, le cui funzioni sono ora attribuite, al Quarto ed al Sesto reparto del Segretariato generale, mentre la gestione dell'"*Hardware*" sarà ripartita tra le altre Direzioni d'armamento e quella dei lavori e del demanio[1].

In merito, la Corte non può non esprimere le sue perplessità, in quanto tale scelta non appare in linea con la logica sottesa alle "Direzioni di programma" di cui si è ampiamente parlato nella precedente relazione ed alle quali si accenna nel prosieguo, di perseguire la

[1] Art. 8. Soppressione della Direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate.
1. La direzione generale delle telecomunicazioni, dell'informatica e delle tecnologie avanzate è soppressa e, conseguentemente, le relative competenze, strutture e personale, sono attribuiti al IV e al VI reparto del Segretariato generale della difesa, secondo quanto stabilito dall'art. 2, comma 4, lettere b) e d), alla direzione generale degli armamenti terrestri, secondo quanto stabilito dall'art. 5, comma 1, lettera a), in materia di radar tattici per la sorveglianza delle aree di operazioni, alla direzione generale degli armamenti navali, secondo quanto stabilito dall'art. 6, comma 1, lettera a), in materia di radar di sorveglianza marittima, alla direzione generale degli armamenti aeronautici, secondo quanto stabilito dall'art. 7, comma 1, lettera a), in materia di impianti e mezzi per l'assistenza al volo e per la meteorologia e di radar per la difesa aerea, alla direzione generale dei lavori e del demanio, secondo quanto stabilito dall'art. 9, comma 1, lettera a), in materia di predisposizione e implementazione dei sistemi informatici nelle infrastrutture.

massima efficienza degli strumenti a disposizione per raggiungere gli obiettivi prefissati in un contesto ad alto contenuto tecnologico.

Si era, infatti, osservato come a scelte organizzative fortemente legate ai programmi dovessero corrispondere strutture in grado di gestire coerentemente ed univocamente la tecnologia disponibile e, quindi sia l'*Hardware* che il *Procurement* diretto all'acquisizione del medesimo.

Il profilo dell'interoperabilità dei sistemi di comunicazione[2], con la modernizzazione anticipata e la riconfigurazione del sistema radaristico, indica l'esigenza di concentrare su soggetti specifici le competenze in materia, così come per l'informatica, e l'eliminazione di una Direzione di elevato livello tecnologico con il rischio di disperderne le competenze, sia pure per assolvere all'obbligo normativo di diminuire le posizioni dirigenziali di prima e seconda fascia, peraltro perseguibile con diverse opzioni, non si inquadra nel disegno di coerenza apprezzato nel passato esercizio.

Del resto, è sentita dalla stessa Amministrazione, in linea con quanto evidenziato dalla Corte dei conti nella Relazione annuale per l'anno 2008, la necessità di creare una struttura di *governance* nell'area tecnico amministrativa, al fine di centralizzare, appunto in un'unica struttura la funzione di indirizzo, controllo e armonizzazione della stessa attività di acquisizione, allo scopo di garantire, al tempo stesso, sia un approccio ai processi di tipo sistemistico, sia l'integrazione degli aspetti operativi e logistici, sia infine una visione unitaria degli aspetti economico-finanziari, programmatici e tecnici.

2.1. L'Impatto di Difesa Servizi S.p.A. sul sistema organizzativo

L'art. 2, comma 27, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, (legge finanziaria 2010), ha previsto la costituzione della società per azioni denominata "Difesa Servizi S.p.A.", già oggetto del disegno di legge AS 1373, d'iniziativa governativa.

L'impatto della medesima sul sistema organizzativo della Difesa è di indubbio rilievo e, pertanto ne vanno analizzate le caratteristiche e le potenzialità, in un quadro di coerenza con le strutture esistenti e con le iniziative dirette alla valorizzazione delle attività produttive, che vengono approfondite nella presente relazione.

La finalità della società, rinvenibili nella norma citata e nello schema di Statuto, attualmente all'esame del Ministero dell'economia e delle finanze[3], è quella di svolgere attività negoziale volta all'acquisizione di beni mobili, servizi e prestazioni idonei a consentire l'espletamento dei compiti istituzionali del Ministero della difesa, in settori non direttamente connessi con l'attività operativa delle Forze armate, da individuare e definire con decreto del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze.

La Corte, al riguardo, ribadisce l'esigenza primaria di evitare duplicazioni e conseguenti diseconomie connesse con l'esistenza di altre entità, funzionalmente dedicate, dal legislatore, al perseguimento di finalità analoghe, in particolare nel settore dell'acquisizione centralizzata di

---

[2] Ne sono esempi:
- Il SICRAL 2 che è un programma frutto della cooperazione tra Italia e Francia e comprende un satellite geostazionario operante nelle bande UHF ed SHF, in grado di potenziare le capacità di comunicazioni satellitari militari già offerte dai satelliti SICRAL 1 e SICRAL 1B e dal sistema francese Syracuse.
- Il programma WI MAX, molto complesso che concerne il riposizionamento dei radar, alcuni dei quali sostituiti, al fine di consentire l'abbandono di frequenze destinate al WI MAX ad uso civile (in alternativa alla banda larga) e l'attivazione delle nuove frequenze destinate ad uso militare. Il contratto è stato secretato per problemi connessi allo swich-off (il momento di passaggio dalle frequenze cedute alle utenze civili a quelle militari) che, anche in considerazione della diversa copertura delle zone del paese, non sarà contemporaneo, ma verrà realizzato in un arco di tempo piuttosto consistente.

[3] Che sarà approvato con decreto del Ministero della difesa di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Con il medesimo provvedimento avverrà la nomina del consiglio di amministrazione e del collegio sindacale "per il primo periodo di durata in carica"; la nomina dei componenti degli organi sociali per i periodi successivi saranno deliberate secondo le disposizioni del codice civile.
Ai sensi del comma 34 del citato art. 2 della legge finanziaria 2010, i membri del consiglio di amministrazione possono essere scelti anche nell'ambito del personale militare in servizio permanente delle Forze armate.

beni e servizi (centrale acquisti) per l'intera amministrazione pubblica, mediante l'attivazione di convenzioni quadro e di modalità telematiche di *e-procurement*.

Le attività previste attengono:

- alla valorizzazione e di gestione del patrimonio immobiliare militare, che non viene conferito alla società e che non può essere da questa alienato;
- alla stipula e di gestione di contratti di sponsorizzazione, ex art. 26 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163, attività che attualmente viene realizzata dalle Forze armate;
- all'approvvigionamento del Dicastero nei settori non direttamente connessi all'attività operativa, da individuare attraverso apposito decreto del Ministro della difesa, cui Difesa Servizi S.p.A. provvede anche con funzioni di centrale di committenza, ai sensi dell'art. 2, comma 32, della citata legge finanziaria 2010;
- alla concessione in uso temporaneo, a titolo oneroso, previa autorizzazione del Ministro della difesa, delle denominazioni, degli stemmi, degli emblemi e dei segni distintivi delle Forze armate, compresa l'Arma dei Carabinieri, e della Guardia di Finanza, anch'essa attualmente realizzata dalle Forze armate.

Ai sensi del citato art. 2, comma 27, della legge finanziaria 2010, Difesa Servizi S.p.A. è una società interamente partecipata dallo Stato, in quanto le azioni sono interamente sottoscritte dal Ministero della difesa che, secondo quanto previsto dal successivo comma 32, esercita un'attività di indirizzo strategico, di programmazione e di vigilanza.

Si sottolinea come detta esigenza di ricorrere alla costituzione della società sia collegata con la problematica della limitazione delle "riassegnazioni" dei proventi al bilancio difesa e come il suo superamento sia al momento perseguito con opzioni diverse, come nel caso delle permute miste di beni e servizi sulle quali la Corte si è soffermata nella precedente relazione, segnalandone le criticità.

In altra parte della relazione si prende in esame un altro profilo che attiene alla gestione dell'Area industriale della Difesa, anch'essa, evidentemente, coinvolta in una prospettiva che mira ad un rendimento effettivo delle attività svolte da questi organismi, in grado sia di remunerare effettivamente quantomeno i fattori della produzione, sia di creare disponibilità finanziarie (fresche) per le esigenze dell'Amministrazione.

Nel quadro complessivo, andrà assicurata la coerenza delle scelte adottata con le finalità perseguite, mentre, nel rapporto con la Società, un aspetto fondamentale è quello della *governance*.

La Corte, infatti, già nella precedente relazione ha segnalato l'esigenza che fosse chiaramente delineata la *governance* dell'Amministrazione sulla Società, sulla scorta della giurisprudenza comunitaria e nazionale e di quanto la stessa Corte ha affermato in sede di controllo sulla gestione (si cita la del. 17/2008/G, della Sezione centrale, con la quale è stata approvata l'indagine sull'"Attività di controllo e vigilanza –Governance – del Ministero del lavoro nei confronti di Italia Lavoro S.p.A.") affrontando in concreto il tema dell'"*in house providing*"e dei canoni del "controllo analogo" da applicare nei confronti, appunto, della società.

Al riguardo il comma 34 (art. 2 della citata legge finanziaria) prevede che:

- la proprietà esclusiva delle azioni sia del Ministero della difesa;
- gli organi di gestione della società siano nominati dal Ministro della difesa e che anche la nomina dei dirigenti sia subordinato al suo assenso;
- siano stabilite modalità di direzione, controllo e intervento della Difesa sulla società penetranti, e comunque superiori a quelli esercitabili dal socio di maggioranza;
- la società debba rivolgere la propria attività in maniera prevalente in favore del Ministero della difesa;
- non possa essere richiesta la quotazione della società né in borsa, né al mercato ristretto.

Altre disposizioni riguardano gli utili della società, di regola destinati a riserva, i quali, peraltro, possono essere impiegati diversamente, previa autorizzazione del Ministero della difesa.

In merito, va ricordato che detta utilizzazione deve essere conforme all'oggetto sociale, il che, in buona sostanza, significa che, proprio al fine di qualificare correttamente la posizione di centrale di committenza, in precedenza citata, il reimpiego degli utili dovrebbe costituire la norma, nell'ottica del soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione.

La forte caratterizzazione pubblicistica è resa ancor più evidente dalle disposizioni che prevedono che la società può sciogliersi solo per legge e si intende costituita per effetto della pubblicazione del decreto ministeriale di approvazione dello statuto.

L'attuale intenso dibattito sulle società pubbliche indica come debbano tenersi nel debito conto le norme civilistiche che regolano il rapporto societario.

3. La programmazione e le analisi del controllo strategico

La scelta dell'Amministrazione della Difesa di portare avanti un processo di effettiva integrazione dei documenti programmatori che prima risentivano di un'evidente frammentazione, anche per le particolari caratteristiche della Difesa che nella sua peculiare "Nota aggiuntiva" collocava le linee strategiche da seguire nell'esercizio finanziario di riferimento, ben prima che la nota preliminare che supporta il bilancio di previsione costituisse un fattore consolidato per tutte le Amministrazioni, trova un ulteriore sviluppo nel 2010.

Ciò è senz'altro dovuto alla visione unitaria, con la quale sono stati elaborati la Nota preliminare allo stato di previsione della spesa, la Direttiva ministeriale sull'attività amministrativa e sulla gestione e la Nota preliminare al consuntivo (2008), nell'ambito del "processo integrato di programmazione strategica e formazione dello stato di previsione della spesa".

Ma il valore aggiunto ulteriore che accelera, ad avviso della Corte, il processo che pure già si avvaleva dei riscontri sul "campo" e della sempre migliore utilizzazione delle risorse informatiche, risiede nella capacità, da riconoscere al SECIN[4] - che viene ora sostituito

[4] La Corte ha, di recente approvato, con la Deliberazione della Sezione del controllo sulle gestioni delle amministrazioni dello Stato 11/2010/G, la relazione sul "funzionamento dei servizi di controllo interno istituiti nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione dei Ministri nel biennio 2008-2009"

dall'Organismo Indipendente di Valutazione, nell'ambito della nuova impostazione del d.lgs. n. 150/2009[5] -di produrre la Nota preliminare al consuntivo 2009, alla data del 14 maggio 2010.

Tale circostanza indica addirittura l'esigenza di reingegnerizzare il processo circolare integrato che più sopra viene descritto graficamente, perché viene evidentemente superata l'utilità della Nota preliminare al consuntivo 2008 (non viene più considerato quindi l'anno x-2), allineandosi tale documento alla relazione finale sul 2009.

Il processo, a questo punto, è veramente circolare e dovrebbe consentire un più efficace *progress* nell'elaborazione della programmazione per il 2011.

Del resto, il momento di maturazione del sistema - come la Corte ha spesso sottolineato quando metteva in rilievo l'assoluta mancanza di coordinamento, fino a pochi anni addietro, tra la nota preliminare al bilancio e la direttiva del ministro – è dato proprio dal collegamento tra le analisi relative allo stato di previsione della spesa del Ministero, dal momento della programmazione, a quello della gestione, a quello, infine, della rendicontazione, e quelle relative agli obiettivi che scaturiscono dalle priorità politiche del Ministro.

Un elemento importante è quello di una reingegnerizzazione della filiera programmatica effettuata per il 2010, con un respiro triennale, a partire dal 2011.

E' questa un'ottica che dovrebbe consentire di operare in termini efficaci la misurazione e la valutazione delle *performances*.

Il sistema integrato di vertice di programmazione, gestione e controllo della Difesa consente, inoltre, al vertice politico-strategico del Ministero di contemperare e gestire, in un ambiente di "trasparenza", il profilo di "riservatezza militare " che caratterizza i parametri a base degli *output* operativi con quello della misurazione e valutazione delle performance sia in relazione alle strutture che ai responsabili, ciò consentendone l'accesso e la conoscibilità secondo i livelli di "autorizzazione" definiti e l'elaborazione, a ragion veduta, degli stessi ai fini della "pubblicazione-*accountability* esterna" nei limiti dell'art. 2[6] del d.lgs. n. 150 del 2009 e dell'art. 3[7] del d.lgs. n. 165 del 2001 e con le modalità stabilite dalla Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche di cui all'art.13 del d.lgs. n. 150 del 2009.

Le rilevazioni del SECIN

Una prima rilevazione è quella sulla ripartizione degli stanziamenti definitivi per categoria economica ed evidenzia la consistenza dei redditi da lavoro dipendente, ormai stabilizzata nel bilancio Difesa, in una misura vicina al 70 per cento del totale.

La Corte ha rettificato, al riguardo, la rilevazione del SECIN, sulla base dei dati aggiornati del sistema RGS.

RAFFRONTO 2009-2008

Classificazione Economica	Stanziamenti finali 2009 competenza	% sul totale	Stanziamenti finali 2008 competenza	% sul totale
Redditi da lavoro	15.664	67,5	15.486	65,5
Consumi intermedi	3.025	13,0	3.247	13,7
Investimenti	3.058	13,2	3.579	15,1
Altro	1.469	6,3	1.352	5,7
Totale	23.216	100,0	23.664	100,0

Fonte: Sistema informatico PIBOs con rielaborazione Corte su dati RGS

[5] La C.I.V.I.T. ha dato parere favorevole alla composizione dell'O.I.V. Difesa con la del. 51/2010.

[6] Art. 2 del d.lgs. 150/2009 "Le disposizioni contenute nel presente Titolo disciplinano il sistema di valutazione delle strutture e dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche il cui rapporto di lavoro è disciplinato dall'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165...".

[7] Art 3 del d.lgs. 165/2001 "(Personale in regime di diritto pubblico) In deroga all'art. 2, commi 2 e 3, rimangono disciplinati dai rispettivi ordinamenti: i magistrati ordinari, amministrativi e contabili, gli avvocati e procuratori dello Stato, il personale militare e le Forze di polizia di Sato..."

Il raffronto 2009-2008 indica una diminuzione degli stanziamenti definitivi di competenza, a fronte di un aumento delle spese di personale.

Che ciò comporti una rigidità del bilancio, come rileva il SECIN, è ovviamente vero, ma v'è da chiedersi se la rigidità non sia in realtà presente soprattutto nella spesa di esercizio, a causa di fattori che sono stati messi in evidenza dalla Corte in passato e che vengono ulteriormente richiamati in questa relazione.

Una categoria fortemente penalizzata è quella dei consumi intermedi, che incide, in particolare, sulla spesa di esercizio delle Forze armate.

Va tenuto conto dell'impatto, sul bilancio del ministero, delle assegnazioni dal Fondo per i debiti pregressi (345,35 milioni) e delle riattribuzioni provenienti dal Fondo per le missioni fuori-area, che sono riferite ad uno specifico obiettivo operativo:

SME	244.664.376,59	37,12%
SMM	84.728.195,00	12,85%
SMA	144.832.046,00	21,97%
CC	31.124.248,00	4,72%
SGD	600.000,00	0,09%
BLD	183.332,00	0,03%
SMD	153.059.691,00	23,22%
Totale	**659.191.888,59**	**100,00%**

Il SECIN ha applicato nelle sue analisi due tipi di indicatori:

- Indicatore di realizzazione finanziaria (calcolato come rapporto fra risorse impegnate e risorse stanziate (stanziamenti finali aggiornati);
- Indicatore di realizzazione fisica delle azioni previste (calcolato come media ponderata di avanzamento delle singole fasi in cui ciascun PO è stato suddiviso rispetto al completamento delle stesse).

L'evoluzione più rilevante ha comunque riguardato l'*output* operativo delle Forze Armate i cui indicatori si sono affinati pur mantenendo una certa eterogeneità per quel che concerne i criteri adottati, tanto da far ritenere che, in un'ottica che dovrà consentire di misurare la "performance organizzativa" sarà necessario procedere ad una revisione degli indicatori.

Essi al momento sono costituiti dalle "esercitazioni svolte" per l'Esercito, "ore di moto" per la Marina ed "ore di volo" per l'Aeronautica.

Appare evidente dunque la loro eterogeneità, ed anche una comparazione all'interno dello stesso sistema di indicatori in una serie di anni di riferimento (ad esempio un triennio) non si è rivelata affidabile a causa di una diversa taratura della programmazione finanziaria negli esercizi considerati, che riguarda soprattutto l'inserimento solo per alcuni esercizi, tra le risorse iniziali di quote provenienti dal fondo dei consumi intermedi.

La Direttiva 2010

La Direttiva 2010 emanata l'8 gennaio 2010, sia pure con lievi modifiche terminologiche ripropone le quattro priorità politiche già presenti nelle Direttive del 2008 e del 2009:

- Operatività ed impiego dello strumento militare (in relazione alle risorse assegnate);
- Ammodernamento dello strumento militare;
- Riorganizzazione e razionalizzazione dello strumento;
- Miglioramento della *governance*.

Gli stanziamenti iniziali di competenza, approvati con la legge di bilancio 2010, ammontano a 20.364.430.855,00 euro, con un minimo incremento dello 0,3 per cento, rispetto all'esercizio finanziario 2009 così come evidenziato nella tabella sottostante:

nr	Missione	nr	Programma	2008 (M€)	2009 (M€)	2010 (M€)
5	Difesa e sicurezza del territorio	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	5.293,1	5.491,5	5.553,1
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.063,5	4.185,1	4.016,8
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.573, 0	1.594,9	1.597,1
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.233,2	2.318,3	2.300,5
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	379,6	464,5	487,9
		6	Pianificazione generale delle FF.AA. e approvvigionamenti militari	4.479,4	4.190,0	4.620,3
17	Ricerca ed innovazione	10	Ricerca tecnologica nel settore della difesa	59,0	51,6	59,7
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	19,7	22,3	22,5
		3	Servizi generali per le amministrazioni di competenza	57,3	50,8	54,8
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	2.974,5	1.925,2	1.651,7
			Totale	**21.132,4**[1]	**20.294,3**	**20.364,4**[2]
			Differenze		**- 838,1**	**+70,2**
					- 4%	**+ 0,3%**
I valori numerici sono espressi in milioni di euro (M€) ed arrotondati con metodo matematico alla prima cifra decimale						

1 Su tali volumi va considerata l'incidenza degli accantonamenti pari a 588.885.739 euro.
2 Il dato contabile è pari a 20.364.430.855,00 euro.

La Direttiva sottolinea l'esigenza di marcare una concreta attività di *Risk Management* al fine di ottimizzare le risorse rispetto ai risultati attesi, perseguendo opzioni di autofinanziamento ed, in tale contesto, attribuendo notevole rilevanza alla Società Difesa Servizi, di cui si tratta in una specifica parte della relazione, invitando esplicitamente le componenti della Difesa ad avvalersene e a collaborare con essa.

Molta importanza viene data a un controllo centralizzato della spesa, al *procurement*, al controllo strategico e di gestione ed alle sinergie che possano portare a risultati economici.

Come si nota da diversi esercizi a questa parte, le preoccupazioni sulle limitate risorse a disposizione e sul livello ormai preponderante della spesa di personale rispetto a quella reale di investimento hanno portato l'Amministrazione della Difesa a comportarsi in maniera non dissimile dalle Amministrazioni civili, sul piano dell'attenzione ai fenomeni gestionali.

Di rilievo, sia pure con talune contraddizioni, come è stato rilevato nella parte dedicata all'organizzazione, è la diffusione dell'informatica e delle sue implementazioni.

Le politiche

Giustizia

1. Inquadramento generale
2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo
3. Il contesto programmatico
4. I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti
5. Giustizia civile e penale: *5.1. Spese di giustizia; 5.2. Spese di funzionamento; 5.3. Trasferimenti ai Comuni; 5.4. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche; 5.5. Fondo unico di giustizia.*
6. Amministrazione penitenziaria
7. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile
8. Giustizia minorile
9. Considerazioni conclusive

1. Inquadramento generale

Fra le politiche istituzionali dello Stato, la giustizia si caratterizza per attenere ad una funzione svolta da organi giurisdizionali estranei all'Amministrazione, ma che si avvale delle attribuzioni, sancite costituzionalmente, del Ministro della giustizia, per il funzionamento degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari[1]. A fronte dell'esigenza di assicurare l'espletamento di una funzione fondamentale dello Stato, l'Amministrazione competente si trova ad operare in situazioni fortemente condizionate da fattori esterni. Ciò vale per l'attività di supporto all'espletamento della funzione giurisdizionale e anche per la gestione degli istituti penitenziari, settore più caratterizzato dall'incidenza dell'attività di carattere amministrativo, ma parimenti condizionato da fattori esogeni quali la crescita del numero dei detenuti[2]. Ne deriva l'incomprimibilità di gran parte delle spese, tanto quelle derivanti direttamente dall'espletamento delle funzioni giurisdizionali (le "spese di giustizia"), quanto quelle strumentali o esecutive di dette funzioni (le spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive). Ma acquista anche particolare rilievo la necessità di individuare ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi.

Accanto agli obiettivi ed agli interventi rientranti direttamente nella sfera di azione dell'Amministrazione, rilevano altresì le misure di natura ordinamentale che, riguardando il funzionamento degli apparati giudiziari e penitenziari, finiscono con l'interessare

[1] L'art. 110 della Carta costituzionale, ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, affida al Ministro della giustizia l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.
[2] Si rinvia a quanto riportato in dettaglio nei paragrafi 6 e 7 di questo capitolo.

l'organizzazione e l'attività del Dicastero, incidendo in misura rilevante sulla relativa spesa[3]. Si accennerà pertanto alle principali iniziative normative assunte nel corso dell'esercizio in esame, per poi esaminare con maggiore attenzione l'attuazione di questa politica istituzionale in raccordo con la relativa missione del bilancio dello Stato, e con i programmi in cui la stessa si articola. La "giustizia", nell'ambito della nuova struttura del bilancio dello Stato, corrisponde ai contenuti della missione n. 6, di pertinenza esclusiva del Ministero della giustizia, che si articola in quattro programmi (1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile) oggetto di analisi nel presente capitolo[4].

Nell'ambito della classificazione COFOG *(Classification of the functions of government)* la giustizia è riconducibile alle funzioni di secondo livello 3.2 e 3.3, ovvero "tribunali" e "amministrazione e gestione delle carceri" (all'interno della funzione di primo livello 3 "Pubblica sicurezza e ordine pubblico"). Al riguardo, una prima considerazione va fatta con riferimento alle previsioni della nuova legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009, che ha previsto il raccordo univoco dei programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello (art. 21, comma 2)[5]. Nella missione in argomento la richiamata previsione acquista rilevanza, in particolare, per il programma 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, attualmente riconducibile, nei suoi contenuti, ad entrambe le funzioni COFOG di secondo livello soprarichiamate[6].

Allo scopo di delineare compiutamente il contesto nell'ambito del quale viene attuata la missione in esame, vanno ricordati gli sviluppi della materia in ambito europeo. Il trattato di Lisbona ha reso più agevole l'intervento a livello europeo, permettendo all'UE di estendere la sua azione in questo campo, attraverso l'abolizione dei tre pilastri e la previsione di un ampio ricorso, in materia di giustizia, al cosiddetto "metodo comunitario", ovvero al processo decisionale basato sul voto a maggioranza qualificata delle proposte presentate dalla Commissione, con un rafforzamento del ruolo di colegislatore del Parlamento europeo, un più importante controllo democratico da parte dei parlamenti nazionali e la vigilanza della Corte di giustizia[7]. Lo spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, fa ora riferimento ad un processo decisionale più efficiente, trasparente e democratico.

Va sottolineato, inoltre, che il sistema-giustizia non rimane isolato rispetto al sistema produttivo del Paese, ripercuotendosi le criticità del medesimo sul normale svolgimento dell'attività economica, con potenziali effetti negativi sugli investimenti. Nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, si è evidenziato come l'incidenza negativa del sistema giudiziario sugli investimenti di imprese straniere risulti dimostrato dal rapporto "*Doing Business* 2010", pubblicato dalla Banca Mondiale, che ha visto l'Italia anche quest'anno al 78°

---

[3] Nell'analisi effettuata nel rapporto 2008 dalla allora vigente Commissione per la finanza pubblica, ben si evidenzia come le criticità connesse al sistema giustizia derivino sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, rilevando sotto il primo aspetto, in particolare, l'inadeguato sfruttamento di forme di conciliazione extra-giudiziali e le modalità di remunerazione degli avvocati, sotto il secondo aspetto l'incidenza tanto di profili strutturali e organizzativi, quanto di profili più propriamente ordinamentali.

[4] Si precisa che la descritta articolazione della missione "Giustizia" nei programmi sopra citati, rilevata nel bilancio 2009, conferma l'articolazione dell'esercizio antecedente ed è rimasta invariata anche nel bilancio di esercizio per il 2010.

[5] L'art. 40, comma 2, lettera b, n. 3 della legge n. 196 del 2009, ha anche previsto il raccordo dei programmi alla classificazione COFOG di secondo livello, fra i principi e i criteri direttivi di delega per il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato. Fra i criteri di delega vi è anche l'affidamento di ciascun programma di spesa ad un unico Centro di Responsabilità amministrativa (principio espresso anche all'art. 21, comma 2, della stessa legge). Per l'impatto di quest'ultima previsione sull'attuale organizzazione del Ministero della giustizia si rinvia a quanto riferito nel relativo capitolo, al par. 3.

[6] Per i programmi che corrispondono in parte a due o più funzioni COFOG di secondo livello, la legge precisa che deve essere indicata la relativa percentuale di attribuzione, da calcolare sulla base dell'ammontare presunto dei capitoli di diversa finalizzazione ricompresi nel programma (art. 21, comma 2, della legge n. 196 del 2009).

[7] Prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, le decisioni importanti in materia di giustizia richiedevano l'unanimità del Consiglio, mentre limitato era il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia europea.

posto su 183 nazioni, mentre il *ranking* in materia di *enforcing contracts* ha visto precipitare l'Italia al 156° posto. Al riguardo rileva ricordare quanto riferito nell'analisi effettuata nel 2007 dalla allora vigente Commissione tecnica per la finanza pubblica, ovvero che, all'esito dell'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[8]. Del resto la crisi del funzionamento degli apparati giudiziari e carcerari della giustizia italiana è nei dati che ne fotografano lo stato al 31 dicembre 2009: a) 5.625.057 i procedimenti civili pendenti, con un aumento del 3 per cento rispetto al 2008; b) 3.270.979 quelli penali, in lieve riduzione rispetto all'anno precedente; c) 65.067 detenuti (di cui 24.152 stranieri) nelle 204 strutture penitenziarie; d) 20.959 minorenni segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, con un incremento dell'incidenza dei fenomeni di devianza minorile straniera[9].

Rispetto alle criticità del sistema giustizia gli obiettivi posti dal Ministro nell'atto di indirizzo per il 2009 sono stati intesi a soddisfare, già attraverso gli strumenti a disposizione dell'Amministrazione (in disparte, dunque, le innovazioni ordinamentali pure messe in campo e di seguito sinteticamente richiamate), due macro esigenze sentite come prioritarie: la riduzione dei tempi dei processi e la riduzione del sovraffollamento delle carceri con contestuale miglioramento delle condizioni detentive, rispetto alle quali si sono previsti interventi di varia natura, di breve, medio e lungo periodo.

2. Provvedimenti normativi di maggior rilievo

Nel 2009 si sono registrati interventi normativi di rilievo che hanno interessato tanto la giustizia civile e penale, quanto il sistema carcerario. Rinviando per quest'ultimo aspetto alla successiva specifica trattazione, si evidenziano di seguito i principali provvedimenti normativi che, pur attenendo allo svolgimento della funzione giustizia in senso stretto, appaiono riconducibili alle stesse finalità ed obiettivi che hanno guidato l'azione amministrativa, e che comunque incidono sugli aspetti organizzativi e sull'attività di quest'ultima.

Quanto alla giustizia civile, si segnala la legge 18 giugno 2009, n. 69 - cd. riforma del processo civile - ispirata al contenimento dei tempi del giudizio, che ha inteso perseguire tale finalità, in particolare, attraverso la riduzione dei termini previsti dal codice di procedura e la delega al Governo per la disciplina della mediazione finalizzata alla conciliazione, cui è stata data attuazione con il d.lgs. 4 marzo 2010, n. 28. E' stato introdotto l'istituto del filtro in Cassazione e sono state previste misure dirette a disincentivare, con penalità anche risarcitorie prefissate dal giudice, inadempimenti non facilmente sanzionabili, quali quelli degli obblighi di fare infungibile o di non fare, sul modello dell'*astreinte* francese.

Anche la materia penale ed in particolare la normativa antimafia è stata oggetto di interventi normativi nel corso del 2009. Si segnala, in particolare, la legge 15 luglio 2009, n. 94, cd. Pacchetto Sicurezza, per le modifiche intervenute nella disciplina sostanziale, in materia di misure di prevenzione antimafia, di sequestro e confisca, così come in ordine all'ordinamento penitenziario[10]. In disparte le nuove figure di reato ovvero le nuove aggravanti introdotte, si sottolineano, in questa sede, gli strumenti forniti alle forze dell'ordine ed alla magistratura per

---

[8] E' quanto riferito nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati rispettivamente nel settembre e nel dicembre del 2007.

[9] Dati riportati nella già citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" per l'anno 2009. Si precisa nella stessa relazione che "*questa enorme mole di lavoro – che non ha eguali negli altri paesi dell'U.E. – viene gestita da 9.080 magistrati togati (6.402 giudici e 2.090 pubblici ministeri); 3.513 giudici onorari; 40.456 unità di personale giudiziario; 1.399 addetti al settore minorile; 46.662 dipendenti dell'amministrazione penitenziaria. Tra questi dipendenti, ben 5.183 (circa il 12 per cento) sono impegnati ad effettuare 28 milioni di notifiche manuali ogni anno - pari a 112.000 notifiche al giorno – di cui oltre la metà destinate agli avvocati. Circa il 12 per cento dei soli processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica (dati Eurispes 2008) e lo stesso processo penale brucia, in media, 80 milioni di euro ogni anno per dichiarare prescritti 170.000 processi (465 al giorno, festivi compresi)*".

[10] In particolare si è intervenuti sul regime di cui all'art. 41 bis (cosiddetto "carcere duro"), allo scopo di rendere maggiormente difficile il contatto tra il mafioso detenuto e gli associati in libertà.

rafforzare l'attività di recupero dei beni frutto delle attività criminali delle associazioni mafiose, ampliando l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione[11]. Il quadro normativo si è arricchito, nell'anno in corso, con le previsioni di cui al decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4, convertito con legge 31 marzo 2010, n. 50, che ha introdotto importanti innovazioni in materia di sequestro e confisca dei beni immobili ed aziendali appartenenti alla criminalità organizzata, prevedendo, in particolare, l'istituzione di un'Agenzia nazionale con poteri di amministrazione e custodia dei beni fin dal momento del sequestro e per l'intera fase giudiziale che precede l'irrevocabilità del provvedimento di confisca e la sua destinazione finale. Per quanto maggiormente rileva in questa sede, si evidenzia come da tale provvedimento dovrebbero derivare, oltre ad evidenti utilità sui beni, anche benefici per la funzionalità degli uffici giudiziari, affrancandosi l'autorità giudiziaria di una serie di adempimenti.

Vari sono poi gli ambiti su cui è intervenuto il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 113, convertito con legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante "interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario". Con riferimento ai vuoti di organico nelle sedi disagiate degli uffici giudiziari, si è attribuito al Consiglio Superiore della Magistratura, fino al 31 dicembre 2014, il potere di trasferire d'ufficio i magistrati da altri uffici vicini. Ma soprattutto, per quanto più interessa in questa analisi, si sono introdotti importanti previsioni in materia di digitalizzazione del processo civile e penale, aspetti che saranno trattati analiticamente di seguito, per la loro rilevanza ai fini dell'incremento dell'efficienza dei servizi, con contestuale incremento dei risparmi[12]. Si sottolinea come, per quanto disposto all'art. 4, comma 11, dello stesso decreto, debbano considerarsi in ogni caso necessarie, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia, derivanti dall'adesione a contratti quadro stipulati dal CNIPA (ora DigitPA)[13]. Pertanto si consente di assumere impegni estesi a carico degli esercizi successivi, sempre nei limiti delle somme previste nel bilancio pluriennale, se necessario per assicurare la continuità dei servizi, e quando si tratti di spese continuative e ricorrenti, qualora l'Amministrazione ne riconosca la necessità ovvero la convenienza.

Infine vanno richiamate, rinviando alla specifica trattazione (par. 5.5.), le novità in merito all'operatività del Fondo unico di giustizia (art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133) ove confluiscono le somme di denaro, i proventi, e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale, sequestrati, confiscati o depositati nell'ambito di procedimenti civili, penali, amministrativi. La finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 52), ha stabilito che confluiscono nel Fondo unico di giustizia, anche i ricavi delle vendite dei beni immobili confiscati alla mafia per fini pubblici, per essere riassegnati, al 50 per cento, al Ministero dell'interno e per l'altra metà al Ministero della giustizia.

Fra le azioni che in maniera coordinata hanno interessato la giustizia nel 2009, occorre anche accennare all'attività internazionale del Ministero della giustizia, ed in particolare alla

---

[11] Si stabilisce che le misure di sicurezza patrimoniali possono essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto; vengono rafforzate le ipotesi di "confisca estesa" (disperso il denaro o i beni illecitamente acquisiti, si consente al giudice di ordinare la confisca per un valore equivalente, incidendo sul patrimonio posseduto dal reo anche per interposta persona); sono state disciplinate le modalità di esecuzione dei sequestri preventivi ed è stato istituito l'albo nazionale degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati per assicurare specifica professionalità nella gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

[12] Fra le misure previste, si segnala l'adozione delle regole tecniche utili per il funzionamento del processo telematico, tanto per il processo civile che per il processo penale; l'uso della posta elettronica certificata (p.e.c.) anche in quest'ultimo, per l'effettuazione delle comunicazioni e delle notificazioni, fatta eccezione per le comunicazioni rivolte all'indagato o all'imputato; norme dirette ad incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie ed a scoraggiare la richiesta di copie cartacee (l'importo del diritto di copia rilasciato su carta sarà in misura superiore del 50 per cento a quello previsto per il rilascio di copia in formato elettronico); pagamenti di spese inerenti alla giustizia con modalità telematiche; la possibilità per il giudice dell'esecuzione mobiliare di disporre "modalità telematiche" per la presentazione delle offerte, l'incanto, i pagamenti; convenzioni con Consip S.p.A. per la realizzazione di innovazioni tecnologiche previste dal programma di digitalizzazione dell'amministrazione della giustizia.

[13] Il CNIPA è stato sostituito da DigitPA, in base al d.lgs. 1 dicembre 2009, n. 177.

Presidenza italiana del G8, evento di grande rilevanza sui temi della lotta alla criminalità organizzata e sulle strategie internazionali nella lotta al terrorismo[14].

3. Il contesto programmatico

Nel rinviare alle considerazioni svolte al paragrafo 4 del capitolo sul Ministero della giustizia in merito agli strumenti di programmazione del Dicastero, di seguito se ne illustrano i contenuti ed i correlati stanziamenti.

Nell'atto di indirizzo del Ministro del 19 settembre 2008, si sono individuati 10 obiettivi perseguibili per l'anno 2009, ovvero: valorizzazione delle risorse umane; pianificazione e razionalizzazione della spesa; potenziamento e mantenimento delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili (riducendo, ove possibile, gli stabili in affitto e progettando e costruendo nuovi Istituti Penitenziari); semplificazione delle procedure; introduzione di strumenti di premialità meritocratica, e misurazione dei risultati; attuazione del sistema unico delle intercettazioni (rendendo operativa la riforma legislativa in materia); accelerazione del processo civile, attraverso la messa a regime del processo telematico, oltre che attraverso riforme processuali; miglioramento delle condizioni di detenzione, anche attraverso la ristrutturazione e costruzione di istituti penitenziari e l'ampliamento delle strutture esistenti; tutela dei diritti dei minori; cooperazione internazionale.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 26 febbraio 2009, ha individuato 57 Programmi Esecutivi d'Azione (PEA), che descrivono gli interventi concreti programmati per dare attuazione ad obiettivi specifici, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo.

La disamina della gestione delle risorse messe a disposizione per l'attuazione della politica istituzionale in esame, non può che seguire la nuova impostazione del bilancio per missioni e programmi. Viene dunque in rilievo la missione Giustizia (n. 6), di competenza esclusiva del Ministero della giustizia, ma occorre tener conto anche degli stanziamenti, pure assegnati a quest'ultimo Dicastero, che attengono a due missioni trasversali (32. Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche e 33. Fondi da ripartire), in quanto comunque strumentali alla realizzazione della politica istituzionale in esame.

La missione Giustizia è articolata su 4 programmi: Amministrazione penitenziaria, di esclusiva competenza del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP); Giustizia civile e penale, di competenza del Dipartimento degli affari di giustizia (DAG) e del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (DOG); Giustizia minorile, di competenza esclusiva del Dipartimento per la giustizia minorile (DGM); Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile, cui partecipano il DOG, il DAP e il DGM per i settori di rispettiva competenza. Nei paragrafi successivi se ne analizzano i contenuti e le risorse finanziarie per gli stessi stanziate[15]. Rispetto a detti programmi vengono anche esaminate le principali attività realizzate, i risultati conseguiti e le criticità rilevate.

Nell'ambito della missione 32 sono imputate risorse solo ad un programma (Indirizzo politico), cui afferiscono tutte le spese del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione del Ministro[16]. Anche nella missione Fondi da ripartire gli stanziamenti attengono ad un solo

---

[14] Come riferito nella già citata "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento, il più significativo risultato raggiunto nella Conferenza dei Ministri della Giustizia e Affari Interni, è stato la Dichiarazione Finale sottoscritta da tutti i Ministri, che ha adottato il modello di legislazione italiana in materia di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati.

[15] Quanto alle connessioni fra la direttiva ministeriale e la nota preliminare del Ministero della giustizia si rinvia al capitolo su questo Ministero (par. 4).

[16] Con riferimento alla missione 32, si evidenzia, per l'unico programma "Indirizzo politico", un incremento pari all'11,2 per cento degli stanziamenti definitivi (33,7 milioni) rispetto agli iniziali (30,3 milioni) che sono leggermente superiori rispetto all'esercizio precedente (29,8 milioni). Tali stanziamenti sono stati impegnati per 27,9 milioni. Si sono evidenziate economie per 6,8 milioni.

programma (Fondi da assegnare) di pertinenza del DOG. Si tratta di stanziamenti destinati ad essere ripartiti tra le diverse articolazioni del Ministero[17].

Nella nota preliminare dello stato di previsione del 2009, per i 6 programmi corrispondenti alle 3 missioni perseguite dal Ministero della giustizia, l'Amministrazione ha individuato 38 obiettivi, 18 classificati come strategici e 20 come strutturali. E' significativo rilevare come agli obiettivi annuali, che rappresentano il 66 per cento del totale degli obiettivi, risulti associato il 97 per cento degli stanziamenti iniziali e come agli obiettivi strategici, che pur rappresentano quasi la metà del totale degli obiettivi (47 per cento), sia associato soltanto il 3,5 per cento degli stanziamenti[18]. Sono aspetti riconducibili alle caratteristiche della spesa di questo Ministero[19].

4. I programmi della missione giustizia ed i relativi stanziamenti

MISSIONE 6 GIUSTIZIA 2009

(migliaia di euro)

Programmi	Cdr Spese		Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp. 09	st.def/miss (%)	Stanz. definitivo di comp. 08	Diff. Stanz def. 2009/2008 (%)
1.Amm.ne penitenziaria	4	Dip. Amministrazione penitenziaria	2.552.092,3	2.845.920,1	33,0	3.024.616,7	-5,9
	Totale Programma		**2.552.092,3**	**2.845.920,1**	**33,0**	**3.024.616,7**	**-5,9**
2.Giustizia civile e penale	2	Dip. Affari di giustizia	627.716,8	1.139.439,5	13,2	711.544,3	60,1
	3	Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	3.856.317,3	4.266.455,3	49,5	3.717.138,4	14,8
	Totale Programma		**4.484.034,1**	**5.405.894,8**	**62,8**	**4.428.682,8**	**22,1**
3.Giustizia minorile	5	Dip. Giustizia minorile	127.795,4	158.272,2	1,8	166.540,4	-5,0
	Totale Programma		**127.795,4**	**158.272,2**	**1,8**	**166.540,4**	**-5,0**
4.Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	3	Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	51.201,5	57.816,8	0,7	80.021,4	-27,7
	4	Dip. Amministrazione penitenziaria	78.459,7	124.252,8	1,4	117.719,4	5,5
	5	Dip. Giustizia minorile	14.629,0	20.372,9	0,2	22.460,8	-9,3
	Totale Programma		**144.290,2**	**202.442,5**	**2,4**	**220.201,7**	**-8,1**
Totale Missione			**7.308.212,0**	**8.612.529,6**	**100,0**	**7.840.041,6**	**9,9**

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

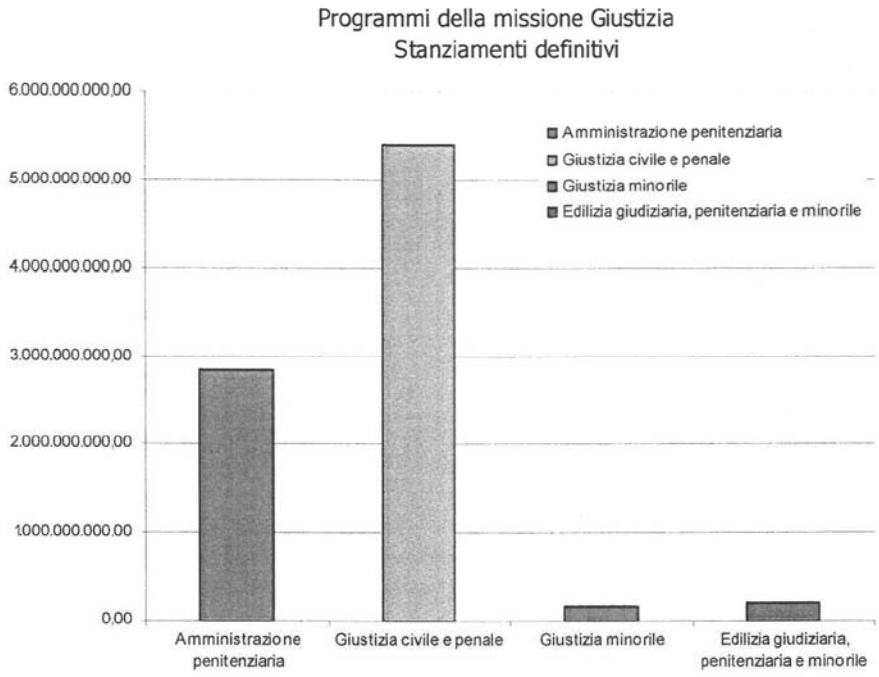
I programmi della missione Giustizia che assorbono la assoluta maggioranza delle risorse sono il programma 2 Giustizia civile e penale (il 62,8 per cento degli stanziamenti definitivi della missione 6, pari a 5.405,9 milioni), ed il programma 1. Amministrazione penitenziaria (il 33 per cento, con stanziamenti definitivi pari a 2.845,9 milioni). Gli stanziamenti per gli altri due programmi corrispondono, rispettivamente, al 2,4 per cento per il programma 4 Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 202,4 milioni) ed all'1,8 per cento per il programma 3 Giustizia minorile (stanziamenti definitivi pari a circa 158,3 milioni). I primi due programmi richiamati saranno pertanto oggetto di analisi più approfondita.

---

[17] Sull'utilizzazione di questi fondi si rinvia al capitolo sul Ministero della giustizia (par. *2.3.*).

[18] Cfr. quanto riportato nel "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato" per il 2009 della RGS, ove si rileva anche, quanto agli indicatori, che nel 38 per cento dei casi, il Ministero della giustizia si è dotato di indicatori di realizzazione finanziaria, mentre oltre il 33 per cento dei casi ha dato adito a indicatori classificati come non disponibili. Inoltre, con riferimento alle problematiche riscontrate a seguito dell'analisi specifica effettuata sulle schede programmi/obiettivi, nella stessa relazione si evidenzia come soltanto nel 16,7 per cento dei casi gli indicatori siano stati formulati correttamente.

[19] Si rinvia al capitolo sul Ministero, par. 1.



Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi totali della missione risultano incrementarsi del 9,9 per cento rispetto al precedente anno, passando da 7.840 milioni nel 2008 a 8.612,5 milioni nel 2009. Nel capitolo sul Ministero della giustizia si è rilevato come tale incremento, in controtendenza rispetto alle riduzioni riscontrate negli ultimi esercizi, sia in massima parte riconducibile alle variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi (per un totale di 640,8 milioni) che attengono dunque alla spesa di competenza di esercizi precedenti[20].

In ogni caso, gli incrementi, rispetto al 2008, degli stanziamenti definitivi della missione hanno interessato soltanto il programma 2 Giustizia civile e penale, i cui stanziamenti definitivi sono aumentati nel biennio considerato del 22,1 per cento (passando da 4.428,7 milioni nel 2008 a 5.405,9 milioni nel 2009). Per tutti gli altri programmi si registra, invece, una riduzione degli stanziamenti definitivi (del 5,9 per cento per l'Amministrazione penitenziaria; del 5 per cento per la Giustizia minorile; dell'8,1 per cento per l'Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile). Se si considerano gli stanziamenti al netto delle assegnazioni effettuate per l'estinzione di debiti pregressi (calcolati nella tabella che segue), si comprende come le riduzioni degli stanziamenti per la realizzazione di questi ultimi programmi, nel 2009 rispetto all'esercizio precedente, siano state anche superiori rispetto alle percentuali sopra indicate[21]. Così come l'incremento degli stanziamenti definitivi per la realizzazione del programma Giustizia civile e penale sia stato di misura assai più ridotta[22].

---

[20] Vedi par. *2.1.* del capitolo del Ministero della giustizia. A tali assegnazioni, che non attengono realmente alle spese di competenza del 2009, devono anche sommarsi importi ulteriori comunque destinati al ripianamento di debito pregresso (così il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie, assegnato al capitolo 1360 - per 100 milioni - per il ripianamento del debito originato dalle spese per intercettazioni, vedi *infra*).

[21] Le complessive assegnazioni per debiti pregressi effettuate su capitoli del programma Amministrazione penitenziaria ammontano ad un totale di 184,7 milioni. Quelle effettuate su capitoli del programma Giustizia minorile ammontano ad un totale di 9,04 milioni.

[22] Le complessive assegnazioni per debiti pregressi effettuate su capitoli di questo programma ammontano ad un totale di 446,8 milioni..

(migliaia di euro)

Programma	Stanz. definitivi di competenza 2009 (A)	Assegnazioni per debiti pregressi esercizi 2007/2008(*) (B)	Differenza (A-B)
Amm.ne penitenziaria	2.845.920,1	184.731,0	2.661.189,1
Giustizia civile e penale	5.405.894,8	446.859,4	4.959.035,4
Giustizia minorile	158.272,2	9.044,4	149.227,8
Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile	202.442,5	-	202.442,5

(*) Assegnazioni avvenute ex art 9 DL 185/2009.
Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS e dell'Amministrazione

Come accennato, tutte le attività riconducibili alla missione Giustizia sono di competenza del Ministero della giustizia. Pertanto, l'analisi della gestione finanziaria di quest'ultimo coincide sostanzialmente con quella della missione. Rileva pertanto l'analisi svolta sulla gestione realizzata dai Centri di Responsabilità di detto Ministero nel capitolo a quest'ultimo dedicato. Le considerazioni svolte in quella sede vengono arricchite da un'analisi sui risultati finanziari e gestionali conseguiti, nell'esercizio 2009, rispetto a ciascun programma della missione Giustizia.

5. Giustizia civile e penale

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali al funzionamento della giustizia civile e penale, in particolare attinenti all'organizzazione ed al funzionamento dei relativi servizi, nonché alla gestione delle spese di giustizia[23].

PROGRAMMA 2 GIUSTIZIA CIVILE E PENALE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile[a]	Impegni totali[b]	Massa spendibile[c]	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale[d]	Residui finali totali[e]	Economie o Maggiori spese[f]
2. Dip. Affari di giustizia	funzionamento	23.220,1	43.144,6	0,8	43.226,6	40.008,5	49.794,6	45.595,6	40.513,7	4.513,3	4.767,7
	interventi	604.301,2	1.096.099,5	20,3	1.096.099,5	1.095.752,6	1.112.390,1	1.096.099,5	1.015.343,2	119.466,8	-22.419,9
	investimenti	195,6	195,5	0,0	237,0	102,0	269,7	237,0	128,5	6,2	135,0
	Totale Cdr	*627.716,8*	*1.139.439,5*	*21,1*	*1.139.563,1*	*1.135.863,1*	*1.162.454,4*	*1.141.932,2*	*1.055.985,3*	*123.986,4*	*-17.517,3*
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	funzionamento	3.541.370,9	3.783.082,1	70,0	3.783.119,0	3.483.018,9	4.112.297,5	4.083.043,6	3.502.492,5	177.824,6	431.980,4
	interventi	267.091,6	423.810,6	7,8	423.810,6	415.005,7	606.359,1	473.810,6	356.226,0	241.228,2	8.905,0
	investimenti	47.854,8	59.412,6	1,1	68.499,2	61.492,6	163.158,6	125.171,4	92.330,0	64.496,0	6.332,6
	oneri c.parte corrente	0,0	150,0	0,0	150,0	100,0	162,5	155,5	0,0	100,0	62,5
	Totale Cdr	*3.856.317,3*	*4.266.455,3*	*78,9*	*4.275.578,8*	*3.959.617,2*	*4.881.977,6*	*4.682.181,1*	*3.951.048,5*	*483.648,7*	*447.280,4*
Totale Programma		**4.484.034,1**	**5.405.894,8**	**100,0**	**5.415.141,9**	**5.095.480,3**	**6.044.432,0**	**5.824.113,2**	**5.007.033,8**	**607.635,1**	**429.763,1**

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento
(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui
(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui
(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui
(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009
(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

[23] Nel dettaglio "Attività di cooperazione giudiziaria; Gestione delle attività inerenti a prove concorsuali; Gestione degli adempimenti connessi alle consultazioni elettorali; Attività di verbalizzazione degli atti giudiziari; Gestione delle spese di giustizia; Contenzioso relativo ai diritti umani in materia civile e penale; Organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia civile e penale; Studio e proposta di interventi normativi in materia giudiziaria; Attività inerenti a notifiche, esecuzioni e protesti in materia giudiziaria; Attività di indagine sulle problematiche penitenziarie; Rapporti con Unione Europea, Organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione; Studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico."

Come già accennato, la realizzazione del programma è affidata a due Centri di Responsabilità (DOG e DAG), circostanza sulla quale il Ministero della giustizia è chiamato a fare una riflessione, anche nell'ambito della prevista riorganizzazione delle strutture del Dicastero, avuto riguardo alle disposizioni di cui alla legge n.196 del 2009, art. 21, comma 2 e art. 40, comma 2, lett. b, n. 2, che prevedono la concentrazione di ciascun programma presso un unico Centro di Responsabilità, e tenuta anche in debito conto la consistenza delle risorse assegnate a questo unico programma (il 62,8 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione).

In realtà, se il programma è di pertinenza di due Centri di Responsabilità (DOG e DAG), il 78,9 per cento degli stanziamenti definitivi è di competenza del DOG (4.266,5 milioni). Al DAG ne sono stati assegnati 1.139,4 milioni corrispondenti al 21,1 per cento. Coerentemente con i contenuti del programma, circa il 70 per cento degli stanziamenti definitivi è destinato alle spese di funzionamento, quasi interamente di competenza del DOG. Gli stanziamenti definitivi per interventi (il 28,1 per cento) sono invece in massima parte assegnati al DAG (20,3 per cento). Assai ridotti gli stanziamenti per investimenti, pari a 1,1 per cento, prevalentemente di competenza del DOG.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato una lieve riduzione nella capacità di impegno rispetto a questo programma. Gli impegni totali dell'anno, pari a 5.095,5 milioni (in crescita rispetto ai 4.298 milioni del 2008), risultano equivalere al 94,1 per cento della massa impegnabile, un calo rispetto al 2008 (96,8 per cento) riconducibile prevalentemente alla gestione dei capitoli di competenza del DOG che, come si è visto, attengono per lo più a spese di funzionamento[24]. Si incrementano anche le economie, pari a 429,8 milioni nel 2009 e a 311,4 milioni nel 2008.

Rispetto al 2008 crescono anche i pagamenti totali effettuati nell'esercizio (5.007 milioni nel 2009 rispetto ai 4.449,2 nel 2008). Tuttavia gli indicatori finanziari hanno evidenziato che, se rispetto all'esercizio finanziario 2008 è cresciuta la massa spendibile (da 5.275,4 milioni nel 2008 a 6.044,4 milioni nel 2009) ed è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e quest'ultima (da 90,2 per cento a 96,4 per cento), si è ridotto di circa 7 punti percentuali il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 93,5 per cento a 86 per cento). Dunque, con riferimento al programma in esame, si è registrato nel 2009 anche un peggioramento della capacità di spesa.

Si rileva, infine, come, nonostante l'incremento della velocità di smaltimento dei residui (pari al 64,5 per cento nel 2009, ed al 57,7 per cento nel 2008), siano cresciuti i residui finali totali (514,8 milioni nel 2008, 607,6 milioni nel 2009).

Questo programma, oltre ad essere quello che assorbe la percentuale maggiore di risorse, è quello i cui capitoli sono stati particolarmente oggetto di variazioni in corso di gestione, e tale circostanza potrebbe aver inciso sulla rilevata riduzione della capacità di impegno e di spesa, ipotizzandosi una maggiore difficoltà nell'utilizzare per tempo somme assegnante durante l'esercizio. Inoltre, le variazioni intervenute per l'estinzione dei debiti pregressi hanno interessato in misura maggiore i capitoli di questo programma ed in particolare il capitolo 1360, relativo alle spese di giustizia, ed il capitolo 1451, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi [25]. In relazione a queste spese, non solo sono state certificate le sofferenze maggiori con riferimento agli esercizi 2007 e 2008, ma, attese le insufficienze negli stanziamenti registrate, nel 2009 si è formata l'ennesima situazione debitoria. Del resto, oltre alle spese di giustizia, la maggior parte delle spese relative al funzionamento della giustizia, pur essendo riconducibili in base alle categorie economiche ai consumi intermedi, in quanto necessarie all'espletamento del

---

[24] Questo indicatore è stato pari a 92,6 per cento per i capitoli del programma di competenza del DOG (98,5 per cento nel 2008) e pari a 99,7 per cento per quelli di competenza del DAG (87,9 per cento nel 2008).

[25] Sul capitolo 1360, gestito dal DAG, relativo alle spese di giustizia, sono stati assegnati, complessivamente, per l'estinzione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 ed al 31 dicembre 2008, 350 milioni (di cui 270 per i debiti al 2008); sul capitolo 1451, di competenza del DOG, relativo alle spese di acquisto di beni e servizi, sono stati assegnati complessivamente 61,5 milioni.

servizio in questione, risultano per lo più incomprimibili da parte dell'Amministrazione. Al riguardo, il DOG ha trasmesso un quadro riassuntivo dei debiti formatisi nel corso dell'esercizio 2009 per il programma in esame, con importi che potrebbero subire variazioni in aumento, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2009 PER IL PROGRAMMA "GIUSTIZIA CIVILE E PENALE" (*)

(valori assoluti)

Capitolo	Piano gestionale.	Importo
1451	13	4.000.000,00
1451	14	2.000.000,00
1451	19	13.000.000,00
1451	22	120.000,00
1451	24	15.641.054,48
1451	26	15.120,49
1501	1	46.671,88
1360	1	110.000.000,00
1363 (**)		70.000.000,00
Totale parte corrente		**214.822.846,85**
7203	(N. I.)	46.671,88
Totale parte capitale		**46.671,88**
Totale debiti 2009		**214.869.518,73**

(*) Importi che potrebbero subire variazioni, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.
(**) Capitolo istituito con legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010 (v. par. 5.1.).
Fonte: Ministero della giustizia – DOG

Si tratta, dunque, quasi interamente di situazioni debitorie relative a spese di giustizia (cap. 1360 e cap. 1363, istituito per le spese per intercettazioni vedi *infra*) e a spese di funzionamento (cap. 1451 e cap. 1501). Segue un approfondimento su tali spese e sui rimedi messi in campo.

5.1. Spese di giustizia

Le spese di giustizia includono voci fra loro eterogenee (quali le spese per intercettazioni relative ad indagini in corso, le spese anticipate dallo Stato per lo svolgimento dei giudizi penali, le indennità corrisposte ai magistrati onorari), che si caratterizzano per afferire direttamente allo svolgimento della funzione giustizia.

Si ricorda che il sistema di erogazione delle spese di giustizia, originariamente previsto dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, è stato radicalmente modificato dall'articolo 21 del decreto legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito dalla legge n. 248 del 2006. Secondo il previgente sistema il pagamento avveniva 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[26]. Tale sistema è stato mantenuto per le sole notifiche concernenti i procedimenti penali, in quanto al pagamento delle spese di giustizia si provvede ora secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato[27].

Il nuovo sistema se ha causato difficoltà organizzative, per l'insufficienza del numero dei funzionari delegati chiamati dopo la riforma ad effettuare i pagamenti, e dunque ritardi nell'erogazione dei pagamenti, ha senz'altro contribuito alla semplificazione della contabilità del Ministero, implicando l'eliminazione di vari capitoli relativi alle spese di giustizia destinati esclusivamente a consentire le regolazioni debitorie necessarie al ripiano delle anticipazioni degli anni precedenti[28].

[26] Tali spese venivano poi rendicontate e trasmesse ai funzionari delegati del Ministero presenti presso gli uffici giudiziari.

[27] Si precisa che le spese relative all'indennità dei giudici di pace (imputate al capitolo 1362), in quanto sostanzialmente equiparabili agli stipendi, vengono liquidate attraverso i cosiddetti "ruoli di spesa fissa".

[28] Rispetto all'originario capitolo 1360 ed al capitolo 1362 relativo alle indennità spettanti ai magistrati onorari, permane il capitolo 1361 utilizzato, solo in termini di cassa, per l'estinzione dei debiti nei confronti di Poste italiane

Va tuttavia rilevato come la richiamata riforma non abbia inciso in modo sostanziale sulle criticità connesse alla gestione di tali spese ed in particolare sulla formazione di situazioni debitorie. La riduzione degli stanziamenti negli anni ha infatti comportato una crescita esponenziale del debito. Si ricorda che lo stesso decreto legge n. 223 del 2006, contestualmente alla richiamata riforma del sistema di pagamento, ha previsto che lo stanziamento relativo alle spese di giustizia fosse ridotto di 50 milioni per l'anno 2006, di 100 milioni per il 2007 e di 200 milioni a decorrere dal 2008. La situazione è stata poi resa ulteriormente problematica a seguito degli accantonamenti operati in attuazione del comma 507 della legge finanziaria per il 2007 e della riduzione degli stanziamenti per effetto delle previsioni di cui al decreto legge n. 112 del 2008, convertito in legge n. 133 del 2008. Inevitabilmente questi interventi hanno ingenerato ingenti posizioni debitorie, in quanto operati con riguardo a spese incomprimibili da parte dell'Amministrazione, e rispetto alle quali permane una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione per le stesse[29].

Di seguito si evidenziano i flussi finanziari relativi alle spese di giustizia, confrontandoli con la serie storica degli ultimi quattro esercizi.

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 alla 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".

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	684.800,70	684.800,70	531.202,16	344.705,85
2007	584.633,12	589.633,12	729.281,92	131.557,66
2008	484.800,70	508.500,70	551.201,42	8.994,20
2009	474.000,00	949.298,33	842.056,99	115.975,74

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

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".

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	0,00	0,00	29.409,89	0,00
2007	0,00	0,00	66.420,47	28.122,29
2008	0,00	0,00	27.873,20	0,00
2009	cap non più presente	0,00	0,00	0,00

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

S.p.A. per le spese anticipate per le notifiche nei procedimenti penali per le quali sopravvive il precedente sistema di pagamento.

[29] Se spetta ai magistrati decidere e liquidare spese quali le consulenze e le intercettazioni, i fondi con i quali le spese liquidate devono essere pagate sono gestiti da funzionari delegati spesso competenti per un intero circondario, o comunque per più procure e tribunali.

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

(migliaia di euro)

Anno	Stanziamenti iniziali	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2006	137.319,53	137.319,53	138.292,22	97.213,05
2007	137.319,53	137.319,53	184.134,87	28.768,52
2008	137.319,53	147.319,53	167.206,18	7.296,37
2009	130.000,00	146.500,00	173.286,18	3.491,09

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

A determinare gli importi degli stanziamenti definitivi del 2009 hanno contribuito in buona parte le variazioni intervenute per estinguere i debiti certificati al 31 dicembre 2007 e al 31 dicembre 2008: si è provveduto ad assegnare, rispettivamente, complessivi 350 milioni sul capitolo 1360 e complessivi 16,5 milioni sul capitolo 1362[30]. A tali assegnazioni, che non attengono alle spese di competenza del 2009, deve sommarsi il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie per 100 milioni, assegnati sul capitolo 1360; stando a quanto riferito dall'Amministrazione, come meglio si dirà in seguito, tale assegnazione è stata concessa dal Ministero dell'economia e delle finanze quale stanziamento destinato al ripianamento del debito originato dalle spese per intercettazioni.

La Direzione generale di statistica del Ministero della giustizia monitora semestralmente, dal II semestre 2003, le spese di giustizia previste dal d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115, ed annotate sui registri istituzionali approvati con decreto interministeriale 28 maggio 2003. L'indagine, di natura statistica, utilizza quali fonti, i registri istituzionali che gli uffici giudiziari hanno l'obbligo di tenere in base allo svolgimento della relativa funzione. La tabella che segue evidenzia le voci di spesa di giustizia desunte dal sistema informativo del Ministero della giustizia. I dati considerati nella tabella sono quelli relativi al Modello 1/A/SG e rappresentano gli importi liquidati per le spese a carico dell'Erario. Dunque forniscono una misura statistica delle spese in termini di cassa[31].

[30] Si evidenzia come sul capitolo 1360 delle somme assegnate per estinguere i debiti pregressi, non è stato impegnato un importo pari a euro 14.621.

[31] Si precisa che i dati riportati sono relativi al triennio 2006-2008 e sono quelli trasmessi, alla competente Direzione centrale, fino al 20 novembre 2009, dalla maggior parte degli uffici giudiziari; ai fini della comparabilità fra gli anni, la parte mancante è stata stimata dalla stessa Direzione sulla base del peso e del *trend* storico. La Direzione precisa che, come tutte le indagini statistiche, anche questa non è esente dalle criticità connesse al consolidamento della base informativa, dovuta in particolare al ritardo con cui si acquisiscono le necessarie informazioni.

SPESE LIQUIDATE DAGLI UFFICI GIUDIZIARI CLASSIFICATE PER TIPOLOGIA DI SPESA
DATO NAZIONALE - TRIENNIO 2006-2008*

(migliaia di euro)

Voci di spesa		2006	2007	2008
Viaggio		6.712,74	6.860,48	6.911,95
Sostenute per lo svolgimento dell'inarico		16.982,73	18.298,92	21.407,65
Spese per intercettazioni		243.134,93	251.988,08	244.425,06
Altre spese straordinarie nel processo penale		15.597,60	21.917,34	15.985,50
Postali e telegrafiche		600,02	812,90	600,28
Demolizione/riduzione opere - compimento/distruzione opere		9,24	40,40	186,54
Custodia		5.342,16	4.460,28	4.341,39
Stampa		2.912,25	3.435,49	4.998,28
Altre spese		3.938,15	4.377,71	3.431,71
	Spese	**295.229,82**	**312.191,60**	**302.288,37**
Trasferta		2.900,46	3.045,73	3.211,20
Custodia		19.994,81	23.641,20	26.293,06
Spettanti a magistrati onorari ed esperti		111.972,57	122.751,27	131.442,78
di cui:	*- spettanti al Giudice di pace*	*73.230,12*	*84.537,52*	*91.125,96*
	- spettanti ai Giudici Onorari Aggregati (GOA)	*6.992,45*	*2.207,27*	*1.168,56*
	- spettanti ai Giudici Onorari di Tribunale (GOT)	*11.134,90*	*13.944,10*	*14.952,94*
	- spettanti ai vice procuratori onorari (VPO)	*14.838,56*	*16.347,19*	*18.152,33*
	- spettanti ad esperti sezioni: Corte Appello Minori, Trib minori, Trib sorveglianza	*5.776,54*	*5.715,19*	*6.042,98*
Spettanti a giudici popolari		3.120,09	3.563,64	3.252,91
Altre indennità		1.562,90	1.727,99	1.572,97
	Indennità	**139.550,84**	**154.729,83**	**165.772,92**
agli investigatori privati		0,00	1,63	1,82
agli ausiliari del magistrato		103.027,63	120.090,55	119.470,84
ai consulenti tecnici di parte		5.797,25	7.512,82	7.600,05
ai difensori		110.696,26	131.020,86	140.963,60
	Onorari	**219.521,15**	**258.625,86**	**268.036,31**
	Altre voci	**2.550,91**	**2.854,87**	**3.209,62**
	Totali voci di Spesa	**656.852,71**	**728.402,16**	**739.307,21**
di cui:	Oneri previdenziali**	*4.342,15*	*4.911,36*	*5.229,09*
	Iva**	*76.980,66*	*83.517,61*	*84.839,47*

* I dati di tutto il triennio sono quelli rilevati fino al 20 novembre 2009 dalla quasi totalità degli uffici, i dati mancanti sono stati stimati sulla base del peso relativo al trend storico.
** Gli importi relativi ad oneri previdenziali ed IVA sono stati distribuiti tra le voci di spesa soggette, per rispettive competenze, a detti oneri e tributi.

Fonte: Ministero della giustizia - Direzione generale di Statistica

L'indagine statistica mostra un *trend* di crescita della spesa, nel triennio esaminato, che contrasta con la riduzione degli stanziamenti evidenziata nella tabella precedente e spiega il formarsi dei debiti pregressi.

Dai dati emerge inoltre che le intercettazioni costituiscono la maggior voce di spesa (circa il 40 per cento di tutta la spesa pagata dall'Erario per le spese di giustizia nell'anno 2008)[32].

A fronte del rilevante debito contratto dal Ministero nei confronti di società che hanno gestito i servizi di intercettazione a partire dal 2006, per scongiurare ogni possibile blocco delle

[32] Dell'importo liquidato per le intercettazioni nel corso dell'ultimo anno il 79 per cento è stato speso per il noleggio degli apparati, il 13 per cento per le fatture emesse e il restante 8 per cento per l'acquisizione dei tabulati. Percentuali indicate dalla stessa Direzione generale statistica, in sede di Relazione al Parlamento sullo stato generale della giustizia per l'anno 2009.

attività investigative in corso, nonché per verificare l'effettivo ammontare del debito pregresso, il Ministro della giustizia a dicembre 2008 ha istituito l'Unità di Monitoraggio sull'andamento della spesa in materia di intercettazioni (U.M.I.)[33]. I dati acquisiti dall'Unità di Monitoraggio hanno evidenziato criticità sotto diversi profili: per le intercettazioni telefoniche pagamenti fortemente diversificati per le stesse prestazioni (da 3,85 a 23 euro al giorno, per ogni singola intercettazione telefonica); per le intercettazioni ambientali e per i servizi di sorveglianza tecnologica, differenze nei costi ancora più marcate, correlate anche a fattori quali la variabilità della tipologia di prestazioni richieste (dalla semplice microspia al sofisticato apparato di sorveglianza e tracciamento satellitare assistito anche da videocamere, etc.) e l'elevato numero di aziende fornitrici dei servizi[34].

L'Amministrazione rileva come, ad oggi, la costante richiesta di dati e notizie, unitamente all'opera di supporto e consulenza in favore delle singole procure, abbia già determinato una diffusa rinegoziazione dei prezzi unitari ed un risparmio stimabile tra il 25 ed il 30 per cento dei costi unitari stessi. Evidenzia inoltre che, sempre in virtù dell'intervento dell'U.M.I., si è proceduto ad abbattere il debito verso le società di noleggio di apparati relativo al 2008 grazie ad uno stanziamento integrativo di 100 milioni, concesso dal Ministero dell'economia e delle finanze a fronte di un accordo transattivo con le ditte creditrici, col quale le stesse hanno rinunciato al 10 per cento del fatturato in pagamento, nonché a tutti gli interessi maturati e maturandi, con un notevole risparmio di spesa.

In ragione della particolare rilevanza delle spese in parola rispetto al complesso delle spese di giustizia, per meglio consentirne il monitoraggio e la razionalizzazione, con la legge di approvazione del bilancio previsionale dello Stato per l'anno finanziario 2010, è stato istituito un nuovo capitolo (cap. 1363) sul quale dovranno essere imputate le spese relative alle intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali, ivi comprese quelle inerenti al noleggio degli apparati di intercettazione.

Potrebbero anche incidere sull'andamento di questa importante voce di spesa le iniziative legislative all'attenzione del Parlamento[35], così come le spese per intercettazioni e più in generale le spese di giustizia potrebbero trarre beneficio dalle iniziative intraprese per la razionalizzazione della spesa, ivi inclusi gli obblighi formativi per i magistrati che aspirano al conferimento di incarichi direttivi, cui si fa menzione al successivo par. 5.4.

5.2. Spese di funzionamento

Le spese di funzionamento, qualificate nella categoria dei "consumi intermedi", si riferiscono ad impegni di spesa assunti sulla base di contratti stipulati a favore degli uffici giudiziari, ovvero a forniture di beni e servizi su specifiche esigenze rilevate volta per volta dagli uffici giudiziari in sede locale e autorizzate dalla competente Direzione del Ministero, o a forniture eseguite sulla base di previsioni di spesa stimate ad inizio anno, secondo le richieste di fabbisogno formulate dai funzionari delegati distrettuali per l'intero esercizio finanziario[36]. In ogni caso trattasi di spese per lo più incomprimibili da parte dell'Amministrazione, in quanto relative all'espletamento della funzione giustizia, e per le quali anche nel 2009 si sono riproposte le ricorrenti difficoltà di reperimento delle risorse finanziarie necessarie per garantire il funzionamento dei servizi.

---

[33] Unità composta dai massimi vertici dell'Amministrazione centrale ed in particolare dal Capo di Gabinetto, dal Capo dell'Ufficio Legislativo, dal Capo Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, dal Capo Dipartimento degli affari di giustizia e dal Direttore generale della Giustizia Civile.

[34] Elementi segnalati dal Dipartimento competente (DOG).

[35] Cfr. Atto Senato 1611 "Norme in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche e ambientali. Modifica della disciplina in materia di astensione del giudice e degli atti di indagine. Integrazione della disciplina sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche".

[36] In linea di massima i capitoli su cui gravano queste spese sono classificati in base all'oggetto della spesa e distinti, a seconda della destinazione di utilizzo, fra spese di funzionamento degli uffici giudiziari e spese di funzionamento degli uffici giudiziari di Roma, di Napoli e dell'Amministrazione Centrale.

Se carenze di risorse si sono registrate su tutti i capitoli di parte corrente, va sottolineato come le maggiori difficoltà di gestione abbiano riguardato il capitolo 1451 relativo a spese di acquisto di beni, i cui piani gestionali nella maggior parte dei casi hanno dovuto essere integrati, già da inizio anno, con le risorse disponibili sul fondo speciale da ripartire per il funzionamento della giustizia, di cui al capitolo 1537, e successivamente con risorse acquisite dal "fondo di riserva per le spese impreviste". Il capitolo 1451, fra l'altro, è fra i capitoli su cui ha maggiormente inciso la riduzione operata sugli stanziamenti (7,3 per cento). Nonostante le variazioni intervenute in corso di gestione, non è stato tuttavia possibile procedere a soddisfare tutti gli impegni pluriennali per carenza di fondi[37].

(valori assoluti)

Capitolo	Denominazione	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Pagato totale	Residui finali totali
1451	Spese per acquisto di beni e servizi	85.862.463,00	206.312.593,00	200.973.944,44	64.345.309,66

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Fra le spese maggiormente critiche, per molte delle quali risulta il formarsi di nuove situazioni debitorie, si segnalano quelle per fotoriproduzione e per spese di ufficio (capp.1451/21 e 1451/22), le spese di funzionamento relative a canoni, utenze, spese postali, tassa per la rimozione dei rifiuti solidi urbani, spese per la manutenzione, noleggio e trasporto di impianti ed attrezzature degli uffici giudiziari (capp. 1451/13; 1451/14; 1451/17; 1451/19). Negli esercizi futuri la gestione di queste spese si prevede possa risultare ancor più difficoltosa in ragione dell'assenza del fondo speciale per le spese di funzionamento della giustizia (ex cap. 1537), appositamente istituito dalla legge finanziaria n. 296 del 27 dicembre 2006, comma 1304, per il solo triennio 2007-2009[38].

Diventa pertanto di particolare pregnanza ogni iniziativa volta ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse finanziarie disponibili. A tal fine la direttiva ministeriale per il 2009 ha previsto un Piano Esecutivo di Azione (PEA) finalizzato a monitorare l'andamento della spesa relativa ai "consumi intermedi" attraverso l'elaborazione dei costi sostenuti dai singoli funzionari delegati, trimestralmente rendicontati[39]. L'obiettivo è quello di disporre, entro il 2010, di un sistema di monitoraggio integrato per mantenere sotto stretto controllo l'andamento delle spese degli uffici giudiziari in territorio nazionale, con particolare riferimento agli acquisti di materiale di facile consumo[40].

5.3. Trasferimenti ai Comuni

Fra le spese sostenute per la produzione del servizio giustizia, oltre alle spese dirette del Ministero, vanno anche considerati i trasferimenti correnti ai Comuni, consistenti in rimborsi per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (ad es. fitto locali, pulizia, manutenzione, ecc.)[41].

---

[37] Come riferisce il competente Ufficio centrale del bilancio.

[38] Vedi par. 2.3. del capitolo sul Ministero della giustizia.

[39] Per un approfondimento sui PEA nell'ambito della programmazione ministeriale si rinvia al capitolo sul Ministero (par. 4).

[40] Il SECIN ha riscontrato una realizzazione di questo PEA pari all'85 per cento, ma ha attestato la possibile realizzazione dello stesso piano, rimodulato, per il 2010.

[41] Come già evidenziato nel capitolo sul Ministero della giustizia, solo il 6,2 per cento degli stanziamenti iniziali è costituito da trasferimenti correnti che si suddividono in "trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" (il 52,7 per cento del totale dei trasferimenti correnti), interamente a favore dei Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari, e in "trasferimenti correnti a famiglie ed istituzioni sociali private" (il restante 47,3 per cento).

Nel corso degli ultimi anni, lo Stato ha accumulato pesanti ritardi nell'erogazione dei trasferimenti a favore di Comuni per spese di funzionamento degli uffici giudiziari[42]. Infatti sul capitolo 1551 "Contributi ai comuni per le spese degli uffici giudiziari", attraverso il quale vengono effettuati i trasferimenti, si sono formati negli anni rilevanti residui che vengono smaltiti in tempi assai lungi, come dimostra il fatto che 107 milioni sono andati in perenzione nel 2008. Nel 2009 su questo capitolo si è rilevato un ulteriore incremento dei residui che ammontano a 234 milioni, inoltre lo stesso capitolo 1551 è risultato essere fra quelli in particolare sofferenza. Pertanto lo stanziamento iniziale di 247 milioni è stato incrementato di 50 milioni in sede di assestamento (50 milioni su una variazione complessiva apportata dall'assestamento pari a 80,3 milioni) e di 106,7 milioni attraverso variazioni effettuate con DMT, di cui 62,9 milioni per reiscrizione di residui perenti.

Il Dipartimento competente (DOG) rileva al riguardo come il ritardo sia in buona parte imputabile ai tempi ed alle modalità da porre in essere per il rimborso[43]. Tuttavia, nell'esercizio in corso, si sono recuperati parzialmente i ritardi verificatisi negli anni precedenti, essendosi provveduto, in particolare, ad erogare il saldo per le spese sostenute nell'anno 2005, a rideterminare i contributi e ad erogare il saldo per le spese sostenute nell'anno 2006, a rideterminare i contributi per le spese sostenute nell'anno 2007, nonché ad erogare un acconto per le spese sostenute nell'anno 2008, con l'obiettivo di eliminare completamente l'arretrato nel 2010[44].

5.4. Misure di razionalizzazione della spesa. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

Dall'analisi svolta è apparso evidente come la realizzazione del programma in esame si sia dovuta confrontare con una carenza di risorse aggravata dalla riduzione nel tempo degli stanziamenti. Una circostanza che, se comune ad altre amministrazioni statali, acquista risvolti peculiari per l'amministrazione della giustizia, in considerazione della tendenziale incomprimibilità di spese che attengono all'espletamento della funzione giustizia e rispetto alle quali si riscontra, in molti casi, una scarsa capacità di controllo, attesa la separazione tra chi liquida le spese e chi gestisce i fondi a disposizione (come per le spese di giustizia). Sussistono tuttavia spazi per l'introduzione, da parte della stessa Amministrazione, di misure di razionalizzazione. Ne sono un esempio alcune iniziative intraprese negli ultimi, quali quelle tese a ridurre i costi dei servizi attraverso un maggiore controllo sulle procedure contrattuali, ma soprattutto quelle dirette ad estendere l'informatizzazione delle attività inerenti la funzione giustizia. Si sottolinea al riguardo come l'impegno organizzativo e di risorse che l'implementazione su larga scala di procedure innovative quali quelle telematiche comporta,

---

[42] La legge 24 aprile 1941, n. 392, pone a carico dei Comuni sede di uffici giudiziari le spese di gestione degli uffici medesimi (costi relativi alle pigioni, riparazioni, manutenzione, illuminazione, riscaldamento e custodia dei locali adibiti ad uso di giustizia), prevedendo un rimborso successivo da parte dello Stato, sulla base dei consuntivi delle spese sostenute nel corso dell'anno di riferimento. Il d.P.R. 4 maggio 1998, n. 187, per evitare eccessivi ritardi nel rimborso e non creare difficoltà finanziarie agli Enti stessi, ha previsto che il contributo venga corrisposto in due rate (un acconto all'inizio di ciascun esercizio finanziario, pari al 70 per cento del contributo globalmente erogato nell'anno precedente; il saldo, entro il 30 settembre). La percentuale di rimborso per ogni anno è determinata rapportando gli stanziamenti di bilancio previsto per il Ministero della giustizia al complesso delle spese sostenute dai Comuni ai fini di giustizia.

[43] Il contributo è erogato sulla base di consuntivi di spesa che devono essere presentati alla Commissione di Manutenzione territorialmente competente entro il 15 aprile dell'anno successivo. La Commissione di manutenzione deve trasmettere tali rendiconti con il relativo parere al Ministero della giustizia entro trenta giorni dalla presentazione e non oltre il 15 maggio di ciascun anno. In particolare, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, la tempistica prevista dal d.P.R. 187/98 non viene rispettata per le una serie di ragioni tra le quali: i rendiconti spesso vengono inviati in ritardo o in alcuni casi non trasmessi dai Comuni alla Commissione di manutenzione competente per il parere; il necessario parere delle Commissioni di manutenzione viene spesso espresso in ritardo; la natura interministeriale del decreto di determinazione del contributo che incide sui tempi della procedura; il tempo necessario per la preparazione e l'invio all'Ufficio centrale del Bilancio dei mandati di pagamento per ogni singolo Comune.

[44] Dati forniti dall'amministrazione competente.

possa, nel medio lungo termine, essere più che compensato da importanti risparmi di spesa. Del resto, i risparmi realizzati, ove dette innovazioni sono operative, consentono di formulare un giudizio previsionale positivo sia sugli attesi risparmi di spesa che sull'efficienza complessiva del sistema[45].

In merito alla prima tipologia di iniziative, si è già richiamata l'attività posta in essere dall'UMI in ordine alle spese per intercettazioni. Nel 2009, alla scadenza del precedente contratto, si sono anche ultimate le procedure di affidamento, tramite svolgimento di gara europea, per il servizio di documentazione degli atti processuali penali (la fornitura dei servizi base di fonoregistrazione, stenotipia e trascrizione, e per la correlata fornitura del sistema di Portale a supporto della registrazione dei dati e dei verbali trascritti). Secondo quanto riferisce l'Amministrazione, importanti risparmi dovrebbero derivare dalla suddivisione dell'appalto in quattro lotti, dei quali il Lotto 1 esclusivamente riservato alla fornitura del servizio di Portale e gli altri tre Lotti per la fornitura dei servizi base nelle tre diverse aree del territorio nazionale (Nord, Centro e Sud)[46].

Si segnalano ancora le iniziative per il rinnovo delle procedure contrattuali per i servizi di multivideoconferenza[47]. Nel dicembre 2009 è stata portata a termine la procedura di revisione completa della documentazione di gara, su parere formulato dal CNIPA (ora DigitPA) in data 30 luglio 2009, che ha imposto la necessità di modificare completamente il piano di intervento programmato nell'anno precedente, per l'esigenza di adeguamento alle nuove tecnologie I.C.T. che dovrebbero garantire, nel triennio successivo al 2010, oltre ad un miglioramento dei servizi, un risparmio di spesa sul funzionamento dei medesimi nel loro complesso[48].

Particolare attenzione merita l'attività posta in essere per il consolidamento del Processo Civile Telematico (PCT), in quanto tesa ad ammodernare il sistema giustizia, perseguendo contestualmente obiettivi di contenimento della spesa pubblica. Il PCT opera mediante un'architettura che prevede una forte interazione tra gli utenti esterni ed il sistema, previa autenticazione, attraverso un punto di accesso esterno autorizzato dal Ministero della giustizia[49]. Un'applicazione suscettibile di produrre notevoli risparmi sugli oneri di accesso agli uffici

---

[45] Rileva al riguardo, la già richiamata previsione di cui all'art. 4, comma 11, del decreto legge 29 dicembre 2009, n. 113, convertito con legge 22 febbraio 2010, n. 24, recante interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario, ove si considerano in ogni caso necessarie, ai sensi dell'articolo 34, comma 4, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, le spese continuative relative alla gestione dei sistemi informatici del Ministero della giustizia, derivanti dall'adesione a contratti quadro stipulati dal CNIPA (ora DigitPA).

[46] L'impegno di spesa complessivo per i quattro lotti, solo per l'esercizio 2009 (pari ad euro 16.547.824,57, a decorrere dal 6 maggio 2009), avrebbe fatto registrare una sensibile riduzione della spesa soprattutto con riferimento alla gestione del sistema di Portale. Inoltre, confrontando gli importi relativi agli impegni di spesa corrispondenti ad un anno di effettivo esercizio contrattuale, con i dati contabili del primo contratto nazionale n. 9/06 (durata 16/11/2006 - 30/04/2008), si è prospettato un risparmio complessivo di spesa pari a circa euro 555.000.

[47] Servizio destinato a garantire, in base alle disposizioni previste dalla legge 7 gennaio 1998, n. 11, la partecipazione a distanza al procedimento penale e l'esame in dibattimento dei collaboratori di giustizia, oltre ad essere riservato ai detenuti in regime carcerario ai sensi dell'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario. Gli impegni contrattuali assunti nel 2009 per tale servizio hanno comportato una spesa complessiva pari a euro 13.734.329,34 sul capitolo di spesa 1451/14.

[48] L'Amministrazione prospetta sin da ora, con la sottoscrizione dei nuovi contratti, almeno per quanto riguarda i soli servizi di presidio tecnico per lo svolgimento delle sessioni di multivideoconferenza e di manutenzione ordinaria e straordinaria degli apparati audio-video d'aula, sulla base dell'importo posto a base di gara, un risparmio di spesa sul capitolo di parte corrente (1451.14) di circa 2.000.000 di euro, stimato su un periodo di vigenza contrattuale pari a 18 mesi (dal 1° gennaio 2010 al 30 giugno 2011).

[49] Dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009 emergono i seguenti dati. Sono stati autorizzati 121 punti di accesso a PolisWeb (pari al 72 per cento degli Ordini italiani). L'accesso è inoltre consentito all'Avvocatura dello Stato, all'Inps, all'Inail e al Notariato. La consultazione internet, che consente di ridurre le code agli sportelli, è disponibile per oltre 130 uffici e 60 sezioni distaccate; gli utenti registrati sono circa 160.000. Tramite il sistema denominato "PolisWeb" è possibile per gli avvocati consultare via internet i dati relativi ai procedimenti civili relativi alla cognizione e alle esecuzioni (il PolisWeb per i giudici di pace è attualmente in corso di diffusione). Ai punti di accesso autorizzati al processo telematico è inoltre consentito l'accesso al fascicolo informatico, ossia agli atti in formato elettronico, depositati dalle parti o dal giudice, nonché ai documenti scansionati. Reperito il documento, è possibile richiedere telematicamente la copia semplice o autentica dell'atto. Questa possibilità è disponibile solo per 20 tribunali italiani.

giudiziari, sui costi di gestione cartacea dei procedimenti, nonché sull'utilizzo di risorse lavoro all'interno degli uffici giudiziari, è il deposito telematico degli atti di parte, ovvero di documenti informatici a valore legale, firmati digitalmente e trasmessi tramite punto di accesso al gestore centrale su canali autenticati e criptati, per poi essere accettati dalla cancelleria, archiviati e conservati nel fascicolo informatico (*repository* documentale)[50].

Altra innovazione di cui si auspica una maggiore diffusione, attesi i risultati raggiunti ove operativa, attiene alle notificazioni *on line* nel giudizio civile. Dal 2 giugno 2009 sono state attivate presso il tribunale di Milano le comunicazioni telematiche degli avvisi di cancelleria ai sensi dell'art. 51 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133[51]. Successivamente sono state avviate le comunicazioni elettroniche presso il Tribunale di Rimini (dal 3 dicembre 2009) e la Corte di Appello di Milano (dal 2 gennaio 2010), e si prevede, nel corso del 2010, una progressiva estensione del sistema di notificazione elettronica a tutti gli uffici, con un incremento dei risparmi già conseguiti[52]. Viene in rilievo non solo la riduzione dei costi medi per la notificazione degli atti giudiziari da tribunale a avvocato, inclusi i connessi oneri organizzativi (attività di cancelleria per l'estrazione di copia conforme dell'atto, invio all'ufficiale giudiziario, registrazione degli atti mandati a notifica, ecc.), ma anche la riduzione dei tempi di giustizia se si tiene conto dei rinvii causati da omissioni o irregolarità nelle notifiche[53].

I tagli operati negli ultimi anni hanno interessato anche la spesa informatica, in particolare quella corrente[54], per la quale gli stanziamenti di bilancio sono risultati sempre inferiori rispetto alle esigenze, rendendo necessarie assegnazioni in corso di esercizio. Ciò ha determinato, da un lato la continuazione di fatto delle attività con creazione di debito, per impedire il venir meno di strumenti da cui dipende lo svolgimento dell'attività giudiziaria, ma dall'altro ha anche reso più difficoltosa la progettazione dell'informatizzazione dei servizi finalizzata alla riduzione delle spese[55].

---

[50] Sempre dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009 emerge che il deposito telematico è attivo a valore legale per il procedimento di ingiunzione presso 17 tribunali (Bergamo, Brescia, Catania, Genova, Busto Arsizio,Como, Lecco, Lodi, Milano, Monza, Pavia, Sondrio, Varese, Vigevano, Voghera, Napoli e Padova). In totale vengono depositati circa 4.000 ricorsi al mese (dati tratti dalla Relazione al Parlamento sullo stato della giustizia per l'anno 2009). Nella stessa relazione si riportano i dati del tribunale di Milano ove il decreto ingiuntivo telematico avrebbe notevolmente ridotto i tempi di emissione, passando da una media di 45 giorni (con picchi di 150 giorni), ad una media di 19 giorni. Presso lo stesso tribunale è stato avviato anche il deposito telematico delle memorie processuali.

[51] Prevede la richiamata disposizione che "a decorrere dalla data fissata con uno o più decreti del Ministro della giustizia, le notificazioni e comunicazioni di cui al primo comma dell'articolo 170 del codice di procedura civile, la notificazione di cui al primo comma dell'articolo 192 del codice di procedura civile e ogni altra comunicazione al consulente sono effettuate per via telematica all'indirizzo elettronico comunicato ai sensi dell'articolo 7 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123, nel rispetto della normativa, anche regolamentare, relativa al processo telematico, concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici".

[52] Con priorità per i tribunali di Monza, Brescia, Verona, Padova, Bologna, Genova, Torino e la Corte di appello di Venezia.

[53] Riferisce l'Amministrazione che, dalla data di attivazione al 31 dicembre 2009, sono state effettuate circa 100.000 comunicazioni elettroniche agli avvocati patrocinatori delle cause civili ordinarie pendenti avanti il Tribunale di Milano, a fronte delle quali non si sono riscontrate omissioni della notifica, né contestazioni sulla correttezza processuale.

[54] La spesa corrente informatica si articola nelle seguenti voci: spesa per la rete informatica (e di SPC); spese per l'interoperabilità (posta elettronica e collegamenti attraverso la rete); servizi di assistenza sistemistica e applicativa.

[55] Vanno in ogni caso menzionate anche altre iniziative, quali quelle finalizzate alla realizzazione di sistemi per l'accesso dei dati della giustizia da parte del cittadino: il sistema PASS diretto a consentire la diffusione di sportelli al pubblico dove il cittadino possa usufruire dei servizi certificativi dell'Amministrazione Giudiziaria; il sistema SIGP@internet per consentire agli avvocati ed ai cittadini di visionare lo stato dei procedimenti che li riguardano e di procedere alla pre-iscrizione dei ricorsi accedendo ai dati del sistema informatico dei Giudici di pace; il nuovo sistema di Gestione Documentale che ha lo scopo di realizzare l'infrastruttura per l'erogazione dei servizi documentali integrati della giurisdizione civile e penale, verso utenti interni ed esterni, salvaguardando, nel settore penale, i vincoli di riservatezza dei dati e dei documenti relativi alla fase delle indagini preliminari.

Rilevanti risparmi potrebbero derivare anche dalla diffusione del sistema telematico al settore penale, per il quale è in fase di realizzazione lo strumento tecnologico deputato ad effettuare le notificazioni. In tale settore l'informatizzazione appare in realtà ad un livello meno avanzato. Un impulso dovrebbe derivare dall'attuazione del DL 29 dicembre 2009, n. 193 "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario", convertito, con modificazioni, dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24, che all'art. 4 reca "Misure urgenti per la digitalizzazione della giustizia". Detto provvedimento, con la duplice finalità di assicurare risparmi di spesa ed abbattere i tempi del processo, ha inteso completare la digitalizzazione della giustizia, applicando l'informatica a tutti gli atti del processo, civile e penale[56]. In particolare si prevede che, tanto nel processo civile, quanto nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica si effettuino mediante posta elettronica certificata, ferma restando l'applicazione delle disposizioni vigenti fino all'entrata in vigore dei decreti applicativi. La relazione tecnica ha evidenziato che tutti gli uffici giudiziari risultano già dotati delle attrezzature e dei sistemi informatici necessari all'espletamento delle nuove procedure di comunicazione, e che il venir meno degli oneri connessi alle spese di notificazione consentirà risparmi sulle spese di giustizia. Il risparmio che potrebbe derivare dall'adozione delle modalità di notificazione telematica, nel processo civile e in quello penale, è stato stimato dall'Amministrazione intorno al 30 per cento. Lo stesso decreto introduce disposizioni volte a incentivare l'utilizzo delle nuove tecnologie telematiche per la riproduzione di copia degli atti processuali e scoraggiare contestualmente la richiesta di copie cartacee[57], nonché la possibilità per il Ministero della giustizia di avvalersi di intermediari abilitati per consentire il pagamento, da parte dei privati, delle spese di giustizia con modalità telematiche[58].

L'abbattimento dei costi e la velocizzazione di tutte le procedure sono le finalità alla base anche delle disposizioni, contenute nel medesimo decreto legge n. 193 del 2009, intese ad imporre una formazione specifica per i magistrati che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi, con corsi mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, nonché attraverso l'obbligo per il magistrato dirigente di vigilare sul rispetto dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero (artt. 3- *ter* e 3 *quater*). Questi aspetti rilevano anche al fine di attenuare le differenze di rendimento fra i diversi uffici giudiziari che possono dipendere, oltre che da una distribuzione disomogenea delle risorse e più in generale da deficit di tipo organizzativo, anche da una diversa capacità manageriale dei responsabili degli uffici. Al riguardo è in fase si svolgimento il Piano Nazionale di diffusione delle *Best Practices* che coinvolge ormai circa un centinaio di Uffici giudiziari[59]. In tale ambito è stato definito, in

---

[56] Il comma 1 dell'art. 4 del citato decreto legge prevede che "con uno o più decreti del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sentito il Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione e il Garante per la protezione dei dati personali, adottati, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, della legge 23 agosto 1988, n. 400, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, sono individuate le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni. Le vigenti regole tecniche del processo civile telematico continuano ad applicarsi fino alla data di entrata in vigore dei decreti di cui ai commi 1 e 2."

[57] Al comma 4 del citato art. 4, modificando l' art. 40 del testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115, si stabilisce che l'importo del diritto di copia rilasciata su supporto cartaceo venga fissato in misura superiore di almeno il 50 per cento di quello previsto per il rilascio di copia in formato elettronico.

[58] In particolare per il pagamento del contributo unificato, del diritto di copia, del diritto di certificato, delle spettanze degli ufficiali giudiziari relative ad attività di notificazione ed esecuzione, delle somme per il recupero del patrocinio a spese dello Stato, delle spese processuali, delle spese di mantenimento, delle pene pecuniarie, delle sanzioni amministrative pecuniarie e delle sanzioni pecuniarie (art. 4, comma 9).

[59] Un progetto, cui hanno partecipato 91 uffici nel 2009 (cui vanno ad aggiungersi altri 44 Uffici giudiziari interessati dal Progetto dal 2010) che prevede la realizzazione di 7 linee di intervento: Linea 1 - Analisi e riorganizzazione dell'ufficio giudiziario al fine di migliorarne l'efficienza operativa e l'efficacia delle prestazioni rivolte agli utenti interni ed esterni; Linea 2 – Analisi dell'utilizzo delle tecnologie, adozione ed utilizzazione delle stesse per il miglioramento organizzativo; Linea 3 – Costruzione partecipata della Carta dei servizi; Linea 4 – Accompagnamento alla certificazione di Qualità ISO 9001:2000 (eventuale); Linea 5 – Costruzione del Bilancio Sociale; Linea 6 –

collaborazione con il Dipartimento della Funzione Pubblica, il progetto di 'Diffusione del modello di autoanalisi e miglioramento del servizio giustizia" (*Common Assessment Framework* - CAF), realizzando una versione personalizzata per il sistema giudiziario.

Infine, preme ulteriormente sottolineare come l'implementazione delle misure sin qui descritte, e in particolare il consolidamento dell'informatizzazione e delle applicazioni tecnologiche nei giudizi civili e penali, nel migliorare il supporto reso dall'Amministrazione all'attività giurisdizionale possano fornire un incisivo ausilio contro l'anomala durata dei processi. Già nelle precedenti relazioni si era evidenziato il peso sui costi della giustizia dei tempi "non ragionevoli" dei processi, in primo luogo per l'incremento dei costi organizzativi legati al fenomeno, ma anche per gli oneri finanziari connessi all'obbligo dello Stato di corrispondere un'equa riparazione a chi subisce la lentezza dei giudizi (legge n. 89 del 2001, cd. Legge Pinto). Nel 2009 si è rilevata un'inversione di tendenza rispetto alla crescita dei ricorsi recanti richiesta di indennizzo dei precedenti anni: ne sono stati presentati 9.192, a fronte degli 11.904 del 2008[60]. Tuttavia si è riscontrato un incremento del numero delle condanne e del debito arretrato quantificato dall'Amministrazione in circa 97 milioni di euro[61].

5.5. Fondo unico di giustizia

Le difficoltà dovute alla carenza di risorse a fronte di spese in gran parte incomprimibili, possono trovare un importante ausilio, oltre che nelle richiamate misure di razionalizzazione, anche attraverso una più efficiente gestione delle somme derivanti dall'esercizio della funzione giustizia.

Al riguardo, risulta ancora in fase di definizione (nonostante sia scaduto da tempo il termine previsto dalla legge) la convezione attraverso la quale attuare la normativa che ha previsto l'affidamento a Equitalia Giustizia S.p.A. della gestione dei crediti relativi alle spese di giustizia e delle pene pecuniarie, al fine di conseguire una maggiore rapidità ed efficienza in tali attività (art. 1, commi 367 e ss. delle legge finanziaria per il 2008).

Sono invece da segnalare importanti novità in merito all'operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), costituito ai sensi dell'art. 61, comma 23, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133. L'art. 2 del decreto legge 16 settembre 2008, n. 143, convertito, con modificazioni, nella legge 13 novembre 2008, n. 181, ha affidato sempre ad Equitalia Giustizia la gestione del Fondo, ove confluiscono le somme di denaro, i proventi e ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale sequestrati, confiscati o depositati nell'ambito di procedimenti civili, penali, amministrativi[62].

Comunicazione istituzionale: realizzazione del sito web; Linea 7 – Comunicazione con la cittadinanza, rapporti con i media e organizzazione del Convegno finale con la pubblicazione dei risultati del progetto.

[60] I processi in relazione ai quali sono sorti maggiori domande di indennizzo hanno riguardato, per il 78 per cento il settore civile e per il restante 22 per cento quello penale. Nel primo settore sono prevalse le controversie per obbligazioni e contratti, seguite da quelle per diritti reali, comunioni e successioni.

[61] Come precisato nel capitolo sul Ministero della giustizia, dette spese, comunque inerenti alla politica istituzionale in esame, non incidono direttamente sullo stato di previsione del Ministero della giustizia, in quanto il relativo capitolo (cap. 1264) opera come capitolo per memoria incrementato annualmente mediante prelievo dal capitolo 2829 dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze ("fondo da ripartire per far fronte alle spese derivanti dai ricorsi ai fini dell'equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo"), sulla base di richiesta avanzata dall'Amministrazione che quantifica il fabbisogno in ragione dei decreti di condanna emessi a proprio carico.

[62] In particolare, stando alle previsioni di cui al DL n 143 del 2008 rientrano nel Fondo le somme di denaro e i relativi proventi, gli interessi, i titoli al portatore, emessi o garantiti dallo Stato, i valori di bollo, i crediti pecuniari, i conti correnti, i conti di deposito titoli, i depositi a risparmio e a ogni altra attività finanziaria a contenuto monetario o patrimoniale oggetto di sequestro, nell'ambito di procedimenti penali o per l'applicazione di misure di prevenzione di cui alla legge 31 maggio 1965, n. 575 e successive modificazioni, o di irrogazione di sanzioni amministrative incluse quelle di cui al d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231. Rientrano ancora nella gestione del Fondo unico di giustizia, le somme di denaro di cui all'art. 262, comma 3-bis, del codice di procedura penale, le somme di denaro e relativi proventi sequestrate in relazione ai procedimenti civili e fallimentari di cui all'art. 2, comma 2, lettere c-bis) e c-ter) della legge 181/2008, nonché le somme di denaro e i proventi che Equitalia Giustizia intesta a Fondo unico giustizia in applicazione dell'art. 2, comma 4, del DL 143/2008. Vanno ancora intestati al Fondo i valori sequestrati dall'Agenzia delle Dogane e dalla Guardia di Finanza nell'ambito delle attività di controllo sul denaro contante in entrata e in

Con decreto interministeriale 30 luglio 2009, n. 127, è stato emanato il Regolamento di attuazione. Ivi si è fra l'altro stabilito che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, adottato entro il 30 aprile di ogni anno, sono determinate, sulla base delle entrate affluite sull'apposito capitolo di bilancio nel periodo precedente, le quote del Fondo unico di giustizia da destinare al Ministero dell'interno ed al Ministero della giustizia che le potranno utilizzare, rispettivamente, per la tutela della sicurezza e del soccorso pubblico e per il potenziamento dei propri servizi istituzionali. Appare evidente come una maggiore efficienza nella gestione potrà consentire di destinare più risorse a tali finalità.

Con dPCM del 29 aprile del 2010 sono state determinate, sulla base delle entrate affluite nell'esercizio precedente, le quote del FUG da distribuire ai due Ministeri nella misura del 50 per cento ciascuno. Dai dati riportati dall'Amministrazione, al 31 dicembre 2009 sono confluiti nel FUG oltre 1.592 milioni, di cui 631,4 milioni disponibili per la riassegnazione *pro quota* ai due Dicasteri. I dati aggiornati al 17 maggio 2010, evidenziano un importo di risorse totali confluite nel FUG, pari a 2.049,3 milioni, di cui 1.076,88 disponibili per la riassegnazione, per la parte a ciascuno spettante, ai Ministeri della giustizia e dell'interno. Quest'ultimo risultato, verificato a circa metà dell'esercizio in corso, parametrato a quello al 31 dicembre 2009 sopra riportato, evidenzia un incremento delle risorse monetarie confluite nel fondo e disponibili per la distribuzione.

6. Amministrazione penitenziaria

Il programma in esame si compone di varie attività strumentali alla gestione del sistema carcerario, dal trattamento ed assistenza ai detenuti, al coordinamento del personale penitenziario, al funzionamento e sicurezza degli istituti penitenziari.

PROGRAMMA N.1 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA

(migliaia di euro)

CdR	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile[a]	Impegni totali[b]	Massa spendibile[c]	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale[d]	Residui finali totali[e]	Economie o Maggiori spese[f]
4. Dip. Amm.ne penitenziaria	funzionamento	2.253.030,1	2.548.020,0	89,5	2.548.020,0	2.447.796,1	2.682.777,9	2.616.505,6	2.444.204,4	164.790,7	73.782,8
	interventi	217.647,9	255.768,5	9,0	255.768,5	253.522,6	274.528,0	265.829,0	258.158,0	11.602,2	4.767,8
	investimenti	42.024,4	42.044,8	1,5	45.291,3	43.825,7	60.122,1	46.544,8	43.454,6	12.985,9	3.681,5
	oneri comuni parte corrente	39.389,8	86,8	0,0	3.827,1	-1,7	88,4	86,8	0,0	0,0	88,4
Totale Programma		**2.552.092,3**	**2.845.920,1**	**100,0**	**2.852.906,9**	**2.745.142,7**	**3.017.516,4**	**2.928.966,2**	**2.745.817,0**	**189.378,8**	**82.320,5**

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento
(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui
(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui
(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui
(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009
(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La realizzazione del programma, affidata ad un unico Centro di Responsabilità (DAP), assorbe il 33 per cento degli stanziamenti definitivi dell'intera missione Giustizia. Si rileva da subito un decremento del 5,9 per cento degli stanziamenti definitivi rispetto all'esercizio precedente: passano da 3.024,6 milioni del 2008 a 2.845,9 milioni nel 2009 (nel 2008 gli stanziamenti per l'amministrazione penitenziaria corrispondevano al 38,6 per cento delle dotazioni per l'intera missione). Una riduzione delle risorse per far fronte alle spese di competenza dell'esercizio che appare ancora maggiore se si considera che gli stanziamenti

uscita ai confini comunitari (art. 6, comma 7, del decreto legislativo 18 novembre 2008, n. 195). La finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 52), ha infine previsto che confluiscono nel Fondo unico giustizia, anche i ricavi delle vendite dei beni immobili confiscati alla mafia per fini pubblici per essere riassegnate, al 50 per cento, al Ministero dell'interno e per l'altra metà al Ministero della giustizia.

definitivi includono le assegnazioni avvenute in corso d'anno per l'estinzione di debiti pregressi, per un importo pari a 184,7 milioni. In particolare sono stati ridotti gli stanziamenti per le spese per interventi del 40,6 per cento, (rappresentano il 9 per cento degli stanziamenti per il programma) e del 26,9 per cento quelli per spese per investimenti (che rappresentano solo l'1,5 per cento delle risorse definitive assegnate al programma). Gli stanziamenti per spese di funzionamento, coerentemente con i contenuti del programma, assorbono circa l'89,5 per cento degli stanziamenti complessivi dello stesso, e risultano leggermente incrementati (dello 0,6 per cento) rispetto al precedente esercizio. In realtà, la disponibilità di risorse per l'esercizio 2009 risulta ridotta anche per le spese di funzionamento, se si tiene conto delle richiamate assegnazioni per debiti pregressi, peraltro, come verrà analizzato in seguito, non interamente utilizzate.

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato un rapporto fra gli impegni totali e la massa impegnabile pari al 96,2 per cento, nettamente superiore rispetto al 2008 (89,5 per cento). Si riducono anche notevolmente le economie, pari a 82,3 milioni, rispetto al 2008 (318,4 milioni).

Diminuiscono, rispetto al 2008, i pagamenti totali effettuati nell'esercizio (2.745,8 milioni nel 2009 rispetto ai 2.750,7 milioni nel 2008). Tuttavia gli indicatori finanziari hanno messo in evidenza che, se rispetto all'esercizio finanziario 2008 si riduce la massa spendibile (da 3.192,8 milioni nel 2008 a 3.017,5 milioni nel 2009) in coerenza con la riduzione degli stanziamenti, migliora il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e la stessa massa spendibile (da 96 per cento a 97,1 per cento), e migliora anche di circa 4 punti percentuale il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 89,8 per cento a 93,7 per cento). Si evidenzia, dunque, un miglioramento della capacità di spesa con riferimento al programma in esame[63].

In linea generale, dunque, l'analisi finanziaria conferma quanto riportato dall'Amministrazione penitenziaria circa un migliore impiego, sia in termini di competenza che di cassa, della quota degli stanziamenti di bilancio messi a disposizione degli organi decentrati. Il DAP riferisce di aver svolto una costante attività di monitoraggio sulla gestione finanziaria dei Provveditorati regionali, attività svolta, da questi ultimi, anche sulla gestione dei funzionari delegati alla spesa degli istituti penitenziari e degli uffici e servizi decentrati, tenuto conto della fisiologica dispersione di risorse su una rete con oltre 280 centri di spesa[64].

Le richiamate iniziative (unitamente a quelle più propriamente dirette a razionalizzare i servizi istituzionali, con contestuale accrescimento dei livelli di efficacia e contenimento della spesa pubblica, di seguito accennate), sono state tuttavia fortemente condizionate, nell'esercizio in esame, dalla evidenziata riduzione delle risorse finanziarie rese complessivamente disponibili[65]. Le descritte difficoltà, comuni a tutte le amministrazioni, acquisiscono particolare significato per l'amministrazione della giustizia non solo con riferimento alle "spese di giustizia" (relative al programma esaminato nel precedente paragrafo), che attenendo

---

[63] Quanto ai residui, va tuttavia rilevato che, se aumenta la velocità di smaltimento (nel 2009 è stata pari al 68,8 per cento, mentre nel 2008 era stata del 61 per cento), crescono comunque i residui finali totali (189,4 milioni nel 2009; 123,7 milioni nel 2008).

[64] La Direzione generale del bilancio del DAP riferisce di aver elaborato, per la più efficace determinazione dei campi di intervento delle gestioni centrali e decentrate, anche per l'anno 2010, un piano di ripartizione delle risorse corrispondenti ai capitoli di bilancio in cui è articolato lo stato di previsione della spesa, approvato con decreto del Capo del Dipartimento, che avrebbe consentito, nell'esercizio in esame e già nei precedenti, una migliore identificazione dei Centri di costo ed una più appropriata assegnazione di risorse finanziarie per il conseguimento degli obiettivi stabiliti dagli atti di indirizzo politico ed amministrativo. Il costante monitoraggio dei flussi finanziari rilevati dal SIRGS e dal SICOGE avrebbe poi consentito una progressiva accelerazione degli *iter* procedurali delle attività contabili e la più corretta assunzione degli impegni e dell'emissione dei titoli di pagamento da parte delle competenti Direzioni generali del Dipartimento e dei Provveditorati regionali.

[65] A seguito del taglio lineare sugli stanziamenti iniziali dei capitoli di bilancio e piani di gestione previsto dal DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, con la direttiva dipartimentale "Progetto di pianificazione delle spese per l'anno 2009" - riferisce il DAP - sono state impartite disposizioni di estremo rigore per un'attenta e puntuale programmazione delle risorse gestite dai Provveditorati Regionali e, quindi, di quelle da questi ultimi accreditate.

direttamente allo svolgimento delle funzioni giurisdizionali sono incomprimibili da parte degli uffici amministrativi, ma anche per spese, come quelle relative alla gestione degli istituti penitenziari che, se riconducibili a competenze più propriamente amministrative, attengono comunque ad attività meramente esecutive di funzioni giurisdizionali, complementari rispetto a queste ultime, e come tali essenziali per l'ordine sociale. Pertanto acquista il carattere dell'incomprimibilità anche molta parte delle spese di pertinenza dell'amministrazione penitenziaria. Ciò tanto per l'incidenza assorbente degli oneri per il personale in servizio presso le articolazioni centrali e periferiche dell'Amministrazione, quanto per la destinazione della restante parte delle risorse a spese che, se classificate come consumi intermedi e dunque assoggettate ai tagli sopra richiamati, sono comunque dirette ad assicurare il funzionamento di servizi istituzionali[66]. Sono derivati, dunque, problemi gestionali per servizi operativi, quali le traduzioni dei detenuti, il funzionamento degli uffici, l'informatica, ma soprattutto il funzionamento degli istituti penitenziari, la manutenzione e messa in sicurezza delle strutture e degli impianti, il lavoro dei detenuti e degli internati e le altre attività del trattamento rieducativo volto al reinserimento sociale.

Si ritiene opportuno rilevare come la riduzione degli stanziamenti abbia particolarmente inciso anche sulle attività poste in essere per sviluppare e qualificare il lavoro penitenziario (20 per cento in meno di risorse sul capitolo 1764 di bilancio dedicato al pagamento delle retribuzioni dei lavoranti addetti ai servizi domestici), con effetti sulle attività lavorative necessarie per la gestione quotidiana degli istituti (servizi di pulizia, cucina, manutenzione ordinaria del fabbricato, ecc.): si è ridotto sia il numero dei detenuti addetti a tali mansioni (10.624 al giugno 2008 e 10.413 al giugno 2009), sia, inevitabilmente, la qualità della vita all'interno delle carceri[67]. Si è invece registrato un aumento dell'impiego di detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale (590 al 30 giugno 2009, 459 al 30 giugno 2008, 388 nell'anno precedente), non avendo tale settore subito riduzioni di risorse[68]. Nel complesso è rimasto invariato il numero dei detenuti lavoratori, ma si è ridotta la loro percentuale a fronte dell'incremento della popolazione carceraria.

Le illustrate difficoltà gestionali sono state notevolmente acuite, nell'esercizio in esame, dalla necessità di far fronte a situazioni di emergenza. Nel rinviare al successivo paragrafo per i dati del fenomeno, si evidenzia come il grave problema del sovraffollamento degli istituti penitenziari, se impone interventi mirati sulla gestione delle strutture, contestualmente implica un incremento delle spese di mantenimento. Su tale criticità va ad impattare anche la grave carenza dei ruoli organici del personale appartenente al Corpo di Polizia Penitenziaria, con effetti preoccupanti sotto profili organizzativi e di spesa[69].

Per far fronte alla descritta situazione, le ordinarie disponibilità di bilancio sui capitoli maggiormente esposti sono state integrate, nel corso del 2009, attraverso il Fondo per le spese di funzionamento della giustizia (cap. 1537) e il Fondo per i consumi intermedi (cap. 1515) e, più limitatamente, attraverso il Fondo per le spese impreviste del Ministero dell'economia e delle finanze. Inoltre si è fatto largamente ricorso a manovre di compensazione tra i piani gestionali dei capitoli della stessa categoria di spesa.

In ogni caso le criticità sopra descritte sono all'origine del formarsi di rilevanti posizioni debitorie a carico dell'amministrazione penitenziaria. Fra le risorse assegnate nel corso del 2009 per l'estinzione dei debiti pregressi al 31.12.2007 ed al 31.12.2008, una rilevante parte ha

---

[66] Fra le altre: missioni, lavoro straordinario, indennità per servizi esterni, turnazioni, spese per il funzionamento degli istituti penitenziari e dei relativi impianti, gestione del parco autoveicoli del Corpo di Polizia Penitenziaria, ecc.

[67] Si tratta, fra l'altro, di attività che, pur non garantendo l'acquisizione di specifiche professionalità spendibili sul mercato del lavoro, rappresentano una fonte di sostentamento per la maggior parte della popolazione detenuta.

[68] Pertanto, nel corso del 2009, sono state intraprese iniziative volte ad incrementare e razionalizzare le strutture lavorative presenti all'interno degli istituti penitenziari - industrie, laboratori artigianali, colonie e tenimenti agricoli – con particolare attenzione a quelle che presentano stretti legami con le realtà economiche e produttive del territorio circostante.

[69] Rileva l'Amministrazione come tali problematiche abbiano significativamente influenzato settori di spesa maggiormente esposti, quali gli oneri di missione e quelli del compenso per lavoro straordinario, le cui rispettive dotazioni finanziarie sono risultate insufficienti rispetto all'effettivo fabbisogno.

interessato l'Amministrazione penitenziaria: sul capitolo 1762 (per pagamento di canoni e utenze, spese di pulizia, manutenzione e riparazione di mobili ed arredi, nonché organizzazione e funzionamento del servizio sanitario e farmaceutico e assistenza e mantenimento di detenuti tossicodipendenti presso comunità terapeutiche) sono stati stanziati complessivi 160,4 milioni di euro; sul capitolo 1671 (spese per acquisto di beni e servizi) complessivi 24, 3 milioni[70]. Queste risorse sono risultate eccessive in quanto, per una quota della massa debitoria, l'Amministrazione, per la necessità di prevenire l'interruzione della fornitura di servizi o comunque azioni legali per il recupero dei rispettivi crediti, aveva già provveduto ad impegnare parte delle disponibilità di competenza dell'esercizio. Ciò si è reso necessario, stando a quanto riferisce il DAP, in particolare per i debiti nei confronti delle aziende fornitrici di combustibili da riscaldamento o di carburanti per gli autoveicoli, ovvero per le somministrazioni di energia elettrica, gas, e acqua per gli istituti penitenziari, per le quali erano già stati notificati avvisi di interruzione delle forniture e delle somministrazioni. Inoltre, quanto alle somme destinate all'estinzione dei debiti pregressi alla data del 31 dicembre 2008, la massima parte dei quali risultava riferita a spese delle articolazioni decentrate, la stessa Amministrazione riferisce che, essendo intervenute le disponibilità in prossimità delle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario 2009, non è stato possibile effettuare assegnazioni di fondi o corrispondenti aperture di credito ai funzionari delegati.

La situazione appena descritta ha reso ulteriormente difficoltoso il pagamento delle fatture di competenza del 2009, essendosi sottratte risorse a stanziamenti già di per sé limitati e contribuendo a creare così le condizioni per il ricostituirsi di un'ulteriore esposizione debitoria al 31 dicembre 2009. Al riguardo va anche tenuto conto dell'incidenza di ulteriori fattori, dall'incremento della popolazione detenuta e dunque della spesa per il mantenimento, all'incremento dei costi dei servizi. A fronte di stanziamenti in costante riduzione, infatti, negli ultimi anni le spese connesse all'approvvigionamento energetico hanno risentito dell'incremento dei costi dei prodotti petroliferi, mentre le tariffe per le forniture idriche hanno subito aumenti medi del 47 per cento nel periodo 2002-2009, così come sensibili incrementi si sono registrati per i tributi comunali per la rimozione dei rifiuti urbani[71]. L'esposizione finanziaria è destinata, pertanto, a riprodursi nel tempo, con un incremento tendenziale annuo stimato dall'Amministrazione fra i 60 ed i 70 milioni, stante l'insufficienza delle disponibilità di bilancio e la considerevole crescita della popolazione detenuta.

L'Amministrazione penitenziaria ha fornito un quadro della situazione debitoria al 31 dicembre 2009, riportato nella tabella che segue, da cui è possibile evincere, oltre alla rilevanza dell'importo totale, anche la diversa distribuzione dei debiti nei diversi provveditorati. Si rileva, inoltre, la formazione di debiti anche in capitoli non interessati dal fenomeno nei precedenti esercizi[72].

---

[70] Riferisce l'Amministrazione che l'esposizione finanziaria risultava formata, in particolare: a) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento, servizi di pulizia e lavanderia e tasse di rimozione dei rifiuti solidi urbani negli istituti penitenziari, b) per l'erogazione delle forniture di energia, gas, acqua e combustibili da riscaldamento nelle sedi delle Scuole di formazione del personale, dei Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e negli Uffici territoriali per l'esecuzione penale esterna; c) per provviste relative al corredo ed agli arredi destinati alle camere detentive; d) per acquisto, manutenzione ed esercizio dei mezzi di trasporto del Corpo di polizia penitenziaria destinati al servizio delle traduzioni dei detenuti e degli internati; e) per interventi di necessità ed urgenza relativi alla manutenzione delle strutture e degli impianti, compresi quelli di vigilanza; f) per spese per il trasporto dei detenuti e degli internati e del relativo personale di scorta.

[71] Evidenzia l'Amministrazione che se da tempo i costi sono stati congelati a livelli che ormai con difficoltà tengono i rapporti di mercato, le evoluzioni degli stessi ha determinato spese correnti incompatibili con le disponibilità previste in bilancio.

[72] Sui capitoli 1687 e 1764 non sono state certificare posizioni debitorie ai fini delle assegnazioni avvenute nel corso del 2009.

SITUAZIONE DEBITORIA AL 31 DICEMBRE 2009
PER IL PROGRAMMA "AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA" (*)

(valori assoluti)

Regione	Capitolo 1671 art. 15 "Acquisto, manutenzione, noleggio mezzi di trasporto terrestri e navali ecc."	Capitolo 1671 art. 17 "Spese per canoni acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ..."	Capitolo 1687 "Manutenzione ordinaria degli immobili"	Capitolo 1762 art. 1 "Spese per acqua, luce, energia elettrica, gas e telefoni ...".	Capitolo 1762 art. 2 "Spese per arredi ed effetti di casermaggio degli istituti ..."	Capitolo 1764 art. 3 "Spese per il trasporto dei detenuti ..."	TOTALE
Piemonte e Valle d'Aosta	54.613	114.559	194.651	6.972.906	96.868	668.372	**8.101.969**
Lombardia	386.266	69.888	1.917.627	13.519.028	567.876	1.310.780	**17.771.464**
Liguria	4.417	8.757	76.800	768.179	55.205	25.710	**939.067**
Triveneto	43.802	83.196	237.022	6.241.844	185.886	106.371	**6.898.121**
Emilia Romagna	91.319	26.377	361.450	4.842.070	252.957	23.407	**5.597.580**
Toscana	68.319	67.220	89.013	7.763.979	55.436	61.221	**8.105.187**
Marche	63.826	10.548	31.985	2.146.420	61.205	3.976	**2.317.959**
Umbria	56.887	5.500	308.699	2.712.740	4.454	642	**3.088.921**
Lazio	477.957	170.025	875.572	5.830.836	493.569	1.069.677	**8.917.636**
Abruzzo e Molise	37.811	12.068	14.900	4.530.855	285.846	100.258	**4.981.739**
Campania	210.042	97.809	98.925	12.655.454	714.111	916.374	**14.692.715**
Puglia	176.036	91.198	29.753	4.064.317	151.464	352.653	**4.865.421**
Basilicata	16.217	45.693	88.625	901.992	30.572	11.122	**1.094.222**
Calabria	73.740	18.251	18.856	2.062.807	91.446	29.442	**2.294.542**
Sicilia	511.915	42.912	142.592	8.196.952	240.712	349.954	**9.485.037**
Sardegna	6.832	20.849	18.223	2.094.924	95.713	-	**2.236.541**
Totale	**2.279.999**	**884.850**	**4.504.693**	**85.305.301**	**3.383.321**	**5.029.958**	**101.388.123**

Fonte: Ministero della giustizia – DAP
(*) Importi che potrebbero subire variazioni, non risultando contabilizzate tutte le situazioni debitorie.

Si prospettano, dunque, gli stessi problemi gestionali riscontrati nel 2009, anche per gli esercizi a venire, andando ad incidere, la sopra descritta situazione debitoria, su dotazioni finanziarie pur sempre carenti. Non può pertanto che auspicarsi un maggiore ricorso a misure di razionalizzazione[73], oltreché una più attenta gestione della spesa pubblica[74]. Rilevano in tal senso le direttive ai Provveditorati regionali affinché, per ottenere economie, accentrino presso di loro i contratti per le forniture energetiche. Va osservato, tuttavia, come la mancanza di risorse possa inibire il ricorso a iniziative come queste, tese ad una contrazione dell'entità della spesa, presupponendosi comunque la disponibilità delle risorse occorrenti per l'indizione di procedure concorsuali.

In linea generale va rilevato dunque che, se le spese rientranti nel programma "Amministrazione penitenziaria" sono maggiormente caratterizzate dall'incidenza di attività di carattere amministrativo, essendo più determinante il ruolo ivi svolto dalle strutture ministeriali

[73] Rileva al riguardo la realizzazione di alcuni PEA quali quelli per il risparmio energetico che sono stati ulteriormente implementati nel 2009 (il PEA n. 23 del 2005 "Interventi finalizzati al risparmio energetico e realizzazione di impianti di cogenerazione con finanziamento tramite terzi" e il PEA n. 4 del 2007 "Conseguimento del risparmio energetico attraverso la riqualificazione delle attività produttive, il lavoro dei detenuti e l'utilizzo di fonti rinnovabili nella Casa di Reclusione di Mamone"), oltre che l'attuazione del Programma Nazionale di Solarizzazione degli Istituti Penitenziari che, nel corso del 2009, ha visto realizzare nuovi impianti in diversi istituti penitenziari.

[74] L'esame dei 20 PEA assegnati al DAP dalla direttiva per il 2009, ha evidenziato come i 18 riconducibili a questo programma (gli altri 2 riguardano il programma dell'edilizia carceraria) attengano per lo più alla valorizzazione delle risorse ed alla pianificazione e razionalizzazione della spesa, oltre che alla tutela dei detenuti. Se si ha riguardo agli obiettivi stabiliti nella nota preliminare al bilancio, si rileva che per questo programma sono stati stanziati 350.000 euro per la "pianificazione e razionalizzazione della spesa".

centrali e articolate sul territorio, tuttavia, anche in questo settore, l'Amministrazione è fortemente condizionata da fattori esogeni (quali l'incremento del numero dei detenuti), nonché da risorse non adeguate a spese per lo più incomprimibili. Pertanto diventa, da un lato, faticosa la gestione, dall'altro particolarmente difficoltoso il perseguimento di più ambiziosi interventi intesi a realizzare condizioni operative più appropriate nel sistema penitenziario, unitamente a risparmi di spesa, anche nel medio o lungo periodo.

Infine, con riferimento alle iniziative avviate nell'ambito dell'edilizia penitenziaria (di cui si dirà nel prossimo paragrafo), intese a provvedere ad una radicale rivisitazione delle strutture penitenziarie esistenti, si evidenzia come le stesse debbano condizionare anche la futura programmazione, strategica e finanziaria, del programma "Amministrazione penitenziaria" in esame, per assicurare una destinazione ed utilizzazione delle risorse secondo principi di economicità ed efficienza. Tanto rileva per l'allocazione delle risorse umane e materiali, per il coordinamento dei progetti per la razionalizzazione della spesa, per la programmazione di accordi e progetti con l'esterno, nonché per la razionalizzazione delle spese di funzionamento e sicurezza degli istituti esistenti.

7. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile

Rientrano nel programma 4 della missione giustizia: le attività di programmazione tecnica ed economica, controllo e verifica in materia di edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile; il sostegno per infrastrutture giudiziarie e penitenziarie; gli interventi finanziari per l'edilizia giudiziaria comunale e demaniale; le infrastrutture per gli uffici giudiziari minorili.

La realizzazione del programma di pertinenza del Ministero della giustizia è affidata a tre Centri di Responsabilità ovvero il DOG, il DAP e il DGM, per i settori di rispettiva competenza[75]. Vale per questo programma quanto già sopra rilevato in merito alla necessità di un adeguamento rispetto alle previsioni di cui alla legge n. 196 del 2009, art. 21, comma 2 e dell'art. 40, comma 2, lett. b, n. 2, circa l'affidamento di ciascun programma ad un unico Centro di Responsabilità, oltre che la necessità di raccordare univocamente i programmi alla nomenclatura COFOG di secondo livello.

PROGRAMMA N. 4 EDILIZIA GIUDIZIARIA, PENITENZIARIA E MINORILE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile[(a)]	Impegni totali[(b)]	Massa spendibile[(c)]	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale[(d)]	Residui finali totali[(e)]	Economie o Maggiori spese[(f)]
3. Dip. Organizzazione giudiziaria, personale e servizi	investimenti	51.201,5	57.816,8	28,6	121.291,1	46.592,6	197.874,9	184.597,8	37.309,3	131.909,3	28.656,3
4. Dip. Amministrazione penitenziaria	investimenti	78.459,7	124.252,8	61,4	212.048,0	190.162,2	350.308,7	144.252,8	110.915,1	224.913,1	14.480,4
5. Dip. Giustizia minorile	investimenti	14.629,0	20.372,9	10,0	35.485,3	23.953,6	52.893,1	26.597,4	14.463,3	29.306,4	9.123,5
Totale Programma		**144.290,2**	**202.442,5**	**100,0**	**368.824,3**	**260.708,3**	**601.076,7**	**355.448,1**	**162.687,7**	**386.128,8**	**52.260,2**

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento
(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui
(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui
(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui
(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009
(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

[75] A tale programma corrispondono tre obiettivi assegnati ai rispettivi Centri di Responsabilità, identificati, dalla nota preliminare come: 6.4.1 Mantenimento e potenziamento delle strutture minorili attraverso la razionalizzazione ed il recupero del patrimonio già in uso al Dipartimento; 6.4.2 Edilizia Penitenziaria; 6.4.3 Edilizia giudiziaria. Con riferimento all'edilizia penitenziaria ed all'edilizia giudiziaria non vi è alcuna descrizione dell'obiettivo.

Gli stanziamenti definitivi per tale programma sono in leggero calo rispetto all'esercizio precedente (-8.1 per cento), passando da 220,2 milioni del 2008, a 202,4 milioni nel 2009. Il programma assorbe il 2,4 per cento degli stanziamenti finali della missione giustizia. Se si ha riguardo al macroaggregato degli investimenti dell'intera missione si osserva come quelli di pertinenza di questo programma costituiscano il 66,3 per cento. Per tale programma, infatti, sono previste solo spese per investimenti divise fra i diversi Centri di Responsabilità in misura diversa (61,4 per cento al DAP, 28,6 per cento al DOG, 10 per cento al DGM). Rispetto agli stanziamenti definitivi del precedente esercizio, si accrescono del 5,5 per cento quelli di competenza del DAP, mentre si riducono, in percentuale diversa, quelli degli altri CDR (del 27,7 per cento quelli del DOG; del 9,3 per cento quelli del DGM). Le variazioni intervenute in corso di esercizio sono consistite prevalentemente nella reiscrizione di residui passivi perenti di conto capitale[76].

L'esame effettuato attraverso indicatori finanziari ha evidenziato un netto miglioramento della capacità di impegno degli stanziamenti (il rapporto fra gli impegni totali e la massa impegnabile è stato pari al 70,7 per cento, nel 2008 era stato del 49,1 per cento). Anche le economie si sono ridotte, passando da 58,4 milioni nel 2008 a 52,3 milioni nel 2009. Se è migliorato il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (da 45,3 per cento a 59,1 per cento), si è ridotto, lievemente, il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 46,4 per cento a 45,8). La velocità di smaltimento residui è stata pressoché costante (pari a 27,1 per cento nel 2008 e a 26,5 per cento nel 2009). Si sono ridotti i residui finali totali (398,6 milioni nel 2008; 386,1 milioni nel 2009).

L'analisi si sofferma sull'edilizia penitenziaria, attesa la sua maggiore rilevanza nell'ambito del programma, nonché in ragione delle rilevanti criticità legate, in particolare, all'incremento della popolazione carceraria[77]. Va precisato che si riconducono a questo programma di competenza del Ministero della giustizia, gli interventi di manutenzione e ristrutturazione degli istituti penitenziari esistenti, inclusa la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi, mentre la realizzazione di nuovi istituti è di pertinenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit), con fondi stanziati sul bilancio dello stesso Dicastero[78]. L'amministrazione della giustizia è tuttavia pienamente coinvolta anche nella realizzazione di nuovi istituti penitenziari, essendo significativa la sua partecipazione nella determinazione e rimodulazione dei programmi[79]. Del resto si tratta di misure di intervento che presuppongono un necessario coordinamento. Inoltre, come si illustrerà nel dettaglio in seguito, il progressivo aggravarsi del sovraffollamento delle carceri ha indotto l'adozione di una serie di interventi che hanno potenziato il ruolo e la responsabilità del Ministero della giustizia nella determinazione dei programmi per l'edificazione dei nuovi istituti e per l'aumento della capienza degli esistenti. Già nella relazione dello scorso anno si era evidenziato come, esaurito l'effetto dell'indulto

---

[76] Ciò anche a seguito della riduzione dei termini di perenzione dei residui in conto capitale disposta dalla legge finanziaria 2008.

[77] In merito all'edilizia giudiziale comunale si osserva che, nel corso dell'anno 2009, non sono stati programmati nuovi interventi con finanziamenti della Cassa Depositi e Prestiti, non essendoci stati rifinanziamenti. L'Amministrazione riferisce che si è comunque provveduto, per quanto possibile, ad effettuare interventi di limitate dimensioni utilizzando i ribassi d'asta ovvero i residui di mutui già concessi. Per quanto riguarda, invece, l'edilizia giudiziaria demaniale, nel corso del 2009 si è potuto operare con i fondi dell'esercizio 2008 suddivisi in un programma di spesa e resi disponibili nella misura di 25,5 milioni sul cap. 7200 PG1 ("spese per ... acquisto, ampliamento, manutenzione straordinaria di immobili ...") e di 27,4 milioni sul cap. 7200 PG2 ("spese per acquisti, installazioni, ampliamento e manutenzione straordinaria di impianti..."). IL DOG riferisce di aver effettuato nel 2009, al fine di consentire una sempre più efficace programmazione pluriennale delle opere da eseguire, un monitoraggio presso le Corti d'Appello ed i competenti Provveditorati Interregionali alle OO.PP., per conoscere lo stato di manutenzione degli edifici giudiziari di proprietà demaniale.

[78] Nell'ambito della missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica", il Programma 10 " Edilizia statale e interventi speciali", include, fra l'altro, la definizione del programma di edilizia penitenziaria.

[79] Infatti tale attività si è sempre realizzata su finanziamenti erogati su capitoli del Ministero delle infrastrutture e trasporti, ma sulla base di un programma predisposto congiuntamente col Ministero della giustizia e deliberato in seno al "Comitato Paritetico per l'Edilizia Penitenziaria", presieduto dal Guardasigilli o da un suo delegato.

approvato dal Parlamento, la situazione stesse tornando a quella esistente nel 2006, anno in cui si stava per toccare il limite massimo di detenuti compatibile con le esistenti strutture del sistema carcerario. Dai dati forniti dal Ministero (DAP), al 31 dicembre 2009 risultava una popolazione carceraria di 64.791 detenuti, superiore non solo alla cosiddetta "capienza regolamentare", quantificata in 43.000 posti, ma anche alla "capienza tollerabile" stimata dal Ministero in circa 63.000 unità.

L'amministrazione penitenziaria riferisce di aver cercato di arginare il problema intervenendo, ove possibile, con gli strumenti a propria disposizione[80]. Tuttavia le dimensioni del fenomeno hanno reso prioritaria l'esigenza di incrementare la disponibilità di posti detentivi, ponendo in essere, nell'ambito delle diverse competenze ministeriali, attività finalizzate alla costruzione di nuovi istituti e alla realizzazione di nuovi padiglioni detentivi presso istituti già esistenti, ferma restando l'esecuzione dei necessari interventi di straordinaria manutenzione, da coordinarsi, al fine di evitare potenziali sprechi di risorse, alla programmazione dei piani ampliativi[81].

Quanto all'attività di competenza diretta del Ministero della giustizia, si osserva che gli interventi di manutenzione e ristrutturazione che si sono resi necessari, e che sono stati resi possibili dagli stanziamenti messi a disposizione, hanno interessato l'ampliamento delle capacità recettive degli istituti esistenti, attraverso la ristrutturazione di sezioni chiuse e l'ampliamento delle strutture con la costruzione di nuovi padiglioni, attività posta in essere in aggiunta all'ordinaria manutenzione ed al progressivo adeguamento degli istituti alle prescrizioni del regolamento penitenziario[82].

Oltre queste attività, nel corso del 2009 e del primo semestre del 2010, si sono susseguiti diversi interventi normativi intesi a far fronte all'emergenza, attraverso la previsione di piani straordinari e nuovi stanziamenti. L'articolo 44 bis, inserito nel decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, dalla legge di conversione 27 febbraio 2009, n. 14, ha attribuito al capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria i poteri previsti dall'articolo 20 del decreto-

---

[80] Nell'ultimo anno i provvedimenti di trasferimento disposti a livello centrale per arginare il superamento delle capienze, hanno riguardato 7.014 detenuti comuni, su tutto il territorio nazionale, mentre nel 2008 erano stati complessivamente 6.560. Si riferisce di una continua attività di studio e monitoraggio tesa a verificare le possibilità di miglior utilizzo degli spazi esistenti. Per quanto riguarda, in particolare, i detenuti di alta sicurezza è stata attribuita ai Provveditori Regionali la facoltà di aumentare la ricettività delle camere detentive, secondo gli stessi criteri vigenti per i reclusi comuni, rendendo possibile, a parità di spazi disponibili, l'allocazione nella stessa cella di tre o più reclusi.

[81] La stessa direttiva ministeriale per il 2009 ha previsto, infatti, una strategia combinata di interventi immediati e di opere di medio e lungo periodo, ponendo quale primo obiettivo l'incremento dei posti disponibili mediante l'ampliamento delle strutture esistenti e la realizzazione di nuovi istituti penitenziari e indicando, contestualmente, la necessità di una migliore gestione delle misure alternative alla detenzione carceraria anche mediante la concreta messa in opera di moderni sistemi di controllo a distanza dei soggetti agli arresti o in detenzione domiciliare. Si rileva al riguardo come nell'atto di indirizzo del Ministro della giustizia per il 2009, l'obiettivo 3 "Infrastrutture" include (oltre alla razionalizzazione dell'uso delle infrastrutture giudiziarie, penitenziarie, minorili e degli Archivi Notarili, riducendo ove possibile, gli stabili in affitto) la progettazione e costruzione di nuovi Istituti Penitenziari. Per la realizzazione del richiamato obiettivo la direttiva ha previsto due specifici programmi: PEA n.8 - Programma di impiego razionale degli investimenti finalizzati all'edilizia penitenziaria, inteso a realizzare, in relazione alla quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo aree sottoutilizzate al Fondo infrastrutture da destinarsi all'edilizia carceraria (di cui si tratta più in dettaglio in seguito), un quadro di interventi razionali in termini di recupero, ristrutturazione e ampliamento delle strutture penitenziarie esistenti nonché di costruzione di nuovi istituti penitenziari; PEA n.16 - Predisposizione di un piano operativo di interventi di edilizia penitenziaria, per il risanamento delle strutture ed il miglioramento delle condizioni di detenzione nonché per il potenziamento della complessiva capacità ricettiva, attraverso l'ampliamento delle strutture esistenti, anche attraverso l'individuazione delle necessità prioritarie di nuovi penitenziari, in sostituzione degli istituti maggiormente caratterizzati da grave precarietà e fatiscenza delle strutture edilizie. Entrambi i piani, realizzati al 100 per cento secondo il monitoraggio svolto dal SECIN, hanno subito una variazione a seguito degli interventi sopravvenuti (di cui si tratterà in seguito), e sono stati inseriti nel Piano straordinario, denominato "piano carceri", trasmesso al Ministro in data 22 maggio 2009.

[82] Riferisce l'Amministrazione che nel 2009 sono stati portati a completamento, ovvero ultimati con opere di completamento in corso, lavori di ristrutturazione di istituti esistenti nonché di costruzione dei nuovi padiglioni di Milano Bollate, Avellino, Velletri, e del nuovo istituto di Rieti, con un complessivo incremento della capienza di circa 2.400 posti detentivi.

legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, affidandogli la predisposizione di un programma di interventi per fronteggiare la grave crisi di sovrappopolazione delle carceri. Lo stesso provvedimento ha incluso l'edilizia carceraria fra le finalità della Cassa delle ammende, finora utilizzata esclusivamente per programmi di reinserimento sociale dei detenuti. A luglio del 2009 il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha prodotto il "Programma straordinario per il finanziamento di istituti penitenziari in corso di costruzione", condiviso dal Ministero della giustizia, a seguito del quale, con delibera CIPE del 31 luglio 2009, sono stati assegnati 200 milioni per la realizzazione di otto opere già in corso di completamento[83], incluse in detto programma straordinario[84]. Si è così previsto un incremento complessivo della capienza, con tali interventi, di circa 1.300 posti[85].

A fronte del progressivo peggioramento del sovraffollamento delle carceri, con dPCM del 13 gennaio 2010, è stato dichiarato lo "stato di emergenza nazionale" quale punto di partenza di un più articolato piano di intervento che prevede, fra l'altro, l'introduzione di norme recanti nuove misure deflattive[86] e l'implementazione dell'organico di polizia penitenziaria. Con ordinanza n. 3861 del 19 marzo 2010, il Capo del DAP è stato nominato "Commissario delegato per la situazione conseguente al sovrappopolamento degli istituti penitenziari" e gli sono stati conferiti poteri straordinari in deroga alle procedure ordinarie. Il Commissario è stato incaricato di predisporre un ulteriore apposito "Piano di interventi" che preveda la realizzazione di nuove infrastrutture carcerarie e la riorganizzazione, l'adeguamento ed il potenziamento delle infrastrutture già esistenti[87]. Per la realizzazione degli interventi in parola si attingerà, oltre che al bilancio giustizia per 100 milioni, a 500 milioni stanziati con la finanziaria per il 2010 (art. 2, comma 219, della legge 23 dicembre 2009, n. 191), nonché ad ulteriori risorse comunque assegnate o destinate a tali finalità, tra le quali quelle rese disponibili dalla Cassa delle ammende, ai sensi del già citato art. 44-bis, comma 5, del DL n. 207 del 2008, convertito dalla legge n. 14 del 2009. L'obiettivo finale è la creazione di 21.709 nuovi posti e il raggiungimento di una capienza totale di 80 mila unità, partendo dalla costruzione di 47 nuovi padiglioni e successivamente di 8 nuovi istituti[88].

Queste previsioni hanno condizionato la programmazione triennale dell'attività di ristrutturazione e manutenzione straordinaria di competenza dell'amministrazione della

---

[83] Si tratta del completamento di istituti in costruzione in Sardegna, Emilia Romagna, Veneto, Liguria e Calabria.

[84] Il DL 185 del 2008, all'articolo 18, comma 1, ha demandato al CIPE di assegnare una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) al Fondo infrastrutture (di cui all'art. 6-quinquies del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con legge 6 agosto 2008, n. 133), per varie finalità, compresa l'edilizia carceraria, e precisando, al comma 3 della medesima disposizione, che per le risorse derivanti dal FAS restava fermo il vincolo di destinare alle Regioni del Mezzogiorno l'85 per cento delle risorse ed il restante 15 per cento alle Regioni del Centro-Nord. La delibera 18 dicembre 2008, n. 112 (G.U. n. 50/2009) del CIPE ha, tra l'altro, disposto l'assegnazione di 7.356 milioni a favore del FAS e la delibera 6 marzo 2009, n. 3 (G.U. n. 129/2009) ha assegnato al Fondo infrastrutture ulteriori 5.000 milioni per interventi di competenza del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di cui 200 milioni riservati al finanziamento di interventi di edilizia carceraria. Con delibera CIPE del 31 luglio 2009 vengono assegnati i 200 milioni stanziati per la realizzazione di 8 opere già in corso di completamento, incluse nel "programma straordinario", sopra richiamato. Viene affidato al Mit il monitoraggio dei tempi di attuazione e ad entrambi i Ministeri la definizione di un quadro programmatico unitario in tema di edilizia carceraria che tenga conto del programma degli interventi di cui all'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

[85] Tenuto conto dei nuovi posti previsti entro il primo semestre del 2010 a seguito della presa in consegna del nuovo istituto di Trento, realizzato a cura e con fondi della Provincia Autonoma di Trento.

[86] Ci si riferisce al disegno di legge C 3291 – *bis* recante "Disposizioni relative all'esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori ad un anno" e al disegno di legge C 3291 – *ter* recante "Disposizioni relative alla sospensione del procedimento penale con messa alla prova".

[87] E' previsto che per la realizzazione degli interventi il Commissario delegato si avvalga del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria del Ministero della giustizia e che possa richiedere ogni necessaria collaborazione alle Amministrazioni periferiche dello Stato ed agli enti pubblici locali territoriali e non territoriali. Si prevede inoltre l'istituzione di un Comitato di indirizzo e controllo presieduto dal Ministro della giustizia (o da un suo delegato), composto dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti (o da un suo delegato) e dal Capo del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri (o da un suo delegato), cui spetta l'approvazione del Piano, nonché ogni ulteriore attività di vigilanza sull'azione del Commissario delegato.

[88] Dati riferiti nella "Relazione sull'amministrazione della giustizia in Italia" nell'anno 2009, illustrata il 20 gennaio 2010 dal Ministro della giustizia al Parlamento.

giustizia: la necessità di rendere disponibili somme per la realizzazione del piano straordinario ha imposto di destinare gli stanziamenti disponibili all'esecuzione degli interventi di ristrutturazione assolutamente prioritari, la cui mancata realizzazione comprometterebbe la funzionalità delle strutture[89]. Al riguardo l'Amministrazione evidenzia come venga sottostimato il fabbisogno per gli investimenti necessari a dar corso ad un adeguato programma di ristrutturazione e di manutenzione straordinaria, finalizzato ad assicurarne le indispensabili condizioni di igiene e di sicurezza degli istituti penitenziari esistenti Secondo le stime del DAP, esso ammonterebbe ad almeno 200 milioni per ciascuno degli anni compresi nel triennio incluso nella programmazione, a fronte dei circa 90,2 milioni annui attualmente previsti. Si paventa pertanto il rischio che le continue difficoltà nella programmazione e gestione degli interventi possano incidere sulla agibilità delle strutture, sulla sicurezza degli impianti, nonché sull'igiene e salubrità degli ambienti, compromettendo l'utilizzabilità stessa di reparti o sezioni dei vari istituti. Tutto ciò va ad aggiungersi alla particolare esiguità degli stanziamenti di spesa corrente destinati alla manutenzione ordinaria degli immobili e degli impianti, che come già si è illustrato, si sono notevolmente ridotti negli ultimi anni.

Alla luce delle forti criticità rilevate nella gestione ordinaria e straordinaria del patrimonio carcerario esistente, si impongono delle riflessioni in merito alla necessità di coordinare il complesso degli interventi in atto, in termini di programmazione, stanziamenti e soprattutto tempi di attuazione, non solo per garantire un'efficiente utilizzazione delle risorse, ma anche per scongiurare il rischio di dover fronteggiare una situazione fortemente critica con strutture carcerarie, per un verso divenute inidonee e per altro non ancora realizzate.

8. Giustizia minorile

Infine qualche breve considerazione sulla "Giustizia minorile", il programma che assorbe meno risorse nell'ambito della missione giustizia (1,8 per cento degli stanziamenti definitivi), ma che merita attenzione per la particolare delicatezza degli ambiti di competenza, ovvero la tutela e protezione giuridica dei minori, la promozione di iniziative di salvaguardia dei loro diritti, l'applicazione ed esecuzione delle convenzioni internazionali in materia minorile[90].

L'atto di indirizzo del Ministro per il 2009 ha posto l'accento sulla necessità di iniziative volte a rafforzare tale tutela. La direttiva per il 2009 ha individuato quattro PEA per il Dipartimento per la giustizia minorile, recanti specifici programmi di formazione e sviluppo professionale del personale, nonché di analisi dell'offerta di risorse trattamentali in relazione ai flussi di utenza locali. Il SECIN ha attestato la piena realizzazione, nell'anno, di detti programmi.

---

[89] Il programma per il triennio 2010-2012 degli interventi di ristrutturazione e manutenzione di competenza del DAP, da predisporsi ai sensi dell'art. 128 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163 e dell'art. 44 bis della legge 27 febbraio 2009, per la correlazione di un'elevata quota degli stanziamenti dei capitoli dell'Amministrazione penitenziaria al piano straordinario, ha stralciato dal piano triennale in parola la realizzazione di 4 padiglioni detentivi.

[90] In particolare, anche: ricerche e studi sulla devianza minorile; attività di indagine sulle problematiche penitenziarie minorili; rapporti con Unione Europea, organizzazioni delle Nazioni Unite e altri organismi internazionali in tema di prevenzione in materia minorile; studi, analisi ed elaborazione di materiale del settore penale e criminologico minorile; nomina e revoca dei giudici esperti dei tribunali minorili.

PROGRAMMA N. 3 GIUSTIZIA MINORILE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Stanz. iniziale di comp.	Stanz. definitivo di comp.	stanz. def/ progr. (%)	Massa impegnabile[a]	Impegni totali[b]	Massa spendibile[c]	Stanz. definitivo di cassa	Pagato totale[d]	Residui finali totali[e]	Economie o Maggiori spese[f]
5. Dip. Giustizia minorile	funzionamento	116.471,5	130.974,1	82,8	130.974,1	118.238,9	143.223,9	140.179,8	119.941,9	7.293,4	15.988,5
	interventi	10.282,5	26.257,8	16,6	26.257,8	23.016,2	28.130,7	28.337,1	22.074,3	2.527,7	3.528,7
	investimenti	1.041,3	1.040,4	0,6	1.133,1	1.072,2	1.789,4	2.272,1	1.382,0	373,9	33,4
Totale Programma		**127.795,4**	**158.272,2**	**100,0**	**158.365,0**	**142.327,3**	**173.144,0**	**170.789,0**	**143.398,3**	**10.195,1**	**19.550,6**

(a) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali di stanziamento
(b) comprensivi degli impegni in conto competenza e degli impegni in conto residui
(c) stanziamenti definitivi di competenza sommati ai residui iniziali totali comprensivi delle variazioni in conto residui
(d) pagamenti in conto competenza e pagamenti in conto residui
(e) residui in conto competenza e residui in conto residui al 31.12.2009
(f) in conto competenza ed in conto residui

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi per il 2009 sono risultati ridotti rispetto al 2008 del 5 per cento (si passa da 166,5 milioni a 158,3 milioni). Una riduzione delle dotazioni messe a disposizione per l'esercizio 2009 che risulta ancora maggiore se si tiene conto delle assegnazioni effettuate per l'estinzione di debiti pregressi (per un importo totale di 9,04 milioni). Sono diminuiti gli stanziamenti per le spese di funzionamento (del 6,3 per cento) che rappresentano comunque gli stanziamenti maggiori nell'ambito del programma (82,8 per cento per un importo di 131 milioni), ma soprattutto gli stanziamenti per investimenti (del 30,2 per cento) che ammontano a circa un milione. Nel corso della gestione, oltre alle variazioni effettuate per l'estinzione dei debiti pregressi, si sono resi necessari prelevamenti dal fondo spese obbligatorie e dal fondo spese impreviste, oltre che variazioni compensative. Si sottolinea il prelevamento dal fondo per le spese obbligatorie sul capitolo 2134 ("spese esecuzione provvedimenti autorità giudiziaria minorile") per 9.000.000 di euro.

Nonostante la riduzione degli stanziamenti definitivi, che hanno inciso sulla riduzione della massa impegnabile (da 166,6 a 158,4 milioni), rispetto all'esercizio precedente gli impegni totali si sono accresciuti (da 139,8 milioni a 142,3 milioni), rilevando un miglioramento del rapporto fra impegni totali e massa impegnabile (da 83,9 a 89,9 per cento), e dunque della capacità di impegno. Anche le economie si sono ridotte (passano da 31 milioni nel 2008 a 19,5 milioni nel 2009). Migliorato, rispetto al 2008, anche il rapporto fra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile (da 94,2 per cento a 98,6), nonché il rapporto fra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa (da 81,7 per cento a 84 per cento). Si registra un aumento della velocità di smaltimento dei residui (da 44,1 per cento a 47,1 per cento). I residui finali del 2009 ammontano a 10,2 milioni (nel 2008 erano 10,9 milioni).

Anche rispetto a questo programma, tuttavia, le spese di funzionamento sono state sostenute con difficoltà dagli uffici giudiziari minorili. Nonostante l'appianamento dei debiti risalenti agli anni 2007, 2008, si prospetta, infatti, il formarsi di ulteriori nuove situazioni debitorie, per l'insufficienza delle dotazioni di bilancio rispetto a quelle che sono state le esigenze effettive, tenuto anche conto dell'evolversi del quadro quantitativo e qualitativo dell'utenza. Dai dati forniti dall'Amministrazione risulta che, se per l'anno 2008 e parzialmente per l'anno 2009 c'è stato un leggero decremento degli ingressi nelle strutture detentive (con un incremento percentuale della popolazione italiana[91]), si è invece registrato un rilevante aumento d'ingressi nelle comunità, con una crescita della percentuale di collocamento di minori stranieri.

[91] Nel primo semestre del 2009 il 62 per cento degli ingressi nei centri di prima accoglienza ha riguardato minori italiani.

9. Considerazioni conclusive

La riduzione delle risorse messe a disposizione per la missione "Giustizia" difficilmente si concilia con la tendenziale incomprimibilità delle relative spese, tanto delle "spese di giustizia", derivanti direttamente dall'espletamento delle funzioni giurisdizionali, quanto di quelle strumentali o esecutive di dette funzioni, ovvero le spese di funzionamento degli uffici giudiziari e quelle relative alle strutture detentive. Ne consegue il generarsi di situazioni debitorie la cui piena evidenza è ritardata nel tempo, ma che l'analisi svolta ha mostrato essersi formate, in maniera consistente, anche nell'esercizio in esame.

Attenendo la missione giustizia ad una funzione svolta da organi giurisdizionali estranei all'Amministrazione, acquistano particolare rilievo le misure di natura ordinamentale riguardanti l'esercizio della funzione giurisdizionale che, interessando l'organizzazione e l'attività del competente Ministero, finiscono con l'incidere in misura consistente sulla relativa spesa. Ma altrettanta rilevanza assume l'azione dell'Amministrazione chiamata, negli ambiti di propria competenza, a restituire efficienza alla funzione giustizia. A fronte dell'inadeguatezza degli stanziamenti, diventa particolarmente significativo, infatti, individuare ambiti assoggettabili a razionalizzazione dei servizi. Un importante ausilio in questa direzione può derivare dalle iniziative tese a ridurre i costi attraverso un più incisivo controllo sulle procedure contrattuali, ma soprattutto dall'informatizzazione dell'attività giudiziaria. Nonostante gli sforzi compiuti dall'Amministrazione, si sono evidenziate difficoltà nell'attuazione di misure che, destinate a produrre notevoli risparmi di spesa (incidendo anche sui tempi dei processi), presuppongono risorse per la progettazione ed implementazione non sempre disponibili. Importanti utilità potranno in ogni caso scaturire, anche a tali fini, da una più efficiente gestione delle somme derivanti dall'esercizio della funzione giustizia, in particolare attraverso l'operatività del Fondo unico di giustizia (FUG), le cui quote sono in parte da destinarsi al Ministero della giustizia per il potenziamento dei propri servizi istituzionali.

Particolari criticità, acuite dall'allarmante fenomeno del sovraffollamento delle carceri, sono emerse nella gestione ordinaria e straordinaria degli istituti penitenziari, nonché con riferimento al funzionamento degli stessi ed al mantenimento dei detenuti. Rispetto alle iniziative messe in atto per addivenire ad una radicale rivisitazione delle strutture penitenziarie esistenti, si sottolinea la necessità di un loro coordinamento, sotto il profilo degli stanziamenti e soprattutto dei tempi di attuazione, con la programmazione finanziaria e strategica dei complessivi aspetti del settore penitenziario. Ciò non solo per garantire un'efficiente allocazione delle risorse disponibili, ma anche, attese le difficoltà gestionali sopra richiamate, per scongiurare il pericolo di dover fronteggiare una situazione fortemente critica con strutture carcerarie inidonee ovvero non ancora realizzate.

Politica estera

1. Contesto normativo e programmatico.
2. Missioni e programmi: *2.1. Programma n. 1 "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali". 2.2. Programma n. 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali". 2.3. Programma n. 3 "Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica". 2.4. Programma n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica". 2.5. Programma n. 5 "Cooperazione in materia culturale". 2.6. Programma n. 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale". 2.7. Programma n. 7 "Integrazione europea". 2.8. Programma n. 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali". 2.9. Programma n. 9 "Informazione, promozione culturale scientifica e dell'immagine del paese all'estero". 2.10. Programma n. 10 "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE". 2.11. Programma n. 11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale".*
3. Considerazione conclusive.

1. Contesto normativo e programmatico

Come si è già rilevato nelle precedenti Relazioni, per i tratti particolari che caratterizzano la missione, affidata istituzionalmente al Ministero degli affari esteri, 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.

Dalle indicazioni emerse dai documenti programmatici (Dpef 2009-2013 e soprattutto 2010-2013 e Direttive del Ministro per il 2009 e 2010) si possono però, individuare le priorità

politiche[1] e gli obiettivi fondamentali dell'azione del Governo in materia di politica estera, che si possono così riassumere: rafforzare il ruolo dell'Italia nella Comunità Internazionale, conservando la centralità del sistema delle Nazioni Unite e favorendo la pace e il rispetto dei diritti umani; approfondire il processo di integrazione europea nel rispetto delle relazioni transatlantiche; sostenere gli italiani nel mondo; promuovere la diffusione della lingua italiana. Con specifico riferimento al 2009, un obiettivo importante affidato al Ministero degli affari esteri era la buona riuscita del G8 e successivamente il potenziamento del "sistema Italia", valorizzando l'attività delle imprese italiane all'estero.

Nell'ottica indicata si colloca la modernizzazione dei servizi forniti dalla rete all'estero attraverso la digitalizzazione e la semplificazione delle procedure, sviluppando al massimo l'autonomia gestionale e finanziaria.

Per il settore specifico della cooperazione allo sviluppo, sussistono ritardi nel raggiungimento degli "obiettivi del Millennio". In proposito, il Governo ha avviato un piano di riallineamento verso l'adempimento degli impegni in materia di aiuto allo sviluppo, cercando di eliminare sprechi e duplicazioni ed affermare una concezione evolutiva di questo aiuto.

Nell'ambito dei documenti programmatici, si richiamano solo alcuni elementi della nota preliminare al bilancio 2009, ricordando che essa si inseriva nel quadro degli indirizzi contenuti nel Dpef 2009-2013, con il quale si impegnava il Mae a realizzare le priorità indicate dal Governo per consolidare il ruolo dell'Italia a livello internazionale ed europeo.

Veniva riaffermata la volontà di rispettare gli impegni internazionali ed europei e allo stesso tempo si auspicava lo sviluppo di sempre maggiori 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". Accanto a questi impegni erano evidenziati l'azione volta alla tutela degli italiani nel mondo, il rilievo specifico all'esercizio della Presidenza del G8 e, per i profili squisitamente organizzativi, l'opera di semplificazione delle procedure e di ottimizzazione dell'impiego delle risorse.

Venivano ricordati le priorità politiche indicate dal Ministro per il 2009, 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. La nota conteneva le schede "Programmi/Obiettivi", che illustravano con maggiori dettagli il contenuto dei singoli obiettivi, secondo la ripartizione in strategici o strutturali, la previsione annuale o pluriannuale per la loro realizzazione, individuando i C.d.R. responsabili della loro attuazione, gli stanziamenti in conto competenza e il tipo di indicatori, con una sintetica descrizione degli stessi[2].

---

[1] Le priorità politiche per il 2009 erano le seguenti: 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 di Cultura italiani* 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.

[2] La nota conteneva 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.

L'Amministrazione ha cercato di contemperare l'esigenza di contenimento della spesa con le incomprimibili necessità di assicurare almeno l'operatività della sua azione. In questa ottica la nota presentava le previsioni di bilancio per il 2009 e quelle assestate per il 2008, con il riepilogo per missioni, programmi e C.d.R..

La spesa complessiva prevista era di 2.044 milioni; i residui passivi pari a 366,3 milioni, di cui 358,9 di parte corrente e 7,4 milioni di conto capitale.

Il "quadro sintetico" delle previsioni di competenza del Ministero per il triennio 2009-2011 era così articolato, 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.

Nel 2009 è stato adottato un rilevante numero di leggi di autorizzazioni alla ratifica di accordi internazionali in vari settori ed alcune leggi che riguardano direttamente o indirettamente gli affari esteri[3].

Nell'ambito della manovra per il 2009 l'art. 60, comma 1, della citata legge n. 133/2008 ha apportato alcune riduzioni agli stanziamenti della missione n. 4, relative sia ai programmi gestiti dal Mef che a quelli gestiti dal Mae.

(migliaia di euro)

Amministrazione	2009	di cui predeterminate per legge:	2010	di cui predeterminate per legge:	2011	di cui predeterminate per legge:
MEF	2.186	65	2.366	72	5.516	124
MAE	190.051	153.355	210.200	167.027	361.583	286.516

Fonte: legge n. 133 del 2008, elenco 1.

La legge n. 133/2008 contiene anche una norma, l'art. 6, rientrante nel quadro della missione 4, sul sostegno all'internazionalizzazione delle imprese[4].

I tratti essenziali della nota preliminare per il 2010 possono così riassumersi. Dopo l'illustrazione del quadro generale di riferimento, nel quale vengono ribadite le priorità politiche indicate dal Governo[5], alla luce di quanto fissato nel Dpef 2010 - 2013 e nella legge finanziaria 2009, vengono presentati in un quadro riassuntivo i programmi collegati con le priorità politiche e gli obiettivi strategici e strutturali per attuarli, e successivamente gli stessi analiticamente con l'indicazione degli stanziamenti e degli indicatori per ciascuno dei programmi.

Della direttiva del Ministro per il 2010 si forniscono le linee essenziali. Dopo l'indicazione delle finalità, che coincidono con le priorità politiche prima esposte, e la connessione con gli indirizzi di governo e la formulazione del bilancio, sono esposti il raccordo tra controllo di gestione e strategico, il sistema di monitoraggio e il rapporto di *performance*, nonché il sistema di valutazione dei dirigenti e l'esigenza di riprogrammazione degli obiettivi operativi. In una seconda parte, in stretta analogia con quanto illustrato nella nota preliminare,

---

[3] Tra queste ultime vanno evidenziate: la legge finanziaria per il 2009 (legge 22 dicembre 2008, n. 203); la legge n. 133/2008 (di conversione del DL n. 112/2008) che l'ha preceduta, riassumendo sostanzialmente la manovra finanziaria per il 2009; il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2 (misure urgenti in funzione anti-crisi). Per quanto riguarda le leggi concernenti specificamente gli Affari Esteri, vanno ricordate le seguenti: n. 12/09, n. 108/09 e n. 102/09 (provvedimenti anti-crisi e proroga della partecipazione italiana alle missioni internazionali); n. 88/09 (legge comunitaria 2008); n. 69/2009 (norme sulle rappresentanze diplomatiche all'estero e sulla cooperazione e lo sviluppo); n. 99/09 (per il sostegno alle esportazioni e all'Istituto nazionale per il commercio estero - ICE); n. 197/09 (missioni internazionali e interventi alla cooperazione allo sviluppo).

[4] Questa disposizione si proponeva innanzitutto di adeguare la nostra normativa a quella comunitaria, stabilendo che le imprese italiane, che intendessero affermare la loro presenza sui mercati al di fuori dell'UE, potessero usufruire di agevolazioni finanziarie solo alle condizioni previste dal regolamento CE n. 1998/2006 (cd. *de minimis*). Il comma 4 dello stesso articolo individuava 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 andavano stabilite "in via ordinaria dalla legge finanziaria e in via straordinaria da apposite leggi di finanziamento".

[5] Rafforzare il ruolo dell'Italia nella comunità internazionale; approfondire il processo di integrazione europea e la crescita dell'Europa nel mondo riaffermando la centralità delle relazioni transatlantiche; contribuire al rilancio dello sviluppo economico dell'Italia potenziando il "sistema Italia" e valorizzando il ruolo dei cittadini e delle imprese italiane all'estero, anche attraverso la modernizzazione dell'amministrazione.

viene presentato il quadro generale di riferimento nel quale vengono incrociati i programmi con le priorità politiche, gli obiettivi strategici e i Centri di Responsabilità preposti al loro raggiungimento.

La legge finanziaria 2010 non contiene particolari disposizioni riguardanti la politica estera, salvo i richiami nella tabella C (con riferimento alla partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE, al sostegno alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione politica a livello internazionale).

2. Missioni e programmi

La missione 4 "l'Italia in Europa e nel mondo" si articola in undici programmi, dei quali quattro sono realizzati da altre amministrazioni: il 3 "Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica" e il 5 "Cooperazione in materia culturale", affidati al Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca (Miur); il 10 "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE" e l'11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale", di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze (Mef). Nel 2010 si è aggiunta nel nuovo programma n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica" l'attività affidata in parte al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Dall'analisi finanziaria emerge che gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 27,1 miliardi (27,7 miliardi nel 2008) e la massa spendibile è pari a 27,9 miliardi. Gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari a 27,2 miliardi, i pagamenti totali 24,3 miliardi e i residui finali 2,2 miliardi. Inoltre, i pagamenti di competenza, 23,8 miliardi, costituiscono il 97,5 per cento degli impegni totali (24,4 miliardi).

In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano l'89,4 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (97,4 per cento nel 2008), che costituiscono, come nell'esercizio precedente, circa il 97,4 per cento della massa spendibile.

Come si è già evidenziato nella Relazione della Corte dello scorso anno, l'alta percentuale del pagato totale sugli stanziamenti definitivi di cassa e di questi sulla massa spendibile si spiega con il fatto che la gran parte degli stanziamenti riguarda il trasferimento alla Comunità europea, in particolare, come risorse proprie; analogamente può dirsi per i contributi che l'Italia deve versare a diverse organizzazioni internazionali.

Risulta quindi che gli stanziamenti gestiti dal Mef costituiscono il 91,3 per cento dell'intera missione restando al Mae l'8,1 per cento e al Miur lo 0,6 per cento.

2.1. Programma n. 1 "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali"

Il programma, attuato con un solo obiettivo strategico (4.1.1) si propone l'informatizzazione delle procedure di accreditamento e notifica del personale delle rappresentanze diplomatiche consolari straniere e delle organizzazioni internazionali in Italia, la cui attuazione è affidata al Cerimoniale della Repubblica (CERI). Questo programma abbraccia tutte le visite di Stato e ufficiali sia in Italia che all'estero che riguardano il capo dello Stato e i rappresentanti delle massime istituzioni, nonché i rapporti con il corpo diplomatico accreditato presso l'Italia, la Santa Sede e le Organizzazioni Internazionali.

PROGRAMMA 1 RAPPRESENTANZA DELLO STATO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3.Cerimoniale	funzionam.	804,24	7.712,66	9.033,19	8.169,41	9.033,20	9.381,97	-524,19	176,13	100,0%	103,9%
	investimenti	10,02	10,52	20,54	10,51	20,54	18,02	0,01	2,51	100,0%	87,7%
	Totale Cdr	**814,26**	**7.723,18**	**9.053,74**	**8.179,92**	**9.053,74**	**9.399,99**	**-524,18**	**178,64**	**100,0%**	**103,8%**
Totale programma		**814,26**	**7.723,18**	**9.053,74**	**8.179,92**	**9.053,74**	**9.399,99**	**-524,18**	**178,64**	**100,0%**	**103,8%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Per tale programma, a fronte di uno stanziamento pari a 7,7 milioni (0,03 per cento dell'intera missione), si realizzano pagamenti in conto competenza pari al 99,2 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa si attestano sul 103,8 per cento e questi ultimi costituiscono il 100 per cento della massa spendibile, evidenziando un'eccedenza di spesa. La suddetta eccedenza di pagato del 3,8 per cento si riferisce in particolare a due capitoli (1170 e 1171), relativi, rispettivamente, a stipendi ed oneri sociali a carico dell'Amministrazione, per i quali le variazioni non sono pervenute in tempo utile. In particolare, come per lo scorso anno, emerge che la quasi totalità degli stanziamenti è assorbita dalle spese di funzionamento (99,9 per cento) rispetto agli investimenti (0,1 per cento). Ciò è dovuto al fatto che si tratta di spese riguardanti il Cerimoniale e tutte le altre spese di rappresentanza.

2.2. Programma n. 2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali"

Con riferimento a questo programma va detto che a fine 2009 il Comitato di aiuto pubblico (DAC - *Development Assistance Committee*) dell'OCSE ha concluso l'esame della cooperazione italiana - cd. *Italian peer review* - e indicato sedici raccomandazioni da realizzare entro il 2013, che si aggiungono alle quattordici raccomandazioni adottate nel 2004, rimaste, in parte, inattuate[6].

Allo scopo di dare soluzione alle più gravi criticità che affliggono l'aiuto pubblico italiano allo sviluppo (Aps)[7], puntualmente richiamate dagli organismi internazionali e da ultimo, dalla *peer review* del 2009 promossa dall'OCSE, anche sulla base delle indicazioni emerse in sede di tavolo tecnico – Mae e Mef – è stata presentata una proposta di legge[8], che indica alcuni interventi di modifica della disciplina vigente in materia, al fine di garantire una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo dei fondi accreditati per i progetti di cooperazione e un adeguamento della rendicontazione ai tempi di esecuzione dei progetti.

Le modifiche interessano, in particolare, i commi 15 *ter* e segg. dell'articolo 1 del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80[9].

---

[6] Alla Camera, nella Seduta n. 305 del 13/4/2010, è stata presentata una mozione per impegnare il Governo a dare attuazione, con atti formali, alle raccomandazioni contenute nella *Peer Review* - DAC del 2004 e del 2009, con particolare riferimento a quelle concernenti la coerenza delle politiche di relazioni esterne dell'Italia rispetto al perseguimento degli obiettivi di sviluppo del millennio; l'istituzione di meccanismi di coordinamento necessari e chiarire i mandati dei differenti organi nel promuovere e monitorare la coerenza delle politiche italiane.

[7] L'AOI - Associazione delle ONG Italiane ha stimato che il rapporto Aiuto pubblico allo sviluppo/Pil è passato dallo 0,22 per cento nel 2008 allo 0,17 per cento nel 2009.

[8] AC n. 3400. Tra i firmatari della proposta di legge figura il Presidente del Comitato permanente sugli Obiettivi di sviluppo del Millennio delle Nazioni Unite.

[9] Recante "Disposizioni urgenti nell'ambito del Piano di azione per lo sviluppo economico, sociale e territoriale". Il nuovo comma 15-*ter* proposto prevede che le somme non erogate dalla rappresentanza diplomatica in esecuzione di specifici progetti di cooperazione possano essere temporaneamente utilizzate per spese di analoga natura derivanti da obbligazioni giuridicamente perfezionate, in attesa della definizione delle procedure di accredito. Il testo attualmente vigente consente, invece, la sola utilizzazione dei residui dei fondi accreditati nell'ultimo quadrimestre se indispensabili alla prosecuzione o al completamento di un progetto.
La nuova formulazione del comma 15-*quater*, riguardante la rendicontazione delle spese per la realizzazione degli interventi di cooperazione, prevede un sistema di controlli - ben più articolato rispetto a quello attualmente in vigore - che si sostanzia in una relazione sullo stato dell'intervento entro 60 giorni dalla chiusura di ciascun esercizio finanziario; nel versamento all'Erario delle eventuali economie entro 90 giorni dopo il termine del progetto; infine, nella presentazione della rendicontazione finale, di una relazione e della documentazione di spesa sempre nel termine di 90 giorni dalla conclusione del progetto. Tali obblighi sono posti in capo al funzionario delegato all'interno della rappresentanza diplomatica, secondo quanto previsto dal d.P.R. 22 marzo 2000, n. 120.
Il comma 15-*quater* disciplina, quindi, il caso dell'avvicendamento dei funzionari responsabili della rendicontazione.
Il comma 15-*septies* autorizza, poi, le unità tecniche di cooperazione (UTC) operanti nei Paesi in via di sviluppo, al pari delle rappresentanze diplomatiche, ad utilizzare temporaneamente le anticipazioni di cassa per le spese di funzionamento delle suddette unità, nelle more dell'accredito della rimessa valutaria, analogamente a quanto previsto dalla disciplina riguardante le spese di funzionamento accreditate alle sedi all'estero dagli altri Centri di Responsabilità del Ministero degli affari esteri.

L'Ufficio centrale del bilancio ha individuato quattro sistemi di rendicontazione, a seconda che si tratti di "programmi" o di "spese di funzionamento" e della fascia temporale di accreditamento dei fondi.

Il primo riguarda i procedimenti amministrativi di rendicontazione e dei finanziamenti erogati sino al 31 dicembre 1999 o sull'ex Fondo speciale di cooperazione (istituito con la legge n. 49/1987 e, poi, soppresso a partire dal 1994 con la legge n. 559 del 1993). Ad essi si applica la soluzione cd. "tampone" di cui al d.i. del 31 gennaio 2006[10].

Il secondo attiene ai fondi erogati nel periodo 2000-2005. Ad essi si applicano le regole ordinarie di contabilità, salvi gli accreditamenti dell'ultimo quadrimestre, per i quali vale il regime di rendicontazione, di cui all'art. 1, comma 15 *bis* e *ter* del citato DL n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80/2005.

Il terzo e il quarto sistema si riferiscono, invece, alle spese di funzionamento delle Unità tecniche di cooperazione nei Paesi in via di sviluppo, di cui all'art. 13, comma 5, della legge n. 49/1987. A seconda della fascia temporale, per i fondi erogati nel secondo semestre 2006 si applicano le regole ordinarie di contabilità, con applicazione della sanatoria di cui all'art. 4, comma 2, del d.i. del 31 gennaio 2006[11]; per i fondi erogati dal 2007 in poi si applicano le disposizioni di cui al d.P.R. n. 199 del 2006.

Lo stesso Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero degli affari esteri ha fatto presente di aver avviato la revisione della rendicontazione di alcuni capitoli di bilancio[12], disponendo, ove necessario, la restituzione della documentazione all'Amministrazione, al fine di consentirne la ricostruzione per sede e per "*saltum*". Al contempo ha riferito che la rendicontazione dei finanziamenti disposti a favore dei funzionari delegati continua a presentare ancora aspetti particolarmente critici.

L'estrema varietà dei sistemi di rendicontazione ha, di fatto, aggravato il fenomeno impedendo un approccio unitario risolutore.

La significatività del fenomeno, anche in relazione al volume delle somme in discussione, ha periodicamente spinto la Corte dei conti ad inserire, nell'ambito della propria programmazione annuale di controllo sulla gestione, l'analisi di tali fenomeni[13].

Da ultimo, la Corte dei conti ha inserito tra i programmi di attività per il 2010 apposita indagine sulla "Gestione degli interventi nel settore della cooperazione allo sviluppo ai sensi

---

[10] Ai sensi dell'art. 1, comma 15-*quinquies* del DL n. 35/2005, convertito dalla legge n. 80/2005.

[11] L'art. 4 del d.i. 31 gennaio 2006, rubricato "Documentazione relativa alla rendicontazione delle spese afferenti la gestione sino al 31 dicembre 1999", al comma 2, stabilisce che "I rendiconti contenenti irregolarità formali, ovvero caratterizzati da irreperibilità o da incompletezza della documentazione, sono regolarizzati con dichiarazione adeguatamente motivata del capo missione tenuto al rendiconto dell'epoca, dalla quale risulti che le somme sono state effettivamente utilizzate per le finalità inizialmente previste. Per le spese di funzionamento la dichiarazione del capo missione deve fare specifico riferimento all'utilizzo delle somme attinenti all'espletamento dei compiti di cooperazione all'estero".

[12] In relazione a somme rendicontate in base al primo dei regimi sopra indicati (finanziamenti erogati sino al 31/12/99) l'Ufficio Centrale del Bilancio nel 2009 ha reso noto che sono stati vistati solo 41 rendiconti del capitolo 2183 e formulate 7 note di osservazione. I rendiconti degli altri capitoli 2160 e 2182 e quelli dell'ex fondo sono stati oggetto, nel 2009, di note di osservazione (n. 113) non solo per le spese sostenute prima dell'effettiva disponibilità dei relativi finanziamenti erogati dall'Amministrazione centrale, ma anche per il seguito della risposta al parere richiesto dall'Amministrazione al Mef (RGS – IGF), che ha concluso che "l'UCB non potrebbe che rifiutare la rendicontazione presentata "per *saltum*" e segnalare la fattispecie alla Corte dei conti, ai sensi del RD 1454/33".

[13] Sez. centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, con Deliberazione n. 4/2010/P, ha precisato che i decreti riguardanti l'assunzione di impegni di spesa in favore di rappresentanze diplomatiche italiane all'estero non rientrano in alcuna delle tipologie previste dall'art. 3, comma 1, della legge n. 20/1994, e quindi non sono soggetti a controllo preventivo di legittimità. Sezione del controllo, IV Collegio, deliberazione n. 160/95, "Relazione sulla gestione del fondo speciale per la cooperazione allo sviluppo. Es. 1987-1994"; Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, Deliberazione n. 20/2008/G Indagine sulla "Cooperazione allo Sviluppo con particolare riguardo ai Paesi del Nord Africa e del vicino Medio Oriente"; *idem*, Deliberazione n. 14/2005/G sulla "Gestione dei compiti di promozione dell'attività economica attribuiti dall'articolo 13 del d.m. del 23 aprile 2001 alla Direzione generale per la cooperazione economica e finanziaria multilaterale del Ministero degli affari esteri"; *idem*, Deliberazione n. 43/2001/G, "Attività di cooperazione allo sviluppo svolta dall'Amministrazione degli affari esteri".

dell'art. 25 del d.P.R. 177/1988 anche attraverso l'esame dei rendiconti delle spese sostenute dalle rappresentanze diplomatiche del Ministero degli affari esteri''[14].

PROGRAMMA 2 COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E GESTIONE SFIDE GLOBALI

(migliaia di euro)

CdR	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
9.DG cooperazione allo sviluppo	funzionam.	35.244,83	39.800,68	47.532,25	40.586,06	76.759,22	36.529,30	15.704,77	24.526,42	61,9%	76,9%
	interventi	351.736,83	397.583,31	420.783,30	416.099,53	749.320,14	364.170,25	19.137,61	366.012,27	56,2%	86,6%
	oneri c. di parte corrente	0	0	0	0	0	0	0	0		
	oneri c. conto capitale	0	2,91	2,91	2,91	2,91	2,91	0	0	100,0%	100,0%
	Totale CdR	**386.981,65**	**437.386,90**	**468.318,46**	**456.688,50**	**826.082,27**	**400.702,45**	**34.842,38**	**390.538,69**	**56,7%**	**85,6%**
Totale programma		**386.981,65**	**437.386,90**	**468.318,46**	**456.688,50**	**826.082,27**	**400.702,45**	**34.842,38**	**390.538,69**	**56,7%**	**85,6%**

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.

Alla Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, che costituisce il Centro di Responsabilità (C.d.R.), al quale è affidata l'attuazione degli interventi, è assegnato il 20 per cento circa (pari a circa 437 milioni) del totale degli stanziamenti attribuiti all'intero Mae per il 2009.

Si evidenzia che i pagamenti effettuati in conto competenza (184,4 milioni) sono pari solo al 40,4 per cento degli impegni totali. Mentre i pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono l'85,6 per cento (75,2 per cento nel 2008), questi ultimi sono pari a circa il 56,7 per cento della massa spendibile.

L'utilizzazione delle notevoli risorse apprestate a sostegno della cooperazione allo sviluppo avviene, principalmente, mediante il finanziamento, totale o parziale, di programmi e progetti "affidati" o "promossi" da soggetti pubblici, ONG e ONLUS, sotto forma di sovvenzioni o di contribuzioni dirette o per il tramite delle rappresentanze diplomatiche "in loco", in ordine alle quali i diversi responsabili della gestione sono tenuti a rendere il conto ed a relazionare sui risultati conseguiti.

Altre forme di attività riguardano la corresponsione di contributi o doni a Governi stranieri; parte integrante di politica estera finalizzata alla crescita e alla modernizzazione di un Paese (dono al Governo del Mozambico, oggetto di valutazione in sede di indagine campionaria assimilabile al modello europeo della DAs – *declaration d'assurance* per il quale la DGCS ha avviato anche una serie di incontri con la Sogei S.p.A.).

La ripartizione delle risorse finanziarie assegnate dalla legge finanziaria (Tabella C) interessa principalmente i capitoli di bilancio di seguito indicati:

Capitolo	Denominazione
2180	Contributi volontari e finalizzati alle Organizzazioni internazionali, Banche e Fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i paesi in via di sviluppo, compresa l'Unione Europea
2181	Contributi alle ONG riconosciute idonee per la realizzazione di attività di cooperazione da loro promosse
2182	Finanziamento a titolo gratuito attinenti all'elaborazione di studi, la progettazione, interventi in materia di ricerca scientifica e tecnologica, la fornitura e costruzione di impianti, infrastrutture, attrezzature e servizi, la realizzazione di progetti di sviluppo integrati anche per ostacolare la produzione della droga, sostegni a programmi di informazione ed iniziative anche di carattere finanziario
2183	Finanziamento a titolo gratuito per l'attuazione di singoli programmi ed interventi destinati a fronteggiare casi di calamità e situazioni di denutrizione e di carenze igienico-sanitarie incluse le spese di missione in relazione ai programmi

[14] Deliberazione n. 25/2009/G. L'indagine ha ad oggetto la verifica dei modi con cui le somme allocate sul bilancio statale vengono utilizzate e rendicontate, al fine di individuare eventuali criticità dei processi amministrativi e finanziari e di formulare, ove possibile, raccomandazioni per il miglioramento in futuro delle relative *performances*.

La tabella che segue, riepilogativa delle risorse stanziate negli anni 2007/2009, pone in evidenza sia la netta contrazione (103,9 per cento) delle risorse complessivamente disponibili (371,6 milioni) rispetto agli stanziamenti 2008 (757,7 milioni) che la diversa articolazione delle succitate scelte gestionali.

Sempre rispetto all'esercizio 2008, emerge, infatti:

- la forte riduzione (dal 50 al 35 per cento) dei finanziamenti alle Organizzazioni internazionali (contributi volontari e finalizzati) (capitolo 2180);
- l'incremento della quote destinate sia alla partecipazione ai programmi promossi dalle ONG (capitolo 2181) che alle restanti modalità (capitolo 2182) rispettivamente dal 13 al 20 per cento e dal 30 al 38 per cento.

LA RIPARTIZIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE DALLA LEGGE FINANZIARIA (TABELLA C)

(valori assoluti)

Esercizio finanziario	Capitolo	Stanziamento iniziale	Variazioni di stanziamento	Stanziamento definitivo	%Stanz. def del cap./Stanz. def totale.	Pagamenti in conto competenza	Impegni totali
2007	2180	299.138.000	274.700.000	573.838.000	66	519.168.870	539.093.528
	2181	149.607.000	-41.680.858	107.926.142	12	42.083.138	83.270.960
	2182	119.392.000	39.447.032	158.839.032	18	81.928.429	117.681.748
	2183	17.859.000	19.196.068	37.055.068	4	21.231.101	22.719.754
Totale		**585.996.000**	**291.662.242**	**877.658.242**	**100**	**664.411.538**	**762.765.991**
2008	2180	283.951.000	98.526.991	382.477.991	50	286.845.395	338.652.900
	2181	147.074.000	-51.742.732	95.331.268	13	23.286.643	89.649.741
	2182	195.555.000	30.301.541	225.856.541	30	103.803.744	184.674.820
	2183	46.825.000	7.269.600	54.094.600	7	36.239.380	59.917.677
Totale		**673.405.000**	**84.355.400**	**757.760.400**	**100**	**450.175.162**	**672.895.138**
2009	2180	89.496.569	40.129.718	129.626.287	35	90.009.665	134.619.450
	2181	63.997.547	9.944.447	73.941.994	20	11.216.893	87.505.652
	2182	112. 428.690	30.940.043	143.368.733	38	22.607.116	144.898.083
	2183	20.977.196	3.768.398	24.745.594	7	17.066.490	22.722.066
Totale		**286.900.002**	**84.782.606**	**371.682.608**	**100**	**140.900.164**	**389.745.252**

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS.

Sulla base di tali dati è possibile ricavare i seguenti indicatori sintetici:

CAP	Esercizio Finanziario	indice capacità di spesa % Imp (pag+RS propri) / stanz.	indice liquidabilità % pag / stanz.	indice smaltimento residui (bilancio)% pag RS / RS accertati	indice capacità di gestione % pagamenti di comp. / impegni totali
2180	2007	97	94	67	96
	2008	93	83	74	85
	2009	86	69	69	67
2181	2007	82	41	43	51
	2008	82	27	45	26
	2009	99	15	58	13
2182	2007	82	56	48	70
	2008	75	50	47	56
	2009	66	16	48	16
2183	2007	66	61	72	93
	2008	96	71	63	60
	2009	83	69	48	75

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per ciascuno di essi si osserva quanto segue:

- per l'indice della **capacità di spesa**[15], fatto salvo il miglioramento del dato relativo al capitolo 2181, per gli altri se ne registra un calo e, contestualmente, l'aumento in termini percentuali dell'incidenza delle somme conservate rispetto agli stanziamenti; ciò risulta particolarmente significativo per quanto concerne il capitolo 2182;
- anche per l'indice di **liquidabilità**[16], si nota un *trend* in diminuzione incidente, in particolare, sulle iniziative di spesa poste a carico dei capitoli 2181 e 2182;
- per l'indice di **smaltimento dei residui**[17], si segnala per il capitolo 2181 un significativo miglioramento (dal 45 al 58 per cento), da attribuire in parte anche alla intervenuta definizione di modalità procedurali concordate in sede di tavolo tecnico.
  Ciò ha influenzato anche la gestione delle somme perente in essere per lo stesso capitolo di spesa, unico effettivamente interessato da un significativo processo di smaltimento risultato in termini percentuali pari al 25 per cento.
  È da ritenere che tale *trend* sia confermato nel corrente esercizio anche per effetto del parere emesso dal Consiglio di Stato (n. 1183/2009) in merito al criterio di liquidazione dei saldi di contributi relativi a progetti di ONG cofinanziati dalla DGCS[18].
- per l'indice di **capacità di gestione**[19], va rilevato un significativo peggioramento per i capitoli 2181 (dal 26 al 13 per cento) e 2182 (dal 56 al 16 per cento).

Per quanto riguarda, in particolare, il sistema di contribuzione alle ONG[20], la Corte ritiene auspicabile che si proceda ad una revisione delle procedure di "idoneità" per verificare nel tempo il permanere delle condizioni iniziali; necessaria appare, altresì, la predisposizione di un sicuro ed adeguato sistema di garanzie fideiussorie a fronte delle anticipazioni concesse.

Sarebbe, inoltre, opportuno dare attuazione all'art. 13 della legge n. 69/2009, adottando il previsto decreto interministeriale (del Mae di concerto con il Mef) per la definizione di modalità semplificate delle procedure amministrative e contrattuali.

Ulteriori significative criticità sono state evidenziate dalla Corte dei conti in sede di controllo preventivo in materia di consulenze e contratti di collaborazione continuativa[21], in mancanza del regolamento previsto dall'art. 7, comma 6, del d.lgs. 165/2001[22] e in assenza delle "procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione".

La questione è, in parte, connessa con il problema, sin qui affrontato, della rendicontazione. Gran parte degli incarichi di collaborazione conferiti dalla DGCS hanno ad oggetto lo svolgimento di attività di controllo sui rendiconti resi[23].

E' da segnalare, inoltre, che l'art. 1, comma 11, del DL n. 152 del 2009, convertito dalla legge n. 197 del 2009 riconosce al Mae, per tutti i contratti della specie riguardanti la cooperazione allo sviluppo, la possibilità di procedere in deroga all'art. 7 del riferito d.lgs. 165/2001 e, quindi, senza l'osservanza delle prescrizioni in esso contenute riguardanti, tra l'altro, la pubblicità, l'alta qualificazione delle attività conferite o il principio di concorsualità.

---

[15] Indica il rapporto tra l'impegnato (pagato più residui propri) e lo stanziamento.

[16] Individua il rapporto tra il pagato in conto competenza e lo stanziamento.

[17] Dato dal rapporto tra il pagato in conto residui e la consistenza iniziale degli stessi.

[18] Il Consiglio di Stato nel privilegiare la soluzione prudenziale suggerita dalla RGS ha osservato che il contributo definitivamente spettante all'ONG debba essere calcolato sulla minore spesa, rispetto a quella preventivata, in ragione della medesima percentuale convenuta all'atto dell'approvazione del progetto.

[19] Vale a dire il rapporto tra il totale dei pagamenti in conto competenza e gli impegni.

[20] Regolato dalla Delibera n. 73 del 9.10.2006 del Comitato direzionale.

[21] *Ex* art. 17, comma 30, del DL 1° luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

[22] Aggiunto dall'art. 32 del DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248 del 2006.

[23] In passato l'Amministrazione aveva, infatti, tentato di risolvere il problema, attribuendo in via convenzionale al Formez il compito di provvedere a tali incombenze. La Corte dei conti in sede di controllo preventivo di legittimità ha ritenuto non conforme a legge la soluzione proposta, trattandosi di un'esternalizzazione di funzioni istituzionali non consentita dalla legge e non rientrante, comunque, nei compiti statutari del Formez, indicati nell'art. 12 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 285.

2.3. Programma n. 3 "Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica"

Il programma, 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. 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. Il programma è attuato attraverso tre obiettivi strategici, a loro volta articolati in obiettivi operativi. Al primo obiettivo strategico, che riguarda la partecipazione a organismi e progetti di ricerca multilaterali, è dedicata la gran parte degli stanziamenti.

Gli stanziamenti assorbiti, come si vedrà tra breve, prevalentemente dagli investimenti, sono destinati in misura rilevante alle spese di partecipazione dell'Italia al CERN e all'AIEA e ad altri centri di ricerca (Laboratorio europeo di energia nucleare e Agenzia spaziale italiana).

Programma 3 Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3.Dip.per l'università, l'alta formazione artistica	funzionam.	101,64	3.361,59	3.549,69	3.388,58	3.549,85	3.746,86	-523,19	326,18	100,0%	105,6%
	interventi	2.942,09	5.757,03	6.552,19	4.799,72	8.699,12	5.352,80	1.437,15	1.909,17	75,3%	81,7%
	investimenti	3.856,63	139.549,81	143.387,48	138.423,69	143.406,44	142.226,64	1.173,43	6,37	100,0%	99,2%
	Totale Cdr	**6.900,36**	**148.668,43**	**153.489,35**	**146.611,99**	**155.655,41**	**151.326,30**	**2.087,39**	**2.241,72**	**98,6%**	**98,6%**
Totale programma		**6.900,36**	**148.668,43**	**153.489,35**	**146.611,99**	**155.655,41**	**151.326,30**	**2.087,39**	**2.241,72**	**98,6%**	**98,6%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Per il programma in esame si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti, che costituiscono lo 0,5 per cento della missione, sono destinati agli investimenti (93,9 per cento). Si evidenzia che i pagamenti effettuati in conto competenza sono pari al 99,3 per cento degli impegni totali. Mentre i pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa costituiscono il 98,6 per cento (86,4 per cento nel 2008); questi ultimi sono circa il 98,6 per cento della massa spendibile, evidenziando un alto coefficiente di realizzazione.

2.4. Programma n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica"

Il programma, nell'ambito dell'indirizzo della Presidenza del Consiglio dei Ministri (PCM) "Apertura al commercio internazionale", attraverso alcuni obiettivi strategici realizza 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 cinque C.d.R., corrispondenti a cinque Direzioni generali[24]. Lo stesso programma 4.4 si inquadra nell'indirizzo della PCM "Miglioramento della competitività del Paese" e dà attuazione alle priorità politiche dalla n. 1 alla n.6.

Nel 2009 si è aggiunto il Dipartimento per le infrastrutture del Mit, che, nell'ambito del programma, gestisce alcuni capitoli, che riguardano gli investimenti in Libia a seguito dell'accordo concluso dall'Italia con questo Paese il 30 agosto 2008. Va segnalato che le somme stanziate per gli investimenti al citato Dipartimento rappresentano il 73 per cento (180,6 milioni) degli stanziamenti dell'intero programma (247,6 milioni).

[24] C.d.R. n. 13 (Direzione generale per la Cooperazione Economica e Finanziaria Multilaterale - DGCE); 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); C.d.R. n. 16 (Direzione generale per i Paesi delle Americhe - DGAM); C.d.R. n. 19 (Direzione generale per i Paesi dell'Asia, Oceania, Pacifico e Antartide - DGAO).

L'Accordo riguarda sia "progetti infrastrutturali di base, che dovranno essere concordati tra i due Paesi (con la spesa complessiva prevista in 5 miliardi di dollari, per un importo annuale di 250 milioni di dollari), sia "iniziative speciali"[25]. Per la gestione tecnica dei progetti è stata istituita una Commissione mista paritetica. Sotto il profilo finanziario gli importi in euro ammontano per i progetti infrastrutturali a 3.600 milioni e per le iniziative speciali a circa 203,2 milioni.

PROGRAMMA 4 COOPERAZIONE ECONOMICA, FINANZIARIA E TECNOLOGICA

(migliaia di euro)

CdR	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
2.Dip. infrastrutture	investimenti	0,0	180.640,0	180.640,0	0,0	180.640,0	0,0	0,0	180.640,0	100,0%	0,0%
	Totale CdR	**0,0**	**180.640,0**	**180.640,0**	**0,0**	**180.640,0**	**0,0**	**0,0**	**180.640,0**	**100,0%**	**0,0%**
9.DG cooperazione allo sviluppo	interventi	0,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	1.049,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. parte corrente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	Totale CdR	**0,0**	**1.049,0**	**1.049,0**	**1.049,0**	**1.049,0**	**1.049,0**	**0,0**	**0,0**	**100,0%**	**100,0%**
13.DG cooperazione economica e finanziaria multilaterale	funzionam.	232,4	9.911,4	10.699,6	9.276,5	10.699,6	8.747,9	1.150,3	801,4	100,0%	81,8%
	interventi	7.450,9	43.488,2	46.988,2	43.487,4	50.939,2	39.882,0	0,8	11.056,3	92,2%	84,9%
	investimenti	15,0	13,4	28,3	13,3	28,3	19,2	0,0	9,1	100,0%	67,9%
	Totale CdR	**7.698,3**	**53.413,0**	**57.716,2**	**52.777,3**	**61.667,1**	**48.649,2**	**1.151,1**	**11.826,4**	**93,6%**	**84,3%**
15.DG paesi dell'Europa	funzionam.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	investimenti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
	Totale CdR	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**	**0,0**		
16. DG paesi delle Americhe	funzionam.	2,3	2.529,7	2.532,0	1.564,6	2.532,0	1.535,3	965,1	31,5	100,0%	60,6%
	interventi	0,0	774,2	774,2	774,2	774,2	774,2	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	investimenti	3,5	3,6	7,1	3,5	7,1	3,5	0,0	3,5	100,0%	49,7%
	Totale CdR	**5,8**	**3.307,5**	**3.313,2**	**2.342,3**	**3.313,2**	**2.313,0**	**965,1**	**35,1**	**100,0%**	**69,8%**
17.DG paesi del Mediterraneo e del Medio oriente	funzionam.	0,7	461,6	462,2	411,6	462,2	409,2	50,0	3,0	100,0%	88,5%
	interventi	1.243,0	2.983,7	4.226,7	2.963,5	4.226,7	545,0	430,2	3.251,5	100,0%	12,9%
	investimenti	0,0	0,7	0,7	0,7	0,7	0,0	0,0	0,7	100,0%	0,0%
	oneri c. parte corrente	239,3	1.072,0	1.311,3	1.072,0	1.311,3	1.311,3	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale CdR	**1.483,0**	**4.517,9**	**6.001,0**	**4.447,7**	**6.001,0**	**2.265,5**	**480,2**	**3.255,2**	**100,0%**	**37,8%**
18.DG paesi dell'Africa sub sahariana	funzionam.	3,4	1.176,3	1.179,6	118,6	1.179,6	108,2	1.057,6	13,9	100,0%	9,2%
	investimenti	2,6	2,7	5,3	2,7	5,3	2,6	0,0	2,7	100,0%	49,3%
	Totale CdR	**6,0**	**1.178,9**	**1.184,9**	**121,3**	**1.184,9**	**110,8**	**1.057,6**	**16,5**	**100,0%**	**9,4%**
19.DG paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	funzionam.	20,8	3.458,5	3.479,3	2.958,8	3.479,3	3.311,6	141,3	26,4	100,0%	95,2%
	investimenti	1.703,5	3,4	1.706,9	1.703,3	1.706,9	867,7	0,1	839,1	100,0%	50,8%
	Totale CdR	**1.724,3**	**3.461,8**	**5.186,1**	**4.662,0**	**5.186,1**	**4.179,2**	**141,4**	**865,5**	**100,0%**	**80,6%**
Totale programma		**10.917,3**	**247.568,2**	**255.090,3**	**65.399,6**	**259.041,2**	**58.566,6**	**3.795,5**	**196.679,1**	**98,5%**	**23,0%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel programma 4 in esame prevalgono nettamente gli stanziamenti per gli investimenti (73 per cento), rovesciando la tendenza del 2008 che vedeva prevalenti gli interventi (70,3 per cento del totale del programma), rispetto alle spese di funzionamento 7,1 per cento, e agli interventi, pari al 19,5 per cento. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 75 per cento degli impegni totali. Complessivamente nel programma va rilevata una bassa percentuale (23 per cento) di pagamenti totali rispetto agli stanziamenti definitivi di cassa, benché questi

[25] Queste iniziative consistono in: costruzione di 200 unità abitative; assegnazione di borse di studio universitarie a 100 studenti libici; programma di cure presso istituti italiani a favore delle vittime di scoppi di mine in Libia; ripristino del pagamento delle pensioni di guerra a cittadini libici e loro eredi; restituzione alla Libia di manoscritti e reperti archeologici trasferiti in Italia.

ultimi siano il 98,5 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione. La bassa percentuale dei pagamenti totali dipende da pagamenti non ancora effettuati per gli interventi in Libia su uno stanziamento di 180,6 milioni (il più elevato del programma 4).

2.5. Programma 5 "Cooperazione in materia culturale"

Il programma è gestito dal Miur (Dipartimento per l'Istruzione); nel quadro dei rapporti culturali internazionali e della collaborazione con l'Unione Europea, cura analisi comparative e provvede ad individuare le risorse finanziarie derivanti da fonti internazionali e comunitarie. Si occupa del riconoscimento dei titoli di studio soprattutto in attuazione della normativa comunitaria in materia. Inoltre, dà attuazione alla priorità contenuta nel Programma di Governo (Sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del Quadro strategico nazionale - QSN 2007-2013).

In questo programma si inseriscono le attività (di cui è responsabile la DG per gli affari internazionali del Miur) volte a favorire la convergenza delle politiche educative e formative in coerenza con la cd. "Strategia di Lisbona", attraverso la realizzazione di progetti di apprendimento permanente e di lotta alla dispersione scolastica. Questi progetti si svolgono nel quadro del Programma d'azione comunitario *Lifelong learning*[26] , che ha sostituito e integrato i precedenti Programmi *Socrates* e *Leonardo*, attivi dal 1995 al 2006.

Altri progetti sono stati realizzati nell'ambito della Programmazione dei Fondi strutturali comunitari 2000-2006 (nel 2009 si è concluso il Programma operativo nazionale - PON "La Scuola per lo sviluppo", con contributi del FESR e del FSE per un totale di circa 800 milioni) ed è stata data attuazione, nell'ambito della Programmazione 2007-2013, a due Programmi operativi "Competenze per lo sviluppo" e "Ambienti per l'apprendimento", rivolti a quattro regioni italiane rientranti nell'Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).

Il programma 5, realizzato attraverso quattro obiettivi strategici articolati in piani d'azione e obiettivi operativi, ha una consistenza finanziaria limitata.

PROGRAMMA 5 COOPERAZIONE IN MATERIA CULTURALE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
2. Dip. per l'istruzione	funzionam.	1.110,1	4.956,6	7.136,8	4.759,2	6.066,7	5.277,7	16,7	772,4	117,6%	74,0%
	interventi	1.394,3	1.488,2	3.928,0	1.404,2	2.882,5	1.454,2	87,6	1.340,7	136,3%	37,0%
	investimenti	0,0	30,5	30,5	30,3	30,5	21,8	0,2	8,4	100,0%	71,7%
	Totale Cdr	**2.504,3**	**6.475,3**	**11.095,2**	**6.193,6**	**8.979,6**	**6.753,7**	**104,5**	**2.121,5**	**123,6%**	**60,9%**
Totale programma		**2.504,3**	**6.475,3**	**11.095,2**	**6.193,6**	**8.979,6**	**6.753,7**	**104,5**	**2.121,5**	**123,6%**	**60,9%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel programma prevalgono le spese di funzionamento che assorbono circa il 76,5 per cento del totale degli stanziamenti del programma. I pagamenti in conto competenza sono l'84,8 per cento degli impegni totali. Si registrano pagamenti totali pari al 60,9 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi costituiscono il 123,6 per cento della massa spendibile, con un anomalo coefficiente di realizzazione. In proposito, l'UCB del Miur ha chiarito che tale fenomeno è dovuto alla presenza di alcuni capitoli (in particolare 1328 e 1473) che presentano una dotazione di cassa maggiore della massa spendibile e che tale differenza ha costituito economia di bilancio rilevata con il conto consuntivo. Una dotazione di cassa tanto

[26] Il *Lifelong learning Program* si articola a sua volta in 4 Programmi settoriali: *Erasmus* (per lo scambio di studenti universitari); *Leonardo* (che ha riguardato in Italia la formazione di 1.485 allievi e 99 docenti di 212 istituzioni scolastiche italiane); *Comenius* (riguardante tutto l'arco dell'istruzione scolastica, dalla scuola dell'infanzia fino al termine degli studi secondari superiori, con l'avvio di 813 partenariati con istituti di altri Paesi comunitari, che hanno interessato 168.170 studenti, 9.227 docenti, con l'assegnazione di 1.079 borse di studio) e *Grundtvig* (sulle didattiche per l'istruzione di adulti realizzati con partenariati, che coinvolgano almeno 3 organizzazioni di 3 paesi diversi dell'Unione).

elevata è stata determinata da un forte incremento disposto con decreto del Mef (n. 69313) a seguito del DL n. 78 del 2009 convertito dalla legge n. 102 del 2009.

2.6. Programma 6 "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale"

Il programma attua l'indirizzo politico della Presidenza del Consiglio dei Ministri "Partecipazione a missioni di pace decise dalle Nazioni Unite" e corrisponde alle priorità politiche da 1 a 7 realizzate con 10 obiettivi strategici (affidati a 8 C.d.R.[27]), articolati in numerosi obiettivi operativi.

Alla realizzazione di questo programma partecipano numerose strutture del Ministero, compresa la Segreteria generale, che ha svolto un ruolo di raccordo con vari Ministeri ed Enti pubblici. E' stata promossa, attraverso l'azione della DG per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani, la presenza italiana in vari consessi internazionali anche in ambito ONU. E' stato anche assicurato, nell'ambito della Presidenza del G8, il rilancio dell'azione relativa alla sicurezza globale (con la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata). Sono stati sviluppati numerosi rapporti bilaterali nelle diverse aree geografiche dell'Europa, delle Americhe, del Mediterraneo, dell'Africa Sub-Sahariana, dell'Asia e dell'Oceania. La DG per i paesi del Mediterraneo e del Medio oriente è stata chiamata ad occuparsi della delicata situazione in Iraq e del processo di pace israelo-palestinese, sforzandosi di creare le condizioni per mantenere un'adeguata presenza delle imprese italiane in mercati certamente difficili.

Questo programma presenta stanziamenti pari al 4,1 per cento sul totale della missione. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza per 1,01 miliardi pari al 98,2 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali costituiscono l'84,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 98,4 per cento rispetto alla massa spendibile, evidenziando un coefficiente di realizzazione molto alto.

[27] C.d.R. n. 2 Segretario Generale (SEGR); C.d.R. n. 15 Direzione generale per i Paesi dell'Europa (DGEU); 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); C.d.R. n. 19 Direzione generale per i Paesi dell'Asia, Oceania, Pacifico e Antartide (DGAO); Cd.R n. 6 Direzione generale per gli affari amministrativi, di bilancio e il patrimonio (DGAA); C.d.R. n. 12 Direzione generale per la cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani (DGCP); C.d.R. n. 16 Direzione generale per i paesi delle Americhe (DGAM).

PROGRAMMA 6 COOPERAZIONE POLITICA, PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
2.Segreteria generale	funzionam.	5.212,7	30.409,9	33.713,0	27.730,7	36.619,0	29.888,2	-555,3	7.286,1	92,1%	88,7%
	interventi	65,0	4.504,3	4.581,4	4.376,6	4.581,4	4.365,1	139,8	76,5	100,0%	95,3%
	investimenti	17,6	20,3	37,9	20,3	37,9	27,6	0,0	10,2	100,0%	72,9%
	Totale CdR	**5.295,3**	**34.934,6**	**38.332,2**	**32.127,5**	**41.238,2**	**34.280,8**	**-415,5**	**7.372,9**	**93,0%**	**89,4%**
5.DG risorse umane e organizzazione	funzionam.	1,6	1.706,1	1.707,7	1.705,9	1.707,7	1.699,5	0,2	8,0	100,0%	99,5%
	Totale CdR	**1,6**	**1.706,1**	**1.707,7**	**1.705,9**	**1.707,7**	**1.699,5**	**0,2**	**8,0**	**100,0%**	**99,5%**
6. DG affari amministrativi, di bilancio e patrimonio	funzionam.	24.747,1	577.363,1	595.319,8	550.115,6	602.110,2	557.016,7	27.711,7	17.381,8	98,9%	93,6%
	investimenti	19.618,1	16.281,2	35.899,3	7.407,7	35.899,3	740,5	268,4	34.890,4	100,0%	2,1%
	oneri c. parte corrente	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	oneri c. conto capitale	0,0	2,5	2,5	2,5	2,5	2,5	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale CdR	**44.365,2**	**593.646,8**	**631.221,5**	**557.525,8**	**638.011,9**	**557.759,6**	**27.980,1**	**52.272,1**	**98,9%**	**88,4%**
9. DG cooperazione allo sviluppo	interventi	5.236,9	38.615,7	43.768,3	31.418,6	43.852,6	35.060,0	7.197,1	1.595,5	99,8%	80,1%
	Totale CdR	**5.236,9**	**38.615,7**	**43.768,3**	**31.418,6**	**43.852,6**	**35.060,0**	**7.197,1**	**1.595,5**	**99,8%**	**80,1%**
12.DG cooperazione politica multilaterale ed i diritti umani	funzionam.	35,2	7.745,6	8.120,4	7.344,0	8.120,4	7.342,7	741,2	36,5	100,0%	90,4%
	interventi	148,9	426.688,2	425.677,1	329.465,1	426.837,1	329.541,5	96.059,1	1.236,5	99,7%	77,4%
	investimenti	6,1	16,8	22,9	16,8	22,9	10,0	0,0	12,8	100,0%	43,9%
	Totale CdR	**190,2**	**434.450,6**	**433.820,3**	**336.825,8**	**434.980,3**	**336.894,2**	**96.800,3**	**1.285,8**	**99,7%**	**77,7%**
15.DG paesi dell'Europa	funzionam.	38,7	6.228,1	6.632,0	5.763,6	6.632,0	5.780,4	831,0	20,7	100,0%	87,2%
	interventi	11.418,1	47.408,3	51.044,6	46.804,0	58.826,4	50.319,5	2.606,9	5.900,0	86,8%	98,6%
	investimenti	18,4	9,1	27,4	9,0	27,4	27,4	0,1	0,0	100,0%	99,8%
	oneri c. parte corrente	0,0	742,2	742,2	742,2	742,2	742,2	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. conto capitale	0,0	472,9	472,9	472,9	472,9	431,6	0,0	41,3	100,0%	91,3%
	Totale CdR	**11.475,2**	**54.860,5**	**58.919,1**	**53.791,7**	**66.701,0**	**57.301,0**	**3.438,0**	**5.962,0**	**88,3%**	**97,3%**
16. DG paesi delle Americhe	funzionam.	9,4	1.994,0	2.227,5	2.209,3	2.227,5	2.740,8	-529,0	15,6	100,0%	123,1%
	interventi	0,0	3.523,4	3.523,4	3.520,4	3.523,4	3.520,4	3,0	0,0	100,0%	99,9%
	investimenti	0,1	1,0	1,1	0,9	1,1	0,1	0,0	0,9	100,0%	10,8%
	Totale CdR	**9,5**	**5.518,3**	**5.751,9**	**5.730,7**	**5.751,9**	**6.261,3**	**-526,0**	**16,5**	**100,0%**	**108,9%**
17.DG paesi del Mediterraneo e del Medio oriente	funzionam.	65,8	5.116,7	5.445,1	3.824,2	5.445,1	3.847,4	1.555,2	42,5	100,0%	70,7%
	interventi	18.069,1	2.904,3	20.745,1	931,8	20.973,4	10.342,0	7.221,8	3.409,6	98,9%	49,9%
	investimenti	5,5	4,0	9,5	4,0	9,5	9,4	0,0	0,1	100,0%	98,4%
	Totale CdR	**18.140,4**	**8.025,0**	**26.199,7**	**4.760,1**	**26.428,0**	**14.198,7**	**8.777,0**	**3.452,3**	**99,1%**	**54,2%**
18DG paesi dell'Africa Sub sahariana	funzionam.	8,0	3.395,5	3.648,7	3.631,0	3.648,7	3.942,7	-304,9	10,9	100,0%	108,1%
	interventi	220,0	4.307,0	3.227,0	2.963,1	4.527,0	3.126,1	43,9	1.357,0	71,3%	96,9%
	investimenti	6,5	1,7	8,2	1,7	8,2	6,5	0,1	1,7	100,0%	78,8%
	Totale CdR	**234,5**	**7.704,2**	**6.883,9**	**6.595,8**	**8.183,9**	**7.075,3**	**-261,0**	**1.369,6**	**84,1%**	**102,8%**
19.DG paesi dell'Asia, dell'Oceania, del Pacifico e l'Antartide	funzionam.	11,8	896,2	1.187,0	1.157,3	1.187,0	1.241,5	-58,8	4,3	100,0%	104,6%
	interventi	215,0	210,1	425,0	191,8	425,1	381,5	18,3	25,2	100,0%	89,8%
	investimenti	5,6	1,1	6,7	1,1	6,7	5,6	0,0	1,1	100,0%	83,6%
	Totale CdR	**232,4**	**1.107,4**	**1.618,7**	**1.350,2**	**1.618,8**	**1.628,6**	**-40,5**	**30,6**	**100,0%**	**100,6%**
Totale programma		**85.181,2**	**1.180.569,1**	**1.248.223,4**	**1.031.831,9**	**1.268.474,3**	**1.052.159,2**	**142.949,7**	**73.365,4**	**98,4%**	**84,3%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

2.7. Programma 7 "Integrazione europea"

Il programma, affidato al C.d.R. n. 20, Direzione generale per l'integrazione europea (DGIE), è collegato con l'indirizzo programmatico della Presidenza del Consiglio dei Ministri "Contribuire ad un'Europa più forte" e con la priorità politica n. 3, che prevede con l'obiettivo strategico 4.7.1 per attuarla, "azioni mirate di sostegno al rilancio del processo di integrazione europea" rivolte sia alla riforma istituzionale, sia al rafforzamento delle politiche e degli strumenti operativi.

In questo settore l'attività si è concentrata, per i profili politico istituzionali, soprattutto sul percorso verso la ratifica del Trattato di Lisbona e la sua entrata in vigore verificatasi il 1° dicembre 2009. In merito alle politiche di settore le maggiori iniziative sono state rivolte alla realizzazione di un nuovo quadro di vigilanza finanziaria europea ed al rilancio, entro il 2020, della "Strategia di Lisbona" per la crescita e l'occupazione che ci si propone di realizzare. Specifiche iniziative sono state prese sull'immigrazione irregolare nel Mediterraneo, contribuendo alla conclusione del negoziato sul Programma pluriennale di Stoccolma (2010-2014) approvato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2009. Nella realizzazione del programma 7 l'Italia ha contribuito al consolidamento del ruolo dell'Unione Europea nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC).

PROGRAMMA 7 INTEGRAZIONE EUROPEA

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
20 DG per l'integrazione europea	funzionam.	37,0	5.829,8	6.367,8	5.584,9	6.367,8	5.575,5	745,9	46,4	100,0%	87,6%
	interventi	14,6	13.098,3	13.112,9	11.807,1	13.112,9	11.821,7	897,5	393,7	100,0%	90,2%
	investimenti	9,3	9,6	18,9	9,5	18,9	9,3	0,1	9,5	100,0%	49,0%
	Totale Cdr	**60,9**	**18.937,8**	**19.499,6**	**17.401,6**	**19.499,6**	**17.406,5**	**1.643,5**	**449,7**	**100,0%**	**89,3%**
Totale programma		**60,9**	**18.937,8**	**19.499,6**	**17.401,6**	**19.499,6**	**17.406,5**	**1.643,5**	**449,7**	**100,0%**	**89,3%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il programma evidenzia, come lo scorso anno, una prevalenza del macroaggregato interventi (69,2 per cento). Sugli impegni totali (17.401,5 milioni) sono stati effettuati pagamenti in conto competenza pari al 97 per cento. I pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa sono l'89,3 per cento e questi ultimi costituiscono il 100 per cento della massa spendibile, conseguendo un coefficiente di realizzazione molto elevato.

2.8. Programma 8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"

Il programma gestito dal C.d.R. "Direzione Generale per gli italiani all'estero e le politiche migratorie" (DGIT) è collegato con la priorità politica n. 5 (sostenere e tutelare gli italiani nel mondo), è attuato con l'obiettivo strategico sulla tutela del cittadino italiano all'estero, articolato in tre obiettivi operativi[28].

Per l'attuazione delle priorità e degli obiettivi prima ricordati le rappresentanze diplomatico-consolari, in collaborazione con la DG menzionata, hanno fornito un'assistenza mirata ai singoli casi anche con riferimento ai detenuti italiani all'estero. E' proseguita anche nell'anno di riferimento l'attività relativa alla sottrazione internazionale di minori con la soluzione positiva di alcuni casi particolarmente delicati.

[28] Nel 2009 è stato realizzato il progetto di passaporto elettronico che contiene un *microchip* con la foto e le impronte digitali del titolare ed è stata svolta un'azione d'informazione dei cittadini all'estero. Ad opera della DGIT sono stati organizzati 24.535 corsi di lingua e cultura italiana destinati ai cittadini italiani all'estero, corsi che hanno interessato 429.000 studenti in tutte le aree geografiche del mondo, con l'impiego 5.860 docenti. Da rilevare che l'organizzazione di questi corsi, con l'affidamento ad enti privati, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, ha garantito una maggiore elasticità della programmazione e la riduzione degli oneri.

L'erogazione dei servizi da parte dell'Amministrazione ha avuto un miglioramento con l'attuazione del sistema integrato di funzioni consolari (SIFC), che, realizzando il cd. "Consolato a distanza", garantisce il flusso di informazioni e di servizi per via informatica. Nel 2009 è stato attivato il SIFC presso le sedi di Bruxelles, Berna, Berlino e del Consolato di Monaco di Baviera.

Analogamente è proseguita l'organizzazione delle richieste di visto con il Visa Information System (VIS), il cui completamento è previsto per il 2010, garantendo così la custodia per 5 anni presso i *server* centrali (Innsbruck e Strasburgo) dei *dossier* informatici sui visti Schengen richiesti ai consolati dei Paesi aderenti. In attesa dell'avvio definitivo è stata iniziata un'applicazione sperimentale. In proposito va ricordato che la DGIT, che gestisce il programma in esame, esercita le funzioni di autorità consolare centrale nell'ambito degli Accordi di Schengen; presso di essa, infatti, ha sede il "Centro visti". Nel 2009 le 181 sedi diplomatico-consolari hanno rilasciato 1.041.704 visti di ingresso diminuiti del 10 per cento rispetto al 2008, soprattutto quelli di breve soggiorno. La causa di questa riduzione, che ha riguardato vari paesi dell'area Schengen, va ricondotta probabilmente alla crisi economica mondiale. Le principali categorie di visti sono: il turismo (839.469 domande); gli affari (184.145); il lavoro subordinato (131.138) ed i ricongiungimenti familiari (113.364). Si registra una riduzione dei tempi di attesa, soprattutto nei Paesi di maggiore dimensione (Russia, Cina, India e Turchia), ottenuto anche con l'utilizzo di società esterne di servizi per la fissazione degli appuntamenti. Questa circostanza suscita qualche perplessità; data la delicatezza del settore, anche ai fini della sicurezza, sarebbe auspicabile l'impiego di personale del Ministero, trattandosi di compiti istituzionali. Il Ministero ha osservato che il ricorso all'esterno è limitato alla sola prenotazione e consente al personale dipendente di dedicarsi maggiormente all'esame delle pratiche.

In merito ai problemi dell'immigrazione, nell'ambito del programma in esame, sono stati avviati negoziati con i Paesi dai quali hanno origine i maggiori flussi migratori. Oltre ai Paesi dell'altra riva del Mediterraneo (in particolare Tunisia e Libia) sono stati stabiliti contatti ed accordi con la Russia, la Serbia, la Macedonia, la Turchia, ma anche con Paesi di altri continenti, quali Cina ed Equador. Quanto alla programmazione dei flussi migratori la DGIT ha richiesto una concertazione con i Ministeri del lavoro e dell'interno per la concessione di quote per lavoro autonomo, che ha trovato un seguito positivo con il dPCM del 1 aprile 2010.

PROGRAMMA 8 ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE E SOCIALI

(in migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
11.DG per gli italiani all'estero e le politiche migratorie	funzionamento	168,2	13.835,1	14.852,6	13.544,4	14.852,6	13.396,6	1.115,4	340,6	100,0%	90,2%
	interventi	4.439,9	87.457,9	88.658,1	84.944,0	91.897,8	85.237,5	3.840,0	2.820,3	96,5%	96,1%
	investimenti	0,2	24,7	24,9	24,7	24,9	16,9	0,0	8,1	100,0%	67,6%
	Totale Cdr	**4.608,3**	**101.317,7**	**103.535,7**	**98.513,0**	**106.775,4**	**98.651,0**	**4.955,4**	**3.169,0**	**97,0%**	**95,3%**
Totale programma		**4.608,3**	**101.317,7**	**103.535,7**	**98.513,0**	**106.775,4**	**98.651,0**	**4.955,4**	**3.169,0**	**97,0%**	**95,3%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti per il programma ammontano a 101,3 milioni (132,6 milioni nel 2008). Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 97,6 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 98,6 milioni, costituiscono il 95,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 97 per cento della massa spendibile con un elevato coefficiente di realizzazione.

2.9. Programma 9 "Informazione, promozione culturale scientifica e dell'immagine del Paese all'estero"

Il programma, come si rileva dalla stessa denominazione si propone la diffusione della cultura della lingua italiana, curando l'espansione dei rapporti culturali in ambito internazionale. Esso si ricollega alle priorità politiche 4 e 6 e agli obiettivi strategici destinati: a iniziative di comunicazione, per valorizzare la proiezione dell'Italia all'estero; alla diffusione delle forme più recenti dell'arte italiana; alla cooperazione scientifica e tecnologica, anche valorizzando l'attività degli Istituti italiani di cultura (IIC). Nel 2009, la Direzione generale per la promozione e cooperazione culturale (DGPC), che è il C.d.R. al quale viene affidata l'attuazione del programma, al quale collabora anche il Servizio stampa e informazione (STAM), ha concentrato la sua attenzione sulla diffusione della cultura e della lingua italiana attraverso la rete degli IIC.

In attuazione dei citati obiettivi strategici sono state realizzate varie iniziative[29].

PROGRAMMA 9 INFORMAZIONE, PROMOZIONE CULTURALE, SCIENTIFICA E DELL'IMMAGINE DEL PAESE ALL'ESTERO

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
7.Servizio stampa e informazione	funzionam.	17,6	1.319,7	1.337,3	896,1	1.337,3	900,0	423,5	13,7	100,0%	67,3%
	interventi	4.348,1	19.359,7	23.707,8	19.359,7	23.707,8	20.326,3	0,0	3.381,5	100,0%	85,7%
	investimenti	2,0	3,9	5,9	3,7	5,9	3,3	0,1	2,5	100,0%	55,5%
	Totale Cdr	**4.367,7**	**20.683,3**	**25.051,0**	**20.259,6**	**25.051,0**	**21.229,6**	**423,7**	**3.397,7**	**100,0%**	**84,8%**
10.DG per la promozione e la cooperazione culturale	funzionam.	5.334,4	98.565,4	104.587,7	94.273,2	105.229,0	96.531,1	5.312,6	3.385,3	99,4%	92,3%
	interventi	5.981,8	89.939,2	94.307,2	89.782,0	95.921,0	90.917,1	319,7	4.684,2	98,3%	96,4%
	investimenti	1,6	188,4	190,0	188,4	190,0	184,3	0,1	5,6	100,0%	97,0%
	Totale Cdr	**11.317,7**	**188.693,0**	**199.084,9**	**184.243,6**	**201.340,0**	**187.632,5**	**5.632,4**	**8.075,1**	**98,9%**	**94,3%**
Totale programma		**15.685,4**	**209.376,3**	**224.135,9**	**204.503,2**	**226.391,0**	**208.862,1**	**6.056,1**	**11.472,8**	**99,0%**	**93,2%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti per il programma ammontano a 209,4 milioni (227,8 milioni nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 95,4 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 208,9 milioni, costituiscono il 93,2 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi il 99 per cento della massa spendibile con un elevato coefficiente di realizzazione.

2.10. Programma 10 "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE"

Il programma gestito, come il successivo programma n.11, dal Mef, riguarda la collaborazione dell'Italia all'elaborazione della politica economica comunitaria e alla formazione ed esecuzione del bilancio dell'Unione. 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.

---

[29] Tra queste iniziative se ne ricordano alcune riguardanti la diffusione della cultura e dell'arte: la mostra fotografica sui siti promossi dall'UNESCO come patrimonio culturale e naturale mondiale, che è stata presentata in varie sedi diplomatiche sia in Europa che in India; la mostra "Architetti italiani in Marocco dall'inizio del Protettorato francese ad oggi"; il progetto Latina 2009 organizzato dagli IIC (che consiste in una *tournée* di musica classica destinata ai paesi dell'America Latina con gruppi musicali delle formazioni cameristiche di maggiore rilievo); "l'Anno italo-egiziano della scienza e della tecnologia", che ha visto l'organizzazione di ben 70 eventi di diversa natura (Conferenze, seminari e mostre scientifiche, corsi di formazione avanzata), favorendo in tal modo il rafforzamento della cooperazione italo egiziana, tradottasi nella firma di tre importanti accordi, sullo sfruttamento dell'energia solare, sulle tecnologie per l'apprendimento a distanza e sul potenziamento dell'insegnamento della lingua e della cultura italiana.

PROGRAMMA 10 PARTECIPAZIONE ITALIANA ALLE POLITICHE DI BILANCIO IN AMBITO UE

(migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3. Dip. del tesoro	interventi	242,8	185,1	185,1	0,0	427,9	0,0	427,9	0,0	43,3%	0,0%
	oneri c. parte corrente	0,0	10.329,1	10.329,1	8.983,4	10.329,1	8.930,7	1.345,7	52,7	100,0%	86,5%
	Totale Cdr	**242,8**	**10.514,3**	**10.514,3**	**8.983,4**	**10.757,1**	**8.930,7**	**1.773,6**	**52,7**	**97,7%**	**84,9%**
4. Dip RGS	funzionam.	179,7	6.368,2	6.696,9	5.779,1	6.816,6	5.650,6	857,5	308,5	98,3%	84,4%
	interventi	0,0	17.000.500,0	17.000.500,0	15.828.785,7	17.000.500,0	15.828.785,7	1.171.714,3	0,0	100,0%	93,1%
	investimenti	7,3	6.872.291,2	6.872.291,2	5.672.290,5	6.872.298,5	5.672.290,5	8,0	1.200.000,0	100,0%	82,5%
	oneri c. parte corrente	0,0	19,5	19,5	0,0	19,5	0,0	19,5	0,0	100,0%	0,0%
	Totale Cdr	**187,0**	**23.879.178,9**	**23.879.507,6**	**21.506.855,3**	**23.879.634,5**	**21.506.726,8**	**1.172.599,2**	**1.200.308,5**	**100,0%**	**90,1%**
Totale programma		**429,8**	**23.889.693,2**	**23.890.021,9**	**21.515.838,7**	**23.890.391,6**	**21.515.657,5**	**1.174.372,9**	**1.200.361,2**	**100,0%**	**90,1%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Come evidenziato nella tabella questo programma, come per il 2008, rappresenta da solo l'88 per cento (23,9 miliardi) degli stanziamenti di tutta la missione. Esso, infatti, gestisce i flussi finanziari Italia-UE e, in particolare, le cd. "risorse proprie" che il nostro Paese deve versare all'Unione. Si registrano pagamenti in conto competenza pari all'intero importo degli impegni totali (21,5 miliardi). I pagamenti totali rappresentano il 90 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che sono pari al 100 per cento della massa spendibile. Il coefficiente di realizzazione è dunque, per le ragioni sopra esposte, molto elevato.

2.11. Programma 11 "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale"

Il programma completa in un certo senso il precedente, con un riferimento più ampio al contesto internazionale.

PROGRAMMA 11 POLITICA ECONOMICA E FINANZIARIA IN AMBITO INTERNAZIONALE

(in migliaia di euro)

Cdr	Macroaggr.	Residui Iniziali	Stanziam. definitivo di competenza	Stanziam. definitivo di cassa	Impegni Totali	Massa Spendibile	Pagato totale	Economie o Maggiori spese	Residui Finali Totali	Stanz. def.cassa /Massa Spend	Pag Totali/Stanz def.cassa
3. Dip. del tesoro	interventi	38.612,0	396.312,9	433.167,2	393.808,0	434.924,8	430.503,3	4.224,7	196,8	99,6%	99,4%
	investimenti	211.300,5	377.604,0	257.073,8	362.354,0	588.904,6	241.181,5	2.056,0	345.667,1	43,7%	93,8%
	altre spese in c/capitale	975,0	0,0	975,0	975,0	975,0	975,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	oneri c. parte corrente	350,3	0,0	350,3	0,0	350,3	350,3	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale Cdr	**251.237,7**	**773.916,9**	**691.566,2**	**757.137,0**	**1.025.154,7**	**673.010,0**	**6.280,8**	**345.863,9**	**67,5%**	**97,3%**
4. Dip RGS	interventi	0,0	3.986,0	3.986,0	0,0	3.986,0	0,0	3.986,0	0,0	100,0%	0,0%
	investimenti	0,0	103.291,4	103.291,4	103.291,4	103.291,4	103.291,4	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	Totale Cdr	**0,0**	**107.277,4**	**107.277,4**	**103.291,4**	**107.277,4**	**103.291,4**	**3.986,0**	**0,0**	**100,0%**	**96,3%**
Totale programma		**251.237,7**	**881.194,3**	**798.843,6**	**860.428,4**	**1.132.432,0**	**776.301,4**	**10.266,8**	**345.863,9**	**70,5%**	**97,2%**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti ammontano a 881,2 milioni (703,6 milioni nel 2008) che, unitamente allo stanziamento del programma n. 10, attribuiscono al Mef più del 90 per cento del totale. I pagamenti in conto competenza sono il 66,8 per cento degli impegni totali (860.428,4 milioni). I pagamenti totali ammontano al 97,2 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi sono pari al 70,5 per cento della massa spendibile.

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 n. 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 3 obiettivi strategici, tendenti ad intraprendere iniziative tese a contribuire alla razionalizzazione e all'innovazione del Ministero ed alla realizzazione dell'amministrazione digitale. Il raggiungimento di questo obiettivo è affidato a tre C.d.R.[30].

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. Considerazione conclusive

La politica estera italiana presenta, accanto alle linee tradizionali, nuovi sviluppi che stanno determinando una, sia pur parziale, mutazione genetica riguardante in particolare il suo principale soggetto attuatore, il Ministero degli affari esteri. L'uso dell'aggettivo "principale" già indica una parte del cambiamento e del nuovo contenuto della politica estera, che viene condotta in un contesto internazionale e, soprattutto, europeo, nuovo.

Nel contesto internazionale generale, oltre ai condizionamenti indotti dall'appartenenza all'ONU per la partecipazione sempre più frequente a missioni internazionali di pace, si evidenziano impegni discendenti dall'inserimento dell'Italia, tra gli altri, nel Fondo monetario internazionale (FMI) nella NATO e nell'OCSE, organizzazioni che richiedono una presenza sempre più attiva ed il rispetto di obblighi da esse imposte. In proposito si possono menzionare, a titolo di esempio, le valutazioni del DAC nell'ambito OCSE, con la cd. "peer review", e dei conseguenti stringenti adempimenti da parte italiana per adeguare la nostra politica di aiuto allo sviluppo agli obiettivi e alle raccomandazioni indirizzate all'Italia.

Ma è soprattutto nel contesto europeo che si misura la nuova dimensione della politica estera, che non può essere considerata solo nazionale, perché è fortemente connessa con la politica estera di sicurezza e difesa (PESC-PESD) dell'Unione Europea, nella quale in larga misura essa si inquadra.

L'interazione tra i due livelli, nazionale ed europeo, è attestato dalla forte presenza che i diplomatici italiani dovranno assicurare in quella sorta di diplomazia dell'Unione, costituita dal Servizio europeo di azione esterna (SEAE) previsto dal Trattato di Lisbona.

Ma ulteriori cambiamenti, anche restando nell'ambito nazionale, si stanno verificando e si annunciano. La politica estera sta assumendo nuove dimensioni, oltre a quelle tradizionali, per rispondere adeguatamente ai mutamenti e alle vere e proprie sfide poste in ambito internazionale, soprattutto in termini economici. Da ciò discende l'esigenza di un raccordo di quello che si è definito il principale soggetto attuatore, il Mae, con altri soggetti istituzionali (il Mef in primo luogo, il Mise, ma anche Enti ed istituzioni al di fuori dell'ambito ministeriale), sia di una diversa presenza, non solo nei termini della diplomazia tradizionale, nei vari paesi nei quali è maggiormente presente l'Italia. In questa linea va evidenziato il profilo economico e commerciale che si è soliti riassumere con il termine "diplomazia degli affari".

Il Mae, come si è prima detto, sta avviando una profonda riorganizzazione per far fronte al nuovo multilateralismo sulla scena mondiale e, allo stesso tempo, per stabilire una maggiore presenza nei "paesi emergenti" e nelle nuove potenze mondiali (Cina, India, Brasile). In questo quadro si colloca anche l'autonomia gestionale delle sedi all'estero al fine di favorire quella trasformazione, prima evocata, con una forte responsabilizzazione dei loro titolari. Questi avranno il compito di conciliare l'affermazione e l'espansione degli interessi del nostro Paese all'estero con la tutela dei nostri connazionali.

---

[30] C.d.R. 4 Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero (ISPE); n. 5 Direzione Generale per le risorse umane e l'organizzazione (DGRO); n. 8 Servizio per l'Informatica, le Comunicazioni e la Cifra (SICC).

Alcune iniziative sono state realizzate nell'anno di riferimento sia in ambito culturale continuando a perseguire la promozione della cultura e della lingua italiana sia con più efficienti servizi a favore dei cittadini italiani con il Sistema integrato di funzioni consolari (SIFC) e con il cd. "Consolato a distanza". Sotto un profilo più strettamente politico-istituzionale viene in rilievo l'azione svolta dal Mae per pervenire all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (il 1° dicembre 2009), che, nonostante alcuni limiti, costituisce una tappa importante nel processo di integrazione europea.

Restano alcune criticità. Tra esse si evidenziano, sul piano generale, la presenza di consistenti residui (al 31 dicembre 2009, 524,6 milioni su stanziamenti definitivi di competenza pari a 2.283,9 milioni), ma soprattutto i ritardi nel settore della Cooperazione allo sviluppo (programma n. 2). Nonostante gli sforzi compiuti appare difficile, se non impossibile, il raggiungimento dei cosiddetti "obiettivi del Millennio" (aiuto pubblico allo sviluppo pari al 0,70 per cento entro il 2015 e allo 0,56 per cento del Pil entro il 2010), se si considera che attualmente siamo al di sotto dello 0,20 per cento; va, peraltro, rilevata la forte riduzione degli stanziamenti operata (dimezzati nel 2009). Né si può tacere, sotto il profilo delle criticità, la questione, non ancora risolta, della rendicontazione per gli interventi di aiuto allo sviluppo. E' auspicabile che si possa pervenire, anche con una modifica alla normativa vigente in materia, ad una soluzione di questo annoso problema, garantendo una maggiore flessibilità temporale nell'utilizzo dei fondi accreditati per i progetti di cooperazione ed un adeguamento della rendicontazione ai tempi di esecuzione dei progetti.

Amministrazione generale, relazioni con le autonomie, sicurezza, soccorso civile e immigrazione

1. Considerazioni generali
2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio: *2.1.I risultati di bilancio*
3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali: *3.1. I risultati di bilancio*
4. Ordine pubblico e sicurezza: 4.1. I risultati di bilancio; *4.2. Ministero dell'interno; 4.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza; 4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato; 4.5. Ministero delle infrastrutture e dei trasporti – Capitanerie di porto; 4.6. La spesa per il summit G8 all'Aquila.*
5. Soccorso civile*: 5.1. I risultati di bilancio; 5.2. Lotta agli incendi boschivi; 5.3. Emergenza sisma in Abruzzo 5.4. Altre emergenze;*
6. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*: 6.1. I risultati di bilancio; 6.2. L'immigrazione.*

1. Considerazioni generali

Ad eccezione della missione "amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio" affidata interamente al Ministero dell'interno, le missioni "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso civile", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", ancorché comprendano una parte determinante delle funzioni del Ministero dell'interno, sono articolate in programmi attribuiti anche ad altre amministrazioni.

Mentre attraverso coefficienti di valutazione ormai standardizzati ed ampiamente sperimentati, quali la capacità di impegno, la velocità di spesa, il formarsi di residui o di economie, è possibile ricostruire a consuntivo un quadro unitario delle risultanze contabili delle missioni complesse, la valutazione dell'azione amministrativa nel suo concreto esplicarsi per le missioni non affidate ad un unico Ministero si presenta più difficile ed in taluni casi insoddisfacente.

L'analisi, infatti, presupporrebbe atti di programmazione non troppo disomogenei, l'individuazione di indicatori anch'essi standardizzati, la rilevazione dei dati di realizzazione

degli obiettivi secondo procedimenti tra loro coerenti e condivisi. Al contrario, spesso le informazioni che si ottengono non sono tra loro compatibili e non consentono una lettura organica dell'azione amministrativa unitariamente intesa all'interno di una missione.

Nonostante queste obiettive difficoltà, la Corte, in via sperimentale nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2007 ed a regime dalla relazione sul 2008, si è orientata a riferire sull'attività delle amministrazioni dello Stato avendo come base di analisi le missioni anche nelle ipotesi in cui non si esauriscono nell'ambito di un unico ministero.

In particolare, in questo capitolo saranno esaminati congiuntamente i programmi che afferiscono alle missioni "ordine pubblico e sicurezza", "soccorso pubblico", "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" che coinvolgono, rispettivamente, il Ministero dell'economia e delle finanze, con la Guardia di finanza, il Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, con il Corpo forestale dello Stato, il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con le Capitanerie di porto; il Dipartimento della protezione civile; il Ministero del lavoro e della protezione sociale, nonché il Ministero dell'interno.

Come già osservato nelle precedenti relazioni, i criteri e le metodologie di individuazione dei nuovi aggregati di bilancio non tengono pienamente conto dei criteri di classificazione funzionale adottati a livello europeo COFOG (*Classification of the functions of government)*, con i quali andrebbero maggiormente armonizzati anche per assicurare una lettura coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi.

Si osserva infatti che la missione "ordine pubblico e sicurezza" considera solo alcune delle funzioni che la classificazione COFOG attribuisce all'analoga voce. Ne sono esclusi i servizi antincendio, che rientrano nella missione "soccorso civile" ed il settore della giustizia (di cui al capitolo Giustizia in questa relazione). Inoltre, la classificazione funzionale europea sempre nel macroaggregato "ordine pubblico e sicurezza" comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione "soccorso civile", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

2. Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio

2.1. I risultati di bilancio

Rispetto al 2008 gli stanziamenti definitivi hanno avuto un incremento di circa 21 milioni (passando da 559,3 milioni a 580,3); sono gestiti in un unico programma "Rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio". Le direttive del Ministro confermano i due obiettivi che tradizionalmente vengono individuati nell'ambito di questa missione: il primo coinvolge direttamente i prefetti al fine di garantire la massima integrazione istituzionale e coesione sociale sul territorio. Il secondo mira a migliorare la qualità dei servizi e l'efficienza dell'Amministrazione.

(milioni di euro)

Amministrazione:Ministero dell'interno	Stanziamenti		
	2007	2008	2009
Dipartimento per gli affari interni e territoriali	12,5	10,5	5,0
Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali	382,5	548,8	575,3
Totale	**395,0**	**559,3**	**580,3**

Sono interessati due Centri di Responsabilità, il Dipartimento per gli affari interni e territoriali (5 milioni, con un taglio del 50 per cento rispetto agli stanziamenti del 2008) ed il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse

finanziarie e strumentali (575,3 milioni rispetto ai 548,8 dell'esercizio precedente). Il costo del personale pesa per il 38 per cento per il Dipartimento per gli affari interni e territoriali e per l'89 per cento per il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse finanziarie e strumentali.

In questa missione in particolare rileva il ruolo dei prefetti che svolgono un'attività di coordinamento delle Pubbliche Amministrazioni territoriali e sono titolari di tutte le attribuzioni dell'amministrazione periferica dello Stato non espressamente conferite ad altri uffici. Centrale è l'attività delle conferenze permanenti[1] per garantire l'integrazione e la coesione sociale sul territorio. In particolare, il prefetto del capoluogo di regione è il rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie locali ed assume le funzioni anche di commissario di Governo

Di particolare rilievo è la problematica relativa all'istituzione di nuove province e più in generale alla struttura periferica del Ministero articolata sulle prefetture. Su quest'ultimo aspetto si è soffermata anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica[2] sottolineando che sussistono ancora margini di scala in particolare per interventi sulle circoscrizioni con popolazione fino a 500 mila abitanti. Nel suo rapporto ha concluso con la raccomandazione di considerare la possibilità di accorpamento delle prefetture collocate nelle province più piccole. Con riferimento alle nuove province, sempre con popolazione inferiore a 500 mila abitanti, si è espressa nel senso che sarebbe opportuno non procedere alla costituzione di prefetture e di altri uffici statali[3].

La correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore che già nella legge finanziaria 2007[4] ha introdotto una serie di norme che prevedevano, tra l'altro, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, norme che non hanno trovato attuazione.

Le ultime province sono state istituite con le leggi nn. 146, 147 e 148 dell'11 giugno 2004 ed hanno interessato Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andria-Trani. Gli artt. 4 e 5 delle citate leggi hanno previsto che l'istituzione degli uffici periferici dello Stato avvenga entro i limiti degli stanziamenti recati dalle singole leggi. Il termine entro i quali si doveva provvedere alla costituzione degli uffici è stato più volte prorogato; da ultimo, con l'art. 4 *bis* del DL n. 97 del 2008[5] è stato differito al 30 giugno 2009 e, successivamente, con l'art. 12 del DL n. 207 del 2008[6] sono state mantenute in bilancio, per essere utilizzate nel 2009, le disponibilità finanziarie esistenti alla chiusura dell'esercizio finanziario 2008.

Relativamente all'istituzione degli uffici periferici dello Stato nelle province di Monza e Brianza, Fermo e Barletta-Andira-Trani, di cui alle richiamate leggi n. 146, 147 e 148, sono state assegnate alle contabilità speciali istituite ed intestate ai commissari governativi prima e, successivamente, ai prefetti cui è stato conferito l'incarico di completare l'istituzione degli uffici periferici dello Stato, rispettivamente, 41,4, 27,4 e 34,3 milioni. Gli oneri stimati per

---

[1] 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. 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.

[2] La Commissione tecnica per la spesa pubblica era stata istituita dalla legge finanziaria 2007 con compiti di studio su problematica relative alla finanza pubblica.

[3] All'istituzione di ogni nuova provincia consegue la creazione di uffici periferici dello Stato riferibili ai diversi ministeri. Peraltro, l'art. 21, comma 3, lett. f) del T.U. sull'ordinamento degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) prevede che l'individuazione di nuove province non debba comportare necessariamente l'istituzione di uffici provinciali delle amministrazioni dello Stato e degli altri enti pubblici.

[4] Legge 27 dicembre 2006.

[5] DL 3 giugno 2008 n. 97, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 2 agosto 2008, n. 129.

[6] DL 30 dicembre 2008, n. 207, convertito dall'art. 1, della legge 27 febbraio 2009, n. 14.

assicurare il funzionamento delle prefetture-Uffici Territoriali di Governo presso le citate province, sono indicati nella tabella che segue.

(valori assoluti)

Prefettura – UTG Monza e della Brianza

	Oneri di primo impianto	Costi di funzionamento	Beni durevoli	Totale
Oneri primo anno	1.259.000	909.947	0	**2.168.947**
Oneri a regime	0	732.308	15.600	**747.908**

Prefettura – UTG Fermo

	Oneri di primo impianto	Costi di funzionamento	Beni durevoli	Totale
Oneri primo anno	852.000	816.849	0	**1.668.849**
Oneri a regime	0	639.210	15.600	**654.810**

Prefettura - UTG Barletta-Andria-Trani

	Oneri di primo impianto	Costi di funzionamento	Beni durevoli	Totale
Oneri primo anno	1.168.000	784.249	0	**1.952.249**
Oneri a regime	0	606.610	15.600	**622.210**

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione.

L'osservazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, resa in sede di esame della legge di conversione del DL n. 97 del 2008[7], che sottolineava la necessità che le Commissioni di merito valutassero l'opportunità di prevedere la limitazione dell'istituzione, in ciascuna nuova provincia, degli uffici periferici dello Stato, "anche a fine della razionalizzazione e del contenimento della spesa", che la Corte condivide, non é stata seguita e nella prassi si continua ad istituire numerosi uffici periferici dei vari ministeri.

L'Amministrazione ha analizzato i costi di 80 prefetture in rapporto con il numero dei residenti e dei comuni. Da questa indagine, calcolata la media sull'intero territorio nazionale, risulta che 24 province hanno un livello di costo per abitante inferiore alla media, 26 si collocano oltre la media nazionale con un costo per abitante che arriva sino al doppio della media, mentre altre 10 superano questo livello anche più del doppio. Pur con alcune eccezioni, le province con un minor numero di residenti sono quelle che sostengono i costi unitari medi maggiori.

3. Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali

3.1. I risultati di bilancio

Per questa missione sono stati stanziati complessivamente 113,6 miliardi (circa 123 miliardi nel 2008), di cui circa 95 miliardi sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze (105,1 miliardi nel 2008) e 18,7 miliardi sul bilancio del Ministero dell'interno (17,6 miliardi nel 2008). In ambedue i casi, si tratta in massima parte di trasferimenti.

[7] Commissione parlamentare per le questioni regionali – parere reso nella seduta del 22 luglio 2008.

La missione si ripartisce in sei programmi, dei quali il programma 2 - "interventi, servizi e supporto alle autonomie locali" (556 milioni) - come già osservato nella relazione sull'esercizio 2008, si sviluppa in attività eterogenee non tutte immediatamente riconducibili ai rapporti finanziari tra Stato ed enti locali, quali l'organizzazione e la gestione delle consultazioni elettorali, l'istituzione di nuove Province, la gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, lo 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.

La tabella che segue illustra l'entità dei trasferimenti nel triennio 2007/2009.

(miliardi di euro)

Amministrazione	Programma	2007	2008	2009
Ministero dell'economia e delle finanze	Erogazioni a Enti territoriali per interventi di settore	0,468	10,131	0,695
Ministero dell'interno	Trasferimenti a carattere generale ad Enti locali	15,016	17,384	18,154
Ministero dell'interno	Interventi, servizi e supporto alle autonomie locali	0,053	0,261	0,556
Ministero dell'economia e delle finanze	Federalismo	50,788	54,640	56,608
Ministero dell'economia e delle finanze	Regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle Regioni a statuto speciale	23,640	32,211	30,655
Ministero dell'economia e delle finanze	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria	13,119	8,163[8]	6,954
Totali		**103,084**	**122,790**	**113,600**

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Rispetto al precedente esercizio i trasferimenti complessivi si sono ridotti di circa 9,2 miliardi a seguito della diminuzione delle assegnazioni previste per i programmi affidati al Ministero dell'economia e delle finanze; in particolare il decremento ha interessato gli stanziamenti destinati alle regolazioni contabili ed ai trasferimenti alle Regioni a statuto speciale ed al concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria, di cui ai programmi 5 e 6 del Ministero dell'economia e delle finanze.

Sono invece aumentati i trasferimenti dal bilancio del Ministero dell'interno, da ricondurre soprattutto agli stanziamenti del capitolo 1320 (da 1,3 a 1,5 miliardi) per la compartecipazione dei Comuni, delle Province e delle Regioni a statuto ordinario al gettito dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Una particolare attenzione merita la materia dei trasferimenti ai Comuni a seguito dell'abolizione dell'Ici sulla "prima casa"[9], che ha richiesto l'istituzione di un apposito capitolo di bilancio (1321) dal quale sono tratti i rimborsi.

Nel 2008, sono stati erogati ai comuni in tre *tranche* sulla base dell'attestato relativo al gettito Ici "prima casa" nel 2007, 2,9 miliardi, che hanno coperto il 94,8 per cento delle richieste dei Comuni (pari a 3 miliardi). Con riferimento al minor gettito nel 2008, sull'attestato dei comuni di circa 3,4 miliardi, sono stati pagati 2,6 miliardi, pari all'85,1 per cento del richiesto,

[8] Per un approfondimento in materia di spesa sanitaria, si rinvia allo specifico capitolo di questa relazione.

[9] DL 27 maggio 2008, n. 93, art. 1, comma 1. 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.

tenuto conto della minor somma stanziata in bilancio (2,9 miliardi) e dell'ammontare della autorizzazione di cassa (2,6 miliardi).

La Finanziaria 2010[10] ha previsto un incremento di 156 milioni per le compensazioni 2008, che porterà i rimborsi a coprire circa il 90 per cento dell'attestato. Con riferimento al 2009, l'Ici rimborsabile tenuto conto degli stanziamenti di bilancio diminuisce al 77,4 per cento (2,6 miliardi); peraltro, la legge finanziaria 2010, già richiamata, ha incrementato i fondi di 760 milioni, con rimborsi complessivi rispetto all'attestato (3,4 miliardi), pari a circa il 100 per cento.

Dal consuntivo della missione si evince che su una massa spendibile di circa 134 miliardi ed autorizzazioni di cassa di circa 115 miliardi, ne sono stati pagati circa 106 (il 92 per cento delle autorizzazioni).

4. Ordine pubblico e sicurezza

4.1. I risultati di bilancio

Nel bilancio 2009 la missione si articola in sette programmi come nel 2008[11]: "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, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", "servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", "pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia", Ministero dell'interno.

Come già osservato anche nelle precedenti relazioni, la missione non rispecchia compiutamente tutte le spese che il bilancio dello Stato affronta per la tutela dell'ordine pubblico e la sicurezza. Non sono indicati gli oneri relativi alla Polizia penitenziaria, nonostante che l'art. 16, della legge n. 121 del 1981[12] consideri anche questo Corpo tra le Forze di polizia e non risultano gli oneri a carico del bilancio del Ministero della difesa per l'Arma dei carabinieri, componente essenziale delle Forze di polizia.

Questa carenza di informazioni non consente la ricostruzione esaustiva di tutte le risorse destinate dal bilancio dello Stato per l'ordine la sicurezza pubblica, né è possibile ricostruire tutti gli atti di programmazione che, anche indirettamente, riguardano la missione in esame.

Complessivamente, per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 12,159 miliardi (10,4 miliardi nel 2008), con un incremento di 1,7 miliardi. Nel bilancio del Ministero dell'interno sono allocati circa 9,1 miliardi con un incremento sull'anno precedente di oltre il 10 per cento (pari al 74,8 per cento degli stanziamenti complessivi della missione ed al 29 per cento dello stanziamento dell'Amministrazione dell'interno).

Sul punto si osserva che l'incremento degli stanziamenti è da ricondurre anche alla quota dell'assegnazione straordinaria di 791,6[13] milioni per il ripiano dei debiti pregressi, destinata alla missione in esame.

Nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze sono appostati 2,2 miliardi, il 63 per cento in più di quanto messo a disposizione nel 2008 (il 18 per cento dello stanziamento complessivo e lo 0,4 per cento rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero). Per il concorso della Guardia di finanza nell'ordine pubblico le risorse stanziate ammontano a 1,5 miliardi mentre le rimanenti sono di competenza del Dipartimento del tesoro (674 milioni).

---

[10] Legge 23 dicembre 191, art. 2, comma 127.

[11] Nel 2009 i programmi 1, 2 e 3 sono soppressi (1. Contrasto al crimine; 2. Pubblica sicurezza; 3. Prevenzione generale e controllo del territorio), mentre vengono istituiti i programmi 8, 9 e 10 (8. Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica; 9. Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica; 10. Pianificazione e coordinamento Forze di polizia).

[12] Legge 1° aprile 1981, n. 121.

[13] DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n.2.

Nello stato di previsione della spesa del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sono stanziati 178 milioni, in aumento rispetto al 2008 (8,4 per cento) quando gli stanziamenti erano stati pari a 164 milioni (l'1,5 per cento dell'intera missione come nel 2008, mentre aumenta il rapporto percentuale con riferimento al totale degli stanziamenti del Ministero medesimo, dall'8,5 per cento a circa il 9,8 per cento), destinati alla sicurezza pubblica nell'ambito rurale e montano.

Infine, circa 689 milioni (667 milioni nel 2008) sono stanziati nel bilancio del Ministero delle infrastrutture – Capitanerie di porto (il 3,4 per cento della missione e il 6,6 per cento degli stanziamenti del Ministero) per la sicurezza ed il controllo nei mari, nei porti e sulle coste.

(milioni di euro)

Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Ministero dei trasporti	Ministero delle infrastrutture*	Totali
2007	8.184	1.323	165	662		10.334
2008	8.235	1.351	164	667		10.417
2009	9.090	2.202	178		689	12.159

*dal 2009 comprende il Ministero dei trasporti.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le Amministrazioni hanno mantenuto anche nell'esercizio in esame una elevata capacità di impegno; complessivamente, infatti, gli impegni sono stati pari al 95,7 per cento della massa impegnabile ed una velocità di spesa che si attesta, in rapporto alla massa spendibile dell'94,4 per cento ed alle autorizzazioni definitive di cassa al 91,4 per cento.

Sulla spesa complessiva della missione, gli oneri complessivi per il personale sono pari al 14 per cento dell'intero stanziamento.

4.2. 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".

La missione si articola in quattro programmi: "sicurezza democratica", "contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica", "servizio permanente dell'Arma dei carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica", "pianificazione e coordinamento Forze di polizia".

Come già osservato, la previsione di un programma che si riferisce all'Arma dei carabinieri quale componente delle Forze di polizia tiene conto solo di alcuni oneri logistici a carico del Ministero dell'interno, mentre non è indicata la quota maggiore degli oneri di personale a carico del Ministero della difesa, ad eccezione del lavoro straordinario, dell'indennità di ordine pubblico e delle spese di missione per attività di polizia giudiziaria.

(milioni di euro)

Centro di Responsabilità	2005	2006	2007	2008	2009
5 – Dipartimento della pubblica sicurezza	7.804	8.325	8.129	8.166	9.090
Variazione da anno precedente		6,7%	-2,4%	0,5%	11,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel 2009 le risorse assegnate al Dipartimento della pubblica sicurezza si sono incrementate di circa 924 milioni (11,3 per cento sul 2008). Come già osservato nel capitolo

relativo agli andamenti del bilancio consuntivo del Ministero dell'interno, questo dato sconta l'assegnazione straordinaria per il pagamento dei debiti pregressi per gli anni 2007 e 2008 di 405 milioni (286,1 per il 2007 e 118,9 per il 2008). Al netto di questa voce, l'incremento, con riguardo all'Amministrazione dell'interno è di 509 milioni, la cui quota maggiore è concentrata nelle spese obbligatorie (stipendi ed oneri riflessi).

Inoltre, si deve tener conto del Fondo di 100 milioni destinato alla sicurezza urbana, di cui all'art. 61, comma 18, del DL n. 112 del 2008[14], ripartito quanto a 54 milioni tra i prefetti ed i commissari delegati per l'emergenza nomadi nelle regioni Lazio, Campania, Lombardia, Piemonte e Veneto, mentre 46 milioni sono stati assegnati ai Comuni che hanno presentato specifici progetti per la "sicurezza urbana".

Nonostante l'assegnazione straordinaria di fondi per il ripiano dei debiti pregressi, permangono, in particolare per i capitoli dei fitti, delle manutenzioni, delle pulizie, situazioni di criticità, con il permanere ed il formarsi di oneri sommersi.

In tale ambito, l'Amministrazione segnala particolari difficoltà per il capitolo destinato ai programmi di protezione dei collaboratori di giustizia; nonostante l'integrazione di 20 milioni tratti dal fondo di riserva per le spese impreviste e di altri 15 milioni dal fondo esigenze correnti, il capitolo necessiterebbe di ulteriori 29 milioni per finanziare le delibere approvate dalla Commissione centrale del Servizio protezione. Né l'incremento di 18,5 milioni sarebbe stato sufficiente per realizzare il piano di ammodernamento degli automezzi.

Va, comunque osservato, che oltre all'assegnazione straordinaria per il ripiano dei debiti pregressi, il bilancio del Dipartimento è stato integrato di 76 milioni, tratti dai 100 milioni assegnati all'Amministrazione dell'interno quale anticipo dal Fondo di giustizia, di cui all'art. 61, comma 23, del DL n. 112, sul quale affluiscono i proventi derivanti dai beni confiscati nell'ambito di procedimenti penali ovvero per l'applicazione di misure di prevenzione; 38 milioni per l'emergenza del sisma in Abruzzo; 50 milioni per l'attività posta in essere in occasione del G8.

Non sono state, invece, trasferite le risorse previste per la tutela dell'ordine della sicurezza pubblica dall'art. 61, comma 17, del DL n. 112, in quanto i relativi procedimenti non si sono perfezionati entro il 2009.

La tabella che segue illustra l'articolazione della missione in programmi e gli stanziamenti che sono stati assegnati. Non è possibile alcuna comparazione con il 2008 in quanto i programmi sono stati modificati.

(milioni di euro)

Programma	Centri di Responsabilità	Stanziamenti definitivi di competenza
Sicurezza democratica[15]	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione	0,00
Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica	Dipartimento della pubblica sicurezza	6.787,6
Servizio permanente dell'arma dei carabinieri	Dipartimento della pubblica sicurezza	504,8
Pianificazione e coordinamento Forze di polizia	Dipartimento della pubblica sicurezza Dipartimento per le politiche del personale dell'amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie	1.788 9,4
Totale		**9.090**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni sulla massa impegnabile sono stati pari a circa 9 miliardi (il 96,8 per cento, rispetto al 90,2 del 2008). I pagamenti sulle autorizzazioni di cassa (9,1 miliardi) sono stati il 92 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Patti per la sicurezza

[14] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 6 agosto 2008, n. 133.

[15] Il programma è indicato per la sola gestione dei residui.

Nell'ambito della sicurezza urbana già l'art. 17 della legge n. 128 del 2001[16] aveva previsto un'attività di collaborazione del Ministero dell'interno con la polizia municipale, da realizzarsi attraverso piani coordinati di controllo del territorio.

La necessità di interventi più incisivi per garantire la sicurezza e l'ordine pubblico ha indotto il legislatore, comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007, a dare un maggiore impulso a questi strumenti, prevedendo che il Ministro dell'interno, e per sua delega i prefetti, possa 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.

Gli Enti locali, in considerazione della loro maggiore vicinanza alla popolazione e migliore conoscenza delle esigenze locali, sono chiamati ad una partecipazione più attiva a livello propositivo e di condivisione delle scelte di intervento; ma, nello stesso tempo, si richiede loro un sostegno agli oneri finanziari per migliorare i servizi legati alla sicurezza. Le Regioni e gli Enti locali infatti 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.

Successivamente, sulla materia, è intervenuto il decreto legge n. 92 del 2008,[17] che ha assegnato ai sindaci ed ai prefetti maggiori poteri in materia di sicurezza all'interno delle città, sottolineando la necessità di una migliore cooperazione tra la polizia municipale e le Forze dell'ordine. A questo complesso quadro normativo devono oggi attenersi i "piani coordinati di controllo del territorio".

Complessivamente, sulla base del disposto della Finanziaria 2007, sono stati sottoscritti dal Ministero 46 patti, di cui 4 con le regioni, 11 con le città metropolitane e 31 con altre città oppure con unioni di più comuni. Le convenzioni stipulate tra le prefetture-UTG e gli enti territoriali, volte a definire aspetti attuativi dei "patti", con l'indicazione delle contribuzioni finanziarie e le modalità di acquisizione delle risorse, sono 17 più due atti aggiuntivi.

Nel 2009 sono stati stipulati diversi "patti"[18] che hanno interessato tutto il territorio nazionale, anche su base interprovinciale ed interregionale. La collaborazione interistituzionale prevede nei settori individuati nei "patti" le azioni di pertinenza di ciascun livello di governo, gli strumenti di collaborazione, l'indicazione degli obiettivi condivisi, le iniziative di formazione del personale e l'indicazione delle risorse finanziarie stanziate dagli Enti locali. Da ultimo, il 25 gennaio 2010 è stata sottoscritta una convenzione con la provincia di Pordenone.

L'interesse dimostrato dalle realtà territoriali nei confronti di questi nuovi strumenti di partecipazione e di condivisione nell'azione di tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza richiede, peraltro, una attenta valutazione delle esigenze sottese alle richieste, al fine di evitare una parcellizzazione delle risorse ed un'eccessiva genericità degli impegni assunti, che in taluni casi potrebbero configurare i "patti" più come mere dichiarazioni di intenti che non come forme di collaborazioni operative per il raggiungimento di obiettivi predeterminati e condivisi. Da ciò la necessità anche di un attento monitoraggio dei risultati raggiunti nel controllo del territorio.

Ancora con riguardo all'aspetto della sicurezza urbana si segnala che si è provveduto al riparto del Fondo di 100 milioni previsto dall'art. 61, comma 18, della legge n. 112 del 2008, utilizzato, sempre sulla base di convenzioni con gli Enti locali a finanziare interventi per l'emergenza nomadi ed altri progetti inseriti nei "patti".

---

[16] Legge 26 marzo 2001, n.128.

[17] DL 23 maggio 2008, n. 92, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 luglio 2008, n. 125.

[18] Con la provincia di Caserta; con la Regione Lazio e la Provincia di Roma, con il quale è stato sottoscritto il secondo patto per la sicurezza; con la Regione Liguria, la Provincia ed il Comune di La Spezia; con la regione Veneto; con l'area del lago di Garda; con la Provincia ed il Comune di Padova; con la Provincia di Napoli; con la Provincia di Trapani; con la Provincia di Pordenone; con il Comune di Latina; con la Provincia ed il Comune di Asti; con la Regione Friuli Venezia Giulia.

Contrasto all'immigrazione clandestina

Nel bilancio 2009, le attività connesse con il contrasto all'immigrazione clandestina sono incluse nel programma "contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica" che riunisce tre dei programmi nei quali si articolava la missione "ordine pubblico e sicurezza" nel bilancio 2008.

Nell'ambito della lotta all'immigrazione illegale il DL n. 92 ha introdotto modifiche ad alcune disposizioni di diritto penale con l'inasprimento di sanzioni nei confronti degli stranieri autori di reato e la previsione della circostanza aggravante della commissione del fatto da parte di un soggetto che si trovi illegalmente sul territorio nazionale[19], sostituendo la denominazione dei centri di permanenza temporanea ed assistenza in centri di identificazione ed espulsione.

Le risorse per la gestione dei "centri" in parola sono tutt'ora assegnate alla missione "immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", a sottolineare il loro carattere di assistenza in attesa della definizione dello *status* giuridico di coloro che entrano clandestinamente sul territorio nazionale, mentre la vigilanza è affidata alla ordinaria attività delle Forze di polizia, con imputazione dei relativi oneri alla missione 7 "ordine pubblico e sicurezza".

Si conferma l'osservazione già formulata nella precedente relazione, nel senso che andrebbe più correttamente individuata la funzione di questi "centri"; se fossero destinati esclusivamente al trattenimento in attesa dell'espulsione dall'Italia sarebbe più corretto includere la loro gestione nell'ambito della missione "ordine pubblico e sicurezza", tra le linee di attività del programma "servizi di contrasto all'immigrazione clandestina; espulsioni e allontanamento dal territorio nazionale". Non appare, infatti, del tutto convincente, alla luce dl DL n. 92, la motivazione fornita dall'Amministrazione della collocazione dell'attività di gestione nella sua interezza nell'ambito della missione "immigrazione,accoglienza e garanzia dei diritti", atteso che le persone trattenute nei "centri" non sarebbero detenute per reati commessi e, pertanto, "vanno tutelati in massimo grado i loro diritti e, compatibilmente con la condizione di trattenimento, la qualità della loro accoglienza"

Gli accordi con la Libia per il pattugliamento congiunto delle acque del Mediterraneo hanno notevolmente ridotto il numero degli sbarchi: 20.455 nel 2007; 36.951 nel 2008; 9.573 nel 2009[20]. In particolare dalla data del 5 maggio, in cui sono entrati in vigore gli accordi con la Libia, gli sbarchi sono scesi a 3.185 dai 31.281 dell'omologo periodo del 2008.

L'Amministrazione ha comunicato che dal 1° gennaio 2008 al 31 dicembre 2009 sono stati effettivamente rimpatriati 42.595 clandestini (169.129 dal 1° gennaio 2005 al 31 dicembre 2009).

Confisca e gestione dei beni della mafia e della criminalità organizzata

La legge n. 94 del 2009[21], in riferimento alla lotta alla criminalità organizzata e con una particolare attenzione al fenomeno delle infiltrazioni mafiose nell'economia, ha abolito il requisito dell'attuale pericolosità del soggetto quale presupposto per procedere al sequestro dei beni. E' stato introdotto il concetto della provenienza illecita dei beni per l'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniale che, unitamente ad altre misure, deve consentire la più rapida confisca dei patrimoni di soggetti appartenenti alla mafia, con la destinazione al Fondo Unico di Giustizia dei proventi della loro amministrazione.

L'art. 2, comma 20, della "94" ha affidato ai prefetti della provincia nel cui territorio si trovano i beni la competenza a decidere sulla loro destinazione, mentre la loro gestione è attribuita all'Agenzia del Demanio.

---

[19] La norma che ha previsto l'aggravante di clandestinità è oggetto di esame da parte della Corte costituzionale.

[20] Dati forniti dal Dipartimento della pubblica sicurezza.

[21] Legge 15 luglio 2009, n. 94.

Recentemente è stata istituita con DL n. 4 del 2010[22] l'Agenzia per la gestione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, con il compito di provvedere al censimento ed all'amministrazione dei beni confiscati anche in via non definitiva e di adottare i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati per le prioritarie finalità istituzionali e sociali. I rapporti tra l'Agenzia in parola e l'Agenzia del Demanio dovranno essere curati da apposita convenzione; inoltre, per garantire un miglior coordinamento tra le due Agenzie, partecipa al consiglio direttivo il direttore del "Demanio" (o un suo delegato).

Nel 2009 sono stati sequestrati 3.547 beni immobili per un valore di 1,9 miliardi (3.519 nel 2008, per 3,9 miliardi), 1.845 beni mobili registrati per un valore di 49,2 milioni (1.252 nel 2008 per 28 milioni) e 3.833 beni mobili (aziende, titoli, quote societarie ecc.) per un valore di 1,8 miliardi). Le confische sono state 1.318 per un valore di circa un miliardo per i beni immobili (723 nel 2008 per 544 milioni), 587 per i beni mobili per un valore di 36,4 milioni (227 nel 2008 per 2,3 milioni) e 1.254 per i beni mobili registrati per un valore di 311 milioni (232 nel 2008 per 50 milioni)[23].

La tabella che segue indica la ripartizione territoriale dei beni sequestrati per regione nel triennio 2007/2009.

(valori assoluti)

	2007		*2008*		*2009*	
Regioni	Beni	Valore	Beni	Valore	Beni	Valore
Abruzzo	4	3.000,00	14	6.003,00	93	8.200,00
Basilicata					36	2,120,00
Calabria	933	356.134,00	598	229.162,00	36	2.120,00
Campania	564	440.780,00	2.956	1.726.814,00	1.695	644.407,00
Emilia Romagna			15	4.989,00	122	16.387,00
Friuli Venezia Giulia			3	90,00	27	2.002,00
Lazio	30	6.213,00	3	90,00	1.099	592.509,00
Liguria	33	3.450,00	1	6,00	177	6.523,00
Lombardia	115	33.670,00	249	149.716,00	27	2.002,00
Piemonte	65	700,00	1	6,00	1.099	592.509,00
Puglia	156	40.764,00	70	62.486,00	177	6.523,00
Sicilia	1.457	757.762,00	7	730,00	621	79.664,00
Toscana	5	20.000,00	1	0,00	3	400,00
Veneto	27	8.121,00	59	1.200,00	2	14.500,00

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

[22] DL 4 febbraio 2010, n. 4, convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 31 marzo 2010, n. 50. L'Agenzia ha personalità giuridica di diritto pubblico, è dotata di autonomia organizzativa e contabile ed ha sede in Reggio Calabria. In particolare, dovrà acquisire i dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata e le informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca e verificare lo stato dei beni nei procedimenti stessi; accertare la consistenza, la destinazione e l'utilizzo dei beni; programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni confiscati; analizzare i dati acquisiti, evidenziando le criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione; amministrare e custodire i beni sequestrati e confiscati nel corso dei procedimenti di prevenzione e penali previsti dalla legge; adottare le iniziative ed i provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari *ad acta*.

[23] Fonte: Dipartimento della pubblica sicurezza.

4.3. Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di Finanza

(milioni di euro)

Programma	2008	% sul totale della missione	2009	% sul totale della missione
Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica	1.351	13	1.528	12,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

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 1,5 miliardi, sono stati incrementati nel corso dell'esercizio di circa 71 milioni.

Su una massa impegnabile di circa 1,6 miliardi gli impegni sono stati 1,4 miliardi (pari all'87,5 per cento). La capacità di spesa in relazione alle autorizzazioni di cassa è stata pari all'85,5 per cento.

Nel successivo paragrafo 4.6. si esamina l'attività della Guardia di finanza in occasione del *summit* del G8 all'Aquila.

4.4. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali – Corpo forestale dello Stato

(milioni di euro)

Programma	2008	% sul totale della missione	2009	% sul totale della missione
Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	164	1,5	178	1,5

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Su una massa impegnabile di circa 181 milioni gli impegni sono stati 174 (circa il 96 per cento).

La capacità di spesa, considerando i pagamenti sulle autorizzazioni di cassa, è stata pari a circa l'87 per cento (mantenendo sostanzialmente il medesimo livello del 2008). Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004[24], concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981[25]. Inoltre, a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo[26], 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.

Il decreto del Ministro dell'interno del 28 aprile 2006, nell'ambito del riassetto dei comparti di specialità delle Forze di polizia, ha attribuito al Corpo forestale dello Stato competenze nelle attività di prevenzione e contrasto degli illeciti in materia ambientale e agro-ambientale, nella tutela delle acque e del suolo dall'inquinamento e nella tutela paesaggistica nelle aree di diretto interesse agro-forestale, nella repressione di specifiche forme di inquinamento, nella sorveglianza delle aree naturali protette e nel monitoraggio e controllo del territorio.

[24] Legge 6 febbraio 2004, n. 36.
[25] Legge 1° aprile 1981, n.121.
[26] Art. 423 *bis*.

Opera nelle regioni a statuto ordinario con una struttura organizzativa che affianca all'Ispettorato generali 15 comandi regionali, 83 provinciali, 1.100 comandi di stazione e altri articolazioni territoriali. L'organico è rappresentato da circa 9.300 unità.

Con riferimento alla sicurezza pubblica in ambito rurale e montano, l'area sottoposta a controllo, riferita ai soli parchi nazionali, è di circa 1.500.000 ettari. Nel settore dei controlli agro-alimentari sono stati svolti 4.423 controlli ed elevate sanzioni per 1,1 milione.

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.

Nei successivi paragrafi 4.6 e 5.3. si esamineranno le attività e le spese affrontate dal Corpo, rispettivamente, per il G8 e per l'attività di soccorso a seguito del terremoto dell'Aquila.

4.5. Ministero delle infrastrutture – Capitanerie di porto

(milioni di euro)

Programma	2008	% sul totale della missione	2009	% sul totale della missione
Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	667	6,4	689	6,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli impegni sulla massa impegnabile sono stati pari a 635 milioni (il 92 per cento). La capacità di spesa in relazione alle autorizzazioni di cassa è stata pari all'82,9 per cento.

Le Capitaneria di porto sono un Corpo della Marina Militare in dipendenza funzionale con diverse altre Amministrazioni[27] ed assolvono in particolare a compiti di soccorso della vita umana in mare, di polizia marittima e di sicurezza marittima.

Il personale militare dipende organicamente dal Ministero della difesa ma funzionalmente 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 dell'interno del 25 marzo 1998[28], 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[29].

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

---

[27] 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.

[28] 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.

[29] 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".

coordinamento del Ministero dell'interno, anche in operazioni complesse[30], attraverso il pattugliamento congiunto con mezzi navali di Forze di polizia di altri Paesi.

Nell'ambito del programma "sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste" gli stanziamenti definitivi hanno registrato un lieve incremento che, peraltro, non ha modificato l'incidenza percentuale sul totale della missione.

Permane la situazione di criticità già segnalata nella precedente relazione al Parlamento con riguardo all'entità dei fondi stanziati per l'attività relativa alla sicurezza della navigazione, per la quale è stato stipulato un contratto con Telecom S.p.A. per i servizi radio marittimi. I fondi stanziati (spese obbligatorie) sono risultati insufficienti e si è provveduto con atti di riconoscimento di debito al pagamento di 1,1 milione con riferimento alle prestazioni rese al 31 dicembre 2007 e di 2,1 milioni con riferimento al 31 dicembre 2008. Risulta, inoltre, non coperto il periodo 5 agosto 31 dicembre 2009, per un importo di circa 4,7 milioni.

L'Amministrazione, anche con riferimento all'andamento del bilancio 2009, ha sottolineato ulteriori difficoltà di gestione, a seguito delle riduzioni degli stanziamenti operate ai sensi dell'art. 60 del DL n. 112 del 2008[31], che hanno determinato una diminuzione delle risorse di 13,1 milioni che, sommandosi con il mancato finanziamento del Fondo per le spese di funzionamento, istituito dalla legge finanziaria 2008 con una dotazione di 20 milioni, ha determinato una riduzione circa 38 milioni.

In Corpo è formato da circa 11.000 militari, 320 uffici periferici distribuiti su 8.000 Km di costa, da 600 unità navali e 14 mezzi aerei per 155.000 kmq di mare territoriale per il soccorso e l'assistenza in mare, la sicurezza della navigazione, la tutela del demanio marittimo ed il concorso al contrasto dell'immigrazione clandestina.

Di rilievo è l'attività svolta dalla Centrale Operativa del Comando Generale (I.M.R.C.C. – *International Maritime Rescue Coordination Center)* in particolare con riferimento agli interventi legati al fenomeno immigratorio clandestino via mare, sensibilmente diminuito nell'anno in esame.

Dai dati comunicati dall'Amministrazione risulta che nel 2009 la maggior parte delle operazioni in mare è avvenuta nelle acque della Sicilia (più del 90 per cento), mentre gli altri interventi si sono concentrati in quelle della Sardegna e della Calabria. Il 31 per cento degli interventi di soccorso è avvenuto in area di responsabilità Maltese.

Complessivamente, 155 sono stati gli eventi di immigrazione clandestina in mare, 9.249 le persone soccorse (26.600 nel 2008 e 15.415 nel 2007), di cui 649 consegnate ad Autorità straniere, 149.965 le miglia percorse, 406 le ore di volo, 5.011 le missioni di vigilanza dei mezzi aeronavali, 11.269 le ispezioni ed i controlli a terra.

4.6. La spesa per il summit G8 all'Aquila

A conclusione della trattazione della missione "ordine pubblico e sicurezza" si forniscono alcuni dati che riguardo l'organizzazione del vertice G8 all'Aquila, evento di particolare rilievo che ha visto impegnate, sotto il coordinamento del Ministero dell'interno, Dipartimento della pubblica sicurezza, diverse componenti delle Forze di polizia.

Preliminarmente si deve sottolineare che per le diverse modalità di acquisizione dei dati e per l'eterogeneità delle informazioni fornite dalle Amministrazioni interessate non è stato possibile ricostruire a consuntivo un quadro aggregato ed esaustivo dell'impegno sostenuto in termini di personale, mezzi e risorse finanziarie. Manca, infatti, un documento conclusivo che raccolga i contributi di ciascuna Amministrazione e che sia di conciliazione dei dati di ogni componente. Un documento di tal genere è funzionale non solo alla conoscenza delle risorse complessivamente utilizzate per uno specifico intervento bensì anche come fonte di elementi

---

[30] 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.

[31] DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

valutativi in sede di programmazione di interventi in situazioni similari. Inoltre, consente di monitorare l'azione di coordinamento in situazioni di particolare complessità.

Le informazioni di seguito fornite riguardano, pertanto, alcune componenti delle Forze di polizia che hanno operato in occasione del G8 all'Aquila.

I dati comunicati dal Ministero dell'interno riferiscono il numero di unità di personale utilizzate per il vertice: dal 3 al 10 luglio 2009, 5.830 unità di rinforzo delle Forze di polizia (2.620 agenti di P.S., 1.990 dell'Arma dei carabinieri, 990 della Guardia di finanza, 230 del Corpo forestale dello Stato). Inoltre, nello stesso periodo, hanno concorso al dispositivo di sicurezza agenti del Corpo della polizia penitenziaria e 2.500 militari delle Forze armate.

Complessivamente, il Dipartimento di P.S. ha riferito di aver speso 47,7 milioni, di cui all'assegnazione di circa 50 milioni, allocati sul capitolo 2814 del programma "pianificazione e coordinamento delle Forze di polizia", destinati ai servizi connessi al vertice G8[32]. Con queste risorse sono state coperte anche parte delle sostenute dalla polizia di Stato, dall'Arma dei carabinieri, dalla Guardia di finanza, dal Corpo della polizia penitenziaria e dal Corpo forestale dello Stato.

(valori assoluti)

	Assegnazione iniziale di 49.999.188,41 milioni					
Settori di spesa	Polizia di Stato	Arma dei carabinieri	Guardia di finanza	Polizia penitenziaria	Corpo forestale dello Stato	Vigili del fuoco
Spese per motorizzazioni, impianti tecnici,informatica, equipaggiamento, armamento ecc.	792.448,47	889.272,00	611.041,00	371.277,00	455.400,00	-
Spese per carburanti e manutenzione veicoli ecc.	2.698.221,38	2.545.957,00	760.150,00	51.750,00	28.750,00	259.618,25
Spese per alloggiamento, vettovagliamento ecc.	18.224.047,83	-	-	-	-	-
Spese per le sale operative internazionali ed interforze	2.875.371,89	-	-	-	-	-
Spese per la formazione	558.526,61	153.983,85	104.075,00	20.125,00	20.248,05	-
Spese per il personale (missione, indennità ecc.)	15.356.735,60	-	-	-	-	-
Spese per attività di comunicazione	28.753,72	-	-	-	-	-
Spese per il ripristino dei controlli di frontiera[33]	3.193.435,76	-	-	-	-	-
Totale	43.727.541,26	3.589.212,85	1.475.266,00	443.152,00	504.398,05	259.618,37
Totale assegnazione	**49.999.188,41**					

Fonte: dati comunicati dal Ministero dell'interno - Dipartimento della pubblica sicurezza

Per quanto riguarda l'apporto della Guardia di finanza, i dati trasmessi alla Corte quantificano la spesa complessiva in 7.709 milioni, di cui circa 5,344 a carico del Ministero dell'interno, come da tabella che segue.

[32] I residui 2,3 milioni sono stati destinati al capitolo 2873 "Fondo per la sicurezza urbana", che era stato ridotto di un pari importo dall'art. 24, della legge 3 agosto 2009, n. 102.

[33] In occasione del Vertice del G8 è stata data attuazione alla procedura di ripristino temporaneo dei controlli alle frontiere interne nazionali, aeree, marittime e terrestri, nel periodo 28 giugno/15 luglio 2009, ai sensi dell'art. 23 del Regolamento (CE) 562/2006 (Codice Frontiere Schengen).

(valori assoluti)

	Spesa sostenuta	Quota a carico Ministero dell'Interno	Quota a carico Bilancio GdF
Spese per il personale	1.338.528,10	1.338.528,10	0
Infrastrutture	864.061,71	0	864.061,71
Mezzi	415.684,30	148.300,00	267.384,30
Telecomunicazioni	580.000,00	522.789,00	57.211,00
Informatica	0	0	0
Equipaggiamenti	1.469.294,00	699.610,00	769.684,00
Casermaggio	406.508,00	0	406.508,00
Vitto	0	0	0
Varie	0	0	0
Straordinari	2.100.416,14	2.100.416,14	0
Indennità di Ordine Pubblico	381.934,13	381.934,13	0
Attività addestrativa, ecc	152.902,70	152.902,70	0
Totale	**7.709.329,08**	**5.344.480,07**	**2.364.849,01**

Fonte: Dati comunicati dal Comando Generale della Guardia di Finanza

Dal 3 maggio al 24 luglio sono state impiegate 20.040 giornate/uomo, di cui 7.120 si riferiscono al personale che ha beneficato del trattamento economico di indennità di ordine pubblico a carico del bilancio del Ministero dell'interno, in quanto posto a disposizione dell'Autorità provinciale di P.S. per il periodo 3 maggio-12 luglio. Le restanti 15.920 giornate/uomo hanno beneficiato di un trattamento economico a totale carico del Ministero dell'economia e delle finanze, unitamente all'ulteriore personale della sede di Roma che nel medesimo periodo ha espletato servizi di ordine pubblico per garantire la sicurezza delle autorità estere presenti per il Vertice (complessive 1.410 giornate/uomo, con trattamento economico di indennità di ordine pubblico a carico del Ministero dell'interno).

Il concorso nei compiti di polizia di frontiera ha comportato l'impiego di complessive 2.520 giornate/uomo, con trattamento economico a carico del bilancio del Ministero dell'interno.

5. Soccorso civile

La missione "soccorso civile" è ripartita in cinque programmi assegnati, rispettivamente, al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (interventi per soccorsi), al Ministero dell'interno (organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile e prevenzione dal rischio e soccorso pubblico) e al Ministero dell'economia e delle finanze (interventi per pubbliche calamità e protezione civile).

I programmi attribuiti al Ministero dell'economia e delle finanze si articolano in trasferimenti rispettivamente al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura per la concessione di indennizzi, al Fondo grandi eventi della protezione civile e al Fondo protezione civile. In quest'ultimo caso si tratta in particolare di risorse assegnate alla Presidenza del Consiglio dei ministri per fronteggiare i primi interventi a seguito di eventi calamitosi[34].

Un esame strettamente limitato al bilancio dello Stato si fermerebbe, per quanto riguarda i programmi del Ministero dell'economia e delle finanze, a dare atto degli intervenuti trasferimenti, non considerando le relazioni che, alla luce della legislazione vigente, intercorrono tra le attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato con le competenze del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei ministri, i cui dati finanziari sono globalmente esposti nell'apposito capitolo.

E' altresì da tener conto che nel bilancio classificato per missioni e programmi, il programma "protezione civile" è un'aggregazione della missione in esame.

[34] Sono anche finanziate le attività, in concorso con altre amministrazioni, di sorveglianza dei fenomeni meteorologici, sismici, vulcanici e idrogeologici e sono concessi contributi alle associazioni di volontariato e formazione del personale volontario.

Come è noto il Servizio Nazionale di Protezione Civile, istituito dalla legge n. 225 del 1992[35], 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 n. 343 del 2001[36].

Il tema delle ordinanze di protezione civile emanate ai sensi dell'art. 5 *bis,* della legge n. 225 del 1992, che ha esteso 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", è stato affrontato anche recentemente dalla Corte[37], che si è espressa nel senso che "non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente".

Mentre si rinvia per un approfondimento delle diverse problematiche connesse al tema delle ordinanze di protezione civile emanate ai sensi del richiamato art. 5 *bis* al relativo capitolo di questo volume, in questa sede si riferisce sull'attività di soccorso per interventi a seguito di calamità.

5.1. I risultati di bilancio

(milioni di euro)

Anni	Ministero dell'interno	Ministero dell'economia e delle finanze	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali	Totali
2008	1.973	2.462	153	4.588
2009	2.144	3.045	177	5.366

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La missione "soccorso civile" non corrisponde pienamente alla classificazione COFOG; infatti, la "difesa civile", che corrisponde, sostanzialmente alla missione 8, "soccorso civile", nella classificazione europea è compresa nell' "ordine pubblico e sicurezza", ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato "Agricoltura", tutela del patrimonio forestale.

(milioni di euro)

Amministrazione	Programma	Centro di Responsabilità	Stanziamenti	
			2008	2009
Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali	Interventi per soccorsi	Corpo forestale dello Stato	153,3	177,4
Ministero dell'interno	Organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	11,9	10,8
Ministero dell'interno	Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile	1.961,4	2.133,5
Ministero dell'economia e delle finanze	Interventi per calamità pubbliche	Dipartimento del tesoro	160,7	166,4
		Dip.Ragioneria generale dello Stato	1,0	0,0
		Servizi per gestione spese residuali	15,8	11,4
	Totale		*177,0*	*177,8*
Ministero dell'economia e delle finanze	Protezione civile	Dip. tesoro	2.284,9	2.867,6
Totale			**4.589,0**	**5.367,1**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[35] Legge 24 febbraio 1992, n. 225.
[36] DL 7 settembre 2001, n. 343.
[37] Sezione controllo di legittimità degli atti; deliberazione n. 23/2009/P e deliberazione n. 9/2010/P del 6 maggio 2010.

Complessivamente per la missione 8 sono stati stanziati circa 5,4 miliardi, di cui 177 milioni per gli interventi del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi, pari al 9,8 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 10,8 milioni per la "difesa civile", pari allo 0,03 per cento del bilancio del Ministero dell'interno; 2,1 miliardi (1,9 nel 2008 e 1,8 nel 2007) per l'attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei vigili del fuoco, pari al 6,8 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 177,8 milioni (177 nel 2008), mentre relativamente al programma "protezione civile" sono stati stanziati 2,9 miliardi (2,3 nel 2008).

Si mantiene sempre elevata la capacità di impegno (96,8 per cento); la velocità di spesa rispetto alla massa spendibile è pari al 75,5 per cento (60,6 nel 2008 e 46,9 nel 2007), ed ha confermato l'elevato livello raggiunto nel 2008 con riferimento alle autorizzazioni di cassa (92,6 per cento).

Nella missione in esame la spesa per redditi del personale, da ricondurre in particolare al Corpo nazionale dei vigili del fuoco (1,6 miliardi) ed al Corpo forestale dello Stato (96,3 milioni), pesa per il 32 per cento del totale.

- 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 177 milioni, di cui il 54,3 per cento per spese per redditi da lavoro dipendente. Per le esigenze operative connesse alla lotta agli incendi boschivi, di cui al paragrafo 5.3., sono assegnati 26,6 milioni (28 nel 2008) sui capitoli 3081 e 7923. I costi per le spese correnti (125,5 milioni), al netto delle spese per redditi da lavoro dipendente (96,3 milioni) sono stati pari a circa 29,2 milioni.

Sono stati impegnati 171 milioni, di cui 100,5 per spese di personale. Sulla base di apposita convenzione con il Dipartimento della protezione civile, lo stesso assume direttamente gli oneri per il funzionamento della flotta di velivoli del Corpo, costituita da quattro Erickson S64F.

Per quanto attiene ai rimborsi da parte delle regioni in virtù di accordi di programma (di cui all'art. 7, comma 3, lett. a) della legge n. 353 del 2000), l'Amministrazione sottolinea ritardi che spesso si presentano in sede di riassegnazione delle somme, con conseguenti criticità gestionali la cui soluzione richiederebbe la previsione di procedure più veloci.

- Ministero dell'interno – Corpo nazionale dei vigili del fuoco

Complessivamente, per il Ministero dell'interno la missione comporta oneri pari a 2,1. miliardi (circa 2 nel 2008 e 1,8 nel 2007). Nel corso dell'esercizio gli stanziamenti sono aumentati di 407 milioni.

Le variazioni di bilancio disposte durante l'esercizio sono state destinate: 138 milioni al trattamento economico del personale (il 33,1 per cento dell'importo complessivo delle variazioni), 199 milioni ai consumi intermedi (47,7 per cento), 58,6 milioni ad investimenti (14,1 per cento), 12,7 milioni a trasferimenti (3,1 per cento) ed i restanti 9 milioni (2,1 per cento) a altre categorie.

Circa il 49 per cento delle variazioni (202,5 milioni) è da ricondurre a rimborsi di spese determinate da circostanze di natura eccezione o dall'offerta di servizi aggiuntivi prestati dietro corrispettivo. Trattasi, infatti, per circa 171 milioni di somme assegnate per eventi emergenziali, circa 25,6 milioni di riassegnazioni di entrate per convenzioni o servizi a pagamento, quanto a circa 5,3 milioni di prelevamenti dal Fondo per le finalità previste dalle disposizioni legislative per le quali non seguono riassegnazioni. Infine, 13,1 milioni sono stati riassegnati quale reiscrizione di residui passivi.

Nel 2009 sono stati iscritti in bilancio circa 60,4 e 31,4 milioni per il ripiano di situazioni debitorie attestate rispettivamente al 31 dicembre 2007 e 2008.

Con riferimento al programma "organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile", sono state svolte alcune esercitazioni, in collaborazione con altre amministrazioni, per testare la capacità di risposta del sistema di difesa civile. Viene scelto il modello esercitativo per posti di comando, che comporta una simulazione "a tavolino", anche in ragione dell'esiguità degli stanziamenti, insufficienti per esercitazioni con schieramenti di uomini e mezzi.

Nel settore del soccorso tecnico, l'Amministrazione si è impegnata soprattutto nella risposta in interventi che coinvolgono sostanze chimiche, biologiche e radiologiche (NBCR). E' stato costituito un nuovo modello organizzativo dei nuclei NBCR presenti su tutto il territorio nazionale.

Successivamente agli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 il settore NBCR è stato finanziato con assegnazioni straordinarie per un importo di 60 milioni. Successivamente, si è fatto ricorso ai fondi ordinari di bilancio, attingendo ad altri capitoli di spesa. L'Amministrazione evidenzia le difficoltà che questa situazione comporta in particolare per la manutenzione dei mezzi e delle attrezzature.

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.

- 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), sono stati stanziati circa 10 milioni (come nel 2008) per l'ammortamento di mutui (Cassa Depositi e Prestiti); per interventi di emergenza idrogeologica nella Regione Siciliana, circa 3,3 milioni (circa 15 milioni nel 2008).

Per il programma "protezione civile", in particolare, quali trasferimenti al Fondo per gli interventi del Dipartimento della protezione civile, sono stati stanziati 33 milioni (71 nel 2008); 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 843 milioni (853 nel 2008) e per gli interventi connessi agli eventi sismici del 1982 in Calabria, Campania e Basilicata circa 8 milioni (medesima cifra nel 2008); non ha ricevuto ulteriori stanziamenti rispetto al 2008 (150 milioni) il Fondo per l'emergenza rifiuti in Campania.

Sempre per la Presidenza del Consiglio dei Ministri per le spese per le ricorrenti emergenze, quali eventi sismici, alluvionali ecc., circa 1.479 milioni (631 milioni nel 2008); a favore del Fondo relativo agli investimenti di pertinenza del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, circa 391 milioni (535 milioni nel 2008); infine, per la realizzazione di interventi infrastrutturali prioritariamente connessi alla riduzione del rischio sismico e per far fronte ad eventi straordinari, sono stati stanziati 36,1 milioni (35,8 milioni nel 2008).

5.2. Lotta agli incendi boschivi[38]

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).

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[39] 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[40], e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge n. 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.

Già in passato è stato osservato 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 scarsità delle risorse regionali, preferibilmente destinate al volontariato regionale, è uno dei motivi dello scarso numero di

---

[38] La legge n. 353 ha definito organicamente gli ambiti delle competenze amministrative statali e regionali in materia di "incendi boschivi", riservando allo Stato sia la funzione di indirizzo, coordinamento e sostituzione sia alcuni compiti tecnico-operativi, integrativi di quelli attribuiti agli enti regionali. Le nuove disposizioni costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento a cui la legislazione regionale concorrente avrebbe dovuto adeguarsi nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge quadro. Le regioni sono i soggetti centrali del sistema. In particolare, alle regioni 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 deliberata dal Governo.

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[38], 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.

L'impianto normativo di riferimento è integrato altresì dalla legge n. 225 del 1992 che ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile[38]; dalla legge n. 36 del 2004, che ha previsto il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato, cui sono affidati, tra gli altri, interventi di pubblico soccorso e di protezione civile con riferimento anche al concorso con le regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi; 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).

[39] Legge 6 febbraio 2004, n. 36, recante "Nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato".

[40] Art. 423 *bis*.

convenzioni sottoscritte. 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.

La legge finanziaria 2007, al comma 439, dell'art. 1 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.

Da ultimo, la legge n. 13 del 2009[41], all'art. 8, comma 5 *sexies* ha previsto l'istituzione di nuclei operativi speciali e di protezione civile che possono essere attivati con decreto del Capo del Corpo forestale dello Stato.

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 37 elicotteri, distribuiti su sette basi sul territorio nazionale, con un organico di 250 unità. La spesa complessiva per l'attività svolta nell'anno in esame, al netto delle spese di personale, è stata di circa 11 milioni.

Il 2009 per quanto riguarda gli incendi boschivi non è stato particolarmente difficile. I parametri di monitoraggio, primo fra tutti quello della superficie media percorsa dal fuoco per singolo incendio, indicano un miglioramento dell'efficacia della risposta operativa del sistema di lotta agli incendi.

L'aspetto che rimane maggiormente carente è quello della prevenzione, anche per la mancata predisposizione da parte di molti comuni dei Piani Comunali di emergenza. Il Corpo nazionale dei vigili del fuoco segnala, in particolare, l'inadeguatezza dei fondi che le regioni destinano al potenziamento dei presidi dei VV.F.

Viene invece indicato in progressivo miglioramento il coordinamento delle attività del Corpo nazionale dei vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, a seguito dell'adozione di procedure di coordinamento tattico conseguenti alla stipula dell'accordo di collaborazione tra i due Corpi.

Più complesso è il coordinamento laddove, per gli incendi più gravi, deve intervenire la componente aerea di lotta agli incendi. Ai mezzi aerei del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei vigili del fuoco si affianca, infatti, 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.

5.3. Emergenza sisma in Abruzzo

Il terremoto che ha colpito l'Abruzzo nel 2009 ha comportato un ingente sforzo per assicurare il primo soccorso alle popolazioni colpite e nei mesi successivi per lo svolgimento delle attività necessarie al superamento dell'emergenza: assistenza alle popolazioni sfollate, messa in sicurezza degli edifici, ecc.

Diverse sono le componenti intervenute sotto il coordinamento del Dipartimento della protezione civile: il Corpo nazionale dei vigili del fuoco, la Guardia di finanza, la polizia di Stato, il Corpo forestale dello Stato, unità delle Forze Armate, numerose associazioni di volontariato.

---

[41] Legge n. 13 del 27 febbraio 2009 di conversione con modificazioni del DL n.208 del 30 dicembre 2008.

In merito all'attività svolta dal Dipartimento della protezione civile si rinvia al relativo capitolo; qui si illustrano le spese e le attività del Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza e Dipartimento dei vigili del fuoco, del Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza e del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.

Preliminarmente, si osserva che nella capacità di fronteggiare le situazioni emergenziali verificatesi nell'anno, un ruolo di rilievo è stato rappresentato dal coordinamento delle diverse componenti del sistema della protezione civile, attraverso, in particolare, il raccordo a livello centrale dei rispettivi Centri operativi nazionali ed a livello territoriale delle Sale operative delle prefetture e delle Direzioni regionali e dei Comandi provinciali dei VV.F.

La tabella che segue illustra le somme stanziate nel 2009 per la prima emergenza.

(valori assoluti)

Fonti normative	Somme stanziate	Descrizione
Ministero dell'economia – Fondo spese impreviste. D.M.T. n. 38371	30.000.000	Spese per la prima emergenza
Ministero dell'economia – Fondo spese impreviste. D.MT n. 41086	70.000.000	
Art. 7, comma 1, DL n. 39/2009	580.000.000	
Totale	**680.000.000**	

Fonte: dati forniti dall'Amministrazione

- Ministero dell'interno – Dipartimento della pubblica sicurezza

Per i servizi di vigilanza, ordine e sicurezza pubblica correlati al sisma in Abruzzo sono state assegnate alla questura dell'Aquila, dal 5 aprile al 31 dicembre, 118.380 unità di personale di rinforzo, di cui 24.413 della Polizia di Stato, 41.289 dell'Arma dei carabinieri, 9.975 della Guardia di finanza e 42.703 del Corpo forestale dello Stato.

La Presidenza del Consiglio dei ministri per questa esigenza ha rimborsato, con riferimento al periodo fino al 31 maggio 2009, con cinque ordinanze di protezione civile circa 8,8 milioni per compensi lavoro straordinario, 2,1 milioni per indennità di ordine pubblico,

Il Ministero dell'economia e delle finanze, per il periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2009, ha assegnato, ai sensi del DL n. 39 del 2009, 21,3 milioni per lavoro straordinario, 13,9 milioni per indennità per servizio di ordine pubblico, 2,8 milioni per spese per accasermamento delle Forze di polizia.

- Ministero dell'interno – Dipartimento dei vigili del fuoco

Durante l'emergenza del sisma in Abruzzo hanno operato 1.901 unità medie giornaliere del Corpo nazionale dei vigili del fuoco nel bimestre aprile/maggio, con punte fino a 2.700 uomini nell'immediatezza del terremoto.

Nel periodo giugno/dicembre 2009, nelle zone interessate dal sisma è stato mantenuto un contingente di oltre 700 unità giornaliere. Sono stati attivati 7 campi base ed utilizzati 1.400 mezzi di soccorso. Sono state fornite 5.434 tende, 45.000 posti letto, 36 tende per comunità. Complessivamente sono stati effettuati 199.633 interventi (recupero dispersi, recupero salme, rimozione detriti, assistenza alla popolazione ecc.).

Sul piano finanziario, la spesa è stata pari a 155,6 milioni, di cui 127,2 finanziati con ordinanze di protezione civile, 10 milioni provenienti da disposizioni normative e 16,3 utilizzando risorse di bilancio. Le spese di personale ammontano a 106 milioni, di cui 94 circa per lavoro straordinario.

I rimborsi hanno coperto la spesa di 153,6 milioni: per 76,8 milioni con l'ordinanza di protezione civile n. 3.755 del 2009, per 504, milioni ai sensi dell'art. 7, commi 2 e 3 – primo periodo, del DL n. 39 del 2009, per 2 milioni dall'art. 7, commi 3 – secondo periodo e 4 *bis*, per 8 milioni dall'art. 17, comma 35 *ter* del DL n. 78 del 2009, con variazioni compensative per 16,3 milioni.

Un ruolo decisivo nelle emergenze di grandi dimensioni è svolto dalle "Colonne mobili di soccorso", in grado di garantire un tempestivo soccorso tecnico a tutela delle persone e dei beni. Si tratta di mezzi di soccorso generalmente non utilizzati dal Corpo per l'attività ordinaria,

mantenuti in condizione di pronto impiego. Il modello 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.

- Ministero dell'economia e delle finanze – Guardia di finanza

Il Corpo della Guardia di finanza ha assicurato un'attività di supporto alle attività di protezione civile, prevalentemente con il personale in servizio presso la Scuola Ispettori e Sovrintendenti dell'Aquila, nel cui ambito sono stati organizzati diversi uffici pubblici.

Complessivamente, per queste attività sono state impegnate 80.196 giornate/uomo, di cui 14.550 relative a personale inviato in rinforzo a disposizione dell'autorità provinciale di P.S. il relativo trattamento economico di indennità di ordine pubblico è stato posto a carico del Ministero dell'interno.

Sono stati utilizzati 101 automezzi, 18 elicotteri, 13 unità cinofile del soccorso alpino e 3 velivoli ad ala fissa ATR42.

Il comprensorio della Scuola Ispettori e Sovrintendenti è stato utilizzato per ospitare 1.300 cittadini, di cui 550 sono ancora presenti nel comprensorio.

La tabella che segue illustra le spese sostenute, distinte per evento e per specifica voce.

(valori assoluti)

Voci di spesa	Spesa sostenuta	Quota a carico Protezione Civile	Quota a carico Ministero dell'interno	Quota a carico Bilancio GdF
Spese per il personale	729.732,39	67.223,58	0	662.508,81
Infrastrutture	638.083,08	0	0	638.083,08
Mezzi	884.075,64	0	0	884.075,64
Telecomunicazioni	353.869,74	0	0	353.869,74
Informatica	39.722,43	0	0	39.722,43
Equipaggiamenti	53.764,23	0	0	53.764,23
Casermaggio	409.882,10	0	0	409.882,10
Vitto	475.444,55	0	0	475.444,55
Varie	216.725,41	0	0	216.725,41
Straordinari	5.951.743,41	2.303.776,51	3.647.966,90	0
Indennità di Ordine Pubblico	626.554,70	355.315,07	271.239,63	0
Totale	**10.379.597,68**	**2.726.315,16**	**3.919.206,53**	**3.734.075,99**

Fonte: dati fornii dal Comando Generale della Guardi di finanza.

- Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali Corpo forestale dello Stato

Il Corpo ha assicurato, subito dopo il sisma, la presenza giornaliera di 400-450 unità di personale, come da tabella che segue.

Mese	Personale	Mezzi	Presenza media giornaliera personale	Presenza media giornaliera mezzi
Aprile (dal giorno 6)	6.972	2.490	279	100
Maggio	8.241	3.943	266	127
Giugno	6.101	2.882	203	96
Luglio	5.800	2.650	187	86
Agosto	4.930	2.212	159	71
TOTALI	32.044	14.177	217	93
Presenza media per mese	6.409	2.761		

Dati comunicati dal Corpo forestale dello Stato

L'Amministrazione non ha comunicato i dati relativi alla spesa affrontata per gli interventi di soccorso.

5.4. Altre emergenze

Il 2009 è stato caratterizzato da altre emergenze che hanno coinvolto direttamente il Corpo nazionale dei vigili del fuoco.

Per quanto riguarda i dissesti idrogeologici, dei primi giorni del mese di ottobre, che hanno interessato la provincia di Messina, sono state impegnate, complessivamente, nell'arco di tre mesi, 9.156 unità di personale per 5.000 interventi, con un costo di 14,3 milioni, il cui rimborso l'Amministrazione ha richiesto al Commissario delegato per l'emergenza.

Gli interventi a seguito dell'incidente ferroviario di Viareggio hanno comportato un costo di 322 mila euro, il cui rimborso anche in questo caso è stato richiesto al Commissario delegato per l'emergenza. Analoga situazione a seguito del sisma in Umbria del mese di dicembre 2009, che ha comportato una spesa di 313 mila euro richiesto al Commissario delegato per l'emergenza.

Infine, sono stati richiesti all'Unità stralcio della Presidenza del Consiglio dei ministri circa 7,6 milioni per gli interventi a seguito degli incendi dei rifiuti in Campania.

Conclusivamente, si osserva che l'attività di soccorso tecnico urgente e di messa in sicurezza in determinate situazioni emergenziali, ha determinato l'impiego delle risorse delle Colonne mobili regionali del Corpo, con riferimento in particolare al macchinario, alle attrezzature di soccorso ed a quelle destinate alla logistica.

Tale situazione richiederà una particolare attenzione al fine del reintegro delle scorte necessarie per il mantenimento di un adeguato livello di efficienza delle Colonne mobili regionali.

6. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

Con riferimento al settore dell'immigrazione, la Corte ha sottolineato, anche nelle precedenti relazioni al Parlamento[42], l'esigenza che sia predisposto il documento di programmazione triennale (ove necessario il termine può essere più breve) previsto dall'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998[43], degli interventi che il Governo intende porre in essere in materia di immigrazione, anche cooperando con gli Stati membri dell'U.E. e con le altre organizzazioni internazionali.

Si ricorda che il disposto normativo, peraltro confermato dalla successiva legge n. 189 del 2002[44], nasce dalla esigenza di coordinare le diverse Amministrazioni pubbliche ed i differenti livelli di governo che operano nel settore, stabilendo, tra l'altro, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri, comprese le misure di carattere economico e sociale nei confronti degli stranieri che soggiornano nel territorio nazionale.

Inoltre, il medesimo art. 3 dispone che il Ministro dell'interno riferisca annualmente al Parlamento con una relazione sui risultati raggiunti attraverso i provvedimenti attuativi del documento programmatico.

Proprio la complessità della gestione del fenomeno dell'immigrazione, che comporta sia il sostegno dell'immigrazione regolare per assicurarne l'integrazione sia il contrasto agli ingressi clandestini, richiede un momento unitario di definizione della politica pubblica di settore. Dalla entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione sono stati approvati i documenti programmatici del triennio 2001/2003 e del triennio 2004/2006, quest'ultimo seppur con ritardo rispetto al periodo di riferimento, mentre non è stato predisposto il documento relativo al triennio 2007/2009. Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla necessità di dare attuazione al disposto normativo in parola, incentivando la predisposizione di un documento che fornisca un quadro delle linee di azione che il Governo intende perseguire nel triennio di riferimento.

---

[42] Confronta, in particolare, la Relazione al Parlamento che ha accompagnato il giudizio di parificazione dell'esercizio 2006; Volume III.

[43] D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (*Testo unico delle disposizioni concernenti la disciplina dell'immigrazione e norme sulla condizione dello straniero*). L'art. 3 prevede che il documento sia approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, il documento programmatico è emanato con d.P.R.

[44] Legge 30 luglio 2002, n. 189, di modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo.

6.1. I risultati di bilancio

Lo stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali per l'anno in esame ha accorpato in un unico programma "flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate" i due previsti nel precedente esercizio. Per un confronto con gli andamenti del 2009, gli stanziamenti assegnati nell'anno precedente sono stati sommati.

(migliaia di euro)

		Stanziamenti definitivi		%
Programmi	**Amministrazioni**	**2008**	**2009**	**2009/2008**
003 Gestione flussi migratori	Ministero dell'interno	70.124	73.561	4,9%
006 * Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	14.057	34.994	149,0%
Totale programmi 3 e 6		*84.181*	*108.555*	*29,0%*
002 Garanzia dei diritti interventi per lo sviluppo della coesione sociale	Ministero dell'interno	425.379	520.397	22,3%
005 Rapporti con le confessioni religiose	Ministero dell'economia e delle finanze	1.020.286	987.960	-3,2%
	Ministero dell'interno	3.813	5.449	42,9%
Totale		**1.533.658**	**1.622.362**	**5,8%**

**Il dato 2008 relativo al Ministero del lavoro è stato considerato sommando gli stanziamenti di competenza dei programmi 1 - Flussi migratori per motivi di lavoro, e 4 - Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati.*

Tenuto conto della eterogeneità delle attività nelle quali si articola la missione, si ritiene opportuno esaminare gli andamenti di bilancio scorporando le risorse assegnate ai programmi relativi al settore dell'immigrazione, che saranno considerati unitariamente, da quelle destinate alla "garanzia dei diritti" ed ai "rapporti con le confessioni religiose".

Nel settore dell'immigrazione (programmi 3 e 6), complessivamente sono stati stanziati 108,5 milioni, con un incremento rispetto al precedente esercizio di 24,4 milioni, aumento che ha interessato in particolare il Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Gli impegni complessivi ammontano a 77,9 milioni ed i pagamenti a 55,9.

Con riferimento al programma 3 affidato al Ministero dell'interno si osserva che gli impegni totali sono stati pari a 44,3 milioni ed i pagamenti totali 39,9 milioni; mentre, con riguardo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, i dati di consuntivo per il programma 6 accertano 33,6 milioni per gli impegni e 16 milioni per i pagamenti.

Gli stanziamenti del Ministero dell'interno si sono incrementati nel corso dell'anno di 257 milioni rispetto agli stanziamenti iniziali, di cui 30 milioni in sede di assestamento. In particolare, per effetto del DL n. 151 del 2008[45], che ha previsto autorizzazioni di spesa per gli anni 2008/2011 destinati all'ampliamento ed al miglioramento dei centri per immigrati, il capitolo 7351 ha ricevuto un ulteriore stanziamento di 37,5 milioni. Successivamente, sul medesimo capitolo sono stati trasferiti ulteriori 35 milioni. Infine, il DL n. 78 del 2009 ha disposto l'assegnazione di 6,5 milioni per le spese per l'organizzazione delle sedi coinvolte dalle procedure di emersione dal lavoro irregolare.

Con riguardo al programma 4 "garanzia dei diritti ed interventi per lo sviluppo della coesione sociale", gli stanziamenti sono aumentati del 22,3 per cento rispetto al precedente esercizio; gli impegni sono stati pari a 484 milioni ed i pagamenti a 474 milioni.

[45] DL 2 ottobre 2008, n. 151, convertito, con modificazioni, dall'art. 1 della legge 28 novembre 2008, n. 186.

Infine, gli stanziamenti complessivi per il programma "rapporti con le confessioni religiose" ammontano a 993,4 milioni[46], con una riduzione di 30,7 milioni da ricondurre esclusivamente al decremento delle risorse relative al Ministero dell'economia e delle finanze.

L'Amministrazione dell'interno ha assunto impegni, sulla massa impegnabile per 4,7 milioni ed effettuato pagamenti complessivi di pari importo, mentre il Ministero dell'economia e delle finanze ha impegnato 988 milioni e pagato 986,8 milioni.

6.2. L'immigrazione

Si ritiene utile ricordare che in questo paragrafo sono esaminate le attività a sostegno dell'immigrazione regolare, mentre il contrasto all'immigrazione clandestina è stato trattato al paragrafo 4.2., relativo alla missione "ordine pubblico e sicurezza". Peraltro, nell'ambito di questa missione sono articolate anche le attività del Ministero dell'interno – Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, volte all'accoglienza ed all'assistenza degli stranieri irregolarmente presenti sul territorio nazionale, attraverso la realizzazione, la manutenzione ed il coordinamento della gestione dei Centri di primo soccorso ed accoglienza (CPSA), dei Centri di permanenza temporanea e assistenza (CPTA) e dei Centri di accoglienza per richiedenti asilo (CARA).

In tale ambito, il Dipartimento gestisce il Fondo europeo per l'integrazione, il Fondo europeo per i rifugiati ed il Fondo rimpatri. Inoltre, in coordinamento con il responsabile della gestione del Programma operativo nazionale "PON" Sicurezza per lo sviluppo (obiettivo convergenza 2007/2013) è altresì responsabile dei fondi assegnati per la realizzazione di iniziative in materia di impatto migratorio e per contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza.

Si sottolinea che con dPCM del 18 dicembre 2008 è stato prorogato per tutto il 2009 lo stato di emergenza nel territorio nazionale per fronteggiare l'eccezionale afflusso di extracomunitari che giungono in Italia, proroga estesa anche a tutto il 2010 (dPCM 19 novembre 2009).

Sul punto si confermano le osservazioni già formulate nelle precedenti relazioni[47] in merito al ripetuto ricorso alle ordinanze di protezione civile, che sono diventate l'ordinario strumento attraverso il quale opera l'Amministrazione nelle diverse attività per fronteggiare l'afflusso di clandestini.

Il ricorso generalizzato alle ordinanze di protezione civile, anche per risolvere problematiche che dovrebbero essere affrontate con gli ordinari strumenti normativi, deve indurre ad una riflessione in merito sia alla funzionalità ed efficienza delle strutture amministrative competenti nel settore, sia all'adeguatezza dell'attuale quadro normativo ad intervenire, in via ordinaria, nella gestione di fenomeni particolarmente complessi.

Nel 2009 è proseguito l'esame delle domande di nulla-osta (742.375) relative al "decreto flussi" 2007, con il rilascio di 144.510 permessi, pari al 91,17 per cento delle quote assegnate dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali (158.500). In media, la procedura di avvio al lavoro ha richiesto 264 giorni.

Le questure hanno esaminato con esito positivo 280.097 domande e 15.395 con esito negativo. Le Direzioni provinciali del lavoro ne hanno esaminate 206.518, di cui 168.858 con esito positivo e 37.660 con esito negativo.

Complessivamente, sono state definite, considerando i nulla osta rilasciati e le domande comunque chiuse, 691.252 istanze.

---

[46] La somma complessiva è stata così ripartita: 913,2 milioni alla CEI a titolo di anticipo; 54,3 milioni alla CEI a titolo di conguaglio; 1,9 milioni all'Unione Italiana delle Chiese Cristiane a titolo di anticipo; 876 mila euro alle Assemblee di Dio in Italia a titolo di anticipo; 8,3 milioni alle Chiese rappresentate dalla Tavola Valdese; 3,9 milioni all'Unione delle Comunità Ebraiche Italiane; 2,4 alla Chiesa Evangelica Luterana.

[47] Tra le altre si veda la Relazione al Parlamento sull'esercizio 2007.

Con riferimento all'attività svolta dagli "sportelli unici", quelli di Torino (33,5 per cento) e di Roma (43,9 per cento) hanno evidenziato una minore percentuale di smaltimento delle domande.

Al momento della chiusura delle attività relative al "decreto flussi" 2007, le prefetture-U.T.G. sono state autorizzate (a eccezione di quelle di Torino e di Roma) ad avviare le procedure relative al'attuazione delle misure previste del dPCM del 3 dicembre 2003 "decreto flussi 2008", concernente la programmazione transitoria dei flussi di ingresso per lavoratori extracomunitari non stagionali per l'anno 2008. Sul punto si precisa che il decreto richiamato consente l'esame delle domande risultate in esubero rispetto alla quota complessiva di ingressi autorizzati sulla base del "decreto flussi 2007".

Con riferimento al "decreto flussi 2008", alla fine del 2009, su 437.173 domande sono stati rilasciati 40.553 nulla osta (20,37 per cento delle quote disponibili, pari a 150.000 autorizzati). In questo caso, l'esame delle istanze ha richiesto un tempo medio di 112 giorni.

Le questure hanno esaminato con esito positivo 69.275 domande e 3.807 con esito negativo; le Direzioni provinciali del lavoro ne hanno esaminate 71.901, di cui 58.216 con esito positivo e 13.685 con esito negativo.

I dati confermano la particolare criticità del settore, determinata dalla complessità delle procedure, dall'elevato numero di istanze presentate rispetto alle quote disponibili, dalla diversa capacità di evasione delle domande determinata anche da una non sempre adeguata distribuzione del personale sul territorio.

L'Amministrazione ha comunicato di aver posto in essere alcuni interventi per migliorare l'iter procedurale anche attraverso adeguati strumenti informatici ed implementando l'attività degli "sportelli unici", nonché rafforzando la collaborazione con le diverse associazioni ed organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Per quanto riguarda all'attività del Ministero degli affari esteri nel settore dell'immigrazione e della gestione integrata dei flussi, si sottolinea che le rappresentanze diplomatiche hanno rilasciato 131.138 (+2 per cento) visti.

Di interesse è l'attività svolta d'intesa con i Ministeri dell'interno e del lavoro in sede di negoziazione con la Tunisia di un accordo-quadro di gestione concertata dei flussi migratori, con particolare riguardo alle riammissioni ed agli ingressi per lavoro.

Sono proseguiti i negoziati con la Russia, la Macedonia e la Serbia in merito agli accordi bilaterali esecutivi di accordi di riammissione UE, sottoscritti dalla Commissione Europea.

Un altro aspetto di rilievo che attiene alla materia dell'immigrazione riguarda le attività per l'emersione, ai sensi dell'art. 1 *ter* del DL n. 79 del 2009[48], dei rapporti di lavoro irregolari. Al 30 settembre, termine per la presentazione delle domande, sono state inviate, in via telematica, 294.744 istanze, in linea con quanto previsto nella relazione tecnica allegata alla legge di conversione del decreto legge in parola.

Il maggior numero di domande è stato presentato nella provincia di Milano (43.393, 14,7 per cento del totale), seguita da Roma (32.034, 10,9 per cento), Napoli (24.331, 8,2 per cento), Brescia (11.221, pari al 3,8 per cento), Bergamo (8.836, pari al 3 per cento).

La procedura per l'esame delle domande è stata concordata tra i Ministeri dell'interno, del lavoro e delle politiche sociali, INPS, Agenzia delle entrate e Poste Italiane.

Alla fine dell'anno in esame erano state definite 30.577 domande, con 28.892 contratti di soggiorno perfezionati.

Le prefettura di Siena e di Asti hanno mantenuto la maggiore percentuale di smaltimento delle domande (rispettivamente, l'80 ed il 71 per cento), a fronte delle prefetture di Messina e di Vicenza con la minore percentuale (rispettivamente lo 0,06 e lo 0,65 per cento).

---

[48] Decreto legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102. Trattasi, per quanto qui di interesse, di rapporti di lavoro con cittadini italiani, comunitari o extracomunitari, comunque presenti sul territorio nazionale, addetti al lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare ovvero all'assistenza di persone affette da patologie o handicap.

Come già osservato al paragrafo 4.2., nel 2009 è stata sensibile la riduzione degli sbarchi di clandestini (9.573 rispetto ai 36.951 del 2008). Ciò nonostante l'Amministrazione ha ancora risentito sul piano dell'organizzazione dell'accoglienza e dell'assistenza di extracomunitari giunti negli anni precedenti.

La tabella che segue illustra gli sbarchi nell'ultimo triennio.

Regione	**2007**	**2008**	**2009**
Sicilia	16.875	34.540	8.282
Calabria	1.971	663	499
Sardegna	1.548	1.621	484
Puglia	61	127	308
Totale	**20.455**	**36.951**	**9.573**

Per la riqualificazione e manutenzione dei "Centri", relativamente agli stanziamenti su due diversi piani di gestione rispettivamente per 73 milioni e un milione, sono stati spesi 37,4 milioni e 770 mila euro.

Gli interventi di manutenzione hanno riguardato diversi "Centri" su tutto il territorio nazionale. Inoltre: sono stati ultimati i lavori di alcune strutture prossime alle località di sbarco, è stato istituito il "Centro" di Lampedusa, è stato riaperto quello di Crotone ed è stata incrementata le recettività di altre strutture (quali il CIE di Roma).

Difesa e sicurezza del territorio

1. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi – Analisi finanziaria: *1.1. Rappresentazione delle politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.*
2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche: *2.1. I capitoli-fondo e le loro problematiche. 2.2. Le riassegnazioni.*
3. Gli immobili della Difesa.
4. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio.
5. Programma "missioni militari di pace".
6. La governance del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa: *7.1. L'evoluzione dell'Agenzia Industrie Difesa.*
7. Considerazioni conclusive.

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

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

La Corte ha già in passato sottolineato come la classificazione per missioni e programmi del bilancio della Difesa abbia caratteristiche di forte collegamento con l'organizzazione e con le strutture.

Emblematici sotto questo profilo sono i primi quattro programmi, che mostrano un collegamento diretto con le quattro forze armate.

Potrebbe dirsi che ci si trovi di fronte ad una configurazione "strutturale" dei programmi, né del resto sfugge a tale connotato il programma 6 (Pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari), che fa riferimento in sostanza, prevalentemente al Segretariato generale, ferma restando l'incidenza dello Stato Maggiore Difesa.

In tale ultimo caso, non va sottovalutato che al Cd.R. Segretariato generale fanno capo tutte le Direzioni generali dell'Area tecnico-amministrativa, ed in particolare per quel che attiene all'incidenza sugli investimenti e sui consumi intermedi, le Direzioni di armamento, quella di Commissariato e servizi generali e quella dei lavori e del demanio.

Gli altri programmi appaiono recessivi rispetto ai cinque indicati e dispongono di risorse marginali rispetto al bilancio difesa nel suo complesso.

La classificazione per programmi va poi letta in un contesto marcatamente istituzionale nel quale la politica della difesa trova il suo totale riscontro con la missione Difesa e sicurezza del territorio, né modifica tale quadro la presenza del programma 8 (Missioni militari di pace)

che pur presentando un collegamento con il Mef rientra anch'esso in una logica prettamente istituzionale mirata agli specifici interventi sui "teatri operativi" e sul cui impatto finanziario viene realizzato un opportuno approfondimento.

Nella precedente relazione si era segnalato come trovasse conferma la collocazione del programma 1, relativo all'Arma dei carabinieri, nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", motivata dalla connotazione dell'Arma quale "Forza armata", dallo *status* e dall'ordinamento militare che la caratterizza, qualità sottolineata dalla peculiarità della missione affidata all'Arma nelle operazioni all'estero "fuori aerea" e dall'assegnazione di risorse a valere sul Fondo per le Missioni internazionali di pace.

Una notazione aveva riguardato la modifica dei 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", riferite al Ministero dell'interno, al fine di evitare una frammentazione su tre programmi sostanzialmente sovrapponibili. Attualmente, infatti, il programma 9 riguarda esplicitamente i carabinieri.

Nella "Nota Aggiuntiva allo stato di previsione per la Difesa per l'anno 2010", tutte le risorse dei Carabinieri sono state attribuite alla "Funzione Sicurezza del Territorio".

Nell'attuale classificazione di bilancio, sussiste, pertanto, la coesistenza di due missioni riguardanti la "Sicurezza", (missione 5 "Difesa e Sicurezza del Territorio" e missione 7 "Ordine pubblico e Sicurezza").

Va precisato che il programma 1 (missione 5) è conforme alla previsione dell'art. 21, 2 comma della legge 196/2009, che prevede la possibilità che un solo "programma di spesa" sia riferibile a due o più funzioni COFOG, indicando la percentuale di risorse del programma destinate a ciascuna funzione.

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.

Tale è dunque il contesto su cui si incentra l'analisi finanziaria, che, nella parte dedicata al Ministero, ha focalizzato l'incidenza delle missioni sul bilancio del Ministero, mentre nell'attuale disamina si concentra sulla missione 5.

(in migliaia)

Prg	Descrizione	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. missione	Impegni totali	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
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	5.753.258,54	6.007.397,00	5.898.214,00	248.694,00
	2009	365.975,34	5.864.240,19	25,66	5.965.915,40	6.037.440,97	5.964.985,97	262.834,96
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	5.061.277,61	5.182.607,00	4.916.116,00	352.618,00
	2009	392.778,02	5.041.955,51	22,07	5.079.434,40	5.214.489,83	5.075.336,96	344.607,18
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	1.793.382,85	1.859.452,00	1.787.411,00	140.669,00
	2009	160.135,19	1.784.427,00	7,81	1.802.296,31	1.878.569,92	1.803.440,67	133.424,55
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	2.752.301,35	2.773.449,00	2.694.811,00	269.214,00
	2009	305.135,33	2.698.848,46	11,81	2.730.938,57	2.760.961,01	2.723.493,92	269.993,52

Prg	Descrizione	Residui definitivi iniziali	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. missione	Impegni totali	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui totali
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	482.978,58	500.306,00	455.897,00	117.237,00
	2009	128.507,79	560.187,72	2,45	568.906,82	600.596,67	540.739,86	137.125,30
Prg	**Descrizione**	**Residui definitivi iniziali**	**Stanziamenti definitivi**	**% st. def. Su tot. missione**	**Impegni totali**	**Autorizzaz. definitive di cassa**	**Pagato totale**	**Residui totali**
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	6.644.681,63	7.211.786,00	6.685.696,00	1.978.519,00
	2009	2.054.787,55	6.730.290,91	29,45	6.772.644,10	6.538.104,64	6.049.623,89	2.640.803,10
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	174.072,67	192.342,00	186.823,00	8.576,00
	2009	8.575,80	0,00	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
8	**Missioni militari di pace**							
	2008	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	2009	0,00	170.024,58	0,74	0,00	0,00	0,00	170.024,58
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**	**22.661.953,33**	**23.727.339,00**	**22.624.968,00**	**3.115.527,00**
Totale missione 2009		**3.415.895,02**	**22.849.974,37**	**100,00**	**22.920.135,59**	**23.038.738,85**	**22.166.197,07**	**3.958.813,19**

Nell'ambito della missione 5 interessante è l'evoluzione nel triennio 2007-2009 dei programmi maggiori (1, 2, 3, 4 e 6) che sono stati in precedenza evidenziati.

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 che costituiscono la "spesa di esercizio".

Rimane comunque un livello consistente di tale tipologia di spesa 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, che provvede alle assicurazioni ed ai trasferimenti di uomini e mezzi nei teatri operativi.

In via generale, gli stanziamenti definitivi 2009 sono sostanzialmente sovrapponibili a quelli del 2008, dovendosi ritenere marginale il decremento registrato nella misura dell'1,76 per cento.

Diverso è il riscontro se l'attenzione si concentra sul programma 6, dove la diminuzione degli stanziamenti è sensibile, raggiungendo il -4,6 per cento rispetto al 2008, invertendo la tendenza in aumento che era stata sottolineata nella passata relazione. Tale dato è sintomatico del rinnovarsi di quel ridimensionamento della spesa reale di investimento della Difesa, che scende nuovamente sotto la soglia del 30 per cento della missione e che in buona sostanza dà la misura di un contesto che vede allontanarsi lo sviluppo che un sistema fortemente legato all'evoluzione tecnologica dovrebbe costantemente perseguire.

In realtà, è questo il dato più significativo che emerge dalla comparazione degli stanziamenti definitivi, mentre per quanto attiene alla dinamica di spesa, essa mostra l'elevato livello degli impegni tra i quali vanno considerati quelli sui residui di stanziamento, ancora sia

pur in minima parte presenti nei "programmi pluriennali", che sempre nel programma 6 sono significativamente presenti.

A fronte di un livello sostanzialmente sovrapponibile agli stanziamenti sul fronte della massa spendibile si evidenzia un aumento considerevole dei residui totali 2009 rispetto a quelli iniziali (543 milioni di euro corrispondenti a circa il 16 per cento dei residui iniziali).

Una spiegazione immediata è rinvenibile nello scostamento tra i pagamenti totali e gli impegni totali, scostamento che è di ben 754 milioni di euro. Lo scostamento tra i pagamenti e le autorizzazioni di cassa che sono parzialmente riferite ai residui, è ancora più elevato, raggiungendo 872 milioni di euro.

Pertanto, anche in un contesto di forte diminuzione degli stanziamenti definitivi, va registrata una evidente vischiosità della dinamica di spesa.

L'analisi dei primi quattro programmi corrispondenti alle forze armate ed alla "spesa di esercizio" indica invece una contenuta diminuzione dei residui totali rispetto a quelli iniziali che va dal 28,18 per cento del primo programma (Carabinieri), al 12,3 per cento per il secondo programma (Esercito), al 16,7 per cento per il terzo programma (Marina), all'11,5 per cento per il quarto programma (Aeronautica).

I dati relativi agli andamenti dei residui indicano peraltro che la consistenza degli stessi rimane significativa anche a fronte di una sostanziale corrispondenza degli stanziamenti di competenza del programma Carabinieri, di una diminuzione in termini marginali per Esercito e Marina e Aeronautica (la diminuzione più sensibile è quella dell'Esercito, per 57 milioni di euro peraltro su un totale di 5.042 milioni).

Per quanto attiene ai costi delle "missioni militari di pace" l'andamento del 2009 ha indicato un deciso miglioramento per le tipologie di spesa riconosciute e per la dimensione dei finanziamenti, che ha consentito di limitare l'incidenza sul bilancio ordinario della difesa.

Pertanto, come viene confermato nel successivo approfondimento, non può dirsi che tali costi abbiano inciso definitivamente sul bilancio. Semmai, hanno influito sulla modulazione delle spese imputate alla missione i ritardi nella disponibilità effettive delle risorse.

Un esempio al riguardo è dato dalla quota di circa 170 milioni di euro che si rinviene tra i residui totali del programma 8 e che viene conservata per il 2010.

Per quanto attiene all'analisi finanziaria per categorie economiche va detto che per la Difesa le più significative sono, oltre ovviamente a quella dei Redditi da lavoro dipendente, che presenta un'incidenza preponderante (oltre il 60 per cento del bilancio è costituito da spesa per il personale), cosa questa naturale per gran parte delle amministrazioni, ma che per la Difesa non era la categoria più importante essendo prevalente nella precedente classificazione economica la categoria IV (Acquisto di beni e servizi) ora ripartita tra i Consumi intermedi e gli Investimenti fissi lordi.

Risultando comunque poco significativa la prima, si focalizza l'attenzione sulle altre due categorie.

CATEGORIA DI SPESA: II CONSUMI INTERMEDI

(in migliaia)

Programma		Residui Iniziali	Variazioni dei residui	Residui Definitivi iniziali	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali
1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	57.976,83	20.000,00	77.976,83	258.064,29	277.941,37	304.296,84	284.214,00	51.611,54
2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	250.985,36	35.235,05	286.220,41	468.179,48	502.463,96	592.115,45	460.768,39	280.519,25
3	Approntamento e impiego delle forze navali	130.569,38	17.209,95	147.779,33	217.702,18	234.227,78	299.925,76	226.656,08	132.052,27
4	Approntamento e impiego delle forze aeree	249.993,91	32.555,00	282.548,91	400.044,79	432.276,73	449.144,15	420.576,76	255.632,77
5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	94.550,46	0,00	94.550,46	113.484,25	112.107,13	150.819,19	103.989,84	99.976,93
6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	464.170,57	0,00	464.170,57	1.497.993,50	1.487.612,72	1.774.258,10	1.452.916,13	483.041,94
8	Sicurezza militare	8.575,80	0,00	8.575,80	0,00	0,00	8.575,80	8.575,80	0,00
	Totale Generale	**1.256.822,30**	**105.000,00**	**1.361.822,30**	**2.955.468,49**	**3.046.629,69**	**3.579.135,29**	**2.957.697,00**	**1.302.834,69**

Nell'ambito del programma 6 si concentra la gran parte degli stanziamenti della categoria (il 50,7 per cento del totale), il livello degli impegni è sostanzialmente sovrapponibile (99,3 per cento) a quello degli stanziamenti ed i pagamenti raggiungono il 97,7 per cento degli impegni. L'andamento dei residui è in limitata crescita (4 per cento); si confermano quindi le osservazioni già formulate in precedenza.

Analogo discorso va fatto anche per i primi quattro programmi, che peraltro incidono in misura sensibilmente inferiore sulla spesa della categoria, tranne che per il primo programma relativo all'Arma dei carabinieri nel quale, la dinamica appare più efficace sul piano dei pagamenti, anche sul fronte dei residui.

CATEGORIA DI SPESA: XXI INVESTIMENTI FISSI LORDI

(in migliaia)

Programma		Residui definitivi Iniziali	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni Totali	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali
1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza	38.263,46	37.490,56	36.668,27	50.639,22	25.453,57	49.846,32
2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	8.937,61	6.822,16	6.754,55	10.122,16	7.417,47	8.337,46
3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.170,59	991,54	996,90	1.725,60	1.250,25	905,86
4	Approntamento e impiego delle forze aeree	7.175,49	6.520,70	6.458,67	12.284,42	7.692,19	5.339,33
6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	1.433.300,81	2.884.927,95	2.868.954,20	2.271.373,76	2.198.733,96	2.062.604,31
	Totale Generale	**1.488.847,96**	**2.936.752,90**	**2.919.832,58**	**2.346.145,16**	**2.240.547,45**	**2.127.033,28**

Per quanto attiene alla categoria "investimenti lordi fissi...", si ripropone in termini ancor più rilevanti la preponderanza del programma 6 che pressoché totalizza le risorse della categoria con il 98,2 per cento, ed un alto livello di impegni al quale non corrisponde un adeguato livello di pagamenti, con la conseguenza di un aumento molto rilevante di residui rispetto a quelli iniziali che raggiunge il 42,9 per cento.

E' quindi in questa categoria che si determinano gli scostamenti più rilevanti e che condizionano il bilancio complessivo della Difesa.

2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

2.1. 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 (nella relazione sul rendiconto 2008 è stato realizzato uno specifico approfondimento sul Fondo-scorta e sulle contabilità speciali[1]) come sussista un rischio nell'utilizzazione costante di strumenti che devono esprimere esigenze finalistiche per supplire a deficienze di cassa od anche degli stanziamenti di competenza.

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, come era stato peraltro notato non hanno consentito di compensare il *gap* 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 2009, sono i seguenti, con le corrispondenti ripartizioni sui C.d.R.:

1. 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 2009 il fondo è stato finanziato per 326.557.880 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Consumi Intermedi	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	15.950.000	0	166.659.618	36.408.208	16.305.931	74.144.723	17.089.400	**326.557.880**

2. 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 2009 il fondo è stato finanziato per 287.309.068 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Mantenimento	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	69.598.859	6.000.000	0	67.693.433	21.410.120	112.766.656	9.840.0000	**287.309.068**

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

[1] Sulle quali impingono in termini considerevoli le risorse destinate al pagamento degli stipendi, attualmente, a differenza delle amministrazioni civili, gestite dall'Amministrazione.

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 2009 il fondo è stato finanziato per 80.772.512 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Accisa	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	78.250	27.750	342.000	25.252.898	7.844.134	14.109.480	33.118.000	**80.772.512**

4. 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 dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato – capitolo 1187

Istituito dall'art. 2, comma 615 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 2009 il fondo è stato finanziato con 43.669.871 euro ed è stato ripartito come segue:

ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

Fondo Riassegnazioni	SMD	Bilandife	Segredifesa	SME	SMM	SMA	Carabinieri	Totale
Assegnato	1.683.882	0	3.586.784	12.206.483	8.901.470	13.067.245	4.224.007	**43.669.871**

5. Fondo per il finanziamento delle missioni internazionali – capitolo 1188

Istituito dall'art. 1, comma 1240, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (finanziaria 2007), per il 2009 il Fondo ha previsto per la Difesa una dotazione di complessivi 1.177,4 milioni, resi disponibili in tre tranche successive nei mesi di marzo (200 milioni), maggio (530,9 milioni), novembre (451,9 milioni). Una quarta tranche di importo pari a 170,02 milioni è stata attribuita con il decreto legge 4 novembre 2009, n. 152, convertito in legge 29 dicembre 2009, n. 197,; tuttavia, atteso che il consequenziale decreto di finanziamento del Ministero dell'economia e delle finanze è stato firmato il 31/12/2009 e in pari data registrato dalla Corte dei Conti, non vi è stata la possibilità di ripartire tale fondi sui capitoli di spesa che, pertanto, non sono stati impegnati e sono stati mantenuti in bilancio nel conto residui, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della citata legge 197/2009, per essere utilizzati nell'esercizio finanziario 2010.

Con l'istituzione del Fondo si è voluto distinguere il bilancio ordinario, e le relative risorse, da un bilancio definibile "straordinario", in quanto non oggetto di materia di programmazione strategica perché legato ad una situazione geopolitica - geostrategica sempre in corso di evoluzione.

Le assegnazioni sono state ripartite fra gli organi programmatori con manovre di bilancio "*ad hoc*" che, con gli attuali sistemi informatici a disposizione, permettono di "tracciare" i volumi assegnati per le esigenze rappresentate sui capitoli e piani di gestione in sede di programmazione delle spese.

2.2. Le riassegnazioni

La problematica delle riassegnazioni merita una rivisitazione sul piano normativo, superando le attuali limitazioni che impediscono all'Amministrazione di avere effettivi ritorni economici dalle attività produttive e dalla prestazione di servizi e che hanno determinato il ricorso alle permute ed alla costituzione di Difesa Servizi S.p.A..

Nel corso del tempo, la situazione si è modificata in termini di limitazioni sempre maggiori all'effettiva riassegnabilità dei proventi al bilancio Difesa

Particolarmente significative sono state, al riguardo, le disposizioni della legge finanziaria 2008 (art. 2, comma 615-616-617, legge 24 dicembre 2007, n. 244).

In considerazione, infatti, della sostanziale finalizzazione delle riassegnazioni alla spese rientranti nei "redditi da lavoro dipendente", solo la particolare disposizione del comma 616, ha consentito di ridimensionare il grande scostamento tra riassegnazioni richieste e concesse, con l'istituzione di un apposito fondo (capitolo 1187) con una dotazione che, per l'anno 2009, è stata pari a 43,7 milioni.

In pratica ben 13,8 milioni, rappresentati dai proventi dell'attività produttiva e di resa di servizi della Difesa non sono stati oggetto di riassegnazione.

(valori assoluti)

FLUSSO DELLE RIASSEGNAZIONI CON NORME ATTUALI (di limitazione alla riassegnabilità ai sensi dei commi 615-616-617 dell'art. 2 legge n. 244/2007) (Esercizi finanziari 2008 e 2009)			Volumi delle riassegnazioni con normartiva previgente
	Anno 2008	Anno 2009	Anno 2007
Totale richieste riassegnazione "Categoria 1"	99.752.740,00	96.705.215,00	
Totale riassegnazione ricevute "Categoria 1"	99.656.379,00	83.320.522,00	
Differenza (somme non riassegnate dal MEF)	96.361,00	13.384.693,00	
			238.582.732,00
Totale richieste prelevamento dal FONDO cpt. 1187	69.161.383,00	57.462.840,00	
Totale prelevato dal FONDO cpt. 1187	56.582.000,00	43.669.871,00	
Differenza (incidenza negativa derivante applicazione dei C. 615-616-617 art. 2 della legge n. 244/2007)	12.579.383,00	13.792.969,00	
TOTALE GENERALE RICHIESTE DI RIASSEGNAZIONE	168.914.123,00	154.168.055,00	236.562.732,00
TOTALE GENERALE RIASSEGNATO	156.238.379,00	126.990.393,00	236.562.732,00

3. Gli immobili della Difesa

Con la legge 662/1996, al fine di consentire al Ministero della difesa di reperire le risorse finanziarie necessarie ad avviare un processo di riorganizzazione delle Forze armate, venne concessa la possibilità di derogare a tale principio generale, consentendo al Ministero di procedere direttamente ad alienare gli immobili individuati con apposito Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, stabilendo la quota di riassegnazione dei relativi proventi in 1.400 miliardi di lire.

L'evoluzione normativa sulla dismissione degli immobili in uso al Ministero della difesa ha successivamente e progressivamente ridotto il "livello di autonomia" e solo con la legge n. 133/2008 (art. 14-*bis*) sono state introdotte nuove procedure per la valorizzazione-permuta-alienazione-gestione del patrimonio infrastrutturale della Difesa, simili a quelle di cui alla citata legge n. 662/1996. Infine, la legge finanziaria per il 2010 consente al Ministero della difesa, come ulteriore possibilità, la facoltà di costituire fondi immobiliari con apporto di propri immobili, al fine di finanziare il programma di riorganizzazione delle Forze armate.

Al riguardo occorre, comunque, evidenziare che tutti gli immobili da assoggettare alle procedure in parola devono essere individuati di concerto con l'Agenzia del demanio che, preventivamente, accerta la sussistenza di eventuali esigenze di "uso governativo" che possano essere soddisfatte con gli immobili proposti dalla Difesa per alienazione, valorizzazione, permuta o gestione. In tal senso la citata Agenzia ha palesato la necessità di destinare al soddisfacimento delle esigenze istituzionali di altri Ministeri alcuni degli immobili contenuti in un primo elenco sottoposto al suo parere.

Al riguardo, peraltro, non vi sono stati significativi passi avanti, rispetto alla situazione descritta con riferimento all'esercizio 2008.

Certamente va fatto cenno, sia alla circostanza che l'Agenzia del Demanio abbia segnalato l'interesse di altre Amministrazioni agli immobili della Difesa, sia alla questione, ormai di grande rilevanza, del cosiddetto "Federalismo demaniale".

La legge n. 42/2009, in materia di federalismo fiscale, all'art. 2 conferisce al Governo la delega ad emanare uno o più decreti legislativi, al fine di assicurare l'autonomia gestionale delle

Regioni, delle Provincie e dei Comuni. In occasione del Consiglio dei Ministri del 17 dicembre 2009 è stato approvato lo schema del primo decreto legislativo relativo al trasferimento di beni immobili agli Enti locali, attualmente alla Camera dei Deputati (AC 196) per il previsto parere.

Per quanto attiene ai beni immobili in uso al Ministero della difesa, l'art. 5, comma 4, prevede la possibilità di trasferire a Comuni, Province, città metropolitane e Regioni che ne facciano richiesta beni immobili "comunque in uso al Ministero della difesa", individuati con "decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro della difesa, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per le riforme per il federalismo ... in quanto non ricompresi tra quelli utilizzati per le funzioni di difesa e sicurezza nazionale, non oggetto delle procedure di cui all'art. 14-bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e di cui all'art. 2, comma 628, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, nonché non funzionali alla realizzazione dei programmi di riorganizzazione dello strumento militare finalizzati all'efficace ed efficiente esercizio delle citate funzioni, attraverso gli specifici strumenti riconosciuti al Ministero della difesa dalla normativa vigente".

Un aspetto di rilievo è quello della valorizzazione del patrimonio immobiliare, della quale si parla, specificamente, sia nella parte dedicata all'organizzazione del Ministero ed, in particolare, di Difesa Servizi S.p.A., sia nel contesto delle iniziative intraprese dalle Forze armate, con il ricorso alle permute di beni e servizi - nella specie mettendo a disposizione siti per utilizzazioni economiche dei medesimi e, quindi, generatrici di proventi per la Difesa – e nella prospettiva di rendere autonomi alcuni enti e stabilimenti della Difesa, come gli Arsenali della Marina militare.

Sempre nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare, va segnalata la specifica tematica della vendita degli alloggi di servizio e dei relativi programmi di acquisizione, soprattutto con riguardo alle disposizioni della legge finanziaria 2008 che (all'art.2, commi 627-631) che prevedevano l'adozione di un apposito regolamento attuativo di un programma pluriennale per la costruzione, l'acquisto e la ristrutturazione degli alloggi di servizio.

Al riguardo, è ormai definito il decreto interministeriale che approva detto regolamento ed è in attesa di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale[2].

Sempre con riferimento a tale tema, va fatto un cenno conclusivo al riconoscimento del diritto di opzione prioritaria, a favore delle cooperative edilizie costituite da personale appartenente alle Forze armate e di polizia, sull'acquisto dei beni destinati alla vendita confiscati a organizzazioni criminali[3].

---

[2] Di rilievo sono gli articoli 7 e 8:
In sintesi, l'articolo 7:
- definisce i criteri di vendita degli alloggi non più funzionali alle esigenze istituzionali, così come individuati dagli Stati Maggiori delle Forze armate;
- indica le incombenze del Ministero della difesa;
- individua i soggetti che hanno diritto all'acquisto dell'usufrutto o alla continuazione della conduzione dell'alloggio;
- fissa le riduzioni del prezzo di vendita per l'esercizio del diritto di opzione;
- stabilisce i criteri sulla base dei quali un immobile può essere definito "di particolare pregio";
- individua le modalità di stipula dei contratti e le conseguenze della mancata stipula, dovuta a inadempimento o a violazione di oneri comportamentali previsti dal regolamento medesimo;

Il successivo articolo 8 disciplina le modalità e i criteri di vendita degli alloggi in esame con il sistema d'asta, definendo gli atti da porre in essere a cura della Direzione Generale dei lavori e del demanio, nonché degli Stati Maggiori.

[3] La legge 31 maggio 1965, n. 575, recante "Disposizioni contro la mafia", come modificata dalla legge 7 marzo 1996, n. 109, e dalla legge finanziaria 2007, prevede che i beni confiscati alla mafia possano essere mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato per finalità di ordine pubblico, giustizia e protezione civile, nonché per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, Agenzie fiscali, Università statali, Enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, ovvero trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della Provincia o della Regione.

In tale quadro, l'art. 2, comma 52, della legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), ha apportato modifiche alla legge 575/1965; in particolare, dopo aver disposto che i beni confiscati, di cui non sia possibile effettuare la destinazione o

4. I programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio

Come nelle precedenti relazioni e sia pure in forma sintetica è opportuno segnalare gli sviluppi di alcuni programmi d'armamento che consentono di misurare la capacità dinamica della Difesa, in un contesto di continua evoluzione tecnologica e di rilievo sia per la nostra industria nazionale in settori nei quali la ricerca tecnologica raggiunge i più alti livelli in termini di ricaduta industriale anche per usi civili, sia per la presenza strategica italiana nell'ambito della cooperazione internazionale.

Tali programmi, nella nuova classificazione rientrano nel "programma 6 – pianificazione generale delle Forze armate e approvvigionamenti militari" e vanno riferiti alle Direzioni generali che, nell'ambito del C.d.R. Segretariato generale, esprimono il livello più elevato, sia delle professionalità ed esperienze tecnologiche, sia del *Procurement*.

A fronte di un impatto di rilievo sul sistema economico, va detto che non è particolarmente elevato quello finanziario a carico del bilancio della Difesa che ha subito notevoli ridimensionamenti nel corso degli ultimi esercizi.

Le tabelle che seguono consentono di verificare l'incidenza della spesa di investimento diretta all'ammodernamento ed al rinnovamento degli armamenti, sull'intero bilancio della Difesa.

BILANCIO PREVISIONALE MINISTERO DIFESA PER FUNZIONI
ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

	(in milioni)
FUNZIONE DIFESA (Esercito, Marina, Aeronautica)	14.339,50
FUNZIONE SICUREZZA PUBBLICA (Arma dei Carabinieri)	5.529,20
FUNZIONI ESTERNE	116,40
TRATTAMENTO DI AUSILIARIA	309,20
TOTALE	20.294,30

FUNZIONE DIFESA
ARTICOLAZIONE DEGLI STANZIAMENTI PER SETTORI

	(in milioni)
PERSONALE	9.556,30
ESERCIZIO	1.887,90
INVESTIMENTO	**2.885,30**
TOTALE	**14.339,50**

Tale incidenza, sul previsionale 2009, è stata del 14,22 per cento sull'intero bilancio della Difesa e del 20,12 per cento sulla Funzione Difesa.

Nell'analisi, piuttosto sintetica, dei Programmi d'armamento, si è ritenuto di privilegiare quei programmi che presentano carattere fortemente innovativo e quelli che incidono in termini sensibili sul sistema complessivo per la loro ampiezza e valenza strategica e sono in una fase molto avanzata.

PROGRAMMA MISSILISTICO "MEDIUM EXTENDED AIR DEFENCE SYSTEM" (MEADS)

La finalità del programma è di sviluppare, in cooperazione con Germania e Stati Uniti d'America, un sistema missilistico di difesa aerea a protezione di obiettivi vitali (civili e militari) e delle forze di manovra contro la minaccia costituita da missili tattici-balistici e contro bersagli a propulsione esogena, compresi i missili da crociera (Cruise Missiles)[4].

---

il trasferimento per le finalità di pubblico interesse precedentemente indicate, sono destinati alla vendita, tale norma ha stabilito che il personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia può costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni destinati alla vendita, di cui sopra.

[4] Il programma è articolato nelle seguenti fasi:

Ogni fase prevede la negoziazione e sottoscrizione di MoU (Memorandum of Understanding[5]) dedicati.

Attualmente sono in corso le attività previste nell'ambito del contratto "Design & Development" (D&D), firmato nel Maggio 2005 dall'Agenzia NATO NAMEADSMA (a nome e per conto delle tre Nazioni) e dal consorzio internazionale transatlantico MEADS International Inc.(MI). Il costo di tale fase è stimato in circa 561 milioni.

Una "Preliminary Design Review" (PDR) del sistema, iniziata nel 2006, si è positivamente conclusa alla fine del 2007.

La Review è stata svolta secondo un approccio di tipo "incrementale" che ha previsto la verifica della maturità del disegno sia con riferimento ai sotto-sistemi che costituiscono il MEADS (specificatamente Lanciatore, Radar di Ricerca e Multifunzione, Sistema di Comando e Controllo, ecc.), che a livello di sistema integrato.

La finalizzazione della fase di D&D permetterà di valutare adeguatamente lo sviluppo di un sistema altamente innovativo e dalle caratteristiche tecniche particolarmente complesse.

PROGRAMMA PZH2000 (PANZERHAUBITZE 2000)

Nell'ambito dei provvedimenti volti ad ammodernare la componente artiglieria terrestre, al fine di sostituire l'obsoleto semovente M109 (in servizio dagli anni 70) con un sistema d'arma tecnologicamente moderno e più rispondente ai mutati scenari di impiego, nel dic. 2002 la Direzione Generale Armamenti Terrestri, su mandato dello Stato Maggiore dell'Esercito, ha stipulato un contratto con il Consorzio IVECO - OTOMELARA (CIO) per la fornitura di 70 obici PzH2000 (sistema d'arma sviluppato dalla Soc. tedesca KRAUSS MAFFEI WEGMAN) e del relativo supporto logistico, denominato "Garanzia Estesa", per un valore complessivo di 647 milioni.[6]

Al contratto è seguito un Atto Aggiuntivo (del 29 dic. 2005) che recepisce le indicazioni della società tedesca, produttrice del semovente in parola, circa alcune modifiche migliorative del sistema d'arma nonché talune implementazioni nazionali da apportare sul semovente.

Al termine delle attività che hanno portato al rilascio del certificato di omologazione del PzH2000 da parte della DGAT, nel giugno 2007 il semovente è stato introdotto in servizio, con contestuale inizio della distribuzione dei primi esemplari alle unità della F.A., il cui termine è previsto per settembre 2010.

In sintesi, l'obiettivo di dotare l'artiglieria terrestre di un sistema d'arma moderno e tecnologicamente avanzato è ormai pressoché conseguito. La piena capacità operativa delle unità equipaggiate con il PzH2000 sarà conseguita con il completamento della distribuzione del semovente alle unità operative nonché con la finalizzazione di tutte le attività addestrative a beneficio degli equipaggi operatori e del personale preposto alla manutenzione del sistema d'arma (entro dicembre 2011).

---

a) definizione e validazione del Progetto ("Project Definition and Validation – PD/V): iniziata nel 1996 e conclusasi al 31 Dicembre 1999;

b) fase di riduzione dei rischi ("Risk Reduction Effort" - RRE): periodo inizialmente previsto 2000-2002, effettivo giugno 2001 – marzo 2004;

c) fase di disegno e sviluppo del sistema MEADS ("Design & Development" – D&D). La fase è iniziata nel 2004 e la sua conclusione è prevista nel 2013.

d) produzione e supporto in servizio, a partire dal 2014.

[5] Accordi internazionali non soggetti a ratifica parlamentare.

[6] Il programma di approvvigionamento è stato articolato secondo le seguenti principali attività:

a) acquisizione di due obici da parte del Consorzio dalla linea di produzione tedesca per consentire la realizzazione della configurazione "nazionale" del sistema e, al termine dell'attività, l'avvio della produzione dei restanti sistemi d'arma;

b) addestramento del personale della F.A. mediante lo svolgimento di specifici corsi, inclusi nel contratto, a cura del Consorzio medesimo;

c) svolgimento delle prove di impiego operativo;

d) introduzione in servizio del semovente;

e) distribuzione dei sistemi d'arma agli Enti ed ai Reggimenti della F.A..

PROGRAMMA FSAF/PAAMS

a) Nella seconda metà degli anni '80 gli Stati Maggiori dell'Esercito e della Marina italiani e gli Stati Maggiori dell'Esercito, dell'Aeronautica e della Marina francesi hanno definito un requisito operativo per un sistema missilistico antiaereo navale a difesa di punto (SAAM/IT e SAAM/FR), un sistema antiaereo terrestre a medio raggio (SAMP-T) ed un sistema antiaereo navale a medio raggio (SAMP-N) utilizzanti blocchi di base comuni[7].

Il 5 dicembre 1989 è stato firmato l'Accordo Particolare n. 1 per l'avvio della Fase 1 del programma FSAF riguardante lo sviluppo dei sistemi SAAM e SAMP-T e lo studio di fattibilità e definizione di un sistema navale a medio raggio (SAMP-N). Quest'ultimo sistema è poi evoluto nel PAAMS (Principal Anti-Air Missile System), destinato ad armare la nuova classe di Fregate antiaeree Classe Orizzonte (Nave Doria e Nave Duilio).

Attualmente il programma è nella Fase 3[8], che riguarda la produzione ed il mantenimento in esercizio del sistema. Il contratto formalizzato nel 2003 da OCCAR (Organisation Conjointe de Coopération en Matière d'ARmement), l'agenzia contraente che agisce su delega dei quattro Paesi fondatori dell'Agenzia (Italia, Francia, Germania ed UK), prevede per l'Italia la fornitura entro il 2013 di:

b) 5 sezioni SAMP/T con la relativa dotazione di missili Aster 30 e supporto logistico per l'EI. Tale fornitura consentirà di equipaggiare n. 2 reggimenti di artiglieria, attualmente dotati di sistema HAWK;
c) missili Aster 15/30, unitamente al relativo supporto logistico, per i sistemi SAAM/IT e PAAMS di Nave Cavour, Nave Doria, Nave Duilio:
d) una prima aliquota di Aster 30 destinata ad armare le FREMM (Fregate della Marina militare).

I sistemi di guida e di lancio per le Unità navali sono stati acquisiti con specifici contratti stipulati dalla Direzione generale degli armamenti navali. Il costo totale della Fase 3 è stimato in complessivi 1.025 milioni.

La cooperazione internazionale con la Francia, avviata nel 1988, è stata gestita da un Ufficio di Programma, con sede a Parigi. A seguito dell'istituzione dell'OCCAR, l'Ufficio, con l'Accordo Amministrativo firmato il 16 giugno 1999, si è trasformato in Divisione di Programma, entrando a far parte di OCCAR EA. Tale cooperazione è stata successivamente estesa al Regno Unito, con l'adesione di quest'ultimo al programma SAMP-N con l'emendamento n. 1 al MoU Base del 1995.

Il programma, caratterizzato da una complessa fase di ricerca e sviluppo dovuta all'elevato livello tecnologico del sistema d'arma, è ormai nella fase conclusiva.

Tra la fine del 2012 e il primo trimestre 2013, sono infatti previsti la consegna della 5^ sezione operativa e il completamento delle attività addestrative delle squadre operative e del personale preposto al sostegno logistico di aderenza, nonché la consegna degli ultimi missili destinati alle Unità navali.

5. Programma "missioni militari di pace"

La partecipazione italiana alle operazioni internazionali di pace è autorizzata dal Parlamento con appositi provvedimenti legislativi che assicurano alle Forze armate e all'Arma

---

[7] Per l'Italia, il programma trova la sua origine e motivazione nell'esigenza operativa di:

- sostituire il sistema missilistico per la difesa aerea HAWK, in servizio dagli anni '60, con un nuovo mezzo antiaereo ed antimissile di concezione avanzata (SAMP/T), caratterizzato da un elevato contenuto tecnologico e da elevata flessibilità/mobilità, in grado di fronteggiare, su 360°, una minaccia multi bersaglio (fino a 10 aerei contemporaneamente da missili balistici lanciati entro i 600 km);
- armare le nuove Unità navali della Marina militate con un sistema missilistico di difesa antiaereo idoneo a fronteggiare l'attuale minaccia.

[8] La Fase 1 - sviluppo dei sistemi SAAM e SAMP-T - si è conclusa nel 2003.

- La Fase 2 del programma, riguardante i lavori di preparazione della serie, di industrializzazione e di logistica nonché l'adeguamento tecnologico del sistema auto-direzionale del missile, è stata avviata nel 1997 e si è conclusa, rispettivamente, per la Marina nel 2004 e per l'Esercito nel 2006.

dei Carabinieri la necessaria copertura giuridica e finanziaria agli interventi. In particolare, per quanto concerne il finanziamento delle operazioni, si evidenzia che l'esercizio finanziario 2009 è l'ultimo in cui tale copertura è assicurata con le modalità di cui alla legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), art. 1, comma 1238, istitutiva del fondo per le missioni internazionali (cap. 1188), finanziato per il solo triennio 2007-2009 con una dotazione annua di 1 miliardo di euro.

La costituzione del fondo, sino al 2009, ha da un lato assicurato una ragionevole certezza programmatica sul volume di risorse disponibili, sebbene le reali esigenze operative e le attività autorizzate dai singoli provvedimenti di proroga abbiano imposto integrazioni finanziarie (infatti, nel 2009 l'importo assegnato alla Difesa è stato complessivamente pari a circa 1.348 milioni[9]), dall'altro continua, tuttavia, a non garantire la disponibilità dei fondi con la tempestività necessaria per assicurare in fase di gestione la massima efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa, nonché un'attività gestionale svolta senza soluzione di continuità, al pari di quella operativa.

Ciò è stato posto in evidenza anche nell'ambito dell'esame parlamentare delle proposte di legge in materia di disciplina delle missioni internazionali di pace (AC 1213) e, in particolare, approfondito in sede di audizione del rappresentante MEF che, oltre a evidenziare la tempistica di perfezionamento dei provvedimenti amministrativi di variazione di bilancio rilevata per il periodo 2007-2009, ne ha delineato anche le conseguenze sulle attività di spesa poste in essere dall'Amministrazione.

Si ripropone quindi la questione dell'anticipazione delle risorse finanziarie, a carico del bilancio Difesa per corrispondere gli emolumenti al personale impegnato nelle missioni e sostenere tutte le attività inerenti al supporto logistico ed operativo dei contingenti impiegati nei vari teatri utilizzando gli stanziamenti ordinari di bilancio.

Tale situazione potrebbe trovare una soluzione solamente con la disponibilità, fin dall'inizio dell'esercizio di tutti i fondi assegnati.

Va, peraltro, sottolineato come, con l'art. 6, comma 3, del DL n. 209 del 30.12.2008, siano state parzialmente anticipate le assegnazioni autorizzate dal decreto relativo al primo semestre 2009, per 200 milioni di euro[10].

Nel corso dell'esercizio, le anticipazioni dal bilancio ordinario determinano un continuo assestamento delle attività dovuto all'indisponibilità delle risorse da un lato ed il ricorso a variazioni di bilancio dall'altro e sussiste sempre il rischio di non poter accreditare agli Enti amministrativi periferici le risorse che pervengono alla fine dell'esercizio.

Nell'anno 2009 il rifinanziamento delle missioni è stato autorizzato con tre diversi provvedimenti:

- legge n. 12/2009, per il periodo gennaio–giugno 2009;
- legge n. 108/2009, per il periodo luglio–ottobre 2009;
- legge n. 197/2009, per il periodo novembre–dicembre 2009.

Con l'ultimo dei tre provvedimenti, quello relativo al bimestre novembre–dicembre 2009, è stata anche prevista all'art. 5, comma 3, la possibilità di mantenere in bilancio per l'esercizio finanziario 2010, in conto residui 2009, le somme autorizzate dal provvedimento, pari a circa 170 milioni, non impegnate al 31 dicembre 2009.

---

[9] Di tali volumi finanziari circa 170 milioni, relativi al finanziamento dell'ultimo bimestre 2009 disposto dalla legge 197/2009, approvata in tempi non utili per il loro impiego, sono stati conservati in bilancio per l'esercizio finanziario 2010 quali residui 2009.

[10] Questi fondi, peraltro resi effettivamente disponibili solo alla fine del mese di marzo, sono stati utilizzati quanto per circa 120 milioni per il sostegno di attività improcrastinabili ed urgenti, quali il finanziamento dei contratti per il trasporto strategico con vettori civili (aereo, navale, ferroviario), per la realizzazione di infrastrutture nei vari teatri operativi, per il pagamento dei contratti assicurativi del personale, per le attività connesse alla cooperazione civile-militare a sostegno alle popolazioni locali e dirette al ripristino delle normali condizioni di vita. La quota rimanente, pari a circa 80 milioni di euro, è stata assegnata alle Forze armate e ai Carabinieri e, quindi, destinata a sostenere le attività logistiche ed operative degli assetti.

Va comunque segnalato in termini positivi l'andamento del 2009, in quanto oltre alle assegnazioni necessarie per sostenere i contingenti e gli assetti, sono state finanziate la gran parte delle spese per l'approntamento degli stessi prima dell'invio nei teatri operativi.

E' infatti dal 2009 che, in fase di predisposizione dei provvedimenti legislativi, per la prima volta sono state finanziate, oltre le spese cosiddette vive (quali le diarie al personale ed il sostegno logistico in generale), anche le spese formative e addestrative svolte dai Reparti e dalle Unità in territorio nazionale ed estero, quelle relative alla manutenzione ed all'adeguamento dei mezzi e sistemi d'arma, le spese per la gestione e il mantenimento delle scorte, nonché per l'acquisizione di equipaggiamenti e materiali speciali.

Restano ancora escluse dal finanziamento le cosiddette spese di ricondizionamento e, in particolare, quelle spese riconducibili all'efficienza dei mezzi, equipaggiamenti e materiali usurati o distrutti a causa dell'intensa attività svolta nei teatri operativi o per azioni criminose.

Nel complesso, le risorse assegnate per il finanziamento delle operazioni fuori area, per il periodo gennaio – ottobre 2009, ammontano a circa 1.177 milioni, così suddivise per i tre settori di spesa della Difesa:

- 482 milioni circa per spese di personale;
- 692 milioni circa per spese di esercizio e funzionamento;
- 3 milioni per spese di investimento.

A tali fondi si aggiungono circa 0,6 milioni ricevuti dai Carabinieri per operazioni fuori area per il Ministero dell'Interno e i 170 Milioni allocati sul capitolo 1188 relativi al provvedimento di proroga dell'ultimo bimestre 2009 che, come anticipato, sono stati mantenuti in bilancio per l'esercizio finanziario 2010, in conto residui 2009.

FUORI AREA E.F. 2009 - RIEPILOGO FONDI ASSEGNATI

TOTALE FONDI ASSEGNATI E.F. 2009	1.347.388.742		
FONDI ASSEGNATI		**FONDI NON IMPEGNATI AL 31/12/2009 Mantenuti in Bilancio in conto residui da utilizzare nell'E.F. 2010 ex art. 5 comma 3, legge n. 197/2010**	
I° SEMESTRE 2009 - legge 12/2009	730.907.168	Periodo 1/11-31/12/2009 legge n. 197/2009	170.024.579
DEFINANZIAMENTO DARFUR CON legge 197/2009	-5.443.005		
PERIODO 1/7 - 31/10/2009 - leggge 108/2009	451.900.000		
TOTALE	**1.177.364.163**	**TOTALE**	**170.024.579**

La distribuzione dei finanziamenti in base alle categorie economiche, riportata nella tabella successiva, consente di avere una cognizione più approfondita dell'impatto che hanno i medesimi sul bilancio della Difesa:

STANZIAMENTI FUORI AREA PER CLASSIFICAZIONE ECONOMICA
ESERCIZIO FINANZIARIO 2009

1° SEMESTRE 2009, legge n. 12/2009
- PERIODO 1/7-31/10/2009, legge n. 108/2009
- PERIODO 1/11-31/12/2009, legge n. 197/2009

Stanziamenti per il Ministero della difesa		
Redditi da lavoro dipendente	Totale	511.095.193
Consumi intermedi	Totale	662.234.674
Imposte pagate sulla retribuzione	Totale	659.756
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	Totale	206.721
Trasferimenti correnti ad estero	Totale	200.000
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	Totale	2.967.819
Totale		**1.177.364.163**

Stanziamenti trasferiti dal Ministero dell'interno al Ministero della difesa		
Redditi da lavoro dipendente	Totale	486.111
Consumi intermedi	Totale	123.298
Totale		**609.409**

Stanziamenti conservati al 2010 quali residui 2009		
Totale		**170.024.579**
Totale stanziamenti e.f. 2009		**1.347.998.151**

E' di tutta evidenza come le attività prettamente operative e logistiche delle Forze armate, svolte nelle operazioni fuori area e per addestrarsi all'impiego, ricadano per oltre il 50 per cento sui "consumi intermedi", la categoria sulla quale si concentrano provvedimenti di riduzione del bilancio.

In conclusione, l'attuale disciplina di finanziamento delle missioni internazionali di pace appare più rispondente, rispetto al passato, alle esigenze del Ministero della difesa, per quanto concerne le modalità di definizione delle risorse assegnate in riferimento agli impegni in corso, ma sussiste, come si è detto, la questione dei tempi tecnici per la disponibilità concreta delle risorse.

Sul punto, l'Amministrazione sottolinea l'utilità dello strumento delle contabilità speciali, riconfermato nella sua autonomia dal vigente Regolamento per l'amministrazione della Difesa, approvato con d.P.R. del 21 febbraio 2006, n. 167, ma messo fortemente in discussione dalla stessa Riforma del bilancio introdotta dalla legge n. 196/2009.

La Corte, al riguardo, si è espressa costantemente, in particolare nella precedente relazione, sottolineando come la disponibilità di flussi di cassa da destinare alle esigenze operative non deve costituire una tendenza talmente consolidata da ricorrere normalmente al ripianamento delle "deficienze di cassa" sulle predette contabilità, determinando di fatto, con uno strumento di flessibilità che consente di affrontare le emergenze, una reale rigidità dell'intero bilancio della Difesa.

Ben diversa è l'esigenza di perseguire con idonei strumenti amministrativi l'effettiva e tempestiva disponibilità degli stanziamenti autorizzati sul bilancio del Dicastero della Difesa, e l'applicazione di particolari misure di flessibilità per il rapido reindirizzo delle assegnazioni, qualora la situazione operativa lo renda necessario ed indispensabile.

L'incidenza sul bilancio della Difesa dell'attività di concorso all'Ordine Pubblico

La Corte ritiene opportuno dedicare una particolare attenzione alle attività svolte dalle Forze armate nelle funzioni relative alla sicurezza del territorio.

Esse, infatti, non sono state impegnate solo nelle Missioni Internazionali di pace, ma, a partire dalla metà del 2008, è stato disposto dall'art.7-bis, comma 1, del decreto-legge 23 maggio 2008, n. 92, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 125, recante "Misure urgenti in materia di pubblica sicurezza", l'impiego di un contingente non superiore a 3.000 unità con finalità di prevenzione della criminalità, per svolgere servizi di vigilanza a siti e

obiettivi sensibili, nonché di perlustrazione e pattuglia in concorso insieme alle Forze di polizia, secondo il piano di impiego, adottato con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della difesa.

In particolare, dal 1° gennaio 2009 al 3 agosto 2009, sono state impiegate 1.000 unità per vigilanza ai centri immigrati, 1.000 unità per vigilanza a obiettivi sensibili e 1.000 unità per servizi di pattugliamento.

Successivamente, l'art.24, comma 74, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, ha autorizzato dal 4 agosto 2009, la proroga, per due ulteriori semestri, del cennato piano di impiego, per complessive 4.250 unità di personale militare, entro il limite di spesa di 27,7 milioni di euro per l'anno 2009 e 39,5 milioni di euro per l'anno 2010.

In attuazione del citato comma 74 dell'art. 24 del decreto-legge n. 78 del 2009, il 3 agosto 2009 è stato adottato un ulteriore piano di impiego che prevede l'utilizzo di un contingente di 1.270 militari per vigilanza ai centri per immigrati, 1.513 militari per vigilanza a obiettivi sensibili e 1.467 militari per servizi di pattugliamento. Il relativo servizio è stato avviato a partire dal 4 agosto 2009.

Gli oneri per l'impiego del personale militare delle Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri, sono costituiti da un'"indennità onnicomprensiva", attualmente, alla stessa stregua dell'indennità di ordine pubblico prevista per le Forze di polizia, pari 26,00 euro per il personale fuori-sede e di 13,00 euro per il personale in sede, al netto dei contributi a carico dello Stato. Nel computo degli oneri è stato considerato l'impiego di 1.750 unità fuori sede e 2.500 unità in sede. Ai suddetti volumi sono stati aggiunti i contributi a carico dello Stato (ritenute INPDAP ed IRAP).

A detto personale è stato corrisposto un compenso per lavoro straordinario per una media pro-capite di 14,5 ore mensili.

Altri oneri attengono al "Funzionamento" ed essi riguardano il vitto, il costo degli automezzi, dei servizi generali, di equipaggiamento e vestiario ed una *una tantum* per i trasferimenti.

Circa 3,1 milioni sono rimasti a carico del bilancio della Difesa, mentre dal 1° gennaio al 3 agosto 2009, con riferimento a 3.000 unità, il MEF ha disposto assegnazioni per 31,2 milioni di cui:

- 19,9 milioni circa dal "fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine";
- 4,5 milioni circa dal "fondo di riserva per le spese impreviste";
- la rimanente quota, fino alla concorrenza degli originali 31,2 milioni circa, mediante integrazione nell'ambito dell'assestamento di bilancio 2009.

Tali stanziamenti si sono resi disponibili per le Forze armate solo nel corso dell'estate 2009.

Come già rilevato per le missioni internazionali, anche in questo caso ha inciso sul bilancio ordinario la tardiva disponibilità degli stanziamenti.

Con la citata proroga, sono stati 27,7 milioni sui due nuovi capitoli di bilancio (1215 e 1216), appositamente istituiti, di fatto disponibili solo fine novembre.

La distribuzione degli stanziamenti, per categorie economiche è la seguente:

OPERAZIONE "STRADE SICURE"
ESERCIZIO FINANZIARIO 2009
CLASSIFICAZIONE ECONOMICA -STANZIAMENTI

STANZIAMENTI CON PROVVEDIMENTI NORMATIVI AD HOC		
Redditi da lavoro dipendente	Totale	46.505.151
Consumi intermedi	Totale	10.872.112
Imposte pagate sulla retribuzione	Totale	1.484.652
Totale stanziamenti con provvedimenti normativi		**58.861.915**

6. La *governance* del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa

La questione di una "*governance*" univoca per il settore industriale della Difesa è sempre sul tappeto ed, al riguardo, va detto che si registrano alcuni eventi che, peraltro, non hanno portato ad una sensibile modificazione del quadro complessivo.

Una maggiore consapevolezza di perseguire scelte coerenti si trae, ad esempio, dalla soppressione dell'Ufficio per la gestione degli enti industriali della Difesa (UGGEATI), disposta dal d.P.R. 3 agosto 2009, n.145 del quale si è detto nella parte relativa alle innovazioni organizzative e dall'analisi condotta sia sugli "Armipolo" i poli di mantenimento delle armi, di cui si è detto nella passata relazione, da parte del C.A.I.D., in ordine all'economicità della loro sussistenza, sia su altri Enti, avviati sostanzialmente alla dismissione (intesa in questo caso come chiusura degli Stabilimenti).

Per quanto attiene agli arsenali della Marina militare, la cui "*governance*" è stata demandata al Comitato Riconversione Arsenali Marina Militare (C.R.A.M.M.) costituito, presso il Ministero della Difesa, con il d.m. 27 Aprile 2009[11], vanno registrati notevoli progressi, in quanto dall'emanazione della prima relazione del 29 luglio 2009 si è passati al Piano industriale, la cui sintesi è stata presentata con gli organigrammi alle organizzazioni sindacali il 16 novembre successivo.

Il disegno proposto prevede:

- un Organismo centrale che svolge il ruolo di "Holding " delle Funzioni Centrali strategico-programmatiche;
- 2 Unità produttive (Arsenali) "maggiori" (La Spezia e Taranto) ed 1 Unità Produttiva (Arsenale) "minore" (Augusta), che hanno piena delega e responsabilità sulla esecuzione delle lavorazioni/manutenzioni/ produzioni.

Tale ipotesi, definita "2+1", è, in sostanza, la risultante della combinazione delle scelte strategiche indicate dalla Forza Armata, in ordine alla dislocazione del naviglio con le valutazioni connesse all'impatto socio - economico del Piano.

La configurazione "industriale" finale del Sistema Arsenali, proposta del CRAMM, si sviluppa nel medio lungo periodo (5-7 anni): tale obiettivo viene raggiunto attraverso una serie di provvedimenti che, nel tempo e con *steps* intermedi nel breve periodo (da 1 a 3 anni) e nel medio-lungo periodo (3- 7 anni), tendano alla situazione ideale industriale e che, comunque, sin dal principio costituiscano motivo di efficientamento della struttura.

La strategia proposta si svolge essenzialmente lungo le seguenti fasi:

---

[11] I compiti assegnati al CRAMM sono i seguenti:

a. elaborare gli schemi dei provvedimenti normativi regolamentari e statutari necessari per la costituzione di un Organismo pubblico ispirato a una gestione industriale degli arsenali sulla base dei principi di economicità e redditività;

b. definire delle regole di governance tese ad armonizzare la visione industriale con le esigenze operative della Difesa;

c. sviluppare le ipotesi di piano industriale, con l'individuazione delle potenziali risorse strumentali e finanziarie, anche sulla base delle possibilità previste dall'articolo 14 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, così come convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;

d. elaborare uno schema di contratto di lavoro con connotazioni "industriali".

1^ Fase (da 1 a 3 anni):

Diretta ad orientare gli Stabilimenti secondo un ridimensionamento (di circa il 30 per cento) delle funzioni amministrative di staff e di supporto avente per obiettivo una prima evoluzione migliorativa del Rapporto tra costi diretti ed indiretti e procedendo ad un turn-over che garantisca il livello delle funzioni e delle attività ritenute strategiche.

2^ Fase (da 3 a 5 anni)

Mirata ad attivare progressivamente la struttura organizzativa di base cosiddetta "Modello a 35 Unità" (Naviglio di costruzione post 2000), destinandovi personale adeguatamente preparato che sia stato formato se proveniente dalle risorse pre-esistenti oppure di nuova assunzione. L'attivazione della struttura deve avvenire in maniera "modulare" inserendo, *in progress*, singoli moduli organizzativi completi.

La struttura organizzativa così gradualmente attivata costituisce il nucleo attorno al quale viene progressivamente costruita la struttura organizzativa finale.

3^ Fase (da 5 a 7 anni)

Diretta all'evoluzione verso il dimensionamento qualitativo e quantitativo pieno della struttura cosiddetta a "Naviglio complessivo totale" anche in questo caso secondo modalità "modulare" raggiungendo per singoli moduli organizzativi il dimensionamento completo previsto. L'attivazione completa di tale struttura deve essere oggetto di verifica continua nel tempo in funzione dell'effettiva entrata in servizio delle Unità Navali di costruzione post 2000 e dei "ritorni dal campo" della loro presenza in servizio.

Una problematica particolare riguarda l'ipotesi di contratto di lavoro con connotazioni "industriali", formulata con specifico riguardo al settore Arsenali e presentata insieme al Piano Industriale.

E' stato realizzato, al riguardo, un elaborato che tenesse conto anche del d.lgs. 150/2009 e che individua gli istituti contrattuali ritenuti critici in vista della missione industriale degli Stabilimenti e degli Enti e prospetta possibili soluzioni di modifica ed integrazione delle singole clausole contrattuali, facendo riferimento al CCNL vigente per il comparto 'Enti pubblici non economici'.

Va sottolineato, come la scelta sia comunque quella di mantenere un polo decisionale, sia pure orientato alla strategia, collocato ad un livello superiore a quello dei singoli Arsenali, per i quali appare ormai conseguita l'opzione relativa alla costituzione di Enti pubblici economici.

Rimane quindi da definire tale configurazione nel cui contesto troverà collocazione anche la gestione dei rapporti di lavoro. E' questa, in fondo, una situazione analoga a quella dell'Agenzia Industrie Difesa.

Una sensibile differenza sta nell'omogeneità del sistema degli arsenali che consente quella programmazione di cui si è detto.

E', a questo punto, naturale chiedersi se costituisca una scelta funzionale la creazione di una nuova *Holding* dell'Area industriale della Difesa, quando presenta già queste caratteristiche, perlomeno sul piano sostanziale proprio l'Agenzia Industrie Difesa la cui evoluzione ed i cui risultati vengono analizzati di seguito.

6.1. L'evoluzione dell'Agenzia Industrie Difesa

Nella passata relazione si era sottolineato come fosse rinvenibile, in un contesto congiunturale che aveva anche scontato una *due diligence* del bilancio che ne aveva fortemente ridimensionato il risultato d'esercizio, fosse apprezzabile un approccio dinamico e maggiormente tarato sulle caratteristiche delle singole entità, progettando nuove entrature nel mercato concorrenziale, basate sulle peculiari caratteristiche di ognuna di esse (solo nel caso di Baiano e Spoleto è riscontrabile un'area produttiva omogenea), e cercando le possibili *Partnership* con imprenditori privati.

In tale ambiente - caratterizzato dal contenimento del passivo del risultato di gestione, dovuto ad una significativa diminuzione dei costi di produzione, a fronte di un valore di produzione che ha limitato il peggioramento, rispetto al consuntivo 2008, indicato nel piano operativo 2009 – sono state acquisite commesse significative.

Un cenno particolare merita la collaborazione dello Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze con il Ministero della salute per la produzione in capsule del farmaco antivirale Oseltamivir, utilizzato nei confronti dell'influenza umana A/H1N1.

A livello più generale si è sviluppata l'attività di riconversione e potenziamento (che potrebbe anche portare ad una nuova configurazione societaria) prefigurata dal documento di indirizzo strategico approvato dal Ministro nel gennaio 2009, del quale si è detto nella passata relazione, nel sottolineare il cennato cambiamento di rotta che persegue il graduale affrancamento dal contributo statale. Va anche considerato che il 31/12/2011 scade la proroga della Convenzione tra Ministero ed Agenzia.

La revisione dell'assetto industriale delle unità, e la eventuale successiva riconfigurazione di alcune stesse in forma societaria, è funzionale al loro mantenimento in servizio, in vista dell'accertamento dei risultati raggiunti da parte dell'autorità vigilante, previsto allo scadere della proroga concessa fino al 31/12/2011.

Nel corso del 2009, sia pure in una situazione, come si è detto, non certamente favorevole, sono state portate avanti le analisi strategiche, a loro volta prodromiche alle valutazioni dei progetti di investimento e degli accordi di collaborazione con soggetti imprenditoriali privati, finalizzati a nuove iniziative.

Per quanto riguarda lo *Stabilimento Militare Ripristini e Recuperi del Munizionamento di Noceto e lo Stabilimento Militare del Munizionamento Terrestre di Baiano*, verrà completato entro il 2010, lo studio per il potenziamento produttivo e per l'integrazione industriale ed eventualmente organizzativa dei due stabilimenti che verrebbero quindi unificati nel "Polo del Munizionamento e della Demilitarizzazione", di interesse strategico per la Difesa.

Tale Polo sarebbe quindi competitivo, a livello europeo, ed assicurerebbe per gli anni a venire la necessaria capacità di smaltimento degli ingenti quantitativi di munizionamento presenti nei depositi dell'Agenzia e delle Forze armate, nonchè di acquisire commesse internazionali con la potenzialità residua.

In tale ambito è stata già presentata alla Direzione generale degli Armamenti Terrestri un'offerta per lo smaltimento, nel medio periodo, di blocchi di cemento contenenti munizionamento vario, distribuiti in diversi siti sul territorio nazionale. L'offerta è subordinata all'effettuazione degli investimenti necessari; investimenti che incrementerebbero la capacità produttiva ad un livello tale da permettere il raggiungimento dell'economica gestione.

E' infine da evidenziare che è stato sottoscritto un accordo con un'azienda di primaria importanza nel settore della costruzione di impianti per lo smaltimento termico di munizioni ed esplosivi; sulla base del suddetto accordo l'Agenzia offrirà supporto nella fase di commercializzazione di tali impianti.

Lo Stabilimento Militare Propellenti di Fontana Liri, nel 2009, si è aggiudicato una importante gara per la fornitura di nitrocellulosa per dinamite (200 ton da Onex-Algeria).

Per lo *Stabilimento Chimico Farmaceutico Militare di Firenze*, va evidenziato il ruolo svolto per fronteggiare la situazione di emergenza determinatasi per il rischio pandemia da nuova influenza A (H1N1), che si è concretizzato nell'accelerazione della commessa pluriennale - trasformazione del principio attivo Oseltamivir Fosfato in capsule e relativi servizi

- con il completamento della fornitura avvenuto nel 2009 e nei primi mesi del 2010 e nella conclusione di un nuovo significativo contratto per la medesima trasformazione; a tale scopo sono pianificati importanti investimenti per porre in atto un adeguato potenziamento e efficientamento delle capacità di produzione, controllo e stoccaggio.

Per lo *Stabilimento Grafico Militare di Gaeta*, è stato sviluppato il progetto, di cui si è fatto cenno nella passata relazione, diretto a farne l'ente cui affidare i processi di "dematerializzazione", In effetti, nel corso del 2009, è stato completato lo studio di fattibilità - per la costituzione di un Centro di dematerializzazione degli archivi, con l'ulteriore effetto di recuperare e valorizzare gli edifici che verranno utilizzati. Nel secondo semestre del 2010 è previsto presso Gaeta l'avvio di un Progetto Pilota, di durata triennale, finalizzato alla dematerializzazione degli archivi e al recupero degli edifici di una grande caserma situata in un quartiere residenziale di Roma.

Lo *Stabilimento Militare di Torre Annunziata* e *l'Arsenale Militare di Messina* sono interessati alla riconversione ad usi civili ed alla successiva vendita sul mercato civile di materiali dismessi dalla Difesa.

Al momento è stata avviata la fase sperimentale, con l'intento di estendere successivamente l'attività a volumi di riconversione molto maggiori.

Anche per uno stabilimento che, in passato, veniva citato per la sua antieconomicità gestionale (cosa peraltro piuttosto diffusa) lo *Stabilimento Militare Produzione Cordami di Castellammare di Stabia* (la cosiddetta *Maricorderia*), sono previste opzioni di impiego, sia come Museo[12], sia per la realizzazione di un centro di ricerca nel settore dei cordami che consentirebbe di incrementare la presenza dello Stabilimento nel settore della diportistica, impiegando costantemente circa 20 unità lavorative. In tal senso va un accordo *in itinere* con un imprenditore privato.

Sul piano gestionale del recupero di costi generali, è stata effettuata per tutte le Unità dell'Agenzia una rinegoziazione a livello centrale dei contratti di fornitura di energia elettrica, in precedenza formalizzati dai singoli stabilimenti.

Tale attività, condotta in collaborazione con Finmeccanica Group Services, con la quale è stato sottoscritto un accordo quadro di collaborazione, si è dimostrata di notevole efficacia, producendo economie di scala complessivamente intorno all'11 per cento rispetto ai costi globali pregressi.

L'esperimento, seppure di limitata dimensione sotto il profilo economico, è risultato di interesse per il suo specifico risultato positivo, suscettibile di eventuali sviluppi.

Il risultato economico dell'AID

A livello consolidato di Agenzia si evidenzia un valore della produzione pari a 33,17 milioni, a fronte della previsione di 33,14 milioni.

Rispetto all'esercizio finanziario precedente, il 2009 si è chiuso con una diminuzione del valore della produzione (-8,9 per cento) dovuta fondamentalmente allo stato di generalizzata crisi economica, che ha manifestato ripercussioni soprattutto sul bilancio della Difesa; una parziale compensazione si è verificata grazie alla migliore capacità di penetrazione nel mercato concorrenziale dimostrata dall'Agenzia. Un'analisi più accurata mostra che, rispetto al 2008, mentre i ricavi provenienti dal mercato dall'area dell'amministrazione sono diminuiti del 18 per cento, quelli provenienti da altri committenti sono aumentati del 14 per cento, raggiungendo così il 23 per cento del valore totale della produzione (contro il 18 per cento del 2008).

I costi della produzione manifestano una diminuzione del 6,5 per cento, essenzialmente legata all'utilizzo del fondo rischi ed al ricorso, pur limitato, al "fondo oneri" accantonato nel 2008. Pertanto, a livello operativo, si evidenzia un miglioramento del 4,1 per cento; per quanto attiene alla gestione, tenuto conto della riduzione dei proventi finanziari correlata al deposito delle disponibilità eccedenti nel conto infruttifero intestato all'Agenzia presso la Tesoreria dello Stato e degli oneri straordinari appostati nel 2008 relativi alla svalutazione dei crediti Difesa dei

[12] "Museo della corda e della nave".

passati esercizi, si evidenzia un miglioramento del 5,9 per cento rispetto all'esercizio finanziario 2008.

Per quanto concerne gli aspetti più significativi, riguardanti sul piano economico i singoli stabilimenti, si sottolinea, in particolare, che nel 2009 lo stabilimento Chimico Farmaceutico di Firenze ha confermato per la seconda volta il pareggio di bilancio, oltre alla progressiva riduzione della perdita operativa nel corso degli anni, a partire dal 2001, con particolare rilievo per gli ultimi tre anni. I risultati conseguiti sono il frutto di un costante e consistente incremento dei ricavi, in particolare provenienti da altre Pubbliche Amministrazioni, quali il Ministero della Salute e l'Agenzia Italiana del Farmaco, nonché da privati.

Si riporta, di seguito, una sintesi dei principali dati:

(in migliaia)

CONTO ECONOMICO RICLASSIFICATO (valori di euro)	Consuntivo 2008	Piano operativo 2009	Consuntivo 2009
Valore della produzione	36.396,0	33.138,3	33.169,3
Costi della produzione	71.567,6	67.735,5	66.887,3
Risultato operativo	**-35.171,6**	**-34.597,2**	**-33.718,0**
Proventi/(oneri) finanziari	**696,2**	**29,6**	**12,7**
Proventi/(oneri) straordinari	**-1.343,2**	**0,0**	**1,8**
Risultato di gestione	**-35.818,5**	**-34.567,6**	**-33.703,5**

La gestione finanziaria

Dal punto di vista finanziario la gestione ha risentito dei forti tagli che la legge finanziaria ha apportato al contributo dello Stato, sia per sostenere gli oneri gestionali (il cosiddetto funzionamento) che sono stati ridotti del 17,7 per cento, che per gli investimenti, ridotti del 19,4 per cento rispetto al 2008.

Con riferimento alla situazione di cassa, la disponibilità dell'AID è aumentata nel corrente esercizio. Infatti, per quanto riguarda il rimborso degli oneri di produzione per le commesse conferite dall'A.D., si sono registrati incassi di rilievo pari a 11,14 milioni a parziale saldo dei crediti relativi alle lavorazioni effettuate dal 2006 al 2009. Se si aggiungono all'esposizione dell'AD del 2008 i crediti per gli oneri di produzione maturati nel 2009, la situazione creditoria nei riguardi dell'AD, al netto dei sopradetti incassi e dei riaccertamenti dei crediti pregressi (-1,21 milioni), risulta pari a circa 11,24 milioni.

Rimane invariato il debito dell'AD per gli oneri anticipati dall'AID tra il 2002 ed il 2005, che porta l'ammontare complessivo dei crediti dell'Agenzia a circa 14,96 milioni.

Nel 2008 è stata istituita la contabilità separata per le attività svolte, secondo convenzione, a favore dell'AD e per le attività rivolte ad altri committenti. Ciò ha consentito di documentare, ai fini fiscali, l'attività esente e quella soggetta all'imposizione diretta, portando così in detrazione circa 520.000 euro di Iva.

La gestione operativa

Accanto alle *best practices* citate, va segnalato che, tendenzialmente le commesse della Difesa sono diminuite se non annullate, con il paradosso di una diminuzione di quello che doveva rappresentare lo "zoccolo duro" per l'Agenzia, nonostante l'emanazione della direttiva SMD "Modalità e procedure per la gestione delle commesse all'AID da parte degli enti della Difesa".

Mentre si registra un incremento del volume d'affari sul mercato esterno, grazie ai ricavi conseguiti dagli stabilimenti di Firenze, Fontana Liri e Messina, in parte controbilanciati dalla netta diminuzione dei ricavi da privati registrati dallo stabilimento di Castellammare di Stabia.

Gli investimenti

Com'è noto, un problema rilevante per l'Agenzia era l'originaria impossibilità di destinare risorse agli investimenti, una palese contraddizione della natura di soggetto

industriale. Va quindi considerata positivamente l'autorizzazione di investimenti per 3,33 milioni di euro:

(in migliaia)

INVESTIMENTI	Piano delle autorizzazioni 2009	Investimenti autorizzati nel 2009
Baiano	214,0	230,0
Noceto	521,0	611,0
Torre Annunziata	356,0	358,5
Fontana Liri	732,3	600,6
Castellammare	128,0	97,6
Firenze	590,0	740,0
Gaeta	236,1	226,1
Messina	695,0	460,0
Sede	200,0	11,2
Totale	**3.672,4**	**3.335**

Per lo stabilimento di Firenze, 530.000 euro sono stati autorizzati sui fondi derivanti dalle commesse assegnate dal Ministero della salute (Trasformazione Oseltamivir Fosfato e servizi accessori, Produzione Potassio Ioduro e Servizio di custodia Relenza), in quanto i relativi investimenti sono strettamente funzionali allo svolgimento delle stesse.

Gli investimenti sono stati così distribuiti:

(in migliaia)

CATEGORIE INVESTIMENTI	Autorizzati nel 2009
A NUOVE INIZIATIVE PRODUTTIVE O POTENZIAMENTO - realizzazione di un Programma, di una nuova iniziativa produttiva o potenziamento di una linea di produzione;	767,6
D MANTENIMENTO CAPACITA' - necessità di sostituzione (obsolescenza) o di ripristino di attrezzature, macchine ed impianti;	248,8
E ADEGUAMENTI A NORME DI LEGGE, SOCIALI, SICUREZZA - sicurezza e tutela dell'ambiente originati da obblighi di legge o da accordi sindacali	2.318,6
Totale	**3.335**

Un'ultima notazione non può non riguardare i risultati della gestione operativa, distinti per stabilimenti, al fine di avere una percezione del rapporto, in sede di consuntivo, con le previsioni, evidenziando il valore della produzione, i costi della produzione ed infine il risultato operativo e di gestione.

TABELLA A

VALORE DELLA PRODUZIONE

(in migliaia)

Stabilimento	Piano operativo 2009	Consuntivo 2009	Delta Cons./ Piano Operativo
Baiano	4.860,3	5.357,6	*10,2%*
Noceto	3.799,9	3.433,0	*-9,7%*
Torre Annunziata	5.369,3	3.763,2	*-29,9%*
Fontana Liri	3.759,3	3.531,4	*-6,1%*
Castellammare	796,5	837,3	*5,1%*
Firenze	10.252,9	10.688,6	*4,2%*
Gaeta	1.005,0	590,9	*-41,2%*
Messina	3.295,0	4.978,9	*51,1%*
Totale stabilimenti	**33.138,3**	**33.180,8**	***0,1%***
Direzione Generale	0,0	1,3	
Subforniture interne	0,0	-12,7	
Totale Agenzia	**33.138,3**	**33.169,3**	***0,1%***

TABELLA B

COSTI DELLA PRODUZIONE

(in migliaia)

Stabilimento	Piano operativo 2009	Consuntivo 2009	Delta Cons./ Piano Operativo
Baiano	10.877,2	10.973,4	*0,9%*
Noceto	5.300,5	3.981,0	*-24,9%*
Torre Annunziata	8.863,7	8.991,8	*1,4%*
Fontana Liri	9.234,2	8.994,0	*-2,6%*
Castellammare	4.178,1	4.258,6	*1,9%*
Firenze	10.190,3	9.933,0	*-2,5%*
Gaeta	5.597,1	5.327,5	*-4,8%*
Messina	11.815,2	12.718,7	*7,6%*
Totale stabilimenti	**66.056,4**	**65.177,9**	***-1,3%***
Direzione Generale	1.679,1	1.722,2	*2,6%*
Subforniture interne	0,0	-12,7	
Totale Agenzia	**67.735,5**	**66.887,3**	***-1,3%***

I costi della Direzione generale risentono della svalutazione dei crediti nei confronti della Amministrazione della Difesa iscritti nell'attivo circolante, dovuta agli accertamenti sia sui crediti risalenti al 2006 sia su quelli del 2007 relativi all'Arsenale de La Maddalena, per 148 milioni.

TABELLA C

RISULTATO OPERATIVO E DI GESTIONE

(in migliaia)

Stabilimento	Piano operativo 2009	Consuntivo 2009	Delta Cons./ Piano Operativo
Baiano	-6.016,9	-5.615,8	*6,7%*
Noceto	-1.500,6	-548,0	*63,5%*
Torre Annunziata	-3.494,4	-5.228,5	*-49,6%*
Fontana Liri	-5.474,9	-5.462,5	*0,2%*
Castellammare	-3.381,6	-3.421,3	*-1,2%*
Firenze	62,6	755,6	*1107,9%*
Gaeta	-4.592,1	-4.736,6	*-3,1%*
Messina	-8.520,2	-7.739,8	*9,2%*
Totale stabilimenti	**-32.918,1**	**-31.997,1**	***2,8%***
Direzione generale	-1.679,1	-1.720,9	*-2,5%*
Risultato operativo	**-34.597,2**	**-33.718,0**	***2,5%***
Proventi finanziari	29,6	12,7	
Proventi straordinari	0,0	1,8	
Risultato di gestione	**-34.567,6**	**-33.703,5**	***2,5%***

In conclusione, è apprezzabile l'azione dinamica posta in essere dall'Agenzia, alla costante ricerca di soluzioni in grado di aumentare il valore della produzione e di diminuire, progressivamente, la dipendenza dal bilancio della Difesa.

Si riscontra una sostanziale diversità, nella nuova gestione, iniziata nello scorso esercizio, che evidenzia un approccio orientato all'ottimizzazione delle caratteristiche industriali degli stabilimenti, tenendo conto delle loro peculiarità e, quindi della concreta possibilità di inserirsi nel mercato concorrenziale.

Va anche sottolineato come continui ad esistere una certa vischiosità da parte dell'Amministrazione ad utilizzare l'Agenzia ed i suoi stabilimenti per le sue esigenze.

Appare, infatti, incoerente che, proprio in una fase nella quale l'Amministrazione intende affidarsi ad una società *in house* (Difesa Servizi S.p.A.), per un'area consistente di attività dirette alla soddisfazione delle sue esigenze, la stessa Amministrazione mostri una certa resistenza ad avvalersi degli stabilimenti in portafoglio all'Agenzia, nonostante la citata Direttiva indichi tale via quale prioritaria.

7. Considerazioni conclusive

L'analisi della Missione "Difesa e sicurezza del territorio" implica considerazioni che attengono, per la sostanziale coincidenza della missione con il Ministero della difesa, all'organizzazione del Ministero stesso.

Pertanto, nel rinviare, per l'analisi di dettaglio, a quanto evidenziato nella parte della relazione dedicata al ministero, va, in questa sede, sottolineato come sia in atto una rilevante fase di organizzazione che presenta un ampio spettro di opzioni e che investe sia l'amministrazione, come struttura, sia le sue articolazioni che, per la loro natura industriale, sono oggetto di progetti di riforma che tendono a configurarli come soggetti giuridicamente autonomi.

E' il caso degli Arsenali della Marina militare, per i quali l'Amministrazione ipotizza una connotazione di Enti pubblici economici, mentre l'Agenzia Industrie Difesa continua ad esplorare opzioni che, sempre più, consentano aperture degli enti e stabilimenti dalla stessa gestiti al mercato concorrenziale.

Altri Enti e Stabilimenti dovranno trovare, ove ritenuti in grado di generare utili, altra destinazione.

La Corte, nel ribadire l'esigenza di scelte tra loro coerenti che non determinino sovrapposizioni e duplicazioni, con le conseguenti diseconomie, ha analizzato le funzioni, che vanno dal *Procurement* alla valorizzazione del patrimonio e che mirano a generare proventi da destinare al soddisfacimento delle esigenze dell'Amministrazione, che, ai sensi della legge Finanziaria 2010, vengono attribuite a Difesa Servizi S.p.A. ed, anche in questo caso, segnala tale esigenza, ma, ancor prima, quella di assicurare una *governance* effettiva, in ottemperanza ai canoni del "controllo analogo" necessario per configurare correttamente un rapporto di *In house providing* in capo alla società, in conformità con la giurisprudenza europea e nazionale, come dalla Corte affermato, in particolare nella delibera 17/2008/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato[13].

La riorganizzazione non si limita all'Area Industriale, anche perché l'impatto di Difesa Servizi S.p.A. sulle attività del Segretariato generale e dei Centri di responsabilità di Forza armata è piuttosto rilevante ed implica una ripartizione delle competenze e delle funzioni esplicate.

Del resto è in atto una riorganizzazione dell'Area tecnico-amministrativa che, al momento, ha portato soprattutto alla soppressione della Direzione per le telecomunicazioni aerospaziali – Teledife, sulla quale la Corte esprime le sue riserve, in considerazione della disarticolazione dei compiti in essa concentrati, in un contesto ad alta tecnologia.

Del resto, come la Corte ha sottolineato, sono in fase matura ed in alcuni casi in fase conclusiva, importanti programmi d'armamento, mentre operazioni complesse come quella relativa al Wi-Max, mostra la sua onerosità, sia pure economicamente compensata, della modernizzazione anticipata del sistema radaristico, dovuta allo spostamento delle frequenze per liberare quelle destinate agli scopi civili, con le conseguenze operative per l'articolazione degli *switch-off* sul territorio nazionale.

Gli andamenti finanziari dei programmi della missione mostrano un tendenziale miglioramento per quelli riferiti alle forze armate. Non altrettanto può dirsi per il programma 6, dove si concentra, oltre alla spesa di personale, quella di investimento, per il quale si registra un consistente aumento della massa residui, pur in presenza, di una diminuzione degli stanziamenti definitivi.

Tale situazione merita una particolare attenzione anche nella prospettiva di una rimodulazione degli istituti contabili tipici della Difesa, come le contabilità speciali ed i Capitoli-Fondo.

Per quel che attiene al Fondo per le missioni militari di pace, si avverte un significativo miglioramento della sua gestione, non ancora ottimale sotto il profilo della tempestiva

[13] Con questa delibera è stata approvata la relazione conclusiva dell'Indagine "Attività di controllo e vigilanza – *Governance* – del Ministero del lavoro nei confronti di Italia Lavoro S.p.A..

disponibilità delle risorse al medesimo assegnate, ma ritenuto adeguato sotto quello della reale copertura degli oneri affrontati dalla Difesa, che ha nuovi fronti operativi sul piano nazionale, come quello dell'Ordine pubblico.

Permane invece la vischiosità, costantemente segnalata dalla Corte, nell'utilizzazione dei cosiddetti "strumenti di flessibilità", tale da suscitare perplessità, sia per la compatibilità di questi con il sistema delineato dalla legge n. 196/2009 di Riforma del bilancio, sia per l'individuazione della Difesa come una delle amministrazioni, che ne sperimenteranno la prima applicazione.

Le politiche per lo sviluppo e l'innovazione

PAGINA BIANCA

I ministeri

Ministero dello sviluppo economico

1. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari.
2. Assetto organizzativo: *2.1. Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione; 2.2. Dipartimento per l'energia; 2.3. Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica; 2.4. Dipartimento per le comunicazioni:* 2.4.1. Istituto Superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (ISCTI); *2.5. Altri Uffici generali:* 2.5.1. Ufficio per gli Affari generali e per le risorse; 2.5.2. Servizio di Controllo Interno (SECIN): 2.5.2.1. Nuclei di analisi e valutazione della spesa.

1. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari

La tavola sottostante (Tavola 1) espone i dati relativi agli andamenti finanziari della gestione 2009 del Ministero dello sviluppo economico (Mise) che, come verrà illustrato nel prosieguo della Relazione, completa nell'anno il suo definitivo assetto organizzativo. L'esame viene condotto sui dati complessivi, in un paritetico raffronto con quelli del 2008 e, visto che la dotazione di bilancio, iniziale e definitiva, risente in maniera determinante degli effetti del cap. 8425 "Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate (FAS)", l'analisi riguarderà le risorse al netto degli importi previsti per il suindicato capitolo, il quale sarà trattato a parte:

TAVOLA 1

(migliaia di euro)

2008								
Residui iniziali	**Stanziamenti iniziali**	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni effettivi totali**	**Massa spendibile**	**Autorizzazioni definitive di cassa**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**% variazione stanziamenti**
11.187.585	8.026.449	7.088.767	4.714.468	18.276.352	8.426.688	4.894.080	10.540.430	
9.043.665	**4.934.653**	**5.768.350**	**4.714.468**	**14.812.016**	**8.129.796**	**4.894.080**	**7.364.124**	**16,9**

2009								
Residui iniziali	**Stanziamenti iniziali**	**Stanziamenti definitivi**	**Impegni effettivi totali**	**Massa spendibile**	**Autorizzazioni definitive di cassa**	**Pagato totale**	**Residui finali**	**% variazione stanziamenti**
9.136.379	9.862.441	7.223.915	7.074.925	16.360.294	10.845.978	8.049.840	7.802.781	
6.952.542	**3.863.330**	**5.859.987**	**7.074.925**	**12.812.529**	**10.839.069**	**8.049.840**	**4.255.016**	**51,6**

La seconda riga rappresenta gli importi al netto del cap. 8425

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola si rileva, nel riscontro fra i dati del 2008 e 2009, che pur in presenza di una contenuta previsione iniziale rispetto al 2008, pari al 22 per cento circa, lo stanziamento definitivo è salito dell'1,6 per cento passando da 5.768,35 a 5.859,99 milioni di euro, con una consistente variazione fra lo stato di previsione e il definitivo nell'anno in riferimento pari al 51,6 per cento.

Sia l'impegnato che il pagato si presentano in aumento riguardo al 2008 rispettivamente del 50,1 e del 64,5 per cento, mentre i residui diminuiscono nel biennio del 42,2 per cento.

Dall'esame generale dei fenomeni contabili che si sono verificati nel corso del 2009 emerge che sono state attribuite dal MEF le risorse richieste dal Ministero per provvedere all'estinzione dei debiti pregressi. In sede di chiusura si è rilevato che non tutte le somme assegnate sono state utilizzate in quanto, nelle more dell'assegnazione dei fondi, alcune spese improrogabili sono state pagate con riconoscimento di debito[1].

Per quanto riguarda gli impatti sugli aspetti contabili a seguito dell'accorpamento del Ministero va rilevato che essendo stati rinnovati tutti i programmi si è reso necessario armonizzare i centri di costo e di responsabilità, reimputando degli impegni già assunti sui pertinenti capitoli dei nuovi programmi. La tendenza del Ministero è stata comunque quella di far coincidere ogni programma con un singolo centro di costo (ad eccezione del programma 11.5 condiviso da due diversi centri di costo)[2]. In tema di variazioni di bilancio va evidenziato che il Ministero ha effettuato cospicue variazioni[3] che possono costituire in parte sintomo di una carente programmazione, da imputarsi anche al realizzato accorpamento, e per altra parte di difficoltà strutturali. Si evidenzia di seguito il prospetto relativo alle variazioni di bilancio intervenute:

VARIAZIONI DI CASSA

(euro)

Stanziamento Iniziale	Stanziamento Definitivo	Variazioni Definitive	Variazioni per Provv. di Assestamento	Variazioni per Decreto
10.946.874.364,00	10.845.978.470,00	-100.895.894,00	277.208.230,00	-378.104.097,00

VARIAZIONI DI RESIDUI

Accertati	Correnti	Variazioni Definitive	Variazioni per Decreto
10.886.927.899,58	9.136.379.366,58	-1.750.548.533,00	-1.750.548.533,00

VARIAZIONI DI COMPETENZA

Stanziamento Iniziale	Stanziamento Definitivo	Variazioni Definitive	Variazioni per Provv. di Assestamento	Variazioni per Decreto
9.862.440.861,00	7.223.914.582,00	-2.638.526.279,00	4.012.763,00	-2.642.539.042,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

[1] Sono stati effettuati n. 25 riconoscimenti di debito per un totale di € 759.906,70.

[2] L'accorpamento ha riguardato i seguenti programmi:

- CdR Energia - Missione 10 accorpamento dei programmi 10.4 e 10.5 in uno di nuova formulazione.
- CdR Comunicazioni – Missione 15 accorpamento dei programmi 15.5 e 15.6.
- CdR Sviluppo e coesione economica – Missione 17 soppressione del programma 17.17, che confluisce nel programma 11.7, ad eccezione dei capitoli 8371 e 8424 che confluiscono nel programma 28.4.

[3] n. 146 richieste di variazione agli stanziamenti di bilancio riguardanti i capitoli di competenza; n. 212 decreti per l'effettuazione di variazioni compensative tra capitoli e tra articoli emessi ai sensi dell'art. 4 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279.

Va, inoltre, segnalato che nel corso del 2009 le cospicue assegnazioni di risorse di competenza e cassa nel periodo successivo alla chiusura delle operazioni di pagamento e una consistente reiscrizione in bilancio di somme in perenzione amministrativa hanno dato luogo a particolari situazioni di criticità nell'assunzione degli impegni di fine anno. Va, ancora, rilevato che sono state effettuate un elevato numero di reiscrizioni dei residui passivi perenti (oltre duecento); in genere trattasi di provvedimenti relativi ai contributi ex legge 488, per i quali la procedura successiva all'impegno di spesa si conclude mediamente nei 4/5 anni successivi. Di conseguenza, la riduzione dei termini di conservazione dei residui in bilancio a tre anni, in presenza di procedure che richiedono tempi lunghi, ha determinato un notevole accumulo di residui perenti. Relativamente, poi, ai capitoli "fondo", lo stato di previsione del Ministero presenta tre capitoli fondo (1730, 1735, 1740) che sono stati utilizzati per affrontare le necessità inerenti ai consumi intermedi, alla flessibilità di bilancio ed alla riassegnazione di quietanze d'entrata.

In tema di eccedenze di spesa, rispetto agli anni pregressi in cui i tre Ministeri preesistenti avevano eccedenze relative anche ad altre tipologie, nell'anno 2009 sono presenti soltanto spese di personale, in quanto si è provveduto a "sanare" tutte le precedenti che impattavano principalmente sui fitti. Di seguito si allega la situazione complessiva al 31/12/2009:

(euro)

ECCEDENZA	DISPONIBILITA'	DA SANARE
11.043.350,90	5.054.904,44	5.988.446,46

2. Assetto organizzativo

Nel corso dell'esercizio 2009, si è completato il nuovo assetto del Ministero dello sviluppo economico, derivante dall'accorpamento con gli ex Ministeri delle comunicazioni e del commercio internazionale per effetto del DL del 16 maggio 2008 n. 85, convertito in l. 14 luglio 2008 n. 121.

Il d.P.R. 28 novembre 2008 n. 197, recante il regolamento di riorganizzazione del Ministero, ed il d.P.R. 28 novembre 2008 n. 198, di definizione della struttura degli Uffici di diretta collaborazione, sono infatti entrati in vigore il 1° gennaio 2009.

In particolare, il d.P.R. n. 197/2008, nell'ottica di garantire massima funzionalità ed economicità, prevede un'architettura organizzativa basata su quattro Dipartimenti individuati per omogeneità di funzioni, raggruppando per aree affini i compiti e le attività di competenza dei tre Dicasteri preesistenti ed eliminando duplicazioni:

- Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione[4];
- Dipartimento per l'energia;
- Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica;
- Dipartimento per le comunicazioni[5].

Ai quattro Dipartimenti, cui fanno capo 16 Direzioni generali (contro le precedenti 22), si affianca un Ufficio di natura non dipartimentale (Ufficio per gli affari generali e per le risorse), di livello dirigenziale generale, per la gestione unitaria del personale e dei servizi comuni.

La configurazione e realizzazione del nuovo assetto organizzativo è stata completata in data 31 luglio 2009 con il conferimento degli incarichi dirigenziali di livello non generale.

Il processo di modifica dell'assetto organizzativo del Ministero, in sintesi, ha comportato:

- la riduzione della pianta organica da 4.674 unità a 3.970 unità (15 per cento circa). Al 31 dicembre 2009 erano in servizio 3.310 persone;
- la riduzione degli incarichi dirigenziali di livello generale da 33 unità a 29, tutti assegnati;
- la riduzione degli incarichi dirigenziali di livello non generale da 245 unità a 208. Al 31 dicembre 2009 erano in servizio 186 dirigenti di livello non generale;

[4] L'area di competenza dell'internazionalizzazione è delegata ad un Vice Ministro (d.P.R. del 30 giugno 2009).
[5] Le materie di competenza del Dipartimento sono delegate ad un Vice Ministro (d.P.R. del 30 giugno 2009).

- l'accorpamento di 4 strutture dedicate alla gestione delle risorse umane e strumentali in un unico Ufficio, con conseguente accentramento ed omogeneizzazione delle relative gestioni e riduzione del personale inserito in tali strutture da 354 unità a 292 (17,5 per cento in meno), recuperando risorse umane per altri settori del Ministero.

Nella tavola seguente (Tavola 2), viene riportata la situazione del personale in servizio al 31.12.2009, ripartita per Centri di responsabilità e messa a raffronto con la dotazione organica:

TAVOLA 2

	PERSONALE PRESENTE AL 31/12/2009							Dotazione organica d.P.R. n. 197/2008
Qualifica	Uffici di gabinetto	Dipartimento impresa e internazionalizzaz.	Dipartimento energia	Dipartimento sviluppo e coesione	Dipartimento comunicazioni	Ufficio affari generali	Totale	
Dirigenti I fascia	2	8	5	6	7	1	29	29
Dirigenti II fascia	11	67	21	50	26	11	186	208
Personale aree	207	661	130	533	1.320	244	3.095	3.733
TOTALE	220	736	156	589	1.353	256	3.310	3.970

Fonte: MISE

In tema di risparmi di spesa, vanno sottolineate:

- la riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione, per i quali, con il d.P.R. n. 198/2008 si è data formale attuazione al principio di unicità della struttura, previsto dal DL n. 85/2008, convertito in legge 14 luglio 2008, n. 121, con la conseguente riduzione delle stesse da 3 (di cui 2 Gabinetti ed 1 Segretariato generale) a 1;
- la razionalizzazione delle risorse strumentali del Ministero, con particolare riferimento al parco immobiliare, destinato ad essere significativamente ridotto.

Nel corso del 2009, con l'entrata a regime del nuovo Ministero, l'attività del Gabinetto e degli uffici di diretta collaborazione è stata finalizzata alla creazione di una serie di strumenti di coordinamento, il primo dei quali è costituito dalla "Conferenza permanente dei Capi dei Dipartimenti del Ministero", prevista dall'art. 2, comma 3, del d.P.R. n. 197/2008 con cadenza settimanale e con la funzione di traduzione degli indirizzi politici in attività legislativa e amministrativa di coordinamento generale sulle questioni comuni di particolare rilievo nonchè di proposizione nei confronti del Ministro.

Altro strumento è l'attività di *reporting*, monitoraggio ed analisi realizzate con il Servizio di Controllo interno, che fa da supporto all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo. I report prodotti sono a cadenza mensile, per confluire in documenti temporalmente più ampi.

Tra le priorità perseguite nell'anno 2009 ed alle quali s'improntano anche le azioni intraprese all'inizio del 2010, vanno evidenziate l'attività di recupero di risorse di provenienza sia nazionale che comunitaria, le riforme (incentivi, Camere di commercio, enti di internazionalizzazione) e la progettualità (progetti di riconversioni industriali, piani di rilancio economico, ammodernamento delle reti di nuova generazione), argomenti che troveranno approfondimento nella parte relativa all'esame delle Missioni e Programmi.

A fronte del quadro finora descritto sussistono fattori di criticità, uno dei quali è rappresentato dalla difficoltà di unificare, con costi contenuti, il sistema informativo. La complessità della organizzazione ministeriale, d'altra parte, derivante dall'accorpamento di strutture diverse per esperienza e mentalità, richiede necessariamente che i vari sistemi di flussi informativi possano dialogare tra loro per facilitare la messa in campo di nuove sinergie.

In proposito, si riportano di seguito (Tavola 3) i principali dati finanziari di competenza relativi alle spese per acquisti informatici, ripartiti per CDR, da cui si rileva un aumento consistente dello stanziamento definitivo rispetto al preventivo, pari al 31,7 per cento e una incidenza del pagato sull'impegnato pari al 46,7 per cento:

TAVOLA 3

(migliaia di euro)

CDR	Capitolo	Missione (Programma)	Stanziamenti iniz. comp.	Stanziamenti def. comp.	Impegni c/comp.	Pagamenti c/ comp.
Affari G. e Risorse	1400-7031-7033	32 (3-4)	1.538	2.133	1.971	684
Dip. Comunicaz.	2505-4321-4091-2670-4571-3350	15 (5-6-7-8) 17 (18) 18 (10)	8	37	32	15
Dip. Energia	3580-7600-3536-7601-3537-7326	10 (4-5) 17(14)	111	502	310	56
Dip. Impresa e Internazionaliz.	2169-7328-2167-7325-1232-2700-7609-2440-7352	11(5-6) 12(4) 16(4-5)	578	626	254	88
Dip. Sviluppo e Coesione	2224-7583-3631-7486-8385	11(7) 17(17) 28(4)	2.344	2.861	2.833	1.823
Gabinetto	1150-7000	32(2)	390	385	313	5
TOTALE			**4.969**	**6.544**	**5.713**	**2.671**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Altro aspetto focalizzato dalla Corte riguarda le spese per acquisto di beni e servizi che rispetto al 2008 sono aumentate, passando da 41,4 a 77,5 milioni di euro. Tale aumento risente, in parte, come si rileva dalla Tavola seguente (Tavola 4), delle somme destinate alla estinzione dei debiti pregressi per 22,9 milioni di euro, nonché per il pagamento di fitti.

TAVOLA 4

(migliaia di euro)

Capitolo	Missione	Programma	CdR	Stanziamenti iniz. comp.	Stanziamenti def. comp.	Variazione % stanz.def./ stanz.iniz.	Impegni conto comp.	Pagamenti conto comp.
1091	32	2	Gabinetto	1.910	3.798	98,8	3.768	2.896
			di cui debiti pregressi	*0*	*150*		*150*	*150*
1335	32	3	Affari generali e risorse	2.795	16.986	507,7	16.902	16.029
			di cui debiti pregressi	*0*	*13.173*		*13.153*	*12.913*
2645	15	5	Dip.Comunicaz. (*)	237	1.923	711,4	1.837	1.421
4319	15	6	Dip.Comunicaz.	138	161	16,7	138	109
3991	15	7	Dip.Comunicaz.	73	117	60,3	116	90
2499	15	8	Dip.Comunicaz.	146	160	9,6	157	108
4451	17	18	Dip.Comunicaz.	172	233	35,5	204	168
3348	18	10	Dip.Comunicaz.	30	164	446,7	65	49
			Totale	**796**	**2.758**	**246,4**	**2.517**	**1.945**
			di cui debiti pregressi	*4*	*459*		*352*	*295*
3540	10	4	Dip.Energia (**)	159	5.370	3.277,4	4.516	2.342
3532	10	5	Dip.Energia	127	777	511,8	747	675
3533	17	14	Dip.Energia	36	142	294,4	124	56
			Totale	**322**	**6.289**	**1.853,1**	**5.387**	**3.073**
			di cui debiti pregressi	*0*	*1.832*		*1.222*	*1.216*
2158	11	5	Dip.Impresa e internazionaliz.	559	3.411	510,2	3.254	1.666
2159	11	6	Dip.Impresa e internazionaliz.	134	17.461	12.930,6	16.125	1.304
1227	12	4	Dip.Impresa e internazionaliz.	246	1.428	480,5	1.337	1.227
2661	16	4	Dip.Impresa e internazionaliz.	239	374	56,5	344	246
2225	16	5	Dip.Impresa e internazionaliz.	586	651	11,1	524	328
			Totale	**1.764**	**23.325**	**1.222,3**	**21.584**	**4.771**
			di cui debiti pregressi	*0*	*2.662*		*1.794*	*1.788*
2220	11	7	Dip.Sviluppo e coes.	491	8.131	1.556,0	6.795	6.144
3629	17	17	Dip.Sviluppo e coes.	78	1.375	1.662,8	1.364	1.356
5235	28	4	Dip.Sviluppo e coes.	3.789	14.836	291,6	13.081	9.648
			Totale	**4.358**	**24.342**	**458,6**	**21.240**	**17.148**
			di cui debiti pregressi	*0*	*4.602*		*3.530*	*3.118*
			Totale 2009	**17.279**	**77.498**	**348,5**	**138.409**	**89.233**
			di cui debiti pregressi	*4*	*22.878*		*20.201*	*19.480*
Dati complessivi relativi 2008			Ex Ministero Sviluppo economico	9.510	28.921		26.283	22.635
			Ex Ministero Commercio int.	2.280	3.304		2.540	1.621
			Ex Ministero Comunicazioni	5.776	9.217		8.062	4.907
			Totale 2008	**17.566**	**41.442**	**135,9**	**36.885**	**29.163**

(*) Trasferimenti di risorse per gli Ispettorati territoriali e riassegnazione di fondi dall'entrata per attività in conto terzi.

(**) Assegnate risorse per euro 4.033.621,19 in applicazione dell'art. 110, Legge n. 239 del 23 agosto 2004.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

A completamento dell'assetto organizzativo, si ritiene opportuna una succinta descrizione delle strutture dipartimentali, che rappresentano Centri di responsabilità, articolate, in base

all'art.3 del d.P.R. n. 197/2008, in Direzioni Generali che costituiscono altrettanti Centri di costo. Ai Capi Dipartimento, con la "Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009" (d.m. 9 luglio 2009), il Ministro ha assegnato, nell'ambito delle priorità politiche e dei programmi di competenza, obiettivi strategici, a loro volta ripartiti in obiettivi operativi, affidati alle Direzioni Generali, unitamente alla gestione delle risorse finanziarie necessarie per la loro realizzazione.

2.1. Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione

Il citato d.P.R. ha attribuito al Dipartimento le funzioni di promozione della competitività e dell'internazionalizzazione del sistema produttivo, di tutela e sviluppo della proprietà industriale e intellettuale, di lotta alla contraffazione, di tutela dei consumatori e di promozione e regolazione della concorrenza di mercato.

La struttura del Dipartimento, a sua volta, è articolata in 6 Direzioni Generali.6

La legge di bilancio 2009 ha assegnato al Dipartimento le Missioni 11, 12 e 16 con i relativi Programmi7.

2.2. Dipartimento per l'energia

La riorganizzazione del Ministero ha comportato una trasformazione organizzativa profonda anche per la struttura competente in materia di energia, che si è concretizzata nell'istituzione del Dipartimento per l'energia, articolato, a sua volta, in tre Direzioni generali.[8]

La nuova struttura dipartimentale ha tra le finalità primarie il rafforzamento della politica energetica del Paese a cui sono aggiunte ulteriori competenze, tra cui la reintroduzione dell'utilizzo della fonte energetica nucleare, lo sviluppo delle energie rinnovabili, il rilancio delle tecnologie innovative.

La legge di bilancio 2009 ha assegnato al Dipartimento le missioni 10 e 17 con i relativi programmi[9].

---

[6] Direzione generale per la politica industriale e la competitività (DGPIC)
Direzione generale per la lotta alla contraffazione - Ufficio Italiano Brevetti e Marchi (DGLC-UIBM)
Direzione generale per le piccole e medie imprese e gli enti cooperativi (DGPMIEC)
Direzione generale per il mercato, la concorrenza, il consumatore, la vigilanza e la normativa tecnica (DGMCCVNT)
Direzione generale per la politica commerciale internazionale (DGPCI)
Direzione generale per le politiche di internazionalizzazione e la promozione degli scambi (DGPIPS)

[7] Missione 11 – Competitività e sviluppo delle imprese
Programma 11.5 – Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale-produttivo e della proprietà industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica
Programma 11.6 – Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo
Missione 12 – Regolazione dei mercati
Programma 12.4 - Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori
Missione 16 – Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo
Programma 16.4 – Politica commerciale in ambito internazionale
Programma 16.5 – Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del Made in Italy

[8] Direzione generale per la sicurezza dell'approvvigionamento e le infrastrutture energetiche (DG SAIE)
Direzione generale per le risorse minerarie ed energetiche (DG RIME)
Direzione generale per l'energia nucleare, le energie rinnovabili e l'efficienza energetica (DG ENRE)

[9] Missione 10 – Energia e diversificazione delle fonti energetiche
Programma 10.4 – Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico
Programma 10.5 – Gestione e regolamentazione del settore energetico – nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili – e minerario
Missione 17 – Ricerca e innovazione
Programma 17.14 - Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale

2.3. Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica

Sono attribuite al Dipartimento le funzioni di provvedere alla programmazione, coordinamento, attuazione, monitoraggio e verifica degli interventi per lo sviluppo e la coesione economica e sociale sul territorio nel contesto di una politica regionale unitaria, tra cui il Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) e il Fondo per la competitività e lo sviluppo.

La struttura del Dipartimento si articola in 3 Direzioni generali[10].

Alle dirette dipendenze del Capo Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica opera altresì il Nucleo tecnico di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, istituito con d.lgs 5 dicembre 1997, n. 430.

La legge di bilancio 2009 ha assegnato al Dipartimento le Missioni 11, 17 e 28 con i relativi Programmi[11].

2.4. Dipartimento per le comunicazioni

Il Dipartimento svolge funzioni di promozione, sviluppo e disciplina del settore delle comunicazioni, di rilascio dei titoli abilitativi, nonché di attività di pianificazione, controllo, vigilanza e sanzionatoria. Il Dipartimento, inoltre, svolge funzione di supporto per la vigilanza sulla Fondazione Ugo Bordoni.

La struttura del Dipartimento è articolata in 3 Direzioni generali.[12]

La legge di bilancio 2009 ha assegnato al citato Dipartimento le Missioni 15, 17 e 18 con i relativi Programmi13.

2.4.1. Istituto Superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (ISCTI)

Il citato d.P.R. n. 197/2008 ha posto, sotto la vigilanza del Dipartimento delle Comunicazioni, l'Istituto in argomento, organo di livello dirigenziale generale, di cui all'articolo 32-quater del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, e successive modificazioni, nonché all'articolo 41, comma 1, della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e successive modificazioni.

L'Istituto, in sintesi, rappresenta:

- l'organo tecnico-scientifico del Ministero, nel campo dello sviluppo delle tecnologie delle comunicazioni e dell'informazione, nonché della sicurezza delle reti e della tutela delle comunicazioni, con compiti di studio e ricerca scientifica, anche mediante convenzioni con enti ed istituti di ricerca specializzati nel settore delle poste e delle

---

[10] Direzione generale per la politica regionale unitaria comunitaria (DG PRUC)
Direzione generale per la politica regionale unitaria nazionale (DG PRUN)
Direzione generale per l'incentivazione delle attività imprenditoriali (DG IAI)

[11] Missione 11 - Competitività e sviluppo delle imprese
Programma 11.7 – Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione
Missione 17 - Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione
Programma 17.17 – Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione
Missione 28 – Sviluppo e riequilibrio territoriale
Programma 28.4 – Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate

[12] Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico (DG PGSR)
Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione (DG SCER)
Direzione generale per la regolamentazione del settore postale (DG RSP)

[13] Missione 15 – Comunicazioni
Programma 15.5 – Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione
Programma 15.6 – Normazione, verifiche, certificazioni e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni
Programma 15.7 – Regolamentazione e vigilanza del settore postale
Programma 15.8 – Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione
Missione 17 – Ricerca e innovazione
Programma 17.18 – Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione
Missione 18 – Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente
Programma 18.10 – Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica

comunicazioni, di predisposizione della normativa tecnica, di certificazione e di omologazione di apparecchiature e sistemi, di formazione del personale del Ministero e di altre organizzazioni pubbliche e private. In tale ottica, va sottolineato che l'Istituto ha avviato in collaborazione con le Università e la Fondazione Ugo Bordoni lo sviluppo di alcuni progetti finalizzati allo studio ed alla sperimentazione di tecnologie innovative volte al miglioramento dei servizi di comunicazione offerti ai cittadini. Quale organo di certificazione opera con modalità di esecuzione in conto terzi e di norma permette di introitare consistenti somme a favore del bilancio dello Stato;

- il centro di eccellenza nella specializzazione post-universitaria nel settore delle TLC, operando tramite la Scuola superiore di specializzazione in telecomunicazioni ai sensi del regio decreto 19 agosto 1923, n. 2483, e successive modificazioni.

Il nuovo assetto vede l'Istituto, sotto il profilo economico finanziario, assumere il ruolo di centro di costo nell'ambito del CDR (Dipartimento delle Comunicazioni).

La scelta di incardinarlo nel MISE, nel valorizzare l'Istituto in termini di ampliamento della sfera di attività, ha comportato la necessità sotto il profilo organizzativo di definire e porre in essere nuove modalità operative, ancora in corso, che hanno inciso, nel primo anno di riorganizzazione, sui tempi di definizione e realizzazione dei programmi di ricerca (in tale chiave vanno letti anche i dati finanziari 2009 relativi alla Missione 17 "Ricerca", Programma 10 "Innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della Società dell'informazione", trattata in altro capitolo della Relazione).

L'Istituto è ripartito in uffici ed il personale in servizio, 127 unità, di cui tre Dirigenti e 124 amministrativi nelle varie aree, è composto, per il 70 per cento, da tecnici ed ingegneri dotati di esperienza professionale nel settore.

2.5. Altri Uffici generali

2.5.1. Ufficio per gli Affari generali e per le risorse

Trattasi di struttura di nuova istituzione, di livello dirigenziale generale e di natura extradipartimentale. E' un Ufficio trasversale che supporta i quattro Dipartimenti e riunisce le funzioni assegnate in precedenza a quattro Direzioni generali esistenti presso i Dicasteri accorpati. Nella prima parte dell'anno, l'Ufficio ha risentito più di ogni altro il processo di modifica dell'assetto organizzativo del Ministero in ragione delle significative disomogeneità delle strutture raggruppate, differenti per compiti, criteri organizzativi e processi funzionali, ma nel corso degli ultimi mesi ha dato impulso alle misure volte alla semplificazione delle procedure amministrative interne e alla digitalizzazione dei documenti, nonché alla razionalizzazione ed al risparmio nell'allocazione del personale di tutto il Dicastero, in atto distaccato presso strutture diverse.

Allo scopo di ottenere un contenimento dei costi ed una migliore utilizzazione delle risorse umane, strumentali e finanziarie, all'Ufficio è stata affidata la gestione unificata delle spese a carattere strumentale di competenza del Gabinetto, ad eccezione di alcune tipologie di spesa per le quali, in considerazione del carattere strettamente collegato all'attività istituzionale dell'organo politico, si è ritenuto opportuno conservare la gestione nell'ambito del Gabinetto.

2.5.2. Servizio di Controllo Interno (SECIN)

Nella Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2009, l'art. 5 nell'illustrare il "Sistema di monitoraggio e riprogrammazione" delinea i compiti del Servizio, incentrati sul monitoraggio dell'attività amministrativa, sull'accertamento dello stato di realizzazione degli obiettivi e sulle valutazioni delle richieste, avanzate dai Centri di Responsabilità, di rimodulazione e riprogrammazione degli obiettivi, intendendo per la prima la modifica nell'articolazione operativa, per la seconda la modifica del risultato. In tale contesto, nel corso dell'anno 2009, il SECIN ha svolto la sua funzione di supporto all'attività di indirizzo politico-amministrativo e di programmazione strategica, dalla Direttiva 2009 all'Atto di Indirizzo 2010. Infatti, dopo una prima fase di coordinamento delle strutture operative, il

Servizio ha elaborato la Direttiva 2009 e, per quanto riguarda il monitoraggio, ha focalizzato l'attenzione sul controllo dell'attività strategica in corso d'anno, elaborando tra l'altro un monitoraggio quindicinale dei provvedimenti legislativi che contribuiscono all'attuazione del Programma di Governo. Ai sensi dell'art. 3 comma 68 della Legge Finanziaria 2008, è stata predisposta la Relazione sullo stato della spesa e trasmessa al Parlamento nei termini di legge. Ai fini del rafforzamento del monitoraggio, il SECIN ha introdotto metodi innovativi, basati su una più assidua frequenza del controllo (mensile), sulla realizzazione di una reportistica periodica a supporto del Ministro e sull'avvio di alcuni progetti pilota finalizzati ad aumentare la capacità di misurazione dei risultati, quale l'Osservatorio sulle politiche energetiche. Anche nella valutazione dei Dirigenti apicali, il SECIN ha messo a punto un nuovo sistema, basato sull'assegnazione di un punteggio differenziato, sia per le prestazioni (massimo 75 punti), sia per le competenze e capacità organizzative (massimo 25 punti), e sull'introduzione di coefficienti di miglioramento (massimo 5 punti) per il pieno conseguimento degli obiettivi assegnati con la Direttiva annuale[14].

L'attività annuale si è conclusa con la predisposizione della Nota preliminare al bilancio 2010, con l'elaborazione dell'Atto di indirizzo e con i lavori preliminari per la Direttiva 2010, che, grazie anche al confronto con la neo costituita Commissione per la valutazione, trasparenza e integrità delle Amministrazioni pubbliche, è stata impostata in una prospettiva coerente con le trasformazioni previste nel 2010 in riferimento alle funzioni di controllo interno, affidate al nuovo "Organismo indipendente di valutazione della *performance*", costituito con la nomina del Presidente, nella forma monocratica, con effetti a partire dal 1° maggio 2010[15].

2.5.2.1. Nuclei di analisi e valutazione della spesa

In relazione al disposto dell'art. 39 della legge n. 196 del 31 dicembre 2009 "Legge di contabilità e finanza pubblica" che prevede e disciplina lo svolgimento delle attività di analisi e valutazioni della spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato, il Ministero ha designato i propri rappresentanti e in data 9 aprile 2010 ne ha data comunicazione al Mef.

[14] Sul funzionamento dei SECIN nel biennio 2008-2009 dei vari Ministeri, la Sezione centrale di controllo della Corte dei conti sulla gestione ha svolto una specifica indagine, i cui esiti sono contenuti nella Deliberazione n. 11 del 21 maggio 2010. Per quanto riguarda il MISE sono evidenziate positivamente la ricerca di "omogeneizzare e raccordare le procedure di monitoraggio preesistenti nelle amministrazioni soppresse", l'organizzazione interna del Servizio a fronte dell'architettura organizzativa del Ministero, la partecipazione alle riunioni periodiche dei capi Dipartimento, il sistema di "rilevazione dati, criteri e punteggi di valutazione unitari per rendere coerenti ed equilibrati i giudizi sull'operato dei dirigenti".

[15] La Commissione ha espresso parere positivo alla proposta di nomina in data 8 aprile 2010 con delibera n. 14.

Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali

1. Considerazioni generali.
2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili: *2.1. Valutazione degli andamenti finanziari. 2.2. Audit finanziario-contabile.*
3. Aspetti dell'evoluzione normativa.
4. L'organizzazione e le funzioni del Ministero: *4.1. Compiti generali e attività. 4.2. Il personale e l'organizzazione degli uffici. 4.2.1) Il Corpo Forestale dello Stato. 4.3. Le Direttive del Ministro e l'attività di verifica condotta dal Servizio di controllo interno. 4.4. Problematiche di rilievo nel settore agroalimentare.*

1. Considerazioni generali

Il Ministero per le politiche agricole, agroalimentari e forestali, in seguito Mipaaf, riveste un ruolo peculiare nell'ambito dell'Amministrazione statale perché si occupa, prevalentemente, della programmazione e del controllo delle politiche agroalimentari, in raccordo con le istituzioni comunitarie, dotate di ampie attribuzioni in base ai trattati istitutivi dell'Unione europea, e quelle regionali, titolari della competenza gestionale nella materia.

In relazione al nuovo sistema di classificazione del bilancio dello Stato, le attività proprie del Mipaaf non si esauriscono nell'attuazione della missione n. 9, poiché rientra fra le sue competenze anche il concorso alla realizzazione di altri Programmi, quali la "Sicurezza pubblica in ambito rurale" che rientra nella missione n. 7 ("Ordine pubblico e sicurezza"), gli "Interventi per soccorsi" che fa capo alla missione n. 8 ("Soccorso civile"), la "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" e la "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 nei Programmi generali n. 32 e 33.

Nel corso del 2009 è stata attuata una nuova riorganizzazione del Ministero che sostanzialmente è stata ultimata nel febbraio del 2010 con l'emanazione del Decreto Ministeriale relativo alle dotazioni organiche e agli uffici dirigenziali, anche se non è stato ancora emanato il Decreto relativo all'organizzazione degli uffici di diretta collaborazione con il Ministro.

2. Quadro generale degli andamenti economico-finanziari e contabili

2.1. Valutazione degli andamenti finanziari

L'insieme delle risorse finanziarie di competenza del Mipaaf, stanziate nell'esercizio 2009, è stato pari a 1.806,22 milioni di euro, pari allo 0,23 per cento delle risorse impegnabili del bilancio dello Stato.

La tabella che segue contiene l'indicazione dei principali dati finanziari che hanno caratterizzato l'attività del Ministero.

ESERCIZIO 2009

(in milioni di euro)

Cdr Spese	Stanziamento definitivo di competenza	% su tot. ammontare	Residui Iniziali Stanz	Massa impegnabile	Impegni lordi	di cui Impegni di competenza	Economie /Maggiori spese comp	% Impegni /Massa imp.
1. Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	10,19	0,56	0,01	10,20	9,77	9,58	0,42	95,80
2. Dipartimento delle politiche europee e internazionali	103,08	5,71	8,91	111,99	100,27	91,84	2,81	89,53
3. Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale	1.068,29	59,15	211,29	1.279,58	1.054,15	936,34	14,14	82,38
4. Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari	59,89	3,32	2,02	61,91	53,49	51,80	6,40	86,40
5. Corpo forestale dello stato	564,78	31,27	12,36	577,14	546,73	529,03	18,05	94,73
TOTALE	**1.806,22**	**100,00**	**234,59**	**2040,82**	**1764,41**	**1618,58**	**41,82**	**448,85**

Fonte:elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Il bilancio di previsione relativo all'esercizio 2009 prevedeva una spesa complessiva in conto competenza pari a 1.474,72 milioni di euro che, in corso di esercizio, a seguito di alcune variazioni, è cresciuta sino a raggiungere lo stanziamento finale di competenza pari a 1.806,22 milioni di euro, con un incremento dello 0,22 per cento.

L'aumento che si è riscontrato fra lo stanziamento contenuto nel bilancio di previsione iniziale e quello definitivo non sembra essere dovuto esclusivamente a necessità finanziarie sopravvenute ma, anche in base all'esame dei dati finanziari relativi agli esercizi precedenti (nel 2007 si è passati da uno stanziamento iniziale di 1.676 milioni di euro a 2.065 milioni di euro e nel 2008 da 1.754 milioni di euro a 1.930 milioni di euro) ed alle verifiche svolte, sembra ascrivibile ad una sottostima delle spese, probabilmente correlata ai vincoli di finanza pubblica che, di anno in anno, impongono specifiche limitazioni agli stanziamenti iniziali.

A fronte dello stanziamento finale di competenza e tenuto conto dei residui iniziali di stanziamento, la massa impegnabile era pari a 2.040,82 milioni di euro e gli impegni lordi sono stai pari a 1.764,41, dei quali 1.618,58 in conto competenza.

In relazione alla capacità di utilizzo delle risorse finanziarie il dato è, sostanzialmente, positivo poiché gli impegni di competenza sono stati pari a circa il 90 per cento dello stanziamento finale.

L'esame dei dati riportati nella tabella che precede conferma che le attività che presentano un impatto finanziario più significativo sono concentrate prevalentemente nel C.d.R. Dipartimento delle Politiche di Sviluppo Economico e Rurale al quale è stato assegnato uno stanziamento finale pari a 1.068,29 milioni di euro, pari al 59,15 di quello

complessivo e nel C.d.R. Corpo Forestale dello Stato, risultato assegnatario di uno stanziamento pari al 31,27 per cento del totale (come si è visto le attività del Corpo Forestale dello Stato non rientrano nell'ambito della Missione n. 9, ma nella Missione "Ordine pubblico e sicurezza").

Al fine di verificare l'andamento delle risorse assegnate al Mipaaf ed alle politiche di sua pertinenza è utile un confronto con gli esercizi immediatamente precedenti.

La tabella che segue indica i principali valori finanziari rilevati nel triennio 2007 – 2009.

MINISTERO POLITICHE AGRICOLE E FORESTALI - ESERCIZI 2007- 2009

(in migliaia di euro)

Esercizio	Stanziamento iniziale	Stanziamento definitivo	Massa Impegnabile	Impegni Lordi	Impegni di competenza	% Stanz. Iniz./Stanz. def.	% Stanz. Iniz./Massa impegn.le	% Stanz. Def./Massa impegn.le
2007	1.676.502	2.065.800	2.211.025	2.004.000	1.713.792	23,22	31,88	7,03
2008	1.754.290	1.930.707	2.220.476	1.831.094	1.593.261	10,06	26,57	15,01
2009	1.474.720	1.806.216	2.040.809	1.764.409	1.618.564	22,48	38,39	12,99

Fonte:elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Dai dati che precedono si evince che negli ultimi esercizi si è assistito ad una costante diminuzione delle risorse assegnate al Mipaaf che sono passate dai 2.065 milioni di euro del 2007 ai 1.930 milioni di euro del 2008 per finire ai 1.806 milioni di euro del 2009.

Parallelamente è diminuita la massa impegnabile, così come l'ammontare sia degli impegni lordi che di quelli di competenza, assunti in ciascun esercizio.

2.2. Audit finanziario-contabile

La verifica in ordine alla gestione contabile e finanziaria dei singoli C.d.R., svolta in contraddittorio con le Direzioni Generali, ha evidenziato, in linea generale, che non sono presenti criticità particolarmente significative, anche se sono emersi alcuni aspetti meritevoli di approfondimento.

Innanzitutto, in relazione ai pagamenti delle somme impegnate ed alla conseguente gestione dei residui passivi, si sono rilevati i dati contenuti nelle tabelle che seguono, riferiti sia ai residui di parte corrente che a quelli in conto capitale.

Residui di parte corrente

Esercizio provenienza	*Rimasto da pagare*	*%*
2007	53.280,06	0,026
2008	76.576.833,24	37,2
2009	129.245.791,24	62,78
Totale	205.875.905,22	100,00

Residui in conto capitale

Esercizio provenienza	*Rimasto da pagare*	*%*
2007	237.781.304,06	22,56
2008	403.694.333,87	38,30
2009	412.647.351,36	39,15
Totale	1.054.122.989,29	100,00

I residui complessivi alla fine dell'esercizio 2009 ammontano a 1.259.998.894,51 euro, dei quali 205 milioni sono di parte corrente e 1054 milioni in conto capitale.

Si tratta di un importo elevato, in relazione alla complessiva attività finanziaria del Mipaaf, che denota l'esistenza di un significativo scarto fra fase dell'impegno e del

pagamento. Se in relazione alla complessità di alcuni interventi è parzialmente giustificabile con riferimento alle spese in conto capitale, alcune perplessità sussistono in relazione alle spese correnti, soprattutto per i residui risalenti agli esercizi 2007 e 2008 (pari a circa 76 milioni di euro).

In secondo luogo, nell'ambito della verifica sui titoli di spesa, è emerso che, in relazione ad alcune spese in conto capitale soprattutto dirette a sostenere finanziariamente progetti di ricerca e di sviluppo, i tempi che intercorrono fra lo stanziamento in bilancio, l'individuazione dei beneficiari e la definizione e approvazione dello specifico programma o progetto possono superare l'esercizio di competenza.

3. Aspetti dell'evoluzione normativa

Nel corso del 2009 i provvedimenti normativi che hanno interessato il Mipaaf e alcune delle sue attribuzioni sono stati numerosi.

In questa sede merita segnalare, per la particolare importanza, il decreto legge 10 febbraio 2009, n. 5, convertito in legge 9 aprile 2009, n. 33 che in relazione all'annosa questione delle "quote latte" ha introdotto un nuovo procedimento di definizione del contenzioso e di recupero delle somme di pertinenza dello Stato, in relazione all'attuazione del quale ed ai problemi riscontrati in sede esecutiva si rinvia alle osservazioni contenute nel Capitolo relativo alla Missione n. 9.

Altro elemento significativo, in relazione all'attività ed alle competenze del Mipaaf, è dato dallo schema di Decreto legislativo di riordino della normativa agricola, che è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in data 11 dicembre 2009 ed attualmente è all'esame del Parlamento.

4. L'Organizzazione del Ministero

In attuazione delle disposizioni contenute nell'articolo 74 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, è stato emanato il d.P.R. 22 luglio 2009, n. 129 recante il Regolamento di riorganizzazione del Ministero che, pertanto, è stato oggetto di ulteriore riorganizzazione rispetto a quella operata nel 2008.

A seguito dei processi di riforma, avviati a partire dal 2006, il Ministero è andato assumendo la configurazione attuale nella quale sono presenti tre Dipartimenti (uno dei quali ha incardinato al suo interno uno degli elementi peculiari del Mipaaf: l'Ispettorato Centrale per il Controllo della qualità dei prodotti agroalimentari) ed una struttura particolare, il Corpo forestale dello Stato, quest'ultimo con funzioni di polizia specializzata in relazione ai 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 nelle precedenti relazioni, 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 e proseguita nel 2009, le medesime prerogative previste dalla previgente normativa.

Con il citato d.P.R. n. 129 è stata variata la struttura amministrativa che, attualmente, presenta la seguente configurazione:

- Gabinetto ed uffici alle dirette dipendenze all'opera del Ministro;
- Dipartimento delle politiche europee e internazionali;
- Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità;
- Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari;
- Corpo forestale dello stato.

Quanto all'organizzazione dei Dipartimenti, a seguito dell'attuazione delle previsioni contenute nel d.P.R. n. 129, risulta quanto segue:

- Il Dipartimento delle politiche europee e internazionali è articolato in due uffici di livello dirigenziale generale e in un ufficio dirigenziale di livello non generale;
- Il Dipartimento delle politiche competitive del mondo rurale e della qualità è articolato in tre uffici di livello dirigenziale generale, oltre a due uffici di livello dirigenziale non generale;
- Il Dipartimento dell'Ispettorato centrale della tutela della qualità e repressione frodi dei prodotti agro-alimentari si articola a livello di amministrazione centrale in due uffici di livello dirigenziale generale e in un ufficio dirigenziale di livello non generale e, a livello periferico, in dodici uffici e cinque laboratori di livello dirigenziale non generale e un laboratorio di livello non dirigenziale.

La riorganizzazione operata nel 2009 ha comportato una riduzione della struttura ministeriale poiché è stata eliminata una direzione generale e 8 uffici dirigenziali di seconda fascia. Il risparmio di spesa in termini di riduzione delle dotazioni organiche di personale è stato valutato, in sede previsionale, in 8,5 milioni di euro annui ed una effettiva ed adeguata verifica potrà essere effettuata dalla Corte soltanto nel 2010, anno di prima piena attuazione del nuovo modello.

4.1. Compiti generali e attività

I compiti e le funzioni di amministrazione attiva di pertinenza del Mipaaf sono limitati e si riferiscono ad ambiti di intervento delimitati dal legislatore, anche in relazione alla previsione costituzionale.

Infatti, in linea generale, con riferimento alla politica agricola ed al raccordo con il livello internazione e, in particolare europeo, al Ministero è attribuita la competenza in ordine ai rapporti con le organizzazioni internazionali e 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 Politica Agricola Comune (PAC) e ad alcune questioni di particolare rilevanza, quale, ad esempio la gestione relativa alle problematiche inerenti i rapporti finanziari con l'Unione europea.

Significative sono le funzioni di vigilanza e controllo, da un lato, e quelle di programmazione, sostegno e supporto alle amministrazioni regionali nell'attuazione dei singoli interventi, dall'altro.

Nell'ambito del Ministero è inquadrato il Corpo Forestale che svolge alcune competenze correlate a quelle del Mipaaf e, altre, in relazione a specifiche competenze di altre amministrazioni centrali.

In relazione al profilo normativo e di amministrazione generale che caratterizza l'attività del Mipaaf, val la pena segnalare che nel corso del 2009 sono stati emanati 844 decreti ministeriali, riguardanti le specifiche attribuzioni del Ministero e, che, in particolare il 69 per cento di questi provvedimenti attiene all'attività di tutela dei prodotti di qualità.

Nell'esercizio in esame, il Mipaaf ha attivato un sistema di contabilità economica che ha comportato sia la predisposizione del Budget economico analitico 2009[1] che un monitoraggio in corso di esercizio per verificare la concreta attuazione delle previsioni. In base a quanto comunicato dall'amministrazione, l'integrazione tra le funzioni SICOGE di contabilità finanziaria e quelle di contabilità economica avrebbe consentito già nel 2009 di costruire una contabilità dei costi analitica e funzionale dei costi amministrativi, anche in relazione all'attuazione del sistema di valutazione introdotto dal decreto legislativo 150 del 2009.

[1] L'attività è stata condotta in base a quanto previsto dalla circolare n. 21/2008 del Mef.

Inoltre, è stato predisposto il Budget economico analitico annuale, finalizzato a programmare il fabbisogno annuale e la rilevazione dei prezzi relativi a beni e servizi, e il Mipaaf ha partecipato al progetto pilota – indicatori di spesa del Mef – CONSIP S.p.A., che ha l'obiettivo di individuare indicatori di spesa sostenibile, funzionali ad indirizzare le Amministrazioni verso modelli di comportamento orientate all'efficienza ed economicità nei consumi per favorire la razionalizzazione del sistema degli acquisti di beni e servizi delle amministrazioni statali, centrali e periferiche[2].

4.2 Il personale e l'organizzazione degli uffici

Nel corso del 2009 sono state completate le procedure che hanno condotto 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.

A seguito del processo di riorganizzazione si è riscontrata, in base ai dati forniti dal Mipaaf, una riduzione del personale adibito a funzioni di supporto, che viene ad incidere in misura inferiore al 10 per cento sul totale del personale ministeriale.

Nel maggio 2009 è stato siglato l'accordo sindacale per il Contratto collettivo integrativo dei dipendenti del Ministero, a seguito del quale sono state avviate specifiche procedure di riqualificazione della maggior parte dei dipendenti del Mipaaf, che hanno comportato modifiche nel profilo professionale di confluenza e nella fascia retributiva di competenza.

Le procedure concorsuali per l'accesso alle nuove posizioni economiche (37 bandi per 878 dipendenti) sono state avviate e concluse in massima parte nel 2009, prima dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni che regolano la materia, contenute nel d.lgs. n. 150 del 2009.

Nel corso del 2009 è stata curata la formazione e l'aggiornamento professionale del personale organizzando 3.702 giornate formative, rivolte a 1.225 dipendenti, per 23.642 ore complessive di formazione.

Da ultimo, occorre segnalare che con decreto in data 9 aprile 2010 è stato varato l'Organismo interno di valutazione, in attuazione di quanto previsto dal d.lgs n. 150.

4.2.1 Il Corpo Forestale dello Stato

Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ad ordinamento civile specializzata nella tutela dell'ambiente, del paesaggio e dell'ecosistema e nella difesa del patrimonio agroforestale italiano, in seguito al riassetto avviato dalla l. 6 febbraio 2004, n. 36, è stato rinnovato sia nell'organizzazione che nelle strutture ed attualmente opera nelle quindici Regioni a statuto ordinario, con oltre 1200 uffici ed un organico di poco superiore alle 9300 unità complessive. Inoltre, l'attività del Corpo è supportata da circa 1550 operai forestali[3].

Dai dati forniti dall'Amministrazione, si evince che, sia pure in misura contenuta, nel triennio 2007 – 2009, il personale del Corpo è diminuito passando da 8371 a 8238 unità, anche se è da segnalare un marcato incremento del numero dei dirigenti che è passato da 30 unità a 97 unità. Si tratta di un fenomeno riconducibile alla circostanza che la qualifica di Forza di pubblica sicurezza riconosciuta al Corpo ha comportato la necessità di creare uffici provinciali che devono essere retti da Dirigenti .

---

[2] In base alla previsione contenuta nell'art. 2, co. 569 e segg. della legge finanziaria per il 2008.

[3] Il riferimento normativo al riguardo è dato dalla legge n. 124 del 1985, recante "Disposizioni per l'assunzione di manodopera da parte del Ministero dell'Agricoltura e delle Foreste.

4.3. Le Direttive del Ministro e l'attività di verifica condotta dal Servizio di controllo interno

Anche nel 2009 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 è mutata in corso d'anno, anche se solo in relazione agli aspetti riconducibili alla riorganizzazione del Ministero.

Infatti, la direttiva originaria è stata emanata il 30 gennaio 2009 e, successivamente è stata modificata ed integrata in data 23 ottobre 2009.

Il documento originario, nel suo complesso, è stato redatto tenuto conto sia delle indicazioni contenute nella legge finanziaria per il 2009 e nel successivo d.m. del 29 dicembre 2008, 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 2009 è stata emanata solamente nel mese di ottobre ed ha modificato i contenuti della Direttiva emanata ad inizio anno unicamente in relazione all'aggiornamento delle competenze riferite a ciascun C.d.R., in base a quanto previsto dal nuovo regolamento di organizzazione approvato nel luglio 2009.

Secondo le analisi e le valutazioni svolte dal SECIN l'attività di riorganizzazione del Ministero non avrebbe comportato alcuna particolare criticità e tutti i C.d.R. avrebbero raggiunto in larga massima gli obiettivi loro assegnati.

Peraltro, a questo proposito è opportuno rilevare che il nuovo organismo di valutazione, riprendendo alcune indicazioni già formulate dal SECIN dovrebbe, in relazione alla complessiva attività del Mipaaf, individuare e determinare in misura maggiormente precisa e definita gli indicatori da utilizzare per la valutazione dell'attività.

4.4. Problematiche di rilievo nel settore agroalimentare

La gran parte dell'attività del Mipaaf nel 2009 è stata diretta ad affrontare le problematiche inerenti il settore agroalimentare, in relazione alle quali si rinvia al Capitolo che affronta le questioni relative alla Missione n. 9 Agricoltura, Politiche agroalimentari e pesca.

Le politiche

Politiche di sviluppo economico

1. Considerazioni generali.
2. La Legge Sviluppo.
3. La politica energetica – missione 10, programmi 4 e 5: *3.1. Note introduttive. 3.2. Incidenza della Legge Sviluppo. 3.3. Altri provvedimenti legislativi di interesse. 3.4. Missione 10, programmi 4 e 5.* 3.4.1. Analisi finanziaria. 3.4.2. Approfondimenti e criticità.
4. Lo sviluppo del sistema produttivo – missioni 11, 12, 16 e relativi programmi: *4.1. Note introduttive. 4.2. Competitività e sviluppo delle imprese. missione 11, programmi 5, 6 e 7.* 4.2.1. Analisi finanziaria. 4.2.2. Sostegno e rilancio della competitività ed innovazione industriale. 4.2.3. Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale, 4.2.4. Movimento cooperativo, 4.2.5. Incentivazione per lo sviluppo industriale, *4.3. Regolazione dei mercati – missione 12, programma 4.* 4.3.1. Note introduttive. 4.3.2. Analisi finanziaria. 4.3.3. Monitoraggio dei prezzi e delle tariffe: analisi sull'incidenza della fiscalità sui prezzi dei carburanti. *4.4. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo – missione 16, programmi 4 e 5.* 4.4.1. Analisi finanziaria; 4.4.2. Regolamento Comunitario per la stampigliatura del "*Made in*"; 4.4.3. "Made in Italy" e internazionalizzazione delle imprese. 4.4.3.1. "Made in Italy". 4.4.3.2. "Internazionalizzazione delle imprese"; 4.4.3.3. Convenzioni operative e partenariati. 4.4.3.4. Progetto operativo di assistenza tecnica (POAT). 4.4.3.5. Fondi vari.
5. Politiche delle comunicazioni – missione 15, programmi 3, 4, 5, 6, 7 e 8: *5.1. Note introduttive. 5.2. Analisi finanziaria. 5.3. Banda larga, prestazioni conto terzi, digitale terrestre, contributi nel settore della radio diffusione. 5.4. Attività riguardanti lo sviluppo delle comunicazioni ed il settore postale.* 5.4.1. Attività per lo sviluppo delle comunicazioni. 5.4.2. Settore postale.
6. Politica regionale unitaria – missione 28, programma 4: *6.1. Note introduttive. 6.2. Sviluppo e riequilibrio territoriale: Missione 28, Programma 4.* 6.2.1. Analisi finanziaria. 6.2.2. Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate. 6.2.3. FAS - Programmazione 2000–2006. 6.2.4. FAS - Programmazione 2007–2013. 6.2.4.1. Programmi strategici regionali; 6.2.4.2. Programmi nazionali. 6.2.4.3. Monitoraggio del FAS. 6.2.5. Approfondimenti e conclusioni. 6.2.5.1. Andamento del capitolo 8425

"Fondo aree sottoutilizzate". 6.2.5.2. Andamento del capitolo 8396 "Assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma". 6.2.5.3. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

L'integrazione fra attività produttive, commercio internazionale e comunicazioni, disposta dal DL n. 85 del 2008, era diretta a far sì che il Ministero dello sviluppo economico (Mise) nella sua nuova configurazione concorresse al rilancio dell'economia, operando attraverso una gestione integrata di alcuni fattori essenziali, quali la promozione degli investimenti, l'innovazione, l'energia, le nuove tecnologie della comunicazione, l'internazionalizzazione delle imprese.

Le politiche di sviluppo, nel corso del 2009, hanno seguito pertanto due direttrici fondamentali: l'individuazione delle necessarie misure volte a superare l'emergenza della crisi e l'adozione di riforme strutturali e di interventi specifici, finalizzati a favorire una crescita stabile e sostenuta del sistema produttivo.

In particolare, le politiche di sviluppo, secondo gli intendimenti dell'Amministrazione, dovrebbero tendere a:

- **interventi antirecessivi urgenti** per fare fronte a una crisi di grande impatto su imprese ed occupazione, come quella che si è manifestata nel corso del 2009, quali l'applicazione di nuove procedure di amministrazione straordinaria delle grandi imprese in difficoltà (oltre 70 gruppi coinvolti, ognuno collegato ad un indotto di dimensioni importanti), la gestione della crisi di impresa, l'attivazione di tavoli settoriali per comparti produttivi in crisi (prodotti petroliferi, moda, tessile, auto, chimica, etc.);
- **nuova strategia energetica** impostata soprattutto sulla diversificazione delle fonti con il rilancio del nucleare e lo sviluppo di quelle rinnovabili, al fine di raggiungere l'obiettivo di una generazione elettrica formata dal 25 per cento di fonti rinnovabili, 25 per cento di nucleare e 50 per cento di combustibili fossili; sulla creazione di nuove infrastrutture (nuovi rigassificatori, sistemi di stoccaggio, reti di interconnessione); sul potenziamento ed ammodernamento delle reti energetiche nazionali esistenti;
- **sviluppo della competitività delle imprese,** di piccole e medie dimensioni (PMI), attraverso la promozione di forme di aggregazione anche oltre i tradizionali vincoli territoriali (reti di imprese); l'attivazione di iniziative specifiche di attuazione dello Small Business Act-SBA[1] (tavoli tecnici e settoriali, progetti mirati, etc.); il riassetto organizzativo delle Camere di Commercio quali snodi funzionali allo sviluppo economico locale;
- **miglioramento delle condizioni di accesso al credito** delle PMI tramite un incremento della dotazione e l'estensione degli interventi del Fondo centrale di garanzia e l'istituzione, presso il Comitato di Gestione del Fondo, di un Osservatorio al fine di garantire un controllo costante dei risultati e dei benefici per le imprese;
- **apertura di nuovi mercati ed il potenziamento dell'internazionalizzazione** delle imprese, in particolare attraverso il sostegno finanziario, l'accompagnamento sui nuovi

[1] Trattasi di iniziativa per rafforzare la crescita e la competitività sostenibile delle Piccole Medie Imprese (PMI), partecipata dal Consiglio Europeo. Lo SBA tende quindi a migliorare l'approccio politico globale allo spirito imprenditoriale e a promuovere la crescita delle PMI aiutandole ad affrontare i problemi che continuano ad ostacolarne lo sviluppo. Il nome simbolico di "act" sottolinea la volontà di riconoscere il ruolo centrale delle PMI nell'economia europea e, per la prima volta, di attivare un quadro politico articolato, a livello UE e di singolo Stato membro.

mercati, la definizione di accordi commerciali con Paesi terzi, la promozione del "Made in Italy" e la lotta alla contraffazione nel commercio internazionale;

- **interventi a difesa dei consumatori** attraverso un programma di vigilanza in materia di sicurezza dei prodotti, l'introduzione della legge annuale per il mercato e la concorrenza e l'ampliamento dei poteri del Garante per la sorveglianza dei prezzi (Mister Prezzi)[2];
- **rafforzamento delle reti e delle tecnologie per moltiplicare i flussi di comunicazione** attraverso il completamento della transizione dall'analogico al digitale e l'ammodernamento delle reti di nuova generazione;
- **valorizzazione delle aree sottoutilizzate del Paese** per un riequilibrio territoriale attraverso il riorientamento dei fondi FAS.

A queste politiche di sviluppo va aggiunto il sostegno alla ricerca e all'innovazione, soprattutto attraverso la prosecuzione del programma "Industria 2015" per i progetti di innovazione industriale nonché il riordino degli incentivi e la loro destinazione a favore di programmi mirati e completi.

Il programma "Industria 2015", come è noto, ha preso avvio con il disegno di legge sulla nuova politica industriale varato dal Governo il 22 settembre 2006, le cui previsioni sono state recepite dalla legge finanziaria per il 2007, e stabilisce le linee strategiche per lo sviluppo e la competitività del sistema produttivo italiano del futuro e, come si vedrà in seguito nel dettaglio nella missione 11, si compone di 5 Progetti di Innovazione Industriale.

Nell'ambito di tali politiche di sviluppo, operano le missioni 10, 11, 12, 15, 16 e 28 assegnate ai quattro Centri di Responsabilità, coincidenti con i Dipartimenti del Mise. Nel prosieguo della Relazione vengono pertanto analizzate le singole missioni, verificando le attività inserite nei Programmi di maggiore interesse ed incentrando l'esame sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici correlati e sulla gestione complessiva dell'esercizio finanziario 2009, che peraltro rappresenta la prima programmazione unitaria dell'intera struttura ministeriale, come riorganizzata a seguito dei recenti interventi normativi. Verranno altresì esaminati alcuni obiettivi strutturali, riportati nella Nota preliminare, che come precisato dalla circolare Mef n. 21 del 5 giugno 2009 sono "complementari agli obiettivi strategici, riconducibili all'attività istituzionale ordinaria dell'Amministrazione, che ha carattere permanente, ricorrente o continuativo, e possono non avere un legame diretto con le priorità politiche".

2. La Legge Sviluppo

Di rilievo, ai fini delle politiche di sviluppo, meritevole di un cenno specifico in questa sede, è stata l'approvazione della legge n. 99 del 23 luglio 2009 (c.d. Legge Sviluppo) recante "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia".

Detto provvedimento è inteso a dare risposte concrete alle esigenze del sistema produttivo, passando da un insieme normativo composto da singole e contingenti misure di emergenza per contrastare eventuali crisi ad un nuovo approccio caratterizzato da riforme strutturali e da processi di competitività, modernizzazione ed efficienza.

Tra le misure di maggiore rilievo della riforma si evidenziano:

- la nuova strategia energetica nazionale, che snellisce le procedure per la realizzazione delle reti e delle infrastrutture energetiche, dà forte impulso alle fonti rinnovabili e riapre la strada al nucleare (artt. 25, 26 e 27);
- la nuova politica industriale, che introduce il "contratto di rete d'impresa" e consente alle aziende minori di aggregarsi senza perdere la propria identità (art. 1);

[2] Il Garante è una figura istituita con la finanziaria 2008 con un mandato triennale, senza compenso, in quanto la scelta cade fra i dirigenti statali che mantengono le funzioni precedenti. Il compito è quello di vigilare sul corretto andamento dei listini e dei prezzi sul mercato. Anche se non dispone di poteri sanzionatori, svolge una importante funzione di vigilanza, di influenza (moral suasion) e di segnalazione verso la pubblica opinione e soprattutto verso gli organismi dotati del citato potere, quali la Guardia di Finanza e l'Antitrust. In sintesi, non regola direttamente i prezzi, ma sorveglia sui fenomeni di mercato per individuare eventuali anomalie speculative.

- la riforma degli incentivi alle imprese con snellimenti delle procedure ed un maggior ricorso ai cofinanziamenti pubblico-privato (artt. 2 e 3);
- la riforma degli enti di internazionalizzazione, sviluppando una adeguata politica di accompagnamento delle imprese all'estero (art. 12);
- la riforma delle Camere di commercio, in Italia e all'estero, in modo da consentire una maggiore efficacia al sostegno dei sistemi economici territoriali (art. 53);
- la riforma dei Consorzi agrari, incentivando in concreto il supporto all'agricoltura (art. 9);
- la class action, quale misura a tutela dei consumatori, unitamente a norme di maggior trasparenza per i servizi energetici e di telecomunicazione (art. 21).

3. La politica energetica - missione 10, programmi 4 e 5

3.1. Note introduttive

La missione 10 relativa all'Energia e diversificazione delle fonti energetiche è assegnata dalla legge di bilancio 2009 al "Dipartimento per l'energia".

La missione comprende due programmi che, a loro volta, si realizzano attraverso tre obiettivi strategici, come riportato nella Tavola seguente (Tavola 1):

TAVOLA 1

PROGRAMMI	OBIETTIVI STRATEGICI
4.Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico	1.Sicurezza delle infrastrutture e dell'approvvigionamento energetico attraverso la diversificazione delle importazioni e l'aumento della competitività del sistema energetico nazionale. Relazioni con U.E. e con organismi internazionali
5.Gestione e regolamentazione del settore energetico nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili e minerario	2.Programmi di sviluppo nucleare, evoluzione del mercato elettrico e della produzione di energia elettrica, anche attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili, incremento del risparmio energetico e dell'efficienza negli usi finali dell'energia, partecipazione a programmi di sviluppo tecnologico internazionale di ricerca
	3.Diversificazione delle fonti energetiche e miglioramento delle tecnologie e delle attività di ricerca, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi e di risorse geotermiche

Il 2009, come detto, è stato caratterizzato dall'avvio e dalla operatività del Dipartimento per l'Energia per quasi l'intero arco dell'esercizio finanziario, durante il quale è stata assicurata una collaborazione orizzontale inter-dipartimentale su tutti i provvedimenti in cui era presente un contenuto energetico e sulle iniziative di settore a supporto dell'industria. Importanti sono risultate in proposito le interazioni con il Garante per la sorveglianza sui prezzi, soprattutto in materia di riforma della rete di distribuzione dei carburanti per autotrazioni e di vigilanza sui prezzi della benzina.

L'Amministrazione, in proposito, ha rappresentato la non rispondenza fra lo sforzo organizzativo per la nuova struttura, a cui peraltro la Legge Sviluppo ha assegnato compiti strategici di vasta portata, quale il ritorno al nucleare, e la disponibilità di risorse di bilancio e di personale, rimaste pressoché invariate.

3.2. Incidenza della Legge Sviluppo

Il periodo coincide anche con l'iter di approvazione della citata Legge Sviluppo, che, la parte energia, rappresenta un vero punto di svolta per la politica energetica del Paese e base di partenza per l'introduzione di riforme strutturali nel settore; in particolare:

1. l'introduzione in Italia della produzione di energia elettrica attraverso la *tecnologia nucleare*, per la quale si delinea il quadro delle regole e dei compiti (artt. 25 e 26);

2. l'efficienza dei mercati dell'energia, con disposizioni inerenti la *liberalizzazione, il mercato e la concorrenza,* nonché il potenziamento delle infrastrutture di collegamento (*interconnector*) tra l'Italia e i Paesi limitrofi (artt. 28, 32 e 33);
3. l'avvio della borsa del gas naturale, la cui gestione è affidata al Gestore del mercato elettrico, che dovrà organizzarla sulla base di criteri di neutralità, trasparenza, obiettività, concorrenza. Si tratta di uno strumento per stimolare maggiore competizione tra gli operatori (art. 30);
4. l'approvazione della prevista legge annuale per il mercato e la concorrenza, finalizzata a rimuovere gli ostacoli regolatori, normativi o amministrativi per l'apertura dei mercati e a promuovere lo sviluppo della concorrenza e la tutela dei consumatori (art. 47);
5. l'attenzione posta al settore dell'*efficienza* e del *risparmio energetico*, nonché delle *fonti rinnovabili,* alla luce anche degli impegni assunti a gennaio del 2009 con l'approvazione del pacchetto europeo clima-energia, concretizzata in diverse disposizioni sugli incentivi alle fonti rinnovabili, che completano il quadro già delineato con i provvedimenti assunti a fine 2008 (artt. 30 e 34)[3];
6. l'impulso al *potenziamento delle dotazioni infrastrutturali ed alla sicurezza energetica* attraverso una serie di semplificazioni, dall'autorizzazione all'effettuazione di ricerche ed estrazione di idrocarburi alla realizzazione di interventi di varia natura in materia di elettrodotti (art. 27);
7. l'attenzione rivolta *alla ricerca e all'innovazione*, con disposizioni che promuovono la sperimentazione del nucleare di nuova generazione. Sulla base di tali nuovi orientamenti, la legge provvede anche alla riforma dell'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile) (artt. 37 e 38) ed alla ridefinizione dei compiti e delle funzioni della società Sogin S.p.A.[4], finora dedicata esclusivamente allo smantellamento delle vecchie centrali nucleari ed alla gestione dei rifiuti.

3.3. Altri provvedimenti legislativi di interesse

Di interesse nel settore ed in particolare in materia di interventi urgenti per la sicurezza e lo sviluppo socio-economico del Paese sono alcuni provvedimenti attuativi emanati a seguito del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, c.d. "anticrisi", convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

Il decreto-legge n. 78/2009 prevede che, su proposta del Ministro dello sviluppo economico, siano individuati gli interventi urgenti relativi alla produzione, trasmissione e distribuzione dell'energia, la cui realizzazione è affidata a Commissari straordinari del Governo[5]. Le attività dei Commissari dovranno essere oggetto di specifica valutazione.

Il citato decreto-legge introduce inoltre per la prima volta una misura proconcorrenziale nel mercato del gas: la cd. "gas release" che consiste nella cessione di gas attraverso una procedura concorsuale e meccanismi di mercato. Di conseguenza, nel corso dell'anno, è stata attuata una attività istruttoria che in collaborazione con l'Autorità per l'energia elettrica e il gas

---

[3] Rispondono a questa logica altresì le semplificazioni amministrative per la cogenerazione nonché la previsione di un articolato Piano straordinario per l'efficienza e il risparmio energetico, con la conferma degli obiettivi di riduzione dei consumi energetici del 9 per cento entro il 2016 e del 20 per cento al 2020, come previsto nel citato pacchetto clima-energia.

[4] La Sogin (Società Gestione Impianti Nucleari) nasce nel '99 in ottemperanza al d.lgs n. 79 (il quale dispone la trasformazione dell'ENEL in una Holding formata da diverse società indipendenti, tra cui la Sogin) come società avente per oggetto l'esercizio delle attività relative allo smantellamento delle centrali elettronucleari dismesse, con possibilità di operare sia in Italia che all'estero e nel rispetto degli indirizzi formulati dal Ministro dell'Economia e delle Finanze e dal Ministero dello sviluppo economico. La Legge Sviluppo prevede che con successivi atti si disporrà il conferimento di beni o rami di azienda della Sogin ad una o più società, partecipate dallo Stato in misura non inferiore al 20 per cento, operanti nel settore.

[5] In attuazione della suddetta disposizione, alla fine del 2009 sono stati nominati complessivamente cinque commissari straordinari: quattro per la realizzazione di nuove infrastrutture della rete elettrica nazionale, elettrodotti e stazioni elettriche; uno per la realizzazione di opere di bonifica, ristrutturazione e ammodernamento della centrale termoelettrica di Marina Grande, nell'isola di Capri.

ha condotto all'emanazione del decreto ministeriale del 7 agosto che ha disciplinato le procedure e le verifiche del prezzo della "gas release", favorendo la riduzione degli oneri per imprese e famiglie per l'anno termico 2009-2010.

In merito alla politica energetica nazionale, si segnala anche il contributo assicurato ai lavori istruttori sul c.d. terzo pacchetto di Direttive europee[6] riguardanti la predisposizione da parte della Commissione europea di 2 Direttive (2009/72/CEE e 2009/73/CEE) e 3 Regolamenti (n.713, 714, 715 del 13 luglio del 2009) in materia di mercato unico dell'energia elettrica e del gas, di fonti rinnovabili e di istituzione dell'Agenzia di coordinamento tra i regolatori dell'energia. Con tale pacchetto, da recepire entro il corrente anno, l'Europa intende dare slancio e compimento ai processi di creazione di un unico mercato energetico al posto di diversi mercati "regionali" poco interconnessi, politica che peraltro trova consenso anche in Italia favorevole ad un mercato allargato e regolato, vista la situazione degli alti prezzi domestici.

3.4. Missione 10, programmi 4 e 5

Tornando al concetto di Missioni e Programmi, come sopra visto, il programma 4 ha un obiettivo strategico con tre obiettivi strutturali ed il programma 5 ha due obiettivi strategici, ognuno con tre obiettivi operativi e tre strutturali.

Una prima osservazione è relativa alla riduzione dei programmi da tre a due rispetto al 2008, conseguita con il razionale accorpamento di due programmi, come evidenziato nella tabella seguente (Tavola 2):

TAVOLA 2

PROGRAMMI

2008	2009
1. Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazione nel settore energetico	4. Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico
2. Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	5. Gestione e regolamentazione del settore energetico-nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili, e minerario
3. Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	

[6] *Il* pacchetto intende garantire che i consumatori possano scegliere *il* proprio *fornitore e che tutti i cittadini europei* possano fruire dei vantaggi disponibili (tariffe eque, energia pulita, sicurezza dell'approvvigionamento, etc.).

3.4.1. Analisi finanziaria

Nella tavola sottostante (Tavola 3) vengono riportati i dati finanziari più significativi per delineare la gestione della missione nel corso dell'esercizio finanziario in riferimento.

TAVOLA 3

(migliaia di euro)

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
4. Sicurezza, infrastrutture e relazioni internazionali del settore energetico	funzionamento	2.731	14.121	26,3	24,3	13.197	16.853	14.715	8.934	6.573
	interventi	0	165	0,3	0,3	146	165	165	145	1
	investimenti	51.097	39.347	73,4	67,7	76.133	90.443	41.541	1.014	89.429
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**53.828**	**53.633**	**100,0**	92,3	**89.476**	**107.461**	**56.421**	**10.093**	**96.004**
5. Gestione e regolamentazione del settore energetico-nucleare, elettrico e delle energie rinnovabili e minerario	funzionamento	117	4.062	90,3	7,0	3.989	4.180	4.103	3.941	271
	interventi	547	267	5,9	0,5	260	814	814	161	387
	investimenti	1.275	167	3,7	0,3	147	1.442	2.231	641	98
	oneri comuni	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**1.939**	**4.496**	**100,0**	7,7	**4.396**	**6.436**	**7.148**	**4.743**	**757**
Spese missione		**55.767**	**58.129**		**100**	**93.872**	**113.897**	**63.569**	**14.836**	**96.760**

(*) *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 e residui finalirimasti nel conto residui.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Dalla tavola si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza del programma 4 ammontano a 53,63 milioni di euro pari al 92,3 per cento del totale della missione. Nell'ambito dello stesso programma gli investimenti assorbono il 73,4 per cento delle risorse che in prevalenza sono assegnate al capitolo 7655 "Fondo per misure di compensazione a favore di Regioni ed Enti locali interessati dalla realizzazione di nuove infrastrutture energetiche di rilevanza nazionale nonché per interventi di riduzione dei costi della fornitura energetica per finalità sociali", per una somma di 38,59 milioni di euro. Il funzionamento assorbe una consistente parte degli stanziamenti definitivi, circa il 26,3 per cento del totale del programma, per un ammontare di 14,12 milioni di euro, assegnati prevalentemente ai capitoli 3540 "Spese per acquisto di beni e servizi" (5,37 milioni di euro), 3504 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri a carico dell'Amministrazione" (3,61 milioni di euro) e 3543 "Spese per lo svolgimento di attività di analisi statistiche nel settore di energia e di monitoraggio nella strategia energetica nazionale" (3 milioni di euro).

A fronte di una massa spendibile di 107,46 milioni di euro per l'intero programma sono stati effettuati pagamenti per 10,09 milioni di euro, con la formazione di residui finali pari a 96 milioni di euro in aumento rispetto ai residui iniziali di 53,83 milioni di euro. L'anomalia è addebitabile all'andamento del cap. 7655, sul quale l'Amministrazione, a richiesta, ha motivato con una criticità di fondo dovuta al fatto che gli stanziamenti del capitolo in questione (triennio 2007-2009), su cui sono stati operati peraltro accantonamenti a seguito di varie leggi finanziarie, sono stati prima conservati come residui di stanziamento e poi, a fine 2009, impegnati senza però poter procedere ad alcuna liquidazione, in quanto non è stato ancora emanato il provvedimento, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, di regolamentazione delle modalità di erogazione ai soggetti previsti dalla norma[7].

[7] A seguito di specifica richiesta della Corte dei conti, è stata prevista l'articolazione su due piani di gestione del capitolo in questione, con le seguenti denominazioni: - "Spese per l'avvio e funzionamento del sistema informatico SGATE" (Sistema Gestione Agevolazioni Tariffe Elettriche) – "Spese per interventi di carattere sociale da parte dei comuni".

E' necessario, inoltre, sottolineare che lo stanziamento sul capitolo in questione, previsto per il triennio 2007-2009, è stato rifinanziato nel 2010 per un importo di 25 milioni di euro (cassa).

Nel programma 5 gli stanziamenti definitivi di competenza sono il 7,7 per cento dell'intera missione, pari a 4,50 milioni di euro E' il funzionamento ad assorbire gran parte delle risorse (90,3 per cento), assegnate prevalentemente al capitolo 3514 "Stipendi ed altri assegni fissi al personale al netto dell'imposta regionale sulle attività produttive e degli oneri a carico dell'Amministrazione" per un importo di 2,28 milioni di euro. Gli interventi, con un ammontare del 5,9 per cento del programma, pari a 267.000 euro, comprendono le somme occorrenti per l'attuazione dell'accordo relativo al trattato di non proliferazione delle armi nucleari (cap. 3601). Gli investimenti, che incidono per il 3,7 per cento sul programma sono rappresentati dalle spese per la realizzazione e lo sviluppo del sistema informativo (cap. 7601), per l'acquisto di apparecchiature (cap. 7605) e per la realizzazione di progetti pilota per il risparmio ed il contenimento dei consumi energetici (cap. 7621).

I pagamenti effettuati risultano di 4,74 milioni di euro a fronte di una massa spendibile di 6,44 milioni di euro, mentre i residui finali pari a 0,75 milioni di euro si riducono notevolmente rispetto a quelli iniziali di 1,9 milioni di euro.

Trattandosi di programmi di nuova costituzione si osserva una consistente difformità di stanziamenti definitivi fra i due Programmi e per il secondo una evidente differenza fra il funzionamento ed i restanti macroaggregati.

A completamento dell'analisi finanziaria si ritiene utile riportare una ulteriore tavola (Tavola 4), ove gli obiettivi previsti nella nota preliminare, correlati ai Programmi, vengono illustrati per capitoli di spesa unitamente agli stanziamenti definitivi in conto competenza, alla loro incidenza sul totale del programma e della missione nonché agli impegni ed ai pagamenti.

In merito, è opportuna una riflessione; infatti se la nota preliminare nella sua configurazione, più volte sottolineata in circolari del Mef e da ultimo nella n. 18 del 2006 e nella n. 21 del 2007, di strumento di rilievo nel processo di programmazione e di necessario accompagnamento degli stati di previsione della spesa, non sembra coerente l'illustrazione dei previsti stanziamenti che reiterano lo stesso importo per ciascun obiettivo.

TAVOLA 4

MISSIONE 10 - PROGRAMMI 10.4 – 10.5

(euro)

OBIETTIVO[8]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ C/COMP. su TOTALE PROGRAMMA 10.4	INCIDENZA % dello STANZ INIZ C/COMP. sulla MISSIONE
OB. 10.4.1	3500-3504-3505-3509-3510-3511-3512-3540-3542-3543-3555-3566-3567-3580-3590-3592-7600-7650-7655-3539-7800	8.812.323,40	10.126.601,96	7.245.931,33	1.472.791,21	20,00	18,47
OB. 10.4.2	3500-3504-3505-3509-3510-3511-3512-3540-3542-3543-3555-3566-3567-3580-3590-3592-7600-7650-7655-3539-7800	7.049.859,00	10.126.601,96	5.796.745,07	1.178.232,97	16,00	14,78
OB. 10.4.3	3500-3504-3505-3509-3510-3511-3512-3540-3542-3543-3555-3566-3567-3580-3590-3592-7600-7650-7655-3539-7800	7.049.859,00	10.126.601,96	5.796.745,07	1.178.232,97	16,00	14,78
OB. 10.4.4	3500-3504-3505-3509-3510-3511-3512-3540-3542-3543-3555-3566-3567-3580-3590-3592-7600-7650-7655-3539-7800	7.049.859,00	10.126.601,96	5.796.745,07	1.178.232,97	16,00	14,78
OB. 10.4.5	3500-3504-3505-3509-3510-3511-3512-3540-3542-3543-3555-3566-3567-3580-3590-3592-7600-7650-7655-3539-7800	7.049.859,00	10.126.601,96	5.796.745,07	1.178.232,97	16,00	14,78
OB. 10.4.6	3500-3504-3505-3509-3510-3511-3512-3540-3542-3543-3555-3566-3567-3580-3590-3592-7600-7650-7655-3539-7800	7.049.859,00	10.126.601,96	5.796.745,07	1.178.232,97	16,00	14,78
TOTALE PROGRAMMA 10.4 (*)		**44.061.618,40**	**60.759.611,76**	**36.229.656,68**	**7.363.956,06**	**100,00**	**92,35**

[8] Denominazione obiettivo: 10.4.1 sicurezza delle infrastrutture e dell'approvvigionamento energetico nazionale; relazioni con l'UE e con organismi internazionali; 10.4.2 mercato del gas naturale e infrastrutture di approvvigionamento; 10.4.3 efficienza energetica e sviluppo fonti rinnovabili; 10.4.4 attività e programmi comunitari e internazionali; 10.4.5 produzione, reti di trasporto, distribuzione e importazione di energia elettrica; 10.4.6 relazioni internazionali, sviluppo mercati e sicurezza degli approvvigionamenti; 10.5.1 programmi di sviluppo nucleare, evoluzione del mercato elettrico e della produzione di energia elettrica, anche attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili, incremento del risparmio energetico e dell'efficienza negli usi finali dell'energia; partecipazione a programmi di sviluppo tecnologico internazionale e di ricerca; 10.5.2 settore elettrico, minerario, petrolifero, combustibili solidi e gassosi; 10.5.3 attività e programmi comunitari e internazionali; 10.5.4 produzione, reti di trasporto, distribuzione e importazione di energia elettrica; 10.5.5 relazioni internazionali, sviluppo mercati e sicurezza degli approvvigionamenti; 10.5.6 trasformazione, approvvigionamento e utilizzo efficiente delle fonti fossili.

SEGUE TAVOLA 4

OBIETTIVO	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ C/COMP. su TOTALE PROGRAMMA 10.5	INCIDENZA % dello STANZ INIZ C/COMP. sulla MISSIONE
OB. 10.5.1	3506-3514-3517-3520-3523-3526-3529-3532-3536-3563-3601-7601-7605-7621-3700	729.578,00	899.290,80	857.620,85	771.212,72	20,00	1,53
OB. 10.5.2	3506-3514-3517-3520-3523-3526-3529-3532-3536-3563-3601-7601-7605-7621-3700	583.661,00	719.432,64	686.096,68	616.970,18	16,00	1,22
OB. 10.5.3	3506-3514-3517-3520-3523-3526-3529-3532-3536-3563-3601-7601-7605-7621-3700	583.661,00	719.432,64	686.096,68	616.970,18	16,00	1,22
OB. 10.5.4	3506-3514-3517-3520-3523-3526-3529-3532-3536-3563-3601-7601-7605-7621-3700	583.661,00	719.432,64	686.096,68	616.970,18	16,00	1,22
OB. 10.5.5	3506-3514-3517-3520-3523-3526-3529-3532-3536-3563-3601-7601-7605-7621-3700	583.661,00	719.432,64	686.096,68	616.970,18	16,00	1,22
OB. 10.5.6	3506-3514-3517-3520-3523-3526-3529-3532-3536-3563-3601-7601-7605-7621-3700	583.661,00	719.432,64	686.096,68	616.970,18	16,00	1,22
TOTALE PROGRAMMA 10.5 (*)		**3.647.883,00**	**4.496.454,00**	**4.288.104,25**	**3.856.063,62**	**100,00**	**7,65**

(*) Dati dell'Amministrazione estratti dal Sistema SICOGE.
Fonte: MISE

3.4.2. Approfondimenti e criticità

Gli obiettivi strategici e le attività correlate per il loro raggiungimento rientrano nel ruolo svolto dal Ministero nel settore a seguito della competenza demandata dall'art. 7 del DL n. 112/2008, come convertito, di definire la politica 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.

In tale contesto si sottolineano alcuni aspetti di interesse della Missione con le relative attività principali e le risorse finanziarie impegnate. In particolare:

a) la sicurezza delle forniture di energia e la diversificazione degli approvvigionamenti costituiscono un punto fondamentale per il sistema produttivo, non solo per garantire un adeguato livello di sicurezza, ma anche per assicurare una buona qualità della fornitura di energia ai consumatori; ciò in particolare per il settore del gas naturale, vista la dipendenza per oltre l'86 per cento dall'estero e la sua importanza per il funzionamento del sistema elettrico nazionale, dipendente per oltre il 65 per cento dal gas.

Finalizzata a tale scopo, oltre ai provvedimenti riguardanti i biocarburi, il gpl ed il gasolio, è la realizzazione di impianti di rigassificazione per la quale la complessità della procedura istruttoria, il coinvolgimento delle Regioni e dei Paesi stranieri per le posizioni transfrontaliere, la decretazione di compatibilità ambientale hanno rallentato lo stato di attuazione del programma rispetto alle previsioni, tanto che, come già visto, le risorse finanziarie sul cap. 7655 destinate alla realizzazione dell'obiettivo operativo, pur impegnate, non sono state erogate.

Sono in corso comunque varie istruttorie e per alcune il procedimento autorizzativo è già completato e prossimo all'emanazione del decreto (Gioia Tauro e Porto Empedocle); il terminale di gas naturale liquefatto (GNL) di Rovigo è entrato in funzione nel mese di novembre 2009.

Per le infrastrutture sono in fase istruttoria 10 nuovi gasdotti e per cinque si è ottenuto il finanziamento comunitario previsto dal Piano Energetico:

- GALSI (gasdotto Algeria-Sardegna-Italia) per 120 milioni di euro[9];
- ITGI POSEIDON (Interconnessione Turchia-Grecia-Italia) per 100 milioni di euro;
- elettrodotto sottomarino Sorgente-Rizziconi (collegamento Sicilia-Calabria) per 110 milioni di euro;
- elettrodotto Italia (Sicilia)-Malta per 35 milioni di euro;
- interconnessione gas Grecia-Bulgaria per 45 milioni di euro.

b) I programmi di sviluppo nucleare e l'evoluzione del mercato elettrico e della produzione di energia, anche attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili, rappresentano una parte rilevante della Missione, rientrante nel Programma 5, finalizzata al perseguimento di uno specifico obiettivo strategico.

Una nuova politica energetica d'altra parte è stata presentata dall'Unione Europea fin dall'inizio del 2007, sottolineando sia il proprio impegno a favore di una economia a basso consumo di energia più sicura, più competitiva e più sostenibile, sia l'importanza di una politica comunitaria vista come unica risposta alle numerose sfide nel settore, comuni a tutti gli Stati membri. In sostanza, l'energia è posta al centro dell'azione europea e lo sviluppo delle tecnologie energetiche e gli strumenti finanziari comunitari costituiscono concreti pilastri di sostegno per la realizzazione degli obiettivi. Su tale direzione si inserisce come già visto la Legge Sviluppo.

Di seguito viene fatto il punto sull'iter di alcuni provvedimenti riguardanti il Nucleare, sulle fonti rinnovabili, sulla efficienza energetica.

In applicazione dell'art. 25 della citata legge che prevede la delega al Governo di adottare uno o più decreti legislativi recanti tra l'altro la disciplina della localizzazione sul territorio nazionale di impianti di produzione di energia nucleare, di impianti di fabbricazione del combustibile nucleare e dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, è stato predisposto uno schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri il 22 dicembre 2009. A conclusione dell'iter parlamentare, in data 15 febbraio 2010 è stato approvato il d.lgs. n.31, pubblicato nella G.U. dell'8 marzo successivo, che, nelle sue linee generali, regola le procedure per l'autorizzazione unica per la localizzazione, costruzione, esercizio e disattivazione degli impianti nucleari, disciplina le procedure per la costruzione ed esercizio di un parco tecnologico comprensivo di un deposito nazionale destinato allo smaltimento definitivo dei rifiuti radioattivi, nonché individua compiti e funzioni dell'Agenzia per la Sicurezza Nazionale[10].

Nel febbraio 2009 è stato stipulato l'accordo con la Francia per lo sviluppo del nucleare, concordando una collaborazione in sede europea nel settore, con particolare attenzione ai temi della sicurezza, della cooperazione tecnologica, della formazione dei tecnici, dello smantellamento degli impianti.

Nell'ambito del pacchetto europeo su "Clima ed Energia"[11] è stata messa a punto, con il supporto tecnico scientifico di ENEA[12] ed ERSE[13], la proposta metodologica per la definizione

---

[9] Il progetto GALSI, con 8 miliardi di metricubi/anno, pari al 10 per cento della importazione nazionale, unitamente alla realizzazione del gasdotto ITGI, la cui ultimazione è prevista entro il 2012 con una analoga portata di 8 miliardi di metricubi/anno, costituisce garanzia di aumento significativo di prodotto per fronteggiare eventuali emergenze.

[10] L'Agenzia, istituita ai sensi dell'art. 29 della Legge Sviluppo, ha competenza in materia di regolamentazione tecnica, controllo ed autorizzazione, ai fini della sicurezza, delle attività concernenti gli impieghi pacifici dell'energia nucleare, gestione e sistemazione di rifiuti, protezione dalle radiazioni, vigilanza sulla costruzione, esercizio e salvaguardia degli impianti e materiali nucleari.

[11] Trattasi di documento di codecisione approvato dal Parlamento Europeo composto da tre direttive: la prima rivede il sistema UE di scambio delle quote di emissione del gas serra, secondo il principio economico a base dell'European Emission Standing Scheme (ETS) che a parità di beneficio conviene ridurre le emissioni laddove il costo di abbattimento è più contenuto; la seconda istituisce obiettivi nazionali vincolanti riguardanti l'aumento della percentuale di fonti rinnovabili nell'ambito del mix energetico e la terza definisce un quadro giuridico finalizzato a garantire un utilizzo sicuro e compatibile con l'ambiente delle tecnologie di cattura e stoccaggio dell'anidride carbonica.

del potenziale di sviluppo delle fonti rinnovabili e delle quote di responsabilità regionale. Il testo comunque, acquisito l'assenso del Ministero dell'ambiente, verrà sottoposto alla Conferenza Unificata. In tema di fonti rinnovabili inoltre è in corso uno schema di provvedimento per l'incentivazione del solare fotovoltaico dopo il 2011 ed è stato adottato, il 31 luglio 2009, un decreto che obbliga le imprese di vendita di energia elettrica a rendere disponibili ai clienti finali le informazioni sulla composizione del mix energetico e sull'impatto ambientale della produzione.

In relazione all'efficienza energetica, che si pone il fine di rilanciare la competitività del sistema industriale, realizzando un risparmio di energia nei processi produttivi e negli usi finali, sfruttando altresì le fonti energetiche rinnovabili, sono state definite con decreto del 26 giugno 2009 le linee guida per la certificazione energetica degli edifici e in collaborazione con il Ministero della difesa è in corso, in fase iniziale, la verifica di azioni di promozione delle fonti rinnovabili negli edifici del demanio militare.

L'incremento dell'efficienza energetica è altresì alla base dello schema di decreto legislativo, approvato dal Consiglio dei Ministri il 17 dicembre 2009, correttivo ed integrativo del decreto legislativo n. 115/2008 "Attuazione della direttiva 2006/32/CE relativa alla efficienza degli usi finali dell'energia e i servizi energetici e abrogazione della direttiva 93/76/CEE".

In materia energetica, restano però ancora in fase di definizione alcune problematiche:

1) nel settore nucleare:

- l'attuazione del decreto legislativo sui siti nucleari;
- le nomine dell'Agenzia per la sicurezza nucleare[14];
- l'esito dei ricorsi promossi da dieci Regioni alla Corte Costituzionale contro la norma della legge n. 99/2009 che stabilisce che in caso di dissenso delle Regioni, a chiusura del confronto con le stesse, a decidere sia unicamente il Governo attraverso una deliberazione del Consiglio dei Ministri;

2) nel settore del gas naturale:

- le concessioni di distribuzione;
- l'approvazione del decreto legislativo recante "Misure per la maggior concorrenzialità nel mercato del gas naturale ed il trasferimento dei benefici risultanti ai clienti finali", il cui schema è stato presentato in Parlamento il 6 maggio scorso (atto n. 213 Camera dei Deputati);

3) nel settore delle fonti rinnovabili:

- il Piano d'azione per raggiungere gli obiettivi stabiliti dal Piano Ue 2020 sui consumi di energia da fonte rinnovabile,[15] la cui messa in consultazione è fissata a breve;
- il decreto ministeriale sul conto energia per il 2011-2013 e le linee guida per l'autorizzazione unica di impianti da fonti rinnovabili, tuttora in attesa del parere della Conferenza unificata Stato-Regioni;
- il Piano straordinario per l'efficienza energetica, previsto dalla legge n. 99/2009, come strumento per accelerare e assicurare l'attuazione dei programmi per l'efficienza e il risparmio energetico[16].

---

[12] "Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile", prevista dall'art. 37 della Legge Sviluppo, che ha preso avvio il 15 settembre 2009 con l'insediamento del Commissario e dei subcommissari.

[13] "Ente di ricerca sul sistema elettrico" è una società partecipata totalmente da capitale pubblico, di cui 51 per cento ENEA.

[14] L'Agenzia, secondo quanto previsto dalla legge 99/2009, svolge le funzioni e i compiti di Autorità nazionale per la regolamentazione tecnica, il controllo e l'autorizzazione ai fini della sicurezza delle attività concernenti gli impieghi pacifici dell'energia nucleare, la gestione e la sistemazione dei rifiuti radioattivi e dei materiali nucleari, la protezione dalle radiazioni, nonché le funzioni e i compiti di salvaguardia degli impianti e dei materiali nucleari, comprese le loro infrastrutture e la logistica.

[15] Il Piano d'azione conterrà la strategia per raggiungere i target assegnati all'Italia e dovrà essere presentato a Bruxelles entro il 30 giugno. Il Piano dovrebbe contenere anche indicazioni su alcune questioni relative al sistema degli incentivi alle fonti rinnovabili ad oggi ancora in sospeso.

c) Il miglioramento delle tecnologie e delle attività di ricerca, attivazione e stoccaggio di idrocarburi e di risorse geotermiche costituisce un secondo obiettivo del Programma 5, incentrato sulla individuazione di percorsi di rilancio alla produzione, sull'aumento di stoccaggi sotterranei per accrescere la sicurezza del sistema gas, sullo snellimento delle procedure per il conferimento di concessioni e autorizzazioni.

Tra i risultati perseguiti nell'anno vanno evidenziati il censimento, prima e seconda fase, dei giacimenti di idrocarburi, prevista dalla legge n. 133/2008, l'emanazione del d.m. del 30 giugno 2009, contenente le modalità relative all'attribuzione di giacimenti di idrocarburi marginali[17] a nuovi titolari che dimostrino capacità ed interesse a coltivarli, l'istruttoria delle richieste presentate ai fini dell'apertura di due nuove zone marine per la ricerca e la coltivazione di idrocarburi nel Mar Ionio e nel canale di Sicilia, l'emanazione di linee guida per gli stoccaggi sotterranei di gas metano in applicazione della direttiva 96/82 CEE (SEVESO II) , recepita in Italia con d.lgs. n.334/1999, l'autorizzazione all'ampliamento del sito di stoccaggio di gas (EDISON di Collalto a Conegliano Veneto) che al termine dei lavori consentirà un aumento di capacità di 300 milioni di metri cubi.

Per la ricerca e la coltivazione degli idrocarburi, di interesse risultano infine alcuni provvedimenti:

- l'autorizzazione al trasferimento da parte dell'ENI, nell'ambito del processo di razionalizzazione delle attività minerarie in Italia contenuto nel piano industriale, di una serie di "asset" (titoli minerari, istanze di concessione e di permessi, capitale umano, conoscenze e abilità operative, risorse tecniche) a tre società di nuova costituzione denominate "Padana Energia" con sede a Marina di Ravenna, "Adriatica Idrocarburi" e "Ionica gas" con sede ad Ortona.

Il provvedimento rientra nel processo di miglioramento della concorrenza nel settore, favorendo una maggiore partecipazione di soggetti imprenditoriali;

- nell'ambito del processo di metanizzazione del Mezzogiorno, il collaudo di 6 impianti realizzati in altrettanti comuni per circa 5.000 famiglie, con un investimento complessivo di 138 milioni di euro, ed il completamento di 6 istruttorie di approvazione di nuovi progetti relativi ad impianti da realizzare in altrettanti comuni (cinque in Sicilia ed uno in Campania), per un investimento stimato di 20 milioni di euro ed una utenza potenziale servibile pari a 9.000 famiglie;

- nel settore della distribuzione carburanti, la sottoscrizione, il 21 aprile 2010, di un protocollo, con riserva della ulteriore definizione di atti amministrativi e normativi, che prevede per l'intera filiera nuovi obiettivi di efficienza e trasparenza[18];

- nel settore della ricerca petrolifera, della geotermia e della cattura e sequestro della CO2, la firma, il 29 aprile 2010, di un decreto che semplifica le procedure per le attività di ricerca petrolifera svolte d'intesa con le Regioni. Con lo stesso decreto sono state fissate anche

---

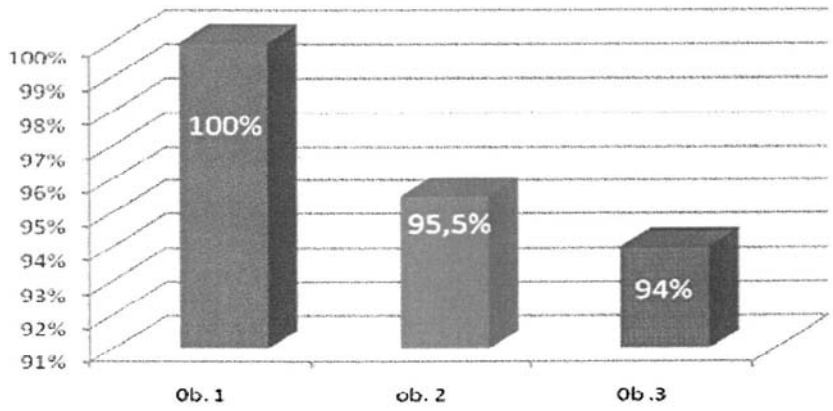
[16] Il Piano si propone, in particolare di accelerare e assicurare l'attuazione dei programmi per l'efficienza e il risparmio energetico; analizzare barriere e ostacoli che impediscono l'attuazione delle misure previste dal Piano 2007 (in accordo alla Direttiva 2006/32/CE), innestando uno sforzo straordinario esteso al 2020; prevedere misure anche di tipo strutturale che possano indirizzare sforzi e investimenti in azioni per concretizzare le potenzialità; raccordare il Piano con le altre politiche di lotta al cambiamento climatico.
Il Piano è predisposto con l'apporto dell'ENEA nelle funzioni di Unità nazionale per l'efficienza energetica e, a seguito del concerto interministeriale e d'intesa con la Conferenza unificata, dovrà essere trasmesso alla Commissione europea.

[17] Sono considerati a "marginalità economica" i giacimenti, per i quali, sulla base delle tecnologie disponibili e con riferimento al contesto economico, lo sviluppo per la messa in produzione ovvero la coltivazione delle code di produzione risultino di economicità critica e fortemente dipendenti dalle variabili tecniche e dal rischio minerario.

[18] In particolare:
- la definizione settimanale dei prezzi dei carburanti;
- una maggiore flessibilità degli orari dei distributori ai quali sarà consentito di vendere più facilmente anche prodotti non oil;
- la razionalizzazione della rete di distribuzione per aumentare l'efficienza media delle stazioni di servizio;
- l'ampliamento dei self service e dei pre-pay per avvicinare la rete alle medie europee;
- la razionalizzazione dello stoccaggio e della distribuzione all'ingrosso dei carburanti.

nuove regole per gli strumenti di misurazione della produzione nazionale di petrolio e gas. Prosegue così, in attuazione della Legge Sviluppo e delle direttive europee di settore, il ridisegno della disciplina delle attività industriali in sotterraneo, avviato a febbraio 2010 con il d.lgs. n. 22 sulla geotermia, e che sarà completato, entro giugno 2010, con il nuovo disciplinare sullo stoccaggio di gas naturale ed il recepimento della direttiva comunitaria in materia di cattura e sequestro della CO2.

In merito alla Missione 10, si riporta la valutazione fatta dal SECIN sullo stato di realizzazione di ciascun obiettivo strategico, come da grafico seguente, da cui si evidenzia una leggera flessione, in percentuale, per gli obiettivi 2 e 3, dovuta, per il primo al mancato completamento della fase relativa alla predisposizione delle linee guida di semplificazione del procedimento di autorizzazione degli impianti del settore delle energie rinnovabili e, per il secondo a ritardi per difficoltà burocratiche sul procedimento di semplificazione delle concessioni. La Corte comunque non ha svolto accertamenti sui criteri di valutazione adottati dal SECIN.



Ob. 1: sicurezza delle infrastrutture e dell'approvvigionamento energetico attraverso la diversificazione delle importazioni e l'aumento della competitività del sistema energetico nazionale, relazioni con l'UE e con organismi internazionali;
Ob. 2: programmi di sviluppo nucleare, evoluzione del mercato elettrico e della produzione di energia elettrica, anche attraverso il ricorso alle fonti rinnovabili, incremento del risparmio energetico e dell'efficienza negli usi finali dell'energia, partecipazione a programmi di sviluppo tecnologico internazionale di ricerca;
Ob. 3: diversificazione delle fonti energetiche e miglioramento delle tecnologie e delle attività di ricerca, coltivazione e stoccaggio di idrocarburi e di risorse geotermiche.

In conclusione di quanto riferito in materia, non può non sottolinearsi che la politica energetica presenta profili di elevate problematicità, che incidono su vari aspetti del settore, in particolare sul fabbisogno energetico, sempre in crescita, che necessita di interventi di razionalizzazione della domanda e di ricorso a fonti rinnovabili; sul processo di liberalizzazione che non ha raggiunto ancora l'integrazione dei mercati nazionali, anche per l'esistenza di barriere all'ingresso, tanto che tutt'ora si registrano differenze nei prezzi di forniture; sul piano della riconversione energetica che trova ancora difficoltà nella realizzazione per influenza di ordine ambientale, di costi, di autonomia produttiva, di comportamenti degli utenti. A quanto detto va aggiunto il permanere di due aspetti di criticità, messi in luce anche da una recente indagine conoscitiva nel settore del gas naturale[19], che rendono vulnerabile il sistema Paese, ovvero il soddisfacimento della domanda giornaliera di gas in condizioni anomale[20] durante le

[19] Indagine condotta dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas (AEEG) e l'Autorità garante della concorrenza e del mercato (AGCM), chiusa il 3 giugno 2009.
[20] Ad esempio: "ondate di freddo particolarmente severe e situazioni che possono essere aggravate da eventi di natura tecnica, commerciale o politica che limitino la capacità di importazione".

quali le attuali disponibilità non risultano sufficienti e la carenza di stoccaggio utilizzabile per la modulazione della domanda di clienti industriali e termoelettrici, anche in considerazione del condizionamento all'accesso di altri interessati da parte dell'operatore dominante che gestisce il 97% dell'attività di stoccaggio.

4. Lo sviluppo del sistema produttivo – missioni 11, 12, 16 e relativi programmi

4.1. Note introduttive

Nella nuova struttura del Ministero le missioni 11 – 12 – 16, trattate nel presente capitolo, hanno per comune denominatore lo sviluppo del sistema produttivo e sono strettamente collegate tra loro quanto agli obiettivi. Infatti il sostegno al sistema produttivo mediante incentivi non può essere disgiunto dal supporto alle imprese nell'azione sui mercati internazionali, dall'impulso alla ricerca e all'innovazione e dall'incremento della concorrenza attraverso la liberalizzazione dei mercati che favorisca le imprese sane e tuteli i consumatori. A monte dell'esame da effettuarsi a livello nazionale, va comunque ricordato che gli obiettivi perseguiti dalle pubbliche amministrazioni degli Stati Membri dell'UE trovano la loro origine, in modo più o meno immediato, nella normativa comunitaria; nella materia in esame, il riferimento va individuato negli artt. 98 – 124 del Trattato UE, concernenti la politica economica e monetaria e la "Strategia di Lisbona" avente ad oggetto lo sviluppo sostenibile e le iniziative volte alla liberalizzazione in materia economica.

Altro forte collegamento fra politiche comunitarie e nazionali di sviluppo sta nei fondi strutturali, la cui programmazione, stabilita in sede comunitaria, viene effettuata a livello nazionale.

Sul piano nazionale, il Dpef per gli anni 2007 – 2010 aveva già sottolineato l'importanza della eliminazione dei vincoli alla concorrenza in particolare nei settori nevralgici dell'economia ed in quelli lontani dall'allineamento con le norme comunitarie.

Inoltre, in materia di sostegno al sistema produttivo, in particolare mediante l'incentivazione della internazionalizzazione delle imprese, il Dpef 2008 – 2011 ha indicato le direttrici generali dell'azione imperniate su: sostegno alle piccole-medie imprese (PMI), supporto per l'ingresso nei 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, quest'ultima peraltro già intrapresa negli anni precedenti, durante i quali sia le leggi finanziarie per il 2008 e per il 2009 sia il DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, avevano operato in tale direzione.

La Direttiva del Ministro per l'anno 2009, infine, chiarisce che l'impegno deve concentrarsi su alcune direttrici della crescita e del rilancio dello sviluppo, puntando, ai fini della competitività delle PMI, alla creazione di una economia di scala adeguata che privilegi forme di aggregazione e sinergie, al di fuori dei tradizionali vincoli territoriali e senza comunque perdere le tipiche e qualificanti individualità, e, ai fini dell'internazionalizzazione, al supporto delle imprese sui mercati esteri favorendo l'attivazione delle leve del sostegno finanziario, dei servizi, della collaborazione bilaterale e delle infrastrutture sperimentando altresì nuovi mercati, che non hanno sofferto la crisi e che offrono possibilità di crescita mai sperimentate.

Le missioni 11, 12 e 16 fanno capo al Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione, che, come già detto, costituisce Centro di Responsabilità. Ad esso è assegnato il compito di coordinare con maggiore efficacia le azioni amministrative su tre obiettivi principali: crescita del sistema imprenditoriale, competitività verso l'estero, tutela del mercato e del consumatore, obiettivi, che già focalizzati nei documenti di programmazione, Nota preliminare al bilancio di previsione e Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione, hanno avuto un'ampia rilevanza in corso d'anno proprio nella Legge Sviluppo.

In premessa, va annotato infine che per quanto riguarda i flussi finanziari, attraverso gli strumenti normativi destinati ad incentivare le imprese, vengono finanziati anche progetti e

programmi aventi il fine precipuo di incrementare la ricerca e l'innovazione, che rientrano nella missione 17 e vengono trattati in altro capitolo della Relazione.

4.2. Competitività e sviluppo delle imprese: missione 11, programmi 5, 6 e 7

Le attività volte ad incrementare la competitività favorendo lo sviluppo del sistema produttivo sono riconducibili alla Missione 11, a sua volta articolata in quattro Programmi, di cui uno di competenza del Mef, come si evidenzia dalla tabella sottostante (Tavola 5):

TAVOLA 5

PROGRAMMI

2008	2009
1. Incentivazione per lo sviluppo industriale	4. Incentivi alle imprese (MEF)
2. Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	5. Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale produttivo e della proprietà industriale e riassetti industriali di settore e di area e sperimentazione tecnologica
3. Riassetti industriali di settore e di area	6. Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo
	7. Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione

Nella tabella sottostante (Tavola 6) sono posti in relazione i Programmi e gli obiettivi strategici (viene inserito anche il Programma 7 che, come si dirà in seguito, è gestito da altro Dipartimento):

TAVOLA 6

PROGRAMMI	OBIETTIVI STRATEGICI
5. Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale e riassetti industriali	1. Sostegno e rilancio della competitività e innovazione industriale
	2. Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale
6. Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento operativo	4. Istituzione di un ufficio di front-office
	5. Attuazione in Italia dello Small Business act
7. Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	1. Semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli atti amministrativi per la concessione e l'erogazione degli incentivi alle imprese

4.2.1. Analisi finanziaria

Nella tavola sottostante (Tavola 7) vengono riportati i dati finanziari più significativi per delineare la gestione della Missione nel corso dell'esercizio finanziario in riferimento, inserendo altresì, a titolo informativo, i dati riguardanti gli incentivi alle imprese di competenza del MEF.

TAVOLA 7

(migliaia di euro)

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
Incentivi alle imprese (MEF)	funzionamento			0,0	0,0					
	interventi	317.403	316.052	11,0	4,7	219.837	633.456	346.052	44.799	373.803
	investimenti	260.510	2.479.986	86,2	37,2	1.367.080	2.740.496	2.605.852	1.464.510	1.259.745
	altre spese in c/c	384.018	79.018	2,7	1,2	379.138	463.036	234.018	30.157	427.879
	oneri comuni p.c.	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri comuni c.c.	0	1.506	0,1	0,0	1.506	1.506	1.506	1.506	0
	Totale	**961.931**	**2.876.562**	**100**	**43,1**	**1.967.561**	**3.838.494**	**3.187.428**	**1.540.972**	**2.061.427**
5. Regolamentazione, incentivazione dei settori imprenditoriale, produttivo e della proprietà industriale ecc.	funzionamento	5.404	18.706	0,6	0,3	18.667	24.110	22.460	21.614	4.843
	interventi	3.555	58.459	2,0	0,9	58.096	62.014	58.899	51.405	10.024
	investimenti	1.046.408	2.807.582	97,3	42,1	2.509.738	3.853.990	2.916.298	2.206.500	1.588.902
	oneri comuni p.c.	0	0		0,0	0	0	0		
	oneri comuni c.c.	0	736		0,0	736	736	736	676	60
	Totale	**1.055.367**	**2.885.483**	**100**	**43,3**	**2.587.237**	**3.940.850**	**2.998.393**	**2.280.195**	**1.603.829**
6. Promozione, coordinamento, sostegno e vigilanza del movimento cooperativo	funzionamento	7.332	22.372	83,1	0,3	21.211	29.704	29.652	11.627	16.069
	interventi	6.763	4.480	16,6	0,1	3.936	11.242	11.123	4.206	5.549
	investimenti	52	81	0,3	0,0	68	132	133	29	102
	Totale	**14.147**	**26.933**	**100**	**0,4**	**25.215**	**41.078**	**40.908**	**15.862**	**21.721**
7 Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione	funzionamento	2.269	58.778	6,7	0,9	50.122	61.047	59.073	40.041	11.311
	investimenti	2.368.725	822.598	93,3	12,3	1.044.987	3.191.323	2.822.648	1.815.454	1.064.076
	oneri comuni p.c.	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	
	Totale	**2.370.994**	**881.376**	**100**	**13,2**	**1.095.110**	**3.252.370**	**2.881.721**	**1.855.495**	**1.075.387**
Spese missione	**Totale**	**4.402.438**	**6.670.354**		**100,0**	**5.675.124**	**11.072.792**	**9.108.449**	**5.692.524**	**4.762.363**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(*) 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 e residui finali rimasti nel conto residui.

Dalla tavola si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza del Programma 5 ammontano a 2.885,48 milioni di euro pari al 43,3 per cento del totale della missione. Nell'ambito dello stesso programma gli investimenti assorbono il 97,3 per cento delle risorse, pari a 2.807,58 milioni di euro, che in prevalenza sono assegnate ai capitoli 7421 "Interventi agevolativi per il settore aeronautico", per una somma di 1.362,08 milioni di euro, 7485 "Interventi per lo sviluppo e l'acquisizione delle unità navali della classe FREMM e delle relative dotazioni operative" pari a 415 milioni di euro, 7420 "Fondo per gli interventi agevolativi alle imprese" per una somma di 397,38 milioni di euro e 7444 "Fondo per la competitività e lo sviluppo" per 330,31 milioni di euro.

Tralasciando il programma 6 che incide in una percentuale non significativa (0,4 per cento della missione), si osserva che per il Programma 7 il 93,3 per cento dello stanziamento (822,60 milioni di euro) è assorbito dagli investimenti rappresentati in gran parte dal capitolo 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo" che prevede un'assegnazione di 701,84 milioni di euro[21].

A fronte di una massa spendibile di 7.234,30 milioni di euro relativa ai tre programmi di competenza del Mise sono stati effettuati pagamenti per 4.151,54, con la formazione di residui finali pari a 2.701,04 in aumento rispetto ai residui iniziali di 1.069,51.

Alla luce del riordino del Ministero non è possibile fare un raffronto per Programmi con l'esercizio finanziario 2008, mentre è indicativo un confronto con il totale delle spese per la Missione da cui si evidenzia che gli stanziamenti definitivi aumentano del 24 per cento ed anche il pagato totale aumenta del 31 per cento.

[21] Il capitolo viene gestito dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

A completamento dell'analisi finanziaria si ritiene utile riportare una ulteriore tavola (Tavola 8) dove gli obiettivi previsti nella Nota preliminare correlati al Programma vengono illustrati per singolo capitolo di spesa unitamente agli stanziamenti definitivi in conto competenza, alla loro incidenza sul totale del Programma e della Missione, nonché agli impegni e ai pagamenti.

TAVOLA. 8

(euro)

OBIETTIVO[22]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 11.5	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP sulla MISSIONE
OB. 11.5.1	7410	50.295.402	353.354	327.718	408.196	1,80	1,07
OB. 11.5.2	2243	707.591	750.625	730.332	316.983	0,03	0,02
OB. 11.5.3	2332-7345	44.741.142	44.774.714	44.464.595	595.387	1,60	0,95
OB. 11.5.4	2370	15.515.595	15.538.908	15.526.090	9.667.034	0,56	0,33
OB. 11.5.5	2234	893.064	993.962	979.999	770.245	0,03	0,02
OB. 11.5.6	7450	100.443.105	110.441.671	491.576	612.311	3,60	2,14
OB. 11.5.7	7420-7421-7485-7331	2.154.786.074	2.208.539.618	2.152.429.983	1.738.926.705	77,21	45,95
OB. 11.5.8	2246-7490	35.497.919	35.571.774	573.912	652.461	1,27	0,76
OB. 11.5.9	2247	854.987	897.890	877.447	312.608	0,03	0,02
OB. 11.5.10	7445	348.519.325	20.652.050	4.296.680	3.766.433	12,49	7,43
OB. 11.5.11	2217-2158pg19-7320	699.407	764.311	743.138	306.155	0,03	0,01
OB. 11.5.12	2216	296.172	354.122	328.279	408.675	0,01	0,01
OB. 11.5.13		590.807	706.708	655.435	816.414	0,02	0,01
OB. 11.5.14		590.807	706.708	655.435	816.414	0,02	0,01
OB. 11.5.15		369.254	441.693	409.647	510.260	0,01	0,01
OB. 11.5.16		590.807	706.708	655435	816.414	0,02	0,01
OB. 11.5.17	7476	1.391.756	12.347.737	5.346.210	721.820	0,05	0,03
OB. 11.5.18	7476	658.953	6.129.699	2.641.140	309.885	0,02	0,01
OB. 11.5.19	2385	1.362.799	1.390.701	1.377.836	567.229	0,05	0,03
OB. 11.5.20	2158-2222-2223-2331-2333-7476	31.852.525	93.110.398	68.111.962	51.745.785	1,14	0,68
TOTALE PROGRAMMA 11.5 (*)		2.790.657.491	2.555.173.354	2.301.790.760	1.813.047.414	100,00	59,51

[22] Denominazione Obiettivo: 11.5.1 Azioni per lo sviluppo competitivo dei distretti produttivi e delle reti di imprese; 11.5.2 Punto di contatto nazionale Ocse; 11.5.3 Accordo di cooperazione Italia-Russia e attuazione della convenzione di Parigi per il disarmo chimico; 11.5.4 Istituto per la promozione industriale; 11.5.5 Analisi e studi nei settori delle attività produttive; 11.5.6 Fondo per la finanza d'impresa; 11.5.7 Partecipazione a programmi europei: Fremm,european fighter aircraft (efa)e al patto atlantico; 11.5.8 Fondo per il salvataggio imprese: attuazione commi 582 e 853 art. 1 LF 2007; 11.5.9 Help desk reach; 11.5.10 Attuazione progetti innovazione industriale (fondo competitività e sviluppo); 11.5.11 Ricerca scientifica nelle stazioni sperimentali per l'industria; 11.5.12 Promozione imprenditoriale; 11.5.13 Amministrazione straordinaria delle grandi imprese insolventi; 11.5.14 Recupero e reindustrializzazione dei siti produttivi inquinanti e politiche ambientali; 11.5.15 Politiche industriali comunitarie; 11.5.16 Funzionamento direzione generale per la politica industriale; 11.5.17 Interventi di proprietà industriale per innovazione e competitività delle imprese sul mercato mondiale; 11.5.18 Sviluppo delle potenzialità economiche del brevetto per invenzione e per disegno e modello; 11.5.19 Obiettivo strategico per priorità made in italy e contraffazione; 11.5.20 funzionamento dell'ufficio italiano brevetti e marchi; 11.6.1 Progettazione rete territoriale finalizzata al potenziamento quali/quantitativo attività revisione e ispezione straordinaria presso enti cooperativi; 11.6.2 Istituzione di un Ufficio di front office; 11.6.3 Vigilanza Cooperativa; 11.6.4 Iniziative di promozione e sviluppo del movimento cooperativo (art. 11 comma 6 L. 59/92); 11.6.5 Interventi a favore delle PMI - Iniziative di promozione e sviluppo del movimento cooperativo; 11.6.6 Iniziative di promozione e sviluppo del movimento cooperativo; 11.6.7 Attuazione in Italia dello Small Business Act; 11.7.1 Semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli atti amministrativi per la concessione e l'erogazione degli incentivi alle imprese; 11.7.2 Gestione di altri interventi di agevolazione alle imprese.

OBIETTIVO	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 11.6	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP sulla MISSIONE
OB. 11.6.1	2159	500.000	839.818	735.055	672.649	9,56	0,01
OB. 11.6.2	2301	1.000.000	4.853.396	4.262.184	651.942	19,13	0,02
OB. 11.6.3	2159	1.800.000	18.020.197	17.199.879	2.768.803	34,43	0,04
OB. 11.6.4	2301	1.000.000	699.849	612.546	560.542	19,13	0,02
OB. 11.6.5		500.000	699.849	612.546	560.542	9,56	0,01
OB. 11.6.6		428.576	1.119.758	980.074	896.868	8,20	0,01
OB. 11.6.7		-	699.849	612.546	560.542	0,00	0,00
TOTALE PROGRAMMA 11.6 (*)		**5.228.576**	**26.932.716**	**25.014.831**	**6.671.888**	**100,00**	**0,11**

OBIETTIVO	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 11.7	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP sulla MISSIONE
OB. 11.7.1	2210-2211-2213-2214-2215-2218-2220-2221-2224-2228-2244-7329-7332-7342-7343-7346-7383-7384-7451	11.584.352,10	88.137.603,85	77.440.789,18	45.369.310,40	10,00	0,25
OB. 11.7.2	2210-2211-2213-2214-2215-2218-2220-2221-2224-2228-2244-7329-7332-7342-7343-7346-7383-7384-7451	104.259.168,90	793.238.434,67	696.967.102,62	408.323.793,60	90,00	2,22
TOTALE PROGRAMMA 11.7 (*)		**115.843.521,00**	**881.376.038,52**	**774.407.891,80**	**453.693.104,00**	**100,00**	**2,47**

(*) Dati dell'Amministrazione estratti dal Sistema SICOGE.
Fonte: MISE

Il programma 5 comprende due obiettivi strategici: sostegno e rilancio della competitività ed innovazione industriale; lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale.

4.2.2. Sostegno e rilancio della competitività ed innovazione industriale

L'obiettivo è imperniato su un importante sistema di incentivazione mirato a singoli obiettivi che la legge n. 296 del 27 dicembre 2006, finanziaria per il 2007, ha introdotto per il rilancio degli investimenti produttivi del Paese. Detta legge infatti, al comma 841 e seguenti dell'art. 1, ha previsto l'istituzione del "Fondo per la competitività e lo sviluppo" presso il MISE (che incide sui capitoli 7445, 7342 e 7444 questi ultimi gestiti da altro Dipartimento), facendovi confluire le risorse del "Fondo per le aree sottoutilizzate" di cui all'art. 60, comma 31 della legge n. 289/2002 (Finanziaria 2003) e del "Fondo unico per gli incentivi per le imprese" (art. 53 della legge n. 448/1998). A valere sulle risorse del Fondo sono finanziati nel rispetto degli obiettivi della Strategia di Lisbona[23], i Progetti di Innovazione Industriale (PII)[24], individuati nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il Made in Italy e dei beni ed attività culturali e turistiche.

L'art. 2, comma 13, della Legge di Sviluppo ha aggiunto ulteriori aree tecnologiche: tecnologie dell'informazione e della comunicazione, industria aerospaziale, osservazione della terra ed ambiente.

[23] Stabiliti dal Consiglio Europeo dei Capi di Stato e di Governo del 16 e 17 giugno 2005.

[24] Sono strumenti di intervento complessi e articolati che costituiscono una nuova forma di incentivazione diretta e indiretta alle imprese.
Ciascun PII è predisposto da un responsabile, nominato dal Ministero, ed è adottato, previe intese con la Conferenza Stato-Regioni, con decreto interministeriale delle amministrazioni interessate.

Nel corso del 2008 sono stati adottati tre PII relativi alle aree dell'efficienza energetica, della tecnologia per il Made in Italy e della mobilità sostenibile, con l'emanazione dei relativi bandi. Nel 2009 l'obiettivo ha riguardato l'attivazione di detti bandi, in particolare per le prime due aree, con la valutazione dei progetti pervenuti e l'approvazione della graduatoria per un importo pari a 200 milioni di euro (efficienza energetica), con la selezione delle proposte sul Made in Italy e l'approvazione delle iniziative ammesse alla seconda fase di presentazione dei progetti definitivi.

Per quanto riguarda le risorse finanziarie, lo stanziamento iniziale sul capitolo 7445 "Fondo per la competitività e lo sviluppo", pari a 990 milioni di euro, complessivo del triennio, per le cinque aree tecnologiche, è stato progressivamente ridotto ad una disponibilità effettiva di circa 576,8 milioni di euro per effetto di varie disposizioni legislative. Nel corso del 2009 con l'entrata in vigore del decreto ministeriale di riorganizzazione del Ministero la competenza per la gestione dei bandi è passata al Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, cui sono state trasferite, su apposito capitolo di competenza (cap. 7444), le relative risorse pari a 330,31 milioni di euro. In sintesi, al momento la gestione del fondo per la competitività è intestata a 2 programmi, il programma 5 le cui risorse sono gestite dal Dipartimento impresa e internazionalizzazione (cap. 7445) e dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica (cap. 7444), che gestisce anche il programma 7 con il cap. 7342.

Nella tabella sottostante (Tavola 9) si evidenzia in dettaglio l'andamento finanziario di competenza del Fondo[25].

TAVOLA 9

(euro)

Capitoli	CdR	Stanziamento iniziale	Variazioni stanziamento	Stanziamento definitivo	Impegni	Pagato	Residui Finali Totali
7342	Dipartimento per lo sviluppo e la coesione	18.596.868,00	683.241.914,52	701.838.782,52	668.787.912,09	383.424.913,59	657.808.575,49
7444		0	330.310.219,00	330.310.219,00	0	0	330.310.219,00
7445	Dipartimento per l'impresa e l'internazionalizzazione	348.002.369,00	-327.968.689,00	20.033.680,00	3.723.173,93	3.052.070,31	105.255.700,73
Totale		**366.599.237,00**	**685.583.444,52**	**1.052.182.681,52**	**672.511.086,02**	**386.476.983,90**	**1.093.374.495,22**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La Direzione, cui compete il piano di gestione del suddetto capitolo 7445, ha avuto nel 2009 disponibilità in conto competenza di euro 20 milioni, oltre 91 milioni di euro in conto residui dell'esercizio 2008.

Tali disponibilità sono destinate a far fronte alle esigenze complessive di gestione dei PII la cui attuazione va oltre l'annualità in corso, pertanto l'obiettivo per il 2009 era quello di impegnare prioritariamente le somme in conto residui dell'esercizio 2008. L'importo impegnato nel 2009 è stato, pertanto, di complessivi euro 20 milioni, di cui 4,2 milioni di euro in conto residui. Le risorse non ancora impegnate, pari a 105,3 milioni di euro, cui si aggiungeranno eventuali somme rese disponibili da precedenti accantonamenti, sono finalizzate al prosieguo dell'attuazione del programma, tra cui il bando Made in Italy le cui procedure di gestione sono in corso di espletamento.

A valere sul medesimo piano di gestione del capitolo 7445, sono state liquidate, nel corso del 2009, risorse pari a 3 milioni di euro.

Nel contesto del sostegno al sistema produttivo va inserito anche lo strumento del Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (cap.7490), che, in applicazione della normativa comunitaria sugli aiuti di Stato, costituisce una garanzia per ottenere dalle banche finanziamenti a tasso agevolato a favore delle imprese in difficoltà, con priorità alle piccole e medie nonché a quelle che abbiano fatto ricorso alla cassa integrazione (obiettivo strutturale: amministrazione straordinaria).

[25] A partire dal bilancio di previsione per l'anno 2011 il capitolo 7444 sarà trasferito al programma 7 della missione 11.

In sostanza, l'intervento può assumere la forma dell'aiuto al salvataggio, cioè di sostegno alla gestione corrente nel tempo necessario per la predisposizione di un programma di ristrutturazione, ovvero di aiuto alla ristrutturazione. Nel 2009 sono state completate le fasi propedeutiche all'emanazione del decreto di attuazione della disciplina del Fondo, che ha una massa impegnabile di 70 milioni ed opererà con metodo rotativo, ma il decreto è tuttora in corso di pubblicazione[26].

Dal suo avvio, detta procedura ha riguardato quasi 1.000 imprese e nell'attuale fase congiunturale il ricorso a tale strumento è incrementato, tanto che dalle 28 imprese del 2008, si è passati alle 40 del 2009, per un totale di oltre 9.000 addetti, ricollocando altresì attraverso cessioni di azienda circa 2.700 lavoratori.

Nei primi mesi del 2010 si sono aperte le procedure di amministrazioni straordinarie per ulteriori 3 società (con una occupazione di circa 2.400 unità), mentre sono tuttora in fase di apertura le procedure di altri cinque gruppi di imprese, tra i quali si evidenziano quelli operanti nelle comunicazioni caratterizzati da un elevatissimo numero di occupati (circa 10.000).

Come già esaminato nella Relazione per il 2008, è proseguita la partecipazione ai programmi multinazionali per la realizzazione dei sistemi di armamento, vista quale ulteriore strumento per promuovere lo sviluppo e la competitività di settori industriali tecnologicamente avanzati, rientrante nell'obiettivo strutturale "partecipazione a programmi europei per la difesa ad alta tecnologia". Nell'anno in riferimento:

- per il programma Eurofighter condotto in collaborazione con Germania, Gran Bretagna e Spagna per la produzione di un velivolo da superiorità aerea (caccia intercettore) è stato effettuato il pagamento, a fronte delle attività delle industrie italiane certificate dall'Agenzia NATO-NETMA (Nate Eurofighter and Tornado Management Agency), incaricata della gestione del programma, dell'intero importo disponibile pari a 918 milioni di euro (cap.7420 e cap.7421)[27];
- per il programma FREMM (Fregate Europee Multi Missione), in relazione alle attività riguardanti le prime due unità si è proceduto alla concessione di contributi per 258 milioni di euro; per il finanziamento delle successive unità sono stati effettuati pagamenti per 176 milioni di euro (cap.7485);
- per il programma VMB (Veicoli blindati medi) si è proceduto alla concessione di contributi per 146 milioni di euro relativamente al primo lotto mentre, a parziale copertura del secondo lotto, è stato assunto un impegno per 124 milioni di euro (cap.7485).

4.2.3. Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale

Un secondo obiettivo del programma è la lotta alla contraffazione e la tutela della proprietà industriale. Con esso si intende mettere in risalto il ruolo della proprietà intellettuale quale elemento qualificante di una politica di sviluppo che deve operare in mercati globalizzati, nei quali la tutela della privativa industriale, anche sotto l'aspetto della lotta alla contraffazione, è una priorità del sistema-Paese, perché contribuisce a circoscriverne gli effetti sul mercato, occupazione, salute e sicurezza.

---

[26] La legge di bilancio aveva stanziato 35.000.000 euro per l'operatività del Fondo, ma nel corso dell'anno è avvenuta una variazione in diminuzione che ha portato lo stanziamento definitivo a 34.969.083 euro, dei quali è stata fatta richiesta di mantenimento a residui all'inizio del 2010 per il successivo versamento sul conto di tesoreria appositamente attivato; su cui sono stati già versati ulteriori residui accertati all'inizio del 2009 pari a 35.000.000 euro.

[27] Sugli interventi agevolativi per il settore aeronautico è stata svolta una indagine specifica della Corte dei conti, Sezione centrale del controllo successivo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, che si è conclusa con la Deliberazione n. 9/2009/G. del 27 marzo 2009, nella quale, riconoscendo al settore aerospaziale un ruolo strategico per il conseguimento di obiettivi di sviluppo per il Paese, si raccomanda di utilizzare strumenti finanziari che devono adeguarsi in continuazione per consentire l'agevole svolgimento delle azioni intraprese o da intraprendere in un mercato più di ogni altro soggetto al mutare del quadro dell'economia globale.

L'attività operativa si è concretizzata sia in campagna pubblicitaria di informazione e sensibilizzazione di imprese e consumatori, utilizzando risorse finanziarie per 577.000 euro, di cui 400.000 dal capitolo 2385[28] e 177.000 dal capitolo 7476[29], sia in apertura di tavoli di concertazione con associazioni di categoria, imprese, consumatori e istituzioni pubbliche utilizzando risorse per 77.000 euro del capitolo 2385.

In tale contesto è stato implementato il Fondo nazionale per l'innovazione che rende disponibili risorse finanziarie attraverso un meccanismo di condivisione del rilascio di credito e di investimento a favore delle banche che finanziano progetti innovativi collegati ai brevetti[30].

La somma inizialmente stanziata al Fondo, pari a circa 5 milioni di euro, è stata implementata con 55 milioni a valere sulle disponibilità del capitolo 7476 "Interventi in materia di brevettualità per le attività connesse con la ricerca di anteriorità".

Parte delle citate variazioni sul capitolo 7476 derivano dalle riassegnazioni di somme provenienti dal pagamento dei diritti sui brevetti per invenzioni industriali e destinate come apporto al Fondo per progetti innovativi basati su disegni e modelli.

4.2.4. Movimento cooperativo

Il Programma 6 riguarda il movimento cooperativo e l'attività che ne è derivata è incentrata sia sul miglioramento dei livelli di soddisfazione dell'utenza esterna, ottenuto attraverso l'istituzione di un ufficio di "front-office" che consenta tra l'altro un abbattimento dei tempi di lavorazione ed una semplificazione ed omogeneizzazione delle procedure, sia sull'individuazione di una serie di azioni a favore delle piccole e medie imprese, nel breve e medio periodo, dando attuazione in Italia allo *small business act (SBA),* che hanno trovato convergenza nella Direttiva della Presidenza del Consiglio del 27 novembre 2009[31].

Per la promozione e sviluppo del movimento cooperativo si utilizzano le risorse finanziarie depositate sul "Fondo Mutualistico per la promozione e lo sviluppo della cooperazione" il cui obiettivo principale consiste nella promozione e finanziamento di nuove imprese e di iniziative di sviluppo della cooperazione, con preferenza per i programmi diretti all'innovazione tecnologica, all'incremento dell'occupazione ed allo sviluppo del Mezzogiorno (cap. 2301).

Il fondo viene alimentato, annualmente, dal patrimonio residuo delle cooperative in liquidazione e dal versamento degli enti cooperativi della quota del 3% degli utili dedotti dai bilanci di fine esercizio.

Le somme, assegnate sul capitolo 2301, vengono erogate, sulla base di bandi nazionali, in forma di contributi a società cooperative, non aderenti alle associazioni nazionali di categoria, per iniziative progettuali.

Nel 2009, sono state erogate le ultime quote dei contributi a 44 società per complessivi 2.323.596,58 euro, a saldo di un bando del 2006, mentre restano da erogare, per 4 iniziative progettuali non ancore concluse, contributi per 375.197,30 euro; inoltre si è proceduto all'impegno di 360.000 euro a favore di 4 società per un bando del 2005, dopo la riassegnazione da parte del MEF di residui 2006, in perenzione amministrativa al 31 dicembre 2008. A fine anno, è stata impegnata la somma di 2.616.330,30 euro a favore di 14 società per altrettanti progetti d'impresa.

---

[28] Cap.2385 (Interventi): "Spese relative all'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione".

[29] Cap.7476 (Investimenti): "Interventi in materia di brevettualità per le attività connesse con la ricerca di anteriorità".

[30] Il meccanismo di funzionamento del Fondo, gestito dall'Istituto per la Promozione Industriale (IPI), fa riferimento per la strumentazione tecnico-giuridica ai regimi di aiuto in materia di capitale di rischio e di garanzia, già approvati dalla Commissione Europea. L'IPI, tra l'altro, è inserita nell'elenco degli enti di prevista soppressione (DL n. 78/2010) e le sue attribuzioni sono trasferite al Ministero dello sviluppo economico.

[31] La Direttiva, approvata, in via preliminare, dal Consiglio dei Ministri in data 27 novembre 2009, è ancora in attesa del parere della Conferenza Unificata Stato-Regioni- Enti locali e prevede, tra l'altro: l'istituzione di una legge annuale sulle piccole e medie imprese; semplificazioni amministrative per ridurre significativamente gli oneri amministrativi che gravano sulle aziende; sportello unico e telematizzazione dei rapporti con la Pubblica amministrazione; rafforzamento del Fondo di Garanzia e creazione di nuovi strumenti finanziari per il credito e la capitalizzazione delle piccole imprese.

La restante quota di risorse sul capitolo 2301 per l'esercizio finanziario 2009, euro 581.888,59, è stata interamente impiegata per attività promozionali in tema di cultura cooperativa attraverso interventi seminariali presso sedi universitarie.

4.2.5. Incentivazione per lo sviluppo industriale

A completamento della missione 11, va rilevato che il 12,3 per cento degli stanziamenti confluisce negli investimenti del programma 7 che riguarda l'incentivazione per lo sviluppo industriale ed in particolare, come già visto nell'esame dei dati finanziari, nel cap. 7342 "Fondo per la competitività e lo sviluppo". Sul Fondo, a fronte di una massa spendibile di 2.662,28 milioni di euro, nell'anno 2009 sono stati effettuati pagamenti per 1.750,03 milioni di euro, assicurando il sostegno alle imprese. Anche questo capitolo, come il cap. 7444 che insiste sul Programma 5, viene gestito dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica, mentre il Dipartimento in trattazione si occupa della relativa programmazione.

4.3. Regolazione dei mercati –missione 12, programma 4

4.3.1. Note introduttive

L'attività di regolazione dei mercati corrisponde, nella classificazione del bilancio, alla Missione n. 12 che si articola in un solo programma, rispetto ai tre prima del riordino, con un solo obiettivo strategico.

Nella tabella che segue (Tavola 10) viene messa a raffronto l'articolazione della missione negli anni 2008 e 2009:

TAVOLA 10

PROGRAMMI	
2008	2009
1. Iniziative per la tutela dei consumatori	4. Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori
2. Interventi per promuovere la concorrenza	
3. Vigilanza sui mercati e sui prodotti	

Nella tabella sottostante (Tavola 11) sono posti in relazione il programma e l'obiettivo strategico:

TAVOLA 11

PROGRAMMI	OBIETTIVI STRATEGICI
4. Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	3. Iniziative a sostegno del cittadino consumatore

L'obiettivo strategico "Iniziative a sostegno del cittadino-consumatore" è finalizzato a tenere sotto controllo le dinamiche inflazionistiche collegate ai prezzi ed alle tariffe, promuovendo la concorrenza e la competitività nel settore dei servizi ai cittadini, svolgendo attività di sorveglianza dei mercati ed attuando una vigilanza su Unioncamere, sul sistema delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (CCIAA), sul registro delle imprese, nel settore degli impianti, macchine e apparecchiature, sulla sicurezza dei prodotti immessi sul mercato, nel settore della metrologia legale, nel settore delle manifestazioni a premio.

4.3.2. Analisi finanziaria

Nella tavola sottostante (Tavola 12) vengono riportati i dati finanziari più significativi per delineare la gestione della Missione nel corso dell'esercizio finanziario in riferimento:

TAVOLA 12

(migliaia di euro)

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
Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori	funzionamento	3.011	12.649	14,0	14,0	12.756	15.661	17.444	14.076	1.715
	interventi	28.936	71.683	79,2	79,2	70.572	100.620	436.696	59.510	38.056
	investimenti	5.677	6.135	6,8	6,8	4.081	11.812	8.091	4.909	6.903
	Totale	**37.624**	**90.467**	**100**	**100**	**87.408**	**128.093**	**462.231**	**78.495**	**47.074**
Spese missione		**37.624**	**90.467**		**100**	**87.408**	**128.093**	**462.231**	**78.495**	**47.074**
Dati al 16 marzo 2010										

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(*) 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 e residui finali rimasti nel conto residui.

Dalla tavola, gli stanziamenti definitivi di competenza dell'unico programma della missione ammontano a 90,47 milioni di euro. Gli investimenti assorbono il 6,8 per cento delle risorse che in prevalenza sono assegnate al capitolo 7495 "Fondo per la realizzazione di infrastrutture al servizio delle fiere", pari a 2 milioni di euro, e al capitolo 7380 per una somma di 3,86 milioni di euro quale contributo per la promozione dell'economia della Provincia di Gorizia. Più significativi risultano gli stanziamenti per gli interventi, pari al 79,2 per cento della missione che confluiscono nei capitoli 2275 "Somme da erogare per il funzionamento dell'Autorità Garante della concorrenza e del mercato" per una somma di 35,93 milioni di euro e 1650 "Fondo derivante dalle sanzioni amministrative erogate dall'Autorità Garante della concorrenza e del mercato da destinare alle iniziative a favore dei consumatori" pari a 25,21 milioni di euro. In proposito si osserva in un raffronto con l'esercizio finanziario 2008 che il citato capitolo 1650 ha subito una forte riduzione di oltre il 90 per cento essendo passato da 356,93 a 25,21 milioni di euro. Sul punto l'Amministrazione ha rappresentato che le entrate previste dalle sanzioni per l'anno 2008 ed il gennaio 2009 ammontavano a 76,80 milioni di euro, ma, pur formalmente richiesta, non è stata disposta alcune riassegnazione e la quasi totalità delle risorse è stata destinata, dall'art. 2 commi 63 e 242 dalla legge finanziaria 2010, ad altre finalità.

Nell'esercizio 2009, pertanto si è provveduto esclusivamente a pagamenti relativi ad impegni pregressi e nella tabella seguente (Tavola 13) vengono specificate le somme erogate, a fronte di impegni assunti nel biennio 2007 e 2008, con riferimento ai rispettivi decreti ministeriali di ripartizione delle risorse:

TAVOLA 13
(euro)

D.M.	MOTIVAZIONE	SOMMA LIQUIDATA NEL 2009	IMPEGNO
15.2.2008, art. 2	Interventi a favore di consumatori	3.598.656,00	nel 2008
15.2.2008, art. 3	Convenzione con l'ANTITRUST (Autorità Garante della Concorrenza e del mercato)	500.000,00	nel 2008, su un totale di un milione di euro
15.2.2008, art. 3	Convenzione con l'Istituto per la Promozione industriale (IPI)	168.301,12	nel 2008, su un totale di 4.817.712,00 di euro
17.11.2008, art. 2	Interventi mirati all'informazione e all'assistenza a favore dei consumatori e degli utenti	8.400.000,00	nel 2008, su un totale di 14 milioni di euro
17.11.2008, art. 3	Convenzione con l'ENEA	250.000,00	nel 2008, su un totale di 1.250.000 di euro
17.11.2008, art. 3	Convenzione con l'IPI	1.110.919,95	nel 2008, su un totale di 1.250.000 di euro
17.11.2008, art. 4	Convenzione con l'IPI	1.200.000,00	nel 2008, su un totale di 1.500.000 di euro
17.11.2008, art. 4	Convenzione con l'IPI	321.600,00	nel 2008, su un totale di 440.844 di euro
17.11.2008, art. 4	Convenzione tra il Consiglio Nazionale dei consumatori e degli utenti (CNCU) e soggetti diversi per attività di supporto al Consiglio	193.698,90	nel 2008
26.5.2003, art 4	Cofinanziamento di progetti a vantaggio dei consumatori	594.597,80	impegnate nel 2003 e successivamente reimpegnate a seguito di perenzione amministrativa nell'esercizio 2007

Fonte: MISE

A seguito della tardiva reiscrizione in bilancio nell'esercizio finanziario 2009 dei residui passivi perenti, disposta dal Mef con d.m. n. 105916, sono stati assunti impegni di spesa su detto capitolo per un importo complessivo di 25.210.681,89 euro.

Inoltre, a seguito dell'istituzione del capitolo 1652, per l'esercizio 2009 con le somme derivanti dalle sanzioni dell'Autorità Garante per l'energia elettrica e il gas sono stati assunti impegni di spesa per un totale di 881.240,00 euro a favore della cassa conguaglio per il settore elettrico.

In proposito vanno rilevate alcune criticità collegate alla gestione del cap. 1650. Una prima è riferibile alla sua stessa struttura, che subordina le iniziative a vantaggio dei consumatori ad entrate aleatorie e variabili per definizione, quali sono le sanzioni legate alla virtuosità di comportamenti da parte delle imprese e al grado di efficacia dell'attività di controllo. Altra criticità è dovuta alla procedura amministrativa complessa, in cui i tempi di realizzazione e rendicontazione dei progetti finanziati comportano che spesso buona parte dei pagamenti non è effettuata nel medesimo esercizio dell'impegno e che talora i relativi residui siano oggetto di perenzione amministrativa con ulteriori ritardi nei pagamenti dovuti alla mancata o tardiva reiscrizione dei fondi perenti. Un'ulteriore criticità è legata alle riassegnazioni delle somme comunque affluite all'entrata, a volte in importi inferiori, in altre non effettuate o comunicate a fine esercizio, in tempi quindi incompatibili con le possibilità di impegno.

A completamento dell'analisi finanziaria si ritiene utile riportare una ulteriore tavola dove gli obiettivi previsti nella Nota preliminare correlati al Programma vengono illustrati per singolo

capitolo di spesa unitamente agli stanziamenti definitivi in conto competenza, alla loro incidenza sul totale del Programma e della Missione, nonché agli impegni e ai pagamenti (Tavola 14):

TAVOLA 14

(euro)

OBIETTIVO[32]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 12.4	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP sulla MISSIONE
OB. 12.4.3	1231	602.448	498.322	420.168	369.948	1,96	1,96
OB. 12.4.4	1231-2261-7380	5.462.937	6.082.907	4.114.193	3.928.983	17,76	17,76
OB. 12.4.5		688.512	859.185	722.731	646.467	2,24	2,24
OB. 12.4.6	1231-1369	1.721.281	2.559.302	2.163.277	1.858.961	5,59	5,59
OB. 12.4.7	1231	774.576	969.578	830.421	654.440	2,52	2,52
OB. 12.4.8		2.090.714	2.408.180	2.154.766	2.013.134	6,80	6,80
OB. 12.4.9	2242-2280-2285	1.801.740	8.668.834	8.415.336	7.272.293	5,86	5,86
OB. 12.4.10	1231	430.320	1.006.375	866.317	657.098	1,40	1,40
OB. 12.4.11	2375	688.512	613.704	516.236	461.762	2,24	2,24
OB. 12.4.12		417.773	490.963	412.989	369.410	1,36	1,36
OB. 12.4.13	1231	430.320	375.582	316.921	277.589	1,40	1,40
OB. 12.4.14	2176	344.256	984.494	827.807	739.991	1,12	1,12
OB. 12.4.15	1650-1652	516.384	27.810.292	27.537.384	1.292.936	1,68	1,68
OB. 12.4.16	1372	796.836	1.069.088	977.322	532.757	2,59	2,59
OB. 12.4.17	2275	13.999.463	35.262.048	35.242.554	35.231.659	45,50	45,50
TOTALE PROGRAMMA 12.4 (*)		**30.766.072**	**89.658.853**	**85.518.492**	**56.307.429**	**100,00**	**100,00**

(*) Dati dell'Amministrazione estratti dal Sistema SICOGE.

Fonte: MISE

4.3.3. Monitoraggio dei prezzi e delle tariffe: analisi sull'incidenza della fiscalità sui prezzi dei carburanti

In merito al monitoraggio dei prezzi e delle tariffe, con riferimento alla richiesta della Corte, peraltro inserita negli indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione per l'anno 2010 (Delibera n. 36/CONTR/PRG/09[33]), l'Amministrazione ha prodotto il risultato di una analisi, svolta nell'ambito di competenza, sull'incidenza della fiscalità sui prezzi dei carburanti (benzina e gasolio) con le conseguenti implicazioni sui costi dei trasporti e sui prezzi di tutti gli altri beni e servizi. In premessa, prima di riportare i grafici che evidenziano il prezzo della benzina e del petrolio, si ritengono di interesse alcune precisazioni:

---

[32] Denominazione Obiettivo: 12.4.3 Iniziative a sostegno del Cittadino - Consumatore; 12.4.4 Vigilanza su Unioncamere, sul sistema delle Camere di Commercio e sul registro delle imprese; 12.4.5 Vigilanza sulle Società di Revisione e Fiduciarie; 12.4.6 Vigilanza del mercato nel settore delle manifestazioni a premio; 12.4.7 Vigilanza sulla sicurezza dei prodotti immessi sul mercato per i consumatori finali; 12.4.8 Vigilanza del mercato nel settore della metrologia legale; 12.4.9 Vigilanza nel settore degli impianti, macchine e apparecchiature; 12.4.10 Politiche per la promozione della concorrenza e delle corrette dinamiche del mercato; 12.4.11 Politiche per il settore dei servizi e delle professioni; 12.4.12 Monitoraggio del settore commerciale; 12.4.13 Monitoraggio dei prezzi e delle tariffe; 12.4.14 Politiche per i consumatori in ambito U.E. e cooperazione amministrativa per i diritti dei consumatori; 12.4.15 Politiche per i consumatori in ambito nazionale e interventi a favore degli stessi; 12.4.16 Funzionamento del Consiglio Nazionale dei Consumatori e degli Utenti (CNCU); 12.4.17 Attribuzione delle risorse finanziarie per il funzionamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

[33] Fra i temi che presentano maggiore attinenza agli andamenti di finanza pubblica è inserita, tra l'altro, l'evoluzione del peso della fiscalità sul livello dei prezzi dei prodotti di più largo consumo (pag. 12).

- la variazione del carico fiscale generale incide sui costi delle imprese, ed in particolare sul costo del lavoro, con la conseguenza che ogni intervento che modifica il peso della fiscalità generale ha effetti sui prezzi al consumatore;
- il prezzo al consumo è determinato dalla somma di due componenti, quella "industriale" ossia il costo della materia prima e di tutti i passaggi successivi (raffinazione, stoccaggio, distribuzione primaria e secondaria, costi di commercializzazione, margine del gestore e margine industriale) e quella "fiscale". La componente fiscale è composta dall'accisa, o imposta di fabbricazione, stabilita in misura fissa dal Mef per litro, e l'Iva, calcolata sulla somma del prezzo industriale e dell'accisa nella misura del 20 per cento;
- per le imposte dirette, in particolare per le accise e l'Iva, i riflessi sui prezzi sono diretti ed immediati, ma i margini d'intervento di politica fiscale per l'Iva sono molto ristretti, perché si tratta di imposta regolata essenzialmente a livello europeo;
    - la componente fiscale (accisa + Iva) incide in misura rilevante sul prezzo al consumo, 53,20 per cento per il gasolio e 59,50 per cento per la benzina, anche se i dati risultano inferiori a quelli dei principali Paesi europei, ad eccezione della Spagna (per la benzina: GB 65,2 per cento; FR 62,7 per cento; GER 64,6 per cento; SP 53,4 per cento; media UE 61,4 per cento. Per il gasolio: GB 64,5 per cento; FR 55,7 per cento; GER 57,0 per cento; SP 47,8 per cento; media europea 53,3 per cento).

Le misure temporanee di riduzione dell'accisa contribuiscono per il periodo della sua applicazione a contenere il prezzo della "pompa", come è avvenuto con la legge finanziaria 2008, art. 1, commi 290 e seguenti, al fine di compensare le maggiori entrate dell'Iva derivati dalle variazioni del prezzo internazionale del petrolio greggio.

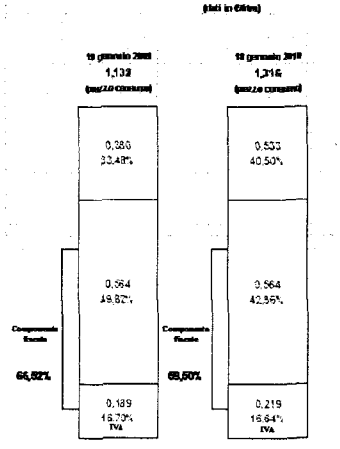
In sostanza, esse offrono la possibilità di neutralizzare gli effetti degli aumenti di prezzo industriale sulla fiscalità, senza ridurre le entrate dello Stato, ma solo compensando parzialmente, attraverso la riduzione dell'accisa, l'aumento dell'introito Iva.

Con la legge finanziaria 2009, le suddette norme sono state confermate ma in realtà non sono state applicate perché non si sono verificate le condizioni previste anche in relazione al contestuale calo complessivo dei relativi introiti Iva per effetto della diminuzione dei consumi.

Nelle tabelle sotto riportate viene evidenziato nel dettaglio l'incidenza della componente fiscale sui prezzi dei carburanti:

1. Benzina senza piombo.

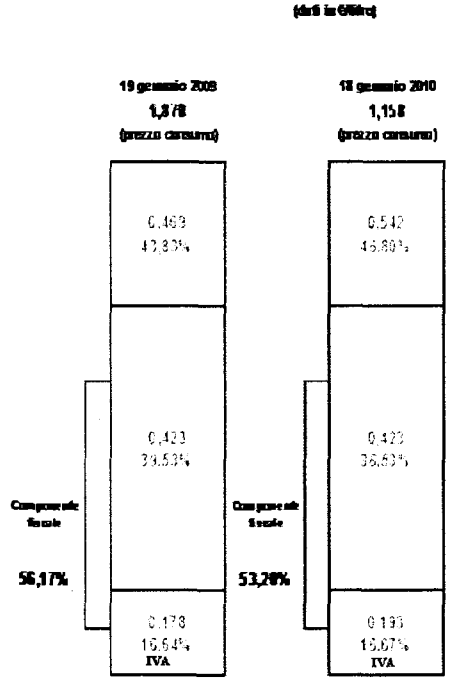
Nel corso degli ultimi dodici mesi il peso della componente fiscale complessivamente intesa è passato dal 66,52 per cento del 19 gennaio 2009 al 59,50 per cento del 18 gennaio 2010.



Fonte: MISE

2. Gasolio auto

Nel corso degli ultimi dodici mesi il peso della componente fiscale complessivamente intesa è passato dal 56,17 per cento del 19 gennaio 2009 al 53,20 per cento del 18 gennaio 2010.



Fonte: MISE

4.4. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo – missione 16, programmi 4 e 5

L'attività in materia di "Commercio Internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", nella nuova classificazione del bilancio, rientra nella missione 16 ed è affidata al Dipartimento impresa ed internazionalizzazione.

La missione, a seguito della riorganizzzazione dei programmi, è passata da tre a due articolazioni, come da tabella seguente (Tavola 15):

TAVOLA 15

PROGRAMMI

2008	2009
1. Politica commerciale	4. Politica commerciale in ambito internazionale
2. Promozione del Made in Italy	5. Sostegno alla internazionalizzazione delle imprese e promozione del Made in Italy
3. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	

Nella tavola sottostante sono posti in relazione i programmi e gli obiettivi strategici (Tavola 16).

TAVOLA 16

PROGRAMMI	OBIETTIVI STRATEGICI
4. Politica commerciale in ambito internazionale	6. Attività sinergiche mirate a favorire l'approvazione di una proposta per la stampigliatura obbligatoria dell'indicazione di origine (c.d. Made In Italy)
5. Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	7. Miglioramento del livello di focalizzazione degli interventi per la promozione del made in Italy e potenziamento dell'azione volta alla semplificazione degli scambi commerciali con l'estero

4.4.1. Analisi finanziaria

Nella tavola sottostante (Tavola 17) vengono riportati i dati finanziari più significativi per delineare la gestione della missione nel corso dell'esercizio finanziario in riferimento:

TAVOLA 17

(migliaia di euro)

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
4- Politica commerciale in ambito internazionale	funzionamento	857	5.800	97,2	2,9	6.005	6.657	6.900	6.472	235
	interventi	0	81	1,4	0,0	81	81	81	81	0
	investimenti	56	89	1,5	0,0	59	145	95	24	120
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri comuni di c/capitale	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**913**	**5.970**	**100,0**	**3,0**	**6.145**	**6.883**	**7.076**	**6.577**	**355**
5- Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del made in Italy	funzionamento	923	6.735	3,5	3,4	6.861	7.658	7.810	7.002	685
	interventi	35.452	167.950	87,8	85,1	162.755	203.402	201.886	171.024	27.056
	investimenti	82.878	16.681	8,7	8,5	10.732	99.560	29.841	10.591	78.263
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri comuni di c/capitale	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**119.253**	**191.366**	**100,0**	**97,0**	**180.348**	**310.620**	**239.537**	**188.617**	**106.002**
Spese missione		**120.166**	**197.336**		**100,0**	**186.493**	**317.503**	**246.613**	**195.194**	**106.357**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(*) 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 e residui finali rimasti nel conto residui.

Dalla tavola si evidenzia che il programma 4 incide solo per il 3 per cento sul totale della missione e il 97,2 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza viene assorbito dalle spese di funzionamento che ammontano a 5,80 milioni di euro.

Gli interventi pari a 81.000 euro sono riferiti al "Contributo all'ufficio internazionale per la pubblicazione delle tariffe doganali in Bruxelles" (capitolo 2750), mentre gli investimenti che incidono per l'1,5 per cento del Programma si riferiscono alle "Spese per la realizzazione e lo sviluppo del sistema informativo", capitolo 7609 per un importo di 59.000 euro, e alle "Spese per l'acquisto di attrezzature ed apparecchiature non informatiche di mobilio e di dotazioni librarie", capitolo 7610 per 30.000 euro.

Il Programma 5 assorbe invece il 97 per cento delle risorse della Missione che confluiscono per l'87,8 per cento negli interventi ed in particolare nei capitoli 2530 "Contributo nelle spese di funzionamento dell'Istituto Nazionale per il commercio estero in Italia e all'estero" per 89,95 milioni di euro, 2531 "Somma da assegnare all'Istituto Nazionale per il commercio estero per il finanziamento dell'attività di promozione e sviluppo degli scambi

commerciali con l'estero" per 53,52 milioni di euro e 2501 "Somme da erogare ad Enti, Istituti, Associazioni, Fondazioni ed altri organismi" per 24,46 milioni di euro. Gli investimenti incidono per l'8,7 per cento sul Programma e si riferiscono agli stanziamenti confluiti nei capitoli 7481 "Somme da destinare alla realizzazione di azioni a sostegno di una campagna promozionale straordinaria a favore del Made in Italy" per 6,95 milioni di euro, 7360 "Somme corrispondenti alle quote degli utili conseguiti dalla SIMEST S.p.A. da destinare alla promozione della partecipazione a società ed imprese miste all'estero" per 5,12 milioni di euro e 7462 "Promozione e aiuto alle imprese per la ricostruzione dei Paesi nell'area balcanica" per 3,21 milioni di euro.

A fronte di una massa spendibile di 310,62 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per 188,62 milioni di euro, con la formazione di residui finali pari a 106 milioni di euro, in diminuzione rispetto ai residui iniziali di 119,25 milioni di euro.

Per le già rappresentate difficoltà di raffronto con l'esercizio finanziario 2008, vista la riformulazione dei Programmi, le differenze vengono evidenziate sui totali delle spese della missione da cui si evidenzia una diminuzione sia degli stanziamenti definitivi da 275,24 milioni di euro a 197,34 milioni di euro, sia dei pagamenti totali che passano da 215,10 milioni di euro a 195,19 milioni di euro, con una contestuale diminuzione dei residui finali da 120,17 a 106,36 milioni di euro.

A completamento dell'analisi finanziaria si ritiene utile riportare una ulteriore tavola dove gli obiettivi previsti nella Nota preliminare correlati al programma vengono illustrati per singolo capitolo di spesa unitamente agli stanziamenti definitivi in conto competenza, alla loro incidenza sul totale del programma e della missione, nonché agli impegni e ai pagamenti (Tavola 18):

TAVOLA 18

(euro)

OBIETTIVO[34]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 16.4	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP sulla MISSIONE
OB. 16.4.1		3.868.416	4.725.575	4.641.331	4.675.239	74,72	1,89
OB. 16.4.2		1.308.787	1.243.572	1.221.403	1.230.329	25,28	0,64
TOTALE PROGRAMMA 16.4 (*)		**5.177.203**	**5.969.147**	**5.862.734**	**5.905.568**	**100,00**	**2,53**

[34] Denominazione Obiettivo: 16.4.1 Attività strutturale - istituzionale: partecipazione alla definizione di politica commerciale in ambito sovranazionale e gestione del regime degli scambi in sede nazionale per taluni particolari settori: dual use; agro-alimentare, tessile, siderurgico, CITES; 16.4.2 Attività sinergiche mirate a favorire l'approvazione della proposta per un regolamento comunitario per la stampigliatura obbligatoria dell'indicazione d'origine (c.d. "Made In."); 16.5.1 Coordinamento degli strumenti di sostegno all'internazionalizzazione. Vigilanza sulla Simest SpA; 16.5.2 Coordinamento e indirizzo strategico della politica commerciale con l'estero; 16.5.3 Attività internazionale; 16.5.5 Attività di studio: la gestione dell'Osservatorio economico; 16.5.6 Perseguimento di una più efficace azione di verifica e follow-up delle iniziative promozionali; 16.5.7 Valorizzazione del partenariato come moltiplicatore delle risorse per il "Made in Italy"; 16.5.8 Razionalizzazione del processo amministrativo relativo alla programmazione finanziaria; 16.5.9 Maggiore supporto ed affiancamento alle Regioni del mezzogiorno nella promozione ed internazionalizzazione delle imprese; 16.5.10 Attività strutturale/istituzionale; 16.5.12 Miglioramento del livello di focalizzazione degli interventi per la promozione del Made in Italy e potenziamento dell'azione volta alla semplificazione degli scambi commerciali con l'estero.

OBIETTIVO	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP su TOTALE PROGRAMMA 16.5	INCIDENZA % dello STANZ INIZ. C/COMP sulla MISSIONE
OB. 16.5.1	2501	879.972	25.682.390	25.018.723	827.746	0,44	0,43
OB. 16.5.2		517.583	1.247.478	825.145	526.749	0,26	0,25
OB. 16.5.3	2225pg3	517.583	1.196.415	834.415	525.565	0,26	0,25
OB. 16.5.5	2225pg9	641.982	1.331.425	909.082	567.040	0,32	0,31
OB. 16.5.6	2530	28.000.000	27.591.468	26.867.468	26.355.930	14,05	13,70
OB. 16.5.7	2501-2531	71.947.293	55.327.861	54.965.861	53.976.413	36,11	35,19
OB. 16.5.8		12.000.000	1.425.689	943.023	601.999	6,02	5,87
OB. 16.5.9	2225pg3	1.500.000	2.193.026	1.469.026	934.741	0,75	0,73
OB. 16.5.10	2530	57.000.000	60.459.447	60.097.447	59.841.671	28,61	27,88
OB. 16.5.12	7481	26.251.211	9.800.702	3.317.764	1.203.998	13,17	12,84
TOTALE PROGRAMMA 16.5 (*)		**199.255.624**	**(*) 186.255.901**	**175.247.953**	**145.361.852**	**100,00**	**97,47**

(*) Dati dell'Amministrazione estratti dal Sistema SICOGE.
Fonte: MISE

4.4.2. Regolamento Comunitario per la stampigliatura del "*Made in*"

Il programma 4 prevede un solo obiettivo strategico "Attività sinergiche mirate a favorire l'approvazione della proposta per un regolamento comunitario per la stampigliatura obbligatoria dell'indicazione di origine (c.d. "Made in")" e con tale finalità l'attività si è articolata in una serie di azioni sia nelle competenti sedi comunitarie che a livello bilaterale, in particolare verso gli Stati Membri le cui posizioni sono notoriamente contrarie al Regolamento comunitario, tuttora all'esame del Consiglio.

In materia di politica commerciale, va sottolineata la collaborazione italiana sia alla stesura ed applicazione del nuovo Regolamento CE n. 428/2009, che modifica il Regolamento CE 1334/2000 istitutivo dal regime comunitario di controllo delle esportazioni a "duplice uso" (ovvero beni che possono essere utilizzati per scopi civili e scopi militari, quali apparati per telecomunicazioni, attrezzature nucleari, materiale avionico e spaziale), sia all'elaborazione delle linee guida per la gestione dei regimi di importazione ed esportazione per numerosi prodotti agroalimentari, siderurgici e tessili.

4.4.3. "Made in Italy" e internazionalizzazione delle imprese

4.4.3.1. "Made in Italy"

Anche il programma 5 ha un solo obiettivo strategico volto alla promozione del "Made in Italy" ed alla semplificazione degli scambi commerciali.

Per il supporto dei prodotti italiani sul mercato internazionale è previsto il "Fondo Made in Italy", istituito dalla legge n. 350/2003, finanziaria 2004, quale fondo speciale, aggiuntivo agli stanziamenti ordinari annuali, destinato ad essere impiegato per campagne e progetti specifici in Paesi, individuati di anno in anno, come mercati promettenti.

Lo stanziamento previsto per l'esercizio finanziario 2009 sul capitolo 7481 è stato pari a 23.939.000 euro. Nella prima metà del 2009, si è proceduto all'identificazione dei Paesi, ai settori ed alle tipologie di intervento, individuando nell'Istituto Commercio Estero (ICE) il soggetto esecutore.

Nel luglio 2009 però il Mef ha effettuato un accantonamento su tale stanziamento di euro 23.900.000 destinandoli ad altri obiettivi[35], per cui si sono dovute annullare varie iniziative già individuate ed autorizzare quelle su cui era stato attivato l'impegno. Lo stanziamento definitivo è stato infine di 6,95 milioni di euro con pagamenti in conto residui di 5,43 milioni.

[35] Agevolazioni contributive per i territori montani (art. 1 ter DL n. 171/2008).

4.4.3.2. "Internazionalizzazione delle imprese"

In tema di internazionalizzazione, di interesse è la creazione di un tavolo strategico permanente sulla facilitazione e semplificazione degli scambi (Trade Facilitation) per accrescere il livello di collaborazione tra operatori ed amministrazioni statali competenti, analizzando e risolvendo congiuntamente i problemi relativi alla fluidificazione delle procedure di import-export nonché allargando lo spettro delle conoscenze e della partecipazione alla definizione degli standards internazionali in materia di facilitazione del commercio estero.

Sulla "Trade Facilitation" è stato organizzato nel 2009, in collaborazione con l'ICE, un importante seminario le cui conclusioni hanno costituito materia di studio ed approfondimento, posta a base del decreto direttoriale del 23 dicembre 2009, con cui è stato costituito, senza oneri per il bilancio dello Stato, il Tavolo Strategico sulla Facilitazione al Commercio, a cui partecipano, oltre ai rappresentanti dei Ministeri e degli enti pubblici competenti in materia, anche i rappresentanti delle principali associazioni di settore[36].

4.4.3.3. Convenzioni operative e partenariati

Per la realizzazione di iniziative a favore dell'internazionalizzazione delle imprese e la promozione degli scambi si utilizzano strumenti operativi e finanziari come gli Accordi di Programma e il Partenariato.

Gli Accordi di Programma (ADP) tra il Ministero, le Regioni e le Province Autonome costituiscono lo strumento per favorire un approccio comune e sinergico ai mercati esteri – in risposta alle esigenze specifiche avanzate dalle PMI dei diversi territori – mediante la condivisione di progetti ed iniziative, finanziati a valere sui fondi del programma promozionale ordinario. Nel 2009 sono state approvate le convenzione riportate nella tavola seguente (Tavola 19) per un importo complessivo di 20,22 milioni di euro ripartito fra ICE, Regioni e privati.

TAVOLA19

(euro)

Regione	Spesa complessiva	Importo a carico ICE	Importo a carico Regione	Importo a carico a privati
Veneto	843.000	421.000	422.000	
Molise	1.759.000	740.000	740.000	279.000
Emilia Romagna	200.000	90.000	90.000	20.000
Liguria	1.796.000	826.000	970.000	
Lazio	2.200.000	1.100.000	1.100.000	
Provincia Autonoma di Bolzano	1.687.000	712.000	859.000	116.000
Toscana	500.000	250.000	250.000	
Valle d'Aosta	393.000	196.500	196.500	
Marche	2.696.000	1.200.000	1.203.000	143.000
Umbria	2.711.500	1.150.000	1.152.000	366.500
Puglia	3.930.000	1.875.000	1.990.000	65.000
Sicilia	1.500.000	750.000	750.000	60.000
Totale	**20.215.500**	**9.310.500**	**9.722.500**	**1.049.500**

Fonte: MISE

I programmi promozionali, elaborati di concerto tra Ministero, Enti vigilati (ICE e SIMEST) e Regioni, danno vita a convenzioni operative annuali, sottoscritte dalla singola Regione e dall'ICE, che provvede al finanziamento impiegando una quota parte di fondi del programma promozionale ordinario (capitolo 2531), stabilita dal Ministero.

Nel 2009, il dato relativo al periodo gennaio-novembre mostra un'operatività complessiva pari a 16,06 milioni di euro, di cui euro 7,41 a carico dell'ICE, euro 7,70 a carico delle Regioni, euro 0,95 a carico di privati.

Oltre al canale bilaterale Ministero-Regione, il rapporto di partenariato trova espressione anche nella realizzazione di progetti interregionali, cofinanziati, e nel biennio 2008-2009 sono

[36] Il "Tavolo strategico sulla Trade Facilitation" si pone l'obiettivo di ideare soluzioni volte ad armonizzare e semplificare le procedure di commercio estero e rendere più competitive le imprese italiane in ambito internazionale.

stati approvati 5 progetti interregionali per un investimento complessivo di 5.985.000 euro, di cui 4.118.000 a carico dell'ICE.

Altra forma di partenariato è quello tra Ministero e Associazioni di categoria e nel corso del 2009 si riscontra una operatività pari a 17,29 milioni di euro, ripartita tra fondi ICE, somme a carico delle Associazioni e contributo diretto del Ministero ex lege 1083/54. Gli accordi sottoscritti sono stati 62 ed hanno interessato, tra le altre, le Associazioni costruttori macchine sia per la lavorazione del legno, sia per le materie plastiche e gomma, la Federazione nazionale delle imprese di pesca, il Centro di Firenze per la moda italiana, la Conferenza dei Rettori per le Università italiane, il Consorzio olivicolo italiano, la Federlegno, la Confcooperative/Legaccop, la Confcommercio, l'Anci.

4.4.3.4. Progetto operativo di assistenza tecnica (POAT)

Un importante supporto alle Regioni del Mezzogiorno nella promozione ed internazionalizzazione delle imprese è il Progetto operativo di assistenza tecnica (POAT) denominato "Servizi Organizzazione Centro Regioni in Assistenza Tecnica – S.O.C.R.A.T.E." per l'affiancamento consulenziale alle Amministrazioni delle Regioni Convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) sulla tematica dell'internazionalizzazione delle imprese ed in generale dei sistemi economico-produttivi attraverso forme di coordinamento tra l'Amministrazione centrale e quella regionale.

Alla realizzazione del POAT, a seguito di convenzione attuativa stipulata il 21 ottobre 2008, sono state destinate per il triennio 2009/2011 risorse pari a 5.358.000 euro, gestite però con i Fondi per la competitività e lo sviluppo dal Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica.

Di rilievo, anche sotto il profilo finanziario, sono le iniziative di penetrazione commerciale nei Paesi extra UE e riguardano i finanziamenti a tasso agevolato delle spese (nei limiti dell'85%) sostenuti nei primi due anni per specifici programmi da parte di imprese esportatrici di beni e servizi che intendono realizzare o potenziare un insediamento durevole su mercati esteri per la commercializzazione di prodotti italiani. Le spese ammissibili sono raggruppate in due classi: per strutture permanenti e per azioni promozionali ed interventi vari.

A questi programmi di penetrazione commerciale all'estero, previsti dall'art. 2 della legge n. 394/1981 di conversione del DL n. 251/1981, è stata apportata una riforma dall'art.6 del DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, che ha abrogato gli articoli di riferimento e rinviato al CIPE la determinazione dei termini, modalità, condizioni e quant'altro necessario per l'operatività degli interventi che devono comunque rientrare nell'ambito della disciplina comunitaria relativa agli aiuti di importanza minore "de minimis" (Regolamento CE 199/2006).

L'articolo ha previsto inoltre il rinvio al CIPE anche per la disciplina di nuovi strumenti a sostegno delle imprese a valere sul Fondo rotativo di cui la citata legge n. 394 confermando le modalità di utilizzo e prevedendo che fino alla piena operatività delle delibere del CIPE[37] restino in vigore i criteri e le procedure attualmente vigenti.

Per quanto precede, l'Amministrazione nella sua attività di coordinamento di detti strumenti di sostegno ha continuato ad avvalersi della SIMEST SpA[38], predisponendo i pareri sulla validità economico-commerciale dei progetti di finanziamento presentati e sulla loro compatibilità con i mercati di riferimento. In particolare:

- progetti di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti o all'acquisizione di nuovi mercati di prodotti già esistenti al 31 dicembre 2008. Le domande in attesa erano 20, per 21,2 milioni di euro, mentre nel corso del 2009 sono pervenute 112 istanze per 125 milioni di euro; ne sono state accolte 92 per 95,3 milioni di euro;

[37] Il CIPE, in attuazione dell'art.6 della legge n. 133/2008 e su proposta del Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Mae e il Mef, nella seduta del 6 novembre 2009, ha deliberato la riforma delle agevolazioni alle imprese finanziate sul Fondo rotativo in argomento e la creazione di un nuovo strumento finanziario sempre a sostegno dell'internazionalizzazione delle PMI.

[38] Società finanziaria pubblica-privata di sviluppo e promozione delle imprese italiane all'estero.

- richieste per la realizzazione di studi di fattibilità e di programmi di assistenza tecnica. A fine 2008, le domande in attesa erano 8 per 2,3 milioni di euro, nel 2009 sono pervenute 33 domande per 5,9 milioni di euro; ne sono state accolte 20 per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro.

4.4.3.5. Fondi vari

Altri tipi di fondi sono meritevoli di attenzione per la loro consistenza e finalità.

I "Fondi di venture capital"[39] sono finalizzati a supportare gli investimenti in aree strategiche (quali Cina, Federazione Russa, Mediterraneo, Africa, Medio Oriente, America Centrale e Meridionale) e costituiscono l'apporto di capitali di rischio per finanziare l'avvio o la crescita di un'attività in settori ad elevato potenziale di sviluppo. Nel corso del 2009 sono state esaminate da parte dell'apposito Comitato 44 nuove istanze, di cui 41 approvate per un importo complessivo a valere sul Fondo Unico pari a 47,6 milioni di euro.

Il "Fondo Balcani" è un fondo rotativo finalizzato a sostenere gli investimenti delle PMI, rientranti nei parametri fissati dalle norme C.E. in vigore, per l'acquisizione di quote di capitale di società costituite o da costituire nei paesi Balcanici. Nell'anno 2009 nessuna nuova iniziativa è stata presentata.

Il "Fondo Start up" è un fondo rotativo per favorire la fase di avvio (start-up) di progetti di internazionalizzazione di imprese singole e aggregate, istituito dalla già illustrata legge n. 99/2009. In sostanza, il Fondo si pone l'obiettivo di aiutare le PMI, favorendo la loro aggregazione per un progetto comune da sviluppare sui mercati esteri.

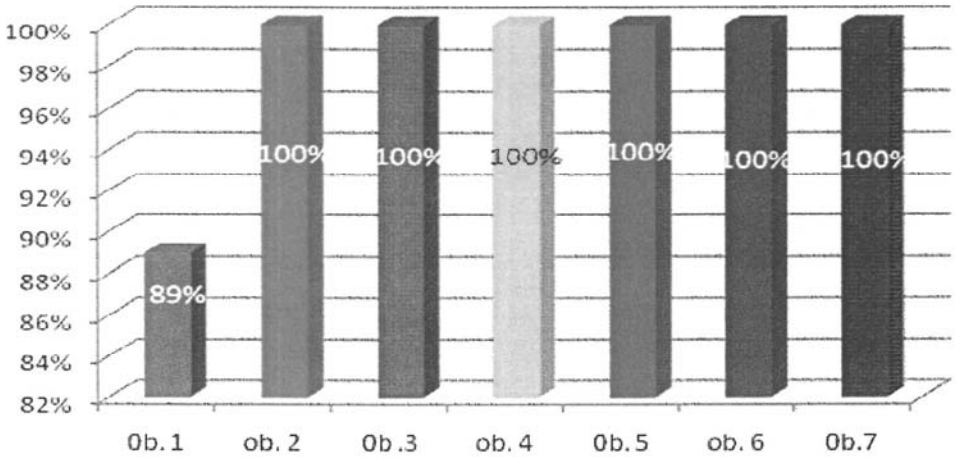
La stessa legge ha però rinviato le condizioni e le modalità operative del Fondo ad un successivo decreto attuativo, tuttora all'esame, talchè dalla somma iscritta in bilancio al 31 dicembre 2009 sul cap. 7360, proveniente per 1,14 milioni di euro dall'esercizio 2006 e per i restanti 2,86 milioni di euro dal successivo esercizio 2007, in atto il primo importo si è trasformato in residuo perente di cui è stata già avanzata richiesta di reiscrizione, il secondo risulta riportato tra i residui.

Il "Fondo per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Balcani" (cap. 7462), istituito con legge n. 84/2001, art. 3, prevede una quota destinata alla realizzazione delle attività di promozione e di sviluppo delle imprese impegnate in iniziative imprenditoriali nei Paesi dell'area Balcanica.

Il Fondo, per complessivi 6.383.620 euro, è stato affidato alla gestione di Unicredit S.p.A. a seguito di trattativa privata, essendo la gara andata deserta. L'Amministrazione in merito svolge l'esame della rendicontazione annuale ed un monitoraggio mensile attraverso le comunicazioni pervenute.

A conclusione dell'analisi dello Sviluppo del sistema produttivo collegato alle Missioni 11, 12 e 16, si riporta la valutazione fatta dal SECIN sullo stato di realizzazione di ciascun obiettivo strategico, come da grafico seguente, da cui si evidenzia che solo l'obiettivo 1 non ha raggiunto i risultati attesi, attestandosi all'89 per cento L'obiettivo è stato pertanto riproposto nella Direttiva per il 2010, in quanto il d.m. attuativo della delibera CIPE n. 110/2008, recante i criteri di funzionamento del Fondo per il salvataggio e la ristrutturazione delle imprese in difficoltà (cap. 7490), al 31 dicembre 2009 non era ancora entrato in vigore per sopravvenute difficoltà procedurali. La Corte comunque non ha svolto accertamenti sui criteri di valutazione adottati dal SECIN.

[39] La 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 "Fondo Unico per operazioni di venture capital" dotato di 228 milioni di euro.



Ob.1 - Sostegno e rilancio della competitività e innovazione industriale
Ob.2 - Lotta alla contraffazione e tutela della proprietà industriale
Ob.3 - Iniziative a sostegno del cittadino consumatore
Ob.4 - Istituzione di un ufficio di front-office
Ob.5 - Attuazione in Italia dello Small Business Act
Ob.6 - Attività sinergiche mirate a favorire l'approvazione della proposta per un regolamento comunitario per la stampigliatura obbligatoria dell'indicazione d'origine (c.d."Made in")
Ob.7 - Miglioramento del livello di focalizzazione degli interventi per la promozione del Made in Italy e potenziamento dell'azione volta alla semplificazione degli scambi commerciali con l'estero

5. Politiche delle comunicazioni – missione 15, programmi 3, 4, 5, 6, 7 e 8

5.1. Note introduttive

Le comunicazioni rientrano nella missione 15 che si articola, come da tavola che segue (Tavola 20), in sei programmi, di cui due finanziati dal Mef, con modifiche sostanziali rispetto a quelli previsti nell'esercizio finanziario 2008:

TAVOLA 20

PROGRAMMI

2008			2009		
1	Radiodiffusione suono e televisione	MISE	3	Servizi postali e telefonici	MEF
2	Regolamentazione e vigilanza della comunicazione elettronica	MISE	4	Sostegno all'editoria	MEF
3	Servizi postali e telegrafici	MEF	5	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	MISE
4	Sostegno all'editoria	MEF	6	Normazione, verifiche, certificazione e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni	MISE
			7	Regolamentazione e vigilanza del settore postale	MISE
			8	Servizio di comunicazione elettronica e radiodiffusione	MISE

Nella tabella sottostante (Tavola 21) sono posti in relazione i programmi gestiti dal Mise e gli obiettivi strategici:

TAVOLA 21

PROGRAMMI	OBIETTIVI STRATEGICI
5. Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	1. Coordinamento delle strategie di sviluppo del settore delle comunicazioni 2. Coordinamento internazionale per l'attuazione del Piano Ginevra 2006 al fine di ottimizzare le risorse spettrali 3. Verifica dispiegamento delle reti Wi-Max
6. Normazione, verifiche, certificazione e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni	
7. Regolamentazione e vigilanza del settore postale	1. Liberalizzazione del settore postale
8. Servizio di comunicazione elettronica e radiodiffusione	1. Promozione e valorizzazione del digitale 2. Espletamento di gare per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica e successiva attività amministrativa per il rilascio di titoli abilitativi e verifica degli impegni presi

Per il sostegno all'Editoria, pur collocato nella missione 15, le relative risorse vengono allocate nei capitoli del Dipartimento della Presidenza del Consiglio con la funzione da parte del Dipartimento delle comunicazioni di istruttoria e rilascio del nulla osta al pagamento[40].

Per quanto riguarda infine i servizi postali e telefonici, una piccola parte, come si vedrà nel prosieguo della Relazione, è finanziata con capitoli propri e riguarda il programma 7, mentre i capitoli più consistenti sono finanziati dal Mef e costituiscono trasferimenti alle Poste Italiane per oneri particolari negli interventi e negli investimenti[41].

A completamento del quadro finanziario, la situazione della missione viene raffrontata con quella del precedente esercizio, almeno nel suo dato totale, e vengono approfondite le tematiche relative ai programmi 5 e 8, interamente finanziati con risorse proprie, rappresentando peraltro, congiuntamente, il 98 per cento del totale della missione.

Dalla tavola seguente (Tavola 22), nel raffronto 2008-2009, si possono rilevare gli scostamenti più consistenti complessivi degli oneri per il funzionamento, gli interventi e gli investimenti:

TAVOLA 22

(migliaia di euro)

Esercizio finanziario	Residuo iniziale	Stanziamento definitivo	Impegni eff. totali	Autorizzazioni defin. di cassa	Pagato totale	Residui finali
2009	1.181.655	1.247.056	1.487.675	1.671.628	976.143	1.286.202
2008	1.482.745	1.409.487	1.308.378	1.989.764	1.700.266	945.964

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

Gli stanziamenti definitivi diminuiscono di 301.090 milioni di euro (circa il 20,31 per cento); gli impegni aumentano di 179.297 milioni di euro (circa il 12,05 per cento), mentre il pagato totale subisce una consistente riduzione di 724.123 milioni di euro, pari al 42,58 per

[40] L'argomento verrà trattato all'interno del capitolo dedicato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

[41] INTERVENTI :

Cap. 1496, rimborso alle Poste Italiane S.p.A. dei maggiori oneri sostenuti per le agevolazioni tariffarie concesse in relazione allo svolgimento delle consultazioni elettorali (stanziamenti definitivi 17.717.000 euro)

Cap. 1502, somma da erogare alle Poste Italiane S.p.A. per lo svolgimento di obblighi di servizio universale nel settore dei recapiti postali ivi compresi gli importi afferenti agli anni pregressi (stanziamenti definitivi 323.987.000 euro)

INVESTIMENTI:

Cap. 7111, somma da erogare alle Poste Italiane S.p.A. per l'ammortamento complessivo o in conto capitale delle anticipazioni concesse dalla Cassa depositi e prestiti per il finanziamento di interventi di potenziamento, rinnovo e sviluppo dei servizi (stanziamenti definitivi 179.000.000 euro).

cento. Sul punto, l'Amministrazione ha motivato per le difficoltà iniziali legate alla riorganizzazione del Ministero e per problematiche attinenti alle riassegnazioni.

5.2. Analisi finanziaria

La missione in esame, come già detto, si articola in quattro programmi con sei obiettivi strategici, di cui tre nel programma 5, uno nel programma 7 e due nel programma 8. Nella tavola che segue (Tavola 23) vengono riportati per ciascun Programma una serie di dati che caratterizzano l'andamento gestionale dei vari aggregati e, come sopra detto, vengono omessi quelli relativi ai programmi 3 e 4, rientranti nel bilancio del Mef.

TAVOLA 23

(migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione-ministero	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
5- Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione	funzionamento	2.682	43.048	86,2	14,8	3,5	44.279	45.731	45.368	44.170	749
	interventi	82	5.384	10,8	1,8	0,4	5.270	5.466	5.450	3.813	1.524
	investimenti	1.171	1.504	3,0	0,5	0,1	1.500	2.674	2.409	1.646	1.023
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri comuni di c/capitale	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**3.935**	**49.936**	**100,0**	**17,1**	**4,0**	**51.049**	**53.871**	**53.227**	**49.630**	**3.297**
6- Normazione, verifiche, certificazioni e sostegno allo sviluppo delle comunicazioni	funzionamento	169	2.771	99,9	1,0	0,2	2.845	2.940	2.940	3.063	46
	investimenti	1	3	0,1	0,0	0,0	3	4	4	0	4
	Totale	**170**	**2.774**	**100,0**	**1,0**	**0,2**	**2.848**	**2.944**	**2.944**	**3.063**	**50**
7- Regolamentazione e vigilanza del settore postale	funzionamento	141	2.389	73,3	0,8	0,2	2.468	2.530	2.528	2.503	33
	interventi	0	866	26,6	0,3	0,1	807	866	866	691	116
	investimenti	5	6	0,2	0,0	0,0	6	11	11	9	2
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri comuni di c/capitale	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**146**	**3.261**	**100,0**	**1,1**	**0,3**	**3.281**	**3.407**	**3.405**	**3.203**	**151**
8- Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	funzionamento	316	6.318	2,7	2,2	0,5	5.857	6.634	6.629	5.680	210
	interventi	225.927	137.597	58,4	47,2	11,0	177.163	363.523	197.870	142.492	217.686
	investimenti	219.124	91.707	38,9	31,5	7,4	284.864	310.830	223.447	118.999	190.896
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri comuni di c/capitale	0	0	0,0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	Totale	**445.367**	**235.622**	**100,0**	**80,8**	**18,9**	**467.884**	**680.987**	**427.946**	**267.171**	**408.792**
Spese missione-ministero		**449.618**	**291.593**		**100,0**	**23,4**	**525.062**	**741.209**	**487.522**	**323.067**	**412.290**
Spese missione		**1.181.655**	**1.247.056**			**100,0**	**1.488.630**	**2.428.709**	**1.671.628**	**976.254**	**1.286.271**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(*) 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 e residui finali rimasti nel conto residui.

Dalla tavola, per quanto riguarda il programma 5, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 49,94 milioni di euro pari al 17,1 per cento del totale della Missione. Nell'ambito del Programma gli interventi assorbono il 10,8 per cento delle risorse che in prevalenza sono assegnate ai capitoli 1712 "Concorso nella spesa dell'unione internazionale delle telecomunicazioni, della conferenza europea poste e telecomunicazioni e dell'unione radiotelevisiva europea", per una somma di 4,68 milioni di euro e 3351 "Spese per il controllo delle emissioni radioelettriche sul territorio nazionale, esercizio e manutenzione degli impianti ed apparati, acquisto e trasporto di materiali accessori, attrezzi ed utensili di consumo, spese di esercizio dei mezzi di trasporto adibiti a stazioni mobili, informatizzazione delle procedure" per una somma di 454.000 euro. Il 3 per cento degli stanziamenti confluisce invece negli investimenti (1,50 milioni di euro) e viene allocato per il 90,23 per cento sul capitolo 7623 "Acquisto ed installazione di apparecchiature, impianti tecnici, accessori e strumenti di misura per i servizi radioelettrici; acquisto di stazioni mobili di controllo delle emissioni radioelettriche; acquisto di sistemi di informatizzazione delle procedure per il controllo delle emissioni radioelettriche". A fronte di una massa spendibile di 53,87 milioni di euro per l'intero programma sono stati effettuati pagamenti per 49,63 milioni di euro, con la formazione di residui finali pari a 3,30 milioni di euro in diminuzione rispetto ai residui iniziali.

A completamento dell'analisi finanziaria si ritiene utile riportare una ulteriore tavola dove gli obiettivi previsti nella nota preliminare, correlati ai programmi vengono illustrati per singolo capitolo di spesa unitamente agli stanziamenti definitivi in conto competenza, alla loro incidenza sul totale del programma e della missione, nonché agli impegni e ai pagamenti (Tavola 24). Nella tavola sono riportati anche i dati relativi ai programmi 6, 7, 8, che verranno illustrati in seguito; da un primo esame, alla luce delle considerazioni di cui alla missione 10 (paragrafo 3.4.1.) in merito alle finalità della nota preliminare, si rileva nella presente missione una parcellizzazione degli obiettivi alcuni peraltro di limitata rilevanza finanziaria, che appare sproporzionata rispetto alla programmazione effettuata dagli altri C.d.R..

TAVOLA 24

(euro)

OBIETTIVO[42]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. su TOTALE PROGRAMMA 15.5	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. sulla MISSIONE
OB. 15.5.1	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	164.062,00	175.029,00	172.525,00	171.877,00	0,36	0,02
OB.15.5.2	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	123.217,00	131.444,00	129.566,00	129.080,00	0,27	0,01
OB. 15.5.3	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	82.375,00	87.860,00	86.608,00	86.284,00	0,18	0,01
OB. 15.5.4	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	123.217,00	131.444,00	129.566,00	129.080,00	0,27	0,01
OB.15.5.5	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	286.587,00	305.783,00	301.402,00	300.266,00	0,63	0,03
OB. 15.5.6	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.843,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43
OB. 15.5.7	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.853,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43

[42] Denominazione obiettivo: 15.5.1 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 legge 112/04, art. 23. Espressione dei pareri tecnici, richiesti dalla DGSCER, sulle assegnazioni delle risorse frequenziali; 15.5.2 Manutenzione data-base delle frequenze televisive ed adeguamento dello stesso alla progressiva transizione alle radiodiffusione televisiva digitale; 15.5.3 Collaborazione con l'AGCOM, nella definizione dei Piani di assegnazione delle frequenze nelle diverse aree tecniche individuate per la progressiva digitalizzazione.; 15.5.4 Compatibilizzazione impianti usati come Gap filler per sistema televisivo digitale su terminale portatile DVB-H; 15.5.5 Gestione piani tecnici delle problematiche connesse con il servizio di radiodiffusione sonora e televisiva; esame piani tecnici relativi alle reti DAB/DMB (radiodiffusione sonora in tecnica digitale); 15.5.6 Rilascio autorizzazioni alla ottimizzazione ed alla modifica di impianti radiotelevisivi secondo la normativa vigente; 15.5.7 Vigilanza sull'osservanza degli obblighi derivanti dai titoli abilitativi per i servizi di comunicazione elettronica e radiodiffusione; 15.5.8 Accertamento delle violazioni di leggi, regolamenti, convenzioni, contratti di programma e servizio nell'ambito di competenza del MISE - Comunicazioni e applicazione delle relative sanzioni amministrative; 15.5.9 Contenzioso nel settore delle comunicazioni elettroniche e di radiodiffusione; 15.5.10 Coordinamento internazionale per l'attuazione del Piano di Ginevra 2006 al fine di ottimizzare le risorse spettrali; 15.5.11 Collaborazione Comitato TV e minori; 15.5.12 Definizione del nuovo PNRF; 15.5.13 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; 15.5.14 Verifica dispiegamento delle reti Wi-Max; 15.5.15 Controllo emissioni radioelettriche - attività di potenziamento delle strutture periferiche; 15.5.16 Immissione sul mercato apparecchiature radio, accreditamento laboratori di prova designazione organismi notificati; 15.5.17 Attività connessa alla normativa per le stazioni radioelettriche a bordo delle navi; 15.5.18 Assegnazione delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, privato ed in occasione di eventi particolari; 15.5.19 Interferenze ai servizi di comunicazione elettronica via radio e via filo - individuazione e rimozione delle interferenze ai servizi di radiocomunicazione - sorveglianza e protezione dei servizi pubblici essenziali; 15.5.20 Attività di sorveglianza del mercato delle apparecchiature radio e degli apparati terminali di telecomunicazioni ai sensi d.lgs. 269/2001; 15.5.21 Collaborazione con CORERAT, CORECOM, AGICOM e COMITATO TV e MINORI; 15.5.22 Collaudo e ispezione delle stazioni radio a bordo delle imbarcazioni; 15.5.23 Assegnazione e controllo delle frequenze per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico e privato in occasione dei Giochi del Mediterraneo - Pescara 2009, dei Mondiali di nuoto - Roma 2009, G8 – La Maddalena 2009.

OBIETTIVO	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. su TOTALE PROGRAMMA 15.5	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. sulla MISSIONE
OB. 15.5.8	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.853,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43
OB.15.5.9	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.853,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43
OB. 15.5.10	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	123.217,00	131.444,00	129.566,00	129.080,00	0,27	0,01
OB. 15.5.11	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	164.060,00	175.029,00	172.525,00	171.867,00	0,36	0,02
OB. 15.5.12	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	82.375,00	87.860,00	86.608,00	86.284,00	0,18	0,01
OB. 15.5.13	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471-1377-1712	5.298.271,00	5.322.952,00	3.715.978,00	3.714.518,00	11,72	0,51
OB. 15.5.14	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	123.217,00	131.444,00	129.566,00	129.080,00	0,27	0,01
OB. 15.5.15	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	770.689,00	807.509,00	801.560,00	788.277,00	1,70	0,07
OB. 15.5.16	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	245.744,00	262.198,00	258.443,00	257.470,00	0,54	0,02
OB. 15.5.17	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	82.375,00	87.860,00	86.608,00	86.284,00	0,18	0,01
OB. 15.5.18	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	1.511.857,00	1.613.318,00	1.590.162,00	1.584.160,00	3,34	0,15
OB. 15.5.19	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.843,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43
OB. 15.5.20	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	5.382.326,00	5.289.638,00	4.919.676,00	9,79	0,43
OB. 15.5.21	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.843,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43
OB. 15.5.22	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	4.427.350,00	4.978.843,00	4.897.921,00	4.703.978,00	9,79	0,43
OB. 15.5.23	2491-2494-2495-2497-2645-2505-3351-7623-7471	613.325,00	654.459,00	645.071,00	642.638,00	1,36	0,06
TOTALE PROGRAMMA 15.5 (*)		**45.213.388,00**	**50.339.890,00**	**48.010.839,00**	**46.253.767,00**	**100,00**	**4,39**

OBIETTIVO[43]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. su TOTALE PROGRAMMA 15.6	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. sulla MISSIONE
OB.15.6.1	4306-4309-4312-4317-4319-4321-7935	316.073,00	332.763,72	327.917,27	349.903,08	11,99	0,03
OB.15.6.2	4306-4309-4312-4317-4319-4321-7935	1.319.952,00	1.386.049,50	1.366.321,95	1.457.929,51	50,06	0,13
OB.15.6.3	4306-4309-4312-4317-4319-4321-7935	210.716,00	221.767,92	218.611,51	233.268,72	7,99	0,02
OB.15.6.4	4306-4309-4312-4317-4319-4321-7935	790.183,00	831.629,70	819.793,17	874.757,70	29,97	0,08
TOTALE PROGRAMMA 15.6 (*)		**2.636.924,00**	**2.772.210,84**	**2.732.643,89**	**2.915.859,01**	**100,00**	**0,26**

OB.15.7.1	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	220.590,00	240.733,00	239.699,00	236.361,00	7,31	0,02
OB.15.7.2	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	555.788,00	566.778,00	564.494,00	563.731,00	18,42	0,05
OB.15.7.3	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	165.095,00	187.428,00	186.697,00	185.582,00	5,47	0,02
OB.15.7.4	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	492.156,00	511.935,00	510.004,00	509.335,00	16,31	0,05
OB.15.7.5	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	376.812,00	516.084,00	514.520,00	396.463,00	12,49	0,04
OB.15.7.7	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	184.175,00	194.725,00	193.969,00	192.983,00	6,10	0,02
OB.15.7.11	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	135.408,00	144.656,00	144.115,00	143.750,00	4,49	0,01
OB.15.7.13	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	137.199,00	148.688,00	148.129,00	147.725,00	4,55	0,01
OB.15.7.14	3891-3892-3901-3902-3991-4091-7890	750.000,00	750.000,00	690.815,00	690.815,00	24,86	0,07
TOTALE PROGR. 15.7 (*)		**3.017.223,00**	**3.261.027,00**	**3.192.442,00**	**3.066.745,00**	**100,00**	**0,29**

[43] Denominazione obiettivo: 15.6.1 Sostegno alla regolamentazione nelle comunicazioni elettroniche; 15.6.2 Servizi e supporto allo sviluppo delle comunicazioni elettroniche; 15.6.3 Verifiche tecniche per la sorveglianza sul mercato di apparati e sistemi di tlc; 15.6.4 Servizi e supporto alla certificazione nell'ICT; 15.7.1 Liberalizzazione del settore postale; 15.7.2 Vigilanza e controllo; 15.7.3 Attività regolatoria; 15.7.4 Gestione amministrativa/contabile; 15.7.5 Licenze individuali ed autorizzazioni generali; 15.7.7 Attività amministrativa di funzionamento; 15.7.11 Attività filatelica; 15.7.13 Monitoraggio mercato postale; 15.7.14 Concorso nella spesa dell'U.P.U.; 15.8.24 Promozione e valorizzazione del digitale; 15.8.25 Attività amministrativa per il recupero dei canoni dovuti dalle emittenti radiotelevisive; 15.8.26 Attività amministrativa istituzionale per la gestione dei servizi nel settore della radiodiffusione sonora e televisiva; 15.8.27 Erogazione di contributi ed agevolazioni tariffarie nel settore della radiodiffusione sonora e televisiva; 15.8.28 Attività internazionale per la regolamentazione e vigilanza nel settore della radiodiffusione; 15.8.29 Sviluppo della Larga Banda; 15.8.30 Espletamento di gare per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica e successiva attività amministrativa per il rilascio di titoli abilitativi e verifica degli impegni presi; 15.8.31 Revisione della normativa per i servizi di comunicazione elettronica; 15.8.32 Attività amministrativa per il recupero dei contributi nel settore delle comunicazioni elettroniche; 15.8.33 Attività amministrativa istituzionale per la gestione dei servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico; 15.8.34 Attività amministrativa istituzionale per la gestione dei servizi di comunicazione elettronica ad uso privato; 15.8.35 Attività internazionale per la regolamentazione e vigilanza nel settore delle comunicazioni elettroniche; 15.8.36 Telefono Azzurro; 15.8.37 Attività per la sicurezza delle reti.

OBIETTIVO	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. su TOTALE PROGRAMMA 15.8	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. sulla MISSIONE
OB. 15.8.24	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570-7596	31.105.424	84.580.815	84.466.821	32.831.324	19	3
OB. 15.8.25	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	123.779	121.041	106.949	105.584	0	0
OB. 15.8.26	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-3121-7570	11.178.379	117.728.279	117.232.660	5.395.012	7	1
OB. 15.8.27	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-3021-7570	115.547.377	11.134.485	11.001.466	10.988.711	71	11
OB. 15.8.28	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	15.688	12.364	11.170	11.037	0	0
OB. 15.8.29	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7230	-	7.313.486	7.313.486	7.313.486	-	-
OB. 15.8.30	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	75.262	51.248	45.282	44.704	0	0
OB. 15.8.31	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	25.646	11.384	10.059	9.930	0	0
OB. 15.8.32	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	136.341	103.284	91.259	90.094	0	0
OB. 15.8.33	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	612.013	654.681	578.463	571.078	0	0
OB. 15.8.34	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	2.259.383	2.597.258	2.313.668	2.148.224	1	0
OB. 15.8.35	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	24.845	28.526	25.205	24.883	0	0
OB. 15.8.36	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-4710-7571	810.065	1.213.401	1.208.273	38.427	1	0
OB. 15.8.37	2492-2493-2502-2503-2499-2670-2660-2500-7570	-	836.995	739.551	730.111	-	-
TOTALE PROGRAMMA 15.8 (*)		**161.914.202**	**226.387.246**	**225.144.311**	**60.302.604**	**100**	**16**

(*) Dati dell'Amministrazione estratti dal Sistema SICOGE.
Fonte: MISE

5.3. Banda larga, prestazioni conto terzi, digitale terrestre, contributi nel settore della radio diffusione

Sono le attività ed i settori principali che caratterizzano la Missione e rientrano nei programmi 5 e 8, di cui, a seguire nella Relazione, vengono delineate le linee essenziali e gli aspetti di rilievo.

Il Programma della "banda larga", come già illustrato nelle relazioni degli anni precedenti, tende a realizzare sullo stesso cavo la connessione veloce di dati, in trasmissione e ricezione in maggiore quantità, ed anche nel corso del 2009 ha proceduto alla ulteriore estensione infrastrutturale sul territorio per 2.100 km di lunghezza ed il cablaggio ottico di circa 300 aree di centrale con l'abilitazione di oltre un milione di abitanti e con un investimento complessivo di 116,8 milioni di euro su un piano di rete di circa 127 milioni.

Nel 2009 inoltre per l'attuazione di detto programma è stato predisposto il progetto di massima per l'utilizzo dei fondi FEASR[44].

Per quanto concerne le attività obbligatorie in conto terzi si evidenziano gli interventi di controllo e di 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 versate dai terzi per tali prestazioni confluiscono nei capitoli di entrata del bilancio dello Stato e l'art. 5 del decreto interministeriale del 15 febbraio 2006 ha previsto un'assegnazione di una parte di esse (30%) alla incentivazione dell'attività produttiva del personale del Dicastero, inclusi i dirigenti. Ne deriva l'importanza e la necessità dell'accoglimento delle richieste di intervento anche per la diretta correlazione con le risorse in entrata.

Sul punto, l'Amministrazione ha sottolineato l'insufficienza dei fondi assegnati (cap. 2645) e, per l'attività relativa al controllo delle emissioni radioelettriche svolta dagli Ispettorati territoriali[45] e dal Centro Nazionale Controllo Emissioni Radioelettriche (CNCER), ha rappresentato la difficoltà di gestione a causa delle limitate risorse finanziarie stanziate sui capitoli 3351 (funzionamento) e 7623 (investimento), utilizzate sia in ambito centrale sia dagli uffici periferici. La richiesta, in fase di assestamento di bilancio, di integrazione di stanziamento di euro 500.000 sul cap. 3351 non è stata accolta, mentre è stata assegnata una variazione di competenza e cassa pari ad euro 200.000, prelevati dal fondo dei consumi intermedi.

D'altra parte, dello stanziamento di competenza sul cap. 7623, nel corso del 2009 per le esigenze degli Ispettorati e del CNCER è stata impegnata la somma di 1.487.889 euro, pari al 99,96 per cento dell'intero ammontare.

Nell'ambito della missione 15, come si evidenzia dalla tavola 23, l'80,8 per cento delle risorse assegnate sono finalizzate al Programma 8 e soprattutto a due obiettivi, di cui uno strategico e l'altro strutturale, riguardanti la promozione e valorizzazione del digitale e l'erogazione di contributi ed agevolazioni tariffarie nel settore della radiodiffusione sonora e televisiva.

Dall'esame del programma si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 235,62 milioni di euro pari al 18,9 per cento del totale della missione. Gli interventi assorbono il 58,4 per cento delle risorse, in prevalenza assegnate come dettagliato in seguito ai capitoli 3121 "Contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale", per una somma di 117,19 milioni di euro e 3128 "Fondo per il finanziamento del servizio universale di telecomunicazioni" per una somma di 9,23 milioni di euro (trattasi comunque di partite di giro). Il 38,9 per cento degli stanziamenti confluisce invece negli investimenti (91,70 milioni di euro) e viene allocato per il 7,97 per cento sul capitolo 7230 "Spese per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazioni" e di ben 92,02 per cento sul capitolo 7596 "Fondo per il passaggio al digitale". A fronte di una massa spendibile di 680,99 milioni di euro per l'intero programma sono stati effettuati pagamenti per 267,17 milioni di euro

---

[44] Il Fondo Europeo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) è lo strumento finanziario comunitario finalizzato alla promozione dello sviluppo rurale, al miglioramento dell'ambiente e del paesaggio rurale nonché al miglioramento della qualità di vita e diversificazione dell'economia rurale.

[45] Sono organi periferici del Dipartimento per le comunicazioni, con competenza territoriale per lo più regionale ubicati nei capoluoghi di Regione (in totale 16, essendo alcuni pluriregionali). I compiti discendono da quelli di vigilanza e controllo in tema di telecomunicazioni, che riguardavano i campi delle emissioni radioelettriche e della telefonia. Nel tempo le competenze si sono trasformate profondamente, ampliando il campo di azione su qualsiasi altra questione riguardante il controllo statale su ogni forma di telecomunicazione e soprattutto acquisendo la competenza sanzionatoria nelle materie in cui aveva il controllo tecnico. Una importante azione di competenza fa riferimento alle prestazioni in conto terzi, che, come sopra detto, assicurano consistenti entrate nelle casse dello Stato.

(39,23 per cento), di cui 213,08 in conto residui e 54,09 in conto competenza, con la formazione di residui finali pari a 408,79 milioni di euro in diminuzione rispetto ai residui iniziali. Sul rapporto pagamenti/massa spendibile l'Amministrazione ha motivato con la complessità e conseguente allungamento dei termini delle procedure di ripartizione delle quote da parte delle Commissioni regionali per le comunicazioni.

Per quanto riguarda l'obiettivo strategico concernente il digitale, in via preliminare all'approfondimento della gestione dell'importante passaggio alla nuova tecnologia, va precisato che il grado di raggiungimento dello stesso si è attestato, come riscontrato anche dal Secin, sull'85 per cento, in quanto l'espletamento di gare per l'assegnazione di frequenze utilizzabili per le trasmissioni televisive in digitale ha subito delle interruzioni per cause non imputabili all'Amministrazione e la relativa pianificazione verrà quindi riproposta nel corso del 2010.

Il passaggio al digitale costituisce la parte più importante del programma e l'attività conseguente di gestione ha impegnato sotto diversi aspetti l'Amministrazione, dalla partecipazione ai tavoli tecnici al rilascio sia dei diritti d'uso agli operatori di rete nelle aree da digitalizzare sia dei titoli abilitativi per i fornitori di contenuti e di servizi in digitale[46].

I capitoli più consistenti del Programma, sotto il profilo finanziario, come già visto, sono il 3121 ed il 7596.

Il primo, con uno stanziamento di 117.194.000 euro, riguarda i contributi da erogare all'emittenza televisiva, previsti dalle leggi finanziarie, a partire da quella del 1999. Nel corso del 2009, dello stanziamento disponibile sono stati impegnati 116,76 milioni di euro e sono stati erogati complessivamente 131,16, di cui 4,93 in conto competenza e 126,23 in conto residui. Il cap. 7596 costituisce il fondo per il passaggio al digitale stanziato con le leggi n. 296/2006, finanziaria 2007, e n. 203/2008, finanziaria 2009, nella misura per il 2009 di 30,90 milioni di euro. Il Fondo è stato utilizzato per assicurare adeguata copertura finanziaria alle iniziative individuate dai decreti ministeriali 10 settembre 2008 nonché 26 marzo, 6 novembre e 2 dicembre 2009. In particolare è proseguita l'erogazione dei contributi statali per l'acquisto dei decoder, avvalendosi della Convenzione stipulata in data 14 luglio 2009 con Poste italiane S.p.a., che ha continuato a supportare l'Amministrazione nell'erogazione dei servizi connessi al passaggio al digitale, e con l'apporto tecnico, operativo e logistico della Fondazione Bordoni, in virtù delle Convenzioni stipulate il 5 agosto e 16 novembre 2009. Finanziamenti sono stati assegnati anche alla concessionaria del servizio pubblico per estendere i servizi per il digitale in specifiche aree, anche attraverso interventi infrastrutturali su impianti, tali da consentire il miglioramento della qualità di ricezione del servizio all'utente. Ulteriori risorse sul capitolo comunque sono pervenute, con la legge n.33/2009, dagli introiti derivanti dallo svolgimento della gara per l'assegnazione delle frequenze di cui, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, una quota pari a 53,55 milioni di euro è stata riassegnata al Dicastero, nel mese di novembre 2009, per assicurare la copertura finanziaria ai citati decreti ministeriali del novembre e dicembre 2009, sulla base dei quali sono stati stipulati gli atti aggiuntivi alle Convenzioni.

Relativamente alla gestione del capitolo in esame, risulta che è stata impegnata la somma di 84,30 milioni di euro ed effettuati pagamenti per 39,61 milioni, di cui 6,95 in conto residui per impegni presi nel 2008; in relazione ai pagamenti, una parte delle disponibilità è rimasta inutilizzata in quanto l'Amministrazione ha fatto presente che per alcuni pagamenti non è pervenuta tutta la documentazione e per altri i destinatari sono risultati morosi ad Equitalia.

In relazione alla fornitura di servizi di comunicazione elettronica, attività di rilievo per la ricaduta in termini di entrate all'erario, rientrante nel secondo obiettivo strategico del Programma[47], va sottolineata la gara svolta nel 2009 per l'assegnazione ed utilizzo delle bande

---

[46] Va comunque segnalato che sono tuttora in corso interventi di sistemazione e miglioramento di questo importante processo evolutivo, che sta coinvolgendo l'intero Paese, e che nella fase iniziale ha presentato qualche anomalia riguardante in particolare la stabilizzazione dell'etere, la sistemazione dei canali e il sostegno all'utenza.

[47] "Espletamento di gare per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica e successiva attività amministrativa per il rilascio di titoli abilitativi e verifica degli impegni presi".

di frequenza a 2100 Mhz. A seguito della delibera n. 541/08/Cons. dell'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni (AGICOM), il 23 marzo 2009 è stato pubblicato in G.U. il relativo bando di gara che si è conclusa in un'unica seduta pubblica, alla luce del numero delle domande pervenute, portando all'assegnazione di tre blocchi di ampiezza pari a 5 Mhz su base nazionale rispettivamente alle società Telecom Italia S.p.A., Vodafone Omnitel e Wind Telecomunicazioni S.p.A. con un introito complessivo di 267,77 milioni di euro, di cui una percentuale, pari a 53,55 milioni, è stata riassegnata al Ministero per le iniziative sopra citate riguardanti la transizione al digitale.

Introiti significativi sul capitolo 2569 di entrata nel bilancio dello Stato sono stati prodotti nel 2009 anche dall'attività connessa al rilascio e gestione dei titoli abilitativi nei diversi ambiti delle comunicazioni elettroniche ad uso pubblico e privato e della radiodiffusione. Delle risorse complessive pari a 415,21 milioni di euro accertate in conto competenza (di cui riscosse 401,63 milioni), la quota derivante dall'attività del Dicastero, nei tre settori riguardanti i servizi di radiodiffusione sonora e televisiva, comunicazione elettronica ad uso pubblico e comunicazione elettronica ad uso privato, ammonta a 401,65 milioni (di cui riscossi 394,32).

In detta somma vanno comunque inseriti anche i citati proventi derivanti dalla gara per le frequenze 2100 Mhz.

5.4. Attività riguardanti lo sviluppo delle comunicazioni ed il settore postale

Le attività in argomento rientrano nei Programmi 6 e 7, le cui risorse assorbono una minima percentuale del totale, intorno all'1 per cento per entrambi, con impegni e pagamenti che rientrano negli stanziamenti e nella massa spendibile.

5.4.1. Attività per lo sviluppo delle comunicazioni

Le attività in esame riguardano la formazione, le verifiche, le certificazioni ed il sostegno allo sviluppo delle comunicazioni e rientrano nel programma 6. Detto programma, come si evince dalla tavola 23, presenta uno stanziamento definitivo, interamente assorbito (99,9 per cento) dalla spesa di funzionamento (2,771 milioni di euro sul totale di 2,774), mentre non vi sono risorse per gli interventi e solo 3.000 euro per gli investimenti, con destinazione per le spese d'acquisto di attrezzature ed apparecchiature non informatiche, di mobilio e di dotazioni librarie (cap. 7935). A fronte di una massa spendibile di 2,94 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per 3,06 milioni, di cui 2,91 in conto competenza e 0,15 milioni in conto residui.

Il Programma riguarda in particolare l'attività svolta dall'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione (ISCTI) nel campo delle comunicazioni elettroniche.

Infatti l'Istituto, oltre alle attività previste dall'obiettivo strategico assegnato dalla Direttiva 2009 denominato "Studi, sperimentazioni, applicazioni e sviluppo sulle reti di nuova generazione", inserito nella Missione "Ricerca e Innovazione" trattata in altra parte della Relazione, nell'ambito del Programma in esame, ha assicurato, con la presenza in organismi nazionali ed internazionali di regolamentazione e standardizzazione, il contributo nazionale alla definizione di normative e regole tecniche. Inoltre, nel quadro delle verifiche per la sorveglianza sul mercato di apparati e sistemi di TLC, oltre al ruolo di supervisore ed ente certificatore dei sistemi, ha svolto esami tecnici in laboratorio al fine di riscontrare il rispetto dei requisiti essenziali previsti dalla normativa. Per un approfondimento delle attività dell'Istituto si fa rinvio alla parte generale riguardante i Ministeri.

Gli impegni complessivi del Programma sono pari a 2,82 milioni di euro.

5.4.2. Settore postale

Il Programma 7 riguarda la regolamentazione e la vigilanza del settore postale e, come riportato nella tavola 23, evidenzia uno stanziamento di competenza di 3,26 milioni di euro,

assorbito per il 73,3 per cento dalle spese di funzionamento. Per gli interventi lo stanziamento ammonta a 866.000 euro, pari al 26,6 per cento delle risorse, assegnati ai capitoli 1378 "Concorso per la spesa dell'unione postale universale", per 750.000 euro, e 4160 "Fondo di compensazione degli oneri del servizio universale", per 116.000 euro.

Su una massa spendibile di 3,40 milioni di euro, il pagato totale ammonta a 3,20 milioni di euro e per quanto riguarda i due capitoli sopra visti si rileva che per il cap. 1378 su una massa spendibile di 750.000 euro i pagamenti in conto competenza sono 691.000, mentre per il cap. 4160 su una massa di 116.000 euro non risultano pagamenti.

L'Amministrazione ha motivato quest'ultimo scostamento con la tardiva ed insufficiente riassegnazione di fondi da parte del Mef e sul punto ha rappresentato una delicata criticità.

Il Fondo di compensazione degli oneri del servizio postale universale (art. 10 del decreto legislativo n. 261/1999) infatti è volto a garantire l'espletamento del servizio affidato in concessione a Poste italiane ed è alimentato dai titolari di licenze individuali, tenuti a contribuire sulla base degli introiti derivanti dalle attività svolte tramite le licenze stesse. La misura del contributo, fissata al 3 per cento degli introiti lordi, viene versata sul capitolo 3317 del Mef che a sua volta dovrebbe riassegnare la corrispondente somma sul capitolo 4160 del Mise, per il successivo versamento a Poste Italiane.

Incisiva e proficua risulta l'attività di vigilanza e controllo sugli Ispettorati territoriali, sul fornitore del servizio universale e sugli altri operatori postali, prevedendo, in relazione alle esigenze e criticità nell'erogazione del servizio, una serie di accertamenti con l'utilizzo anche di sistemi satellitari.

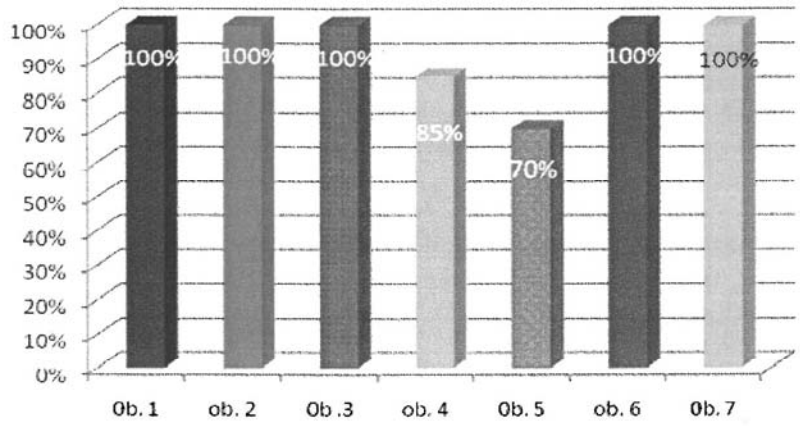
E' proseguita altresì l'attività di vigilanza nei confronti dell'Istituto postelegrafonici (IPOST)[48], con la verifica in via principale della conformità degli atti prodotti e delle iniziative promosse alla vigente normativa, sulla base di quanto osservato dalla Corte dei conti nella Relazione della Sezione Controllo Enti, già citata nella Relazione al Parlamento dello scorso anno.

A conclusione dell'analisi delle politiche delle Comunicazioni collegate alla missione 15, si riporta la valutazione fatta dal SECIN sullo stato di realizzazione di ciascun obiettivo strategico, come da grafico seguente, da cui si evidenzia che gli obiettivi 4 e 5 non hanno raggiunto i risultati attesi, attestandosi rispettivamente all'85 e al 70 per cento.

Per quanto riguarda l'obiettivo 4, le motivazioni vanno ricercate sia nei contenziosi giurisdizionali che hanno bloccato la procedura per l'assegnazione di frequenze televisive, sia nelle difficoltà di gestione del capitolo 7596 in cui una parte della disponibilità di cassa è rimasta inutilizzata per mancata presentazione della documentazione o per morosità dei destinatari.

Per l'obiettivo 5 il non raggiungimento dell'obiettivo è dovuto invece alla mancata emissione della delibera esecutiva da parte dell'Autorità per le Garanzie delle Comunicazioni per il rilascio dei titoli abilitativi per la fornitura dei servizi in una specifica banda di frequenza, tanto che l'obiettivo è stato riproposto per l'anno 2010. La Corte comunque non ha svolto accertamenti sui criteri di valutazione adottati dal SECIN.

[48] "Al fine di assicurare la piena integrazione delle funzioni in materia di previdenza e assistenza, ottimizzando le risorse ed evitando duplicazioni di attività, l'IPOST e` soppresso e le sue funzioni sono trasferite all'INPS....." (art. 7, commi 2 e 3 del DL n. 78/2010)



Ob.1 - Coordinamento delle strategie di sviluppo del settore delle comunicazioni
Ob.2 - Coordinamento internazionale per l'attuazione del piano di Ginevra 2006 al fine di ottimizzare le risorse spettrali
Ob.3 - Verifica dispiegamento delle reti Wi-Max
Ob.4 - Promozione e valorizzazione del digitale
Ob.5 - Espletamento di gare per la fornitura di servizi di comunicazione elettronica e successiva attività amministrativa per il rilascio di titoli abilitativi e verifica degli impegni presi
Ob.6 - Liberalizzazione del settore postale
Ob.7 - Studi, sperimentazioni, applicazioni e sviluppi sulle reti di nuova generazione (NGN)

6. Politica regionale unitaria – missione 28, programma 4

6.1. Note introduttive

La politica in esame è finalizzata allo sviluppo e riequilibrio territoriale, che prendendo spunto dal contesto europeo serve a garantire , attraverso l'utilizzo di risorse specificamente dedicate ed aggiuntive rispetto a quelle utilizzate per le altre politiche pubbliche, il raggiungimento di livelli omogenei di competitività e la conseguente coesione fra tutti gli Stati membri dell'Unione, riducendo contestualmente il divario e colmando il ritardo tra i vari livelli regionali.

In ambito nazionale, tale finalità trova la sua base giuridica nell'art.119 comma 5 della Costituzione, secondo il quale " per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale e per rimuovere gli squilibri economici e sociali lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di Comuni, Province, città metropolitane e Regioni".

In tale contesto si pone il Quadro Strategico Nazionale ovvero il documento previsto dal Regolamento Generale sulla politica di coesione comunitaria n. 1083/2006 (CE), che ogni Stato Membro prepara e trasmette alla Commissione Europea al fine di garantire un approccio programmatico strategico ed un raccordo organico della politica di coesione comunitaria con le strategie nazionali. In sostanza, costituisce uno strumento di riferimento per la preparazione della programmazione dei Fondi, predisposto secondo un percorso che, sulla base di linee guida concordate tra Stato, Regioni ed Enti locali, parte da documenti strategici preliminari e dopo un confronto fra i diversi livelli di governo e le parti economico-sociali, si conclude con la stesura definitiva di un documento, che, una volta valutato dalla Conferenza Stato-Regione e dal CIPE, viene trasmesso alla Commissione Europea per l'approvazione definitiva[49].

[49] Da alcuni anni, le politiche comunitarie di coesione sono affiancate ed integrate da una politica regionale nazionale per le cosiddette aree sottoutilizzate che ha come fonte di finanziamento la legge finanziaria e come principali strumenti le Intese istituzionali di Programma ed i relativi Accordi di Programma Quadro(APQ).

La proposta italiana del QSN per il 2007-2013 è stata approvata dalla Commissione europea con decisione del 13 luglio 2007 e prevede una distribuzione delle risorse FAS, per un valore di 63,27 miliardi di euro, secondo il criterio di ripartizione tra le macroaree del Centro-Nord e del Mezzogiorno nella misura rispettivamente del 15 e dell'85 per cento pari a 9.490,9 e 53.782 milioni di euro[50].

Il quadro finanziario contenuto nel citato documento prevede nell'area temporale di riferimento settennale della programmazione l'utilizzo di risorse provenienti dai fondi strutturali comunitari, sulla base di una ripartizione fra gli Stati Membri disposta dalla Commissione Europea, dal cofinanziamento nazionale determinato secondo la procedura prevista dal citato Regolamento CE 1083/2006 e da risorse aggiuntive necessarie a garantire il principio di addizionalità[51] dell'intervento comunitario, disponibili nel Fondo per l'aree sottoutilizzate (FAS)[52].

Prima di procedere nell'esame dello stato di attuazione delle due programmazioni settennali dei fondi FAS 2000-2006 e 2007-2013, si ritengono opportune alcune considerazioni preliminari:

- gli stanziamenti di origine comunitaria hanno la caratteristica oltre all'addizionalità, come già visto, anche della complementarietà rispetto alle risorse disposte dai singoli Stati membri ed il termine "cofinanziamento" sta ad indicare che i fondi comunitari non sono l'unica fonte di finanziamento ma presuppongono che un parte degli investimenti sia garantita attraverso le risorse del bilancio statale;
- la programmazione FAS deve rispettare il principio di prevalente destinazione delle risorse ad obiettivi di riequilibrio economico sociale così come previsto dall'art.119, comma 5, della Costituzione;
- altro principio correlato a quelli esposti è la "concentrazione", ossia la necessità che gli aiuti si canalizzino su alcuni obiettivi strategici e siano in grado di raggiungere le finalità prefissate. Ciò vuol significare che l'intervento sovranazionale si indirizza dove lo Stato interessato ha già ritenuto di intervenire, ponendosi come suo rafforzamento senza disperdere, con misure non coordinate, risorse pubbliche ed osservando un adeguato grado di progettualità e capacità realizzativa in fase attuativa;
- l'approvazione dei nuovi Regolamenti sui fondi, riguardanti il periodo 2007-2013, ha ridimensionato il contributo spettante agli Stati già membri dell'Unione a favore di quelli che sono entrati nell'anno 2004; anche l'Italia con riferimento alle regioni già inserite nell'obiettivo 1 (decisione della Commissione del 1° luglio 1999) ha subito tagli consistenti;

Con le Intese, il Governo Centrale e le Regioni individuano settori di interesse comune ed effettuano una ricognizioni delle risorse disponibili, con gli Accordi, i cui promotori sono lo Stato, le Regioni e gli Enti pubblici, si dà concreta attuazione alle attività e agli interventi concordati in sede di Intese.

[50] In particolare nel Mezzogiorno sono ricomprese le Regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia dell'obiettivo comunitario "Convergenza" e le Regioni Abruzzo, Molise, Basilicata e Sardegna dell'area "Competitività Regionale e Occupazione". Nel Centro-Nord si intendono ricomprese le restanti Regioni del secondo obiettivo comunitario.
L'obiettivo "Convergenza" riguarda gli Stati membri e le Regioni il cui Pil procapite è inferiore al 75 per cento della media comunitaria ed è volto a colmare il ritardo di sviluppo migliorando le condizioni per la crescita e l'occupazione. Per l'Italia, le Regioni assimilabili sono Campania, Puglia, Calabria e Sicilia, cui si aggiunge la Basilicata, ammessa a beneficiare di questo obiettivo a titolo transitorio.
L'obiettivo "Competitività regionale e occupazione" riguarda il territorio comunitario che non rientra nell'obiettivo "Convergenza" e punta a rafforzare la competitività e le attrattive delle Regioni nonché l'occupazione. Le Regioni italiane ammissibili sono tutte quelle non rientranti nell'obiettivo "convergenza".

[51] Il principio costituisce garanzia da parte dello Stato Membro, in presenza di interventi finanziati dall'Ue, di impegno a rispettare determinati parametri di spesa in conto capitale a favore delle aree sottoutilizzate, a pena della sospensione dei contributi stessi.

[52] In merito al FAS, nella Relazione sul Rendiconto generale dello stato per il 2008 è stata fatta una dettagliata trattazione della sua istituzione, delle sue caratteristiche, delle sue finalità, riportando altresì le osservazioni della Sezione di Controllo per gli affari internazionali e comunitari della Corte con la Delibera n.4 del 2008 e le disposizioni di interesse contenute nelle leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008, concernenti l'incremento delle disponibilità del Fondo e la ripartizione delle risorse.

- il presupposto del finanziamento comunitario, 2007-2013, non è più rappresentato come nel periodo 2000-2006, dalla predisposizione di un quadro comunitario di sostegno indicante i settori di intervento nonché il riparto di competenze e di risorse, ma si fonda sulla adozione di un Quadro di riferimento (QSN) che "assicura la coerenza dell'intervento dei Fondi con gli orientamenti strategici comunitari per la coesione ed identifica il collegamento con le priorità della comunità, da un lato, e con il proprio programma nazionale di riforma, dall'altro"[53];
- la legge 22 dicembre 2008, n. 203 (finanziaria 2009), all'art.2 comma 43, ha previsto l'utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, in forza di delibere CIPE, in difformità del principio di ripartizione territoriale già codificato (85 per cento in favore delle aree del Mezzogiorno e 15 per cento in favore delle aree Centro-Nord), purché il Governo indichi l'ammontare delle somme e relazioni annualmente alle competenti Commissioni parlamentari assicurando un costante monitoraggio delle modalità di utilizzo delle risorse in parola.

6.2. Sviluppo e riequilibrio territoriale: missione 28, programma 4

La missione 28 comprende un solo programma "Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate", modificando sostanzialmente, come si evidenzia nella tavola seguente (Tavola 25), l'articolazione prevista nel 2008 secondo criteri di razionalizzazione ed accorpamento funzionale:

TAVOLA 25

PROGRAMMI

2008	2009
1.Politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali che partecipano ai processi di coesione e di sviluppo	4.Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate
2.Politiche per il sostegno dei sistemi produttivi per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	
3.Politiche per le infrastrutture territoriali per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate	

Nella tabella sottostante sono posti in relazione i programmi e gli obiettivi strategici (Tavola 26):

TAVOLA 26

PROGRAMMI	OBIETTIVI STRATEGICI
4.Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	1. Coordinamento e supporto alle amministrazioni nell'ambito del QSN per l'attuazione delle politiche sostenute con risorse aggiuntive nel periodo di programmazione 2007-2013
	2. Miglioramento del processo decisionale in materia di programmazione economica degli investimenti infrastrutturali

6.2.1. Analisi finanziaria

Nella tavola sottostante (Tav. 27) vengono riportati i dati più significativi per delineare la gestione della missione nel corso dell'esercizio finanziario in riferimento:

[53] Art. 27 del Regolamento CE n. 1083/2006.

TAVOLA 27

(migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanzi. iniziali comp.	Stanz. definitivi comp.	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
4.Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate	funzionamento	5.508	25.118	37.357	1,6	1,6	36.363	42.865	43.539	39.020	5.375
	interventi	0	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	investimenti	4.503.265	6.058.013	2.161.660	94,9	94,9	1.813.973	6.664.926	3.048.938	2.884.000	3.777.076
	oneri comuni di parte corrente	0	0	0	0,0	0,0	0	0	0	0	0
	oneri del debito pubblico	0	20.300	20.300	0,9	0,9	9.873	20.300	18.078	9.873	0
	rimborso del debito pubblico	2.472	36.000	36.000	1,6	1,6	3.775	38.472	36.000	3.775	2.472
	oneri comuni in conto capitale	0	0	21.756	1,0	1,0	21.756	21.756	21.756	16.816	4.940
	Totale	**4.511.245**	**6.139.431**	**2.277.073**	**100,0**	**100,0**	**1.885.741**	**6.788.319**	**3.168.311**	**2.953.484**	**3.789.862**
Spese missione		**4.511.245**	**6.139.431**	**2.277.073**		**100,0**	**1.885.741**	**6.788.319**	**3.168.311**	**2.953.484**	**3.789.862**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(*) 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 e residui finali rimasti nel conto residui.

Per una corretta lettura dei dati finanziari, vista la consistente incidenza negli investimenti del capitolo 8425 "Fondo da ripartire per le aree sottoutilizzate", l'analisi del macroaggregato viene condotta escludendo gli importi di tale capitolo (Tavola 28):

TAVOLA 28

(migliaia di euro)

MISSIONE 28

Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti iniziali competenza	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Investimenti (*)	2.319.428	58.902	797.732	1.813.973	3.117.161	3.042.029	2.884.000	229.311
Totale Missione	**2.327.408**	**140.320**	**913.145**	**1.885.741**	**3.240.554**	**3.161.402**	**2.953.484**	**245.154**

(*) ad esclusione del capitolo 8425

Dalla tavola si evidenzia che il programma è incentrato sugli investimenti che assorbono il 94,9 per cento pari a un importo di 797,73 milioni di euro, riferiti in particolare ai capitoli 8357 "Somme da trasferire ai Comuni di Roma e Catania ai sensi dell'art. 5 comma 3 del decreto legge 7 ottobre del 2008, n.154 convertito con modificazione dalla legge 4 dicembre 2008, n.189" per 550 milioni di euro, 8396 "Assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma" per 126,03 milioni di euro e 8.411 "Somme da assegnare.....per gli interventi connessi.....al G8" per 60,40 milioni di euro (per un totale complessivo di 736,43 milioni di euro).

Nell'ambito del programma inoltre sono previsti stanziamenti per oneri del debito pubblico per 20,30 milioni di euro (capitoli 5305 e 5310, rispettivamente per "Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota interessi delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria" e per "Rimborso della quota interesse dei mutui contratti per le esigenze di manutenzione straordinaria e per gli acquisti delle attrezzature sanitarie in sostituzione di quelle obsolete"), per rimborso del debito pubblico pari a 36 milioni di euro (capitoli 9700 "Rimborso alla Cassa depositi e prestiti della quota capitale delle rate di ammortamento relative ai mutui contratti nel settore dell'edilizia sanitaria" per 16 milioni di

euro e 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" per 20 milioni di euro) e per oneri comuni in conto capitale pari a 21,76 milioni di euro sul capitolo 8510 "Somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza".

A fronte di una massa spendibile di 3.240,55 milioni di euro sono stati effettuati pagamenti per 2.953,48 milioni di euro, con la formazione di residui finali pari a 245,15 milioni di euro con rilevante diminuzione rispetto ai residui iniziali di 2.327,41 milioni di euro.

Fermo restando la difficoltà per la nota riclassificazione dei Programmi, il raffronto con l'esercizio finanziario 2008 è impostato sul dato complessivo della missione, comprensivo del cap. 8425, da cui si evidenzia che gli stanziamenti definitivi diminuiscono da 2.883,71 a 2.277,07 milioni di euro, i pagamenti totali aumentano da 2.046,95 a 2.953,48 milioni di euro, con una consistente diminuzione dei residui finali del 38,47 per cento, passando da 6.164,33 a 3.789,86 milioni di euro.

A completamento dell'analisi finanziaria si ritiene utile riportare una ulteriore tavola (Tavola 29), dove gli obiettivi previsti nelle note preliminari correlati al Programma vengono illustrati per singolo capitolo di spesa unitamente agli stanziamenti definitivi in conto competenza, alla loro incidenza sul totale del Programma e della Missione, nonché agli impegni e ai pagamenti:

TAVOLA 29

(euro)

OBIETTIVO[54]	CAPITOLI	STANZIAMENTO INIZIALE C/COMPETENZA	STANZIAMENTI DEFINITIVI C/COMPETENZA	IMPEGNI IN C/COMPETENZA	PAGAMENTI IN C/COMPETENZA	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. su TOTALE PROGRAMMA 28.4	INCIDENZA % dello STANZ C/COMP INIZ. sulla MISSIONE
OB. 28.4.1	5210-5211-5212-5213-5218-5219-5223-5235-5305-5310-8350-8352-8356-8357-8385-8390-8396-8411-8420-8425-8430-8510-9700-9705	3.683.659.190,40	1.366.243.548,60	489.345.536,68	423.278.656,80	60,00	60,00
OB. 28.4.2	5210-5211-5212-5213-5218-5219-5223-5235-5305-5310-8350-8352-8356-8357-8385-8390-8396-8411-8420-8425-8430-8510-9700-9705	2.455.772.793,60	910.829.032,40	326.230.357,79	282.185.770,80	40,00	40,00
TOTALE PROGRAMMA 28.4 (*)		**6.139.431.984,00**	**2.277.072.581,00**	**815.575.894,47**	**705.464.427,60**	**100,00**	**100,00**

(*) Dati dell'Amministrazione estratti dal Sistema SICOGE.
Fonte: MISE.

6.2.2. Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate

Il Programma ha due obiettivi strategici, entrambi finalizzati soprattutto all'attuazione delle politiche sostenute con risorse aggiuntive e comunitarie, rientranti nel FAS. In un'ottica di

[54] Denominazione obiettivo: 28.4.1 Coordinamento e supporto alle Amministrazioni, nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale, per l'attuazione delle politiche sostenute con risorse aggiuntive e comunitarie nel periodo di programmazione; 28.4.2 Miglioramento del processo decisionale in materia di programmazione economica degli investimenti infrastrutturali.

continuità con la Relazione della Corte del precedente anno si ritiene di interesse incentrare l'analisi della Missione nella verifica della situazione programmatoria di tale Fondo ed in particolare nel consuntivo per il settennio 2000-2006 e nei dati del primo triennio della programmazione 2007-2013.

Prima di illustrare nel dettaglio lo stato di attuazione, vanno però fatte alcune preliminari annotazioni riflettenti l'attività dell'Amministrazione nella sua funzione di supporto, monitoraggio e verifica della coerenza fra l'avanzamento della spesa ed il trasferimento delle risorse:

- sulla base degli indirizzi contenuti nel QSN in ordine alle modalità di "governance" e sorveglianza dei programmi FAS, l'attività dell'Amministrazione avrebbe dovuto incentrarsi sulla verifica preliminare di alcune scadenze temporali previste dalla delibera CIPE 166/2007, relativamente agli interventi qualificati come azione cardine infrastrutturale e agli impegni giuridicamente vincolanti[55] .

Ma nel corso dell'anno lo scenario relativo all'attuazione dei programmi finanziati dal FAS è sensibilmente mutato, infatti il CIPE (delibera n.1 del 6 marzo 2009) ha modificato i criteri di ammissione a finanziamento con vincoli più stringenti (progetto preliminare approvato, copertura del 60 per cento delle risorse assegnate al programma regionale, costo complessivo non inferiore a 25 milioni di euro).

Alla luce di questi nuovi obblighi, fissati dal CIPE, sono state riesaminate tutte le azioni cardine, verificandone, oltre che l'ammissibilità all'interno dei programmi regionali, anche il conseguente stato di attuazione; nel contempo è stato assicurato il supporto alle Regioni nel completamento degli studi di fattibilità e nel controllo della sussistenza delle condizioni per arrivare alla scadenza senza incorrere nella sospensione temporanea del programma per il non raggiungimento della soglia prevista;

- ai fini del miglioramento del processo decisionale in materia di programmazione economica dettata dal QSN, l'Amministrazione nel corso dell'anno ha proceduto all'avvio di un sistema informativo di monitoraggio, attraverso la costruzione di una banca dati, compresi quelli concernenti il programma FAS, che garantisse adeguata conoscenza e capacità operativa sugli investimenti finanziati con tali risorse (obiettivo strategico biennale con scadenza 31 dicembre 2011).

Nel prosieguo della Relazione viene fatta una dettagliata esposizione sullo stato di avanzamento degli interventi finanziati con il FAS e dei risultati conseguiti con le due programmazioni di interesse.

6.2.3. FAS - Programmazione 2000 – 2006

A differenza della Programmazione comunitaria, la programmazione regionale del FAS 2000 – 2006 è ancora in atto, sia sotto il profilo dell'avanzamento finanziario, sia per la realizzazione operativa degli interventi. Per il primo, le leggi finanziarie hanno previsto lo slittamento dell'ammontare delle risorse successive al primo anno di assegnazione con una previsione finale al 2015[56]; per il secondo, le opere programmate necessitano, di norma, di un lungo periodo di realizzazione.

Dal 1999 per il riequilibrio territoriale tra le diverse aree del Paese sono stati assegnati alle Regioni fondi aggiuntivi riconducibili al FAS per 21.250 milioni di euro (al netto delle risorse destinate alle ordinanze per la Protezione civile, pari a circa 1.000 milioni di euro), interamente gestite attraverso APQ, di cui 17.477 milioni di euro per il Mezzogiorno e 3.772 milioni di euro per il Centro - Nord.

Dette risorse nazionali sono state in grado di attrarre altre fonti finanziarie - ordinarie (nazionali e regionali) e comunitarie – con un volume complessivo pari a 87.108 milioni di euro

---

[55] Trattasi di target, previsti dalla delibera CIPE, riferiti alla data del 31.12.2010, entro la quale ogni azione cardine deve disporre di un progetto preliminare approntato per almeno il 30 per cento del valore complessivo e dell'assunzione di impegni per almeno il 10 per cento delle risorse FAS.

[56] Delibera CIPE 18 dicembre 2008, n. 112.

(di cui 50.942 milioni nel Mezzogiorno e 36.166 milioni nel Centro Nord), che hanno attivato 21.672 interventi (12.563 nel Mezzogiorno e 9.109 nel Centro Nord)[57].

La percentuale di realizzazione complessiva delle opere, come si evidenzia nella tabella sottostante (Tavola 30), si attesta al 44 per cento, con una differenza apprezzabile sia tra le due macroaree del Paese (36,3 per cento nel Mezzogiorno e 54,9 per cento nel Centro Nord) che tra le Regioni all'interno delle stesse[58].

TAVOLA 30

(milioni di euro)

Macro Area	Regione	Numero	Programmazione			Avanzamento	
			valore	di cui FAS		Costo real.to su valore compl.vo	FAS realizzato su FAS
		interventi	complessivo	Importo	%	%	%
Centro-Nord	EMILIA-ROMAGNA	560	3.363,8	150,6	0,7	54,7	55,4
	FRIULI-VENEZIA GIULIA	226	481,3	108,3	0,5	36,3	58,2
	LAZIO	1.242	1.610,8	651,3	3,1	37,5	35,7
	LIGURIA	625	712,8	364,2	1,7	67,0	73,8
	LOMBARDIA	1.798	10.337,4	359,5	1,7	53,4	79,5
	MARCHE	333	701,4	216,1	1,0	43,2	40,9
	P.A. BOLZANO	67	182,4	41,3	0,2	82,5	80,1
	P.A. TRENTO	65	600,4	21,3	0,1	35,1	82,6
	PIEMONTE	1.753	2.046,0	671,6	3,2	59,0	61,5
	TOSCANA	1.179	12.156,9	518,5	2,4	58,7	60,5
	UMBRIA	588	1.680,6	279,0	1,3	54,1	50,5
	VALLE D'AOSTA	64	133,3	22,9	0,1	39,5	75,8
	VENETO	609	2.158,5	367,6	1,7	59,8	63,5
Centro-Nord Totale		*9.109*	*36.165,5*	*3.772,2*	*17,8*	*54,9*	*58,1*
Mezzogiorno	ABRUZZO	1.124	1.237,1	724,2	3,4	51,7	55,0
	BASILICATA	687	2.445,7	783,5	3,7	35,2	38,6
	CALABRIA	1.795	8.812,7	2.361,8	11,1	35,3	23,9
	CAMPANIA	2.458	8.273,3	4.050,6	19,1	45,9	42,8
	MOLISE	1.386	1.032,0	604,7	2,8	53,8	50,8
	PUGLIA	2.041	6.178,7	3.164,0	14,9	38,0	37,3
	SARDEGNA	980	4.967,8	1.598,2	2,8	44,2	39,1
	SICILIA	2.092	17.995,0	4.190,4	14,9	27,6	26,2
Mezzogiorno Totale		*12.563*	*50.942,4*	*17.477,4*	*7,5*	*36,3*	*35,5*
Totale Italia		***21.672***	***87.107,9***	***21.249,6***	***19,7***	***44,0***	***39,5***

Fonte: MISE

A livello economico, il valore della quota FAS delle attività realizzate è pari a 8,4 miliardi, corrispondente a circa il 40 per cento delle risorse FAS messe a disposizione e, tenuto conto del valore delle attività realizzate, il Dipartimento ha già assicurato al sistema regionale trasferimenti per oltre 10 miliardi di euro.

[57] Il numero elevato è dovuto al fatto che spesso gli interventi, pur incidendo sullo stesso bene, vengono ripartiti in "lotti funzionali", in ragione di un'esigenza di programmazione annuale.

[58] Il dato ricalca l'andamento tipico dei sistemi infrastrutturali del Paese, che prevede per le opere pubbliche di importo superiore ai 5 Milioni di euro un tempo medio di realizzazione superiore ai 10 anni dalla progettazione all'entrata in esercizio (Rapporto annuale del Dipartimento per le politiche di sviluppo sugli interventi nelle aree sottoutilizzate per il 2007), considerato in proposito che il meccanismo di finanziamento tramite APQ ha iniziato ad operare a regime solo con il Bilancio del 2003.

Sul piano dell'impiego delle risorse, seguendo l'articolazione in assi e sottoassi, definita per i fondi strutturali dal Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000 – 2006, si registra la forte concentrazione sull'Asse VI (Reti e nodi di servizio), che da solo assorbe più della metà delle risorse assegnate e del FAS impiegato (Tavola 31):

TAVOLA 31

(milioni di euro)

Asse	Sottoasse	Numero	Programmazione			Avanzamento	
			valore	di cui FAS		Costo real.to su valore compl.vo	FAS realizzato su FAS
		interventi	complessivo	Importo	%	%	%
I - Risorse naturali	Acqua	4.698,0	9.698,9	3.375,4	15,9	44,8	40,3
	Difesa del suolo	2.147,0	1.958,9	1.064,9	5,0	49,1	51,7
	Energia	559,0	1.642,0	217,3	1,0	52,7	13,2
	Rifiuti e bonifica siti inquinati	523,0	1.604,8	366,0	1,7	42,7	42,3
	Risorse naturali	619,0	396,8	209,0	1,0	24,1	27,4
I - Risorse naturali Totale		*8.546,0*	*15.301,3*	*5.232,6*	*24,6*	*45,4*	*41,1*
II- Risorse culturali	Risorse culturali	3.350,0	3.297,4	1.324,7	6,2	63,7	53,9
II- Risorse culturali Totale		*3.350,0*	*3.297,4*	*1.324,7*	*6,2*	*63,7*	*53,9*
III- Risorse umane	Formazione	189,0	145,8	35,3	0,2	21,1	16,3
	Istruzione	70,0	235,3	100,6	0,5	23,3	19,2
	Lavoro	41,0	53,1	16,6	0,1	32,9	42,5
	Ricerca e sviluppo	1.220,0	1.303,5	683,3	3,2	46,5	44,0
III- Risorse umane Totale		*1.520,0*	*1.737,6*	*835,7*	*3,9*	*40,8*	*39,8*
IV - Sistemi locali di sviluppo	Agricoltura e settore agroalimentare, sviluppo rurale	554,0	284,3	207,4	1,0	57,5	49,0
	Industria, artigianato, commercio e servizi	1.852,0	7.285,7	2.764,2	13,0	52,3	56,8
	Pesca e acquacoltura	4,0	5,0	5,0	0,0	76,1	76,1
	Turismo	361,0	3.986,1	701,0	3,3	35,9	46,0
IV - Sistemi locali di sviluppo Totale		*2.771,0*	*11.561,2*	*3.677,7*	*17,3*	*46,7*	*54,4*
V – Città	Città	1.395,0	2.697,2	1.518,6	7,1	36,7	31,9
	Servizi alla persona e comunità	714,0	2.535,1	165,2	0,8	58,4	61,4
V - Città Totale		*2.109,0*	*5.232,3*	*1.683,8*	*7,9*	*47,2*	*34,8*
VI - Reti e nodi di servizio	Sicurezza	315,0	520,2	107,7	0,5	84,9	42,1
	Telecomunicazioni e innovazioni	595,0	1.458,4	916,0	4,3	59,8	59,5
	Trasporti	2.466,0	47.999,5	7.471,3	35,2	40,4	27,1
VI - Reti e nodi di servizio Totale		*3.376,0*	*49.978,1*	*8.495,0*	*40,0*	*41,4*	*30,8*
Totale Italia		***21.672,0***	***87.107,9***	***21.249,5***	***100,0***	***44,0***	***39,5***

Fonte: MISE

Il medesimo riparto in assi e sottoassi operato per le Regioni del Mezzogiorno mostra andamenti coerenti con il dato nazionale, mentre il dato del Centro Nord, quantitativamente più contenuto, evidenza livelli di realizzazione mediamente superiori al 50%.

In base all'art. 6-quater del DL n. 112/2008, l'Amministrazione ha operato una ricognizione delle risorse assegnate alle Amministrazioni Centrali, che, alla data del 31/5/2008, non sono state oggetto di impegno né programmate in appositi accordi di Programma Quadro. Il risultato è riportato nella Tabella sottostante (Tavola 32), ove si evidenzia la soddisfacente percentuale dell'impegnato (74,4 per cento).

TAVOLA 32

(migliaia di euro)

Amministrazioni Centrali	Risorse assegnate	Risorse impegnate	Risorse disponibili
	2000-2006	2000-2006	2000-2006
MINISTERO DELL'INTERNO	953.360,00	953.361,00	-
MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO MARE	365.724,54	382.192,54	3.532,00
MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI	28.000,00	28.000,00	-
MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE	**1.605.589,73**		
MIPAF	381.909,61	304.818,61	77.091,00
MINISTERO DELLE COMUNICAZIONI	263.026,00	263.026,00	-
MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITA' CULTURALI	280.424,05	280.424,05	-
MINISTERO DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA	**5.175.826,68**		
MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO (incentivi alle imprese)	15.210.666,83	13.904.756,83	1.305.910,00
TRASFERIMENTI ALLE REGIONI (L. 64)	1.515.831,00	1.515.831,00	-
SVILUPPO ITALIA	3.463.332,00	3.463.332,00	-
MINISTERO COMMERCIO INTERNAZIONALE	25.822,00	25.822,00	-
MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE	11.025.229,00	8.326.329,00	2.698.900,00
MINISTERO DEL LAVORO E DELLE P.S.	1.206.639,81	1.206.639,81	-
PCM-DIP. PARI OPPORTUNITA'	18.000,00	10.479,00	7.521,00
PCM-DIP. AFFARI REGIONALI	7.000,00	7.000,00	-
PCM-DIP. FUNZIONE PUBBLICA	171.136,00	171.136,00	-
PCM-DIP. PROTEZIONE CIVILE	166.853,00	166.853,00	-
PCM-DIT	919.396,21	822.240,21	94.572,00
TOTALE	**42.783.766,46**	**31.832.241,05**	**4.187.526,00**

Fonte: MISE

NB: Per le Amministrazioni su sfondo grigio, il recupero non opera per legge (Ricerca) o è ancora in corso (MIT).

Dai 4.187,52 milioni di euro, potenzialmente programmabili, vanno sottratte le risorse già utilizzate nell'ambito dell'adozione di atti normativi e deliberativi, per un importo pari a 3.139,06 milioni di euro, come da tabella seguente:

(migliaia di euro)

Atto deliberativo/normativo utilizzo risorse art. 6 quater	Importo
Delibera Cipe 18 dicembre 2008 (copertura tagli risorse FAS)	611.484
Delibera Cipe 6 marzo 2009 (copertura oneri ammortizzatori sociali)	1.500.000
Decreto legge n. 5/2009	933.000
l. n. 69/2009 art. 39, c. 3 (PCM DIT)	94.572
Totale	**3.139.056**

Le risorse disponibili assommano quindi a 585,47 milioni di euro, la cui destinazione come da norma è affidata al CIPE su proposta del Ministro dello Sviluppo Economico, di concerto con i Ministri interessati, sentita la Conferenza Stato – Regioni. In merito si evidenzia però che, come riportato in una nota ufficiale del Ministero, l'importo deve essere decurtato di 446,25 milioni di euro, relativi al contratto di programma "ST Microelettronics" sottoscritto nel luglio 2007 ed erroneamente non segnalato in sede di ricostruzione degli importi già impegnati. Per cui la disponibilità si riduce a 139,22 milioni di euro.

6.2.4. FAS - Programmazione 2007 – 2013

La programmazione delle risorse aggiuntive nazionali del Fondo Aree Sottoutilizzate (63.273 milioni di euro nella finanziaria per il 2007) è stata interessata nel biennio 2008-09 da misure urgenti improntate a principi di concentrazione delle risorse disponibili su taluni obiettivi ritenuti prioritari per il rilancio dell'economia italiana, quali le infrastrutture strategiche (con particolare enfasi alle reti per la mobilità ed al sostegno delle attività produttive) ed i grandi progetti di investimento nelle telecomunicazioni, nell'ambiente e nell'energia, nonché l'emergenza occupazionale.

Nel contempo però, a carico del Fondo, sono state operate riduzioni, alcune previste dalla legge finanziaria per il 2008, altre disposte da provvedimenti legislativi d'urgenza varati nel corso dell'anno, con il risultato di una riduzione di 13.257,61 milioni di euro della dotazione esistente al momento dell'avvio della programmazione 2007-2013, come da tavola seguente (Tavola 33):

TAVOLA 33

(milioni di euro)

RIDUZIONI OPERATE SUL FAS 2007-2013 NEL 2008	**Importi**
DL 112/2008 art. 60, elenco 1, misure di stabilizzazione della finanza pubblica	7.972,49
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI art. 5 DL 93/2008 (risorse ex art.2 c.538 L.F. 2008 viabilità Sicilia-Calabria)	1.000,00
Salvaguardia potere di acquisto delle famiglie - Esenzione ICI art. 5 DL 93/2008 (risorse ex art.2 c. 135 L.F. 2008 peronospora)	150,00
Riqualificazione energetica e del patrimonio edilizio art. n. 1 - comma 22 - L.F. 2008 "riduzione Legge 488/92"	934,20
Art. 3, c.158 L.F. 2008	150,00
Art. 17 DL 90/08 emergenza rifiuti Campania	450,00
Art. 4-bis, c. 8-9, DL 97/2008 servizio di gestione rifiuti ed igiene ambientale nei comuni area Convergenza con più di 500.000 abitanti	240,00
Finanziamento a favore dei Comuni di Roma e Catania DL 154/2008 art. 5, comma 3	640,00
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale DL 154/2008 art.6, comma 1	1.305,00
Finanziamento Comuni e Servizio sanitario nazionale - art.6 comma 1 DL 154/2008. Incremento apportato in sede di conversione del decreto	4,78
Agevolazioni tributarie Marche e Umbria DL 162/2008 art. 3 comma 2	45,00
Agevolazioni tributarie Marche ed Umbria - art. 3 commi 2 e 2 bis DL 162/2008. Incremento apportato in sede di conversione del decreto	22,00
DL 180/2008 Provvedimenti urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario	62,936
Riduzioni apportate sul FAS nel corso del 2009	
Contributi a Molise e Puglia – art. 6 comma 4ter DL 185/2008 conv. dalla l 2/2009 (modificato dall'art.41 comma 6 bis lett.b del DL 207/2008 conv. dalla l. n. 14/2009).	281,20
Subtotale Riduzioni 2009	281,20
Totale riduzioni FAS	**13.257,61**

Fonte: MISE

Tuttavia, solo una parte di tali riduzioni (pari a 10.786,20 milioni di euro) sono a valere sulle assegnazioni del FAS per il periodo 2007-2013[59], la cui dotazione è passata, quindi, da 63.273 milioni di euro a 52.486 milioni di euro[60].

[59] 2.471,41 euro sono state imputate alla programmazione 2000-2006.

[60] Per il dettaglio delle riduzioni operate sul FAS cfr. Delibere CIPE n. 112/2008 e n. 1/2009. Le riduzioni sul FAS 2007-2013 sono pari a 10.505 milioni di euro, cui si aggiunge la quota per Molise e Puglia pari a 281,20 milioni di euro ex art. 6 commi 4 bis e 4 ter DL 185/2008.

In pratica, le Delibere CIPE n. 112/2008 e n. 1/2009, aggiornando le risorse del FAS previste dalla Delibera n. 166/2007, hanno ripartito la nuova dotazione in:

- 27.027 milioni di euro, a favore dei programmi strategici di interesse regionale, dei programmi interregionali e del progetto per il conseguimento dell'iniziativa "Obiettivi di servizio";
- 25.459 milioni di euro, per le Amministrazioni centrali e le preallocazioni di legge.

6.2.4.1. Programmi strategici regionali

La quota del Fondo destinato alle Amministrazioni Regionali comprende le seguenti assegnazioni:

(milioni di euro)

DESTINAZIONI	Dotazione
Programmi delle Regioni e Province Autonome	22.344
Programmi interregionali (energie rinnovabili ed attrattori culturali)	1.671
Obiettivi di Servizio	3.012
Totale	**27.027**

Al netto dell'iniziativa "Obiettivi di Servizio" e dei due Programmi Interregionali, le risorse regionali sono state programmate attraverso la predisposizione di 21 Programmi Attuativi Regionali (PAR).

La complessiva rivisitazione del Quadro Strategico Nazionale ha avuto come effetto anche un rallentamento nella definizione dei PAR, per i quali il CIPE ha provveduto a ridurre del 5,5 per cento le assegnazioni delle somme impegnabili[61].

Dei 21 Programmi Attuativi, 10 hanno già conseguito la prevista "presa d'atto" del CIPE, ulteriori 8 - a conclusione dell'istruttoria - sono stati inviati al CIPE, mentre 3 Programmi sono ancora in fase istruttoria (Tavola 34). Tutte le Regioni dell'Obiettivo convergenza ad eccezione della Sicilia devono ancora concludere l'iter di approvazione dei Programmi.

TAVOLA 34

(milioni di euro)

Regione	Importo PAR Del. CIPE 166/07	Importo PAR Del. CIPE 1/09	Presentazione PAR	Conclusione istruttoria Mise	Trasmissione al CIPE	Presa d'atto del CIPE
PIEMONTE	889,3	833,4	x	x	x	x
VALLE D'AOSTA	41,6	39,0	x	x	x	x
LOMBARDIA	846,6	793,4	x	x	x	x
BOLZANO	85,9	80,5	x	x	x	x
TRENTO	57,7	54,0	x	x		
VENETO	608,7	570,5	x	x	x	
FRIULI VENEZIA GIULIA	190,7	178,2	x			
LIGURIA	342,2	320,6	x	x	x	x
EMILIA ROMAGNA	286,1	268,1	x	x	x	x
TOSCANA	757,3	709,7	x	x	x	x
UMBRIA	253,4	237,4	x	x	x	x
MARCHE	240,6	225,5	x	x	x	x
LAZIO	944,7	885,3	x	x	x	
ABRUZZO	854,7	811,1	x			
MOLISE	476,6	452,3	x	x	x	
CAMPANIA	4.105,5	3.896,4	x	x	x	
PUGLIA	3.271,7	3.105,1	x	x	x	
BASILICATA	900,3	854,4	x	x	x	
CALABRIA	1.868,4	1.773.3	x	x	x	
SICILIA	4.313,5	4.093,8	x	x	x	x
SARDEGNA	2.278,5	2.162,5	x	x	x	
TOTALE	**23.613,1**	**22.344,4**	21	19	18	10

Fonte: MISE

[61] In base alla delibera CIPE 1/2009, punto 2.10.

Secondo quanto previsto dall'articolo 6-quinquies del DL n. 112/2008, costituisce principio fondamentale, ai sensi dell'articolo 117, terzo comma della Costituzione, la concentrazione, da parte delle Regioni, delle risorse del Quadro Strategico Nazionale e, in attuazione di tale principio, l'Amministrazione, come già detto, ha ripartito le risorse su interventi infrastrutturali strategici, di sostegno alle attività produttive ed all'occupazione come da tabella sottostante (Tavola 35):

TAVOLA 35

PAR ITALIA

(milioni di euro)

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
			reti e mobilità	6.967,3	29,5
			energia	422,2	1,8
			reti digitali	494,7	2,1
			reti idriche e fognarie	1.858,4	7,9
Infrastrutture	19.689,5	83,4	valorizzazione risorse naturali e culturali	2.521,2	10,7
			riqualificazione urbana	2.680,4	11,4
			ambiente e difesa del suolo	2.342,6	9,9
			sanitarie e sociali	1.343,0	5,7
			scolastiche	1.059,8	4,5
Sostegno alle attività produttive			ricerca	650,8	2,8
ed alle imprese	2.955,8	12,5	aiuti al sistema delle imprese	2.168,3	9,2
			rafforzamento del credito	136,7	0,6
Sostegno all'occupazione ed alla			formazione	422,2	1,8
qualificazione del capitale umano	466,7	2,0	lavoro	44,5	0,2
			governance e CPT	351,3	1,5
Altro	501,1	2,1	altro	149,8	0,6
Totale	**23.613,1**	**100,0**		**23.613,1**	**100,0**

Fonte: MISE

In proposito si rileva che nel campo delle infrastrutture si concentra l'83,4 per cento delle risorse per interventi vari[62] mentre, a sostegno alle attività produttive e a tutela dell'occupazione e della qualificazione del capitale umano, è rivolto circa il 14,5 per cento con finalità aiuti alle *imprese, ricerca, formazione e rafforzamento del sistema creditizio.*

Una annotazione particolare va fatta sul disposto dell'art. 2 comma 90 della legge n. 191 del 23 dicembre 2009, per la quale le Regioni interessate dai piani di rientro, a copertura dei debiti sanitari, d'intesa con il Governo, possono utilizzare, nel rispetto degli equilibri di finanza pubblica, le risorse del FAS relative ai programmi di interesse strategico regionale di cui alla Delibera CIPE n. 1/2009, nel limite individuato nella Delibera di presa d'atto dei singoli piani attuativi regionali.

Alcune Regioni (Lazio, Campania, Molise e Calabria) hanno già manifestato l'intenzione di avvalersi di tale norma. Conseguentemente è in corso un'istruttoria per i relativi quattro programmi[63].

Nelle due tavole che seguono (Tavola 36 e Tavola 37) vengono messi a raffronto i Programmi per il Mezzogiorno e per il Centro-Nord ed i dati dei primi evidenziano una percentuale ancora maggiore di concentrazione sulle infrastrutture, con una particolare enfasi al

[62] Trattasi di interventi relativi a reti e mobilità, riqualificazione urbana, comprese le reti di trasporto locale, valorizzazione delle risorse naturali e culturali, ambiente e difesa del suolo, reti idriche e fognarie, strutture scolastiche e sanitarie.

[63] Consiglio dei Ministri n. 93 del 13 maggio 2010: "In considerazione del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dai piani di rientro e dagli equilibri di finanza pubblica, il Consiglio ha concordato circa l'impossibilità di esprimere l'intesa prevista dall'articolo 2, comma 90, della legge finanziaria per il 2010 e di non potere pertanto consentire alle Regioni Lazio, Campania, Molise e Calabria di utilizzare le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate, relative ai programmi di interesse strategico regionale, a copertura dei deficit del settore sanitario".

tema delle "reti" che coinvolge non solo i trasporti, ma anche le reti digitali, il miglioramento della PA, il sistema delle imprese e la "banda larga".

Si evidenzia infine, sommando il dato su "reti e mobilità" con quello di "riqualificazione urbana", che comprende anche le reti di trasporto locale, il rispetto della percentuale del 30 per cento, definita dalla legge finanziaria 2006[64] per il finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle regioni meridionali.

TAVOLA 36

PAR MEZZOGIORNO

(milioni di euro)

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
			reti e mobilità	4.934,9	27,3
			energia	232,4	1,3
			reti digitali	322,4	1,8
			reti idriche e fognarie	1.540,5	8,5
Infrastrutture	15.169,7	84,0	valorizzazione risorse naturali e culturali	1.714,9	9,5
			riqualificazione urbana	2.545,9	14,1
			ambiente e difesa del suolo	1.829,0	10,1
			sanitarie e sociali	1.152,3	6,4
			scolastiche	897,4	5,0
Sostegno alle attività produttive			ricerca	456,2	2,5
ed alle imprese	2.231,8	12,4	aiuti al sistema delle imprese	1.652,6	9,1
			rafforzamento del credito	123,0	0,7
Sostegno all'occupazione ed alla	306,8	1,6	formazione	306,8	1,7
qualificazione del capitale umano					
			governance e CPT	211,2	1,2
Altro	360,9	2,0	altro	149,8	0,8
Totale	**18.069,2**	**100,0**		**18.069,2**	**100,0**

Fonte: MISE

TAVOLA 37

PAR CENTRO NORD

(milioni di euro)

Settori strategici	Valore	% su tot	di cui	Valore	% su tot
			reti e mobilità	2.032,4	36,7
			energia	189,8	3,4
			reti digitali	172,2	3,1
			reti idriche e fognarie	318,0	5,7
Infrastrutture	4.519,9	81,5	valorizzazione risorse naturali e culturali	806,3	14,5
			riqualificazione urbana	134,5	2,4
			ambiente e difesa del suolo	513,6	9,3
			sanitarie e sociali	190,8	3,4
			scolastiche	162,4	2,9
Sostegno alle attività produttive			ricerca	194,6	3,5
ed alle imprese	724,0	13,1	aiuti al sistema delle imprese	515,7	9,3
			rafforzamento del credito	13,7	0,2
Sostegno all'occupazione ed alla			formazione	115,4	2,1
qualificazione del capitale umano	159,9	2,9	lavoro	44,5	0,8
			governance e CPT	140,2	2,5
Altro	140,2	2,5	altro	-	-
Totale	**5.544,0**	**100,0**		**5.544,0**	**100,0**

Fonte: MISE

[64] Art. 1, comma 863 della legge 27/12/2006 n. 296.

Con la programmazione 2007 – 2013 è stata anche definita una nuova modalità di erogazione delle risorse a beneficio dei Programmi (delibera CIPE n. 166/2007, par. 7.1), che prevede, dopo il trasferimento iniziale a titolo di anticipazione, il mantenimento di un congruo volano finanziario attraverso trasferimenti successivi, di importo pari all'8 per cento del valore del Programma, attivati a seguito di una attestazione delle spese sostenute prodotta dall'organismo di certificazione del Programma.

Il nuovo meccanismo - che riduce i rischi connessi ad un'eccessiva liquidità presso le Regioni ed incentiva, al contempo, il pieno utilizzo delle disponibilità - è già stato positivamente testato nella programmazione 2000 – 2006, anche se con una percentuale ricavata con modalità diverse e legata all'entità delle risorse oggettivamente messe a disposizione a seguito delle variazioni di bilancio.

6.2.4.2. Programmi nazionali

Per quanto concerne il FAS Nazionale, in considerazione della crisi economica internazionale e della necessità di riprogrammazione e concentrazione di tali risorse su obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana, la dotazione del FAS per le Amministrazioni centrali è stata articolata (al netto delle preallocazioni) su tre nuovi Fondi settoriali, ovvero: il "Fondo infrastrutture Strategiche[65]", il "Fondo sociale per occupazione e formazione"[66] e il "Fondo strategico per il Paese e sostegno dell'economia reale"[67] (Tavola 38):

TAVOLA 38

(milioni di euro)

	DESTINAZIONI	Dotazione
I.	Fondo Infrastrutture Strategiche (CIPE 112/08)	12.356,00
II.	Fondo Strategico per il Paese, cd. Fondo Presidenza (CIPE 4/2009)	9.053,00
III.	Fondo Sociale Occupazione (CIPE 2/09)	2.800,00*
	▪ Preallocazioni (credito d'imposta occupazione, ordinanze protezione civile, viabilità provinciale Sicilia e Calabria, ecc.)	1.250,00
	Totale per Amministrazioni centrali	**25.459,00**

* La Delibera CIPE n. 2/2009 prevede una disponibilità totale di 4 miliardi di euro di cui 2,8 miliardi di euro, a carico del FAS 2007-2013, ricondotte a 2,5 miliardi di euro in relazione all'incremento delle risorse a carico dell'art. 6-quater del D.L 112/2008, convertito in L. 133/2008.

Tutte le risorse del FAS, come già visto, sono soggette al vincolo di destinazione, confermato ancora di recente dall'art. 18 del DL n. 185/2008, convertito nella legge n. 2/2009, dell'85 per cento al Mezzogiorno e del 15 per cento al Centro Nord, ad esclusione, in forza del DL n. 195/2009, convertito in legge n. 26/2010 art. 17-ter, della quota di 500 milioni di euro a valere sul Fondo Infrastrutture, per interventi di edilizia carceraria, previsti all'art. 2, comma 219 della legge n. 191/2009 (legge finanziaria 2010).

Al netto di tale somma, pertanto, l'importo del FAS nazionale soggetto alla verifica di destinazione territoriale ammonta a 24.959,00 milioni di euro e, applicando la chiave di riparto, l'ammontare delle risorse per il Centro Nord è pari a 3.743,85 milioni di euro e per il Mezzogiorno a 21.215,15 milioni di euro.

---

[65] Art. 6 quinquies del DL n. 112/2008 convertito nella l. 133/2008 e art 18, comma 1, lett. b, DL n.185/2008, conv. nella legge n.2/2009. Le risorse assegnate al Fondo infrastrutture devono essere impiegate, oltre che per interventi infrastrutturali, 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.

[66] Art. 18, comma 1, lett.a del citato DL n.185/2008. Le risorse destinate al Fondo sociale per occupazione e formazione devono essere utilizzate per attività di formazione e per accrescere la dotazione degli ammortizzatori sociali.

[67] Art. 18, coma 1, lettera b-bis, del suddetto DL n. 185/2008, come successivamente sostituito dall'art. 7- quinquies, comma 10, DL 5/2009 convertito con modificazioni dalla l. 33/2009.

La verifica del rispetto del vincolo, invero pur non sempre agevole per le risorse assegnate agli organi centrali, è un impegno dell'Amministrazione, che al riguardo ha condotto uno specifico "esercizio di verifica" partendo dal presupposto che tutte le allocazioni, che non si identificano su un territorio specifico, rispettino la detta ripartizione. Il risultato è rappresentato nella Tavola sottostante (Tavola 39), ove per ciascuno dei tre Fondi settoriali, già visti, si evidenziano le varie destinazioni delle risorse ed il rispetto delle percentuali.

TAVOLA 39
(milioni di euro)

Descrizione	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Fondo Infrastrutture (a)	**12.356,00**		
a detrarre:			
Interventi di edilizia carceraria (l. n.191/2009 art. 2,comma 219 - legge finanziaria 2010, DL 195/2009 conv .in l. 26/2010, art. 17-ter)	*500,00*		
al netto della riserva per edilizia carceraria	**11.856,00**		
destinazioni:			
Adeguamento prezzi DL 162/2008 art.1 comma 11 (*)	*900,00*	135,00	765,00
Società Tirrenia di Navigazione S p.A DL 185/2008 art. 26 (*)	390,00	58,50	331,50
Fondo per gli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato SpA DL 185/2008 art. 25 (*)	960,00	144,00	816,00
Trenitalia SpA DL 185/2008 art. 25 (*)	1.440,00	216,00	1.224,00
Mobilità Fiere DL 185/2008 art. 18, c. 4 ter	15,00	15,00	
Per la messa in sicurezza delle scuole (CIPE 3/2009 e 26 giugno 2009- per Abruzzo 226,7) (*)	1.000,00	150,00	850,00
Per interventi di edilizia carceraria (CIPE 3/2009 e 31 luglio 2009)(*)	200,00	30,00	170,00
Per investimenti nel settore del trasporto ferroviario di media-lunga percorrenza (CIPE 8 maggio 2009 e 31 luglio 2009)(*)	330,00	49,50	280,50
Piano delle opere prioritarie 2009 (CIPE n. 51del 26 giugno 2009 e n. 52 del 15 luglio 2009) (1) (*) di cui:	6.621,00		
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009)	900,00		900,00
Programmi per il settore agricolo (l. n.191/2009 art. 2, c. 55- legge finanziaria 2010)(*)	100,00	15,00	85,00
Valore residuo del Piano delle opere prioritarie 2009 (CIPE 26 giugno 2009) (*)	5.621,00	843,15	4.777,85
Totale programmato (a)	**12.356,00**	**1.656,15**	**10.199,85**
Fondo Strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (b)	**9.053,00**		
destinazioni:			
DL n. 5/2009, art. 7-*quinquies*, c. 4 – Incremento Fondo conti "dormienti" (*)	400,00	60,00	340,00
DL 5/2009 conv. in l.. 33/2009, art. 8 octies, c. 3 Reintegro fondo frodi finanziarie ex art. 1, c.343, l. 266/2005 (*)	103,00	15,45	87,55
DL n. 5/2009, art. 7-*quinquies*, c. 8 – incremento Fondo di garanzia PMI (*)	1.000,00	150,00	850,00
DL n.162/2008 art. 3 c.2 e 2-bis Agevolazioni tributarie Marche ed Umbria	22,00	22,00	
DL n.180/2008 art. 4 - Taglio lineare a copertura del provvedimento (*)	155,04	23,26	131,78
CIPE 6 marzo 2009, n. 4 + CIPE n. 86/2009 – Emergenza rifiuti Regione Campania (termovalorizzatore di Acerra) e vertice G8 a La Maddalena	320,00		320,00
D. n. 39/2009, art. 14, co. 1 – Terremoto Abruzzo CIPE 26 giugno 2009, n. 35	3.955,00		3.955,00
DL n. 28/04/2009 n. 39 conv. in l. n. 77/2009 Zone franche urbane Abruzzo	45,00		45,00
DL n. 78/2009, art. 4, c. 4-*quater* - Contributo all'Istituto Sviluppo Agroalimentare Spa (ISA)(*)	150,00	22,50	127,50
CIPE 31 luglio 2009, n. 69 – Igiene ambientale a Palermo	150,00		150,00
CIPE 26 giugno 2009 – Situazioni di crisi stabilimenti FIAT di Pomigliano d'Arco e Termini Imerese (CIPE n. 36/2009))	300,00		300,00
CIPE 31 luglio 2009 – Contributo Fondazione RI.MED per ricerca biotecnologica e biomedica (CIPE n.67/2009)	220,00		220,00
CIPE 31 luglio 2009 – Ricostruzione zone terremotate del Molise e Foggia (CIPE n. 68/2009)	60,00		60,00
Diritto allo studio universitario dei capaci e dei meritevoli (art. 3 DL n.180/2008 conv. L 1/2009)(*)	470,00	70,50	399,50
Interventi di risanamento ambientale (CIPE 6 novembre 2009- DL n. 195/2009 conv. in l. 26/2010 art. 17)	100,00	100,00	
Min. Interno - TETRA (CIPE n.86/2009)	150,000		150,000
Strada Statale Olbia-Sassari (CIPE n. 120/2009)	162,000		162,000
Art. 18 DL n.195/2009 convertito in l. 26/2010 - termovalorizzatore di Acerra, emergenza rifiuti in Campania	90,30		90,30
Progetto Banda Larga (art. 1 l. 18 giugno 2009 n. 69) (**)	800,000	120,000	680,000
l. n. 99/2009, art. 3, c. 5 – Zone franche urbane (*nel limite di 50 mln annui per 5 esercizi*) (**)	150,00		150,00
Totale programmato (b)	**8.802,34**	**583,71**	**8.218,63**

Descrizione	Italia	Centro-Nord	Mezzogiorno
Fondo sociale per occupazione e formazione (c) (***)	**2.500,00**	**1.450,00**	**1.050,00**
Preallocazioni (d)	**1.250,00**		
destinazioni:			
Credito d'imposta occupazione (art.1 c. 547, L 244/2007)	600,00		600,00
Viabilità secondaria Sicilia e Calabria (Del. 122/2007 rimod. da Del. 112/2008 p. 1.2.6)	500,00		500,00
Alluvione Piemonte e Val d'Aosta (CIPE 87/2008)	50,00	50,00	
OPCM 3663 19 marzo 2008, art. 1 c. 1 - G8	70,00		70,00
OPCM 3716 19 novembre 2008, art. 12, c. 14 - G8 *bonifica sedi militari*	30,00		30,00
Totale programmato (d)	**1.250,00**	**50,00**	**1.200,00**
Totale programmato a) + b) + c) + d)	**24.908,34**	**3.739,86**	**20.668,48**

(1) L'importo del Piano delle opere prioritarie come da quadro di dettaglio del CIPE 6 marzo 2009 -All. 2, è pari a 7.121,00 meuro a cui sono stati sottratti i 500,00 meuro per edilizia carceraria di cui alla L.F .2010.
(*) utilizzata la chiave di riparto 85-15.
(**) stime di pre-deduzioni operate dal DPS sulla base di previsioni normative che fissano limiti massimi globali o annuali.
(***) le quote sono state ripartite tenendo conto che le risorse 2000-2006 (1.500 meuro) avevano destinazione Centro Nord.

Verifica destinazione territoriale complessiva	Italia	Centro Nord	Mezzogiorno
Totale assegnato FAS Nazionale	**25.459,00**		
Ammontare FAS Nazionale al netto della riserva per edilizia carceraria (l. n.191/2009 art. 2, comma 219 - legge finanziaria 2010)	**24.959,00**	**3.743,85**	**21.215,15**
Totale destinazioni FAS 2007-2013 (a+b+c+d)	**24.908,34**	**3.739,86**	**20.668,48**
Totale da programmare (2)	**550,66**	**3,00**	**546,67**

Fonte: MISE
(2) contiene l'importo dei 300 meuro 2007-2013 del Fondo sociale.

6.2.4.3. Monitoraggio del FAS

Una problematica di interesse, che riprende un'osservazione mossa in proposito dalla Corte nella Relazione dello scorso anno, è quella del monitoraggio e tracciabilità delle risorse FAS, che, come è noto, sono destinate ad obiettivi di sviluppo ed infrastrutture del Paese in un'ottica di riduzione dei divari territoriali (art. 119, comma 5 della Cost.), vincolate a quote di riparto tra le 2 macroaree territoriali (85 per cento al Mezzogiorno e 15 per cento al Centro – Nord) e finalizzate all'attuazione del QSN, quale strumento nazionale (autonomo e complementare ai fondi comunitari), rilevante anche sotto il profilo del rispetto dell'addizionalità comunitaria.

In tale quadro, la Delibera CIPE 166/2007, di attuazione del più volte citato QSN 2007-2013, sulla base anche della pluriennale esperienza maturata nel settore, ha previsto una procedura di Monitoraggio Unitario della Politica Regionale (comprensivo dei Fondi strutturali e del FAS, sia esso destinato alle Amministrazioni centrali che alle Amministrazioni regionali), attraverso la Banca Dati Unitaria (BDU), realizzata in collaborazione con il Mef e funzionale alla raccolta di tutte le informazioni relative all'attuazione della programmazione 2007-2013.

Ai sensi della suddetta Delibera, pertanto, la BDU deve essere alimentata da tutte le Amministrazioni responsabili di programmi e titolari di strumenti attuativi e poiché tutte le risorse del FAS nazionale vengono ripartite all'interno di Programmi Attuativi Nazionali (PAN) sussiste l'obbligo di monitorare tali programmi e tutti gli interventi in essi contenuti.

Detta disciplina però, come sopra visto, è stata profondamente trasformata con l'emanazione dei DDLL n. 112/2008 e n. 185/2008, che hanno articolato la dotazione del FAS per le Amministrazioni centrali in tre nuovi Fondi settoriali con il conseguente aggiornamento della disciplina CIPE per l'attuazione del QSN, modificando altresì la ripartizione delle risorse a favore delle Amministrazioni centrali e di fatto eliminando i PAN.

In sostanza, risultando la BDU operativa solo per la programmazione regionale del FAS (ovvero per il FAS all'interno dei Programmi Attuativi Regionali e Interregionali), sulla base

delle innovazioni introdotte dal legislatore e della disciplina attuativa dettata dal CIPE[68], la Corte ritiene coerente l'intesa del Dicastero con le altre Amministrazioni centrali, interessate a definire adeguate modalità di trasmissione e raccolta dati di attuazione[69], e muove una osservazione critica sottolineando che il monitoraggio è condizione necessaria e presupposto per la verifica della gestione delle risorse finanziarie.

6.2.5. Approfondimenti e conclusioni

A chiusura dell'esame della Missione, si approfondiscono due capitoli che rappresentano le voci più importanti in termini di risorse finanziarie amministrate, il cap. 8425 e il cap. 8396.

6.2.5.1. Andamento del capitolo 8425 "Fondo aree sottoutilizzate"

Dalle tabelle che seguono (Tavola 40 e Tavola 41) si evidenzia che:

- lo stanziamento iniziale è pari a complessivi 6.139.431.984 euro, in termini di competenza, e 6.160.433.192 euro, in termini di cassa. I residui al 01/01 sono 6.166.181.744 euro;
- lo stanziamento definitivo è pari a complessivi 2.277.072.581 euro, in termini di competenza, e 3.168.311.637 euro, in termini di cassa. I residui al 31/12 sono pari a 3.789.861.834 euro;
- tramite decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, sono state apportate variazione negative per complessivi 3.862,36 milioni di euro, in termini di competenza, per 2.992,12 in termini di cassa e di 1.654,94 in termini di residui.

Il volume delle risorse finanziarie è in gran parte riferibile al capitolo 8425 "Fondo Aree Sottoutilizzate", che, come già visto, destinato a finanziare la spesa aggiuntiva di politica regionale e nazionale, realizzata da gran parte delle Amministrazioni Centrali e da tutte le Regioni e Province Autonome, non può essere oggetto né di impegni né di pagamenti, ma esclusivamente di variazioni di bilancio, che si attivano con decreti a firma del Ministro dell'economia e delle einanze.

TAVOLA 40

(migliaia di euro)

Macroaggregato	Stanziamenti Competenza				Stanziamenti Cassa				
	Iniziale	Variazioni	Definitivo	Impegnato	Iniziale	Variazioni	Definitivo	Registrato def. CASSA C/C	Registrato def. CASSA C/R
Funzionamento	25.119	12.238	37.357	33.040	25.120	18.419	43.539	26.766	3.692
Investimenti	6.058.013	-3.896.353	2.161.660	643.735	6.079.013	-3.030.075	3.048.938	641.087	2.242.913
di cui FAS*	5.999.111	-4.635.183	1.363.928	-	5.999.111	-5.992.202	6.909	-	-
Oneri comuni p/capitale	-	21.756	21.756	21.756	-	21.756	21.756	16.816	-
Oneri comuni p/corrente	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Oneri debito pubblico	20.300	-	20.300	9.873	20.300	-2.222	18.078	9.873	-
Rimborso debito pubblico	36.000	-	36.000	3.775	36.000	-	36.000	3.775	-
Totale complessivo	**6.139.432**	**-3.862.359**	**2.277.073**	**712.180**	**6.160.433**	**-2.992.122**	**3.168.312**	**698.318**	**2.246.605**

Fonte: MISE

* La differenza delle variazioni negative del FAS rispetto a quelle dell'intera missione 28, deriva dal fatto che all'interno della missione 28 vi sono capitoli alimentati dal FAS.

[68] L'elemento innovativo della nuova disciplina legislativa ed attuativa risiede nella necessità di rispondere all'eccezionale crisi economica internazionale e di riprogrammare e concentrare le risorse destinate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate, su obiettivi considerati prioritari per il rilancio dell'economia italiana.

[69] Attività peraltro che rientra nella specifica funzione di sostegno nell'attuazione dei programmi e realizzazione degli interventi previsti dalla Delibera CIPE (n. 166/2007) e dà concretezza all'obiettivo strategico n. 2 di "miglioramento del processo decisionale in materia di programmazione economica degli investimenti infrastrutturali".

TAVOLA 41

(migliaia di euro)

Macroaggregato	Residui		
	Residui al 01/01	Variazioni	Residui al 31/12**
Funzionamento	4.804	704	5.374
Investimenti	6.158.906	-1.655.641	3.777.076
di cui FAS*	4.845.697	-2.661.860	3.547.765
Oneri comuni p/capitale			4.940
Oneri comuni p/corrente			
Oneri debito pubblico			
Rimborso debito pubblico	2.472		2.472
Totale complessivo	**6.166.182**	**-1.654.936**	**3.789.862**

Fonte: MISE

* La differenza delle variazioni negative del FAS rispetto a quelle dell'intera missione 28, deriva dal fatto che all'interno della missione 28 vi sono capitoli alimentati dal FAS.

** I residui al 31/12 sono dati dai residui iniziali più/meno le variazioni amministrative più lo stanziamento di competenza (parte non impegnata e non ancora pagata, o quella non impegnata per la quale è stato richiesto la conservazione nei residui) che non è stato riportato nella tabella.

A tal riguardo l'Amministrazione segnala di aver predisposto nel corso dell'anno le Richieste di Variazione di Bilancio (RVB) riportate nella tabella sottostante (Tav. 42), a seguito di positiva istruttoria, per un ammontare complessivo di euro 2.676.859.655 in termini di residui, euro 1.182.783.486 in termini di competenza ed euro 2.547.802.366 in termini di cassa.

TAVOLA 42

(migliaia di euro)

n. DMT	Descrizione	Amministrazione Beneficiaria (missione)	Variazioni definitive da Cap. 8425		
			Cassa	Residui	Comp.
20095	RVB MISE n. 2216 del 10-02-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	27.000		27.000
20097	RVB MISE n. 2217 del 10-02-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	30.000		30.000
32954	RVB MISE n. 3352 del 02-03-09	Interno (Ordine pubblico e sicurezza)	140.000		140.000
		Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (Ricerca e innovazione)	5.000	5.000	
		Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale e Comunicazione)	741.115	770.702	7.563
35296	RVB MISE n. 3352 del 02-03-09	Infrastrutture e trasporti (Infrastrutture pubbliche e logistica)	21.938	111.935	
		Interno (Amministrazione generale ecc.)	6.000	6.000	
		Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	34.316	362.541	
50202	RVB MISE n. 6670 del 29-04-09	Economia e finanze (Politiche economico-finanziarie e di bilancio e soccorso civile)	68.791	18.791	50.000
		Infrastrutture e trasporti (infrastrutture pubbliche e logistica e sistemi idrici)	72.039	41.660	90.000
		Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	200.000	9.880	
57524	RVB MISE n. 6670 del 29-04-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	500.000		500.000
78120	RVB MISE n. 9653 del 22-06-09	Ambiente (Trattamento e smaltimento rifiuti ed acque reflue)	2.500	2.500	
		Economia e finanze (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio)	7.695	7.695	
		Infrastrutture e trasporti (Infrastrutture pubbliche e logistica)	40.480	40.480	
		Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	828	1.074	
86433	RVB MISE n. 10980 del 14-07-09	Beni e attività culturali (Tutela e smaltimento rifiuti e acque reflue)	23.530	23.530	
		Istruzione, dell'università e della ricerca scientifica (Ricerca e innovazione)	1.400	1.400	
		Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	25.823	25.823	2.720
91300	RVB MISE n. 3352 del 02-03-09 e n. 12063 del 03-08-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	35.900	25.902	3.400
96541	RVB MISE n. 12309 del 06-08-09	Infrastrutture e trasporti (Opere varie)	222.177	222.177	
102555	RVB MISE n. 13753 del 18-09-09	Lavoro, salute e politiche sociali (Politiche per il lavoro)		980.000	
102696	RVB MISE n. 10980 del 14-07-09 e n. 12063 del 03-08-09	Dipartimento funzione pubblica	1.170	1.170	
116730	RVB MISE n. 6670 del 29-04-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	50.000		50.000
118493	RVB MISE n. 16905 del 10-11-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)		3.600	
	Totale RVB MISE		**2.257.702**	**2.661.860**	**900.683**
13518	DL 154/2008, art. 6, co. 1	Variazioni in diminuzione operate dal MEF	528.000		528.000
13541	DL 180/2008, art. 3, co. 3		475.299		475.299
14889	DL 162/2008, art. 3, co. 2 e 2bis		13.000		13.000
17220	DL 185/2008, art. 18, 25 e 26		1.813.200		1.813.200
42387	DL 162/2008, art. 1, co. 11		900.000		900.000
101025	DL 185/2008, art. 18, 25 e 26		5.000		5.000
	Totale Variazioni in diminuzione		**3.734.499**	**0**	**3.734.499**
	Totale complessivo		**5.992.202**	**2.661.860**	**4.635.183**
	RVB MISE n. 15399 del 16-10-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	4.000		4.000
	RVB MISE n. 3352 del 02-03-09	Sviluppo economico (Sviluppo e riequilibrio territoriale)	8.000	15.000	
	RVB MISE n. 18689 del 09-12-09	Infrastrutture e trasporti (Infrastrutture pubbliche e logistica)	47.600		47.600
	RVB MISE n. 32824 del 21-12-09	Dipartimento protezione civile	230.500		230.500
	Totale RVB MISE avanzate non ancora operate da MEF		**290.100**	**15.000**	**282.100**

Fonte: MISE

Il Ministro dell'economia ha dato corso, con appositi Decreti Ministero Tesoro (DMT) a parte di queste RVB, come riepilogato nella tabella 42, ma ha anche direttamente operato sul capitolo FAS variazioni in diminuzione, in attuazione di specifiche disposizioni normative, per complessivi 3.734.499.217 euro in termini di competenza e cassa.

Ad ulteriore approfondimento, è stato condotto un esame dei decreti di variazione in diminuzione operati dal Mef, evidenziando alcuni dati di interesse dell'Amministrazione beneficiaria (capitolo e denominazione), come da tavola sottostante (Tavola 43):

TAVOLA 43

(migliaia di euro)

Decreto	Importo in diminuzione		Beneficiario			Importo in diminuzione	
			Amm.ne	Cap.	Denominazione		
13518	cp	528.000,00	MEF	3075	Fondo per interventi strutturali ecc.	cp	91.407,00
	cs	528.000,00				cs	91.407,00
				2862	Somme da erogare alle Regioni a statuto ordinario a titolo di compartecipazione all'IVA	cp	314.000,00
						cs	314.000,00
				2700	Fondo sanitario nazionale	cp	120.000,00
						cs	120.000,00
				3526	Spese funzionamento dell'organo di controllo degli enti non commerciali e delle Onlus	cp	2.000,00
						cs	2.000,00
13541	cp	475.299,00	Ministero università e ricerca scientifica	1695 *	Fondo di intervento integrativo da ripartire tra le Regioni per la concessione dei prestiti d'onore e l'erogazione di borse di studio	cp	135.000,00
	cs	475.299,00				cs	135.000,00
				7273	Concorso dello Stato per interventi per alloggi e residenze per gli studenti universitari (art. 1 c. 1 l. 338/2000)	cp	65.000,00
						cs	65.000,00
14889	cp	13.000,00	MEF	3827	Somma occorrente per sospensione dei termini versamenti tributari ecc.	cp	10.000,00
	cs	13.000,00				cs	10.000,00
			Ministero lavoro salute e politiche sociali	4364	Agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri	cp	3.000,00
						cs	3.000,00
17220	cp	1.813.200,00	Ministero lavoro salute e politiche sociali	4364	Agevolazioni contributive, sottocontribuzioni ed esoneri	cp	35.000,00
	cs	1.813.200,00				cs	
			MEF	3827 *	Somma occorrente per sospensioni dei termini versamenti tributari ecc.	cp	24.000,00
						cs	
				1540	Somma da corrispondere all'impresa Ferrovia dello Stato S.p.a.	cp	480.000,00
						cs	480.000,00
				1820	Fondo per gli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato S.p.a.	cp	960.000,00
						cs	
			Ministero infrastrutture e trasporti	1960 *	Sovvenzioni, contributi di avviamento ed erogazioni per ripianamento degli oneri derivanti , ecc.	cp	65.000,00
						cs	65.000,00
42387	cp	900.000,00	Ministero infrastrutture e trasporti	7192 *	Fondo da ripartire per fronteggiare gli aumenti repentini dei prezzi di alcuni materiali da costruzione verificatisi nell'anno 2008	cp	300.000,00
	cs	900.000,00				cs	300.000,00
101025	cp	5.000,00	Ministero infrastrutture e trasporti	7415	Spese per la realizzazione delle infrastrutture per la mobilità al servizio delle fiere di Bari, Verona, Foggia, ecc.	cp	5.000,00
	cs	5.000,00				cs	5.000,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti

* La maggiore copertura di conto capitale rispetto alla spesa di parte corrente autorizzata costituisce il bilanciamento degli effetti della spesa sul fabbisogno e sull'indebitamento netto.

In materia di variazione di bilancio si sottolinea, quale elemento di criticità, il lungo lasso di tempo che intercorre tra la richiesta e l'approntamento di alcuni decreti di variazione, come peraltro rappresentato dall'Amministrazione, anche oltre i sette mesi, vanificando il trasferimento di risorse e rendendo necessari immediati interventi correttivi, allorchè le operazioni si realizzano ad esercizio finanziario concluso.

6.2.5.2. Andamento del cap 8396 "Assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma"

Un'ultima annotazione, anche per seguire gli sviluppi rispetto allo scorso anno, va fatta per il capitolo 8396, che rappresenta la voce più importante in termini di risorse finanziarie amministrate dal C.d.R. e riguarda la quota FAS destinata al finanziamento degli Accordi di Programma Quadro, sulla base dell'avanzamento lavori, con trasferimenti comprensivi anche dei residui di stanziamento. Nelle tavole sottostanti si riportano, per detti programmi regionali, gli impegni ed i trasferimenti in conto residui e conto competenza, specificando altresì i rispettivi beneficiari (Tavola 44 e Tavola 45).

Dal raffronto con i dati del 2008, si evidenziano l'incremento sia dell'impegnato per l'80,8 per cento sia del trasferito per il 23,6 per cento e l'inserimento di nuovi beneficiari (alcuni commissari delegati, tra i quali quelli per i grandi eventi e per l'energia).

TAVOLA 44

Impegni

(euro)

BENEFICIARIO	c/residui	c/competenza	Totale
Infraterl Spa	6.688.430		6.688.430
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	6.200.000		6.200.000
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	2.000.000		2.000.000
ABRUZZO	87.833.941	1.107.260	88.941.201
BASILICATA	19.495.238		19.495.238
CALABRIA	28.838.036		28.838.036
CAMPANIA	422.383.065	96.983.281	519.366.346
EMILIA ROMAGNA	31.000.000		31.000.000
LAZIO	3.000.000		3.000.000
LIGURIA	90.000.000	1.032.150	91.032.150
LOMBARDIA	36.624.184		36.624.184
MOLISE	12.278.720		12.278.720
PIEMONTE	40.000.000		40.000.000
PUGLIA	11.370.150		11.370.150
TOSCANA	70.000.000		70.000.000
VALLE D'AOSTA	4.798.956		4.798.956
VENETO	45.000.000		45.000.000
COMMISSARIO DELEGATO GRANDI EVENTI-OPCM 3700-08	45.000.000		45.000.000
COMMISSARIO DELEGATO SARNO-OPCM 3270-03	12.500.000		12.500.000
COMMISSARIO DELEGATO VIBO VALENTIA OPCM 3531-06	-	26.109.337	26.109.337
COMMISSARIO DELEGATO ECOLIBARNA-OPCM 3591-07	-	797.928	797.928
Totale complessivo	**975.010.720**	**126.029.956**	**1.101.040.676**

Fonte: MISE

TAVOLA 45

Trasferimenti

(euro)

BENEFICIARIO	c/residui	c/competenza	Totale
Infraterl Spa	6.688.430		6.688.430
PROVINCIA AUTONOMA DI BOLZANO	9.986.773		9.986.773
PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO	2.856.573		2.856.573
ABRUZZO	109.451.998		109.451.998
BASILICATA	47.955.346		47.955.346
CALABRIA	71.139.220		71.139.220
CAMPANIA	505.299.302		505.299.302
EMILIA ROMAGNA	37.345.153		37.345.153
FRIULI VENEZIA GIULIA	16.921.675		16.921.675
LAZIO	100.070.859		100.070.859
LIGURIA	113.699.354	1.032.150	114.731.504
LOMBARDIA	60.344.272		60.344.272
MARCHE	28.421.132		28.421.132
MOLISE	35.618.478		35.618.478
PIEMONTE	100.240.620		100.240.620
PUGLIA	191.832.104		191.832.104
SARDEGNA	155.763.566		155.763.566
SICILIA	45.389.882		45.389.882
TOSCANA	99.827.299		99.827.299
UMBRIA	37.881.140		37.881.140
VALLE D'AOSTA	4.974.395		4.974.395
VENETO	78.477.363		78.477.363
COMMISSARIO DELEGATO SALERNO-OPCM 3641-08	25.000.000		25.000.000
COMMISSARIO DELEGATO SARNO-OPCM 3270-03	12.500.000		12.500.000
COMMISSARIO DELEGATO GRANDI EVENTI-OPCM	45.000.000		45.000.000
COMMISSARIO DELEGATO ECOLIBARNA-OPCM 3591-	402.072		402.072
COMMISSARIO DELEGATO GRANDE EVENTO G8-	6.597.922		6.597.922
COMMISSARIO DELEGATO VIBO VALENTIA OPCM		19.893.359	19.893.359
MINISTERO SVILUPPO ECONOMICO-OPCM-3531-06 per le esigenze dell'area di Vibo Valentia		6.215.978	6.215.978
Totale complessivo	**1.949.684.928**	**27.141.487**	**1.976.826.415**

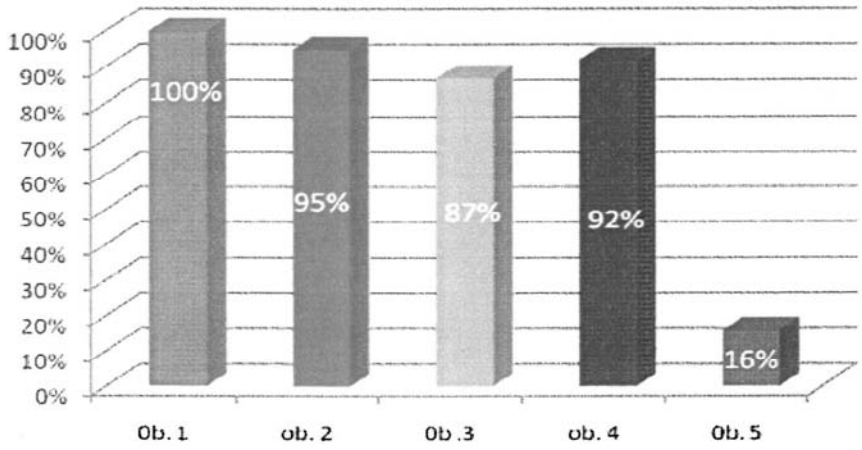
Fonte: MISE

6.2.5.3. Considerazioni conclusive

A completamento dell'analisi dello Sviluppo e coesione economica, collegato alla Missioni 28, si riporta la valutazione fatta dal SECIN sullo stato di realizzazione di ciascun obiettivo strategico, come da grafico seguente, da cui si evidenzia che solo il primo obiettivo ha raggiunto i risultati attesi, mentre il secondo, terzo e quarto hanno fatto registrare una performance non ottimale per rallentamenti nelle fasi procedurali e per ritardi nella tempistica programmata, dovuti a complesse fasi di concertazione fra Ministeri.

Per la forte carenza riscontrata nell'obiettivo 5, l'Amministrazione ha motivato con criticità emerse nel corso dell'anno, connesse a difficoltà procedurali ed alla stessa riorganizzazione del Ministero che ha ritardato l'effettiva operatività degli uffici interessati.

La Corte comunque non ha svolto accertamenti sui criteri di valutazione adottati dal SECIN.



Ob.1 - Coordinamento e supporto alle amministrazioni, nell'ambito del QSN, per l'attuazione delle politiche sostenute con risorse aggiuntive e comunitarie nel periodo di programmazione 2007-2013
Ob.2 - Miglioramento del processo decisionale in materia di programmazione economica degli investimenti infrastrutturali
Ob.3 - Attivazione degli interventi per lo sviluppo dell'innovazione nell'ambito del PON "Ricerca e competitività" 2007-2013
Ob.4 - Rafforzamento degli interventi a sostegno delle attività e degli investimenti in R&S
Ob.5 - Semplificazione e razionalizzazione delle procedure e degli atti amministrativi per la concessione e l'erogazione degli incentivi alle imprese

In sintesi, va osservato che l'attuazione della politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale con l'utilizzo di risorse comunitarie e di quelle stanziate in bilancio nel "Fondo per le aree sottoutilizzate", necessarie per garantire il principio di addizionalità, presenta alcune criticità che peraltro sono state più volte rilevate dalla Corte in vari documenti. Condividendone le argomentazioni e vista l'attualità delle problematiche, si ritiene opportuno confermarle anche in questa sede. Una prima riflessione va fatta proprio per il principio dell'addizionalità, in base al quale, i contributi di fondi di tale natura non possono sostituire le spese pubbliche a finalità strutturali di uno Stato Membro. L'addizionalità ex ante funge infatti da quadro di riferimento per tutto il periodo di programmazione e costituisce uno degli elementi oggetto della decisione della Commissione Europea di adozione del QSN[70]. Sul punto, si condivide la posizione del Ministero che in più circostanze ha segnalato l'esigenza di ripristino della originaria dotazione di risorse FAS, di velocizzazione della spesa, nonché di finalizzazione del Fondo verso impieghi non riconducibili a "spesa ordinaria".

Data l'entità della modifica del quadro di finanza pubblica, il livello di spesa media annua stabilito dal QSN appare quindi non più realistico e qualora non intervenissero significativi mutamenti nel quadro macroeconomico si dovrebbe ipotizzare a luglio 2011, in occasione della revisione di metà periodo, una previsione a ribasso dell'obiettivo per l'intero settennio.

Si rileva tuttora la contraddizione, evidenziata in varie quadrimestrali dalla Corte, e per ultimo in quella del periodo gennaio-aprile 2009, del ricorso in modo massiccio al Fondo, spesso anche a copertura di oneri di natura corrente e comunque di maggiori spese derivanti da interventi normativi attuativi di politiche pubbliche ordinarie, non connesse con la Missione concernente il riequilibrio territoriale.

Anche di recente la Corte[71] ha valutato criticamente l'utilizzo per il ripianamento dei debiti pregressi di funzionamento, e quindi per spese di natura corrente, del FAS che, in quanto fondi vincolati destinati alle aree sottoutilizzate, sono da considerarsi risorse aggiuntive finalizzate alla soddisfazione di "specifiche esigenze predeterminate, suscettibili di accrescere la ricchezza per le generazioni future". Sul punto, in verità anche il Ministero nei Rapporti annuali

[70] Per il periodo 2007-2013, il livello di spesa per le Regioni obiettivo Convergenza è stato fissato in media annua a 20.612,6 milioni di euro, con un aumento del 15,3 per cento rispetto alla spesa media per il periodo 2000-2006.
[71] Vds"Rapporto sul coordinamento di finanza pubblica" - maggio 2010.

ha sempre segnalato il ricorso alle disponibilità del fondo per dare copertura ad interventi non propriamente di riequilibrio territoriale "anche se tali riduzioni sono compensate con assegnazioni di pari ammontare sulla competenza degli anni successivi al 2011". Resta comunque la minore coerenza con il quadro complessivo di riferimento della programmazione unitaria, ponendo a rischio, come sopra detto, il rispetto del principio di addizionalità.

Si conferma, inoltre, quanto osservato nella Relazione sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2008 che dai decreti di variazione non risulta agevole la ricostruzione di movimenti contabili relativi al FAS e si auspica una adeguata chiarezza delle scritture con "la distinzione dei trasferimenti disposti per il perseguimento delle finalità proprie dalle risorse indirizzate a copertura di altre finalità".

In merito al Fondo per le aree sottoutilizzate, va segnalato infine che in data 31 maggio 2010 è stato presentato al Senato della Repubblica il disegno di legge di conversione del DL 31 maggio 2010, n.78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, che dispone, tra l'altro, l'attribuzione delle funzioni ai fini della gestione di detto Fondo al Presidente del Consiglio dei Ministri (atto Senato n. 2228). Le relative risorse rimangono comunque assegnate al Mise, con la previsione però di una riduzione nel triennio 2011-2013 che richiederà una conseguente rimodulazione[72].

[72] Nel Consiglio dei Ministri n.96 del 10/06/2010, il Presidente del Consiglio ha annunciato la sua intenzione di integrare l'incarico, già conferito al Ministro per i rapporti con le Regioni, con la delega di funzioni in materia di interventi per la coesione territoriale. Il Consiglio ha condiviso l'iniziativa.

Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca

1. Nota introduttiva.
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.
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.*

1. Nota introduttiva

La missione n. 9 riguarda le attività inerenti l'"agricoltura, le politiche agroalimentari e la pesca" e prevede alcuni programmi che, in ambito statale, rientrano nelle competenze del Ministero per le politiche agricole, agroalimentrari e forestali - Mipaaf.

Tuttavia, le attività che inerenti il settore agroalimentare non sono di diretta pertinenza dello Stato ma, in base alla previsione costituzionale, sono, in linea generale, di competenza regionale.

Allo stesso modo, a livello comunitario la politica agricola è una delle principali materie di competenza degli organi dell'Unione europea.

Si tratta, quindi, di un settore che vede coinvolti, a diverso titolo e secondo specifiche modalità, sia il livello comunitario che quelli statale e regionale.

Le competenze del Mipaaf si pongono quale elemento di snodo e di coordinamento tra le discipline generali stabilite a livello comunitario e l'ambito di gestione delle risorse e degli interventi specifici che avviene a livello regionale.

Più in particolare, può precisarsi che il livello europeo ha quale compito essenziale quello di definire gli indirizzi e le tipologie di intervento in relazione ai singoli settori, anche mediante la modulazione degli interventi finanziari.

Lo Stato, e per esso il Mipaaf, si occupa, principalmente, da un lato, di coordinare l'attuazione degli interventi stabiliti a livello comunitario, al fine di garantire omogeneità di indirizzo e di vigilare in ordine all'attuazione delle politiche generali, alcune delle quali decise a livello comunitario, anche in relazione alle specificità nazionali e, dall'altro, di rappresentare unitariamente le esigenze nazionali in sede comunitaria al fine di contribuire alla definizione della politica generale dell'Unione europea nella materia dell'agricoltura.

Le funzioni delle Regioni sono operative e di coordinamento dei singoli interventi sul territorio di rispettiva competenza.

Al fine di meglio inquadrare il rilievo e l'incidenza delle politiche agroalimentari è opportuno richiamare alcuni dati che evidenziano, da un lato, l'incidenza del settore in relazione alla complessiva economia italiana e, dall'altro, l'andamento delle produzioni[1].

A fronte di una media comunitaria dell'1,2 per cento, l'agricoltura italiana incide in modo diretto sulla formazione del prodotto interno lordo per l'1,6 per cento, ponendosi fra i Paesi dell'Unione nei quali il settore agroalimentare ha maggior importanza.

Nel 2008, la produzione agricola ai prezzi di base, incluse la silvicoltura e la pesca, è cresciuta in valore del 4,6 per cento, rispetto al 2007. A livello di comparto, si è rilevata una crescita della produzione per le colture erbacee (+2,3 per cento) e soprattutto per le colture arboree (+4 per cento), mentre sono diminuite le foraggere (-3 per cento), e la zootecnia è rimasta pressoché stazionaria (+0,4 per cento). Si è registrata una ripresa della produzione di vino (+7,9 per cento) e della produzione di uva da tavola (+4,2 per cento), mentre per gli agrumi si segnala un calo produttivo (-1,9 per cento) al quale ha corrisposto un sensibile incremento dei prezzi alla produzione (+11 per cento).

Il settore zootecnico è stato caratterizzato da andamenti diversificati, con aumenti per le carni avicole (+9,5 per cento) e ovicaprine (+3,4 per cento), mentre è diminuita la produzione di carni bovine (-2,7 per cento), di coniglio e selvaggina (-6,9 per cento); in lieve crescita le carni suine (+1,1 per cento). La produzione di latte vaccino ha subito una leggera flessione (-0,8 per cento), associata a un incremento dei prezzi pagati al produttore (+11,7 per cento); al contrario, in leggero aumento la produzione di latte ovicaprino presenta un leggero incremento (+0,6 per cento).

Il tutto è avvenuto in un momento nel quale anche a livello mondiale si assiste ad una situazione di difficoltà del settore agroalimentare.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

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 funzionamento 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

[1] I dati sono ricavati dal Rapporto INEA "L'agricoltura italiana conta 2009"

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 relativa allo scorso esercizio, si tratta di una politica centrale in ambito europeo poiché più del 40 per cento del bilancio comunitario riguarda interventi inerenti le politiche agricole, compresi gli aiuti allo sviluppo rurale e, anche se in diminuzione da alcuni anni, si tratta della parte di maggior rilievo ed impatto finanziario.

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 denominata "Politica Agricola Comune – PAC", i cui tratti principali sono stati delineati nella Relazione relativa all'esercizio 2007.

Nel corso del 2009 in ambito comunitario si sono riscontrate alcune significative evoluzioni originate, in parte, dalle attività poste in essere, sia dalla Commissione che dagli Stati membri, e, in parte, dalla situazione di crisi che negli ultimi anni ha investito a livello internazionale il settore agroalimentare.

Al termine del 2008 è giunto a conclusione il processo di verifica dello stato di salute della PAC, con l'approvazione del compromesso sull'*Health Check* in seno al Consiglio dell'Unione europea. Le decisioni assunte in quella sede erano dirette a rafforzare l'attuazione della politica in essere al fine di permettere di esaurire nel 2013 il ciclo naturale di programmazione e di indicare alcuni aspetti da approfondire in relazione alla futura evoluzione della PAC. Le principali novità attuate a livello comunitario e nazionale nel 2009 hanno riguardato: la spinta verso il disaccoppiamento totale degli aiuti diretti, mediante la graduale integrazione degli aiuti ancora parzialmente, o totalmente, accoppiati nel regime di pagamento unico (RPU); l'aumento del tasso di modulazione obbligatoria, al fine di incrementare la dotazione finanziaria per lo sviluppo rurale da dedicare alle "nuove sfide" (cambiamenti climatici, salvaguardia della biodiversità, energia rinnovabile, emergenza idrica, misure d'accompagnamento nel settore lattierocaseario, innovazione); l'ampliamento del raggio d'azione dell'art. 69 del regolamento (CE) n. 1782/2003 (modificato dall'art. 68 del regolamento (CE) n. 73/2009) per dare maggiore flessibilità agli Stati membri nell'uso del portafoglio di spesa nazionale. Sul fronte degli interventi di mercato le decisioni più rilevanti riguardano l'aumento delle "quote latte" del 5 per cento, da attuarsi in un periodo di 5 anni (aumento che all'Italia è stato riconosciuto in un'unica soluzione nella campagna 2009/10) e l'ulteriore graduale indebolimento del principio di garanzia minima dei prezzi attraverso l'abolizione del regime di intervento per le carni suine e dello stoccaggio privato per i formaggi e il mantenimento del regime di acquisto all'intervento per gli altri prodotti, ma con l'introduzione di limiti quantitativi (per latte scremato in polvere e burro, ad esempio) che nel caso dei cereali foraggeri è pari a zero.

Come messo in luce nella Relazione relativa al Rendiconto 2008, uno degli interventi comunitari di maggior rilievo nell'ambito delle politiche di sviluppo è dato dal Piano di Sviluppo Rurale – PSR - che, a partire dal 2007, ha visto l'inizio dell'attuazione del PSR 2007 – 2013.

L'importanza e la centralità di questo intervento è messa in luce dai dati contenuti nella tabella che segue nella quale sono indicate le risorse comunitarie messe a disposizione dei singoli Stati appartenenti all'Unione europea, nel periodo toccato dal Piano.

RIPARTIZIONE PER STATO MEMBRO DEL SOSTEGNO COMUNITARIO ALLO SVILUPPO RURALE PER IL PERIODO 2007-2013

(Prezzi correnti in euro)

	Totale 2007 - 2013	di cui importo minimo per le Regioni ammissibili all'obiettivo di convergenza (totale)
Belgio	487.484.306	40.744.223
Bulgaria	2.642.248.596	692.192.783
Repubblica Ceca	2.857.506.354	1.635.417.906
Danimarca	577.918.796	0
Germania	8.951.895.055	3.174.037.771
Estonia	723.736.855	387.221.654
Irlanda	2.494.540.590	0
Grecia	3.906.228.424	1.905.697.195
Spagna	8.053.077.799	3.178.127.204
Francia	7.584.497.109	568.263.981
Italia	8.985.781.883	3.341.091.825
Cipro	164.563.574	0
Lettonia	1.054.373.504	327.682.815
Lituania	1.765.794.093	679.189.192
Lussemburgo	94.957.826	0
Ungheria	3.860.091.392	2.496.094.593
Malta	77.653.355	18.077.067
Paesi Bassi	593.197.167	0
Austria	4.025.575.992	31.938.190
Polonia	13.398.928.156	6.997.976.121
Portogallo	4.166.823.028	2.180.735.857
Romania	8.124.198.745	1.995.991.720
Slovenia	915.992.729	287.815.759
Slovacchia	1.996.908.078	1.106.011.592
Finlandia	2.155.018.907	0
Svezia	1.926.061.954	0
Regno Unito	4.612.120.420	188.337.515
Totale	**96.197.174.687**	**31.232.644.963**

L'esame dei dati contenuti nella tabella che precede evidenzia che nel periodo considerato l'Unione mette a disposizione dei paesi interessati un importo pari a 96.197 milioni di euro e che l'Italia è il secondo maggior beneficiario (per un importo complessivo 8.985 milioni), preceduta dalla sola Polonia (13.398 milioni) e seguita da Germania, Romania, Spagna e Francia.

Si tratta di un intervento significativo per il settore agricolo se solo si considera che in base al meccanismo previsto dal PSR l'intervento finanziario complessivo è completato da un finanziamento pubblico nazionale, statale e regionale, di pari importo.

I processi di attuazione delle politiche agricole in generale e, in particolare della PAC, 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 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[2].

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 all'Unione europea incide in modo significativo sulla politica agricola nazionale che è sempre stata diretta, per un verso, ad attuare a livello interno le

[2] L'ultima relazione è stata approvata con delibera n. 5, in data 21 dicembre 2009.

decisioni comunitarie, tenendo conto, nel limite del possibile, delle specificità territoriali, culturali e sociali e, per l'altro verso, a contribuire a formare ed orientare le scelte comunitarie in questo settore tradizionalmente importante per il nostro Paese.

Il quadro di riferimento generale delle competenze e degli interventi statali è stato delineato sia nella Relazione relativa all'esercizio 2007 che, con alcune precisazioni, in quella relativa all'esercizio 2008, nelle quali 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 la maggior parte dei provvedimenti statali sia che intervengano in relazione alla fissazione di principi o alle modalità di attuazione di decisioni comunitarie o in via autonoma, vengano preceduti 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, come si è detto, prevalentemente al Mipaaf il quale ha principalmente compiti di coordinamento unitario delle attività di competenza delle Regioni, anche in relazione all'attuazione della normativa di origine comunitaria, di controllo e vigilanza.

Nel 2009, come si è accennato, sono proseguite le difficoltà che hanno interessato in varia misura, l'intero settore agroalimentare, che si sono inserite nella più generale situazione di crisi finanziaria che ha caratterizzato l'economia mondiale, e che hanno comportato l'emanazione di numerosi interventi normativi di sostegno ai vari settori, fra i quali quello agroalimentare.

Un ruolo non secondario nelle difficoltà che hanno investito il settore agricolo è collegato agli effetti della Politica agricola comune (PAC) 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 dei mercati dell'Unione europea alla competizione, sia all'interno del territorio comunitario che all'esterno, ha visto 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, a favorire l'adozione in sede comunitaria e, per quanto di competenza ad adottare a livello nazionale, misure dirette a rafforzare la competitività del settore agroalimentare nazionale, anche intensificando l'attività di valorizzazione e tutela dei prodotti peculiari e di qualità.

Una questione di particolare rilievo che da anni forma oggetto di interventi sia comunitari che nazionali è quella relativa alla definizione e quantificazione dell'ammontare della produzione del latte (c.d. "quote latte") e, soprattutto, delle conseguenze che il mancato rispetto del tetto comporta per l'Italia a livello comunitario e per i produttori a livello nazionale[3].

Come noto, 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[4].

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.

---

[3] In linea generale i termini della questione sono stati analizzati nell'ambito della Relazione relativa al Rendiconto 2008.

[4] 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 sanzioni.

Considerato che le somme relative al prelievo supplementare vengono trattenute immediatamente dalla Commissione europea nell'ambito dei versamenti periodici degli aiuti comunitari al settore agricolo all'AGEA, il rischio del mancato incasso delle quote supplementari grava interamente su quest'ultima e, più in generale, sul bilancio dello Stato, ove non si riesca a recuperare le somme dai soggetti che non hanno osservato il limite loro assegnato.

Al fine di provvedere al recupero e di dirimere l'ampio contenzioso in essere, nel corso del 2009, a livello legislativo è stata prevista una particolare modalità di pagamento degli importi dovuti dagli allevatori, mediante una rateazione pluriennale[5].

In base al nuovo meccanismo di pagamento, ai produttori agricoli interessati è stata concessa la possibilità di rateizzare il debito maturato fino al 31 marzo 2009 ed iscritto 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 massimo di trenta anni.

A fronte dell'adesione alla richiesta di rateizzazione, è stato previsto che, da un lato, le procedure di recupero delle somme dovute vengano sospese e, dall'altro, che i produttori rinuncino ad ogni azione giudiziaria diretta a contestare il prelievo.

Come messo in luce nella Relazione relativa al Rendiconto 2008, con l'istituzione del Registro nazionale dei debiti dovrebbe essere assicurato il recupero dei debiti maturati in capo ad ogni produttore poiché l'erogazione di ogni altra provvidenza o aiuto comunitario destinata al singolo produttore è subordinata alla verifica della situazione debitoria del soggetto, così come risultante dal Registro.

Le somme versate dai produttori di latte devono affluire su un apposito conto di Tesoreria e devono essere destinate ad estinguere le anticipazioni di tesoreria che nel corso degli anni sono state destinate ad AGEA per compensare gli importi relativi agli aiuti al settore agricolo che AGEA ha erogato ai percettori finali e che, però, non sono stati finanziati a titolo di penalità dall'Unione europea.

L'attuazione del complesso meccanismo di recupero è curata da un Commissario straordinario che dovrebbe esaurire la sua attività entro il 31 dicembre 2010 e i cui compiti principali sono quelli di provvedere all'assegnazione delle quote aggiuntive alla produzione di latte previste in favore dei produttori italiani nell'ambito degli accordi comunitari intervenuti nel novembre 2008[6] e alla definizione delle modalità applicative della procedura di rateizzazione, avvalendosi degli uffici dell'AGEA.

La procedura di attuazione del Registro nazionale dei debiti, di adesione alla rateazione e di definizione del contenzioso non è ancora terminata, ma è accennare a quali siano stati gli effetti rilevati sino ad ora, con riserva di un esame completo al completamento della stessa.

In seguito agli elementi acquisiti risulta che Agea abbia provveduto ad intimare ai produttori il versamento del prelievo esigibile da ciascuno di essi, vale a dire il prelievo non pagato e non sospeso né annullato da provvedimenti giurisdizionali, previa sospensione, che permane tuttora, delle procedure di recupero che è ancora attiva, in attesa che venga terminata l'istruttoria relativa all'accettazione delle istanze di rateizzazione.

Le intimazioni hanno riguardato 1.997 produttori per un importo complessivo (prelievo e interessi) pari a 730 milioni di euro, e, a fronte della richiesta è avvenuto l'immediato recupero di 73 debiti per un importo di 524.790 euro.

In base a quanto previsto dall' art. 8-quinquies, comma 2, della legge 33/09, i produttori interessati avrebbero dovuto presentare all'AGEA, entro sessanta giorni dal ricevimento della

---

[5] 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 d.l. 10 febbraio 2009, n. 5, relativo a misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi, conv. in legge 9 aprile 2009, n. 33, agli artt. 8 bis – 8 *septies*.
In precedenza, il DL 49/2003 conteneva, all'articolo 10, disposizioni sostanzialmente analoghe, riferite alla campagna 2002 - 2003.

[6] Sul punto si rinvia alla Relazione relativa al Rendiconto 2008.

intimazione, la richiesta di rateizzazione ma, al contrario, 1.253 produttori intimati hanno presentato ricorso presso il TAR Lazio che ha emanato ordinanza di sospensione della richiesta alla quale sono seguite le prime sentenze di merito che hanno respinto i ricorsi, salvo che per la parte inerente la data di decorrenza degli interessi. All'esito delle pronunce, AGEA ha provveduto a ridefinire i termini delle intimazioni per adeguarsi alle statuizioni giudiziali.

In ogni caso, risultano presentate 1.275 richieste di rateizzazione per un importo pari a 546 milioni di euro ed i primi pagamenti dovrebbero avvenire nel corso del 2010.

A seguito della nomina del commissario Straordinario sono state avviate le procedure di istituzione del Registro dei debiti e di recupero forzoso delle somme dovute dai produttori inadempienti, ma, allo stato non è possibile alcuna valutazione definitiva in ordine all'efficacia degli interventi attuati, anche a causa dello slittamento dei tempi conseguente al contenzioso giudiziale citato sopra, avviato da alcuni produttori nei confronti della procedura di rateazione prevista dalla disciplina introdotta nel 2009.

In ogni caso, le attività preliminari dovrebbero completarsi nel corso del 2010, dopodiché sarà possibile effettuare una completa valutazione dell'efficacia dell'intervento normativo e della sua concreta attuazione.

Al fine di verificare la situazione e monitorare lo stato di attuazione del procedimento legislativo, il Ministro per le politiche agricole, agroalimentari e forestali ha istituito nel novembre 2009 una apposita Commissione ministeriale.

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.

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[7].

Le risorse sono destinate, prevalentemente, alla realizzazione di investimenti aziendali, alla realizzazione di infrastrutture, ad interventi inerenti le attività forestali, all'assistenza tecnica ed alla ricerca e sperimentazione.

Fra le attività di carattere generale di maggior rilievo occorre mettere in luce che nel corso del 2009 le Regioni hanno proseguito le attività relative alla realizzazione del PSR 2007 – 2013 che, a livello nazionale, è stato attuato mediante l'adozione di 21 Piani regionali (oltre al Progetto relativo alla Rete rurale Nazionale), comunicati all'Unione europea ed approvati da quest'ultima negli ultimi mesi del 2007 o nei primi mesi del 2008 e ancora modificati nel corso del 2009.

I Programmi di Sviluppo Rurale rappresentano il principale strumento di politica economica diretto ad intervenire in relazione alle carenze strutturali del settore agricolo, anche al fine rilanciare la competitività dell'agricoltura italiana.

I PSR prevedono incentivi per gli imprenditori che decidono di ammodernare le proprie aziende, che investono sui prodotti di qualità e su quelli biologici, che attuano processi di diversificazione delle attività tradizionali delle aziende agricole nazionali, che procedono ad attività di ricerca di nuovi mercati e che, in generale, attuano processi produttivi diretti a venire incontro alle nuove esigenze sociali di tutela dell'ambiente, della qualità della vita, del paesaggio.

Considerata l'importanza dell'intervento e la sua centralità in relazione all'attuazione della politica agroalimentare è opportuno richiamare l'attenzione sul quadro finanziario di riferimento dei piani presentati dalle singole Regioni in relazione alla quota di finanziamento comunitario che è contenuto nella tabella che segue.

---

[7] Il dato è ricavato dal rapporto "L'agricoltura italiana conta 2008", predisposto dall'Istituto nazionale di economia agraria – INEA.

CONFERENZA STATO-REGIONI

	Conferenza Stato Regioni del 31/10/2006 Decisioni comunitarie 2006/636/CE		**Conferenza Stato Regioni del 28/07/2009 Decisioni comunitarie 2009/14/CE**		**Conferenza Stato Regioni del 28/07/2009 Decisioni comunitarie 2009/545/CE**
Programmi	**Dotazione ordinaria**	**Incremento dotazione ordinaria**	**Dotazione ordinaria complessiva *(mainstream)***	**Dotazione per *Health Check* e *Recovery Plan***	**Dotazione complessiva**
	(1)	**(2)**	**(3) = (1) + (2)**	**(4)**	**(5) = (3) + (4)**
Abruzzo	168.911.000	12.059.000	180.970.000	5.282.000	186.252.000
Bolzano	137.575.000	722.000	138.297.000	10.814.000	149.111.000
Emilia R.	411.251.000	41.507.000	452.758.000	30.827.000	483.585.000
Friuli V.G.	108.773.000	3.807.000	112.580.000	7.932.000	120.512.000
Lazio	288.384.000	11.985.000	300.369.000	17.105.000	317.474.000
Liguria	106.047.000	253.000	106.300.000	9.025.000	115.325.000
Lombardia	395.949.000	11.517.000	407.466.000	63.644.000	471.110.000
Marche	202.320.000	3.165.000	205.485.000	14.002.000	219.487.000
Molise	85.790.000	1.498.000	87.288.000	6.238.000	93.526.000
Piemonte	394.500.000	8.664.000	403.164.000	41.660.000	444.824.000
Sardegna	551.250.000	3.804.000	555.054.000	19.845.000	574.899.000
Toscana	369.210.000	3.700.000	372.910.000	18.516.000	391.426.000
Trento	100.652.000	2.942.000	103.594.000	5.626.000	109.220.000
Umbria	334.430.000	4.248.000	338.678.000	18.080.000	356.758.000
Valle d'Aosta	52.221.000	112.000	52.333.000	4.118.000	56.451.000
Veneto	402.457.000	32.076.000	434.533.000	47.432.000	481.965.000
Totale Competitività	**4.109.720.000**	**142.059.000**	**4.251.779.000**	**320.146.000**	**4.571.925.000**
Basilicata	372.650.000	1.996.000	374.646.000	12.194.000	386.840.000
Calabria	623.341.000	4.228.000	627.569.000	26.372.000	653.941.000
Campania	1.082.349.000	5.952.000	1.088.301.000	30.530.000	1.118.831.000
Puglia	851.327.000	36.603.000	887.930.000	45.654.000	933.584.000
Sicilia	1.211.163.000	37.450.000	1.248.613.000	30.588.000	1.279.201.000
Totale Convergenza	**4.140.830.000**	**86.229.000**	**4.227.059.000**	**145.338.000**	**4.372.397.000**
Rete Rurale Nazionale	41.459.883	0	41.459.883	0	41.459.883
Totale Italia	**8.292.009.883**	**228.288.000**	**8.520.297.883**	**465.484.000**	**8.985.781.883**

Dai dati che precedono si evince che il finanziamento comunitario, originariamente previsto in 8.292 milioni di euro, è aumentato sino all'importo di 8.985 milioni di euro ed è variamente distribuito fra le Regioni. La maggior parte delle risorse sono destinate ai Piani presentati dalle 5 Regioni che si trovano ancora nella fase di convergenza (4.372 milioni di euro) e, in particolare alla Sicilia ed alla Campania. Alle altre 16 Regioni e Province autonome è destinato il rimanente importo (pari a 4.571 milioni di euro) e gli importi maggiori sono quelli relativi ai Piani presentati da Emilia Romagna, Veneto, Lombardia e Piemonte.

Come si evince dalla tabella che segue la dotazione finanziaria complessiva dei PSR è pari a 17.642 milioni di euro poiché, come noto e riferito in precedenza, alla quota comunitaria deve essere aggiunta la quota di finanziamento nazionale.

Infatti, a fronte di complessivi 17.642 milioni di euro messi a disposizione per il settore agricolo nel periodo 2007 – 2013, il finanziamento delle risorse risulta ripartito come segue:

- Unione europea: 8.900 milioni di euro (50,9 per cento) – l'Unione europea interviene attraverso il Feasr (Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale);
- Stato: 7.300 milioni di euro (41,2 per cento) – i finanziamenti dello Stato sono coordinati dall'Igrue (Ispettorato generale per i rapporti finanziari con l'Unione europea);
- Regioni e Province autonome: 1.400 milioni di euro (7,9 per cento).

La tabella che segue contiene l'indicazione dell'ammontare complessivo delle risorse assegnate a ciascuna Regione e l'indicazione dell'ultimo provvedimento comunitario di approvazione del programma.

aggiornato al 31 marzo 2010

Programmi	Decisione in vigore	Dotazione ordinaria complessiva *(mainstream)*		Dotazione per Health Check e Recovery Plan		Dotazione complessiva	
		FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica	FEASR	Spesa pubblica
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1) + (3)	(6) = (2) + (4)
Abruzzo	C(2009) 10341 del 17 dic. 2009	180.970.000	403.973.344	5.282.000	8.803.334	186.252.000	412.776.678
Bolzano	C(2009) 10343 del 17 dic. 2009	138.297.000	313.875.872	10.814.000	18.023.334	149.111.000	331.899.206
Emilia R.	C(2009) 10344 del 17 dic. 2009	452.758.000	1.006.174.755	30.827.000	51.187.260	483.585.000	1.057.362.015
Friuli V.G.	C(2009) 10346 del 17 dic. 2009	112.580.000	253.559.454	7.932.000	13.220.000	120.512.000	266.779.454
Lazio	C(2009) 10345 del 17 dic. 2009	300.369.000	675.424.738	17.105.000	28.508.333	317.474.000	703.933.071
Liguria	C(2009) 1243 del 02 marzo 2010	106.300.000	277.284.629	9.025.000	14.739.507	115.325.000	292.024.136
Lombardia	C(2009) 10347 del 17 dic. 2009	407.466.000	919.120.157	63.644.000	106.073.334	471.110.000	1.025.193.491
Marche	C(2009) 1221 del 02 marzo 2010	205.485.000	467.011.364	14.002.000	19.404.202	219.487.000	486.415.566
Molise	C(2009) 1226 del 04 marzo 2010	87.288.000	198.381.818	6.238.000	9.489.144	93.526.000	207.870.962
Piemonte	C(2009) 1161 del 01 marzo 2010	403.164.000	916.281.819	41.660.000	64.181.174	444.824.000	980.462.993
Sardegna	C(2009) 9622 del 30 nov. 2009	555.054.000	1.261.486.363	19.845.000	30.767.442	574.899.000	1.292.253.805
Toscana	C(2009) 9623 del 30 nov. 2009	372.910.000	847.522.727	18.516.000	28.618.238	391.426.000	876.140.965
Trento	C(2009) 10338 del 17 dic. 2009	103.594.000	264.559.076	5.626.000	16.074.286	109.220.000	280.633.362
Umbria	C(2009) 10316 del 15 dic. 2009	338.678.000	766.986.482	18.080.000	25.402.880	356.758.000	792.389.362
Valle d'Aosta	C(2009) 10342 del 17 dic. 2009	52.333.000	118.938.637	4.118.000	5.490.667	56.451.000	124.429.304
Veneto	C(2009) 1263 del 04 marzo 2010	434.533.000	987.575.000	47.432.000	63.242.666	481.965.000	1.050.817.666
Totale Competitività		**4.251.779.000**	**9.678.156.235**	**320.146.000**	**503.225.801**	**4.571.925.000**	**10.181.382.036**
Basilicata	C(2009) 1156 del 26 feb. 2010	374.646.000	651.440.482	12.194.000	20.323.334	386.840.000	671.763.816
Calabria	C(2009) 1164 del 26 feb. 2010	627.569.000	1.045.948.333	26.372.000	43.953.333	653.941.000	1.089.901.666
Campania	C(2009) 1261 del 02 marzo 2010	1.088.301.000	1.762.702.872	30.530.000	50.883.333	1.118.831.000	1.813.586.205
Puglia	C(2009) 1311 del 05 marzo 2010	887.930.000	1.544.226.088	45.654.000	73.434.132	933.584.000	1.617.660.220
Sicilia	C(2009) 10542 del 18 dic. 2009	1.248.613.000	2.134.449.545	30.588.000	50.980.000	1.279.201.000	2.185.429.545
Totale Convergenza		**4.227.059.000**	**7.138.767.320**	**145.338.000**	**239.574.132**	**4.372.397.000**	**7.378.341.452**
Rete Rurale Nazionale	C(2009) 3824 del 13 ago. 07	41.459.883	82.919.766	0	0	41.459.883	82.919.766
Totale Italia		**8.520.297.883**	**16.899.843.321**	**465.484.000**	**742.799.933**	**8.985.781.883**	**17.642.643.254**

Fonte: dati Mipaaf.

Dai dati contenuti nella tabella precede emerge sia l'ammontare del finanziamento comunitario che di quello nazionale, complessivamente attribuito dallo Stato e dalle Regioni.

Come noto, i Piani prevedono dei tempi di attuazione precisi, in modo da addivenire al completamento degli investimenti e, quindi, all'erogazione dei finanziamenti, entro il termine di riferimento, anche per evitare dilazioni che possono compromettere l'efficacia dell'intervento.

Considerato che in base alla disciplina comunitaria la mancata attuazione di ciascun intervento nei termini previsti comporta il disimpegno delle risorse assegnate, è fondamentale che l'attuazione dei piani proceda regolarmente e che venga effettuato un costante monitoraggio

dei tempi di realizzazione, anche per adottare le iniziative necessarie per superare eventuali problemi che insorgano in corso d'opera.

La tabella che segue illustra lo stato di attuazione degli interventi al 31 marzo 2010, in relazione a ciascuna misura.

Tabella riassuntiva della spesa pubblica effettivamente sostenuta al 31 marzo 2009 (ordinaria e supplementare da *Health Check* e *Recovery Plan*)

Area	Programma	FEASR	Stato + Regione	Spesa Pubblica
	Abruzzo	19.019.265,76	24.192.856,69	43.212.122,45
	Bolzano	60.215.688,28	76.620.710,48	136.836.398,77
	Emilia R.	67.465.244,95	85.429.631,89	152.894.876,84
	Friuli V.G.	25.290.802,41	32.192.527,94	57.483.330,35
	Lazio	30.682.281,96	38.979.964,50	69.662.246,47
	Liguria	21.440.928,90	33.249.259,15	54.690.188,06
	Lombardia	83.197.610,69	106.216.588,95	189.414.199,64
	Marche	60.701.999,80	77.257.783,59	137.959.783,39
	Molise	13.330.864,68	16.966.554,80	30.297.419,48
	Piemonte	66.659.950,88	84.851.784,48	151.511.735,36
	Sardegna	83.393.323,05	106.137.412,45	189.530.735,50
	Toscana	63.435.118,15	80.770.049,05	144.205.167,19
	Trento	27.233.702,07	39.209.228,91	66.442.930,98
	Umbria	57.565.815,30	73.276.063,85	130.841.879,14
	Valle d'Aosta	11.918.528,70	15.169.036,34	27.087.565,04
	Veneto	61.793.611,45	78.646.376,93	140.439.988,38
Competitività	**Totale**	**753.344.737,03**	**969.165.830,00**	**1.722.510.567,04**
	Basilicata	42.080.453,19	31.103.051,83	73.183.505,02
	Calabria	54.123.137,84	40.004.056,84	94.127.194,69
	Campania	76.773.560,20	56.745.728,26	133.519.288,46
	Puglia	51.862.208,41	38.332.446,18	90.194.654,59
	Sicilia	173.487.298,48	68.196.791,83	241.684.090,31
Convergenza	**Totale**	**398.326.658,12**	**234.382.074,94**	**632.708.733,07**
	Rete Rurale Nazionale	3.523.775,94	3.523.775,94	7.047.551,88
Intero Territorio	**Totale**	**3.523.775,94**	**3.523.775,94**	**7.047.551,88**
Totale complessivo	**Totale**	**1.155.195.171,09**	**1.207.071.680,88**	**2.362.266.851,99**

Fonte: dati Mipaaf.

Dai dati che precedono si evince che l'attuazione dei progetti sembra essere ancora in una fase iniziale poiché gli importi relativi alla spesa sostenuta non sono elevati, soprattutto in relazione ai Piani presentati dalle Regioni nella fase di convergenza, destinatarie dei maggiori finanziamenti.

La gestione dei processi di erogazione degli incentivi previsti dai PSR spetta alle Regioni e dai dati sopra riportati, ricavati dall'attività di monitoraggio svolta dal Mipaaf, sembrerebbe che alcune Amministrazioni regionali non riescano a rispettare i tempi di intervento previsti in sede di approvazione di ciascun PSR.

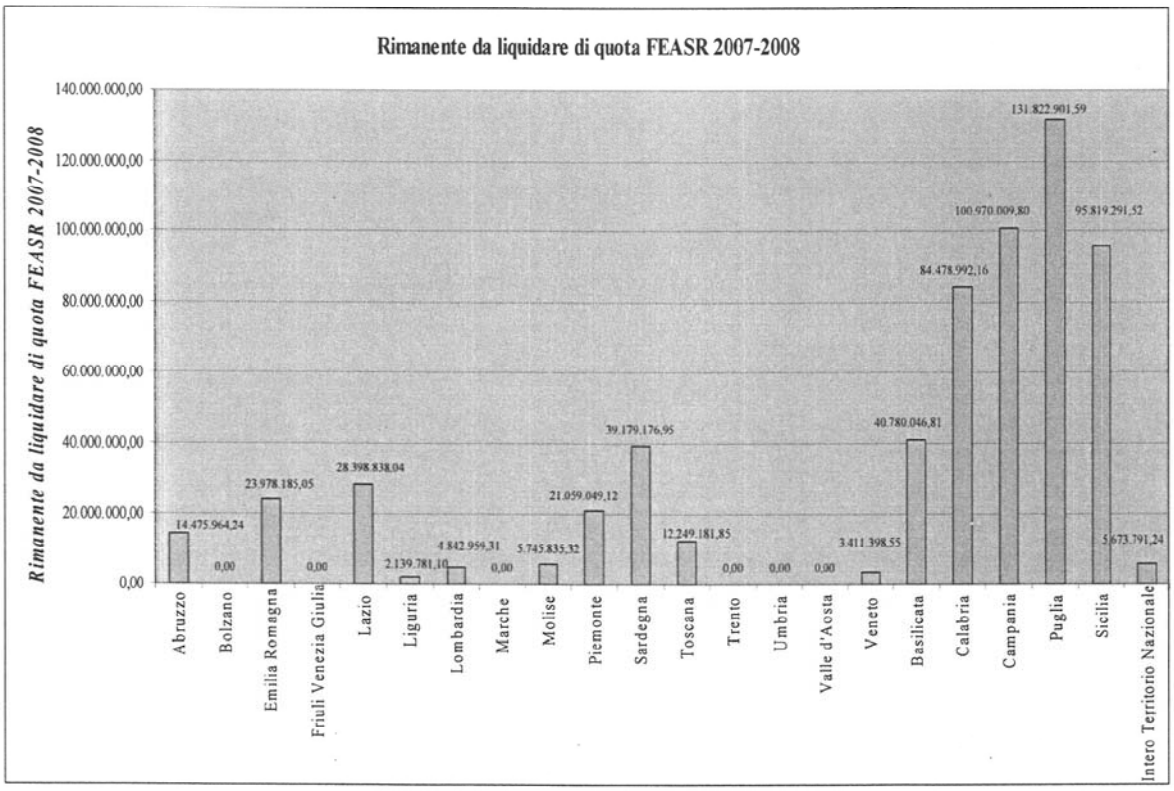
Infatti, pur essendo ormai quasi alla metà del periodo di programmazione, attraverso i PSR sono stati erogati solo 2.362 milioni di euro, pari al 13,4% dell'intera disponibilità, importo di gran lunga inferiore allo stato di avanzamento che i Piani, approvati in sede comunitaria, avrebbero dovuto avere[8].

[8] Il dato è ricavato dall'attività ricognitiva, alla data del 31 marzo 2010, svolta nell'ambito della Rete rurale Nazionale.

In base ai dati forniti dal Mipaaf, questo livello di spesa colloca l'Italia al quartultimo posto della classifica comunitaria di attuazione dei progetti PSR e si tratta di un dato che desta preoccupazione poiché, in base al meccanismo di finanziamento comunitario, se entro la fine del 2010 le Regioni che presentano i maggiori problemi di attuazione non dovessero invertire la tendenza e procedere ai pagamenti relativi (ovviamente a fronte dello stato di avanzamento dei singoli progetti) diverrebbe concreto il rischio di perdere la quota di risorse comunitarie non utilizzate nei tempi previsti.

Infatti in sede di definizione delle regole dei PSR è previsto che se entro la data del 31 dicembre 2010 i singoli Piani non raggiungono un determinato livello di attuazione la quota parte di risorse comunitarie pari alla differenza fra intervento attuato e risultato raggiunto viene disimpegnata.

Come si evince dal grafico che segue, entro la fine del 2010 dovrebbero essere erogati ancora contributi pubblici per l'importo complessivo di 1.124 milioni di euro, corrispondenti ad una quota comunitaria di 615 milioni di euro (in mancanza di utilizzo, questa è la quota oggetto di potenziale disimpegno).



Il grafico che precede mette in luce i vari programmi regionali e la misura dei pagamenti che devono essere ancora essere effettuati (alla data del 31 marzo 2010) ed evidenzia le Regioni che presentano i maggiori ritardi di attuazione.

Occorre rilevare che i pagamenti devono essere effettuati in relazione a ciascun PSR nella misura indicata nella tabella che precede, senza possibilità di compensazioni tra i pagamenti dei vari PSR poiché al momento dell'approvazione dell'attuale assetto programmatorio, è stato deciso di presentare 21 programmi distinti, anziché uno solo, ripartito in 21 interventi diversi.

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 Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (in seguito "Conferenza Permanente Stato-Regioni") all'interno della quale vengono definiti i contenuti e le modalità di svolgimento di parte 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[9].

Nel 2009, in particolare, in sede di "Conferenza Permanente Stato-Regioni" sono stati raggiunti accordi o intese in relazione a circa 115 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 2009 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 2009 che riguardano il settore, sia di altre attività di regolamentazione e sostegno delle politiche agricole.

3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola

Come messo in luce nelle relazioni relative agli esercizi precedenti, 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 relativa all'esercizio 2007 e in quella relativa al 2008 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[10].

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.

Inoltre, in relazione agli 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.

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

---

[9] Sul punto si veda la Relazione relativa all'esercizio 2007.

[10] In relazione all'attività, alla situazione finanziaria ed ai risultati di ciascuno di essi si rinvia alle Relazioni ex art. 12 della l. 21 marzo 1958, n. 259 della Sezioni enti.

Nel corso dell'anno 2009, 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.

di sostegno all'agricoltura sia con l'Unione europea che con i percettori del sostegno finanziario comunitario[11].

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 o correzioni finanziarie operate dall'Unione europea in relazione ad aiuti finanziari che si ritengono erogati in carenza dei relativi presupposti[12].

Nel corso del 2009 le rettifiche o correzioni sono state pari a 325 milioni di euro, a fronte di una spesa complessiva dei finanziamenti all'agricoltura pari a circa 5.000 milioni di euro.

Come si è visto nella Relazione relativa al Rendiconto 2008, 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 al Paese interessato, anche ad altro titolo. 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 nell'immediato la sua situazione di tesoreria e, in ultima analisi, viene a gravare sul bilancio dello Stato, in caso di mancato recupero[13]. Infatti, in considerazione delle modalità di erogazione dei finanziamenti comunitari, delle erogazioni a livello nazionale e delle modalità contabili e finanziarie adottate dall'Unione europea per effettuare i recuperi, risulta che non sempre a livello nazionale sia possibile o, comunque, vengano effettuati i recuperi che l'Unione addebita all'Italia, con la conseguenza che la maggior parte degli importi delle rettifiche finanziarie resta a carico dell'AGEA che conseguentemente, in relazione ai pagamenti che deve effettuare, ricorre ad anticipazioni di tesoreria che in caso di mancata restituzione necessitano di un intervento legislativo finalizzato a riportare i costi relativi alle rettifiche all'interno del bilancio dello Stato.

Si ribadisce pertanto che è opportuno che vengano affinate le procedure di erogazione delle agevolazione e che vengano maggiormente responsabilizzati gli organismi pagatori, anche in relazione al recupero delle somme indebitamente versate, al fine di diminuire il costo che, di fatto, viene a gravare sulla collettività.

4. Missione e programmi

La nuova struttura del bilancio dello Stato e la conseguente organizzazione che l'amministrazione statale h 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.

---

[11] In relazione all'attività degli organismi pagatori ed alle criticità del sistema si rinvia alla specifica Relazione della Sezione affari comunitari, approvata con la delibera n. 3, in data 22 ottobre 2009.

[12] L'AGEA ha quale compito principale quello di curare i rapporti finanziari con l''Unione europea, riferiti al complesso delle agevolazioni finanziarie al settore dell'agricoltura.

[13] L'obbligo di recupero presso i beneficiari è oggetto di regolamentazione UE, e deve essere scrupolosamente osservato dagli Organismi pagatori attraverso la corretta gestione del Registro dei crediti, con apposita separata rendicontazione e certificazione in chiusura conti.

Tuttavia, come messo in luce dalla stessa AGEA:

1. Una parte elevata delle correzioni finanziarie ha carattere forfettario, corrisponde cioè alla penalizzazione di debolezze del sistema (i diversi OP interessati, i soggetti preposti ai controlli, le Regioni) e quindi non è ribaltabile sui percettori indebiti di aiuti.

2. Inoltre lo stesso sistema del c.d. *fifty fifty*, introdotto dal regolamento (CE) n. 1290/2005, è diretto a penalizzare gli Stati membri le cui procedure di recupero (amministrative e giudiziarie) sono particolarmente lente, chiamando gli stessi a corrispondere alla Commissione la metà dell'importo non recuperato dopo 4 o 8 anni.

3. Analoga struttura ha la più recente regolamentazione UE sulle quote latte, che individua una responsabilità dello Stato membro per il versamento del prelievo di corresponsabilità: lo Stato è obbligato a versarlo alla Commissione UE a prescindere dalla sua materiale riscossione presso i produttori che vi sono tenuti.

Ne consegue che nelle situazioni indicate sopra, l'ammontare delle correzioni finanziarie non è direttamente collegato ai recuperi (totalmente nel caso 1, parzialmente nei casi 2 e 3) in quanto il successivo recupero delle somme abbassa il livello delle correzioni.

In particolare, la missione Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca, si articola in 4 programmi operativi che rientrano nell'ambito di competenza del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali ed uno del Mef.

(in milioni)

Missione	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	Impegni totali	Massa Spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
9. Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	1.367,6	1.150,8	1.290,2	2.518,4	1.823,5	1.202,4	1.120,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Le risorse complessivamente dedicate a questa politica sono indicate nella tabella che segue.

Dai dati che precedono, si evince che i residui iniziali, pari a 1.367 milioni di euro, sono di ammontare superiore allo stanziamento definitivo di competenza che è pari a 1.150 milioni di euro. Nel corso dell'esercizio sono stati effettuati pagamenti in misura tale che al termine i residui finali sono pari a 1.120 milioni di euro, in diminuzione rispetto all'esercizio precedente, con un miglioramento, quindi, della gestione finanziaria.

Nell'ambito della gestione finanziaria, a fronte di una massa spendibile pari a 2.518 milioni, sono stati fatti pagamenti per soli 1.202 milioni di euro.

Al fine di fornire un quadro di insieme, è utile fornire alcune indicazioni in ordine all'andamento di ciascun programma che concorre a formare la Missione n. 9.

4.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione

Il principale programma, per dimensione finanziaria, che riguarda la politica in esame è quello relativo allo "*Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione*". Le risorse stanziate in relazione a questo programma sono state pari a 908 milioni di euro, vale a dire quasi il 70 per cento delle risorse dell'intera missione n. 9.

La tabella che segue mette in rilievo i dati finanziari relativi sia al programma nel suo complesso che ai singoli centri di responsabilità interessati.

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 circa 961 milioni di euro, gli stanziamenti definitivi a circa 908 milioni di euro e la massa spendibile era pari a 1.869 milioni di euro. I residui finali sono pari a 822 milioni di euro e, pertanto, si riscontra un netto miglioramento della situazione finanziaria.

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.

PROGRAMMA 6: SVILUPPO E SOSTENIBILITÀ DEL SETTORE AGRICOLO, AGROINDUSTRIALE E MEZZI TECNICI DI PRODUZIONE

CdR	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% Stanz. def./ Progr	% Stanz. def. / Miss.	Impegni Totali	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
2. Dipartimento delle politiche europee e internazionali	Funzionamento	826.012,75	12.449.369,00	1,37	1,08	10.696.921,40	13.275.381,75	13.275.379,16	10.678.946,97	518.743,81
	Interventi	6.417,86	635.068,00	0,07	0,06	620.482,14	641.485,86	635.068,00	593.950,37	32.949,63
	Investimenti	14.115,00	18.653,00	0,00	0,00	14.052,00	32.768,00	32.768,00	0,00	32.705,00
	Oneri comuni di parte corrente	3,62	0,00	0,00	0,00	0,00	3,62	0,00	0,00	3,62
	Oneri comuni di conto capitale	19.642,01	0,00	0,00	0,00	0,00	19.642,01	19.321,00	0,00	19.642,01
	Totale	**866.191,24**	**13.103.090,00**	**1,44**	**1,14**	**11.331.455,54**	**13.969.281,24**	**13.962.536,16**	**11.272.897,34**	**604.044,07**
3. Dipartimento delle politiche di sviluppo economico e rurale	Funzionamento	25.670.274,11	36.894.185,82	4,06	3,21	34396240,35	62.564.459,93	71.313.426,03	38.115.660,19	17.153.782,43
	Interventi	27.062.230,23	289.042.837,00	31,83	25,12	282.121.483,25	316.105.067,23	300.039.163,51	287.731.924,14	16.414.072,92
	Investimenti	902.378.935,40	538.931.858,00	59,35	46,83	672.455.815,34	1.441.310.793,40	926.569.732,00	559.923.017,10	786.269.576,16
	Oneri comuni di parte corrente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Oneri comuni di conto capitale	5.040.885,64	30.130.229,00	3,32	2,62	30.130.226,24	35.171.114,64	32.130.229,00	28.788.573,69	2.493.844,74
	Totale	**960.152.325,38**	**894.999.109,82**	**98,56**	**77,78**	**1.019.103.765,18**	**1.855.151.435,20**	**1.330.052.550,54**	**914.559.175,12**	**822.331.276,25**
Totale		**961.018.516,62**	**908.102.199,82**	**100,00**		**1.030.435.220,72**	**1.869.120.716,44**	**1.344.015.086,70**	**925.832.072,46**	**822.935.320,32**

Nel corso del 2009 è stato dato corso alle 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, fra l'altro, 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*" coordina a livello nazionale gli interventi relativi 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 nel 2009, 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.

PROGRAMMA 2. REGOLAMENTAZIONE, INCENTIVAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PESCA
CDR 2. DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI

Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% Stanz. def./ Progr	% Stanz. def. / Miss.	Impegni Totali	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Funzionamento	6.254.636,90	8.377.143,00	9,3	0,73	7.478.038,21	14.631.779,90	15.670.237,92	9.824.545,80	3.161.962,98
Interventi	105.365.200,03	58.668.322,00	65,21	5,10	58.607.257,34	164.033.522,03	74.119.338,00	66.937.810,60	95.367.940,17
Investimenti	22.113.597,29	19.961.843,14	22,19	1,73	20.447.364,84	42.075.440,43	44.198.289,57	15.287.289,17	25.853.541,15
Oneri comuni di parte corrente	545.345,06	112.500,00	0,13	0,01	112.500,00	657.845,06	657.845,00	630.790,76	27.054,30
Oneri comuni di conto capitale	3,62	2.852.604,00	3,17	0,25	2.852.603,50	2.852.607,62	2.852.607,62	2.852.592,64	14,48
Totale	**134.278.782,90**	**89.972.412,14**	**100,00**	**7,82**	**89.497.763,89**	**224.251.195,04**	**137.498.318,11**	**95.533.028,97**	**124.410.513,08**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

Il programma 2, interamente gestito dal Dipartimento delle Politiche europee internazionali ha avuto nel 2009 uno stanziamento di circa 89 milioni, in linea con quello previsto nell'esercizio precedente (ed in diminuzione rispetto a quello dell'esercizio 2007, pari a 101,32 milioni di euro). I residui iniziali erano pari a circa 134 milioni di euro e la massa spendibile pari a 224 milioni di euro. Anche in relazione a questo programma i residui finali sono diminuiti (sono pari a 124 milioni di euro).

In relazione alle attività specifiche di questo programma occorre rilevare che le risorse finanziarie utilizzate sono destinate, prevalentemente, a contributi alle imprese che esercitano la pesca[14]. In proposito va rilevato che a fronte di una massa spendibile di 224,251 milioni di euro il pagato totale è di 95,533 milioni di euro, di gran lunga inferiore agli importi disponibili, ma si tratta di un risultato decisamente migliore rispetto a quello relativo all'esercizio precedente (39,46 milioni).

Le attività principali svolte nel 2009 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 2009 hanno subito un deciso incremento le attività inerenti la predisposizione e gestione di specifiche misure di aiuto al settore.

PROGRAMMA SOSTEGNO AL SETTORE AGRICOLO
CDR 2. DIPARTIMENTO DEL TESORO

Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% Stanz. def./ Progr	% Stanz. def. / Miss.	Impegni Totali	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Interventi	58.000.000,00	175.777.130,00	99,12	15,27	165.775.096,00	233.777.130,00	233.777.130,00	223.775.096,00	0,00
Investimenti	0,00	1.564.741,00	0,88	0,14	1.564.741,00	1.564.741,00	1.564.741,00	1.564.741,00	0,00
Totale	**58.000.000,00**	**177.341.871,00**	**100,00**	**15,41**	**167.339.837,00**	**235.341.871,00**	**235.341.871,00**	**225.339.837,00**	**0,00**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

[14] 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.

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.

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.

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 nel 2009 è proseguita la forte diminuzione degli stanziamenti, già segnalata nel 2008. Infatti a fronte di stanziamenti pari a 436,26 milioni di euro nel 2007, nel 2008 si è passati a 298,47 milioni di euro e nel 2009 sono stati pari a 177,341 milioni di euro.

Si tratta, prevalentemente, di trasferimenti all'AGEA che, direttamente o per il tramite degli Organismi pagatori, ha la competenza di curare, in concreto, l'erogazione dei contributi e dei finanziamenti al settore agricolo.

4.4 Sviluppo delle filiere agroalimentari, tutela e valorizzazione delle produzioni di qualità e tipiche

Rispetto all'esercizio 2008 è cambiata la denominazione del Programma, in precedenza diretto alla "*Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti agroalimentari e valorizzazione dei prodotti tipici e biologici*".

Rientra in questo programma, sostanzialmente, la stessa attività prevista in precedenza.

Ha un impatto finanziario non elevato poiché, in termini percentuali, rappresenta solo il 7,92 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.

PROGRAMMA 7. SVILUPPO DELLE FILIERE AGROALIMENTARI, TUTELA E VALORIZZAZIONE DELLE PRODUZIONI DI QUALITÀ E TIPICHE

CDR 3.DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE DI SVILUPPO ECONOMICO E RURALE

Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% Stanz. def./ Progr	% Stanz. def. / Miss.	Impegni Totali	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Funzionamento	899.486,26	6.198.088,00	6,80	0,54	5.503.383,36	7.097.574,26	6.757.349,32	5.172.395,76	795.150,95
Interventi	15.208.532,83	23.550.703,00	25,83	2,05	23.268.079,36	38.759.235,83	24.743.068,00	18.132.468,15	16.722.541,66
Investimenti	235.695.335,21	60.970.557,04	66,89	5,30	84.222.055,44	296.665.892,25	233.353.882,04	100.698.943,78	140.235.008,78
Oneri comuni di parte corrente	0,00	384.004,00	0,42	0,03	384.003,11	384.004,00	384.004,00	376.122,79	7.880,32
Oneri comuni di conto capitale	0,00	53.734,00	0,06	0,00	53.733,34	53.734,00	53.734,00	0,00	53.733,34
Totale	**251.803.354,30**	**91.157.086,04**	**100,00**	**7,92**	**113.431.254,61**	**342.960.440,34**	**265.292.037,36**	**124.379.930,48**	**157.814.315,05**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

A fronte di residui iniziali pari a 251 milioni di euro e a stanziamenti pari a 91 milioni di euro risulta una massa spendibile pari ad euro 342 milioni di euro e sono stati effettuati pagamenti per 124 milioni di euro. Anche in relazione a questo programma occorre segnalare la diminuzione dei residui riscontrata al termine dell'esercizio (157 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, 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 presenta un impatto finanziario elevato.

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.

PROGRAMMA 5. VIGILANZA, PREVENZIONE E REPRESSIONE FRODI NEL SETTORE AGRICOLO, AGROALIMENTARE, AGROINDUSTRIALE E FORESTALE

CdR	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% Stanz. def./ Progr	% Stanz. def. / Miss.	Impegni Totali	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Funzionamento	85.349,03	1.641.064,00	2,67	0,14	1.631.750,49	1.726.413,03	1.707.222,84	1.314.851,32	402.248,20
	Investimenti	10.442,00	12.433,00	0,02	0,00	22.782,90	22.875,00	22.875,00	0,00	22.826,75
	Totale	**95.791,03**	**1.653.497,00**	**2,69**	**0,14**	**1.654.533,39**	**1.749.288,03**	**1.730.097,84**	**1.314.851,32**	**425.074,95**
4. Ispettorato centrale per il controllo di della qualità dei prodotti agroalimentari	Funzionamento	7.946.590,78	51.560.877,00	83,78	4,48	44787496,33	59.507.467,78	58.413.260,00	46.810.623,94	4.019.453,67
	Interventi	4.801.343,93	2.847.572,00	4,63	0,25	2.847.570,41	7.648.915,93	7.648.915,00	2.379.021,56	4.172.423,05
	Investimenti	7.664.414,98	5.446.451,00	8,85	0,47	7.501.523,90	13.110.865,98	8.912.280,00	6.106.893,22	6.410.960,91
	Oneri comuni di parte corrente	0,00	31.576,00	0,05	0,00	0,00	31.576,00	31.576,00	0,00	0,00
	Totale	**20.412.349,69**	**59.886.476,00**	**97,31**	**5,20**	**55.136.590,64**	**80.298.825,69**	**75.006.031,00**	**55.296.538,72**	**14.602.837,63**
Totale		**20.508.140,72**	**61.539.973,00**	**100,00**		**56.791.124,03**	**82.048.113,72**	**76.736.128,84**	**56.611.390,04**	**15.027.912,58**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Gli stanziamenti definitivi sono stati pari a 61 milioni di euro ed i residui iniziali pari a 20 milioni di euro al termine dell'anno sono diminuiti a 15 milioni di euro.

Nell'ambito di questo programma viene svolta l'attività di verifica e controllo sulla qualità dei prodotti del settore agroalimentare sull'intero territorio nazionale.

Le attività svolte in relazione a questo programma interessano le specifiche competenze del C.d.R. Gabinetto e uffici diretta collaborazione e del C.d.R. Ispettorato centrale per il controllo della qualità.

La Ricerca e l'innovazione

1. Considerazioni generali e di sintesi.
2. Il contesto normativo e programmatico.
3. Il coordinamento della politica nazionale della ricerca e la valutazione dei risultati: *3.1. Il nuovo Programma Nazionale di Ricerca; 3.2. Le attività di coordinamento; 3.3 Il sistema di valutazione della ricerca*
4. Le risorse finanziarie: *4.1 Le risorse provenienti dal bilancio dello Stato. 4.2 Le risorse comunitarie.* 4.2.1 Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca e competitività" 2007-2013. 4.2.2 Il Programma Attuativo Nazionale FAS "Ricerca e Competitività". 4.2.3 La Partecipazione italiana al 7° Programma quadro. *4.3. Le spese per la ricerca e l'innovazione sostenute dalle Università. 4.4 Le risorse provenienti dal Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca.*
5. Missioni e programmi: *5.1. Programmi di ricerca scientifica e tecnologica di competenza del Ministero dell'istruzione, università e della ricerca.* 5.1.1. Le risorse del Miur destinate alla ricerca. 5.1.2. L'attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007. 5.1.3 Gli enti di ricerca vigilati dal Miur. *5.2. Programmi di ricerca scientifica e tecnologica di competenza del Ministero dello sviluppo economico.* 5.2.1. Programma "sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale". 5.2.2. Programma "ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e coesione". 5.2.3. Programma "innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione". *5.3. Programma "ricerca nel settore della sanità pubblica". 5.4. Programma "ricerca in materia ambientale".* 5.4.1. La promozione dell'educazione e informazione ambientale. 5.4.2. Il Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra. 5.4.3. Il Programma Operativo Interregionale "Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico" - FESR 2007-2013. *5.5. Programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali".*

1. Considerazioni generali e di sintesi

Le politiche per la ricerca e lo sviluppo – accorpate nell'unica missione "Ricerca e innovazione" – si ripartiscono nell'esercizio 2009 in 14 programmi di spesa e coinvolgono direttamente sette Ministeri, nell'ambito dei quali la struttura portante è, tuttavia, rappresentata dal Ministero dell'istruzione, università e ricerca (MIUR), mentre rilevanza settoriale e minor peso finanziario, rivestono i programmi di spesa affidati agli altri dicasteri.

Accanto alle strutture centrali, cui sono affidati essenzialmente compiti di indirizzo e programmazione, grande rilievo riveste l'ampia platea degli enti di ricerca, oltre 200 enti pubblici e privati, tra i quali spicca per importanza l'attività svolta dai 12 enti di ricerca vigilati dal MIUR (tra cui in primo luogo il Consiglio Nazionale delle Ricerche - CNR) nonché l'attività degli enti che fanno capo al Ministero dello sviluppo economico ed al Ministero della salute.

Un ruolo centrale rivestono, infine, le Università (89) e i Consorzi universitari (16 enti) che contribuiscono per circa il 30 per cento al finanziamento della ricerca scientifica di base, anche attraverso risorse correnti stanziate nel Fondo di finanziamento ordinario.

A fronte di tale complesso sistema, la nuova struttura del bilancio, ed in particolare la Missione 17 "Ricerca e innovazione", risulta del tutto inadeguata ad offrire una visione di insieme delle risorse dedicate allo sviluppo e delle attività programmate, accentuando le difficoltà di coordinamento e di verifica dei risultati degli interventi attivati.

Esaminando, infatti, i singoli programmi sia sotto il profilo finanziario che sotto il profilo contenutistico, emerge spesso un ammontare di risorse e di attività solo indirettamente finalizzate ad interventi di ricerca (nell'ambito del Programma "Ricerca in materia del lavoro" sono finanziate attività di monitoraggio del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali) ovvero limitate al mero trasferimento di fondi agli enti di ricerca vigilati, come nel caso del Programma "Ricerca nel settore dei trasporti" e nel Programma "Innovazione e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della società dell'informazione".

Per contro, una rilevante quota degli stanziamenti destinati ad attività di ricerca, in particolare di ricerca industriale e precompetitiva, viene attualmente contabilizzata in programmi appartenenti ad altre missioni. In tal senso si rileva che nell'ambito del Programma "Ricerca e innovazione per la competitività", di competenza del MISE, non risulta più contabilizzato dal 2009 il fondo per la competitività e lo sviluppo destinato ai progetti di innovazione industriale, le cui risorse risultano ora in carico alla missione "Competitività e sviluppo delle imprese". Nella medesima missione sono inoltre previste risorse volte a finanziare programmi nei settori della industria aerospaziale e dell'elettronica ad alta tecnologia di interesse della sicurezza nazionale mentre al Programma "Ricerca tecnologica nel settore della difesa" di competenza del relativo Ministero, sfugge la rilevante quota delle risorse finalizzate ad attività di ricerca che fanno capo ai principali programmi di armamento.

Appare pertanto opportuno valutare la significatività degli attuali programmi in cui si articola la missione 17 e, in ogni caso, 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[1], 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 spese.

Per completezza occorre, infine, sottolineare che gli stanziamenti del bilancio dello Stato a favore della ricerca non consentono una ricostruzione esaustiva delle risorse coinvolte, nell'ambito delle quali, accanto ai finanziamenti ascrivibili al sistema universitario, una quota

[1] 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).

rilevante proviene da fondi rotativi o da finanziamenti gestiti dalla Cassa DD.PP. nonché da programmi internazionali o finanziati in sede europea.

Appare quindi evidente che l'eterogeneità delle fonti di finanziamento e la pluralità degli attori coinvolti richiede un'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.

Sotto il primo aspetto le esigenze di una programmazione coordinata degli interventi, hanno trovato attuazione nella predisposizione della bozza del nuovo Programma Nazionale per la Ricerca (PNR) che, pur nell'attuale incertezza delle risorse finanziarie, disegna un quadro completo delle politiche nazionali per lo sviluppo, nell'ambito di una visione coordinata anche con i programmi regionali ed europei.

Più in ritardo appaiono i procedimenti diretti alla valutazione dei risultati, atteso che l'Agenzia Nazionale di Valutazione (ANVUR) non è stata ancora attivata e l'Anagrafe delle ricerche (schedario degli enti finanziati e archivio delle ricerche) non presenta ancora le caratteristiche, delineate nel PNR, di un'unica e completa banca dati sui finanziamenti per la ricerca.

Non risulta infine ancora operante una sede effettiva di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca. Le attività di coordinamento avviate in sede di predisposizione del nuovo PNR e la previsione di una segreteria tecnica, quale struttura istituzionale di collaborazione stabile, rappresentano tuttavia idonei strumenti di raccordo dei soggetti istituzionali con le esigenze direttamente provenienti dal mondo scientifico, economico e sociale.

Le risorse relative all'esercizio 2009 provenienti dal bilancio dello Stato, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali fondi destinati al settore, ammontano a 4.453 milioni (con una flessione, rispetto al 2008, di circa il 2,5 per cento) e 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 nuovo Ministero della salute.

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 Finanziaria per il 2007.

La mancata adozione del regolamento di attuazione non ha, a tutt'oggi, consentito l'operatività del nuovo fondo, le cui risorse sono state ripartite, anche nel 2009, tra gli originari strumenti di intervento.

La gestione contabile del Ministero continua, inoltre, ad evidenziare criticità sia sotto il profilo dello stato di avanzamento dei progetti che sotto quello dello smaltimento della grande massa dei residui passivi, che, peraltro, risente delle disposizioni che hanno drasticamente abbreviato i tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui.

Il ritardo accumulato nel completamento degli interventi impone pertanto, in linea con le indicazioni del nuovo PNR, uno sforzo organizzativo diretto alla semplificazione degli strumenti di intervento ed alla accelerazione delle varie fasi della gestione.

Quanto all'utilizzo delle disponibilità, il MIUR ha 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 delle ricerca.

L'analisi dell'attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007 conferma tale linea di azione evidenziando, accanto all'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 e di sviluppo

precompetitivo; c) al potenziamento dei Distretti tecnologici, quali modelli operativi di nuova concezione, che vedono impegnati congiuntamente il MIUR e le Amministrazioni regionali con l'obiettivo di rendere i governi regionali promotori di azioni di ricerca per la crescita socio economica del proprio territorio; d) al finanziamento di interventi finalizzati al trasferimento dei risultati della ricerca al settore produttivo ed in particolare degli *spin off*.

Nell'ambito delle missioni intestate al Ministero per lo sviluppo economico, le risorse stanziate nel Programma: "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale" sono state quasi interamente destinate a favore dell'ENEA (Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile). Il nuovo Ente, che ha operato nel 2009 al fine di assicurare la necessaria continuità di azione con il precedente Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, avrà tra i suoi compiti principali la ricerca e l'innovazione tecnologica nonché la prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia, con particolare riguardo ai settori del nucleare e dello sviluppo economico.

Il Programma "Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e della coesione", come già accennato, ha subito una profonda rimodulazione, concentrandosi sulle azioni poste in essere in attuazione del PON Ricerca e competitività nelle Regioni della Convergenza. La quota più consistente delle risorse, proveniente nel precedente esercizio dal fondo per la competitività e lo sviluppo e destinato al finanziamento dei progetti di innovazione industriale, è stata trasferita nell'ambito della missione "Competitività e sviluppo delle imprese".

Restano invece nell'ambito della missione le risorse destinate al Fondo Innovazione Tecnologica (FIT) - che hanno consentito nel 2009 l'apertura dello sportello FIT – REACH ; dello sportello FIT – PON e del bando FIT – *Start up* - e del Fondo Rotativo per le Imprese (FRI), sulla cui base sono state approvate agevolazioni pari a 39,5 milioni per progetti presentati su bandi precedenti.

Le risorse per la ricerca medica e sanitaria stanziate nell'ambito del SSN raggiungono, nel 2009, i 325,9 milioni (288,2 milioni nel 2008), dei quali il fondo per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata raggiunge i 261,7 milioni.

Di tali risorse, la quota maggiore (160,8 milioni), in forte diminuzione rispetto al 2008, finanzia le spese correnti degli enti del SSN deputati alle attività di ricerca.

La quota destinata alla ricerca finalizzata evidenzia invece un forte recupero rispetto al precedente esercizio (101 milioni nel 2009 a fronte di 52,8 milioni nel 2008) e viene destinata, a differenza del 2008, ad un bando unico di ricerca, attualmente in corso di svolgimento e con scadenza maggio 2010.

Nel Programma "Ricerca in materia ambientale", di competenza del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, si iscrivono, infine, 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, le attività si sono concentrate in tre obiettivi strategici: promuovere l'educazione e l'informazione ambientale nel settore delle sviluppo sostenibile; promuovere azioni ed interventi per un uso durevole delle risorse naturali; potenziare le politiche nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e gli interventi atti a garantire il pieno funzionamento dei fondi di cui all'art. 1, comma 1110 e comma 1124-1125 della legge n. 296 del 26 dicembre 2006, e di cui all'art. 2, comma 176 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007.

In relazione a tale ultimo aspetto, i due strumenti, ancora fermi alla fine del 2008, risultano attivati nel corso del 2009 con l'adozione del decreto attuativo regolante il primo ciclo della programmazione del fondo rotativo destinato alla riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, e con il finanziamento e l'attivazione di progetti ambientali e di sostegno e incentivo per la promozione dello sviluppo sostenibile, a livello nazionale ed internazionale, a carico del fondo per lo sviluppo sostenibile.

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 2009-2013 che il successivo Dpef 2010-2013 ne confermano l'importanza, indicando come obiettivo prioritario la necessaria riorganizzazione della politica di settore, diretta a sostenere ed accompagnare la ristrutturazione e il rilancio competitivo del sistema produttivo e dei servizi.

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 concernenti in particolare: la difficoltà di trasferire i risultati della ricerca al sistema produttivo, lo squilibrio nella allocazione delle risorse ed un insufficiente coordinamento tra le diverse competenze istituzionali.

Sedi privilegiate in cui definire le necessarie misure sono rappresentate dal nuovo Programma Nazionale della Ricerca (che dovrà concentrarsi sui settori chiave dell'economia), dalla riconfigurazione degli enti di ricerca (che dovranno acquisire profili operativi più rispondenti alla domanda strategica proveniente dai settori economici emergenti), dalla revisione degli strumenti di spesa (che dovranno essere realmente funzionali ad obiettivi di selettività degli interventi e di accelerazione delle spese di investimento), dalla valorizzazione e messa in sinergia della componente universitaria, dalla costituzione di un'Agenzia nazionale per il trasferimento tecnologico e dalla definizione di strumenti innovativi di investimento basati sull'impiego di capitali di rischio.

Tali aspetti si ritrovano già alla base di iniziative previste nelle precedenti manovre finanziarie, alcune delle quali, pur di rilevante impatto, risultano ancora in fase iniziale come: l'istituzione dell'Agenzia Nazionale di Valutazione dell'Università e della Ricerca (ANVUR)[2], il fondo unificato per il finanziamento degli interventi di ricerca di base e industriale di competenza del MIUR[3], una politica concertata tra i Ministri dell'istruzione, università e la ricerca, lo sviluppo economico ed il Dipartimento dell'innovazione[4].

Interventi più incisivi sono indicati nella direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione che pone, tra gli obiettivi principali, la verifica dell'attuale assetto delle strutture che si occupano di ricerca, al fine di evitare duplicazioni e razionalizzare le risorse, da indirizzare verso progetti di ricerca di medio lungo periodo in settori strategici per il Paese (biotecnologie, nano tecnologie, ICT, agroalimentare, fonti energetiche rinnovabili).

Particolare importanza è stata inoltre attribuita agli interventi volti a favorire la sinergia tra ricerca pubblica e privata, da indirizzare verso obiettivi in grado di accrescere la competitività. In tale contesto si inseriscono gli interventi a sostegno dei distretti di alta tecnologia proposti dalle Regioni e di strutture qualificate, presso gli enti di ricerca, finalizzate a gestire in modo professionale tutte le fasi del *tecnology transfer*[5].

---

[2] 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.

[3] 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.

[4] L'art. 1, comma 641 della L.F. 2007 autorizza la spesa di 20 milioni 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.

[5] Il *Technology Transfer* si compone di un insieme di attività finalizzate a portare la conoscenza dalla ricerca al mercato. Esso include la protezione delle nuove tecnologie per mezzo di brevetti, il licensing della proprietà intellettuale di IIT, e il supporto alla creazione di nuove imprese *spin off*. Il *Technology Transfer* fornisce supporto

La manovra triennale, approvata con la legge n. 133 del 2008 e confermata nella L.F.2009, ha, in tale direzione, 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.

Gli obiettivi e gli interventi previsti appaiono coerenti con le linee guida definite in sede di rilancio della strategia di Lisbona nel 2005 – il cui ciclo si chiuderà nell'anno in corso – ed in linea con i grandi programmi comunitari di spesa in materia di innovazione e sviluppo.

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 all'azione di *governance* politica, alla situazione internazionale e alle esigenze di finanza pubblica – richiede un'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 d'indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca.

3.1. Il nuovo Programma Nazionale di 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 attuazione nella predisposizione del nuovo Programma Nazionale per la Ricerca (PNR), il cui iter è in fase di completamento.

In tale documento dovranno, infatti, essere individuati gli obiettivi e le modalità di attuazione degli interventi alla cui realizzazione sono interessate le pubbliche Amministrazioni, le università e gli enti di ricerca, con un particolare rilievo alla valorizzazione delle realtà di ricerca esistenti sul territorio.

Lo scenario di riferimento, definito nel PNR, accentua il valore strategico delle ricerca di base interdisciplinare e della promozione di collaborazioni e integrazioni tra attori scientifici ed economici pubblici e privati. Prevede inoltre il rilancio, in sede europea, della Strategia di Lisbona, imperniata: sul sostegno alle iniziative di ricerca di eccellenza promosse da giovani talenti; sulla mobilitazione di risorse verso aree scientifiche e tecnologiche di frontiera e sull'impegno a far raggiungere ai progetti avviati un'adeguata massa critica, elevato spessore strategico e rilevante impatto economico e sociale.

Il sistema della ricerca e dell'innovazione in Italia evidenza, per contro, 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 riprende temi già previsti nella recente legislazione: l'istituzione del fondo unico per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica, l'istituzione dell'Agenzia Nazionale 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

per la negoziazione e la definizione di accordi con aziende finalizzati ad attività di ricerca e sviluppo industriale, include attività di formazione e disseminazione dell'informazione verso la comunità scientifica, e attività di ricerca e di *networking* con altri organismi di ricerca per migliorare la conoscenza e la capacità di incidere sul processo di innovazione.

programmatica tra MUR, MISE e MIRPA) e propone azioni coerenti con gli indirizzi e le tematiche definite in sede europea[6].

Una specifica attenzione è rivolta alla tutela della proprietà intellettuale e alla promozione del trasferimento tecnologico, prevedendo interventi atti a migliorare il sistema di tutela delle invenzioni e la protezione e valorizzazione della proprietà intellettuale attraverso una normativa che, acquisendo le migliori prassi internazionali, consenta una più efficace gestione del flusso che conduce dal brevetto al suo trasferimento.

Sotto il profilo organizzativo, il nuovo PNR prevede inoltre, 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, investimenti aggiuntivi diretti a rifinanziare il FIRST e il fondo ordinario di funzionamento degli enti di ricerca, al fine di portare le risorse destinate alla ricerca nel periodo 2010-2013 dallo 0,56 del Pil allo 0,67 0 per arrivare gradualmente all'1 per cento del Pil, in linea con la media europea; risorse che, tuttavia, la difficile congiuntura, continua a drenare a favore di iniziative contingenti ed emergenze finanziarie.

Pur nell'attuale incertezza delle risorse finanziarie sottese alle azioni programmate, la bozza del nuovo PNR disegna un quadro completo delle politiche nazionali per lo sviluppo basate sulla R&S, precisando i principi di base, gli obiettivi strategici e le azioni di intervento ed operando in una visione ampia e coordinata con i programmi regionali ed europei.

Di particolare rilievo appare inoltre la più precisa definizione del ruolo dei soggetti protagonisti dei processi innovativi e la costante interazione tra imprese, università e istituzioni di governo.

3.2. Le attività di coordinamento.

Nel corso dell'esercizio il Miur ha avviato un'intensa attività di concertazione con tutti gli attori interessati sia alla predisposizione del nuovo PNR sia alla definizione delle azioni da porre in essere per la realizzazione del nuovo Programma Operativo Nazionale Ricerca e Competitività 2007-2013, approvato dalla Commissione europea alla fine del 2007.

Quanto al PNR, accanto all'istituzione di tavoli tecnici articolati per tematiche e priorità strategiche, è stato istituito presso il Miur un Gruppo di consultazione istituzionale al fine di consentire confronti e collaborazioni tra Amministrazioni centrali, locali, organi di rappresentanza della comunità scientifica nazionale e definire un quadro programmatico unitario dedicato alla ricerca.

Viene inoltre prevista la creazione di una segreteria tecnica di *governance*, coordinata dal MIUR, per il Coordinamento della Ricerca italiana (CRI), con la funzione di ricevere, coordinare e trasmettere al Governo le esigenze direttamente provenienti dal mondo scientifico, economico e sociale o dalle Istituzioni che finanziano le attività di R&S.

---

[6] Le azioni di medio –lungo periodo hanno ad oggetto: sostenere la creatività e l'eccellenza in tutti i campi del sapere e promuovere la ricerca di base orientata alle tecnologie abilitanti. Le azioni di breve medio periodo sono orientate allo sviluppo imprenditoriale del Paese e hanno ad oggetto: ricerca per lo sviluppo in settori industriali innovativi; progetti integrati di ricerca a favore dell'industria; sostegno alla creazione di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico. Le azioni volte a migliorare l'efficacia e la sinergia nell'impiego delle risorse dello Stato e delle Regioni, attraendo risorse EU e private verso obiettivi di sviluppo competitivo hanno ad oggetto: le Piattaforme tecnologiche nazionali, i Distretti ad alta Tecnologia, e i Poli di eccellenza nazionale. Le azioni dirette al rilancio del capitale umano destinato alla ricerca hanno ad oggetto: interventi finalizzati all'attrazione e qualificazione di giovani nel settore della ricerca scientifica e tecnologica; scuole internazionali di dottorato; riorientamento e recupero e scuole di post dottorato. Si segnalano inoltre: le azioni dirette alla realizzazione di grandi Infrastrutture di Ricerca di eccellenza, le strategie di rafforzamento delle basi scientifiche e tecnologiche del sistema economico e produttivo meridionale e le strategie per la ricerca in ambito internazionale.

Relativamente al PON è stato, in particolare, avviato un sistema di *governanance* multilivello previsto dal Quadro Strategico Nazionale e sono state rafforzate le reti interistituzionali e le relazioni con il partenariato economico e sociale. Ne rappresenta un esempio il Protocollo di Intesa firmato dal MIUR e dai Presidenti delle quattro Regioni della convergenza (Calabria, Puglia, Sicilia e Campania) che definisce obiettivi, contenuti, modalità attuative e risorse finanziarie devoluti agli Accordi di Programma Quadro, individuati quali strumenti prioritari di attuazione degli interventi del PON.

Non risulta invece individuata una sede effettiva di indirizzo strategico e di coordinamento della politica nazionale della ricerca, anch'essa prevista nel citato d.lgs 204 del 1998, il cui embrione potrebbe rinvenirsi proprio nel citato Gruppo di consultazione e nella costituenda segreteria tecnica quale struttura istituzionale di collaborazione stabile, finalizzata anche ad aggiornare, sulla base delle concrete realizzazioni, i contenuti programmatici del nuovo PNR.

Ciò consentirebbe di superare la frammentazione delle decisioni tra i diversi attori politici che, agendo spesso in modo non coordinato, favoriscono la parcellizzazione delle risorse e degli interventi, limitando l'efficacia dei risultati complessivi attesi.

Il coordinamento previsto invece tra i Ministeri dell'istruzione, università e ricerca e dello sviluppo economico (art. 1, commi 886 e 887), sia in fase di programmazione e predisposizione unitaria dei bandi sia in fase di valutazione, si rinviene nei recenti decreti interministeriali emanati per l'adozione dei Progetti di Innovazione Industriale[7], la cui esperienza potrebbe costituire la base per una più puntuale attuazione del coordinamento tra Mise e Miur come indicato nella legge finanziaria 2007.

3.3. Il sistema di valutazione della ricerca

Il citato d.lgs 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 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 d'indirizzo e valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e d'incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione.

In attesa dell'operatività dell'ANVUR – il cui regolamento di organizzazione è stato adottato con ben quattro anni di ritardo[8] - 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

---

[7] 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 agevolativi 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.

[8] Il regolamento è stato ammesso al visto e alla registrazione da parte della Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato (deliberazione n. 11 del 2010) con esclusione della disposizione che consentiva di modificare la dotazione organica dell'Agenzia con decreto interministeriale anziché con d.P.R.

caso, anche prima del termine al verificarsi delle condizioni previste dal DL 262/06 convertito in legge 286/06.

Nel corso dell'esercizio 2009, il Miur ha approvato un nuovo Programma di valutazione quinquennale della ricerca (VTR 2004-2008) e il CIVR ha predisposto i criteri, la metodologia valutativa e il piano economico finanziario.

Sempre nel corso del 2009 il Comitato ha approvato la proposta relativa all'individuazione degli indicatori per la valutazione della qualità della ricerca ai fini della ripartizione di quota del FFO, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 1 del 2009.

Strettamente connessa alle attività di valutazione si presenta l'attuazione dell'Anagrafe delle ricerche che – istituita ai sensi dell'art. 63, comma 3, del d.P.R. n. 382/1980 e coordinata dal MIUR – viene ritenuta un privilegiato strumento di supporto al monitoraggio e alla valutazione della ricerca, nonché di previsione tecnologica e analisi di impatto delle tecnologie.

L'attività dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche si riconduce, in particolare, alla tenuta dello Schedario degli enti finanziati[9] e dell'Archivio delle ricerche.

Per quanto concerne lo Schedario degli enti finanziati, riorganizzato dal 2005, sono proseguite nel 2009 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 13.018 soggetti[10].

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. Ad oggi sono stati inseriti nel sistema 411 progetti conclusi. 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. Ad oggi sono state attivate 142 schede "a due anni".

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, mentre non risulta alcuna indicazione in ordine alle ricerche finanziate da altre Amministrazioni o enti erogatori, pure prevista nel citato d.P.R. (art. 64, comma 1).

Appare pertanto necessario continuare a 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, al fine di rendere l'Anagrafe un punto di accesso unitario alle informazioni sulla ricerca qualificata.

Ciò consentirebbe all'Anagrafe di diventare 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), evitando in tal modo duplicazioni e dispersione delle già limitate risorse.

4. Le risorse finanziarie.

4.1. Le risorse provenienti dal bilancio dello Stato.

Le risorse relative all'esercizio 2009 provenienti dal bilancio dello Stato, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali fondi destinati al settore, ammontano, nella nuova

---

[9] 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".

[10] 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.

riclassificazione per missioni e programmi, a 4.453 milioni con una flessione, rispetto al 2008, di circa il 2,5 per cento (erano 4.554 milioni nel precedente esercizio)[11].

La riduzione più significativa si registra nei programmi di ricerca di competenza del MISE nell'ambito dei quali, come già segnalato, gran parte delle risorse afferenti al fondo per la competitività e l'innovazione sono transitate nella missione in materia di aiuto alle imprese.

Le risorse stanziate si concentrano nei programmi affidati al Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca (63 per cento delle risorse assegnate alla missione) ed al Ministero dello sviluppo economico (10 per cento) nonché nel programma "Ricerca nel settore della sanità pubblica" (12,3 per cento).

Nettamente inferiori risultano invece le risorse destinate alla ricerca che fanno capo al Ministero per l'ambiente (2,8 per cento), al Ministero per i beni culturali (2,6 per cento), al Ministero della difesa (2,7 per cento), al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (0,3 per cento) e ai programmi di ricerca in materia di lavoro e di solidarietà sociale (0,1 per cento) affidati al Ministero del lavoro e della solidarietà sociale.

L'analisi della gestione finanziaria della missione 17 evidenzia, nel complesso, impegni per 4.747,8 milioni a fronte di una massa impegnabile di 5.447,6 milioni (con una capacità di impegno dell'87 per cento) e pagamenti totali pari a 3.772,1 milioni a fronte di una massa spendibile di 6.038,4 (con una capacità di spesa di 62,5 per cento).

Cresce pertanto l'ammontare dei residui finali al termine dell'esercizio che, pur tenendo conto del nuovo termine di perenzione, ammontano a 3.809,5 milioni di euro dei quali 2.549,5 milioni si riferiscono al programma ricerca scientifica e tecnologica applicata e al programma ricerca scientifica e tecnologica di base di competenza del Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

Alto risulta l'ammontare dei residui finali anche nell'ambito dei programmi di ricerca in materia di sanità pubblica (415,4 milioni) e nel programma di ricerca di competenza del Ministero per lo sviluppo economico (622 milioni).

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 a 3.617,7 milioni, quasi interamente appartenenti ai programmi di sviluppo e di ricerca di competenza del MIUR e del MISE – risulta smaltito solo per un terzo, confermando le difficoltà nell'avviare e concludere programmi di ricerca finanziati in esercizi ormai risalenti.

[11] Tali risorse scontano in ogni caso l'applicazione, già in sede di previsione, dell' artt. 60 della legge n.133/2008 che rende indisponibili risorse per circa 127,5 milioni.

MISSIONE 17 - ESERCIZIO 2009

Programma	Macroaggregato	Residui definitivi iniziali (RGS)	Stanziamento definitivo di competenza	Percentuale sul totale Programma	Percentuale sul totale Missione	Massa Impegnabile	Impegni Totali (RGS)	Massa Spendibile (Cdc)	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale (RGS)	Residui Finali Totali (Cdc)
003. Ricerca in materia ambientale Ministero ambiente e tutela del territorio e del mare	FUNZIONAMENTO	202.739,63	665.147,00	0,53	0,01	665.147,00	606363,86	867886,63	1020314	732998,1	43077,43
	INTERVENTI	10.431.975,84	66.692.492,00	53,17	1,50	66.692.617,00	63.842.598	77.124.468	76.645.143	72.721.428	285.384
	INVESTIMENTI	53.284.440,16	47.396.091,00	37,78	1,06	47.396.091,00	45.923.797	100.680.531	58.676.691	48.356.401	50.851.836
	ONERI COMUNI DI CONTO CAPITALE	503.212,44	10.683.879,00	8,52	0,24	10.683.879,00	10683878,41	11187091,44	11187092	1799637,19	9387453,66
	totale	**64.422.368,07**	**125.437.609,00**	**100,00**	**2,82**	**125.437.734,00**	**121.056.637**	**189.859.977**	**147.529.240**	**123.610.464**	**60.567.751**
004. Ricerca in materia di beni e attivita' culturali Ministero beni e attività culturali	FUNZIONAMENTO	8.655.721,37	108.590.463,00	92,06	2,44	108.616.559,62	90.050.227	117.246.184	117.177.278	93.742.691	4.936.156
	INTERVENTI	5.554,22	1.311.942,00	1,11	0,03	1.311.942,00	1.268.090	1.317.496	1.317.496	1.273.644	0
	INVESTIMENTI	141.476.230,81	8.054.064,00	6,83	0,18	9.487.249,79	9439262,24	149530294,8	148816022	146891805,4	2584332,6
	totale	**150.137.506,40**	**117.956.469,00**	**100,00**	**2,65**	**119.415.751,41**	**100.757.579**	**268.093.975**	**267.310.796**	**241.908.141**	**7.520.489**
006. Ricerca nel settore dei trasporti Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	INTERVENTI	6.860.957,39	8.535.992,00	54,00	0,19	11.380.672,00	9.987.716	15.396.949	11.408.986	10.317.841	45.537
	INVESTIMENTI	6.807.156,94	7.271.123,00	46,00	0,16	7.271.123,00	5.611.065	14.078.280	9.203.123	32.957	7.542.752
	totale	**13.668.114,33**	**15.807.115,00**	**100,00**	**0,35**	**18.651.795,00**	**15.598.781**	**29.475.229**	**20.612.109**	**10.350.799**	**7.588.288**
009. Ricerca scientifica e tecnologica applicata MIUR	FUNZIONAMENTO	2.248.987,59	5.623.442,00	1,50	0,13	5.927.737,83	4.381.848	7.872.430	8.651.486	3.998.361	771.480
	INVESTIMENTI	843.151.334,82	368.787.469,00	98,50	8,28	413.836.305,58	365.925.551	1.211.938.804	1.087.284.056	255.152.846	817.289.806
	totale	**845.400.322,41**	**374.410.911,00**	**100,00**	**8,41**	**419.764.043,41**	**370.307.399**	**1.219.811.233**	**1.095.935.542**	**259.151.207**	**818.061.286**
010. Ricerca scientifica e tecnologica di base MIUR	FUNZIONAMENTO	891.948,14	6.719.500,00	0,28	0,15	7.006.403,39	6.592.470	7.611.448	8.327.469	6.100.629	708.083
	INTERVENTI	101.984.750,17	198.906.655,00	8,20	4,47	198.906.655,00	257.599.619	300.891.405	293.287.729	231.974.575	68.650.569
	INVESTIMENTI	1.393.795.420,05	2.218.632.093,00	91,52	49,82	3.046.093.741,70	2391882473	3612427513	2650842903	1799367833	1662068651
	totale	**1.496.672.118,36**	**2.424.258.248,00**	**100,00**	**54,44**	**3.252.006.800,09**	**2.656.074.562**	**3.920.930.366**	**2.952.458.101**	**2.037.443.038**	**1.731.427.303**
016. Ricerca per la didattica MIUR	FUNZIONAMENTO	1.204.633,00	4.667.062,00	59,97	0,10	120.580.615,03	4.425.747	5.871.695	6.626.326	5.507.683	122.687
	INTERVENTI	33.138,10	3.115.841,00	40,03	0,07	120.580.615,03	3.046.700	3.148.979	3.115.841	1.622.938	1.456.849
	totale	**1.237.771,10**	**7.782.903,00**	**100,00**	**0,17**	**960.004,00**	**7.472.447**	**9.020.674**	**9.742.167**	**7.130.620**	**1.579.535**
015. Ricerca di base e applicata Ministero dell'Economia e delle Finanze	INTERVENTI	5.000.001,00	14.886.164,00	5,16	0,33	238.326.302,37	14.259.338	19.886.165	15.886.164	15.259.338	4.000.000
	INVESTIMENTI	25.864.926,14	160.662.173,00	55,72	3,61	239.286.306,37	116.281.637	186.527.099	191.527.099	124.007.424	40.139.139
	ONERI COMUNI DI CONTO CAPITALE	0,00	112.780.815,00	39,12	2,53	14.886.164,00	112780815	112780815	112780815	112780815	0
	totale	**30.864.927,14**	**288.329.152,00**	**100,00**	**6,47**	**168.478.256,00**	**243.321.790**	**319.194.079**	**320.194.078**	**252.047.577**	**44.139.139**
011. Ricerca tecnologica nel settore della difesa Ministero della Difesa	INVESTIMENTI	113.952.597,55	120.375.475,00	100,00	2,70	112.780.815,00	108.878.306	234.328.073	140.030.475	126.092.719	97.199.289
	totale	**113.952.597,55**	**120.375.475,00**	**100,00**	**2,70**	**296.145.235,00**	**108.878.306**	**234.328.073**	**140.030.475**	**126.092.719**	**97.199.289**

Programma	Macroaggregato	Residui definitivi iniziali (RGS)	Stanziamento definitivo di competenza	Percentuale sul totale Programma	Percentuale sul totale Missione	Massa Impegnabile	Impegni Totali (RGS)	Massa Spendibile (Cdc)	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale (RGS)	Residui Finali Totali (Cdc)
014. Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale Ministero dello Sviluppo Economico	FUNZIONAMENTO	17.640,66	959.114,00	0,40	0,02	4.667.062,00	940.364	976.755	979.080	992.676	98.043
	INVESTIMENTI	373.974,24	238.309.594,00	99,60	5,35	3.115.841,00	228.804.060	238.683.568	238.984.064	228.080.021	795.185
	totale	**391.614,90**	**239.268.708,00**	**100,00**	**5,37**	**7.782.903,00**	**229.744.425**	**239.660.323**	**239.963.144**	**229.072.698**	**893.227**
017. Ricerca e innovazione per la competitivita' nell'ambito dello sviluppo e coesione Ministero dello sviluppo economico	FUNZIONAMENTO	0,00	3.368.477,00	1,92	0,08	3.368.477,00	2.900.227	3.368.477	3.368.477	2.842.249	62.938
	INVESTIMENTI	501.201.338,59	172.344.675,00	98,08	3,87	280.000.883,00	278.977.763	673.546.014	129.954.214	27.743.554	617.118.306
	totale	**501.201.338,59**	**175.713.152,00**	**100,00**	**3,95**	**283.369.360,00**	**281.877.990**	**676.914.491**	**133.322.691**	**30.585.803**	**617.181.244**
018. Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione Ministero dello sviluppo economico	FUNZIONAMENTO	188.763,32	3.308.651,00	37,21	0,07	3.309.604,00	3.372.811	3.497.414	3.460.877	3.751.787	58.755
	INVESTIMENTI	2.397.423,16	5.239.798,00	58,92	0,12	6.540.573,87	6.223.085	7.637.221	5.537.785	4.075.547	3.454.137
	ONERI COMUNI DI CONTO CAPITALE	0,00	344.009,00	3,87	0,01	344.009,00	344008,8	344009	344009	0	344008,8
	totale	**2.586.186,48**	**8.892.458,00**	**100,00**	**0,20**	**10.194.186,87**	**9.939.905**	**11.478.644**	**9.342.671**	**7.827.334**	**3.856.900**
019. Ricerca in materia di politiche del lavoro, previdenziali e sociali Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	FUNZIONAMENTO	6.269.960,41	5.133.272,00	99,95	0,12	5.133.272,00	4.792.359	11.403.232	14.235.327	2.353.015	4.143.694
	INTERVENTI	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	INVESTIMENTI	100,80	2.316,00	0,05	0,00	2.316,00	2076	2416,8	2316	2176,8	0
	totale	**6.270.061,21**	**5.135.588,00**	**100,00**	**0,12**	**5.135.588,00**	**4.794.435**	**11.405.649**	**14.237.643**	**2.355.191**	**4.143.694**
020. Ricerca per il settore della sanita' pubblica e zooprofilattico Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali	FUNZIONAMENTO	10.964.139,40	15.744.411,00	2,86	0,35	15.744.411,00	14652549,32	26708550,4	31875322	14306998,39	8574708,1
	INTERVENTI	340.778.911,01	518.831.842,00	94,37	11,65	518.831.842,00	578.237.368	859.610.753	636.978.741	423.736.858	384.929.164
	INVESTIMENTI	38.590.916,42	12.388.638,00	2,25	0,28	12.388.638,00	3.088.504	50.979.554	15.398.310	6.034.022	19.734.029
	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE	630.076,67	2.847.353,00	0,52	0,06	2.847.353,00	1986028,48	3477429,67	3477430	455011,54	2161093,61
	totale	**390.964.043,50**	**549.812.244,00**	**100,00**	**12,35**	**549.812.244,00**	**597.964.450**	**940.776.288**	**687.729.803**	**444.532.890**	**415.398.995**
	TOTALE MISSIONE 2009	**3.617.768.970,04**	**4.453.180.032,00**		**100,00**	**5.447.582.562,18**	**4.747.788.705,95**	**8.070.949.002,04**	**6.038.408.460,00**	**3.772.108.480,49**	**3.809.557.141,07**

4.2. Le risorse comunitarie.

4.2.1. Il Programma Operativo Nazionale Ricerca e competitività 2007-2013.

Il PON Ricerca e Competitività 2007-2013, rivolto alle quattro regioni della Convergenza (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia), si articola in tre Assi prioritari[12] e finanzia progetti nel campo della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico, della competitività e dell'innovazione industriale, sviluppando e valorizzando le esperienze dei Programmi operativi nazionali "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione" e "Sviluppo imprenditoriale locale" 2000-2006.

Il Programma – cui sono assegnati 6.205,4 milioni (50 per cento di risorse comunitarie e 50 per cento di nazionali pubbliche) – 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.

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.

Nel giugno 2009 è stato sottoscritto il Protocollo di Intesa da parte del Ministro dell'istruzione, università e ricerca e dei Presidenti delle quattro Regioni della Convergenza, che definisce obiettivi, contenuti, modalità attuative e risorse finanziarie devolute agli Accordi di Programma Quadro con le Regioni della Convergenza che sono stati siglati tra il 31 luglio e l'8 ottobre 2009.

Alla fine del 2009, risulta attivato un nucleo di azioni strategiche, afferenti a più obiettivi operativi del Programma sia sul versante ricerca, sia su quello competitività[13], consentendo di acquisire un parco progetti rappresentato da 1.874 iniziative, per un ammontare di risorse impegnate pari a 1.104,9 milioni di euro cui corrisponde una spesa dichiarata alla Commissione Europea a fine 2009, pari a 402,0 milioni di euro.

Gli Accordi di programma quadro con le quattro regioni della convergenza hanno consentito, nel complesso, di mobilitare 1.600 milioni di euro di risorse del PON R&C per il primo triennio di attuazione per realizzare linee di intervento dirette: al sostegno del potenziale di ricerca industriale e innovazione degli attori regionali in ambiti scientifico-tecnologici di valenza strategica per l'economia delle Regioni Convergenza; alla promozione di reti pubblico-private di eccellenza (Laboratori pubblico privati, Distretti di Alta Tecnologia); al potenziamento delle strutture di eccellenza sovra-regionale, al proficuo trasferimento di

---

[12] 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.

[13] "Aree scientifico-tecnologiche di valenza strategica", "Interventi di sostegno alla ricerca industriale" "Laboratori pubblico-privati", "Distretti di alta tecnologia", "Interventi volti al riposizionamento competitivo del sistema produttivo", "Capitalizzazione delle PMI e accesso al credito".

conoscenze scientifico-tecnologiche tra il Sud e il Centro-Nord del Paese. Al fine di attivare la prima linea di intervento prevista dai citati APQ, è stato attivato il Tavolo Tecnico nel cui ambito è stato predisposto il bando a sostegno di interventi di ricerca industriale, rivolto alle quattro Regioni della Convergenza, per un importo pari a 465 milioni di euro.

4.2.2. Il Programma Attuativo Nazionale FAS "Ricerca e 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), decurtata, al termine del 2008 (delibera CIPE del 18 dicembre 2008), di 788 milioni per le Regioni del Mezzogiorno e di 59,5 milioni relativamente agli interventi del Centro-Nord.

Il Programma in questione, rimodulato con la delibera CIPE del 6 marzo 2009, si integra con la strategia del PON R&C, inquadrandosi 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). Lo stesso 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 una 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 l'avvio delle procedure di spesa è subordinata ad alcuni adempimenti specifici, in particolare: il completamento della procedura di Valutazione ambientale strategica (ex d.lgs. n. 152/2006, come mod. 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 Comitato di Sostegno del PON.

4.2.3. La Partecipazione italiana al 7° Programma quadro

Il settimo Programma quadro dell'Unione Europea, (decisione della Commissione 1982/2006) con un *budget* superiore ai 53 miliardi, 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[14].

Il coordinamento della partecipazione nazionale e il supporto alla partecipazione del Ministro dell'istruzione, università e ricerca ai Consigli Competitività viene effettuato dalla Direzione generale per l'Internazionalizzazione della Ricerca (DGIR) che, tra l'altro, coordina la rete nazionale dei punti di contatto dei programmi comunitari. Tale rete, è gestita in collaborazione con l'APRE (Agenzia per la Promozione della Ricerca Europea) mediante un apposito accordo, per disporre di uno sportello di consulenza a disposizione del partenariato italiano, rivolto in particolare alle piccole e medie imprese.

---

[14] I principali schemi di finanziamento utilizzati nei bando sono: progetti di collaborazione – ricerca e sviluppo (*Small collaborative project –Small large collaborative projects* – IP, progetti specifici per PMI – CRAFT, *networks of excellence* – NoE) e azioni coordinate e di supporto (*Coordination and support action* – CSA, *support international coordination action* – SICA, ERANET, ERANET+, ERC)

Lo stato dell'attuazione del 7° Programma Quadro vede un budget comunitario di circa 13 miliardi di euro. La stima del rientro italiano sul budget già finanziato ammonta a 1,14 miliardi di euro pari al 8,72 per cento del budget stesso.

4.3. Le spese per la ricerca e l'innovazione sostenute dalle Università

La valorizzazione e la promozione delle attività di ricerca e sviluppo (R&S) è divenuta nel tempo un obiettivo centrale anche degli atenei italiani che hanno avviato strategie volte sempre più a considerare l'investimento in programmi di ricerca il principale fattore competitivo sulla scena nazionale e internazionale.

Sia il Dpef 2008-2011 che il successivo Dpef 2010-2013 ne confermano l'importanza, non solo in relazione al progresso culturale del Paese, ma soprattutto quale fattore-chiave per stimolare e promuovere i processi d' innovazione, con riferimento soprattutto alla ricerca di base – che alimenta la produzione di nuove conoscenze – e trasferimento tecnologico, contribuendo in tal modo ad incrementare la competitività del sistema economico e produttivo.

Sotto il primo aspetto le università, assieme agli enti e le istituzioni di ricerca, sono state chiamate 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.

Appare ora pertanto necessario, come suggerito dallo stesso Dpef, avviare un sistema di finanza unificata per la ricerca e valorizzare e mettere in sinergia la componente universitaria mediante nuove forme di *governance* più adeguate ai sistemi basati sull'economie della conoscenza.

Sotto il profilo finanziario, il settore universitario secondo le più recenti proiezioni dell'ISTAT (ferme tuttavia al 2006) contribuisce per circa il 30 per cento al finanziamento della ricerca di base facendo registrare nel 2006 una spesa di oltre 5 miliardi di euro (+8 per cento rispetto al precedente esercizio).

I dati tratti dal CINECA, pur nell'ottica di una diversa metodologia di rilevazione, confermano tale andamento crescente della spesa, registrando impegni di competenza finalizzati alla ricerca per oltre 4,753 miliardi nel 2007 e per circa 4,763 miliardi nel 2008.

Iniziative a favore della ricerca si rinvengono inoltre sia nella recente legge n. 1 del 2009, che ha ancorato una quota non inferiore al 7% del fondo di finanziamento ordinario alla valutazione, tra l'altro, della qualità della ricerca scientifica, e sia nelle linee generali di indirizzo per il sistema universitario per il triennio 2007-2009.

In tale ambito è stato chiesto alle università di concorrere insieme al sistema delle imprese all'incremento della competitività del Paese ponendo particolare attenzione a promuovere e sostenere i corsi di dottorato di ricerca in settori strategici, azioni di partecipazione ai distretti tecnologici, creazione di *spin off*, collaborazione con le imprese e realizzazione di laboratori scientifici congiunti pubblico - privati.

4.4. Le risorse provenienti dal Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e agli investimenti in ricerca

La legge n. 311 del 30 dicembre 2004, (L.F. 2005), e successive modificazioni e integrazioni, all'art. 1, comma 354, ha previsto l'istituzione, presso la gestione separata della Cassa DD.PP 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.

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 (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[15].

[15] 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

A seguito delle ripartizione della prima quota delle risorse – finalizzate al sostegno dei 12 Programmi Strategici ricompresi nel Programma Nazionale della Ricerca 2005-2007 – 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 predetti Programmi Strategici.

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 tutti gli attori nel campo 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 2006 erano state presentate 744 idee progettuali, per un costo complessivo di oltre 10 miliardi di euro, nell'ambito delle quali i proponenti di 138 idee valutate positivamente (pari ad un costo di 2.250 milioni) sono stati preliminarmente invitati a presentare i progetti esecutivi entro il 31 marzo 2006.

I progetti esecutivi di ricerca industriale presentati sono stati 130 (87 localizzati nel Centro-Nord d'Italia per un costo complessivo di 869,189 milioni di euro e n. 43 localizzati nel Mezzogiorno per un costo complessivo di 398,560 milioni di euro) nell'ambito dei quali, sulla base delle valutazioni tecnico-scientifiche e tecnico-economiche trasmesse dagli esperti e dagli istituti convenzionati, sono stati selezionati 121 progetti, ridotti poi a 107.

A seguito dello svolgimento delle attività istruttorie risultano ammessi definitivamente alle agevolazioni 74 progetti finanziati per circa il 68 per cento dalla Cassa DD.PP.e per circa il 23 per cento dal Fondo per l'agevolazione della ricerca - FAR.

Riepilogo Progetti GPS

Localizzazione prevalente	N.	Costi ammessi in decreto	Finanziamento Agevolato (CDP)	Finanziamento Ordinario	Contributo nella spesa (FAR)
Nord	54	446.663.238,00	336.525.135,46	37.391.681,59	69.986.420,55
Sud	20	144.094.527,00	65.144.939,40	7.238.326,60	67.713.914,30
Totale	**74**	**590.757.765,00**	**401.670.074,86**	**44.630.008,19**	**137.700.334,85**

5. Missioni e programmi

5.1. Programmi di ricerca scientifica e tecnologica di competenza del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

Gli stanziamenti per la ricerca del bilancio del MIUR ammontano a circa 2,8 milioni (pari ad oltre il 60 per cento delle risorse complessive previste nella missione 17) e si ripartiscono 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

di euro. Successivamente, nella seduta del 22 marzo 2006, il CIPE ha assegnato al MIUR la restante quota prevista di 690 milioni di euro.

Rotativo per le Imprese) istituito presso la Cassa DD.PP.– 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 e 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 della ricerca e dello stato di attuazione principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007.

5.1.1. Le risorse del MIUR 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 L.F. per il 2007 ha istituito, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (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[16].

Il comma 874 dell'art. 1 della citata L.F. ha inoltre previsto ulteriori risorse integrative per un importo di 300 milioni per gli anni 2007 e 2008 e 360 milioni per il 2009 a valere sul "fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto"[17].

Nell'anno 2009, sul FIRST sono confluite risorse pari a 505,8 milioni[18], ripartite in parti eguali tra i capitoli 7320 e 7245, sulle quali, ai sensi dell'art. 60 comma 1 del D.L. 112/2008 convertito in legge n.133/2008, sono stati operati accantonamenti, in seguito consolidati, per un importo di oltre 66 milioni, che hanno portato la disponibilità totale del FIRST a 439,7 milioni.

Il ritardo nell' 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 garantire 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 ed alla ricerca industriale, è stato pertanto necessario provvedere, anche nel 2009, alla ripartizione delle disponibilità ordinarie del FIRST tra gli originari strumenti d' intervento.

Più in particolare, una quota delle risorse (69,9 milioni) relativa a fondi FAS è stata impegnata sul capitolo 7320 in favore delle iniziative finanziabili previste nella sezione aree depresse del Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR).

---

[16] 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 reg.

[17] Tali risorse, ai sensi dell'art. 3 comma 1 lett. a) del DL. 159/2007, convertito in legge n. 222 del 29.11.2007, vengono annualmente rese disponibili limitatamente ad una percentuale definita (dell'80% per l'anno 2007 e del 70% per gli anni 2008 e 2009), mentre la quota residua rimane accantonata in attesa dell'accertamento delle effettive risorse del suddetto fondo previsto dal comma 759 della L.F. 2007.

[18] Risorse del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) assegnate dalla delibera CIPE n. 35/2005 al FAR ai sensi della Legge 289 /2002, come da tab. F della L.F. 2009 (80 milioni); risorse relative ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN) ai sensi della Legge 21 febbraio 1980 n. 28 e del d.lgs. 4 giugno 2003 n. 127 (83,8 milioni); risorse integrative previste dal citato comma 874 dell'art. 1 della L.F. 2007 per un importo di Euro 360 milioni (rese disponibili nella percentuale del 70%, per un importo di 252 milioni); quota accantonata sullo stanziamento dell'anno 2008 ai sensi del già citato DL 159/2007 per un importo pari a 90 milioni (resa disponibile con dPCM del 30.7.2009).

La quota rimanente, pari 369,8 milioni, è stata ripartita a fine anno (d.m. n. 755 dell' 11 novembre 2009) tra i Fondi FAR (23,9 milioni sul capitolo 7245 e 149,9 milioni sul capitolo 7320), FIRB (90 milioni sul capitolo 7245) e PRIN (106 milioni sul capitolo 7245).

Va al riguardo segnalato che anche nell'esercizio 2009 la ripartizione del complessivo stanziamento del FIRST in parti uguali tra i due capitoli afferenti la ricerca di base ed applicata non tiene conto nè delle leggi di finanziamento che concorrono alla formazione del capitolo, nè della destinazione finale disposta dal Ministro nel decreto di ripartizione.

Ciò ha determinato l'inevitabile attribuzione al FAR di risorse sul cap. 7245 afferente la ricerca di base con la conseguenza di non rilevare con chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica, e, quantificando gli stanziamenti in misura non coerente con l'effettiva programmazione, di affaticare la gestione contabile, costringendo l'Amministrazione a forzare le destinazioni di spesa assegnate ai capitoli.

La 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.

Al contenuto indice di smaltimento si aggiunge anche l'effetto delle disposizioni che hanno drasticamente abbreviato i tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui[19], tenuto conto, non solo, dei meccanismi di spesa, che prevedono tempi di erogazione più lunghi rispetto a quelli di impegno delle risorse[20], ma anche dei processi di acquisizione delle risorse finanziarie.

La natura stessa dei progetti, il cui avanzamento dipende da variabili indipendenti dalla volontà dei soggetti attuatori (si pensi ai progetti di ricerca farmaceutica o di biotecnologie legati spesso ai risultati di lunghi periodi di sperimentazione) non consente inoltre previsioni di spesa certe sia a livello temporale che di impegno finanziario.

A fronte della notevole massa dei residui passivi perenti (circa 1.457 milioni), nei mesi di ottobre e novembre 2009 sono state richieste ed effettuate reiscrizioni in bilancio per un importo di 313 milioni ed emessi ordinativi di pagamento per 62,4 milioni.

Si tratta quindi di reiscrizioni che, sia pur corrispondenti alle richieste formulate, appaiono nel complesso insufficienti e comunque, intervenendo a fine esercizio, non hanno consentito di effettuare tutti i pagamenti degli oltre duemila beneficiari dei progetti finanziati.

Il ritardo accumulato nel completamento degli interventi impone in ogni caso, in linea con le indicazioni del nuovo PNR, uno sforzo organizzativo diretto alla semplificazione degli strumenti di intervento; all'adozione di un modello univoco di valutazione delle iniziative progettuali di ricerca e sviluppo tecnologico, nazionali e regionali; all'introduzione di procedure e strutture operative capaci di assicurare tempi rapidi e certi per ciascuna fase dei processi di valutazione e gestione del supporto degli investimenti in ricerca e sviluppo tecnologico.

Le risorse provenienti dal Fondo per le Aree Sottoutilizzate (FAS).

Nell'ambito del FIRST confluiscono, come gia evidenziato anche le risorse provenienti dal FAS ripartite annualmente dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

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

[19] L.F.2008 (art. 3, commi 26-39).

[20] 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; 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.

Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR) e consentono il finanziamento degli interventi disciplinati dal d.lgs n. 297/1999, relativi in particolare alle aree del Mezzogiorno d'Italia.

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 definaziamenti e rifinanziamenti, in conseguenza di esigenze finanziarie, 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, risultano attribuiti 1.367,1 milioni ed effettivamente trasferiti 916,4 milioni. Dei restanti 497,6 milioni (comprensivi delle decurtazioni effettuate, ai sensi dall'art. 1, comma 507 delle L.F. 2007 e dell'art. 60, comma 1 della legge n.133/2008, sui capitoli di spese destinatari dei fondi FAS) solo 231 milioni risultano ad oggi stanziati nel biennio 2010-1011 nella tabella F della L.F. per il 2009. Restano ancora da trasferire sui competenti capitoli del MIUR oltre 266 milioni.

Ulteriori risorse destinate alla ricerca di base.

Il Programma ricerca scientifica e tecnologica di base doveva usufruire a decorrere dal 2008 di altre risorse provenienti da specifiche disposizioni introdotte nelle ultime manovre finanziarie quali: 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.

La mancata attuazione di entrambi gli strumenti non ha consentito l'utilizzo delle relative (consistenti) risorse che sono transitate tra le economie. 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. 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.

Il ritardo nell'attivazione delle procedure non ha consentito di conservare lo stanziamento nel bilancio 2009 in mancanza del prescritto decreto 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 L.F. 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 provenienti dal 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche.

Le risorse provenienti dal 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche nel triennio 2007-2009 introdotte, a titolo sperimentale, a partire dall'anno 2006, sono state destinate, tra l'altro, anche al "finanziamento della ricerca scientifica e delle università".

A partire da tale anno, con specifici dPCM, sono state definite le modalità di destinazione delle quote ai soggetti che svolgono o promuovono ricerca senza scopo di lucro.

Per l'anno 2007 l'importo (afferente il periodo d'imposta dell'anno 2006) è stato di 57,7 milioni destinato a 425 enti, mentre per l'anno 2008 la somma (afferente il periodo d'imposta dell'anno 2007) da corrispondere ammonta a 64 milioni da ripartire tra 333 enti.

5.1.2. L'attuazione dei principali provvedimenti previsti nel PNR 2005-2007

Nell'utilizzo di tali disponibilità il Miur ha perseguito una strategia d'intervento che, nell'intento di garantire un'innalzamento qualitativo delle *performances* economiche di lungo periodo, 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.

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 della sua competitività (azione 2); sostenere la partecipazione attiva del sistema nazionale della ricerca nei programmi dell'Unione Europea e negli accordi internazionali (azione 3).

L'azione 1 (rafforzare la base scientifica del Paese) presupponeva, da un lato, il sostegno della ricerca libera su temi autonomamente definiti, affidata essenzialmente alle università e agli enti pubblici di ricerca e, dall'altro, l'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*.

In tale ambito sono state attivate diverse iniziative per il sostegno della ricerca libera, essenzialmente attraverso l'utilizzo dei fondi PRIN e della ricerca di base "*mission-oriented*" a medio-lungo termine che ha fruito, in particolare, dei fondi FIRB e FAS.

Quanto ai bandi PRIN – proposti dai docenti delle università e, a partire dal bando 2007, dagli enti pubblici di Ricerca, nell'ambito delle 14 aree disciplinari previste e cofinanziati dal Miur – i dati forniti dal Miur evidenziano nel quadriennio 2005-2008 una progressiva riduzione delle risorse assegnate che hanno comunque consentito il finanziamento di progetti presentati da giovani ricercatori.

ANNO	FINANZIAMENTO ASSEGNATO	PROGETTI PRESENTATI	PROGETTI FINANZIATI
2005	130.740.300	3115	1173
2006	82.100.000	3199	806
2007	98.720.000	3799	887
2008	95.034.060	3857	986

Sempre ai giovani ricercatori sono state destinate parte delle risorse provenienti dal FIRB (50 milioni) che hanno consentito l'emanazione del bando relativo al Programma "Futuro in Ricerca" diretto a favorire il ricambio generazionale negli Atenei e negli Enti di Ricerca ed il sostegno alle eccellenze scientifiche emergenti. Alla data di scadenza del bando (27 febbraio 2009) risultavano pervenuti 3.792 progetti (1804 progetti proposti da ricercatori non di ruolo di età inferiore ai 33 anni, e 1988 progetti proposti da ricercatori di ruolo di età inferiore ai 39 anni), con una richiesta finanziaria di circa 2.900 milioni di euro. Sia nel primo che nel secondo caso, quasi il 45 per cento delle proposte provengono dal settore "Fisica e ingegneria", mentre il 30% circa è risultato attinente al settore "Scienze della vita" ed il restante 25 per ento circa al settore "Scienze umanistiche".

La valutazione scientifica dei progetti è stata affidata, in prima istanza, a un *panel* di esperti di settore anonimi, sia italiani che stranieri, il cui numero è stato determinato in funzione del numero di progetti afferenti al settore stesso che hanno operato per via telematica. Secondo la procedura prevista dal bando sono state anche effettuate apposite audizioni riservate ai soli coordinatori dei progetti che, al termine della prima fase avevano ottenuto il punteggio massimo (40/40). I progetti ammessi alla fase delle audizioni sono stati 204, e quelli finanziati (ritenuti cioè eccellenti anche al termine della fase delle audizioni) sono stati 105 per un ammontare di circa 45 milioni.

Relativamente alla ricerca di base "*mission oriented*" si sottolinea 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 con le imprese industriali.

Tali concentrazioni, definite laboratori pubblico-privati, 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).

Tali obiettivi hanno fruito in massima parte dei finanziamenti provenienti dal FIRB e delle risorse FAS.

Per quanto concerne il FIRB (Fondo per gli Investimenti nella Ricerca di Base), si rileva, a fronte dei consistenti stanziamenti previsti fino al 2005, una drastica flessione nel periodo successivo (46 milioni nel 2006 e 39 milioni nel 2007), per poi riprendere nell'anno 2008 (50 milioni) e nell'anno 2009 (90 milioni).

I criteri e le modalità procedurali per l'assegnazione delle risorse finanziarie del FIRB sono attualmente orientati ad incidere sul recupero di competitività del Paese, attraverso l'eliminazione dei cosiddetti interventi "a sportello" (progetti di ricerca libera nei diversi campi del sapere proposti da università ed Istituzioni pubbliche di ricerca), a favore delle priorità strategiche nazionali e dei progetti presentati da giovani ricercatori.

E' invece rimasta immutata la procedura per la presentazione dei progetti: a bando, nella maggior parte dei casi (secondo quanto previsto dall'art. 6 del d.m. 348/2004), ovvero mediante accordi con università o Enti Pubblici di Ricerca, nella restante parte dei casi (secondo quanto previsto dall'art. 7 del citato d.m 348/2004).

Le risorse del FAS destinate ai laboratori pubblico privati nel Mezzogiorno ammontano, nel periodo 2002-2006 a circa 211,6 milioni destinati a finanziarie 26 iniziative, cui corrispondono tuttavia erogazioni pari al solo 15 per cento, indice questo di possibili ritardi nella realizzazione di progetti[21].

L'azione 2 (potenziare il livello tecnologico del sistema produttivo), prevedeva interventi automatici e programmi nazionali a sostegno dei settori produttivi dell'*export* e dell'*high-tech*, interventi di concerto con le Regioni per favorire la competitività dei sistemi territoriali nonché interventi speciali per dotare il mezzogiorno di una robusta e qualificata infrastruttura scientifica e tecnologica.

In tale ambito particolare rilievo ha assunto, in primo luogo, il lancio dei Grandi Progetti Strategici di Ricerca[22], le cui finalità sono state già evidenziate, finanziati essenzialmente con le risorse gestite il FAR – Fondo per le agevolazioni alla ricerca (che fruisce anche di finanziamenti provenienti dal FAS) – e gli specifici fondi provenienti dalla Cassa DD.PP.

L'altro asse portante dell'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.

I Distretti tecnologici rappresentano modelli operativi di nuova concezione che vedono impegnati congiuntamente il MIUR e le amministrazioni regionali, con l'obiettivo di rendere i

---

[21] CIPE deliberazione 26 giugno 2009 – Relazione sullo stato di attuazione degli investimenti nel settore della ricerca finanziati con il FAS nel periodo 2002-2006.

[22] d.m. n. 1621 del 18/07/2005. 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.

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 ed enti di ricerca), anche operatori della finanza privata ed Amministrazioni locali.

Sono stati avviati o sono in corso di avviamento Distretti in 18 Regioni[23] e, a seguito di specifici bandi, sono stati ammessi a finanziamento progetti nei distretti di Abruzzo, Basilicata, Campania, Calabria, Liguria, Lazio, Molise, Lombardia, Piemonte, Puglia, Sardegna e Sicilia.

Tali progetti sono stati finanziati in parte con fondi FAS (26 progetti in 7 Distretti industriali per un ammontare di 123,9 milioni) e in parte con fondi FAR (96 progetti finanziati per un ammontare di oltre 710 milioni).

Con riferimento infine agli interventi finalizzati al trasferimento dei risultati della ricerca al settore produttivo e quindi a favorire la nascita di nuove imprese *high tech* nel mondo della ricerca pubblica, di particolare rilievo si presenta il finanziamento, sempre a carico del FAR, concesso agli *spin off*. Si tratta di una delle novità introdotte dalla riforma del sistema di sostegno alla ricerca industriale prevista dal d.lgs. 297/99, attraverso la quale il MIUR favorisce la nascita di nuove imprese ad alto contenuto tecnologico, agevolando professori universitari e ricercatori che dimostrino di essere in grado di trasformare un valido progetto di ricerca in un'iniziativa imprenditoriale di potenziale successo.

Tra il 2001 ed il 31 dicembre 2008, sono stati presentati 141 progetti di *spin off*, dei quali 66 risultano ammessi al finanziamento, per un impegno a 26,3 milioni di euro. Nel 2009 sono state presentate 18 domande delle quali 14 sono state giudicate positivamente per un costo pari a 11,43 milioni. Da un'analisi territoriale degli *spin off* realizzati nel 2009, a conferma di quanto riscontrato negli ultimi 5 anni, le Regioni nelle quali sembra essere maggiormente favorita la nascita di nuove società sono la Lombardia (25,5%) ed il Lazio (17,6%).

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, favorendo la creazione di *Joint labs* tra istituzioni italiane e straniere basati su attività di ricerca strategica. In tale ambito il MIUR è intervenuto in tutte le iniziative europee per il sostegno delle attività di R&S.

---

[23] 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; 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; Distretto 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.

5.1.3. Gli enti di ricerca vigilati dal Miur

Il nuovo PNR ha assegnato agli enti di ricerca un ruolo privilegiato nell'ambito dell'obiettivo diretto all'incentivazione della collaborazione pubblico-privata per lo sviluppo di prodotti e processi necessari a mantenere e sviluppare la competitività del Paese.

In tale direzione assume rilievo strategico il recente d.lgs n. 213 del 31 dicembre 2009 che, adottato in attuazione dell'art. 1 della legge di delega n. 165 del 27 settembre 2007, prevede la possibilità di introdurre importanti innovazioni con particolare riferimento alla formulazione degli statuti e dei nuovi regolamenti.

Il provvedimento si prefigge come finalità, nell'ambito dei principi fissati dalla delega, quella di promuovere, sostenere e razionalizzare le attività nel settore della ricerca e di garantire l'autonomia e l'efficacia nella gestione degli enti, anche attraverso una sostanziale riduzione degli organi statutari.

Di particolare rilievo appare, in primo luogo, la disposizione che prevede la predisposizione di un documento di programmazione triennale, da aggiornare annualmente, e un documento di visione strategica decennale, da allegare, in prima attuazione, alle proposte di statuto. Si tratta di un'importante opportunità che offre agli enti di proporre un aggiornamento della missione e della struttura gestionale e operativa, nel quadro della politica nazionale della ricerca e delle priorità del Paese.

Funzionale a tali obiettivi sono le disposizioni sull'organizzazione interna che, nel richiamare i principi contenuti nel d.lgs 165 del 2001, confermano il principio della separazione tra i compiti di programmazione e di indirizzo strategico, da un lato, e competenze e responsabilità di gestione e di valutazione e controllo dall'altro.

E' stata prevista, inoltre, nell'intento di coniugare gli obiettivi di risparmio con gli incentivi all'attività di ricerca, la possibilità, nell'ambito del 3 per cento della dotazione organica dell'ente e, dunque, senza oneri aggiuntivi, di assumere ricercatori e tecnologi italiani o stranieri che si siano distinti per merito eccezionale, o che siano stati insigniti di alti riconoscimenti scientifici in ambito internazionale.

Quanto al finanziamento degli enti di ricerca, in linea con i principi di premialità introdotti in ambito universitario, si ancora la ripartizione del Fondo di finanziamento ordinario (FOE) alla programmazione strategica e alla valutazione della qualità dei risultati della ricerca.

A decorrere dall'esercizio 2011, una quota del FOE non inferiore al 7 per cento viene inoltre destinata al finanziamento di specifici programmi e progetti dei quali la Corte auspica l' effettiva novità e valenza strategica, nell'ottica di valorizzare la qualità scientifica e l'efficienza e l'efficacia nell'utilizzo delle risorse.

Sempre in tema di finanziamento, di significativo interesse risulta infine la possibilità per gli enti di ricerca di promuovere, concorrere alla costituzione o partecipare a fondi di investimento, finalizzati all'attuazione di programmi di trasferimento tecnologico e di investimento per la realizzazione di iniziative produttive con elevato contenuto di innovazione e ricerca.

Il processo di riorganizzazione degli Enti, presuppone quindi un' attenta analisi delle risorse e delle relative allocazioni, atteso che i trasferimenti statali vengono in prevalenza assorbiti dalla ordinaria attività di funzionamento, mentre la progettazione strategica fruisce essenzialmente di risorse esterne, peraltro in netta flessione nell'ultimo triennio.

Di ciò occorre tenere conto anche in sede di determinazione del fabbisogno finanziario programmato, la cui consistenza è stabilita annualmente dal Mef[24].

---

[24] A decorrere dall'esercizio finanziario 2007, l'art. 1, comma 638 e 639 della legge n. 296 del 27/12/2006 (L.F. 2007), ha semplificato l'iter procedurale 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 di un tasso di crescita annuale del 4 per cento. Le nuove disposizioni consentono inoltre di introdurre con decreto del Mef, su proposta del Ministro competente, modifiche al predetto fabbisogno previa compensazione con quello di altri Enti e comunque nei limiti del fabbisogno complessivo programmato. Con la medesima procedura possono anche essere determinati, per ciascun Ente di ricerca, i pagamenti annuali che non concorrono al consolidamento del fabbisogno

A fronte, infatti, delle esigenze di fabbisogno, la principale fonte di finanziamento degli enti proviene dal Fondo di finanziamento ordinario (FOE) che viene assegnato, in linea di massima, a ciascun ente vigilato sulla base del dato storico degli anni precedenti ed è essenzialmente finalizzato alla copertura delle spese ordinarie di funzionamento, in larga parte inerenti spese di personale. Va inoltre sottolineato che una parte delle assegnazioni, di natura straordinaria[25], viene destinata al finanziamento di specifici progetti di ricerca di particolare rilevanza strategica e/o per sostenere iniziative connesse alla partecipazione dell'Italia a organismi internazionali.

Come emerge dalla sottostante tabella flettono sensibilmente nel triennio le assegnazioni ordinarie del FOE che passano dai 1.625 milioni del 2007 ai 1.611 milioni del 2009 mentre crescono le assegnazioni straordinarie che raggiungono i 31,3 milioni, concentrate tuttavia solo su alcuni enti (CNR, Istituto nazionale di geofisica e vulcanologia, istituto nazionale di geofisica sperimentale, stazione zoologica Anton Dohrn).

programmato, derivanti da accordi di programma e convenzioni, per effetto dei quali gli Enti agiscono in veste di attuatori dei programmi di attività per conto e nell'interesse dei Ministeri che li finanziano.

[25] In tale ottica nel corso del 2009 sono state previste in favore degli Enti assegnazioni straordinarie per complessivi 31,2 milioni, cui vanno aggiunti 14,2 milioni finalizzati al finanziamento di specifiche attività.

	ANNO 2007			ANNO 2008			ANNO 2009		
ENTE	**assegnazioni 2007**	**assegnazioni straord. 2007**	**assegnazioni ordinarie 2007**	**assegnazioni 2008**	**assegnazioni straord. 2008**	**assegnazioni ordinarie 2008**	**assegnazioni 2009**	**assegnazioni straord. 2009**	**assegnazioni ordinarie 2009**
AGENZIA SPAZIALE ITALIANA (ASI+ESA)	599.394.297,00	-	599.394.297,00	601.173.023,00	-	601.173.023,00	569.999.879,00	-	569.999.879,00
CONSIGLIO NAZIONALE DELLE RICERCHE	551.726.176,00	6.000.000,00	545.726.176,00	565.942.751,00	15.216.575,00	550.726.176,00	567.262.237,00	15.794.530,00	551.467.707,00
ISTITUTO NAZIONALE DI RICERCA METEREOLOGICA (INRIM)	19.423.825,00	-	19.423.825,00	20.423.825,00	-	20.423.825,00	20.275.663,00	-	20.275.663,00
ISTITUTO NAZIONALE DI ALTA MATEMATICA (INDAM)	2.568.524,00	-	2.568.524,00	2.568.524,00	-	2.568.524,00	2.600.716,00	-	2.600.716,00
ISTITUTO NAZIONALE DI FISICA NUCLEARE (INFN)	276.260.519,00	3.000.000,00	273.260.519,00	281.760.519,00	6.000.000,00	275.760.519,00	273.758.533,00	-	273.758.533,00
ISTITUTO NAZIONALE DI GEOFISICA E VULCANOLOGIA (INGV)	54.505.911,00	10.000.000,00	44.505.911,00	59.505.911,00	10.000.000,00	49.505.911,00	61.723.540,00	12.000.000,00	49.723.540,00
ISTITUTO NAZIONALE DI OCEANOGRAFIA E DI GEOFISICA SPERIMENTALE (OGS)	13.322.925,00	1.700.000,00	11.622.925,00	15.122.925,00	2.000.000,00	13.122.925,00	15.333.924,00	2.000.000,00	13.333.924,00
STAZIONE ZOOLOGICA "ANTON DOHRN"	14.879.692,00	1.000.000,00	13.879.692,00	14.879.692,00	1.000.000,00	13.879.692,00	15.333.541,00	1.500.000,00	13.833.541,00
CONSORZIO PER L'AREA DI RICERCA SCIENTIFICA E TECNOLOGICA DI TRIESTE	7.987.795,00	-	7.987.795,00	8.487.795,00		8.487.795,00	8.421.354,00	-	8.421.354,00
ISTITUTO NAZIONALE DI ASTROFISICA (INAF)	89.594.056,00	-	89.594.056,00	92.594.056,00	1.000.000,00	91.594.056,00	91.029.385,00	-	91.029.385,00
MUSEO STORICO DELLA FISICA E CENTRO DI STUDI E RICERCHE "E.FERMI"	2.093.680,00	-	2.093.680,00	2.093.680,00	-	2.093.680,00	2.104.506,00	-	2.104.506,00
ISTITUTO ITALIANO DI STUDI GERMANICI	786.685,00	-	786.685,00	786.685,00	-	786.685,00	770.951,00	-	770.951,00
TOTALE ASSEGNAZIONI	**1.632.544.085,00**	**21.700.000,00**	**1.610.844.085,00**	**1.665.339.386,00**	**35.216.575,00**	**1.630.122.811,00**	**1.628.614.229,00**	**31.294.530,00**	**1.597.319.699,00**
Assegnazione per Società Sincrotone Trieste	14.000.000,00	-	14.000.000,00	14.000.000,00	-	14.000.000,00	14.000.000,00	-	14.000.000,00
Assegnazione per Fondazione CISAM	232.405,00	-	232.405,00	232.405,00	-	232.405,00	232.405,00	-	232.405,00
Totale generale	**1.646.776.490,00**	**21.700.000,00**	**1.625.076.490,00**	**1.679.571.791,00**	**35.216.575,00**	**1.644.355.216,00**	**1.642.846.634,00**	**31.294.530,00**	**1.611.552.104,00**

Nell'ambito delle iniziative finanziate con risorse straordinarie, si segnala il Programma nazionale delle ricerche in Antartide- PNRA, finanziato dal 2006 a carico del Fondo per gli enti di ricerca, attualmente tramite l'Istituto di geofisica e vulcanologia (che trasferisce direttamente i fondi al Consorzio PNRA gestore del programma) e in prospettiva tramite il CNR, nell'ambito del quale il d.lgs 213 del 2009 ha previsto l'attivazione di una struttura organizzativa di programmazione e di coordinamento delle attività polari. La gestione del PNRA è stata oggetto di una specifica indagine da parte della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (deliberazione n. 6 del 2010) che ha evidenziato cinque aree di criticità: a) la situazione di ingovernabilità del Consorzio per una grave conflittualità tra i soci; b) la drastica contrazione dei finanziamenti a fronte della invarianza dei costi dell'organizzazione; c) i ritardi nella rendicontazione della gestione; d) la mancata valutazione dei risultati scientifici dell'attività di ricerca; e) l'incertezza sulla continuità e l'entità dei finanziamenti con la conseguente impossibilità di una tempestiva programmazione e di una efficiente ed efficace gestione.

Quanto alla valutazione dei programmi di attività di ricerca degli enti e dei relativi aggiornamenti annuali, cui viene subordinata l'erogazione delle risorse del FOE, si sottolinea che, a fronte dell'approvazione ministeriale delle linee generali contenute nei piani stessi, una valutazione delle attività è effettuata nell'ambito degli Enti stessi dai rispettivi Comitati Interni di Valutazione, organi previsti dalle vigenti disposizioni normative di ciascun ente, i cui risultati vengono poi sottoposti al CIVR.

Si tratta di un aspetto di grande rilievo, non solo nell'ottica del riparto delle risorse – una parte delle quali, come già ricordato, dal prossimo esercizio verrà erogata sulla base di parametri di merito – ma soprattutto in vista della definizione delle strategie e della pianificazione delle attività in coerenza con gli obiettivi strategici del nuovo PNR.

In tale direzione si richiama l'attività di valutazione degli istituti del Cnr, avviata per la prima volta nel 2010, e affidata ad un *panel* di valutatori esterni di chiara fama e di estrazione nazionale e internazionale. I risultati ottenuti, anche in termini di criticità da correggere, rappresentano un efficace punto di partenza per una migliore allocazione delle risorse e un incentivo per gli enti finanziatori ad investire nell'ente.

Un ultimo aspetto da rilevare in materia di enti di ricerca si riconduce ai piani ordinari e straordinari di assunzione di giovani ricercatori negli enti di ricerca.

La necessità di assumere nuovi ricercatori, il cui numero risulta molto inferiore a quello dei principali Paesi europei, si trova alla base di una serie di disposizioni, contenute nella L.F. 2007, finalizzate a sbloccare le procedure che, tuttavia, hanno subito radicali modifiche nel corso dell'esercizio 2008.

Il piano straordinario di assunzioni per i ricercatori degli enti pubblici vigilati dal Miur è stato previsto dalla L.F. 2007, che metteva a disposizione del Ministero per tale finalità l'importo di 7,5 milioni per l'anno 2007 e 30 milioni a decorrere dall'anno 2008. Con successivi provvedimenti, adottati rispettivamente nel corso del 2007 e del 2008, si è provveduto a modificare l'iniziale disposizione normativa per adattarla alle specificità del settore d' intervento, attesa la particolare autonomia conferita agli enti nazionali di ricerca in materia di bandi di concorso. Il Miur ha quindi provveduto nel corso del 2008 alla ripartizione della somma complessiva. L'assegnazione agli enti aventi diritto è stata disposta, sulla base dei dati forniti dagli enti stessi, in misura proporzionale ai posti vacanti nei rispettivi organici a livello iniziale del profilo di ricercatore, tenuto conto delle assunzioni effettuate in attuazione delle autorizzazioni intervenute nel corso dell'anno 2007.

L'attuazione di tali disposizioni ha garantito una prima immissione di personale specializzato, consentendo agli enti di ricerca di stabilizzare dipendenti che avevano fino ad ora seguito gran parte dei progetti di ricerca e di immettere in ruolo, se pure in parte, giovani ricercatori.

In particolare, a fronte di oneri a carico del bilancio dello Stato per circa 17 milioni, sono state autorizzate (d.P.R. 29/11/2007) assunzioni in deroga ai sensi dei comma 95, 96 e 97 della L.F. 2005 per 8 unità nonché (dPCM 16/11/2007) stabilizzazioni di personale addetto alla

ricerca ai sensi del comma 520 della L.F. 2007 per complessive 295 unita e stabilizzazioni di altro personale ai sensi dell'art. 1, comma 519 della L.F. 2007 (d.P.R. 29/12/2007) per altre 139 unità.

Nell'anno successivo, sono state autorizzate ulteriori 376 assunzioni da parte CNR, con oneri tuttavia a carico dell'ente, sulla base del dPCM. 30/1/2009 e del dPCM. 27/2/2009,

5.2. Programmi di ricerca scientifica e tecnologica 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 2009 ha individuato, tra le priorità politiche, la necessità di intervenire nello sviluppo della capacità innovativa del Paese e della ricerca, ricollegando alcuni dei propri obiettivi a tre specifici programmi affidati a distinti centri di responsabilità.

5.2.1. Programma: "sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale"

Le risorse assegnate al Programma ammontano a 174 milioni, ridotti a 164,2 milioni a seguito degli accantonamenti disposti dal Mef, destinati quasi interamente a favore dell'ENEA - Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - (163,4 milioni), istituita dalla legge n. 99/2009 e finalizzata alla ricerca e alla innovazione tecnologica, nonché alla prestazione di servizi avanzati nei settori dell'energia.

Tale ente, succeduto all'ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente, ha operato nel 2009 al fine di assicurare la necessaria continuità di azione, secondo il piano annuale 2009 che recepiva gli indirizzi formulati dal Ministro nell'agosto 2008. L'Ente è stato inoltre investito delle funzioni di Agenzia per l'efficienza energetica, fino alla sua definitiva costituzione, avvalendosi dei comitati di coordinamento.

I nuovi scenari programmatici e i nuovi compiti istituzionali hanno determinato una ridefinizione delle priorità anche in relazione alla scelta politica di rilancio dell'utilizzo del nucleare per la produzione di energia elettrica. In tale ambito, tra i principali obiettivi programmatici, si possono segnalare: la formazione di una nuova generazione di ricercatori e ingegneri nucleari; il supporto tecnico - scientifico offerto per una corretta valutazione dell'opzione nucleare e per le analisi comparate delle attuali opzioni scientifiche e tecnologiche per la produzione di energia nucleare; la valorizzazione delle attività di ricerca sui reattori innovativi.

L'attività in materia di energia nucleare ha potuto beneficiare nel 2009 di risorse aggiuntive (6 milioni) a valere sulle tariffe elettriche, nonché di un cofinanziamento nell'ambito del Programma Euratom per circa 20,7 milioni, a valere sul fondo di rotazione per le politiche comunitarie.

Quanto alla attività ordinaria, l'ente concorre, essenzialmente attraverso società partecipate, allo sviluppo delle attività progettuali e al trasferimento delle conoscenze sviluppate verso il sistema imprenditoriale, facendosi promotore anche della formazione di laboratori misti pubblico- privati, all'interno dei quali possono essere sviluppati e condivisi progetti tra l'ente e i partner industriali.

Nel corso del 2009, in attuazione della legge del 23 luglio 2009 n. 99 (art. 27, comma 38), sono state conferite all'ENEA altre risorse che, in accordo con il Ministero dell'ambiente, sono state destinate a coprire gli oneri di una convenzione per lo svolgimento di analisi e statistiche nel settore dell'energia nonché per l'avvio e il monitoraggio dell'attuazione della Strategia energetica nazionale.

5.2.2. Programma "Ricerca e innovazione per la competitività nell'ambito dello sviluppo e della coesione

Nell'ambito di tale programma, le cui risorse pari a 175,7 milioni sulla competenza e 501,2 milioni sui residui sono state impegnate per il 41,65 e spese per appena il 5 per cento, si inseriscono, in primo luogo, le azioni poste in essere in attuazione del PON Ricerca e competitività nelle regioni della Convergenza. L'attività posta in essere si snoda attraverso: l'avvio dei progetti d'innovazione nelle Regioni della convergenza[26]; nell'attivazione dei contratti di sviluppo[27] e negli interventi per il sostegno dell'innovazione delle imprese[28].

Fanno capo al Programma ricerca e innovazione per la competitività anche gli strumenti innovativi di investimento previsti nell'art. 4 della legge n. 133/2008. Tale disposizione 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". L'obiettivo è quello di avviare strumenti innovativi di investimento nel capitale di rischio, volti al sostegno di iniziative imprenditoriali delle PMI. In tal senso è stato predisposto uno schema di d.i., per il quale si è ancora 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[29]. Va sottolineato che tale decreto detta disposizioni che coinvolgono la c.d. finanza di impresa disciplinata dalla L.F. 2007[30] con cui appare necessario armonizzare le misure attivabili.

La quota più consistente delle risorse finalizzate alla ricerca proveniva, nel precedente esercizio, dal fondo per la competitività e lo sviluppo destinato al finanziamento dei Progetti di innovazione industriale. Tale fondo, profondamente asciugato nel corso dei precedenti esercizi[31], è stato riclassificato nel 2009, a seguito della complessiva ristrutturazione del Ministero, nell'ambito della missione "Competitività e sviluppo delle imprese", restando appostata nell'originario capitolo solo la quota, peraltro rilevante (348 milioni), dei residui da smaltire.

---

[26] Il Comitato scientifico per l'analisi fattuale delle aree tecnologiche produttive delle regioni del mezzogiorno ha individuato le prime quattro aree tematiche (efficienza energetica e dell'ambiente, ICT, la salute dell'uomo e le tecnologie della vita, i sistemi avanzati di manifattura, il made in Italy e i nuovi materiali) nell'ambito delle quali è stato predisposto l'apertura di uno sportello al fine di agevolare i programmi di svluppo sperimentale riguardanti innovazione di prodotto o di processo.

[27] I contratti di sviluppo sono i nuovi strumenti previsti dall'art. 43 della legge n. 133/2008 destinati a sostituire i contratti di programma e di localizzazione con l'obiettivo di favorire investimenti di grandi dimensioni e la realizzazione di progetti di sviluppo d'impresa. L'iter di perfezionamento del decreto di attuazione di tali contratti e la predisposizione della convenzione con l'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo di impresa è tuttora in corso.

[28] L'obiettivo, che aveva quale finalità l'attivazione di strumenti volti a favorire le attività di ricerca, sviluppo e innovazione, è stato successivamente riprogrammato introducendo un complesso di interventi destinati al sostegno degli investimenti produttivi innovativi. Tale nuovo regime di aiuto alle PMI, istituito con d.m. 23 luglio 2009 ai sensi dell'art.1 comma 845 delle L.F. 2007,è in fase di attuazione con la predisposizione di tutte le attività necessarie per l'avvio di un bando a sportello.

[29] 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 PMI nelle aree assistite

[30] L'art. 1, comma 847 della legge n. 296/2006 prevede l'istituzione del Fondo per la finanza di impresa volto, tra l'altro a facilitare partecipazioni ad anche tramite la sottoscrizione di fondi chiusi operazioni di finanza strutturata

[31] Le riduzioni hanno riguardato: un accantonamento in bilancio di 64 milioni per il finanziamento del fondo TFR dei dipendenti del settore privato (art. 1, comma 758 della L.F.2007); un taglio di 92 milioni per far fronte ad esigenze di potenziamento degli interventi nelle aree sottoutilizzate (d.m. 5 novembre 2007);un taglio di 103 milioni per la stabilizzazione della finanza pubblica (art. 60 della legge n.133/2008); una riduzione di 85 milioni per coprire quota parte degli oneri derivanti dal finanziamento disposto a favore di Alitalia (D.Mef del 21 novembre 2008).

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)[32] e il Fondo Rotativo per le Imprese (FRI).

Relativamente al FIT, che ha fruito nel 2009 dei soli rientri dalle contabilità speciali, gli interventi da realizzare sono stati definiti dal Ministro nel gennaio 2009, consentendo anche l'utilizzo delle modalità previste per la procedura negoziale di cui al d.lgs 123/2008.

Gli interventi avviati, per i quali non si tuttavia ancora chiusa la fase istruttoria, concernono: a) l'apertura dello sportello FIT – REACH, volto al rafforzamento della protezione della salute umana e dell'ambiente dagli effetti nocivi di alcune sostanze chimiche "estremamente preoccupanti", cui sono stati attribuiti 80 milioni a valere sul FIT e 40 milioni a valere sul PON ricerca e competitività; b) l'apertura del bando FIT – *Start up* per la concessione di agevolazioni a favore di programmi di sviluppo sperimentale attuati da imprese *start up*, per un ammontare di risorse pari a 35 milioni a valere sul FIT e risorse aggiuntive di 20 milioni a valere sul PON ricerca e competitività; c) l'apertura dello sportello FIT – PON che mira ad agevolare programmi di sviluppo sperimentale nelle regioni della convergenza per un ammontare di 200 milioni.

Con il d.m del 15 ottobre 2009 sono stati inoltre stabiliti i termini e le modalità di presentazione delle proposte di progetti trasnazionali di sviluppo sperimentale e ricerca industriale nel settore delle biotecnologie nell'ambito del Programma comunitario EUROTRANBIO e, con il successivo d.m. 14 dicembre 2009, sono stati disciplinati i contratti di innovazione tecnologica diretti alla concessione di agevolazioni per la realizzazione di progetti di rilevanti dimensioni (oltre 20 milioni) e finanziabili con risorse provenienti dal FIT e dalla Cassa DD.PP.

Nell'ambito del Programma RIDITT (Rete Italiana per la Diffusione dell'Innovazione e il Trasferimento Tecnologico alle imprese) è stato infine indetto un bando (d.m 22 dicembre 2009 per un ammontare di 12,5 milioni a valere sul FAS) per la selezione di specifici progetti realizzati nelle aree sottoutilizzate volti alla promozione e diffusione di tecnologie presso le PMI, nonché alla creazione di nuova imprenditorialità nei settori di alta tecnologia.

Quanto agli interventi già avviati (Energia, piccole imprese *start up*, Poli tecnologici, Tecnologie prioritarie e Eurotransbio), nel 2009 sono stati adottati 38 decreti di concessione provvisoria per un importo pari a 52,8 milioni, dei quali 1,4 milioni sono stati gia erogati. In merito al quadro complessivo dei progetti, è proseguita la gestione dei bandi approvati negli anni precedenti con l'emanazione di 182 decreti di concessione definitiva per un ammontare di 9,9 milioni di agevolazioni (e 55 decreti di revoca totale delle agevolazioni concesse). Quanto invece allo stato di avanzamento dei progetti già avviati, il Mise ha comunicato l'erogazione di 80,7 milioni a favore di 228 progetti.

Per quanto concerne infine il Fondo rotativo per le imprese (FRI)[33], nel 2009 sono stati adottati 15 decreti di concessione provvisoria relativi a progetti presentati su bandi approvati ne gli anni precedenti (Poli tecnologici, Tecnologie digitali e Tecnologie prioritarie) per un importo di agevolazioni pari a 39,5 milioni.

---

[32] 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 (le quote restituite dalle imprese beneficiarie affluiscono al capitolo di entrata 4726, capo XVIII del MEF e da qui vengono trasferite al capitolo di uscita 7480 del ministero, espressamente dedicato al fondo rotativo; dal cap. 7480 le somme affluite vengono versate alla contabilità speciale 1201 ed utilizzate per nuovi interventi a favore di programmi di ricerca e sviluppo).

[33] Il Fondo Rotativo per le Imprese (FRI) - istituito con legge n. 311 del 30 dicembre 2004 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 525 milioni al bando PIA INNOVAZIONE (217 milioni), a Programmi in aree tecnologiche avanzate – c.d. tecnologie prioritarie (160 milioni) e progetti giacenti (107 milioni). La tessa deliberazione del CIPE ha poi ripartito 1.025 milioni di euro per interventi congiunti tra MISE e Dipartimento per Innovazione (DIT) nell'ambito del sostegno all'innovazione di prodotto e di processo tramite tecnologie digitali.

5.2.3. Programma "innovazione tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle telecomunicazioni e della società dell'informazione"

Nell'ambito del Programma, gran parte delle risorse, finanziano l'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie – ISCTI e la Scuola superiore di specializzazione in telecomunicazioni.

L'ISCTI è stato individuato dal Ministero quale organo di ricerca tecnico scientifica deputato al raggiungimento dell'obiettivo strategico avente ad oggetto studi, sperimentazioni e sviluppi delle Reti di Nuova Generazione (NGN) ed ha svolto analisi in materia di reti e apparati ottici di nuova generazione.

La Scuola di specializzazione ha l'obiettivo di indagare sullo scenario delle Comunicazioni dei prossimi dieci anni per formare una classe dirigente in grado di presiedere le nuove competenze che stanno nascendo con lo sviluppo delle comunicazioni elettroniche.

In tale ambito vengono organizzati, d'intesa con le università di Roma, corsi post laurea di ingegneria per la specializzazione tecnica nel settore ICT, nonché l'istituzione di una scuola di dottorato per la formazione di professionalità, articolate nel campo della tecnologia delle formazione e della comunicazione[34].

5.3. Programma "Ricerca nel settore della sanità pubblica"

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 L.F., 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 raggiungono nel 2009 i 325,9 milioni (288,2 milioni nel 2008), dei quali il fondo per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata raggiunge i 261,7 milioni.

Di tali risorse, la quota maggiore (160,8 milioni), in forte diminuzione rispetto al 2008, finanzia le spese correnti degli enti del SSN deputati alle attività di ricerca.

Previa verifica del rispetto, in sede di rendicontazione, dei programmi di ricerca 2008, il Ministero ha provveduto alla scelta dei nuovi criteri per la ripartizione 2009 - approvati dalla Commissione Nazionale per la Ricerca Sanitaria, ma non ancora formalizzati nel decreto di programmazione triennale di cui all'art.4 del d.P.R. n. 213/2001 – ed alla conseguente ripartizione dei finanziamenti. Tali criteri valutativi, ridotti di numero ma più indicativi rispetto ai precedenti, risultano basati su quattro elementi principali: la produzione scientifica, l'efficienza della produttività scientifica e la capacità di attrarre risorse, la valutazione dell'appropriatezza dell'attività assistenziale, la valutazione dei progetti presentati mediante il metodo della *peer review*.

La quota destinata alla ricerca finalizzata evidenzia, invece, un forte recupero rispetto al precedente esercizio (101 milioni nel 2009 a fronte di 52,8 milioni nel 2008) e viene destinata, a differenza del 2008, ad un bando unico di ricerca[35], attualmente in corso di svolgimento e con scadenza maggio 2010.

Quanto alla ricerca finalizzata relativa all'anno 2008, i progetti avviati sono in via di completamento con la valutazione dei bandi di ricerca relativi alle Malattie Rare e alle Cellule Staminali. Per gli altri bandi 2008 (sicurezza alimentare, sicurezza nei luoghi di lavoro,

[34] Tale iniziativa è stata finanziata con l'approvazione di 10 borse di studio di dottorato per un importo di circa 500 mila euro.

[35] Il bando ha ad oggetto progetti di ricerca clinico assistenziale e biomedica, prevalentemente traslazionale, aperti a tutti gli operatori del Servizio Sanitario Nazionale (SSN).

finalizzata ordinaria) sono in corso le procedure per l'assegnazione dei fondi ai progetti approvati.

Relativamente alla ricerca oncologica, un forte impulso al Programma straordinario a carattere nazionale - avviato nel 2006[36] e 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 L.F. 2007) per il 2007 la spesa di 20 milioni di 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 i cui progetti sono ormai in fase avanzata.

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 di euro. 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 2009. L'iter per la valutazione dei progetti si è completata nel corso del 2009 ma la relativa graduatoria deve essere ancora sottoposta all'audit della Commissione Nazionale per la Ricerca Sanitaria per il parere di competenza.

Ulteriori risorse finalizzate alla ricerca sanitaria provengono dalla quota del 5 per mille dell'IRPEF il cui ammontare relativo all'anno 2007 (62,9 milioni) è stato impegnato e ripartito tra gli 86 enti di ricerca sanitaria individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze. Tali risorse, il cui pagamento non è stato possibile effettuare nel corso dell'esercizio, 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.

5.4. Programma "ricerca in materia ambientale"

Le attività facenti capo al Programma si iscrivono tra le competenze della Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo, cui la direttiva generale sull'attività amministrativa e la gestione, sulla base delle priorità politiche, ha assegnato tre rilevanti obiettivi strategici: a) promuovere l'educazione e l'informazione ambientale nel settore delle sviluppo sostenibile; b) promuovere azioni e interventi per un uso durevole delle risorse naturali e per la riduzione delle emissioni di gas a effetto serra; c) potenziare le politiche nazionali di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra e promuovere gli interventi atti a garantire il pieno funzionamento dei fondi di cui all'art. 1, comma 1110 e comma 1124-1125 della legge n. 296 del 26 dicembre 2006, e di cui all'art. 2, comma 176 della legge n. 244 del 24 dicembre 2007.

5.4.1. La promozione dell'educazione e informazione ambientale

A dicembre del 2002, finalizzando la raccomandazione contenuta nella dichiarazione di Johannesburg, l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite ha adottato, con una risoluzione ufficiale, il Decennio ONU/UNESCO per l'Educazione per lo Sviluppo Sostenibile (ESS) 2005-2014, accolto dai Ministri europei dell'Ambiente durante il G8 di Parigi del 2003.

---

[36] Il d.m. 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.

Durante la V Conferenza Ministeriale "*Environment for Europe*", i Ministri dell'ambiente si sono impegnati a promuovere il Decennio per l'ESS e a contribuire, a livello regionale, con la predisposizione della Strategia UNECE per l'educazione per lo sviluppo sostenibile, sottoscritta a Vilnius a marzo del 2005.

In tale ambito si inseriscono gli impegni assunti in sede di Conferenza Stato-Regioni e Province autonome (febbraio 2007) con il documento programmatico e d'indirizzo, "*Orientamenti e obiettivi per il nuovo quadro programmatico per l'Educazione all'ambiente e allo sviluppo sostenibile*", che conferma la volontà di collaborazione tra le istituzioni centrali e locali al fine di rilanciare il sistema INFEA (Informazione, Formazione ed Educazione ambientale) e di aprirlo a un confronto più ampio, nella prospettiva di condividere e definire i ruoli e le responsabilità nell'orientare i processi educativi formali, non formali e informali, in un'ottica di apprendimento lungo tutto l'arco della vita.

Le risorse finanziarie per l'attuazione del nuovo quadro programmatico sono state individuate nella L.F. n. 296 del 26 dicembre 2006 (L.F.2007) che ha istituito, all'art. 1 commi 1124 e 1125, un fondo per lo sviluppo sostenibile di 25 milioni per ciascuna delle annualità 2007, 2008 e 2009, finalizzato, tra l'altro, alla realizzazione di attività di informazione, formazione ed educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile. A queste attività sono state assegnate, per l'annualità 2007, risorse pari a 8 milioni (suddivise in 6 milioni per gli accordi con le Regioni e Province autonome relativamente ad INFEA e 2 milioni nel contesto delle iniziative della Presidenza italiana G8 per la sensibilizzazione e l'informazione sulle strategie e le buone pratiche per lo sviluppo sostenibile). Riguardo alle annualità 2008-2009, si è concluso il processo di ripartizione del fondo per lo sviluppo sostenibile e sono stati assegnati per le attività INFEA, 12 milioni per il biennio citato, con delibera della Conferenza Stato-Regioni.

Sempre in tema di educazione ambientale si segnala l'operatività, fin dal 2006, di una *Task Force* internazionale sull'educazione al consumo sostenibile con l'obiettivo di favorire l'introduzione dei temi della produzione e del consumo sostenibili nei programmi scolastici (educazione formale).

In collaborazione con UNEP e UNESCO, la Task Force ha definito un documento di raccomandazioni politiche e linee guida, presentato nell'autunno 2008 durante la Conferenza Internazionale UNESCO di Bordeaux sull'Educazione per lo Sviluppo Sostenibile, ed inserito, come uno degli strumenti di attuazione, nel quadro programmatico decennale che il Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali delle Nazioni Unite sta predisponendo in vista del prossimo biennio di lavori della Commissione ONU per lo Sviluppo Sostenibile.

5.4.2. Il Fondo Rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra

Tale Fondo[37], istituito dall'art. 1 comma 1110-1115 della legge n. 296 del 27 dicembre 2006, 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[38].

---

[37] 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 DD.PP. 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 kW e con apparecchiature ad alta efficienza; incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali.

[38] 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 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

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, al termine del 2008, il decreto attuativo regolante il primo ciclo della programmazione. Parallelamente, si è dato avvio ai lavori per la definizione della circolare applicativa prevista dall'art. 2 lettera s) del richiamato decreto ed è stata disposta l'apertura di un conto corrente di tesoreria centrale intestato al Ministero sul quale è abilitato ad operare la Cassa DD.PP. S.p.A. quale soggetto deputato alla gestione del fondo. Su tale conto, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare ha effettuato il trasferimento delle somme stanziate nell'esercizio finanziario 2007, nonché delle rissegnazioni delle somme di cui all'art. 2, comma 3, della legge n. 120 del 2 giugno 2002, colpite da perenzione amministrativa. Allo stato attuale, quindi, risulta presente sul citato conto corrente la somma complessiva di 235,2 milioni. Per quanto concerne il secondo e terzo ciclo di programmazione relativo, rispettivamente, alle annualità 2008 e 2009, è ancora in corso la stesura del decreto attuativo di riferimento.

5.4.3. Il Programma Operativo Interregionale "Energie Rinnovabili e Risparmio Energetico" - FESR 2007-2013

Il Programma è stato approvato con Decisione della Commissione Europea n. 6820 del 20 dicembre 2007 e persegue la finalità di aumentare la quota di energia consumata proveniente da fonti rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica, promuovendo le opportunità di sviluppo locale.

Secondo le modalità stabilite con apposita convenzione, sottoscritta in data 13 maggio 2009 con l'Autorità di Gestione - Regione Puglia, il Ministero ha assunto direttamente ed esclusivamente il ruolo di organo di gestione e controllo del Programma ovvero la responsabilità della programmazione, attuazione e gestione di specifiche linee. Si è successivamente proceduto ad affidare il servizio di assistenza tecnica specialistica e gestionale in attuazione delle linee di intervento del POI e sono state predisposte le schede descrittive delle attività e delle modalità di attuazione, sviluppate sulla base delle indicazioni del Comitato Tecnico Congiunto per l'Attuazione (CTCA) del 28 ottobre 2009. Una ulteriore dotazione di 34 milioni è stata conferita al fondo per azioni di sostegno in favore delle imprese che investono sul potenziamento e adeguamento delle reti di distribuzione del calore, in particolare da cogenerazione e per il teleriscaldamento e il teleraffrescamento, nell'ottica di minimizzare l'impatto ambientale correlato alla distribuzione di energia e ridurre le emissioni di gas climalteranti.

5.5. Il Programma "Ricerca in materia di beni e attività culturali"

Il Programma di ricerca in materia di beni e attività culturali, di competenza del Ministero per i beni e le attività culturali, ha impegnato sei centri di responsabilità e registra stanziamenti definitivi di competenza di 117,9 milioni e pagamenti per 96,9 milioni.

Pur avendo una limitata incidenza finanziaria (6,09 per cento rispetto allo stanziamento definitivo di competenza di tutto lo stato di previsione), la missione riveste comunque una notevole rilevanza strategica e culturale in quanto strettamente collegata alla tutela e alla conservazione del patrimonio culturale.

---

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.

Le principali attività in cui si sostanzia il programma si concretizzano nella conoscenza, valorizzazione e conservazione del patrimonio culturale, nel cui ambito assumono un ruolo determinante le attività di restauro: restauro inteso nelle più diverse sfaccettature, dall'approfondimento metodologico alla ricerca applicata, dalla sperimentazione tecnologica alla pratica quotidiana e di *routine*.

L'attività di restauro, a differenza degli altri interventi edilizi, solo parzialmente si basa su processi seriali, in quanto l'unicità del bene culturale oggetto di intervento introduce forti componenti di irripetibilità e unicità delle scelte, anche a fronte di procedure ampiamente analizzate e codificate. Ciò comporta, come conseguenza, che in tutti gli interventi, anche in quelli più semplici, è presente una componente, più o meno elevata, di ricerca, di innovazione e di sperimentazione, che ha contenuti economicamente apprezzabili.

La competenza acquisita in tale campo rappresenta un elemento di forza del Ministero e si svolge anzitutto negli Istituti centrali e nell'Istituto superiore per la conservazione ed il restauro dotato di autonomia speciale; istituti la cui finalità è proprio quella di svolgere ricerca applicata al patrimonio culturale[39].

Non minor rilievo riveste tuttavia l'attività di ricerca svolta in tutti i laboratori di restauro collocati nei musei e nelle aree archeologiche, negli archivi di stato, nelle biblioteche e nei laboratori nei quali si mettono a punto soluzioni innovative spesso d'avanguardia.

Di particolare rilievo nell'ambito della missione si presenta anche l'attività svolta nell'ambito della tutela dei beni archivistici, attesa l'importanza delle fonti documentarie ai fini del governo del territorio, lo studio dei cambiamenti climatici e la prevenzione dei danni ambientali.

In tale contesto, importanza preminente riveste l'aspetto della gestione e della conservazione degli archivi digitali, in ordine al quale sono state avviate attività di ricerca in collaborazione con DigitPA e con il Ministro per la pubblica Amministrazione e l'innovazione. Sul problema specifico della conservazione a lungo termine degli archivi in formato digitale è stata inoltre promossa la partecipazione a progetti di ricerca europei ed internazionali nonché l'analisi di modelli concettuali e *standards* consolidati di riferimento.

Va inoltre sottolineata anche l'attività svolta dal Ministero sia nell'ambito degli altri programmi di ricerca di competenza di altri dicasteri[40] e sia a livello internazionale[41].

---

[39] Istituto superiore per la conservazione ed il restauro; Istituto centrale per il restauro del patrimonio archivistico e librario; Opificio delle pietre dure; Istituto centrale per il catalogo e la documentazione, afferente al Segretariato generale; Istituto centrale per la demoetnoantropologia, afferente alla Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee; Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche, afferente alla Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali ed il diritto d'autore; Istituto centrale per i beni sonori e audiovisivi, afferente alla Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali ed il diritto d'autore; Istituto centrale per gli archivi, afferente alla Direzione generale per gli archivi.

[40] A livello nazionale si rileva la collaborazione molto stretta con il MIUR sia nella definizione del Piano Nazionale di Ricerca nel cui ambito sono previste numerose linee di intervento nell'area specifica "beni culturali" sia nell'ambito della partecipazione al Comitato di sorveglianza sul PON "Ricerca e competitività".

[41] A livello internazionale il ruolo del Ministero per i beni e le attività culturali nel campo della ricerca applicata al patrimonio culturale si concretizza nel coordinamento di 14 Ministeri della cultura e agenzie dei Paesi membri dell'Unione europea per lo sviluppo della rete informativa dei programmi di ricerca nazionali in ambito di protezione, conservazione e valorizzazione del patrimonio culturale tangibile. Analogamente il MIBAC coordina 8 Ministeri della cultura dell'Unione Europea nell'ambito del progetto DC-NET, avviato su proposta dell'Italia, per coordinare la ricerca europea nel settore dei beni culturali digitali e per sviluppare un piano di attività congiunte finalizzate alla creazione di una infrastruttura di dati e servizi (e-Infrastructure) dedicata alla comunità virtuale di ricerca nell'ambito del patrimonio culturale digitale. Il MIBAC è inoltre coordinatore dell'iniziativa di programmazione congiunta (Joint Programming Initiative - JPI) che, approvata dal Consiglio Competitività dell'Unione Europea del 3 dicembre 2009, ha ricevuto l'adozione di 19 Stati membri e di uno Stato Associato