

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 II

PAGINA BIANCA

I N D I C E

VOLUME II

Tomo II

LE POLITICHE SOCIALI	Pag.	7
Ministeri:	»	9
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	»	10
1. <i>Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero</i>	»	10
2. <i>Le innovazioni organizzative</i>	»	11
3. <i>La programmazione e le analisi del controllo strategico</i>	»	12
Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ..	»	18
1. <i>Considerazioni generali</i>	»	18
2. <i>La struttura organizzativa del Miur</i>	»	19
3. <i>Analisi finanziaria del rendiconto 2009</i>	»	22
4. <i>L'attività di programmazione e il controllo interno.</i>	»	26
Ministero della salute	»	29
1. <i>Premessa</i>	»	29
2. <i>Analisi finanziaria</i>	»	30
3. <i>Aspetti organizzativi</i>	»	35
4. <i>Controlli interni e programmazione</i>	»	36
LE POLITICHE	»	37
Il lavoro	»	38
1. <i>La missione politiche per il lavoro – Analisi finanziaria</i>	»	38
2. <i>Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche</i> ..	»	46
3. <i>La governance sulle «Agenzie tecniche», in particolare su «Italia Lavoro S.p.A.»</i>	»	50
4. <i>L'impatto della «missione 32» sul bilancio del Lavoro</i>	»	52
5. <i>Considerazioni conclusive</i>	»	54

La previdenza	Pag.	56
1. <i>Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria</i>	»	56
2. <i>Lo stato evolutivo della previdenza complementare</i> ..	»	68
Diritti, politiche sociali e famiglia	»	82
1. <i>Considerazioni generali</i>	»	82
2. <i>Dati finanziari</i>	»	83
3. <i>La gestione dei fondi</i>	»	89
4. <i>Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno</i>	»	91
5. <i>Associazionismo, volontariato e formazioni sociali</i> ..	»	94
6. <i>Responsabilità sociale delle imprese</i>	»	96
7. <i>Novità nella legislazione dell'emergenza</i>	»	97
L'istruzione universitaria	»	98
1. <i>Considerazioni generali e di sintesi</i>	»	98
2. <i>Il Contesto normativo e programmatico</i>	»	99
3. <i>La politica delle risorse finanziarie degli atenei</i> ...	»	100
4. <i>Gli interventi in materia di offerta normativa</i>	»	108
5. <i>La valutazione della qualità della didattica e della ricerca</i>	»	111
6. <i>I servizi e gli interventi a favore degli studenti</i>	»	111
7. <i>Gli istituti di cultura</i>	»	117
L'istruzione scolastica	»	119
1. <i>Considerazioni generali e di sintesi</i>	»	119
2. <i>Le principali criticità e il contesto normativo e programmatico</i>	»	121
3. <i>Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici</i>	»	122
Tutela della salute	»	140
<i>Considerazioni generali</i>	»	140
1. <i>La spesa sanitaria nei documenti di programmazione</i> ..	»	142
2. <i>Gli interventi normativi per l'attuazione degli obiettivi programmatici</i>	»	142
3. <i>I risultati</i>	»	146

LE POLITICHE DELLE INFRASTRUTTURE, DEL TERRITORIO E DEL PATRIMONIO CULTURALE	Pag.	207
Ministeri:	»	209
Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare	»	210
1. <i>Considerazioni generali e di sintesi</i>	»	210
2. <i>I profili organizzativi</i>	»	211
3. <i>Profili finanziari e contabili</i>	»	214
4. <i>I controlli interni</i>	»	216
<i>Allegato</i>	»	219
Ministero delle infrastrutture e dei trasporti	»	222
1. <i>Analisi finanziaria e contabile</i>	»	222
2. <i>Organizzazione del Ministero e Personale</i>	»	225
3. <i>Funzionamento e attività del SECIN</i>	»	227
Ministero per i beni e le attività culturali	»	228
1. <i>Considerazioni di sintesi</i>	»	228
<i>Allegato</i>	»	239
LE POLITICHE:	»	243
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	»	244
1. <i>Contesto normativo e programmatico</i>	»	244
2. <i>Missioni e programmi</i>	»	250
3. <i>Considerazioni conclusive</i>	»	269
<i>Allegato</i>	»	271
Politica delle infrastrutture pubbliche e dei trasporti	»	276
1. <i>Contesto programmatico e normativo europeo e nazionale</i>	»	276
2. <i>Missione 13 «Diritto alla mobilità»</i>	»	282
3. <i>Missione 14 «Infrastrutture pubbliche e logistica»</i> .	»	293
4. <i>Missione 19 «Casa e assetto urbanistico»</i>	»	307
5. <i>Considerazioni conclusive</i>	»	311
Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	»	321
1. <i>Considerazioni di sintesi</i>	»	322
<i>Allegato</i>	»	345

FONDI DI ROTAZIONE A SOSTEGNO DELLE POLITICHE PUBBLICHE . . .	<i>Pag.</i>	351
1. <i>Premessa</i>	»	353
2. <i>Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993</i>	»	355
3. <i>Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993</i>	»	373

Le politiche sociali

PAGINA BIANCA

I ministeri

Ministero del lavoro e delle politiche sociali

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

1. Rappresentazione degli andamenti finanziari del Ministero

Il bilancio del Ministero è, com'è noto, di dimensioni considerevoli, ma gran parte delle risorse, in particolare quelle assegnate alla missione 25 "Politiche previdenziali", viene trasferita ad altri centri di spesa, nella fattispecie le gestioni previdenziali presso gli Enti.

Situazione analoga è quella della missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", dove sussistono i trasferimenti dai Fondi delle Politiche sociali agli Enti locali.

Nel bilancio che, per il 2009, considera anche la missione 20 "Tutela della salute", le prime due missioni impingono, in termini di stanziamenti definitivi, per 77.357,83 milioni di euro, che corrispondono al 93,16 per cento di quelli dell'intero Ministero ed al 94,62 per cento se si estrapola la missione 20 che afferisce ora al Ministero della Salute.

(migliaia in euro)

Missione	Stanz. Iniz. Comp.	Stanz. Def. Comp.	Impegni da consuntivo	Impegni totale	Pagato totale	Residui totali
17	516.892,79	554.947,83	535.419,70	602.758,88	446.888,08	419.542,69
20	840.725,89	1.286.078,30	1.284.200,13	1.264.169,39	975.500,93	903.443,18
24	19.390.538,02	19.410.008,58	19.406.923,97	19.658.663,16	19.636.618,24	132.223,00
25	57.252.961,23	57.947.835,35	57.947.587,44	57.912.829,20	55.753.931,55	5.451.453,20
26	2.926.661,93	3.265.877,16	3.207.806,96	4.183.369,57	3.243.114,31	3.424.520,82
27	1.670,10	34.994,32	34.517,04	33.609,61	16.001,38	30.919,99
32	415.879,99	487.776,55	433.729,91	458.377,86	470.204,28	31.055,19
33	59.550,27	52.145,15	51.558,10	9.544.706,18	8.978,93	44.035,59
Totale	81.404.880,22	83.039.663,24	82.901.743,25	93.658.483,85	80.551.237,70	10.437.193,66
al netto della missione 20	840.725,89	1.286.078,30	1.284.200,13	1.264.169,39	975.500,93	903.443,18
Totale	80.564.154,33	81.753.584,94	81.617.543,12	92.394.314,46	79.575.736,77	9.533.750,48

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

Pertanto, l'osservazione va circoscritta alla missione 26 "Politiche per il lavoro", il cui *Trend* è, a sua volta, sostanzialmente rappresentato dal programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e al reddito", incentrato sul "Fondo per la formazione professionale e l'occupazione" che viene analizzato nella parte della relazione dedicata alla missione.

Va segnalato, al riguardo, il persistere di una consistente massa di residui, superiore agli stanziamenti definitivi di competenza che, come si vedrà nell'analisi specifica, sono diminuiti ma non in termini significativi.

L'andamento della missione 17 "Ricerca e Innovazione", presenta una certa vischiosità che si traduce in un aumento dei residui che provengono dalla competenza 2009.

La missione 32 continua ad incidere sul bilancio gestito direttamente dal Ministero in misura superiore al 10 per cento, in decisa antitesi, sia con le caratteristiche di una missione residuale, sia con la generalità dei ministeri.

Ne deriva una difficile lettura della reale spesa di attività sul territorio che dovrebbe essere, più correttamente, attribuite agli specifici programmi della missione 26, in particolare il Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".

2. Le innovazioni organizzative

Nel corso dell'esercizio finanziario 2009, l'attività dell'attuale Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha risentito dell'"accorpamento" con il Ministero della Salute e della prospettiva del successivo "spacchettamento", con tutte le connesse modifiche organizzative resesi di volta in volta necessarie.

Solo con la legge n. 172 del 13 novembre 2009 - entrata in vigore il 13 dicembre 2009 e recante "L'istituzione del Ministero della Salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato" - è stata, infatti, realizzata la definitiva "scissione" dell'ex Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, in due Ministeri distinti (Ministero del lavoro e, delle politiche sociali e Ministero della salute). Non irrilevanti sono stati gli effetti organizzativi di tale norma, quali la necessità di procedere all'immediata individuazione, in via provvisoria, del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione dei Ministeri interessati dal riordino, con garanzia in ogni caso dell'invarianza della spesa.

Un'attenzione particolare merita la configurazione dei centri di responsabilità amministrativa attribuita al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali dalla legge di bilancio 2009. La configurazione prevedeva 5 C.d.R. di cui il primo (Gabinetto e uffici di diretta collaborazione) e il quinto (Dipartimento Servizi e Affari Generali) comprendenti le strutture dell'ex Lavoro, dell'ex Solidarietà e dell'ex Salute; il secondo, Dipartimento Politiche sociali del lavoro e dell'occupazione, interamente riconducibile agli ex Ministeri del Lavoro e della Solidarietà sociale, il terzo e il quarto interamente riferiti all'ex dicastero della Salute.

In tale contesto, il permanere in vigore dei regolamenti di riorganizzazione vigenti, previsto ai sensi dell'art. 1, comma 20 del DL n. 85/2008 nelle more dell'emanazione dei nuovi provvedimenti di organizzazione, ha comportato un sensibile incremento delle attività del Segretariato volte a garantire il maggiore coordinamento tra Direzioni Generali, in mancanza del "Dipartimento Politiche sociali del lavoro e dell'occupazione" che doveva essere istituito con il nuovo Regolamento di organizzazione.

Il coordinamento più complesso ha riguardato il rapporto tra le Aree Lavoro e Politiche sociali con l'Area Salute.

Un aspetto di rilievo, al riguardo, è quello che ha riguardato l'assegnazione delle risorse (con il decreto ministeriale adottato ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. n. 165/2001), legata agli atti di programmazione sull'utilizzo del fondo consumi intermedi e del fondo spese regolate direttamente per legge.

E' stata centralizzata presso il Segretariato generale sia la quantificazione delle esigenze ulteriori sia le successive ripartizioni di risorse (in termini di competenza e cassa) derivanti dai provvedimenti di erogazione del Mef oltre che in sede di assestamento del bilancio, per il pagamento dei debiti pregressi.

Nella seconda metà dell'anno, nella perdurante situazione di incertezza sull'effettivo scorporo dell'area Salute, va detto che non sono intervenute le modifiche mirate a realizzare un effettivo riallineamento delle previsioni di bilancio originariamente redatte sullo schema del previsionale 2009 (cinque C.d.R.) del sistema di bilancio alla realtà delle strutture operanti,

costituite da 15 C.d.R.: Gabinetto, Segretariato Generale e 13 Direzioni Generali, anche in vista dello scorporo del Ministero della salute.

Pertanto, quanto già criticamente osservato dalla Corte, trova conferma nell'analisi del Rendiconto, che in mancanza delle citate modifiche che dovevano intervenire nel corso dell'esercizio (la Corte si era espressa chiaramente nella passata relazione), corrisponde allo schema del previsionale, anche per l'incongruità di un rendiconto separato per il Ministero della salute, che avrebbe riguardato un periodo di circa 20 giorni.

In una situazione come quella descritta, il Segretariato generale ha avuto l'onere di ricucire le filiere di una struttura in continuo bilanciamento tra schema formale e schema reale e l'Ufficio Centrale di Bilancio ha necessariamente dovuto strutturare la contabilità gestionale, provvedendo all'imputazione delle risorse al Segretariato generale ed alle Direzioni generali. La lettura del Rendiconto inoltre non può non risentire di un'aggregazione che non consente un'efficace comparazione con l'esercizio 2008.

Nel corso dell'esercizio, si è proceduto all'unificazione apparente di alcune strutture (il SECIN, con una sezione distaccata presso l'Area Salute e l'Ufficio centrale di bilancio che ha comunque mantenuto la struttura presso l'Area Salute) e, soprattutto, si è perseguito un equilibrio gestionale sorretto da un adeguamento della programmazione (Direttiva del 1° settembre 2009), mediante la concentrazione della gestione del personale e degli strumenti operativi nell'Area Lavoro e l'utilizzazione di un sistema di deleghe per la gestione concreta.

Il contesto, quindi, ha rinvenuto nell'operatività concreta un possibile equilibrio, esaltando le strutture maggiormente rappresentative della "missione", anche attraverso processi di aggregazione (Ammortizzatori sociali e Formazione) ed onerando quelle più prettamente amministrative (Direzione delle risorse umane e strumentali) della gestione di tutta la struttura ministeriale.

Da parte del SECIN, sostituito dall'O.I.V. - Organismo Indipendente di Valutazione, nel nuovo quadro disegnato dal d.lgs. n. 150/2009, il continuo altalenarsi di prospettive organizzative ha indirizzato l'attività ad una continua correzione della programmazione e ad un riallineamento degli obiettivi e delle correlate risorse finanziarie, con la conseguenza di rinviare a fine esercizio un'analisi affidabile dei risultati ottenuti.

Solo con la variazione di bilancio al previsionale 2010 si torna alla naturale corrispondenza con i Centri di responsabilità effettivi.

Sono stati anche rivisti le missioni e i programmi e ricollocati i centri di responsabilità nella nuova configurazione di bilancio, ai fini di una loro maggiore leggibilità e chiarezza, in linea con le indicazioni del disegno di legge, poi sfociato nella legge di contabilità e finanza pubblica n. 196/2009.

Ulteriore sviluppo è dato dal d.P.R. di Riorganizzazione del Ministero che è stato approvato in Consiglio dei ministri il 21 maggio 2010 e comporterà la soppressione di 61 uffici di seconda fascia e di tre Direzioni generali, concentrando nella responsabilità di un'unica struttura l'attuazione delle politiche attive e passive del lavoro, di un'altra sia la gestione del personale sia di quella dei servizi informativi e di una terza quella delle politiche sociali; vengono inoltre centralizzati gli acquisti. Nel forte processo di aggregazione, diviene nevralgica la figura del Segretariato generale, presso il quale si incardina la funzione di coordinamento ed indirizzo amministrativo sul ministero e sugli enti vigilati.

I risparmi attesi dalla riorganizzazione sono stimati in due milioni di euro.

3. La programmazione e le analisi del controllo strategico

Nella relazione sul rendiconto 2008, si era sottolineata l'attività del SECIN¹ per assicurare un assestamento pressoché continuo della programmazione, a causa di continue

¹ 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".

modifiche ordinamentali che hanno riunito, poi scisso e poi ancora riunito le due aree del lavoro e delle politiche sociali, con una particolare posizione “ambulatoria” dall’una all’altra area della Direzione delle politiche previdenziali.

In una situazione così complessa, va segnalata l’attività rivolta all’imputazione delle risorse finanziarie a fronte degli obiettivi assegnati e la realizzazione dell’Atto di indirizzo che, emanato il luglio 2009, si è, appunto, concentrato sulla connessione tra la pianificazione strategica e quella finanziaria, indispensabile per la individuazione di politiche pubbliche caratterizzate da profili di efficienza ed economicità.

Nelle vicende legate alla riorganizzazione, peraltro, come si è visto, ancora in atto, il rapporto sinergico del SECIN - attualmente esso stesso modificato sul piano delle competenze assegnate dal d.lgs. n. 150/2009 all’attuale Organismo Indipendente di Valutazione-O.I.V. – con le strutture amministrative è stato determinante anche per assicurare un monitoraggio delle attività in relazione agli obiettivi.

Il riferimento alla nuova ottica perseguita dal citato d.lgs. n. 150/2009 è già presente nell’indicazione, nella Direttiva 2010, di obiettivi trasversali, proprio finalizzati all’attuazione delle disposizioni in esso contenute nonché al completamento del processo di riorganizzazione che, evidentemente, costituisce esso stesso la priorità dominante l’azione del Ministero.

Per quanto attiene alle missioni, attenzione particolare è stata data al riscontro della pertinenza delle azioni, per:

- Favorire l’incontro della domanda e dell’offerta di lavoro;
- Agevolare l’apprendimento continuo e lo sviluppo di una rete di servizi in grado di sostenere l’occupazione;
- Facilitare l’inclusione nel mercato del lavoro di particolari categorie svantaggiate;
- Garantire formazione e crescita professionale per una maggiore capacità di adattamento rispetto allo sviluppo delle tematiche socio-economiche, soprattutto nei confronti dei giovani;
- Incrementare il livello di trasparenza, efficienza ed efficacia dell’utilizzo del Fondo Sociale Europeo e del Fondo di rotazione sulla formazione professionale;
- Consentire l’effettivo inserimento dei lavoratori provenienti da paesi extra comunitari;
- Promuovere l’autonomia ed il benessere nel corso di tutto l’arco temporale di vita.

In considerazione della particolare complessità riscontrata nell’assegnazione delle risorse, è interessante la rappresentazione di tale assegnazione, per il 2010, per C.d.R., missione, programma e macroaggregato, dalla quale può evincersi come la nuova distribuzione dei C.d.R. consenta di recuperare una lettura significativa degli andamenti, rispetto a quella, decisamente limitata, che, sul 2009, avviene, in sostanza, sui due dipartimenti del lavoro e delle politiche sociali e dei servizi generali.

CDR	MISSIONE	PROGRAMMA	MACROAGGREGATO	COMPETENZA 2010
02	SEGRETERIA GENERALE			€ 5.992.848
	26	POLITICHE PER IL LAVORO		€ 2.650.427
		7 - COORDINAMENTO E INTEGRAZIONE DELLE POLITICHE DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, INNOVAZIONE E COORDINAMENTO AMMINISTRATIVO		€ 2.650.427
			Funzionamento	€ 2.647.981
			Investimenti	€ 2.446
	33	FONDI DA RIPARTIRE		€ 3.342.421
		1 - FONDI DA ASSEGNARE		€ 3.342.421
			Funzionamento	€ -
			Oneri comuni di parte corrente	€ 3.342.421
03	DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE			€ 2.222.281.872
	26	POLITICHE PER IL LAVORO		€ 2.222.281.872
		6 - REINSEDERIMENTO LAVORATIVO E SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE ED AL REDDITO		€ 2.222.281.872
			Funzionamento	€ 3.358.499
			Interventi	€ 1.335.595.445
			Investimenti	€ 883.327.928
			Oneri comuni di parte corrente	€ -

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

CDR	MISSIONE	PROGRAMMA	MACROAGGREGATO	COMPETENZA 2010
			04 - DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA	€ 3.586.506
		26 - Politiche per il lavoro		€ 3.586.506
		1 - REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL LAVORO		€ 3.586.506
			Funzionamento	€ 3.583.273
			Investimenti	€ 3.233
			05 - DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE	€ 1.286.080
		24 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA		€ 1.286.080
		10 - PROMOZIONE DEI DIRITTI SOCIALI, POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE E MISURE DI SOSTEGNO DELLE PERSONE IN CONDIZIONI DI BISOGNO		€ 1.286.080
			Funzionamento	€ 1.284.048
			Investimenti	€ 2.032
			06 - DIREZIONE GENERALE PER L' INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITÀ SOCIALE DELLE IMPRESE (CSR)	€ 3.026.709
		24 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA		€ 3.026.709
		10 - PROMOZIONE DEI DIRITTI SOCIALI, POLITICHE DI INCLUSIONE SOCIALE E MISURE DI SOSTEGNO DELLE PERSONE IN CONDIZIONI DI BISOGNO		€ 3.026.709
			Funzionamento	€ 3.026.709
			Interventi	€ -
			Investimenti	€ -
			07 - DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE	€ 19.685.309.663
		24 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA		€ 19.685.309.663
		9 - PROGRAMMAZIONE SOCIALE, TRASFERIMENTI ASSISTENZIALI E FINANZIAMENTO NAZIONALE DELLA SPESA SOCIALE		€ 19.685.309.663
			Funzionamento	€ 2.731.085
			Interventi	€ 19.247.313.455
			Investimenti	€ 7.164
			Oneri comuni di parte corrente	€ 435.257.959
			08 - DIREZIONE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE	€ 1.901.917
		27 - IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI		€ 1.901.917
		6 - FLUSSI MIGRATORI PER MOTIVI DI LAVORO E POLITICHE DI INTEGRAZIONE SOCIALE DELLE PERSONE IMMIGRATE		€ 1.901.917
			Funzionamento	€ 1.898.717
			Interventi	€ -
			Investimenti	€ 3.200
			09 - DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO	€ 53.014.192
		26 - POLITICHE PER IL LAVORO		€ 53.014.192
		5 - SERVIZI PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEL LAVORO		€ 53.014.192
			Funzionamento	€ 4.919.935
			Interventi	€ 48.079.186
			Investimenti	€ 15.071
			10 - DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE, PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE	€ 34.858.617
		26 - POLITICHE PER IL LAVORO		€ 34.858.617
		6 - REINSERIMENTO LAVORATIVO E SOSTEGNO ALL'OCCUPAZIONE ED AL REDDITO		€ 34.858.617
			Funzionamento	€ 4.570.525
			Interventi	€ 1.192.553
			Investimenti	€ 29.095.539

CDR	MISSIONE	PROGRAMMA	MACROAGGREGATO	COMPETENZA 2010
			11 - DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI	€ 59.098.026.522
			25 - POLITICHE PREVIDENZIALI	€ 59.098.026.522
			2 - PREVIDENZA OBBLIGATORIA E COMPLEMENTARE, SICUREZZA SOCIALE - TRASFERIMENTI AGLI ENTI ED ORGANISMI INTERESSATI	€ 59.098.026.522
			Funzionamento	€ 5.847.785
			Interventi	€ 59.092.160.938
			Investimenti	€ 17.799
			Oneri comuni di parte corrente	€ -
			12 - DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA E LA COMUNICAZIONE	€ 13.902.020
			26 - POLITICHE PER IL LAVORO	€ 13.902.020
			5 - SERVIZI PER LO SVILUPPO DEL MERCATO DEL LAVORO	€ 13.902.020
			Funzionamento	€ 6.047.976
			Investimenti	€ 7.854.044
			13 - DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI	€ 424.223.581
			26 - POLITICHE PER IL LAVORO	€ 330.705.637
			1 - REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL LAVORO	€ 330.705.637
			Funzionamento	€ 330.704.637
			Investimenti	€ 1.000
			32 - SERVIZI ISTITUZIONALI E GENERALI DELLE AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	€ 67.351.115
			3 - SERVIZI E AFFARI GENERALI PER LE AMMINISTRAZIONI DI COMPETENZA	€ 67.351.115
			Funzionamento	€ 66.296.029
			Investimenti	€ 970.652
			Oneri comuni di parte corrente	€ 84.434
			33 - FONDI DA RIPARTIRE	€ 26.166.829
			1 - FONDI DA ASSEGNARE	€ 26.166.829
			Oneri Comuni Di Parte Corrente	€ 26.166.829
			14 - DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO	€ 56.315.617
			26 - POLITICHE PER IL LAVORO	€ 56.315.617
			1 - REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA DEL LAVORO	€ 56.315.617
			Funzionamento	€ 7.539.914
			Interventi	€ 12.397.521
			Investimenti	€ 36.378.182
			15 - DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI	€ 1.985.827
			24 - DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA	€ 1.985.827
			2 - ASSOCIAZIONISMO, VOLONTARIATO E FORMAZIONI SOCIALI	€ 1.985.827
			Funzionamento	€ 1.959.802
			Interventi	€ 21.342
			Investimenti	€ 4.683
			TOTALE COMPLESSIVO	€ 81.605.711.971

Ovviamente tale aspetto è, a maggior ragione significativo, se riferito all'assegnazione degli obiettivi, assegnazione decisamente più valida se fatta nei confronti del "reale" Centro di Responsabilità, anche perché la responsabilità dell'impiego delle risorse sia effettiva.

Un aspetto da segnalare, quindi, è il metodo del confronto posto in essere dal SECIN per esaminare i risultati emersi nel 2009 con le strutture sulle quali sono stati ripartiti gli obiettivi in un contesto nel quale, per le ragioni più sopra descritte, i centri di responsabilità sono rimasti formalmente al livello dipartimentale, mai concretamente realizzato,

Tale metodologia è stata, anche alla luce delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009, esportata anche al di là del Ministero, mediante la costituzione di un apposito gruppo di lavoro - del quale fanno parte ISTAT, Inps, Inail, Istituto Affari Sociali, Ufficio Studi R.G.S., ISFOL e Italia Lavoro - istituito allo scopo di approfondire gli effetti e le ricadute sociali degli interventi attuati e per individuare gli strumenti idonei alla valutazione dell'impatto delle principali politiche perseguite dall'Amministrazione.

Nel secondo semestre del 2009, il SECIN ha esaminato le proposte di ripianificazione degli obiettivi della Direttiva 2009, avanzate da alcuni Centri di Responsabilità, valutandone la coerenza interna ed esterna.

Sulla base di tale valutazione, con il d.m. del 1° settembre 2009, sono state approvate le proposte di rimodulazione della Direttiva.

Del resto, la rimodulazione degli obiettivi è ormai considerata una metodologia a regime ed è stata presa in considerazione nella stessa Direttiva 2010, al verificarsi di determinate condizioni:

- significative variazioni delle disponibilità finanziarie e/o della predisposizione del disegno di legge per l'assestamento del bilancio;
- entrata in vigore di provvedimenti normativi e di atti organizzativi che comportino l'assegnazione di ulteriori obiettivi o la modifica di quelli già definiti;
- mutato indirizzo politico-amministrativo;
- variazioni rilevanti della domanda di servizi da parte dei cittadini/utenti, nonché di altre variabili comunque riferibili al contesto esterno dell'Amministrazione;
- riscontro di scostamenti, da parte del SECIN (ora con le competenze di Organismo Indipendente di valutazione), tra i risultati parziali effettivamente conseguiti e quelli attesi, tali da compromettere il raggiungimento della iniziale programmazione.

Il nuovo sistema di monitoraggio

Al fine di rendere affidabile il monitoraggio degli obiettivi è stato realizzato un *database* centralizzato che contiene tutto il sistema degli obiettivi strategici – strutturali ed operativi assegnati dalla Direttiva.

E' previsto un aggiornamento, almeno bimestrale, sullo stato di attuazione di ciascun obiettivo e sulle eventuali criticità riscontrate.

L'aggiornamento deve riguardare anche la percentuale di realizzazione e sulle date di effettivo svolgimento delle fasi di attuazione, entro quindici giorni dalle corrispondenti scadenze.

Un aspetto che spesso rende scarsamente significativi i rapporti di monitoraggio è la schematica indicazione delle percentuali di raggiungimento degli obiettivi, senza argomentazioni in merito, con il risultato di dare una connotazione pressoché apodittica ai *reports*; per ovviare a tale limitazione conoscitiva, è possibile inserire documentazione esplicativa al riguardo.

Il sistema di alimentazione del *database* consente di ottenere automaticamente rapporti per visualizzare tutte le informazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi (da quelli strategici agli obiettivi operativi ad essi collegati) e delle relative fasi, nonché sull'impiego delle risorse umane e finanziarie e degli indicatori di risultato adottati.

Il sistema di valutazione della dirigenza

Il nuovo sistema di valutazione della dirigenza, dei settori "Lavoro" e "Politiche sociali", è stato approvato con il d.m. 27 ottobre 2009, sia per la Prima che per la Seconda fascia.

La procedura di valutazione è stata avviata in concomitanza con la fase finale del monitoraggio 2009, in considerazione dello stretto legame con le risultanze del medesimo.

Quel che rileva, in particolare, è l'attenzione ai comportamenti organizzativi adottati per ciascuna delle capacità considerate (decisionali, relazionali, organizzative e gestionali). Il processo di valutazione è stato avviato ma si completerà con la verifica dei risultati della *performance* operativa riferita agli obiettivi assegnati dalla direttiva generale e ciò avverrà nel prossimo periodo, visto che il monitoraggio finale è stato concluso a metà del mese di maggio 2010.

Una parte importante del sistema di valutazione è dedicata agli indicatori per la misurazione della *performance*.

Il SECIN del Ministero del lavoro, (sostituito ora dall'Organismo di Valutazione Indipendente – O.I.V.², anch'esso in composizione monocratica con la nomina del precedente

² Con la delibera 16/2010 dell'8 aprile 2010 la CIVIT ha espresso parere favorevole alla nomina.

Presidente del SECIN stesso) ha inquadrato la sua attività nel solco delle disposizioni del d.lgs. n. 150/2009, già nella seconda parte dell'esercizio 2009 e, pertanto, le analisi, sia proiettate alla Direttiva 2010, sia all'ultimo Monitoraggio sulla Direttiva 2009 ne tengono conto in un approccio, del resto, reso maturo dalle problematiche organizzative e contabili che è stato necessario affrontare in tutto l'esercizio 2009.

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

- 1. Considerazioni generali.**
- 2. La struttura organizzativa del Miur.**
- 3. Analisi finanziaria del rendiconto 2009:** *3.1. La classificazione per missioni e programmi. 3.2. Eccedenze e economie di spesa; 3.3. La situazione debitoria.*
- 4. L'attività di programmazione e il controllo interno.**

1. Considerazioni generali

Il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, istituito con il decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, era stato separato dal decreto legge 18 maggio 2006, n. 181, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2006, n. 233, in due dicasteri: il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero dell'università e della ricerca.

La legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria 2008), con i commi 376 e 377 dell'articolo 1, ha riportato la struttura dell'esecutivo a quella stabilita dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, nella sua originaria formulazione.

In attuazione di tali disposizioni il decreto - legge 16 maggio 2008, n. 85, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 121, ha previsto il trasferimento di funzioni del Ministero dell'università e della ricerca scientifica al Ministero della pubblica istruzione, che ha assunto la denominazione di Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

A seguito della ricognizione in via amministrativa delle strutture trasferite al Miur (dPCM 6 agosto 2008), sono stati adottati direttamente i nuovi regolamenti di amministrazione¹, evitando la pur consentita definizione provvisoria degli uffici del ministero².

Il regolamento di riorganizzazione ha articolato il Ministero, a livello centrale, in tre dipartimenti, ciascuno dei quali articolato in 4 Direzioni Generali: il dipartimento per l'istruzione, il dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca e il dipartimento per la programmazione e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali.

Resta invece immutata la struttura periferica del settore istruzione che continua a prevedere 18 Uffici Scolastici Regionali (USR) di livello dirigenziale generale, articolati per

¹ Con il d.P.R. 14 gennaio 2009, n. 16 (pubblicato sulla G.U. 13 marzo 2009, n. 60) è stato adottato il Regolamento di riorganizzazione degli Uffici di diretta collaborazione presso il Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, mentre il d.P.R. 20 gennaio 2009, n. 17 ha dettato il Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

² Art. 1, co. 20 del DL n. 85/2008.

centri territoriali provinciali, con il compito, in particolare, di vigilare sul rispetto delle norme generali sull'istruzione e dei livelli essenziali delle prestazioni, sull'attuazione degli ordinamenti scolastici, sui livelli di efficacia dell'azione formativa e sull'osservanza degli standard programmati. Ciascun Ufficio Scolastico Regionale è organizzato in uffici dirigenziali di livello non generale per funzioni e per articolazioni sul territorio con compiti di supporto alle scuole, amministrativi e di monitoraggio.

Gli uffici di livello dirigenziale non generale in cui si articolano i dipartimenti e le Direzioni Generali dell'amministrazione centrale e periferica sono stati individuati con un decreto ministeriale di natura non regolamentare³.

A livello centrale sono stati individuati 176 uffici dirigenziali non generali di cui 14 posizioni dirigenziali non generali di studio, ricerca e consulenza e 40 posizioni dirigenziali non generali di funzione tecnico-ispettiva. A livello periferico sono stati individuati 496 uffici dirigenziali dei quali 295 posizioni dirigenziali non generali di funzione tecnico-ispettiva.

2. La riorganizzazione del Miur

In attuazione dell'art. 74⁴ della legge 133 del 2008 e tenendo conto delle riduzioni già attuate ai sensi dell'art. 1, comma 404 della legge n. 296 del 2006⁵, le dotazioni organiche degli uffici dirigenziali generali e degli uffici dirigenziali non generali sono state ridotte del 10 per cento (rispetto al 15 per cento previsto) con la soppressione, rispettivamente, di 4 e 79 posti.

Quanto invece al personale impegnato in compiti logistico-strumentali e di supporto, con il regolamento di riorganizzazione sono state soppresse la Direzione Generale degli affari generali e del personale e la Direzione Generale dei sistemi informativi presso l'ex Ministero dell'Università e della Ricerca e il relativo personale (70 unità) è stato allocato presso uffici che svolgono funzioni istituzionali con una conseguente riduzione del 14,96 per cento.

Rispetto, infine, alle dotazioni organiche, è stata operata una riduzione degli organi del personale non dirigenziale pari a 1.166 unità.

Ministero della pubblica istruzione		Ministero dell'università e della ricerca		Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca	
Dirigenti di prima fascia	30	Dirigenti di prima fascia	8	Dirigenti di prima fascia	34
Dirigenti amm.vi di seconda fascia	320	Dirigenti amm.vi di seconda fascia	52	Dirigenti amm.vi di seconda fascia	337
Dirigenti tecnici di seconda fascia	379			Dirigenti tecnici di seconda fascia	335
Totale personale dirigenziale	729	Totale personale dirigenziale	60	Totale personale dirigenziale	706
Personale Area III	4084	Personale Area III	316	Personale Area III	3638
Personale Area II	4717	Personale Area II	215	Personale Area II	4593
Personale Area I	583	Personale Area I	20	Personale Area I	538
Totale personale non dirigenziale	9384	Totale personale non dirigenziale	551	Totale personale non dirigenziale	8769

³ Decreto ministeriale 27 luglio 2009 e 18 decreti ministeriali del 16 aprile 2010, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 4-bis, lettera e) della legge 23 agosto 1988, n. 400 e dell'articolo 4, comma 4, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300.

⁴ Tale articolo aveva stabilito: a) la riduzione degli uffici dirigenziali di livello generale e di quelli di livello non generale, in misura non inferiore, rispettivamente, al 20 e al 15 per cento di quelli esistenti; b) la riduzione del contingente di personale adibito allo svolgimento di compiti logistico-strumentali e di supporto in misura non inferiore al 10 per cento con contestuale riallocazione delle risorse umane eccedenti tale limite negli uffici che svolgono funzioni istituzionali; c) la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale apportando una riduzione non inferiore al 10 per cento della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale. La norma aveva, inoltre, precisato che ai fini dell'attuazione delle misure previste da parte dei Ministeri potevano essere computate le riduzioni derivanti dai regolamenti emanati ai sensi dell'articolo 1, comma 404, lettera a), della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁵ Le riduzioni previste dall'art. 1, comma 404, della legge n. 296/2006 erano già state effettuate con d.P.R. n. 260/2007 per il Ministero della pubblica istruzione e con d.P.R. n. 264/2007 per il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Sotto l'aspetto finanziario, in riferimento al contenimento delle spese di funzionamento nella misura del 10 per cento, la riduzione degli stanziamenti dei capitoli interessati era già stata in parte effettuata nel corso del biennio 2008-2009, indipendentemente dalle modifiche organizzative apportate, per circa 2,5 milioni. I risparmi definitivi provenienti dall'effettuata riorganizzazione ammontano a oltre 44,8 milioni dei quali 4,6 milioni provengono dall'applicazione dell'art. 1, comma 16, del DL n. 85/2008; 0,8 milioni dalla riduzione dei posti dirigenziali generali; 6,2 milioni dalla riduzione dei posti dirigenziali non generali e 33,1 milioni dalla riduzione degli organici del personale non dirigenziale.

L'obiettivo di semplificazione della struttura organizzativa racchiude anche le attività volte a ridefinire ed eventualmente sopprimere gli enti pubblici non economici (c.d. taglia – enti).

Tale finalità, prevista dal legislatore fin dal 2007⁶, è ora ridisciplinata, in termini maggiormente interventisti rispetto al passato, dall'art. 26 della legge 133 del 2008 e dall'articolo 17 del decreto legge 78/2009, convertito nella legge n. 102/2009, che, introducendo un effetto soppressivo generalizzato ed automatico, esclude alcune tipologie di enti (tra cui gli enti di ricerca) e gli enti riordinati con regolamento governativo entro il termine del 2009.

In relazione agli obiettivi di contenimento della spesa, originariamente quantificati in 415 milioni di euro a decorrere dal 2009, il Ministero dell'Economia e delle Finanze⁷, nelle more della definizione dei risparmi, ha individuato gli accantonamenti da attuarsi negli stati di previsione dei Ministeri, assegnando al Miur un obiettivo di risparmio pari a 99,1 milioni.

In attuazione di tale obiettivo, il Miur ha provveduto al riordino degli enti di ricerca e degli altri enti vigilati (Ente Nazionale di Assistenza Magistrale -ENAM-, Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica -ANSAS- e Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione -INVALSI-).

Quanto agli enti di ricerca, il decreto legislativo n. 213 del 2009⁸, nel riordinare l'organizzazione degli enti, ha prodotto risparmi di spesa a regime, in considerazione di un taglio lineare e proporzionale, rispetto a ciascun ente, del relativo capitolo di funzionamento pari ad oltre 98,7 milioni e della riduzione del numero dei componenti dei nuovi organi statutari (consigli di amministrazione e consigli scientifici e tecnico – scientifici) con un risparmio pari ad 386 mila euro.

Relativamente agli altri tre enti (ENAM⁹, ANSAS¹⁰ e INVALSI¹¹), sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri entro il 2009 (il 17 dicembre 2009) gli schemi dei regolamenti di riordino¹².

⁶ Articolo 1, commi 482 e seguenti, della legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), che a sua volta apportava modificazioni alla disciplina recata dall'articolo 28 della legge finanziaria 2002 (legge n. 448 del 2001), e articolo 2, commi 634-641, della legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 2007).

⁷ Decreto ministeriale n. 95821 del 23 dicembre 2009.

⁸ Adottato in base all'art. 1 della legge di delega 27 settembre 2007, n. 165 come sostituito dall'art. 27 della legge 69/2009.

⁹ In particolare l'ENAM è un ente pubblico non economico, con personalità giuridica di diritto pubblico, sorto a seguito della fusione dell'Istituto Nazionale per gli orfani dei maestri elementari e dell'Istituto Nazionale di Assistenza Magistrale, e istituito con DCLPS 21 ottobre 1947 n. 1346, ratificato con la legge 21 marzo 1953 n. 190 e, da ultimo, modificato dalla legge 7 marzo 1957 n. 93.

¹⁰ L'ANSAS è stata istituita da Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca con legge 27 dicembre 2006 n. 296 all'art. 1, comma 610 e nasce dalla fusione delle competenze dell'ex IRRE e dell'ex INDIRE.

¹¹ L'INVALSI è un Ente di ricerca di diritto pubblico, con personalità giuridica, istituito con compiti rilevanti in merito alla valutazione del sistema di istruzione che si esplicano attraverso verifiche periodiche sulle conoscenze ed abilità degli studenti, al fine di fornire elementi che consentano di elevare la qualità complessiva dell'offerta formativa delle istituzioni scolastiche.

¹² Tali enti rientrano tra quelli di cui all'articolo 2, comma 634, della legge n. 244 del 2007, per i quali secondo quanto previsto dall'articolo 26, comma 1, della legge n. 133/2008, così come modificato dall'articolo 17 del decreto legge n. 78 del 2009, il termine entro cui emanare i regolamenti di riordino si intende rispettato con l'approvazione preliminare da parte del Consiglio dei Ministri dei relativi schemi di regolamento di riordino.

Nei confronti dell'ENAM, si è proceduto al riordino, ritenendone l'attività ed il fine di sicuro interesse pubblico, ridefinendo la composizione del consiglio di amministrazione e la pianta organica del personale allo scopo di conseguire un risparmio delle spese di funzionamento dell'Ente e di incrementare l'efficienza anche attraverso il miglioramento della qualità dei servizi.

L'intervento nei confronti dell'ANSAS, che aveva già provveduto a ridurre le dotazioni organiche di circa la metà (322), è diretto a asciugare anche la consistenza del personale in servizio (306 unità appartenenti ai comparti di contrattazione "Scuola" ed "Area V") del quale solo 237 unità saranno inquadrare nei ruoli, previo esperimento di procedure selettive, passando al contratto del comparto degli enti di ricerca.

Quanto infine all'INVALSI, ripetutamente riordinato nel tempo sulla base sostanzialmente dei medesimi criteri e principi direttivi previsti dalle recenti disposizioni di contenimento, si è provveduto alla riduzione della composizione del collegio dei revisori dei conti.

Dalle procedure sopra descritte si è ottenuto, attraverso una riduzione degli organi statutari ed un taglio all'organico dirigenziale e non dirigenziale, un risparmio a regime complessivamente pari ad 709.492,52 euro, di cui 421.554,52 euro per il riordino dell'ENAM, 285.391,00 euro per il riordino dell'ANSAS ed, infine, 2.547,00 euro per il riordino dell'INVALSI.

Ulteriori disposizioni di razionalizzazione sono contenute nell'art. 25 e nell'art. 61 della legge n. 133 del 2008.

Con la prima norma (c.d. taglia oneri amministrativi), viene stabilito che entro il 31 dicembre 2012 dovranno essere ridotti del 25 per cento gli oneri amministrativi derivanti da obblighi informativi nelle materie di competenza dello Stato.

In attesa di realizzare - di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e per l'Innovazione e con il Ministro per la Semplificazione Normativa - il piano con il quale saranno definite le misure per il raggiungimento di tale obiettivo, il Miur ha provveduto allo snellimento degli adempimenti relativi al trattamento giuridico ed economico del personale dipendente, attivando, attraverso gli strumenti telematici, procedure finalizzate a semplificare l'acquisizione di documentazione da parte degli utenti¹³.

Quanto invece alla disposizione volta a ridurre la spesa per gli organi collegiali (art. 61, comma 1 della legge n. 133/2008), a fronte di una riduzione prevista di 554 mila euro¹⁴, il monitoraggio ha registrato una eccedenza rispetto al limite previsto di 381,9 mila euro. Il maggior importo riscontrato nell'amministrazione centrale (73,2 mila euro) riguarda le spese per acquisto di beni e servizi relative, in particolare a concorsi pubblici in svolgimento, nonché alle spese per il funzionamento del nucleo di valutazione degli investimenti pubblici. I maggiori importi registrati nell'ambito dell'amministrazione periferica (308,7 mila euro) si riconducono esclusivamente al pagamento di spese per il funzionamento di gruppi di lavoro provinciali per l'integrazione scolastica in attuazione della legge quadro sull'handicap (legge 104/1992).

¹³ Si citano ad esempio: il progetto "Dematerializzazione Contratti" con lo scopo di snellire e velocizzare le fasi amministrative di stipula dei contratti di assunzione, di attivazione dei pagamenti e di registrazione dei contratti, di consentire la consultazione on-line dei contratti a tempo determinato a vantaggio del personale dipendente nonché la riduzione della carta utilizzata nel procedimento; il progetto "POLIS" che consente on-line le operazioni di compilazione ed acquisizione delle domande di trasferimento e di passaggio di ruolo del personale scolastico; il progetto "E-cedolino" per la consegna in forma dematerializzata a tutto il personale dipendente da questo Ministero della busta paga, che ha consentito di cogliere importanti benefici in termini di risparmi economici sulle spese di spedizione e stampa, benefici che si aggiungono alla rapidità e all'anticipo con cui il cedolino elettronico viene reso disponibile all'utenza rispetto alla versione cartacea.

¹⁴ La legge prevedeva la riduzione complessiva della spesa del 30 per cento di quella sostenuta nel 2007.

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2009

3.1. La classificazione per missioni e programmi

Lo stato di previsione del Miur evidenzia una dotazione finanziaria iniziale di competenza di 55,5 miliardi che raggiungono i 58,3 miliardi in sede di previsioni definitive.

Oltre il 78 per cento delle risorse è destinato alla spesa per il personale e una quota significativa della restante parte viene trasferita ad altri soggetti ed in particolare alle scuole, alle università, e agli enti di ricerca.

Tali risorse – che sono destinate a garantire l'istruzione scolastica e universitaria nonché a promuovere la ricerca e l'innovazione e contribuire a diversi programmi di scambio culturale e scientifico con altri paesi – si articolano in sei missioni nell'ambito delle quali l'istruzione scolastica, registra il peso finanziario predominante. Seguono le risorse dedicate all'istruzione universitaria e la ricerca scientifica, mentre risultano marginali gli stanziamenti destinati alla missione l'Italia nell'Europa e nel mondo e quelle stanziare nelle missioni 32 (Servizi generali) e 33 (fondi da ripartire).

La tavola seguente illustra le sei missioni e i ventuno programmi in cui si articolano le missioni, evidenziandone l'andamento finanziario nelle principali fasi contabili:

- L' "Italia in Europa e nel mondo", rappresenta lo 0,2 per cento delle risorse gestite dal Miur e si articola in due programmi – la cui gestione viene esaminata nella parte della Relazione dedicata alle politiche istituzionali – che registrano impegni per il 99 per cento e pagamenti per il 98 per cento.
- La missione "ricerca e innovazione" rappresenta il 4,4 per cento delle risorse del Ministero (oltre 2,4 miliardi) e si articola in tre programmi la cui gestione viene esaminata nella parte della relazione dedicata alle politiche istituzionali, che affronta anche la problematica dei residui perenti. L'andamento finanziario evidenzia indici (96,4 per cento di capacità di impegno e 52,1 per cento di capacità di spesa) coerenti con l'attività svolta che, avendo prevalentemente ad oggetto progetti di ricerca di carattere pluriennale, assorbe risorse in relazione ai tempi previsti nei bandi e allo stato di avanzamento dei progetti.
- La missione "istruzione scolastica", che assorbe come già evidenziato la maggior parte delle risorse assegnate al Ministero, evidenzia indici (97,6 per cento di capacità di impegno e 99 per cento di capacità di spesa) in linea con la natura corrente delle relative spese che assorbono il 95 per cento dello stanziamento. L'analisi dei dieci programmi di spesa – nell'ambito dei quali l'istruzione degli adulti e la istruzione post secondaria appaiono finanziariamente di modesta entità – conferma anche nell'esercizio 2009 la necessità di una maggiore coordinazione tra il programma "Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica" – nelle cui linee di attività si iscrivono gran parte degli interventi di contenimento della spesa e per il rilancio dell'efficienza e dell'efficacia della scuola – e l'assoluta preminenza dei programmi relativi alla istruzione prescolastica, elementare e secondaria inferiore e superiore, le cui risorse si riferiscono essenzialmente alla conduzione degli istituti scolastici statali e alla erogazione delle attività di insegnamento. Un ulteriore elemento di riflessione si riconduce inoltre alla graduale e costante diffusione, soprattutto nell'ambito del primo ciclo, degli istituti comprensivi che accorpano verticalmente e unitariamente scuole di ordini e gradi diversi, dall'infanzia alla secondaria di primo grado (nell'anno scolastico 2009-2010 gli istituti comprensivi hanno raggiunto le 3.872 unità, pari a circa il 37 per cento dei punti di erogazione). Si tratta di un'aggregazione che rende meno significativa e di più complessa gestione la ripartizione della missione tra i programmi relativi alla istruzione prescolastica, elementare e secondaria inferiore.

Quanto invece all'articolazione dei programmi per centri di responsabilità, l'analisi della struttura organizzativa evidenzia anche nell'esercizio 2009 alcune sovrapposizioni su cui avviare la riflessione in relazione alla disposizione, prevista nella recente legge di contabilità, che affida la realizzazione di ciascun programma ad un unico centro di responsabilità amministrativa, corrispondente all'unità organizzativa di primo livello dei Ministeri.

Si tratta di sovrapposizioni non derivanti dall'accorpamento avvenuto in attuazione della legge 121 del 2008, ma sostanzialmente interne ai programmi dell'istruzione scolastica. In tale ottica appare necessario definire, da un lato, i rapporti tra il Dipartimento per l'istruzione e il Dipartimento per la programmazione (e la gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali e per la comunicazione) e, dall'altro, i rapporti tra i Dipartimenti e gli Uffici scolastici regionali cui sono affidati i programmi più rilevanti (istruzione primaria, secondaria inferiore e secondaria superiore). La imputazione di tali programmi a tutti i centri di responsabilità è attualmente inevitabile, data la struttura decentrata del Ministero, ma suscettibile di una più approfondita valutazione. Ciò non solo, in relazione alle ampie competenze da attribuire alle Regioni, ma anche in relazione alle concrete linee di attività conseguenti all'attuale sistema di finanziamento delle scuole e della gestione accentrata del trattamento economico del personale scolastico. In tale direzione ulteriore elemento a favore di una gestione accentrata delle spese di personale proviene dalla entrata in vigore delle procedure per l'adozione di un cedolino unico comprensivo anche delle retribuzioni accessorie.

L'analisi finanziaria della missione conferma anche per l'esercizio 2009 la sottostima degli stanziamenti iniziali di competenza; sottostima accentuata dalle disposizioni concernenti le misure di razionalizzazione e contenimento della spesa previste nelle ultime manovre finanziarie che hanno determinato, in sede di previsione di bilancio, riduzioni per 447 milioni in base alla legge 133/2008 art. 60, comma 1 e accantonamenti per 346,5 milioni (40 milioni per l'istruzione e 306,5 per l'università ai sensi della legge 133/2008 art. 60, comma 10). Ulteriori riduzioni dello stanziamento sono intervenute in corso di esercizio per 26,6 milioni.

La sofferenza di alcuni stanziamenti - non compensata, attesa l'entità degli stanziamenti, con la rimodulazione delle risorse tra programmi ai sensi dell'art. 60, comma 3 della legge 133/2008 - ha richiesto l'integrazione di risorse per 43,6 milioni in sede di assestamento e 2.819,7 milioni con atto amministrativo¹⁵.

- La missione "istruzione universitaria" rappresenta il 15,4 per cento delle risorse iniziali del Ministero (oltre 8,5 miliardi) e si articola in tre programmi la cui gestione viene esaminata nella parte della Relazione dedicata alle politiche istituzionali. L'andamento finanziario evidenzia indici (99,8 capacità di impegno e 73,6 di capacità di spesa) coerenti con la natura prevalentemente corrente delle relative spese, l'80 per cento delle quali consistono in trasferimenti di risorse agli atenei.
- La missione 32 si riferisce a spese per i servizi istituzionali e generali delle amministrazioni e rappresenta appena lo 0,1 per cento delle risorse affidate al Miur. Si riferisce, in particolare, alle spese afferenti il Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, altre spese di personale e ad altre spese per acquisti di beni e servizi in quanto imputabili allo svolgimento di attività strumentali a supporto dell'Amministrazione a garanzia del generale funzionamento (gestione del personale, affari generali, gestione della contabilità, attività di informazione e comunicazione).
- La missione "Fondi da ripartire" - il cui ammontare stanziato è pari a 199 milioni e rappresenta lo 0,7 della missione - evidenzia una contenuta flessione rispetto al precedente esercizio in relazione alla riallocazione delle somme iscritte in bilancio sulla base delle norme che hanno previsto la loro istituzione.

¹⁵ Le integrazioni in termini di cassa ammontano a 1.116,4 milioni in assestamento e a 4.753,4 milioni per atto amministrativo. Le modifiche in assestamento riguardano: l'integrazione dell'autorizzazione di cassa, il riequilibrio degli stanziamenti per stipendi e oneri riflessi, l'integrazione del capitolo concernente il Fondo da ripartire per sopravvenute esigenze. Le modifiche con atto amministrativo riguardano in particolare: l'applicazione della legge 1/2009 (224 milioni), la reiscrizione dei residui perenti in conto capitale (531 milioni), l'applicazione dell'art. 7 quinquies del d.l. 5/2009, (260.000 milioni), applicazione CCNL del comparto scuola (1.519,4 milioni).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Missione	Programma	Stanziamento iniziale di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza (RGS)	Pagato competenza (RGS)	Pagato residui	Residui Finali Totali (Cdc)
004 L'Italia in Europa e nel mondo	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica	114.847.629,00	148.668.427,00	147.164.905,36	145.549.307,34	5.776.996,52	2.241.715,31
	Cooperazione in materia culturale	5.365.782,00	6.475.316,00	6.522.832,53	5.255.555,21	1.498.154,20	2.121.478,63
		120.213.411,00	155.143.743,00	153.687.737,89	150.804.862,55	7.275.150,72	4.363.193,94
	Ricerca scientifica e tecnologica applicata	252.818.493,00	374.410.911,00	373.132.184,55	39.090.689,43	220.060.517,31	818.061.285,69
017 Ricerca e innovazione	Ricerca scientifica e tecnologica di base	2.185.432.501,00	2.424.258.248,00	2.325.111.421,13	1.365.663.788,27	671.779.249,32	1.731.427.303,08
	Ricerca per la didattica	7.690.533,00	7.782.903,00	7.472.445,75	5.925.955,76	1.204.664,72	1.579.535,23
		2.445.941.527,00	2.806.452.062,00	2.705.716.051,43	1.410.680.433,46	893.044.431,35	2.551.068.124,00
	Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica	387.117.649,00	484.403.623,49	457.166.593,49	427.691.835,36	52.426.862,67	36.374.101,40
022 Istruzione scolastica	Istruzione prescolastica	4.194.059.522,00	4.441.187.672,00	4.366.933.806,23	4.344.768.034,17	18.625.853,32	43.225.664,45
	Istruzione post-secondaria	355.283,00	854.142,00	847.702,20	835.745,10	115.049,49	15.424,49
	Istruzione degli adulti	100.261,00	105.876,00	97.097,46	70.715,25	7.784,87	26.396,73
	Diritto allo studio, condizione studentesca	6.042.413,00	14.815.568,00	13.316.425,90	11.453.814,55	4.457.350,86	2.064.010,84
	Istituzioni scolastiche non statali	401.924.948,00	401.923.776,00	401.923.773,31	401.923.773,31	58.008.639,69	0,00
	Istruzione primaria	12.973.809.153,00	14.839.181.122,00	14.446.375.777,65	14.340.013.001,47	201.562.306,77	119.604.307,81
	Istruzione secondaria di primo grado	9.569.223.253,00	10.049.039.161,00	9.748.098.882,84	9.692.251.026,52	39.017.858,37	76.194.393,24
	Istruzione secondaria di secondo grado	16.243.994.299,00	15.783.470.999,41	15.502.331.618,86	15.295.695.136,52	163.184.000,01	289.161.163,79
	Interventi in materia di istruzione	120.000.000,00	120.000.000,00	119.999.999,98	117.784.725,98	0,00	2.215.274,00
		43.896.626.781,00	46.134.981.941,90	45.057.091.677,92	44.632.487.808,23	537.405.706,05	568.880.736,75
	Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	188.177.041,00	479.216.596,00	479.019.355,63	240.334.987,60	108.010.042,83	345.781.800,99
	Istituti di alta cultura	409.936.040,00	411.608.208,10	424.032.248,88	423.569.191,37	250.871,75	485.666,61
023 Istruzione universitaria	Sistema universitario e formazione post-universitaria	7.954.951.907,00	8.006.795.419,00	7.983.118.526,66	5.880.812.981,41	2.490.306.101,28	2.217.335.433,31
		8.553.064.988,00	8.897.620.223,10	8.886.170.131,17	6.544.717.160,38	2.598.567.015,86	2.563.602.900,91
032 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	14.218.155,00	19.466.675,00	19.323.096,54	18.513.831,64	1.028.202,16	1.069.917,73
	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	66.342.143,00	96.420.120,00	92.396.381,83	70.458.053,93	26.069.321,90	23.643.165,93
033 Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	80.560.298,00	115.886.795,00	111.719.478,37	88.971.885,57	27.097.524,06	24.713.083,66
		376.498.267,00	199.587.841,00	199.587.841,00	0,00	0,00	233.587.841,00
	totali	55.472.905.272,00	58.309.672.606,00	57.113.972.917,78	52.827.662.150,19	4.063.389.828,04	5.946.215.880,26

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

3.2. Eccedenze ed economie di spesa

Il consuntivo decisionale dell'esercizio finanziario 2009 presenta alcune eccedenze di spesa (340 mila euro sui residui, 13 milioni per la competenza e 11,9 milioni per la cassa) per le quali si dovrà proporre sanatoria legislativa al livello di UPB¹⁶. Considerando il rendiconto, nel suo complesso, si rilevano tuttavia economie di spesa per oltre 1.195,6 milioni sulla competenza e 339,9 milioni sui residui.

Nel consuntivo gestionale (per capitoli), a fronte di eccedenze in conto competenza per circa 43 milioni, si registrano economie di oltre 1.238,7 milioni dei quali ben 1.048 tra le spese fisse per il personale del comparto scuola. Le economie sul conto residui hanno interessato essenzialmente i fondi per gli investimenti nella ricerca scientifica (circa 180 milioni) e i contributi a favore delle università per gli oneri a carico dello Stato dei mutui contratti per gli investimenti.

Per ciò che concerne le cause che determinano le eccedenze, peraltro nettamente inferiori a quelle degli esercizi precedenti, si confermano i fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio gli stanziamenti alle effettive disponibilità¹⁷, tra cui la mancanza di efficaci raccordi tra le scritture contabili dell'amministrazione e quelle del Mef.

Vanno invece sottolineate nell'esercizio 2009 le rilevanti economie in conto competenza nell'ambito del personale del comparto scuola, il cui ammontare risulta ascrivibile in gran parte all'eccedenza delle risorse trasferite per il pagamento delle competenze e degli arretrati del CCNL stipulato nel 2009, quantificate dall'ARAN su una base di calcolo al 31 dicembre 2007 che non poteva registrare gli effetti delle manovre di contenimento avviate dal 2008. Ha inoltre influito su tale importo anche il ritardo nella stipula dei contratti con il personale docente a tempo determinato individuato alla chiusura dell'organico di fatto che, pur consentendo una minore spesa nell'ultimo trimestre dell'anno, ha comunque prodotto disagi all'avvio dell'anno scolastico 2009/2010.

3.4. La situazione debitoria

La ricognizione dei debiti pregressi del Miur (con esclusione del comparto scuola e università) relativi al biennio 2007-2008 ha determinato un'assegnazione pari a circa 40,5 milioni utilizzati per il 90 per cento, registrando economie di spese pari a circa 4 milioni per il venir meno del relativo fabbisogno.

Più complessa e nettamente superiore risulta invece l'esposizione debitoria delle scuole che richiede un consistente intervento ministeriale per far fronte ai rilevanti squilibri di bilancio emergenti dal monitoraggio effettuato sulla base dei bilanci consuntivi di oltre il 90 per cento degli istituti.

¹⁶ Le UPB interessate sono: la 1.2.1. del programma istruzione prescolastica; la 1.4.1. del programma istruzione secondaria di primo grado; la 2.2.1. del programma AFAM, la 4.2.1 del programma cooperazione culturale e scientifica, la 4.1.1. cooperazione in materia culturale.

¹⁷ Tra tali fattori si segnalano in particolare: la difficoltà di effettuare le stime degli arretrati corrisposti a seguito di ricostruzioni di carriera; la mancanza di una precisa informazione, nel sistema informativo del Ministero, del numero e della qualità dei contratti attivati dai dipendenti, dato che gli stessi possono essere inoltrati direttamente dalle scuole alle direzioni provinciali del Mef; la numerosità dei docenti di sostegno per i due anni scolastici interessati da un singolo esercizio finanziario; la difficoltà nel determinare il numero dei docenti a tempo determinato e le cessazioni dal servizio relativamente al secondo semestre dell'anno; il numero variabile dei dipendenti che si vede riconosciuta la possibilità di permanere in servizio oltre i limiti di età.

Malgrado le misure poste in essere nei precedenti esercizi¹⁸, si rileva, a fronte di un fisiologico avanzo di esercizio (80 milioni circa), un elevatissimo avanzo di amministrazione (2.308 milioni dei quali ben 1.789 milioni risultano vincolati). L'analisi aggregata di tale saldo evidenzia un fondo cassa al termine dell'esercizio (1.407,4 milioni) ampiamente sufficiente a coprire l'ammontare dei residui passivi (892,2 milioni). La situazione disaggregata evidenzia invece una forte criticità atteso che circa un terzo delle scuole presentano un eccedenza dei residui passivi sul proprio fondo cassa, pari nel complesso a 318,3 milioni che rappresenta un debito effettivo che occorre risanare. Accanto a tale debito, va inoltre considerato che la grande maggioranza delle scuole vanta nei confronti dello Stato un rilevante ammontare di residui attivi (circa 1.324,5 milioni¹⁹) risalenti anche ad esercizi precedenti. Trattandosi di risorse finalizzate ad attività non svolte, talvolta per destinare le risorse ad impegni inderogabili, oppure attuate ma con risorse provenienti da altre fonti, appare necessario individuare criteri oggettivi per ripianare le situazioni più rilevanti.

L'analisi delle principali voci di spesa di natura inderogabile - supplenze brevi, spese di funzionamento e spese per le pulizie - che hanno segnato nel tempo le maggiori variazioni ha consentito di quantificare le priorità finanziarie da soddisfare. Il confronto tra le risorse utilizzate nel 2009²⁰ (comunque inferiori al fabbisogno programmato) con quelle trasferite nel 2008²¹ e con quelle stanziare per il 2010²² evidenzia, da un lato, l'ammontare del debito accumulato dalle scuole nel 2008 (almeno 205 milioni per supplenze brevi e ore eccedenti e circa 200 milioni per spese di pulizie e funzionamento) e, dall'altro, la necessità di reperire per l'anno in corso ulteriori risorse per 320 milioni al fine di mantenere almeno la consistenza dei livelli di finanziamento del 2009 ed evitare nuovi squilibri.

Un utile supporto in tale direzione potrebbe derivare dall'attività dei revisori dei conti dei quali appare opportuno rafforzare il ruolo di analisi dei dati strutturali e finanziari delle scuole.

4. L'attività di programmazione e il servizio di controllo interno

Le attività poste in essere nell'anno 2009 dal servizio di controllo interno (SECIN) del Miur si riconducono, in primo luogo, al ciclo di pianificazione strategica e di formazione del bilancio di previsione 2009 con la predisposizione della nota preliminare e la direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione.

La nota preliminare detta le linee di intervento programmatico tracciate nel Dpef e nell'atto di indirizzo del Ministro e si articola in specifici obiettivi che i dipartimenti sono chiamati a realizzare. Gli interventi più significativi vengono correlati alla nuova struttura del bilancio con una operazione di connessione tra obiettivo e attribuzione finanziaria la cui dimensione ne condiziona l'effettiva realizzazione.

Il Miur, a fronte di 21 programmi, ha in particolare individuato 222 obiettivi dei quali 77 sono stati considerati obiettivi strategici e 145 obiettivi strutturali; per ciascun obiettivo,

¹⁸ In relazione al debito ascrivibile alla spesa per il pagamento della tassa sui rifiuti o della TIA - Tariffa di Igiene Ambientale, l'art. 33-bis del DL 248/2007 (convertito con la legge 31/2008) ha sollevato le scuole da tale onere a decorrere dal 2008; per quanto riguarda il debito maturato per gli esami di Stato, la legge 11 gennaio 2007, n. 1, e il successivo decreto legge 7 settembre 2007, n. 147, convertito con legge 25 ottobre 2007, n. 176, hanno aumentato lo stanziamento disponibile per adeguarlo al fabbisogno; relativamente alle supplenze brevi il problema è stato affrontato, da un lato, incrementando le risorse necessarie, e dall'altro, e introducendo, con il DL 147/2007 (convertito con legge 176/2007), una modifica normativa in base alla quale, a decorrere dal 1 settembre 2007, gli oneri retributivi spettanti al personale della scuola nominato in sostituzione del personale assente per motivi di maternità nonché di quello nominato per supplenze brevi e che si trova in congedo di maternità, nonché gli oneri relativi alle indennità di maternità non sono più a carico del bilancio delle istituzioni scolastiche ma iscritti nel bilancio del Ministero della pubblica istruzione e imputate ai capitoli di spesa concernenti le spese per le supplenze a tempo determinato.

¹⁹ Tale ammontare risulta dal saldo tra il fondo cassa, i residui passivi e l'avanzo vincolato.

²⁰ 677 milioni per le supplenze brevi; 579 milioni per le spese per le pulizie e 60 milioni (a fronte dei 120 normativamente previsti) per le spese di funzionamento.

²¹ 409 milioni per le supplenze brevi; 500 milioni per le pulizie e nulla per le spese di funzionamento.

²² 505 milioni per le supplenze brevi; 213 milioni per le pulizie e 60 milioni per le spese di funzionamento.

attraverso schede analitiche, sono stati definiti i risultati attesi, quantificate le risorse, indicati i centri di responsabilità ed infine previsti una serie di indicatori collegati agli obiettivi.

Gli obiettivi strutturali, di carattere prevalentemente annuale, sono ricollegabili all'azione ordinaria dell'amministrazione e rappresentano la quota più significativa degli stanziamenti di spesa.

Gli obiettivi strategici rispondono invece alle priorità politiche dettate dal ministro nell'atto di indirizzo e definiscono, più in particolare, gli interventi delineati nella manovra finanziaria e nella normativa collegata.

Si rileva inoltre lo sforzo di introdurre, per ciascun obiettivo, un set di indicatori volti a misurarne il grado di realizzazione. Sono stati a tal fine selezionati indicatori di realizzazione finanziaria, di realizzazione fisica, di risultato (*output*), di impatto (*outcome*) e indicatori di tipo binario (sì/no). Rispetto tuttavia ad un totale di 324 indicatori circa la metà sono meri indicatori finanziari mentre gli indicatori che dovrebbero misurare il risultato o l'impatto delle politiche avviate sono soltanto il 20 per cento (3 di impatto e 59 di risultato); tali indicatori sono inoltre spesso inadeguati a rappresentare i risultati in quanto di difficile interpretazione o non correttamente quantificati in quanto privi di un valore obiettivo.

Altro elemento da valutare concerne il loro numero che, pur coerente con la necessità di attribuire obiettivi specifici a tutti i centri di responsabilità, appare eccessivo specie con riferimento agli obiettivi di minor peso economico (il 15 per cento degli obiettivi si riferiscono a stanziamenti inferiori a 100 mila euro).

La necessità di rappresentare con maggior chiarezza il risultato che le politiche avviate si prefiggevano, suggerirebbe, da un lato, di concentrare l'attenzione su una serie di indicatori più stabili nel tempo e di maggior rilievo e, dall'altro, di individuare indicatori, anche finanziari, destinati a monitorare le principali determinati oggetto di intervento in sede di manovra annuale.

In tale direzione, nell'ambito degli obiettivi strategici, sembrerebbe opportuno misurare, accanto alle performance delle singole direzioni generali, gli effetti finali degli interventi programmati in termini di risparmi di spesa, di razionalizzazione del settore, di quantità e qualità del servizio erogato o di efficacia dei finanziamenti concessi (in termini ad esempio di progetti finanziati, di dottorati attribuiti, di borse di studio concesse, ecc.).

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, che ha ripreso integralmente le schede relative agli obiettivi e agli indicatori contenute nella nota preliminare, è stata redatta in coerenza con gli indirizzi per la programmazione strategica contenuti nella direttiva della Presidenza del Consiglio ed articolata secondo le linee guida fornite dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico delle Amministrazioni dello Stato.

Gli obiettivi, ridefiniti e finanziati, sono stati suddivisi in piani di azione assegnati alle singole direzioni generali; dei relativi obiettivi operativi è stato, poi, quantificato il peso (rispetto alle altre attività svolte dal centro di responsabilità), quantificata l'attività, definito l'impegno finanziario e indicato il periodo di realizzazione.

Rinviando ai singoli capitoli concernenti le missioni ed i programmi affidati al Miur l'analisi dei principali interventi programmati, si sottolinea in questa sede il richiamo effettuato dalla direttiva al raccordo tra il controllo di gestione e il controllo strategico e al valore riconosciuto all'attività di monitoraggio delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi programmati.

Quanto al primo aspetto la direttiva riconosce la necessità di dotarsi di un sistema di controllo di gestione che, monitorando le attività programmate, sia in grado di alimentare il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti.

Attualmente tuttavia sistema informativo relativo al controllo di gestione, già acquisito e sperimentato nell'ambito del Dipartimento per l'istruzione, non risulta ancora operativo in relazione alle necessità derivanti dal riaccorpamento dei due precedenti Ministeri.

Parimenti in ritardo, per le medesime ragioni, risultano le attività di monitoraggio del SECIN per il 2009 – previste nel mese di luglio e al termine dell'esercizio – che, rispetto alle analisi molto puntuali svolte nei precedenti esercizi nell'ambito del settore istruzione scolastica,

non hanno consentito le opportune segnalazioni al vertice politico circa i risultati e le criticità riscontrate, anche al fine di una eventuale riprogrammazione degli obiettivi.

Quanto infine alla procedura per la costituzione del nuovo organismo indipendente di valutazione previsto dal d.lgs. 150 del 2009, il Miur ha formulato, nei termini, la richiesta di parere alla Commissione²³, optando per una composizione collegiale in considerazione della complessità, dell'ampiezza e della specificità delle funzioni svolte e dell'assetto organizzativo centrale e periferico del Miur. L'OIV, nel rispetto del carattere multidisciplinare delle competenze e dell'esperienza acquisita, risulta composto di tre membri dei quali un membro interno di estrazione statistica e attuariale e due membri esterni di estrazione giuridico-amministrativa.

²³ La Commissione ha rilasciato il parere positivo con deliberazione n. 19 del 2010.

Il Ministero della salute

1. Premessa.

2. Analisi finanziaria: 2.1. Stanziamenti iniziali e definitivi. 2.2. Impegni e pagamenti. 2.3. Residui di stanziamento ed economie. 2.4. Alcune problematiche specifiche.

3. Aspetti organizzativi.

4. Controlli interni e programmazione.

1. Premessa.

Il Ministero della salute è stato istituito con legge 13 novembre 2009 n. 172. Nell'esercizio 2009 la gestione delle missioni e dei programmi del Ministero è stata ricompresa all'interno del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali secondo quanto disposto dalla legge 121/2008. Il rendiconto relativo all'esercizio 2009 si presenta, quindi, riferito unitariamente alle due amministrazioni che la recente legge torna a separare. Nonostante le due strutture siano, nei fatti, rimaste distinte nei compiti e nell'organizzazione (a novembre 2009 non era stato adottato un nuovo provvedimento di organizzazione) per quanto riguarda gli oneri relativi alle due Missioni trasversali, i Servizi istituzionali e generali alle amministrazioni pubbliche (n. 32) e i Fondi da ripartire (n. 33), la gestione è stata comune. Non è possibile ricostruire quindi la quota riferita alla gestione salute così da apprezzare la dinamica della spesa del 2009 in rapporto all'esercizio precedente (il 2008) in cui il rendiconto era stato presentato ancora in forma disgiunta. Ritenendo tuttavia utile fornire una rappresentazione della gestione 2009 più aderente possibile a quelle che sono le caratteristiche attuali delle strutture di governo, in questo capitolo si analizzano i risultati dell'esercizio guardando alla gestione del complesso dei capitoli relativi alla missione "Tutela della salute" e al programma "Ricerca per il settore della sanità pubblica e zoonofilattico" che sono (ed erano nel 2008) attribuiti in via esclusiva al Ministero della Salute. Si tratta di una scelta che consente di valutare gli andamenti gestionali di una quota consistente della spesa riconducibile alla attuale struttura di governo: nel 2008 gli stanziamenti relativi alle due missioni (20 e 17) rappresentavano il 94 per cento degli importi attribuiti al Ministero della salute. Tale scelta consente di fornire una valutazione degli andamenti del comparto anche in questo anno di transizione.

2. Analisi finanziaria

2.1. Stanziamenti iniziali e definitivi

Rispetto al precedente esercizio, gli stanziamenti iniziali di competenza per il 2009 diminuiscono (da 1.482,9 milioni del 2008 a 1.356,4 milioni del 2009). Tale andamento non trova conferma nei risultati definitivi: gli stanziamenti di competenza crescono di oltre il 35 per cento rispetto a quelli iniziali raggiungendo i 1.836 milioni, ben superiori ai 1.594,5 milioni ottenuti a consuntivo nel 2008. Uno scarto notevolmente superiore rispetto a quello rilevato usualmente¹ negli esercizi precedenti ma da ricondurre, essenzialmente all'incremento di risorse reso necessario da un evento eccezionale (l'acquisto di vaccini per la pandemia influenzale) che ha inciso sull'esercizio. Al netto di tale fabbisogno la variazione registrata tra versione iniziale e definitiva si dimezza (+17,4 per cento) e il dato definitivo risulta pressoché pari a quello registrato nel precedente esercizio.

Il 96 per cento degli stanziamenti definitivi è classificata come spesa corrente, mentre solo il 3,9 per cento (l'1 per cento nel 2008) sono spese in conto capitale². Il 37,7 per cento della spesa è costituita da trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, il 28,6 per cento da trasferimenti a famiglie ed istituzioni sociali, il 21,6 per cento da consumi intermedi (8,8 per cento nel 2008) e il 6,5 per cento da redditi da lavoro dipendente.

Guardando alle previsioni iniziali di competenza risultava non rimodulabile circa il 90 per cento della spesa. Tale quota si riduce considerevolmente ove si considerino gli importi definitivi: la percentuale non rimodulabile si riduce al 60,2 per cento. Un risultato connesso alle caratteristiche dei nuovi stanziamenti attribuiti, ma che deriva anche dal cambiamento di destinazione di parte degli stanziamenti iniziali. Le spese non rimodulabili infatti si riducono, dagli iniziali 1.215 milioni a 1.104 milioni. Un andamento da ricondurre soprattutto al passaggio da non rimodulabile a rimodulabile del "Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata, nonché di sperimentazioni in materia sanitaria" (capitolo 3392)³ appartenente alla missione 17.20 Ricerca per il settore della sanità pubblica e zooprofilattico.

Nei limiti previsti dall'art. 61 del DL 112/2008 (entro il 70 per cento di quella sostenuta nel 2007) è la spesa per il finanziamento degli organi collegiali, rispettato il limite per le spese per autovetture⁴ e ulteriormente ridotto il limite di spesa per incarichi di studi e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, rappresentanza, conformemente a quanto previsto dalla normativa. Per quanto riguarda le spese per campagne informative, convegni e relazioni pubbliche va tuttavia evidenziato che le iniziative intraprese con gli stanziamenti di bilancio sono state prevalentemente orientate a finanziare attività istituzionali e, quindi, fuori dai limiti fissati con il DL 112/2008, come precisato dalla R.G.S. con circolare n. 40 del 17 dicembre 2007.

¹ Gli scostamenti tra previsioni iniziali e definitive per i capitoli di funzionamento dipendono soprattutto da una sottostima degli stanziamenti iniziali, necessari per fronteggiare gli stessi oneri (canoni, utenze, acquisti, fitto di locali, automezzi, missioni, manutenzioni, ecc.). Vi è, pertanto, nel corso dell'anno l'esigenza di richiedere le necessarie integrazioni delle risorse finanziarie. Anche capitoli riguardanti il trattamento accessorio del personale hanno avuto l'attribuzione dei relativi stanziamenti in corso d'anno (lavoro straordinario, fondo produttività). Inoltre, per vari capitoli la ridefinizione degli stanziamenti è collegata alla riassegnazione delle somme provenienti dalle entrate (attività di valutazione, controllo, per campagne informative).

² Le spese in conto capitale riguardano prevalentemente contributi agli investimenti.

³ Il capitolo in questione viene ripartito, in relazione alle esigenze, tra i capitoli di bilancio concernenti: attività di ricerca IRCCS, attività di ricerca finalizzata, attività di ricerca corrente II.ZZ.SS.

⁴ Per le autovetture ai fini del rispetto dell'art. 1, comma 11, della legge finanziaria 2006, non si è tenuto conto della spesa sostenuta dai Carabinieri per la tutela della Salute (capitolo 3178) e per i veicoli di tipo commerciale e per il trasporto promiscuo.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1												
	Residui definitivi iniziali (RGS)	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanziamiento iniziale cassa	Stanziamiento definitivo di cassa	Impegni Totali (RGS)	Pagato totale (RGS)	Economie totali (Cdc)	Residui Finali Totali (Cdc)	Pagamenti Totali/Massa Spendibile %	Pagamenti Totali/Autorizz di Cassa %	Impegni Totali/Massa Impegnabile %
esercizio 2008 - valori in migliaia di euro												
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	18.950,5	93.398,8	99.723,2	93.498,8	118.445,8	105.052,8	116.251,8	10.407,5	3.565,9	97,96%	98,15%	105,34%
CONSUMI INTERMEDI	179.002,6	111.785,0	140.580,7	132.734,0	211.288,7	113.707,3	147.332,6	56.678,0	115.845,6	46,10%	69,73%	80,71%
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.265,1	6.177,1	6.472,8	6.177,1	7.737,9	6.020,1	6.437,9	1.528,4	168,5	83,20%	83,20%	93,01%
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	477.770,8	723.419,4	764.024,7	781.673,3	893.642,2	711.508,2	686.031,6	70.645,7	485.118,2	55,25%	76,77%	92,97%
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	195.423,2	520.092,4	547.804,0	540.092,4	582.541,2	541.447,2	345.052,8	12.013,0	413.276,6	46,43%	59,23%	98,84%
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	30,5	19.076,5	19.074,7	19.076,5	19.074,7	15.835,1	15.835,1	3.239,6	30,5	82,88%	83,02%	83,02%
ALTRE USCITE CORRENTI	39,5	0,0	630,1	0,0	669,6	630,1	39,5	0,0	630,1	5,90%	5,90%	100,00%
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	16.654,0	288,6	627,1	16.592,9	13.526,9	684,9	3.362,8	13.016,1	902,1	19,46%	24,86%	67,94%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	252.648,2	8.500,0	15.448,4	164.002,0	157.604,3	15.443,7	91.438,4	67.528,5	109.129,7	34,11%	58,02%	99,97%
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	994,3	119,0	119,0	119,0	1.113,3	1.093,7	1.093,7	19,6	0,0	98,24%	98,24%	98,24%
TOTALE	1.142.778,7	1.482.856,7	1.594.504,5	1.753.966,0	2.005.644,5	1.511.423,0	1.412.876,1	235.076,4	1.128.667,2			
esercizio 2009 - valori in migliaia di euro												
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	18.582,9	112.995,5	118.828,2	112.995,5	134.331,6	125.016,5	125.653,5	9.308,8	6.241,1	91,44%	93,54%	105,21%
CONSUMI INTERMEDI	113.105,1	74.802,9	396.672,0	79.665,9	555.577,4	392.112,4	205.498,3	29.987,2	274.301,8	40,31%	36,99%	98,82%
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.196,2	7.305,8	7.509,4	7.305,8	8.545,1	7.001,0	6.895,5	1.568,3	282,4	79,21%	80,70%	93,23%
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	555.767,0	668.846,2	692.481,6	668.846,2	911.219,3	748.785,1	629.877,3	60.503,0	557.868,3	50,46%	69,12%	108,13%
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	413.276,6	465.999,2	524.594,7	465.999,2	550.640,4	515.516,6	336.074,0	165.810,0	448.285,4	35,83%	61,03%	98,27%
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	30,5	19.614,4	19.552,0	19.614,4	19.552,0	17.357,3	17.357,3	2.194,7	30,5	88,64%	88,77%	88,77%
ALTRE USCITE CORRENTI	630,1	0,0	2.847,4	19,0	3.477,4	1.986,0	455,0	861,3	2.161,1	13,08%	13,08%	69,75%
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	252,2	201,7	771,5	201,7	972,1	297,6	422,6	0,0	601,1	41,28%	43,47%	33,26%
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	109.129,7	6.566,1	68.416,1	46.566,1	113.664,1	50.138,2	93.946,1	54.887,9	28.711,7	52,91%	82,65%	73,28%
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,0	82,0	4.217,7	82,0	4.217,7	3.923,1	3.854,3	4,6	358,8	91,38%	91,38%	93,01%
TOTALE	1.211.970,4	1.356.413,7	1.835.890,5	1.401.295,7	2.302.197,2	1.862.133,8	1.420.033,8	325.126,0	1.318.842,2			

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 2

	Residui definitivi iniziali (RGS)	Stanziamiento iniziale di competenza	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanziamiento iniziale cassa	Stanziamiento definitivo di cassa	Impegni Totali (RGS)	Pagato totale (RGS)	Economie totali (Cde)	Residui Finali Totali (Cde)
variazioni assolute 2008-2009 - valori in migliaia di euro									
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-367,5	19.596,7	19.105,1	19.496,7	15.885,8	19.963,7	9.401,7	-1.098,7	2.675,2
CONSUMI INTERMEDI	-65.897,5	-36.982,2	256.091,3	-53.068,2	344.288,8	278.405,1	58.165,7	-26.690,8	158.456,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	-68,9	1.128,7	1.036,6	1.128,7	807,2	980,9	457,6	39,9	114,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	77.996,2	-54.573,1	-71.543,1	-112.827,1	17.577,1	37.276,8	-56.154,3	-10.142,7	72.750,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	217.853,4	-54.093,2	-23.209,3	-74.093,2	-31.900,7	-25.930,6	-8.978,8	153.797,0	35.008,7
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	537,9	477,4	537,9	477,4	1.522,2	1.522,2	-1.044,9	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI	590,6	0,0	2.217,3	19,0	2.807,9	1.356,0	415,5	861,3	1.531,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	-16.401,8	-87,0	144,4	-16.391,3	-12.554,8	-387,2	-2.940,3	-13.016,1	-301,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	-143.518,5	-1.933,9	52.967,7	-117.435,9	-43.940,2	34.694,5	2.507,7	-12.640,5	-80.418,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-994,3	-37,0	4.098,7	-37,0	3.104,4	2.829,4	2.760,6	-15,0	358,8
TOTALE	69.191,7	-126.443,1	241.386,0	-352.670,3	296.552,7	350.710,8	7.157,7	90.049,6	190.175,0
variazioni 2008-2009 - valori percentuali									
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-1,9	21,0	19,2	20,9	13,4	19,0	8,1	-10,6	75,0
CONSUMI INTERMEDI	-36,8	-33,1	182,2	-40,0	162,9	244,8	39,5	-47,1	136,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	-5,4	18,3	16,0	18,3	10,4	16,3	7,1	2,6	67,6
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	16,3	-7,5	-9,4	-14,4	2,0	5,2	-8,2	-14,4	15,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	111,5	-10,4	-4,2	-13,7	-5,5	-4,8	-2,6	1.280,3	8,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	2,8	2,5	2,8	2,5	9,6	9,6	-32,3	0,0
ALTRE USCITE CORRENTI									
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	-98,5	-30,1	23,0	-98,8	-92,8	-56,5	-87,4	-100,0	-33,4
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	-56,8	-22,8	342,9	-71,6	-27,9	224,7	2,7	-18,7	-73,7
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-100,0	-31,1	3.444,3	-31,1	278,8	258,7	252,4	-76,3	
TOTALE	6,1	-8,5	15,1	-20,1	14,8	23,2	0,5	38,3	16,8

Le dotazioni iniziali di bilancio per l'anno 2009 hanno tenuto conto anche delle riduzioni previste dall'art. 1, comma 507, della legge finanziaria 2007. Sono stati accantonati e resi indisponibili 14,2 milioni tutti relativi a trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche quasi esclusivamente di parte corrente⁵

Di limitato ammontare risultano le assegnazioni avvenute per ripianare le situazioni debitorie esistenti: si tratta di 2,6 milioni destinati dal DMT n. 21945 a estinguere i debiti sorti al 31 dicembre 2007⁶, e 2,4 milioni di euro con il successivo DMT n. 102146, per i debiti al 31 dicembre 2008⁷. In entrambi i casi le assegnazioni sono in prevalenza per spese correnti ed in particolare per consumi intermedi. L'Amministrazione ha segnalato che alcuni limitati debiti pregressi sono stati regolarizzati a carico degli stanziamenti di competenza, per garantire la continuità dei servizi ed evitare l'insorgenza di contenziosi con aggravio di ulteriori costi. È stato, tuttavia, assicurato che tale ricorso non ha dato luogo ad ulteriori debiti pregressi.

Per quanto concerne, invece, gli oneri latenti nel 2009 gli stessi sono costituiti quasi esclusivamente da somme che l'Amministrazione deve restituire alle sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato, avendo fatto ricorso all'emissione di speciali ordini di pagare in conto sospesi di tesoreria per far fronte a debiti inderogabili derivanti da sentenze esecutive a favore dei beneficiari della legge n. 210/1992. Si tratta di somme che si sono rese necessarie per i pagamenti dovuti a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. Il ricorso a tali anticipazioni, non reintegrate nell'anno, è dovuto alla dichiarata "in capienza" rispetto alle necessità delle somme disponibili nel capitolo cap. 2409. Va tuttavia osservato che, a consuntivo, a valere sulle somme iscritte nel capitolo (come totale dei due articoli in cui è ripartito) risultavano economie per 11,4 milioni.

In forte crescita tra il bilancio iniziale e quello definitivo anche gli stanziamenti di cassa, che passano da 1.401 ad 2.302 milioni (+64 per cento). Oltre ai consumi intermedi (che aumentano da 79 ad oltre 556 milioni), sono i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e i contributi agli investimenti ad aumentare rispetto ai valori iniziali rispettivamente del 36 e del 66 per cento.

Mentre nella previsione iniziale, gli stanziamenti di cassa conoscevano una netta flessione rispetto al dato del 2008 (-20,1 per cento), a consuntivo gli stanziamenti risultano superiori di poco meno del 15 per cento. Contribuiscono alla variazione complessiva sia le integrazioni disposte con atto amministrativo (oltre 700 milioni guardando ai capitoli relativi alle missioni considerate) sia quelle previste con il provvedimento di assestamento (circa 190 milioni)..

2.2. Impegni e pagamenti

La crescita degli stanziamenti si ripercuote anche sull'aumento degli impegni totali che passano dai 1.511,4 milioni del 2008 ai 1.862 milioni del 2009. Un aumento che in valore assoluto eccede quello rilevato per gli stanziamenti e indica per l'anno un'accelerazione della fase di impegno. Si tratta di una crescita che riguarda soprattutto i consumi intermedi.

Conferma di tale andamento si ha dall'esame dell'indice impegni su massa impegnabile: per i consumi intermedi si passa dall'80,7 per cento del 2008 al 98,8 per cento del 2009, in crescita anche i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche.

Nonostante il forte aumento delle autorizzazioni di cassa sia in sede di assestamento che con le note di variazione, i pagamenti complessivi dell'esercizio si riconfermano sui livelli assoluti dello scorso anno. Al netto delle somme destinate ai pagamenti dei vaccini per la

⁵ Si tratta dei cap. 3412 - Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ecc. per € 210.415; cap. 3413 - Contributo straordinario LILT per € 169.924; cap. 3443 - Fondo funzionamento ISS per € 6.032.134; cap. 3447 - Fondo funzionamento ISPEL per € 3.750.480; cap. 3453 - Contributo CRI per € 1.758.818; cap. 3457 - Contributo funzionamento AGENAS per € 223.838; cap. 3458 Fondo funzionamento AIFA per € 2.081.435; cap. 7230 - Fondo spese di investimento AIFA per € 4.645

⁶ In particolare, con DMT n. 21945 sono stati stanziati 2.378.204 euro sui capitoli 2017, 3178 e 1263.

⁷ In particolare, con DMT n. 102146 sono stati stanziati sui capitoli. 1081, 1263, 2016, 2017, 3016, 3017, 3178, 5100.

Pandemia influenzale (circa 84 milioni contro gli oltre 250 autorizzati e i 248 impegnati) il volume dei pagamenti si riduce in misura significativa passando dai 1.413 milioni del 2008 ai 1.336 del 2009.

Sono interessate da questo andamento le principali voci di spesa. Il rapporto tra pagamenti totale e autorizzazioni di cassa si riduce nel caso dei consumi intermedi (dal 69,7 al 37 per cento), dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (dal 76,7 al 69,1 per cento). Limitata la crescita (dal 83 al 89 per cento) nel caso dei trasferimenti correnti alle famiglie.

Nel complesso i pagamenti su massa spendibile si riducono dal 51,6 al 46,6 per cento: in flessione tutte le principali categorie di spesa (consumi intermedi, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali); in aumento invece il rapporto nel caso dei contributi agli investimenti e trasferimenti correnti all'estero.

Nel complesso lo sforzo operato per un'accelerazione dei pagamenti sembra aver ottenuto solo limitati risultati.

2.3. Residui di stanziamento ed economie

Alla chiusura dell'esercizio 2009 i residui di stanziamento erano pari a 12,8 milioni di cui 12 relativi alla reiscrizione di residui passivi perenti. Si tratta di somme da assegnare alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri abitati (capitolo 7111 per circa 3,3 milioni); da erogare alle Regioni e Province autonome per la realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa (capitolo 7130 per circa 5,6 milioni) e, infine, da trasferire a enti di ricerca (capitolo 7211 per circa 2,5 milioni). Tali importi sono stati reiscritti in bilancio; risultano tuttavia non impegnati e a fine esercizio costituiscono residui di stanziamento mantenuti in bilancio.

Dal consuntivo sono risultate nel 2009 economie per oltre 325 milioni (235 milioni nel 2008) di cui 287,9 provenienti da residui (136,3 milioni nello scorso esercizio) e 37,2 in conto competenza. Una parte consistente di tali economie in c/competenza corrisponde alle quote definitivamente rese indisponibili ai sensi del citato comma 507 della legge finanziaria 2007 (i capitoli di bilancio interessati sono stati riportati in precedenza).

Nel caso delle economie in c/residui si tratta per la gran parte di somme andate in perenzione amministrativa. Tra gli importi maggiori quelli relativi alle transazioni da stipulare con soggetti talassemici per il risarcimento dei danni causati da trasfusioni (150 milioni – capitolo 2401), per la ricerca oncotecnica (29 milioni - capitolo 3398), per assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione dell'assistenza nei grandi centri urbani (28,3 milioni capitolo 7111). Vanno segnalati infine alcuni capitoli che pur presentando importi ridotti hanno fatto registrare la percentuale più alta di economie rispetto alla competenza definitiva: si tratta dei rimborsi alle regioni per accertamenti sanitari agli operatori italiani in Bosnia - Herzegovina e Kosovo (capitolo 2371), delle assegnazioni alle regioni per assistenza psicologica alle vittime del terrorismo e ai familiari (capitolo 2408), delle somme da erogare al Cinsedo (capitolo 2450) e delle spese di funzionamento di consigli comitati e commissioni (capitolo 3125).

2.4. Alcune problematiche specifiche

Le spese sostenute dal Ministero della salute riguardano prevalentemente le convenzioni con le Università, gli Istituti di Ricerca e le Regioni in materia di ricerca scientifica, gli indennizzi per gli emotrasfusi, le campagne pubblicitarie di informazione su argomenti di sanità pubblica, i trasferimenti alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di prevenzione sanitaria, i trasferimenti per il funzionamento degli enti vigilati, i rimborsi di spese sanitarie per quei cittadini che si trovano temporaneamente all'estero oltre alle spese di funzionamento dello stesso Ministero sia a livello centrale che periferico.

Negli ultimi anni, gli accreditamenti emessi a favore dei funzionari delegati dell'Amministrazione, sempre più frequentemente, sono stati oggetto di accantonamenti e sospensioni presso le Tesorerie provinciali dello Stato a seguito di atti di pignoramento,

riferibili - in gran parte - ad indennizzi e risarcimenti dovuti ai sensi della legge n. 210/1992 a soggetti danneggiati da vaccinazioni, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. Sul punto, è da evidenziare che, pur avendo l'art. 1, comma 294, della legge finanziaria del 2006 (legge n. 266/2005), sottratto alle procedure esecutive i fondi messi a disposizione dei funzionari delegati dell'ex Ministero della salute, la problematica è però rimasta di fatto insoluta in quanto la predetta disposizione non conteneva anche il divieto esplicito di accantonamento preventivo di somme da parte delle Sezioni della Banca d'Italia.

Per evitare difficoltà nella gestione degli uffici periferici e garantire la disponibilità dei fondi loro destinati, è stata estesa già dal 2007 agli Uffici periferici la possibilità di utilizzare alcune forme di pagamento proprie dell'Amministrazione centrale, facendo ricorso a quanto previsto dalla legge 17 agosto 1960, n. 908.

Tale legge stabilisce, infatti, che gli uffici periferici delle Amministrazioni statali, nell'esercizio delle attribuzioni decentrate, possono provvedere, previa assegnazione delle relative risorse da parte degli uffici centrali, al pagamento delle conseguenti spese mediante la diretta emissione dei titoli di spesa sottoposti al controllo preventivo delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Problemi di gestione ed organizzative (oltre che di leggibilità del bilancio) sono posti, infine, dalla crescente rilevanza, a partire dal bilancio 2007, dei c.d. "macro - capitoli", aggregazione di più capitoli, per consentire maggiore flessibilità nella gestione delle risorse. Ogni piano gestionale, all'interno di ciascun "capitolone", costituisce una componente autonoma, con cassa e competenza propria, e, in alcuni casi, sono gestiti da Uffici o Direzioni Generali diverse con inevitabili, conseguenti problemi gestionali.

3. Aspetti organizzativi

Il decreto legge 16 maggio 2008 n. 85 convertito con integrazioni e modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 121 che ha previsto l'istituzione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha prefigurato la definizione di un nuovo assetto organizzativo finalizzato a garantire una direzione unitaria delle materie oggetto di intervento dell'amministrazione. Come specificato nella nota preliminare dello Stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per il 2009, il Dicastero unificato aveva provveduto a diramare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri uno schema di decreto di riorganizzazione di riorganizzazione. Un ridisegno che teneva conto delle misure di razionalizzazione in materia di organizzazione e di personale previste dall'articolo 74 del DL 112/2008. In attesa del perfezionamento di questo nuovo provvedimento di organizzazione (e contando sul differimento del termine per l'applicazione delle riduzioni degli assetti organizzativi previsti dalla DL 112/2008 al 31 maggio 2009 disposto dal DL 207/2008) hanno continuato ad esplicare i propri effetti i previgenti decreti di organizzazione degli ex Ministero del lavoro e della previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale (rispettivamente Dpcm 30 marzo 2007 "Ricognizione delle strutture e delle risorse dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale" e d.P.R. 28 marzo 2003 n. 129 e successive integrazioni e modificazioni recante il regolamento di organizzazione del Ministero della salute).

Va tuttavia considerato che lo stato di previsione del ministero e la relativa nota preliminare hanno anticipato il funzionamento della struttura dipartimentale prefigurata nel riassetto organizzativo. Pertanto il bilancio di previsione e il Consuntivo vedono l'accorpamento dei 4 dipartimenti del ministero della salute in due dipartimenti: uno della qualità, dell'innovazione e della prevenzione ed uno della sanità pubblica e veterinaria degli alimenti e delle professioni sanitarie.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del 27 marzo 2009 fa riferimento invece ai centri di responsabilità previgenti mantenendo distinti i 4 Centri di Responsabilità amministrativa. Struttura mantenuta in attesa del nuovo assetto organizzativo anche nella organizzazione assunta con la istituzione del Ministero della salute con la legge del 13 dicembre scorso.

Rispetto alle previsioni di cui alla legge 196 del 2009, art. 21, comma 2 e dell'art. 40, comma 2, lett b, n. 2, solo la realizzazione di un programmi è affidata a più di un centro di responsabilità amministrativa. L'Amministrazione dovrà dunque tener conto delle previsioni appena richiamate, unitamente alle disposizioni di cui alla legge n. 69 del 2009 e al decreto legislativo n. 150 del 2009, nell'attuazione di una complessiva riforma della struttura organizzativa del Ministero non ancora varata.

4. Controlli interni e programmazione

Il Servizio di controllo interno (SECIN) 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, al fine di verificare l'effettiva attuazione delle scelte previste dagli atti di indirizzo politico.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 27 marzo (e rimodulata il 1° settembre 2009), ha individuato 53 Programmi operativi, di cui 3 interdipartimentali, 17 del Dipartimento della qualità, 10 del Dipartimento dell'Innovazione, 15 del Dipartimento della prevenzione e della comunicazione, 8 del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti. I programmi operativi descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi strategici /strutturali nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale. Relativamente al comparto salute il Ministro ha individuato 20 obiettivi perseguibili per l'anno 2009. Ogni programma operativo indica le strutture interessate, le risorse di personale coinvolte e i tempi di realizzazione, ma non specifica la ripartizione delle risorse finanziarie che sono state distinte solo per programma.

Nel 2010 è stato completato il monitoraggio della direttiva 2009 che non segnala ritardi di rilievo nella realizzazione dei programmi previsti.

In conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla costituzione, a decorrere dal 30 aprile 2010, dell'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.

Le politiche

Il lavoro

- 1. La missione politiche per il lavoro - Analisi finanziaria:** *1.1. Programma 1 “Regolamentazione e vigilanza del lavoro”: 1.1.1. Il “Libro unico del lavoro”. 1.2. Il programma 6 “Reinserimento lavorativo e sostegno all’occupazione e sostegno al reddito”.*
- 2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche.** *2.1. I capitoli fondo.*
- 3. La governance sulle “Agenzie tecniche”, in particolare su “Italia Lavoro S.p.A.”.**
- 4. L’impatto della “missione 32” sul bilancio del Lavoro.**
- 5. Considerazioni conclusive.**

1. La missione politiche per il lavoro - Analisi finanziaria

Le politiche per il lavoro hanno assunto sempre maggior valore in un contesto che non aveva ancora metabolizzato l'emergenza economica e si trova ora a considerarne la sua persistenza in un arco temporale ben più lungo rispetto alle previsioni. Pertanto, va considerato come gli interventi abbiano assunto una notevole ampiezza, soprattutto nell'ambito degli ammortizzatori sociali.

Certamente una svolta nella strategia adottata è stata quella di coniugare l'area delle politiche attive e passive del lavoro con la creazione del fondo per la formazione e l'occupazione.

Ciò è stato possibile anche per la concertazione con gli enti locali che ha consentito di varare interventi complessi nei quali sono presenti iniziative di formazione che, come tali hanno reso ammissibile la confluenza di risorse provenienti dal fondo sociale europeo, così come dal fondo per aree sottoutilizzate (FAS).

In un ambiente che chiede da tempo una riforma degli ammortizzatori sociali, viene quindi a realizzarsi una più adeguata interazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, proprio al fine di affrontare adeguatamente la crisi economica.

Al tempo stesso, sono migliorati i risultati dell'attività ispettiva, sia riferita alla lotta al lavoro “sommerso” sia alla sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro, come risulta dall'approfondimento che viene fatto in relazione.

Si tratta di temi fortemente sinergici sui quali è importante tenere alto il livello di attenzione di tutti gli attori a vario titolo coinvolti.

Una prima analisi è quella che attiene agli andamenti finanziari del 2009 raffrontati con quelli del 2008 e del 2007.

MISSIONE 26 - POLITICHE PER IL LAVORO*(migliaia di euro)*

Prg	Descrizione	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	Regolamentazione e vigilanza del lavoro							
	2007	13.953,00	18.615,00	0,566	12.290,00	15.389,00	11.709,00	12.314,00
	2008	9.975,75	66.143,43	3,002	64.785,61	70.566,68	15.074,30	55.504,31
	2009	66.353,73	73.124,79	3,319	72.600,59	116.539,68	50.510,79	85.806,06
3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione							
	2007	1.208.167,00	1.473.222,00	44,808	1.330.939,00	1.469.180,00	1.280.753,00	1.026.152,00
	2008	2.407.422,30	2.135.394,69	96,930	2.181.517,77	2.353.323,06	2.102.257,59	2.305.957,68
4	Sostegno al reddito							
	2007	1.150.544,00	1.501.953,00	45,682	1.362.734,00	1.492.501,00	1.292.492,00	1.002.030,00
	2008	11.396,00	1.310.079,00	0,059	1.111.175,00	1.315.075,00	972.089,00	292.053,00
5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro							
	2007	473.344,00	294.053,00	8,944	234.096,00	295.454,00	211.739,00	396.332,00
	2008	3.054,00	172.121,00	0,008	136.398,00	182.165,00	62.259,00	95.615,00
	2009	95.615,26	129.564,20	3,967	71.383,41	129.569,49	59.357,44	160.701,39
6	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito							
	2009	3.589.034,98	3.063.188,17	93,794	4.039.385,58	4.782.855,77	3.133.246,07	3.178.013,37
	tot missione 2007	2.846.008,00	3.287.843,00	100,00	2.940.059,00	3.272.524,00	2.796.693,00	2.436.828,00
	tot missione 2008	2.417.412,51	2.203.020,31	100,00	2.247.550,95	2.425.386,97	2.118.366,24	2.361.849,66
	tot missione 2009	3.751.003,97	3.265.877,16		4.183.369,58	5.028.964,93	3.243.114,30	3.424.520,82

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

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

Per quanto attiene al programma 1, sul quale la relazione si diffonde, non può che ribadirsi che per i motivi segnalati in altra parte della relazione le risorse di cui il programma dispone sono scarsamente significative in quanto in gran parte il costo del personale è presente nella missione 32.

Fatte queste considerazioni e tenendo conto che più Direzioni generali (non C.d.R. per il bilancio 2009) sono coinvolte in detto programma (Mercato del Lavoro, Tutela e attività ispettiva) si deve constatare che i residui sono aumentati sensibilmente sia nel triennio passando da 12,31 milioni di euro nel 2007 a 55,50 milioni nel 2008 per raggiungere gli 85,81 milioni di euro del 2009 sia nel rapporto con i residui iniziali (66,35 milioni).

Tale andamento non è del resto giustificato dall'incremento degli stanziamenti, abbastanza moderato: da 66,14 a 73,12 milioni. In effetti, i pagamenti totali appaiono più elevati rispetto al precedente esercizio (50,51 milioni rispetto a 15,1), ma piuttosto limitati se rapportati agli impegni (72,60 milioni) e, soprattutto, alle consistenti autorizzazioni di cassa che, riguardando anche i residui, hanno raggiunto il livello di 116,54 milioni.

Si mantiene l'avviso che una spiegazione al riguardo può rinvenirsi in un'attività di regolazione incentrata, oltre che su normative di dettaglio delle quali si parla in relazione, su atti prevalentemente provenienti dall'indirizzo politico e dalla Direzione per l'attività ispettiva, mentre non si rinviene una particolare dinamica nelle altre Direzioni oggetto di prossimo accorpamento (Tutela e Mercato del lavoro).

Va sottolineato che sono stati unificati nel programma 6 il "reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" ed il "sostegno al reddito", in precedenza Programmi 3 e 4, ai quali corrisponde in particolare il fondo per la formazione e l'occupazione. Pertanto, nel confermarsi la mera virtualità di un'articolazione su due programmi delle risorse del fondo, si propongono

considerazioni che vengono successivamente affinate nelle analisi concernenti il programma 6 e la dinamica contabile. In questa sede, può evidenziarsi, sia l'incidenza del programma sull'intera missione, pari al 93,79 per cento sia la diminuzione dei residui totali rispetto a quelli iniziali da 3.589 a 3.178 milioni.

Positivo appare quindi l'andamento del 2009 pur in presenza della consistente massa dei residui, poiché il livello di pagamenti sugli impegni è piuttosto elevato (2.796,70 milioni su 2.940,06).

Per quanto attiene alla missione nel suo complesso non mutano le predette indicazioni per l'assoluta marginalità delle risorse attestate oltre che sul programma 1 di cui si è detto, sul programma 5 relativo ai "servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro" che peraltro indica un consistente aumento dei residui finali rispetto a quelli iniziali (da 95,61 milioni a 160,70).

1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

La Corte ha concluso l'indagine, la cui relazione conclusiva è stata approvata con la Del. 16/2009/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, sull'"Attività ispettiva del Ministero del lavoro: analisi dell'evoluzione delle funzioni sul territorio e dei risultati conseguiti nel contrasto al lavoro nero ed irregolare e per l'emersione del sommerso"; è in tale contesto che è stato effettuato un approfondimento molto esteso sulla materia che, nella nuova classificazione di bilancio, corrisponde al programma su "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".

Si richiamano, pertanto, le osservazioni formulate in tale sede così come le valutazioni e le raccomandazioni della Corte, che hanno trovato riscontro nell'attività successiva dell'Amministrazione, e nell'informativa dalla medesima fornita alla Corte in conformità con le disposizioni originarie dell'art. 3, comma 6 della legge n. 20/1994, e con quelle successive: il comma 172 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006) ed il comma 64 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

L'indagine ha consentito di approfondire un contesto estremamente complesso perché complessa è l'area nella quale si svolge l'attività degli Ispettori del lavoro, non limitandosi al profilo "giuslavoristico e previdenziale", ma riguardando, in termini sempre più consistenti, il profilo della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro.

Le norme intervenute hanno mostrato nella loro applicazione, criticità sia per la tendenziale combinazione tra le due materie sopra indicate, nodo che, ad avviso della Corte, merita la particolare attenzione del Legislatore, sia per l'impatto, rivelatosi non ancora rispondente alle aspettative degli istituti peculiari, introdotti dal d.lgs. n. 124 del 2004, che aveva la finalità di razionalizzare l'attività ispettiva, anche mediante l'utilizzazione di nuovi strumenti in grado di renderla maggiormente incisiva.

Il tentativo di rivitalizzare e di incrementare l'utilizzazione di questi strumenti, sottolineando il nuovo approccio che si intende dare all'attività ispettiva, con una maggiore attenzione ai profili della prevenzione e dell'assistenza collegati a quelli di una programmazione delle ispezioni mirata alle gravi irregolarità ed alla lotta al lavoro nero, ha trovato nell'attività di regolazione momenti di particolare rilievo¹.

¹ Infatti, dal 2004 ad oggi gli interventi di regolazione in materia sono decisamente numerosi ed i più recenti, che hanno riguardato in particolare l'istituto della "Sospensione", approfondito in relazione, sono la direttiva del Ministro del 18 settembre del 2008 e la circolare n. 30 del 12 novembre 2008 del Direttore generale per l'attività ispettiva. Va fatto anche riferimento all'applicazione dell'istituto dell'Interpello, ora centralizzato, che esso stesso produce nei suoi esiti ulteriori indicazioni applicative.

In realtà, tale fenomeno è sintomatico di un sistema nel quale sono state introdotte frequenti modificazioni normative la cui collocazione sistematica ha, di volta in volta riguardato:

- l'ambito giuslavoristico e previdenziale per tutto il contesto del richiamato d.lgs. n. 124/2004, nella nuova ottica alla quale si è fatto cenno;
- quello della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, come nel caso della previsione della "Sospensione", prima del solo cantiere e poi per tutte le attività imprenditoriali (disciplinata dalla legge n. 248/2006 e dal combinato-disposto della legge delega 123/2007 e del d.lgs. n. 81/2008), che ha riguardato specificamente l'esistenza di lavoratori in nero in misura pari o superiore al 20 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;

Il particolare spessore delle “novelle” normative ha determinato un’attenzione ai risultati che non prescindesse da quelli specificamente riferibili all’applicazione dei cosiddetti “Istituti peculiari”². A maggior ragione in considerazione degli scarsi risultati ottenuti dai più recenti Piani di emersione del sommerso previsti dalla legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), con 3.902 regolarizzazioni, 1.845 istanze accolte a fronte di 4.625 presentate e 2.157 ancora in istruttoria.

Il rapporto tra i risultati 2008 e quelli del 2007, non era apparso particolarmente positivo³, tanto da sottolineare l’esigenza di un impegno dell’Amministrazione ad individuare, sulla base di un efficace monitoraggio, le ragioni di scostamenti sensibili sul piano geoeconomico degli indicatori che vanno dalle aziende irregolari ai lavoratori irregolari ed “in nero”, nel raffronto dei dati 2008 su quelli 2007.

L’analisi effettuata su base regionale, infatti, pur segnalando la concentrazione delle patologie su alcune regioni rispetto ai dati complessivi nazionali, ha evidenziato alcune discrasie tra il livello dei recuperi contributivi e dei premi evasi rispetto al significativo aumento delle irregolarità ed in particolare dei lavoratori totalmente in nero.

Lo specifico approfondimento che ha riguardato le Conciliazioni monocratiche, le Diffide accertative per i crediti patrimoniali e che ha tenuto nel debito conto le peculiarità di detti istituti, consente di sottolineare come, anche in questo caso, sia obiettivamente difficile rinvenire spiegazioni attendibili sui diversi andamenti su base regionale.

Diverso è il discorso sulle motivazioni che inducono all’utilizzazione di detti istituti. Infatti la constatazione che le prime abbiano un significativo livello di successo se preventive e non altrettanto se contestuali induce a ritenere che abbiano peso due elementi: il primo costituito dalla possibilità di evitare l’accesso ispettivo ed il secondo legato a situazioni condivise da altri lavoratori. Tale elemento vale anche per le Diffide accertative per i crediti patrimoniali, ma incontra, da un lato la difficoltà di rinvenire crediti certi ed esigibili e, dall’altro, quella di ricevere effettiva soddisfazione da un’azienda in difficoltà economica.

Va sottolineato, al riguardo - anche in base alla ribadita efficacia dell’utilizzazione della “Diffida” (circa 16 milioni di euro di riscossioni nel 2009) quale strumento generale messo a disposizione dell’Ispettore per la regolarizzazione di situazioni omissive e non rilevanti penalmente - che rivendicazioni “seriali”, oggetto di Conciliazioni monocratiche, dovrebbero trovare una più adeguata sede di delibazione nella contrattazione collettiva e negli strumenti anche giudiziali ad essa connessi, come l’interpretazione del contratto da parte del giudice del lavoro.

Va comunque preso atto dell’eccessiva complessità di un istituto come la Diffida accertativa per i crediti di lavoro, del quale sono state indicate le criticità sul piano sistematico ed ordinamentale.

La Corte, in considerazione dell’importanza che l’Amministrazione ha mostrato di assegnare all’utilizzazione di detto strumento, ha segnalato l’esigenza di studiare modalità applicative che favoriscano il ricorso al medesimo.

L’attenzione della Corte è stata particolarmente approfondita sull’istituto della “Sospensione” che dall’attività edilizia è stata estesa ad ogni attività imprenditoriale, dalla legge n. 123/2007 e dal d.lgs. n. 81/2008, con i successivi correttivi del d.lgs. n. 106/2009, con la corrispondente estensione delle competenze degli Ispettori del lavoro.

- nonché quello della semplificazione, come l’istituzione del Libro unico del lavoro (con gli artt. 39 e 40 del DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008) che, ovviamente, ha un considerevole impatto su tutto il sistema giuslavoristico e sull’attività ispettiva.

² Sono gli Istituti previsti dal d.lgs. n. 124/2004: “Conciliazione monocratica”, “Diffida”, “Diffida accertativa per i crediti patrimoniali”, “Prescrizione obbligatoria”, “Interpello”.

³ Si è rilevato come alla sovrapposizione complessiva del numero delle ispezioni si correlasse una diminuzione del 4,17 per cento delle aziende riscontrate irregolari, un incremento del 7,75 per cento dei lavoratori irregolari e del 7,35 per cento dei lavoratori totalmente in nero. Sul piano del recupero dei contributi e dei premi evasi l’incremento era del 5,96 per cento (il complesso delle sanzioni irrogate, non correlabile al dato precedente è di 401 milioni di euro nel 2008).

A fronte delle analisi della Corte e nell'ottica del riscontro del *Feed-back* offerto dall'Amministrazione, in ottemperanza alle norme che sono state richiamate e che attengono alle misure correttive poste in essere dall'Amministrazione, è importante dar conto della successiva evoluzione dell'azione in materia.

Del resto, era già chiara nella programmazione dell'attività ispettiva per il 2009, l'attenzione alle realtà locali per individuare i fattori che alterano la corretta dinamica del mercato del lavoro e necessitano di un'azione ispettiva.

Si è già detto del passaggio da una visione formale delle irregolarità ad una visione sostanziale rappresentata dalla lesione dei livelli di tutela dei lavoratori.

La gestione di una mappa del rischio per la percezione di fenomeni di rilevanza economico-sociale è divenuta quindi una linea prioritaria da seguire, nei confronti quindi del lavoro nero, degli appalti illeciti, del lavoro irregolare degli stranieri, del lavoro minorile, dell'elusione contributiva.

Certamente il lavoro "in nero", sul quale si è soffermata l'indagine della Corte, rappresenta la priorità fondamentale, anche per gli inevitabili riflessi negativi sul piano della salute e della sicurezza dei lavoratori.

In proposito, sono stati incentivati i cosiddetti "accessi ispettivi brevi" diretti all'emersione del sommerso ed a far percepire sul territorio la presenza dell'azione di vigilanza.

I dati complessivi del 2009 indicano 175.263 aziende ispezionate, di cui 73.348 irregolari, un incremento dello 0,23 per cento di lavoratori irregolari (173.680) di cui 50.370 totalmente in nero.

Il livello del recupero dei contributi e dei premi evasi ha registrato anch'esso un incremento, pari al 12,46 per cento per 317.803.872,67 euro.

Sono stati irrogati, in base all'art.14 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, 4.770 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, riguardanti in 1.771 casi il settore edilizio, in 1.421 casi quello dei pubblici esercizi, corrispondenti, rispettivamente, al 37 per cento ed al 30 per cento delle aziende nelle quali le attività sono state sospese.

Nel residuo 33 per cento, rientrano aziende del settore del commercio con 582 sospensioni, dell'artigianato, con 501, dell'agricoltura, con 44, dell'industria con 134, della metalmeccanica, con 82, dei servizi, con 78, del trasporto, con 41, dello spettacolo, con 13 e degli studi professionali, con 3.

Come era stato sottolineato dalla Corte, il provvedimento di "Sospensione" pur non essendo qualificato come sanzione, esplica un indubbio effetto afflittivo, ancor più pesante per le conseguenze economiche dell'interruzione dell'attività.

Non stupisce quindi l'alto livello di revoche, conseguenti al ripristino della regolarità ed al pagamento della "somma aggiuntiva" che è in pratica una sanzione amministrativa.

Le revoche, nel 2009, sono state 3.692 e corrispondono al 77 per cento delle sospensioni. Le corrispondenti riscossioni, per l'Erario, ammontano a 8.039.920,00 euro.

Quanto agli "Istituti peculiari" analizzati dalla Corte, si registra un incremento del 79 per cento delle "conciliazioni monocratiche", che passano dalle 7.169 del 2008 alle 12.875 del 2009.

Le "diffide accertative", istituto di particolare complessità, sono addirittura quasi triplicate (+174 per cento) dalle 2.609 del 2008 alle 7.158 del 2009, con un recupero di somme per i lavoratori (versate dai datori di lavoro) per 16.856.221,00 euro nel 2009, rispetto ai 6.258.910,49 nel 2008 (+169 per cento).

Vanno anche segnalate 4 operazioni di "Vigilanza straordinaria" realizzate nel 2009:

- Operazione "Arcobaleno", relativa al lavoro sommerso od irregolare degli stranieri;
- Operazione "Grande distribuzione" relativa alla logistica ed alla movimentazione della merci ed alla grande distribuzione;
- Progetto sperimentale di controllo su strada per l'autotrasporto, in collaborazione con il Ministero infrastrutture e trasporti;
- Operazione "Edilizia in Abruzzo".

I risultati indicati, se confrontati con quelli del 2008, mostrano un *trend* in deciso miglioramento.

Accanto ai riscontri dell'attività "sul campo" ed a quelli sull'utilizzazione degli "Istituti peculiari" che indicano un diverso e più maturo approccio, rispetto al periodo d'indagine della Corte, va segnalato l'incremento dell'attività di regolazione e di risposta agli "interpelli" rivolti dai soggetti rappresentativi abilitati, attività che si sostanzia nel 2009 in 6 circolari, 35 note ed istruzioni operative, 82 risposte ad interpelli e 50 tra risposte a quesiti e pareri rilasciati.

Elemento di chiusura del sistema della vigilanza è l'attività di prevenzione e promozione, introdotta dal d.lgs. n. 124/2004 al quale si deve gran parte dei nuovi istituti, ma per un sensibile arco temporale rimasta sullo sfondo.

Già l'Istituto dell'Interpello appartiene a tale attività e le stesse conciliazioni monocratiche sono perlomeno evidenti strumenti di semplificazione, ma certamente la prevenzione e promozione, che ha comportato non pochi problemi di metabolizzazione per gli Ispettori del lavoro, tradizionalmente caratterizzati dall'attività "sul campo", si realizza con altre modalità che privilegiano la "sensibilizzazione" degli operatori ed, in questo caso, la valutazione dell'attività va fatta in relazione alla programmazione che la riguarda, che viene, ad esempio, rappresentata da 1.394 incontri tenutisi nel 2009, con un incremento del 39,40 per cento rispetto al 2008 e da tutta l'attività di coordinamento con gli Uffici territoriali e gli Enti previdenziali.

1.1.1. Il "Libro unico del lavoro"

Nella precedente relazione, è stata sottolineata la portata innovativa del "Libro Unico del Lavoro" che, nato nell'ottica di semplificazione indicata dalla legge n. 133/2008, di conversione del DL n. 112/2008⁴, ha rivisto integralmente e radicalmente gli obblighi dei datori di lavoro in relazione alla tenuta della documentazione obbligatoria.

La Corte ha segnalato, al riguardo, come il vero valore aggiunto di tale strumento fosse rinvenibile nella sua fruizione *on-line*, in una linea evolutiva coerente con il sistema delle comunicazioni obbligatorie, e con il D.U.R.C. "Documento Unico di Regularità Contributiva".

La funzione di tale strumento è, infatti, quella di fotografare, in un'ottica di semplificazione, la realtà aziendale in un dato momento. Rimane invece alla comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione dei rapporti assolvere alla finalità maggiormente critica che è quella di contrasto al sommerso.

Va detto che i primi passi del Libro Unico non sono stati realizzati in tale direzione e semmai sono apparsi fortemente connotati da una logica burocratica, sia pure a favore dei datori di lavoro.

Nonostante infatti la sua tenuta in formato elettronico presso la sede dell'impresa o di chi ne cura l'amministrazione, elementi di appesantimento del sistema sono rappresentati dall'esibizione in cartaceo (stampa del PDF) e dall'impossibilità, per gli Ispettori, di averne, ove

⁴ Nell'ambito degli interventi di semplificazione in materia di lavoro, contenuti nel DL n. 112/2008, il libro unico risulta certamente di notevole importanza. Ai sensi dell'art. 39, comma 1, "il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il Libro unico del lavoro"; il nuovo Libro unico del lavoro obbliga il datore di lavoro ad istituire e tenere un solo libro, unico, anche in presenza di più posizioni assicurative in ambito aziendale o di più sedi di lavoro distaccate, pure se stabili ed organizzate. La disciplina relativa al Libro unico risponde pienamente alla volontà insita in tutta la riforma introdotta dalla legge n. 133/2008 di eliminare complicazioni ed appesantimenti nella gestione dei rapporti di lavoro, privilegiando il sanzionare le condotte che riguardano la regolarità del lavoro sotto un profilo sostanziale piuttosto che gli errori meramente formali.

Viene specificamente sanzionata la fattispecie in cui il datore di lavoro risulti del tutto sprovvisto del Libro unico del lavoro o lo abbia messo in uso senza rispettare uno dei sistemi di tenuta previsti dalla suddetta circolare n. 20 del 21 agosto 2008, applicativa del decreto ministeriale 9 luglio 2008.

Altro obbligo previsto dal Libro unico del lavoro è che modifica i comportamenti dei datori di lavoro rispetto al passato è quello relativo alle scritturazioni obbligatorie che devono avvenire "per ciascun mese di riferimento, entro il giorno 16 del mese successivo".

l'ispezione avvenga prima del giorno 16 del mese, l'aggiornamento al mese precedente, rimanendo intatto l'obbligo di aggiornamento da parte del datore di lavoro al 15 del mese.

La Corte ha quindi sottolineato nella relazione sul rendiconto 2008 l'incongruità insita nel non perseguire, con coerenza, il disegno portato avanti con i citati Comunicazioni obbligatorie e DURC, proprio in occasione del varo del Libro Unico del Lavoro.

Si è indicata, al riguardo, la strada della "dematerializzazione" del Libro Unico.

Va ricordato come sia attivo il "Sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie" che contiene dati che affluiscono continuamente dai datori di lavoro e che riguardano la data di avviamento, la proroga, la trasformazione, la cessazione, il tipo di contratto, il settore economico, la sede di lavoro, la qualifica e le caratteristiche del lavoratore.

Per quanto si tratti di dati di flusso che non consentono di avere informazioni sullo stock di lavoratori attivi in un determinato momento, è possibile attraverso tale sistema conoscere elementi come i dati del lavoro stagionale, che non prevede l'obbligo di residenza, non intercettabili in tempi ravvicinati dall'indagine dell'ISTAT sulle "Forze lavoro".

Detto Sistema potrebbe essere incrementato con i dati presenti nel Libro Unico che prescindono dall'obbligo di comunicazione.

La prospettiva, approfondita dall'Amministrazione che ne sta verificando la fattibilità, è dunque quella di un sistema integrato che necessita della cosiddetta "dematerializzazione" del Libro Unico, le cui informazioni sarebbero fruibili "on line" e permetterebbero i riscontri in tempo reale con gli altri *data-bases* da parte degli Ispettori del lavoro.

1.1. Il programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e sostegno al reddito"

Nell'ambito di questo programma convergono gli strumenti più significativi dell'azione per il superamento delle crisi occupazionali.

Il processo che vede la riunione in unico contesto delle azioni legate sia alle politiche "attive" che a quelle "passive" trova riscontro anche nel nuovo regolamento di "riorganizzazione" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del quale si parla nella parte dedicata al Ministero, ma il passo decisivo, di cui si è dato conto nella passata relazione è quello del rapporto sinergico tra la tradizionale area degli "ammortizzatori sociali" e delle "politiche attive" (delle quali costituiscono un importante esempio i progetti di *welfare to work* portati avanti dall'Amministrazione, prevalentemente con il ricorso all'Agenzia tecnica Italia Lavoro S.p.A., di cui si parla in altra parte della relazione) e quella degli interventi in materia di formazione che si avvalgono, questi ultimi, sia delle risorse del fondo di rotazione per la formazione professionale, sia di quelle provenienti dal FSE-Fondo Sociale Europeo.

Con gli artt. 18 e 19 del DL n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009 e successive modifiche, è stato istituito il fondo sociale per occupazione e formazione, modificando profondamente le due aree di intervento, finora distinte pur se collegate, dell'"occupazione" e della "formazione professionale", che vengono "contestualizzate" nella comune finalità di assicurare il sostegno al reddito a famiglie, lavoratori ed imprese.

In particolare l'articolo 18, comma 1, prevede che il CIPE, assegni, fra l'altro, una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS al citato Fondo sociale per occupazione e formazione, nel quale confluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

Il passaggio è dunque quello di una concentrazione di risorse sugli ammortizzatori sociali (sempre più rilevante ed estesa è la "cassa integrazione in deroga"), supportata dalle azioni formative che hanno consentito di superare il vaglio dell'Unione Europea, sulla base dell'accordo intervenuto tra il Governo, le Regioni e le Province autonome.

Com'è noto, il Fondo per l'occupazione, polmone finanziario del sistema degli ammortizzatori sociali (e delle politiche attive) era ripartito su più capitoli e programmi (3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione"; 4 "Sostegno al reddito"; 5 "Servizi

per lo sviluppo del mercato del lavoro”), mentre ora le risorse, come si è accennato, sono confluite nel Fondo sociale per occupazione e formazione. Cap. 7206 e 7207 nel programma 6 “Reinserimento lavorativo e sostegno all’occupazione e al reddito”.

L’analisi sui due capitoli viene approfondita nella parte dedicata ai capitoli-fondo; in questa sede, è importante indicare la consistenza delle risorse stanziare ed impegnate sul complesso del Fondo, ivi comprese quelle provenienti dal FAS –Fondo per collegarvi le attività svolte.

**FONDO SOCIALE PER OCCUPAZIONE E FORMAZIONE
(GIÀ FONDO PER L'OCCUPAZIONE)
ESERCIZIO 2009**

(migliaia di euro)

Capitolo	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni su competenza	Impegni su residui
7206	1.597.561,95	1.281.969,43	1.347.869,66
7207	126.021,76	51.641,12	18.438,32
Totale	1.723.583,71	1.333.610,55	1.366.307,98

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

**IMPEGNI A CARICO DELLE RISORSE FAS (DELIBERA CIPE N. 2/2009)
ESERCIZIO 2009**

(euro)

Tipologia di intervento	Totale impegnato	Normativa di riferimento
Ammortizzatori sociali in deroga	895.000.000,00	Art. 2 c. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 e successive modificazioni e integrazioni
Contratti di solidarietà stipulati a seguito della riduzione dell'orario di lavoro	40.000.000,00	Art. 1 c. 6 del DL 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102
Rifinanziamento proroghe CIGS	25.000.000,00	Art. 1 c. 5 del DL 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102
Ammortizzatori sociali in deroga	20.000.000,00	Art. 2 c. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 e successive modificazioni e integrazioni
Totale	980.000.000,00	

Fonte: Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Elementi sintomatici della consistenza degli interventi effettuati sono gli impegni complessivi che, sulla sola competenza 2009 hanno raggiunto il livello di 1.333,64 milioni di euro, sul citato fondo, oltre a 980 milioni provenienti dal FAS. Di questi ultimi, ben 905 milioni hanno riguardato gli ammortizzatori sociali in deroga e non va trascurato che 40 milioni sono stati destinati ai contratti di solidarietà (un istituto rivitalizzato) per imprese che non possono accedere alla CIGS.

I decreti di autorizzazione alla CIGS sono stati 3.892, mentre 561 hanno riguardato l'integrazione salariale a seguito della stipula di contratti di solidarietà e 24 hanno riguardato la CIGS del settore aereo e 21 quella più specificamente del settore aeroportuale.

Altri 8 provvedimenti hanno consentito l'assegnazione alle regioni di fondi per gli ammortizzatori sociali in deroga e 22 decreti interministeriali hanno riguardato l'autorizzazione di ammortizzatori sociali in deroga.

Un'azione di regolazione ha poi riguardato sia l'applicazione della normativa, in materia di ammortizzatori sociali, di incentivi alle assunzioni e di contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Altre azioni hanno sono state destinate al personale delle imprese prive di ammortizzatori sociali, che sono state destinatarie delle risorse dei fondi di solidarietà per il sostegno del reddito e dell'occupazione.

Lo strumento del contratto di solidarietà che risale alla legge n. 236/1993 ed è stato rivitalizzato per le imprese che non possono accedere alla CIGS, ha avuto un'utilizzazione particolarmente intensa, anche perché con la legge n. 33/2009 ne è stata ampliata la portata e le risorse attribuite che hanno raggiunto 35 milioni di stanziamenti nel 2009, sui quali sono stati effettuati pagamenti per 33 milioni, a fronte di 1.057 istanze e concessioni per 54 milioni.

Per quanto attiene all'andamento dei Lavoratori Socialmente Utili, per 15.705 LSU, sono state stanziare risorse per 107,81 milioni di euro.

Sono state ripartite le risorse pari a un milione di euro, ai comuni con meno di 50.000 abitanti, ai sensi dell'art.1, comma 1156, lettera e) della legge 296/2006:

In seguito alla procedura di cui alla lettera f) dello stesso comma della legge n. 296/2006, riguardante i comuni della Calabria con meno di 5.000 abitanti, sono stati stabilizzati 1.968 LPU (Lavori pubblica utilità) con una spesa di 18,12 milioni di euro.

Altri contributi, sempre in materia di LSU, hanno riguardato il Comune di Palermo per 55 milioni e la Regione Molise per 4,36 milioni, a fronte della stabilizzazione.

Per interventi di politica attiva (legge n. 388/2000) in situazioni di particolare difficoltà e precarietà, sono stati erogati 200.000 euro alla Regione Abruzzo e 2,2 milioni alla Regione Liguria ed ai sensi della stessa normativa, 10 milioni alla Regione Campania, nell'ambito del progetto B.R.O.S. - Budget individuali per il reinserimento occupazionale e sociale.

E' stata, infine, avviata la procedura di ripartizione di 50 milioni di euro per le stabilizzazioni di LSU e per la realizzazione di politiche attive del lavoro nelle Regioni che rientrano negli obiettivi di convergenza dei fondi strutturali.

E' stato assegnato alla Direzione un finanziamento, per l'azione di sistema *Welfare to Work*, a carico del FSE per 37.150.000,00 euro a carico del PON "Governance ed azioni di sistema", Obiettivo 1, Convergenza e 17.155.000,00 a carico del PON "Azioni di sistema" Obiettivo 2, Competitività regionale ed occupazione.

Tale azione rientra nel PON-FSE 2007-2013, coinvolge regioni e province autonome (finora 19 regioni e la Provincia di Bolzano) e prevede quattro linee di intervento: progettazione e gestione azioni di reimpiego, *governance* delle politiche del lavoro, qualificazione dei servizi per il lavoro e monitoraggio degli ammortizzatori sociali.

Un'analisi completa dell'andamento dei capitoli interessati sui quali sono imputate le risorse per le politiche attive e passive del lavoro viene effettuata nella parte della relazione dedicata ai capitoli fondo che costituiscono il modello gestorio tipico con le criticità costantemente evidenziate dalla Corte.

2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

2.1. I capitoli fondo

I capitoli Fondo, nel contesto delle politiche per il lavoro, come la Corte ha costantemente sottolineato, costituiscono il modulo gestorio tipico per le politiche attive e passive del lavoro.

Tale caratteristica si è amplificata per l'istituzione del nuovo fondo sociale per occupazione e formazione, attualmente distribuito sui capitoli di bilancio 7206 e 7207, allocati rispettivamente nel programma 6 e nel programma 5 della missione Politiche del lavoro.

In realtà le risorse sono fondamentalmente conferite al capitolo 7206 e provengono dall'originario capitolo 7202 non più attivo.

La scelta è stata quindi quella di far confluire tutte le risorse in un unico bacino, con la conseguenza di confermare le criticità tipiche dei fondi plurintervento con l'inevitabile trascinarsi dei residui passivi.

La descrizione dell'attività che impingono sull'attuale fondo sociale per occupazione e formazione (previsto dagli artt. 18 e 19 della legge n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009) mostra chiaramente come la mancanza di piani di gestione distinti per interventi o

quanto meno per tipologia di intervento, pur potendo essere ritenuta una modalità utile in una logica emergenziale, non corrisponde ai canoni di bilancio, a maggior ragione nell'ottica perseguita dalla riforma recata dalla legge n. 196 del 2009 e come tale è stata oggetto di osservazioni della Corte nell'indagine di controllo sulla gestione, della Sezione centrale *“sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello stato che presentano elementi di criticità”*, approvata con la deliberazione 11/2009/G, particolarmente incentrata sui rilevanti scostamenti tra risorse disponibili ed effettive utilizzazioni delle medesime.

Ovviamente, pur interessando i fondi esaminati, la materia dell'occupazione, essi hanno diverse caratteristiche e diversi fruitori delle risorse finanziarie nei medesimi appostate.

In questa sede, interessa in particolare analizzare le caratteristiche dello “strumento contabile” e le sue eventuali anomalie rispetto al sistema.

Il capitolo 2140 “fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione”, mostra la sua caratteristica di fondo da ripartire. Nel 2009 il fondo è stato impegnato e pagato nella sua totalità.

Il capitolo 7203 “Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali” vede un incremento della massa residui rispetto al 2008, passando da 1,63 milioni di euro a 2,71 milioni di euro. Va detto che gli stanziamenti sono aumentati considerevolmente da 7,4 milioni a 12,3 milioni. I residui sono in pratica tutti provenienti dalla competenza 2009.

Il fondo sociale per occupazione e formazione è stato ampiamente analizzato (come del resto avviene in ogni relazione al Parlamento) per la vasta tipologia di interventi decisamente incrementata, con risorse provenienti anche dal FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate). Tenendo conto soprattutto dell'andamento del capitolo 7206 e raffrontandolo con quello del 7202 dal quale provengono, in gran parte le risorse di origine, va considerato che lo smaltimento dei residui pari al 14 per cento è sostanzialmente in linea con le esperienze passate con 2.644,33 milioni di residui totali finali rispetto ai 3.073,94 milioni di residui iniziali.

Si ribadiscono le notazioni che nello scorso esercizio erano state fatte per il capitolo 7202 e che attengono ad un sostanziale problema di alimentazione in un data base informatico dei dati relativi all'utilizzazione della cassa integrazione da parte delle imprese che ne hanno fatto richiesta in tempi più ravvicinati rispetto alle rilevazioni provenienti dal bilancio consuntivo Inps.

Per le stesse ragioni per le quali in altra parte della relazione, si sottolinea l'esigenza di un aggiornamento costante delle posizioni di lavoro e contributive (se ne parla nella parte della relazione dedicata al Libro unico del lavoro) si avverte l'esigenza di superare la logica meramente ricognitiva che caratterizza la gestione contabile del fondo per sostituirla, sia pur gradualmente, con una reale programmazione, anche perché non tutti gli interventi hanno carattere emergenziale.

**CAP- 2140 - FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI DI SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE
(MISS.26 PRG 3 - DAL 2009 PRG 6)**

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00	23.861,00	14.483,79
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00	20.022,53	14.483,79
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00	20.022,53	14.483,79
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00	20.022,53	14.483,79
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00	0,00	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	7.746,85	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00	0,00	0,00
VAR.PREV. CASSA				-5.000,00	-12,92
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85	0,00	0,00
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00	0,00	0,00
ECO.C/COMPETENZA				3.838,47	0,00
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85	0,00	0,00

**CAP. 7203 - FONDO PER LO SVILUPPO A FAVORE DEGLI INTERVENTI OCCUPAZIONALI (MISS.26 PRG 4 SI
SPOSTA NEL PRG 6)**

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.	10.000,00	15.766,90	6.023,52	7.424,34	12.314,86
IMPEGNI	10.000,00	15.766,90	6.023,52	7.206,24	12.314,86
IMPEGNI EFFETTIVI	0,00	15.766,90	6.023,52	7.206,24	12.314,86
PAGATO COMPETENZA	0,00	0,00	6.023,52	6.206,24	9.608,40
PAGATO RESIDUI	15.508,79	0,00	8.038,59	8.704,76	100,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	0,00	15.766,90	0,00	1.000,00	2.706,46
RES. "C" PR.RES.	871,26	10.000,00	17.728,32	634,56	0,00
RES. "F" PR.COMP.	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	10.000,00	15.766,90	0,00	1.000,00	2.706,46
RES.TOT.PR. RES.	871,26	10.000,00	17.728,32	634,56	0,00
VAR.PREV. CASSA				15.152,66	13.949,42
RESIDUI INIZIALI	77.332,67	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56
RESIDUI TOTALI	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56	2.706,46
ECO.C/COMPETENZA				218,10	0,00
RES.DEF.INIZIALI	77.332,67	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56

CAP. 7206 - FONDO SOCIALE PER OCCUPAZIONE E FORMAZIONE (MISS.26 PRG 4 SI SPOSTA NEL PRG 6)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.				397.890,28	1.597.561,95
IMPEGNI				363.459,40	1.597.561,95
IMPEGNI EFFETTIVI				221.591,45	1.281.969,43
PAGATO COMPETENZA				125.716,17	340.984,17
PAGATO RESIDUI				0,00	1.445.373,96
RES. "ABD" PROV. RES.				0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.				95.875,28	940.985,25
RES. "C" PR.RES.				0,00	1.387.750,74
RES. "F" PR.COMP.				141.867,94	315.592,52
RES. "F" PR.RES.				0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.				237.743,22	1.256.577,78
RES.TOT.PR. RES.				0,00	1.387.750,74
VAR.PREV. CASSA				0,00	1.266.789,91
RESIDUI INIZIALI				0,00	2.093.937,67
RESIDUI TOTALI				237.743,22	2.644.328,52
ECO.C/COMPETENZA				34.430,88	0,00
RES.DEF.INIZIALI				0,00	3.073.937,67

CAP. 7207 – FONDO PER OCCUPAZIONE E FORMAZIONE (MISS. 26 PRG 5)*(in migliaia di euro)*

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.				170.945,14	126.021,76
IMPEGNI				153.729,70	126.021,76
IMPEGNI EFFETTIVI				135.291,38	51.641,12
PAGATO COMPETENZA				61.120,69	0,00
PAGATO RESIDUI				0,00	57.950,73
RES. "ABD" PROV. RES.				0,00	663,01
RES. "C" PR.COMP.				74.170,69	51.641,12
RES. "C" PR.RES.				0,00	33.995,27
RES. "F" PR.COMP.				18.438,32	74.380,64
RES. "F" PR.RES.				0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.				92.609,01	126.021,76
RES.TOT.PR. RES.				0,00	34.658,28
VAR.PREV. CASSA				0,00	0,00
RESIDUI INIZIALI				0,00	92.609,01
RESIDUI TOTALI				92.609,01	160.680,04
ECO.C/COMPETENZA				17.215,44	0,00
RES.DEF.INIZIALI				0,00	92.609,01

CAP. 7202 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (MISS.26 PRG 3) DAL 2009 È CONFLUITO NEL CAP.7206 PRG 6)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.	1.390.846,56	1.147.043,25	1.447.513,25	1.170.388,63	
IMPEGNI	1.390.846,56	1.144.043,25	1.447.513,25	1.135.957,75	
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110,19	1.117.474,61	1.141.599,81	909.956,03	
PAGATO COMPETENZA	611.684,71	622.262,83	399.458,46	376.754,02	
PAGATO RESIDUI	429.750,13	497.097,20	649.668,74	829.100,64	
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	
RES. "C" PR.COMP.	404.425,49	495.211,79	741.141,35	533.202,01	
RES. "C" PR.RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	896.969,91	1.096.990,71	
RES. "F" PR.COMP.	374.736,36	26.568,63	305.913,44	226.001,72	
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	18.000,00	0,00	
RES.TOT. PR.COMP.	779.161,85	521.780,42	1.048.054,79	759.203,73	
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	914.969,91	1.096.990,71	
VAR.PREV. CASSA				235.498,35	
RESIDUI INIZIALI	2.090.746,24	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69	
RESIDUI TOTALI	2.351.928,68	2.322.510,04	1.963.024,69	1.856.194,44	
ECO.C/COMPETENZA				34.430,88	
RES.DEF.INIZIALI			2.340.510,04	1.963.024,69	

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

3. La governance sulle “Agenzie tecniche”, in particolare su “Italia Lavoro S.p.A.”

La Corte dei conti ha analizzato, nella relazione approvata con la deliberazione 17/2008/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, le problematiche e le modalità di esercizio della *governance* da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale nei confronti di Italia Lavoro S.p.A..

Il tema affrontato ha riguardato, in particolare, il recupero di una reale *governance* da parte dell'Amministrazione nei confronti della Società, ed, al riguardo, è stata emanata un'apposita direttiva e stipulata una convenzione-quadro diretta ad assicurare l'uniformità delle regole per gli affidamenti da parte dei Centri di Responsabilità.

Nel corso dell'indagine sono stati posti in essere i provvedimenti dai quali la Corte si attende il recupero del ruolo istituzionale del Ministero nei confronti della Società. Ci si riferisce in particolare al dPCM del 23 novembre 2007 ed al d.m. del 17 marzo 2008, che hanno puntualmente configurato i parametri ai quali si dovrà informare tale “controllo analogo”.

E' stata sottolineata l'esigenza di:

- Ridimensionare le partecipazioni societarie di Italia Lavoro sia nelle società di servizi con gli enti locali, che nelle società c.d. strumentali, nel rispetto dei canoni del “controllo analogo” e dell'affidamento “in house”, quali sono stati disciplinati dal d.m. 17 marzo 2008;
- Strutturare un efficace sistema di *governance*, in linea con la recente evoluzione normativa e giurisprudenziale;
- Modificare la composizione della Cabina di regia, istituita dal d.m. 21 marzo 2007, per “sviluppare e coordinare le attività progettuali e per verificarne l'attuazione”;
- Porre in essere i dovuti accorgimenti per ovviare alle carenze registrate nei progetti affidati alla società, riconducibili, da un lato, ad una progettazione non analitica in termini di costi e di risultati attesi e, dall'altro, alle carenze di monitoraggio da cui consegue la difficoltà di valutare i risultati ottenuti.

Con la deliberazione 21/2009 è stata approvata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione, la relazione sulle *“modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello stato alle osservazioni formulate dalla sezione centrale di controllo sulla gestione”*.

E' opportuno quindi, alla stessa stregua di quanto realizzato, in relazione al programma 1, per la relazione sulle Ispezioni del lavoro, sia pure in termini schematici, dar conto dei successivi passi effettuati dall'Amministrazione e, nella specie, dalla Società, in esito alle valutazioni e raccomandazioni della Corte:

- a) In data 23 ottobre 2008 il Segretario generale ha espresso valutazione positiva, ai sensi del d.m. 17 marzo 2008, sul piano di dismissioni societarie predisposto da Italia Lavoro, con l'intesa di aggiornare trimestralmente il Ministero delle attività svolte e di segnalare le situazioni più complesse per una loro eventuale sottoposizione alla decisione politica.
- b) E' stato predisposto specifico d.m. con il quale sono stati disciplinati in modo compiuto l'attività di programmazione e di monitoraggio nei rapporti tra l'Amministrazione ed Italia Lavoro. Nelle more, l'Amministrazione, ha assicurato di aver dato applicazione alle disposizioni contenute nel d.m. 17 marzo 2008, svolgendo nel contempo anche un'azione propulsiva e sollecitatoria, nonché di controllo ordinario.
- c) Nello stesso provvedimento si sono ridisegnate la composizione e le funzioni della Cabina di regia, prevedendosi la presenza degli organi di vertice dell'ente solo su invito, qualora se ne ravvisi la necessità.
- d) Per consentire le funzioni di coordinamento del Segretario generale e per agevolare il monitoraggio dei progetti è stato predisposto un programma informatico.

In coerenza con quanto evidenziato ed in applicazione del citato d.m. del marzo 2008, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha emanato la Direttiva sulle priorità e sugli obiettivi di Italia Lavoro per il 2010⁵.

Essi sono stati incentrati in particolare su azioni di promozione del *welfare to work*, su interventi di inclusione sociale e lavorativa nei confronti delle aree di popolazione particolarmente svantaggiate, su attività di supporto alle Regioni per il governo dei fenomeni di nuova disoccupazione legati alla crisi economica. Azioni che sono state oggetto del Piano strategico 2009 – 2011.

Contribuiscono a definire l'ambito di azione anche gli appositi accordi stipulati dal Governo in materia di ammortizzatori in deroga, per i quali è necessario assicurare un'attività di supporto e di monitoraggio. In particolare si ricorda lo specifico impegno ad un efficace ed efficiente impiego dei Fondi nazionali e dei Fondi regionali per le attività rientranti nell'ambito delle politiche attive del lavoro e, tra queste ultime, l'importanza attribuita per il 2010 alla formazione. In proposito, vengono in evidenza l'Accordo tra Stato, Regioni e Province autonome stipulato in data 12 febbraio 2009 che ha definito gli interventi a sostegno del reddito e di politica attiva del lavoro, in un'ottica di sussidiarietà e differenziazione, e ha introdotto nuove sinergie operative tra organi ed enti centrali e locali e la più recente Intesa del 17 febbraio scorso che detta Linee guida per la formazione nel 2010.

Viene assicurata l'importanza dell'attività di monitoraggio che deve assicurare al Ministero la puntuale conoscenza dei dati relativi all'andamento dell'erogazione delle misure di

⁵ Le priorità per l'anno 2010 di Italia Lavoro S.p.A. sono riassumibili negli ambiti di attività di seguito elencati:

- azioni a supporto delle politiche attive promosse dal Ministero, anche in collaborazione con Regioni, sistemi di rappresentanza delle imprese e parti sociali, in un'ottica che coniughi politiche per l'occupazione con politiche di sviluppo;
- supporto e assistenza dei soggetti pubblici e privati operanti nel mercato del lavoro per i servizi di collocamento ed intermediazione;
- promozione dei contratti di lavoro occasionale di tipo accessorio, dell'apprendistato e dei contratti di inserimento;
- accompagnamento delle politiche del Ministero in materia di flussi migratori;
- sviluppo delle politiche del lavoro in materia di servizi alla persona;
- attuazione dei Piani di azione del Libro Bianco, "Italia 2020", con particolare riferimento al "Piano di azione per l'occupabilità dei giovani attraverso l'integrazione tra apprendimento e lavoro" e al "Programma di azioni per l'inclusione delle donne nel mercato del lavoro".

sostegno al reddito e dell'effettiva applicazione della normativa, utilizzando le fonti disponibili presso Istituti, Enti, Agenzie nazionali e Ministero del lavoro.

Il supporto di Italia Lavoro è, peraltro, a tutto campo, riguardando anche il sistema informativo delle comunicazioni obbligatorie e l'assistenza tecnica per i progetti del Ministero.

A fronte di tale coinvolgimento è prevista un'assidua attività di *reporting*, nei confronti del Ministero.

4. L'impatto della "missione 32" sul bilancio del Lavoro

Come viene evidenziato nella Parte generale della relazione sul rendiconto 2009, la classificazione per missioni e programmi presenta alcuni profili critici in relazione alla reale corrispondenza delle poste di bilancio ed alla significatività della spesa.

Nella precedente relazione era stato sottolineato come la missione 32, concernente i "Servizi generali" oltre agli Uffici di diretta collaborazione dei ministri, avesse un peso particolarmente significativo, in particolare, per il programma 1 "regolamentazione e vigilanza del lavoro", che ha come priorità politica il "potenziamento degli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e lo sviluppo contestuale degli strumenti per l'emersione del sommerso" da una parte e la "definizione della normativa di settore e lo sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio dei cittadini alla tutela ed alla sicurezza sul luogo di lavoro", dall'altro.

In pratica, gran parte della spesa "funzionale" alle ispezioni non trovava la sua corretta imputazione al programma.

Tale scelta, che, oltre a non essere coerente con le motivazioni fondamentali della stessa classificazione per missioni e programmi, alterava anche la lettura del bilancio del ministero, era dovuta all'attribuzione al C.d.R. Direzione generale delle risorse umane e affari generali, degli oneri concernenti l'organizzazione territoriale del lavoro, nel cui contesto sono comprese le Direzioni regionali e provinciali per le ispezioni (queste ultime avevano sostituito gli Ispettorati del lavoro).

Nell'attuale classificazione, sia pure con le limitazioni dovute alla descritta configurazione dei C.d.R. "funzionali" nei Dipartimenti, mai realmente attivati, è possibile analizzare se vi sia stata un'effettiva riattribuzione di parte delle risorse al programma 1, seguendo l'imputazione al Dipartimento del lavoro e delle politiche sociali nel cui contesto, nello schema di bilancio 2009 è situata la Direzione generale per l'attività ispettiva.

Dalla Tabella che segue e che descrive il nuovo piano dei C.d.R. 2009, rispetto a quello del 2008, con riferimento alla missione 32, la situazione appare sovrapponibile a quella analizzata nella passata relazione.

32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche
2 Indirizzo politico	2 Indirizzo politico
1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro (ex stato previsione Lavoro e Previdenza sociale)	1 Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro
3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza
2 Segretariato generale (ex stato previsione Lavoro e Previdenza Sociale)	5 Dipartimento servizi ed affari generali
13 Direzione generale delle risorse umane e affari generali (ex stato previsione Lavoro e Previde ...)	

Infatti, al di là delle differenti denominazioni dei C.d.R. amministrativi, permane in pieno la caratteristica individuata nello scorso esercizio di un'anomala concentrazione su di una missione residuale di risorse comunque considerevoli, come può evincersi dalla tabella che segue, che mostra l'andamento della massa spendibile e consente di avere contezza dell'utilizzazione concreta delle risorse finanziarie:

**MASSA IMPEGNABILE - MISSIONE 32- CENTRI DI RESPONSABILITÀ-PROGRAMMI
ESERCIZIO 2009**

032_Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche															(migliata di euro)	
Cdr Spese		Programma	Residui iniziali di stanz.	Stanz. iniziali di comp.	Stanz. Def. di comp.	Massa Imp.	Impegni lordi	Impegni di comp.	Impegni in conto residui	Impegni su massa imp.	Residui di stanz. finali conto comp.	Residui di stanz. finali conto residui	Residui di stanz. finali compl.	Economie o Maggiori spese c/c		
1	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO	2	32,02	22.175,66	25.269,06	25.301,08	20.021,90	19.654,06	1.644,91	21.298,98	10,13	0,00	10,13	5.247,16		
		Totale Programma	32,02	22.175,66	25.269,06	25.301,08	20.021,90	19.654,06	1.644,91	21.298,98	10,13	0,00	10,13	5.247,16		
		Totale Missione	501,00	393.704,33	462.507,49	463.008,49	413.708,01	412.129,13	24.949,75	437.078,88	1.502,76	0,00	1.502,76	48.799,48		
5	Dipartimento servizi ed affari generali	3	501,00	393.704,33	462.507,49	463.008,49	413.708,01	412.129,13	24.949,75	437.078,88	1.502,76	0,00	1.502,76	48.799,48		
		Totale Programma	501,00	393.704,33	462.507,49	463.008,49	413.708,01	412.129,13	24.949,75	437.078,88	1.502,76	0,00	1.502,76	48.799,48		
		Totale Missione	533,02	415.879,99	487.776,55	488.309,58	433.729,91	431.783,20	26.594,66	458.377,86	1.512,90	0,00	1.512,90	54.046,64		
Totale Amministrazione			430.965,72	81.404.880,23	83.039.663,24	83.470.628,97	82.901.743,25	82.436.542,12	1.686.780,26	84.123.322,38	446.881,14	0,00	446.881,14	137.920,00		
Totale Missione 20, 24, 25, 27			325,45	77.485.895,25	78.678.916,55	78.679.242,00	78.673.228,58	78.645.589,94	223.681,41	78.869.271,36	9.875,33	0,00	9.875,33	5.687,97		
Totale amm. al netto delle mis. 20-24-25-27			430.640,27	3.918.984,98	4.360.746,69	4.791.386,97	4.228.514,67	3.790.952,17	1.463.098,85	5.254.051,02	437.005,81	0,00	437.005,81	132.232,02		
Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.																

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

L'impatto della missione 32 deve peraltro essere misurato prevalentemente sulla missione 26 (Lavoro) nei confronti della quale le risorse ad essa attribuite esplicano l'evidente finalità strumentale. Vanno, pertanto, estrapolate le missioni 20 (Salute), 24 (Solidarietà), 25 (Previdenza) e 27 (Immigrazione).

Una volta effettuata tale operazione si evidenzia l'incidenza della missione 32 che, solo in termini di stanziamenti definitivi 2009, con 487,78 milioni su 4.360,75, è pari all'11,19 per cento.

Si conferma dunque l'esigenza di monitorare gli andamenti 2010 per verificare un'effettiva diversa attribuzione delle risorse, maggiormente in linea con la finalità di evidenziare i costi effettivi della predetta attività a fronte dei risultati conseguiti dei quali si parla in altra parte della relazione.

5. Considerazioni conclusive

L'emergenza occupazionale che aveva connotato le politiche per il lavoro, nella seconda parte del 2008 e nel primo semestre 2009, ha mostrato un'intensità crescente per tutto il 2009 ed i sintomi della ripresa economica che con ritardo producono effetti sull'occupazione e che iniziavano ad emergere, subiscono ora un ulteriore fermo per la crisi dell'economia europea che ha determinato l'attuale manovra economica delineata dal DL n. 78/2010.

La scelta operata con il DL n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009, di istituire il nuovo fondo sociale per l'occupazione e la formazione per farvi convergere le risorse destinate ad un incremento degli ammortizzatori sociali, in particolare quelli "in deroga", collegandone l'applicazione con iniziative di politica attiva nel campo della formazione professionale e degli strumenti di *welfare to work*, si è dunque rivelata tempestiva, così come il pronto coinvolgimento delle regioni alle quali spetta costituzionalmente la competenza in materia di formazione professionale e continua.

Elementi sintomatici della consistenza degli interventi effettuati sono gli impegni complessivi che, sulla sola competenza 2009 hanno raggiunto il livello di 1.333,64 milioni di euro, sul citato fondo, oltre a 980 milioni provenienti dal FAS. Di questi ultimi, ben 905 milioni hanno riguardato gli ammortizzatori sociali in deroga e non va trascurato che 40 milioni sono stati destinati ai contratti di solidarietà (un istituto rivitalizzato) per imprese che non possono accedere alla CIGS.

L'azione, soprattutto nel campo delle politiche attive alle quali si è fatto cenno, si avvale delle "Agenzie tecniche" ISFOL ed Italia Lavoro S.p.A..

In merito a quest'ultima la Corte ha segnalato le misure poste in essere dal Ministero per ripristinare un'effettiva *Governance* su di essa e sulla dismissione delle società dalla medesima partecipate, in seguito alla Deliberazione della Sezione centrale del controllo 17/2008/G.

Si registra un miglioramento dell'azione di vigilanza, mirata alla lotta al lavoro irregolare ed "in nero", come viene evidenziato dalle rilevazioni della Corte sulle misure adottate dall'Amministrazione in seguito alla successiva Del. 16/2009/G.

Sono infatti sensibili i risultati, in termini di recupero dei contributi e dei premi evasi che nel 2009, rispetto al 2008, ha registrato un incremento, pari al 12,46 per cento per 317.803.872,67 euro.

Sono stati irrogati, in base all'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, 4.770 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, le cui revoche (ben 3.692 che corrispondono al 77 per cento delle sospensioni) dipendenti dal versamento della "somma aggiuntiva", peculiare forma di sanzione amministrativa, hanno consentito riscossioni, per l'Erorio, per 8.039.920,00 euro.

Risultati di rilievo sono venuti anche dalle "diffide accertative", istituto di particolare complessità, che hanno consentito un recupero di somme per i lavoratori (versate dai datori di lavoro) per 16.856.221,00 euro nel 2009, rispetto ai 6.258.910,49 nel 2008 (+169 per cento).

L'azione ispettiva è condizionata dall'esistenza di un valido sistema conoscitivo che integri le informazioni derivanti dalle Comunicazioni obbligatorie di inizio attività, dal DURC-

documento unico di regolarità contributiva e dal Libro Unico del Lavoro del quale si è detto nella passata relazione e che riunisce in un unico contesto i libri “obbligatori” per il datore di lavoro.

Va ricordato, al riguardo, come sia attivo il “Sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie” che contiene dati che affluiscono continuativamente dai datori di lavoro e che riguardano tutti gli elementi distintivi del lavoratore e del suo rapporto di lavoro.

Detto Sistema potrebbe essere incrementato con i dati presenti nel Libro Unico che prescindono dall’obbligo di comunicazione.

La prospettiva, approfondita dall’Amministrazione che ne sta verificando la fattibilità, è dunque quella di un sistema integrato che necessita della cosiddetta “dematerializzazione” del Libro Unico, le cui informazioni sarebbero fruibili *on-line* e permetterebbero i riscontri in tempo reale con gli altri *data-bases* da parte degli Ispettori del lavoro.

Sul piano degli andamenti finanziari, va segnalato oltre al persistere di una consistente massa residui sull’attuale Fondo sociale per occupazione e formazione, derivanti dal precedente Fondo per l’occupazione, situazione evidenziata dalla Corte anche in deliberazioni attinenti agli scostamenti tra risorse disponibili ed impiegate (in particolare Del. 11/2009/G), l’incidenza delle risorse ancora appostate nella missione 32, piuttosto che nei programmi della missione 26, in particolare il primo riguardante la regolamentazione e la vigilanza del lavoro.

L’organizzazione del bilancio è stata, del resto, nel 2009, strutturata su centri di responsabilità (oltre al Gabinetto del ministro, quattro dipartimenti) afferenti al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, che non sono mai stati istituiti, né da un regolamento di riorganizzazione, né dalla legge istitutiva del Ministero della salute (172/2009) che è entrata in vigore solo il 13 dicembre 2009.

Ne è derivata una costante opera di riattribuzione di risorse ai preesistenti C.d.R.. delle strutture originarie dei ministeri accorpati (lavoro, salute e solidarietà sociale) ed, ovviamente, ne consegue una difficile lettura delle dinamiche gestionali.

Il d.P.R., il cui schema è stato approvato dal Consiglio dei ministri il 21 maggio 2010, determinerà la nuova organizzazione, della quale si tratta nella parte dedicata al ministero nel recuperato allineamento al sistema contabile, come disposto dalla legge di bilancio 2010.

La previdenza

1. Aspetti evolutivi della previdenza obbligatoria: 1.1. *Gli andamenti della spesa pensionistica.* 1.2. *La revisione dei Coefficienti di trasformazione.* 1.3. *Incremento automatico della età di pensionamento alla speranza di vita.* 1.4. *Gli Enti pubblici di previdenza: interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali tra Enti, misure di riassetto interno.* 1.5. *L'Attività di indirizzo e vigilanza sugli enti di previdenza che rientrano nella disciplina dei decreti legislativi 509/1994 e 103/1996 "Le Casse di previdenza".*

2. Lo stato evolutivo della previdenza complementare: 2.1. *Analisi dell'attività della COVIP – Commissione di vigilanza sui fondi pensione, nel contesto evolutivo della previdenza complementare.* 2.2. *Andamento della Previdenza complementare.* 2.3. *I rendimenti dei fondi negoziali.* 2.4. *I costi delle forme di previdenza complementare.* 2.5. *La Previdenza complementare pubblica.* 2.6. *Livello di adeguamento dei Fondi preesistenti alle regole comuni.* 2.7. *La problematica relativa ai conflitti di interesse;* 2.8. *Livello finanziario del fondo di Tesoreria presso l'INPS e di FONDINPS.* 2.9. *I possibili interventi evolutivi.*

1. Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria

La "Politica previdenziale" costituisce una delle voci fondamentali della spesa pubblica (come quella sanitaria) per il suo impatto sul Pil e per le sue sempre più evidenti correlazioni con la "Politica del lavoro"; basti pensare all'impatto che hanno le forme di "flessibilità" del lavoro sulla copertura della spesa pensionistica.

L'analisi finanziaria della missione 25, esposta nella tabella che segue, sostanzialmente corrispondente con un unico programma, non è di particolare significatività, trattandosi essenzialmente di spesa di trasferimento; ciò nonostante si riscontra un aumento dei residui totali al 31 dicembre, dovuto sia alla formazione di nuovi residui per circa 3.722,53 milioni di euro, sia al mantenimento di residui provenienti dai precedenti esercizi per 1.728,92 milioni.

Rispetto al 2008 quindi non si è di fronte solo alla quota parte dei trasferimenti alle gestioni degli enti previdenziali che, in concreto, verrà erogata all'inizio dell'esercizio successivo, ma anche ad una vischiosità della dinamica di spesa che non è dovuta ad un incremento sensibile degli stanziamenti.

Massa impegnabile

(in migliaia di euro)

Residui iniziali di stanz.	Stanz. iniziali di comp.	Stanz. definitivo di comp.	Massa Impegnabile	Impegni lordi	Impegni di competenza	Impegni in conto residui	Impegni su massa imp.	Residui di stanz. finali conto comp.	Residui di stanz. finali conto residui	Residui di stanz. finali complessivi	Economie o Maggiori spese c/c
0	57.252.961	57.947.835	57.947.836	57.947.587	57.947.496	-34.667	57.912.829	0	0	0	248

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

Massa spendibile

(in migliaia di euro)

Residui Iniziali	Var. dei residui	Massa Spendibile	Stanz. iniziale cassa	Stanz. definitivo di cassa	Pagato comp.	Pagato conto residui	Residui totali in conto comp.	Residui totali in conto residui	Residui propri in conto comp.	Residui propri in conto residui	Economie o maggiori spese in conto residui
3.924.764	223	61.872.823	57.299.961	58.107.502	54.225.053	1.528.879	3.722.535	1.728.919	3.722.535	1.728.919	667.190

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

Pertanto, in questa sede, vengono affrontati - in una logica di continuità con il Rapporto sulla finanza previdenziale approvato dalle Sezioni riunite della Corte (del. 9/CONTR/REF/2006) e con le relazioni sul rendiconto, in una chiave dinamica che tiene conto, della revisione dei coefficienti di trasformazione, dei recenti interventi normativi e di regolazione, e del quadro congiunturale.

1.1. Gli andamenti della spesa pensionistica

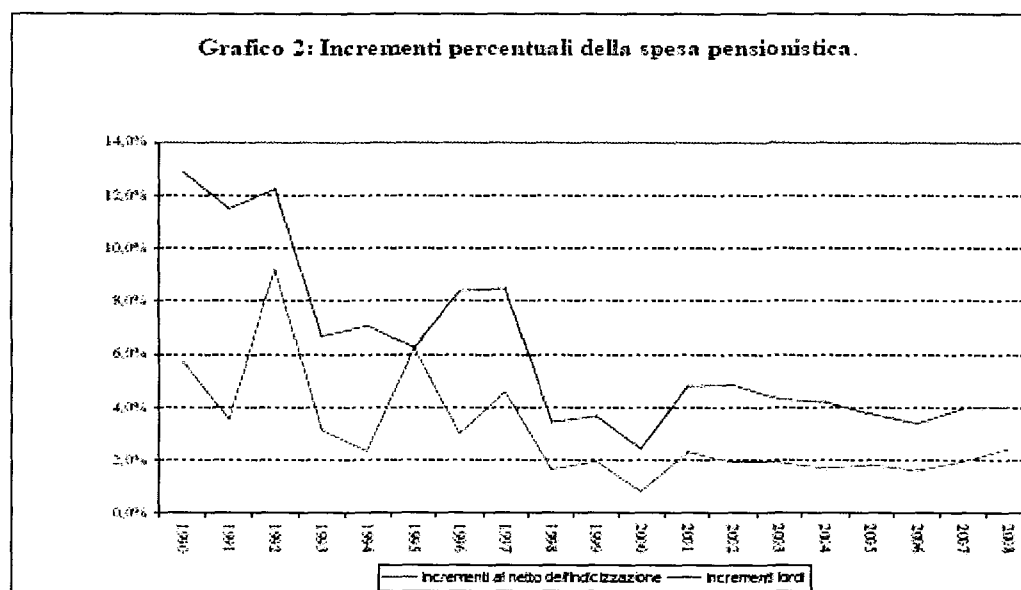
La sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico è tradizionalmente indicata dal rapporto tra spesa pensionistica e Pil e, come si è visto, negli ultimi anni, la fase congiunturale con addirittura un decremento del Pil, enfatizza il livello della spesa pensionistica, a sua volta influenzata dallo *stock* di pensioni e dall'importo medio dei trattamenti, quest'ultimo oggetto delle riforme e dell'applicazione della revisione dei coefficienti di trasformazione.

La crescita costante del cennato rapporto ha caratterizzato il quinquennio precedente la Riforma Dini (legge n. 335/1995), nel quale il livello è passato dall'11,2 per cento al 13,1 per cento.

Tale livello è stato superato nel 1997, raggiungendo il 13,7 per cento, per mantenersi poi sostanzialmente stabile, sul 13,5 per cento dal 1998 per circa un decennio, per la modifica dei requisiti minimi di accesso per le pensioni di anzianità e per quelle di vecchiaia, ma, soprattutto, per l'introduzione delle cosiddette "Finestre", interventi che hanno limitato il numero delle pensioni.

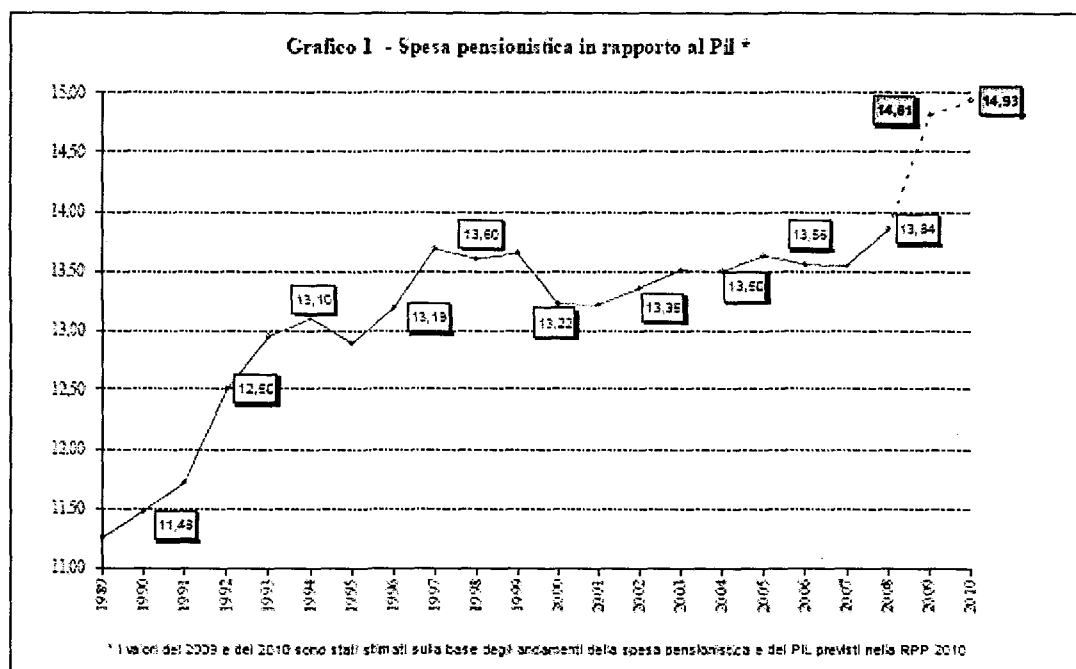
Come si era già sottolineato nelle precedenti relazioni, non sono ancora avvertibili gli effetti del sistema contributivo, sotto il profilo del contenimento della spesa, mentre certamente ha prodotto effetti l'eliminazione del meccanismo dell'indicizzazione reale, dal 1993 in poi.

Nel 2008, a causa della crisi finanziaria la crescita del Pil è stata limitata al 50 per cento rispetto a quella dell'anno precedente e, conseguentemente il livello del rapporto ha raggiunto il 13,84 per cento.



Fonte: N.U.V.S.P. Nucleo di valutazione spesa pensionistica.

Nel 2009, l'aggravarsi della crisi, determina un aumento del livello, secondo il Nucleo di valutazione della spesa pensionistica - NUSVP, al 14,9 per cento.



Fonte: N.U.V.S.P. Nucleo di valutazione spesa pensionistica.

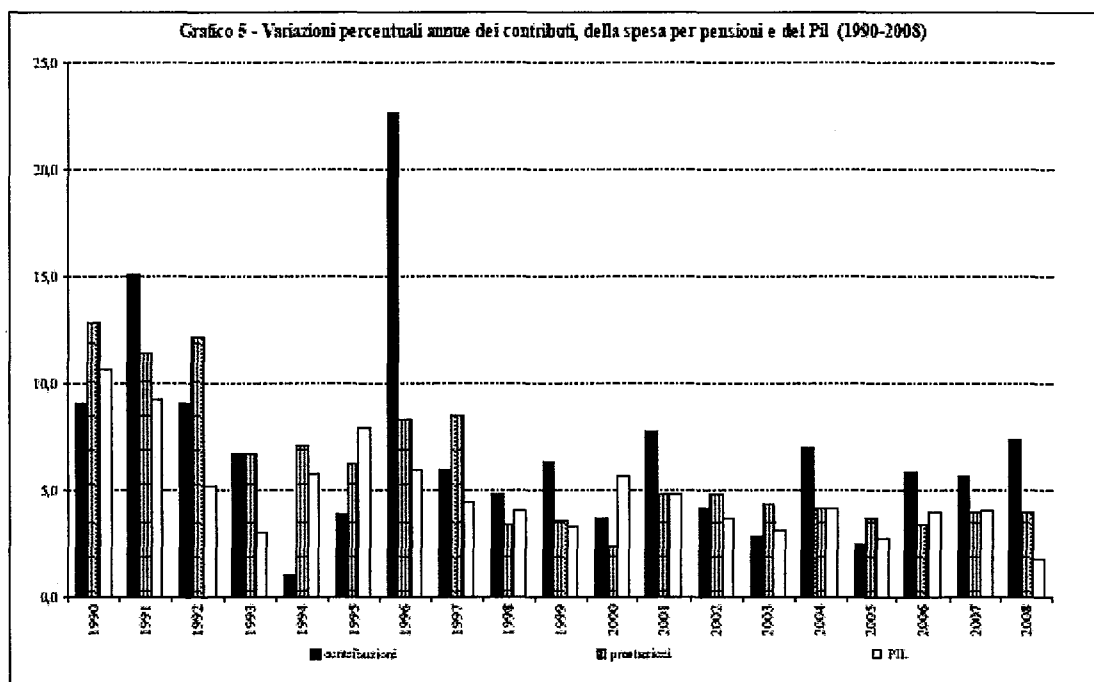
Se da un lato, il peggioramento dell'economia reale ha diminuito l'impatto delle modifiche al sistema pensionistico sul livello Spesa - Pil, va anche considerato che la stabilità del sistema pensionistico (a prescindere quindi dal rapporto con il Pil) viene misurata dal rapporto tra il monte-contribuzioni ed il monte-prestazioni.

Nel Referto della Corte del 2006 era stato affermato un concetto ulteriormente affinato nelle successive relazioni sul Rendiconto, secondo il quale, soprattutto per la sempre maggior rilevanza sul sistema occupazionale delle forme di lavoro "flessibili", il rapporto veramente

significativo è quello tra contribuzioni e prestazioni in un periodo di riferimento il più possibile ravvicinato, come potrebbe essere una “coorte” statistica (un quinquennio).

In tal senso, va ricordato che nel 1995 il disavanzo pensionistico aveva raggiunto l'equivalente di 42 miliardi di lire nel 1995, per scendere dopo la legge n. 335/1995 ad 8 miliardi di euro per risalire nel 2008 a 45 miliardi.

Nel 2009, le entrate contributive sono significativamente aumentate, determinando un avanzo su base annua ed una diminuzione del disavanzo complessivo a 38,4 miliardi.

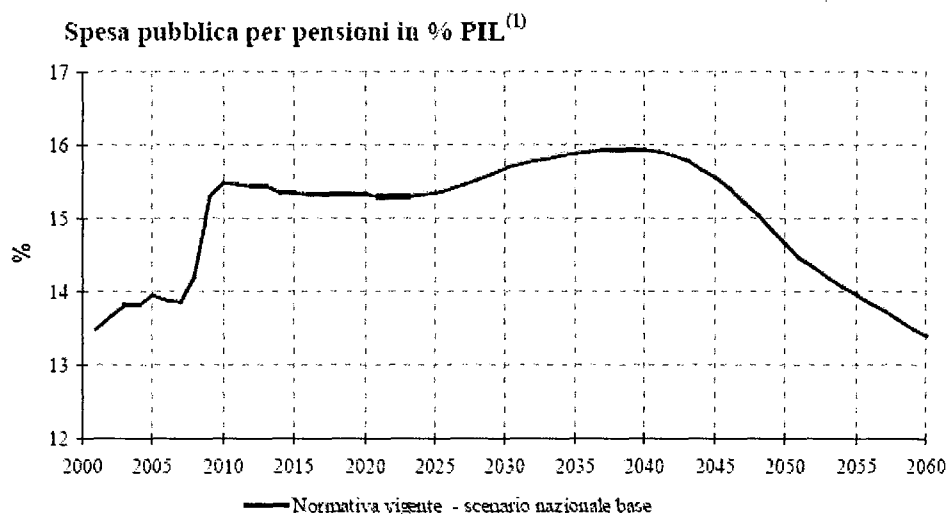


Fonte. N.U.V.S.P. Nucleo di valutazione spesa pensionistica.

Detto incremento delle contribuzioni è attribuibile sostanzialmente a tre fattori: aumento delle retribuzioni, crescita del numero degli iscritti, inclusione nella base imponibile a fini contributivi delle quote di erogazioni retributive di secondo livello, previste dalla legge n. 247/2007.

Tale ultimo fattore non produrrà ulteriori effetti ed il blocco degli aumenti retributivi, perlomeno per il settore pubblico determinerà effetti inversi nel 2010 e nei prossimi anni, con la conseguenza di non rendere ripetibile tale risultato e semmai di rischiare un nuovo incremento del disavanzo complessivo, sempre che le misure attualmente previste dalla manovra correttiva 2010, in termini di ulteriore innalzamento per l'accesso alla pensione di anzianità e di limitazione ad un'unica finestra annua, non siano in grado di compensare tale andamento.

Le analisi del Nucleo di Valutazione della Spesa Pensionistica - NUVSP portano ad una previsione che si discosta da quella effettuata dalla RGS che stima in termini più alti il livello del rapporto tra spesa e Pil.



(1) Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – DPEF 2010-2013. La previsione è stata elaborata con il modello della RGS aggiornato a giugno 2009. Pertanto, non tiene conto dell'aggiornamento del quadro macroeconomico effettuato con la RPP 2010, nonché dell'aumento graduale di 5 anni del requisito di età per l'accesso al pensionamento di vecchiaia previsto per le donne del pubblico impiego (art. 22 ter, co. 1 della L 102/2009), in attuazione della sentenza della Corte di Giustizia europea del 13 novembre 2008.

Fonte: N.U.V.S.P. Nucleo di valutazione spesa pensionistica.

Fermo restando il riferimento ai due fattori, costituiti l'uno dall'aumento dell'attesa di vita e l'altro dal pensionamento della generazione del *baby boom*, la previsione della R.G.S. prevede che il valore massimo venga raggiunto con il 15,9 per cento nel 2038, per scendere al 14,6 per cento nel 2050 ed attestarsi al 13,4 per cento nel 2060.

Viene considerato un tasso di crescita del Pil reale, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, intono all'1,5 per cento medio annuo nel periodo di previsione 2010-2060.

Secondo il Nucleo di valutazione, la previsione tiene conto dell'attuazione del Protocollo sul *welfare* del 23 luglio 2007 e degli effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione attuata con cadenza triennale a decorrere dall'1/01/2010.

Mentre, non vengono considerati alcuni elementi di rilievo come:

- l'aumento graduale di 5 anni del requisito di età per l'accesso al pensionamento di vecchiaia previsto per le donne del pubblico impiego, adottato con l'articolo 22-ter comma 1 della legge n. 102/2009 (legge di conversione, con modificazioni, del DL n. 78/2009) in attuazione della sentenza della Quarta Sezione della Corte di Giustizia europea C-46/07 del 13 novembre 2008.

Al riguardo, va segnalato come la Commissione dell'Unione Europea abbia ritenuto non più procrastinabile, sia pure in termini gradualisti, l'adeguamento alla citata sentenza.

Per le dipendenti pubbliche la pensione di vecchiaia scatterà a 65 anni d'età a partire dal primo gennaio del 2012. Nel 2011 si potrà andare in pensione a 61 anni, poi l'anno successivo scatterà il cosiddetto "scalone", con l'applicazione dell'innalzamento a 65 anni.

Le stime sull'impatto della misura che dovrebbe essere inserita nella legge di conversione del DL 78/2010, indicano in circa 32mila dipendenti pubbliche le unità coinvolte nel blocco delle "uscite", entità che, ove fosse esercitata la facoltà di usufruire della pensione anticipata di anzianità da parte di coloro che ne matureranno i requisiti, si attesterebbe a circa 25mila.

Il risparmio in termini di spesa pensionistica viene indicato in circa 1,45 miliardi di euro nel periodo 2012-2019, che verrebbero finalizzati al finanziamento di interventi a favore delle dipendenti pubbliche.

- l'adeguamento automatico delle età di pensionamento alla speranza di vita a decorrere dall'1/1/2015, con un incremento iniziale di non più di 3 mesi, previsto all'articolo 22-ter comma 2 della citata legge n. 102/2009. Non tiene conto altresì dei potenziali effetti della

sentenza della Suprema Corte per le donne del settore privato (uniche ormai a mantenere un'età di 60 anni per la vecchiaia).

E' importante richiamare, in proposito, le conclusioni alle quali è pervenuto il Nucleo di valutazione della spesa pensionistica nel Rapporto, pubblicato nel novembre 2009, nel quale si afferma che “gli interventi di riforma sul sistema previdenziale italiano hanno consentito una relativa stabilizzazione del rapporto spesa pensionistica/Pil e consentiranno di mantenere in futuro la sostenibilità del sistema. Ciò è evidenziato anche dalle proiezioni Eurostat 2008 – 2060, che collocano il nostro Paese tra quelli più in regola a fine periodo, pur essendo partiti dalle più basse età di pensionamento e dal più alto rapporto spesa/Pil”.

Detta “stabilizzazione” è dovuta, secondo il Rapporto, soprattutto a due interventi: la revisione dei coefficienti di trasformazione e l'incremento automatico della età di pensionamento alla speranza di vita, varato con il Decreto “anticrisi” nel luglio del 2009 (legge n. 102/2009).

1.2. La revisione dei Coefficienti di trasformazione

La grande importanza dei “Coefficienti di trasformazione”¹, è stata sottolineata dalla Corte fin dal citato Referto del 2006, nel quale aveva segnalato l'impatto che essi hanno sul sistema pensionistico, soprattutto per il ritardo con il quale la revisione è avvenuta, con l'applicazione a partire dal 2010 dei coefficienti che dovevano essere definiti nel 2005.

Infatti, in tal modo si è determinata una sensibile differenza di trattamento tra i lavoratori andati in pensione dopo detta revisione che la Corte aveva, a suo tempo ed anche nell'ultima relazione, ritenuto particolarmente penalizzanti proprio a causa dell'arco temporale che tale revisione ha dovuto coprire con inevitabili conseguenze nei confronti dei lavoratori che entrano nel regime pensionistico in epoca immediatamente successiva a detta revisione.

L'impatto della prima revisione, in considerazione dell'incremento dell'aspettativa di vita è, infatti, piuttosto incisivo e va dal -6,38 per cento nel caso di pensionamento all'età di 57 anni a un massimo di -8,41 per cento nel caso di pensionamento a 65 anni di età.

¹ I coefficienti di trasformazione costituiscono uno strumento, introdotto dall'art. 1, comma 6 della legge 8 agosto 1995, n. 335, per assicurare il rispetto degli andamenti e degli equilibri della spesa pensionistica di lungo periodo.

L'adeguamento dei coefficienti era originariamente previsto ogni 10 anni, ai sensi del successivo comma 11.

In realtà, tale adeguamento che, in considerazione del sensibile aumento dell'“attesa di vita” ha potenzialmente un effetto di sensibile abbassamento del cosiddetto “tasso di sostituzione” (che rappresenta la quota coperta dalla previdenza obbligatoria del livello di benessere in precedenza assicurato dal trattamento in servizio) non è avvenuto.

La legge n. 247 del 2007, ha previsto che venga costituita, con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con il Ministro dell'economia, una Commissione, con il compito di proporre, entro il 31 dicembre 2008, modifiche dei criteri di calcolo dei coefficienti di trasformazione, tenendo conto di una serie di elementi:

- a) le dinamiche delle grandezze macroeconomiche, demografiche e migratorie che incidono sulla determinazione dei coefficienti medesimi;
- b) l'incidenza dei percorsi lavorativi, anche al fine di verificare l'adeguatezza degli attuali meccanismi di tutela delle pensioni più basse e di proporre meccanismi di solidarietà e garanzia per tutti i percorsi lavorativi, nonché di proporre politiche attive che possano favorire il raggiungimento di un tasso di sostituzione al netto della fiscalità non inferiore al 60 per cento, con riferimento all'aliquota prevista per i lavoratori dipendenti;
- c) del rapporto intercorrente tra l'età media attesa di vita e quella dei singoli settori di attività.

LEGGE N. 335/1995 - TABELLA A RIDETERMINATA

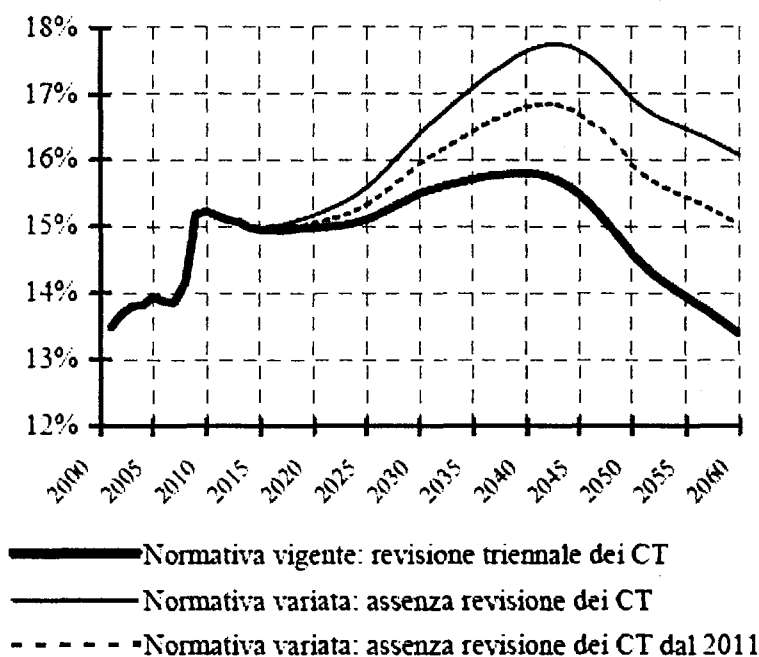
Età	coefficiente prima della rideterminazione %	coefficiente rideterminato %	variazione %
57	4,720	4,419	-6,38
58	4,860	4,538	-6,63
59	5,006	4,664	-6,83
60	5,163	4,798	-7,07
61	5,334	4,940	-7,39
62	5,514	5,093	-7,64
63	5,706	5,257	-7,87
64	5,911	5,432	-8,10
65	6,136	5,620	-8,41

Fonte: Rapporto NUVSP-Nucleo di Valutazione della Spesa Pensionistica 2009.

Il Nucleo aveva ritenuto, fin dalle delibere 9 e 11 del 26 luglio 2006, allegate al Rapporto, auspicabile (e lo conferma nelle conclusioni del Rapporto), un aggiornamento più frequente, indicato in un arco temporale non superiore al triennio.

Ove non si pervenisse ad un accorciamento del periodo revisionale, verrebbe infatti a determinarsi un'incentivazione ad anticipare il momento del pensionamento all'anno precedente quello in cui scatta la nuova revisione².

**Effetti della revisione dei coefficienti di trasformazione
sulla Spesa pensionistica nel rapporto con il Pil**



Fonte RGS: le tendenze di lungo periodo del sistema pensionistico 2009.

² Il Nucleo, al riguardo, ha fatto l'esempio di un 64enne, il cui coefficiente è pari a 5,911 per cento, rispetto al 5,62 per cento relativo allo stesso individuo che lavora ancora un anno e poi va in pensione a 65 anni con il coefficiente aggiornato e che non compensa certamente tale divario con il maggior montante contributivo derivante dall'ulteriore permanenza, di un anno, in attività di lavoro.

Un elemento da non sottovalutare è quello costituito dall'eccessiva rigidità della fascia di età prevista dalla legge n. 335/1995 (57–65 anni).

In realtà, anche per evitare il predetto fenomeno di disincentivazione, la revisione dovrebbe assumere caratteristiche “automatiche”, ovviamente sulla base degli accurati rilevamenti dell'ISTAT.

Altro aspetto concerne l'informazione agli assicurati, i quali dovrebbero disporre, in tempi brevi, dell'estratto conto che certifica i contributi versati e che, nonostante la previsione dell'art.1, comma 6 della legge n. 335/1995, non è ancora attivo.

Tale informazione sarebbe, infatti, di grande importanza per sensibilizzare i lavoratori sulla propria situazione pensionistica e aiutarli nelle proprie decisioni in merito al risparmio per l'età anziana, anche al fine di fornire al lavoratore un valido supporto informativo per le scelte di adesione alle forme di previdenza complementare.

1.3. Incremento automatico della età di pensionamento alla speranza di vita

La legge n. 102/2009³, all'articolo 22-ter comma 2, ha previsto un meccanismo automatico in base al quale, a partire dal 1° gennaio 2015, i requisiti per l'accesso alla pensione andranno adeguati all'incremento della speranza di vita accertato dall'Istat e convalidato da Eurostat, riferito al quinquennio precedente. Tutto questo, sarà disciplinato da un regolamento da emanare entro il 31 dicembre 2014. In fase di prima applicazione, l'incremento dell'età pensionabile riferito ai primi cinque anni non potrà essere superiore a tre mesi; del resto, considerata l'impossibilità di ridurre ulteriormente le prestazioni o di aumentare le contribuzioni, prevedere meccanismi automatici di elevazione dell'età pensionabile, legati all'aumento della speranza di vita, appare come una delle soluzioni più logiche.

Il progressivo innalzamento dei requisiti di età anagrafica e anzianità contributiva per maturare il diritto alla pensione anticipata è indicato nella seguente tabella A. La maggiore gradualità delle misure contenute nella legge n. 247/2007 rispetto alla riforma prospettata con la

³ La legge n. 102/2009, che ha convertito in legge il DL 78/2009, prevede due interventi sul sistema pensionistico, entrambi finalizzati ad incrementare l'età media di accesso al pensionamento (art. 22-ter).

Il primo intervento (co. 1) riguarda l'elevamento dell'età pensionabile delle donne nel pubblico impiego. In particolare, il suddetto requisito anagrafico è stato incrementato dagli attuali 60 anni a 65 anni, al passo di un anno ogni due a partire dal 2010. Ciò consente, a partire dal 2018, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego. Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della corte di giustizia delle Comunità europee del 13 ottobre 2008 (causa c-46/07) che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico. I risparmi di spesa, inizialmente contenuti, sono crescenti nel tempo. La riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL è stimabile in circa 0,1 punti percentuali dal 2017 al 2035 circa (figura A). Il secondo intervento (co. 2) prevede l'introduzione di un meccanismo di adeguamento quinquennale dei requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento in relazione agli incrementi della speranza di vita accertati nel quinquennio precedente. Tale meccanismo è previsto innestarsi dal 2015, una volta entrato a regime il processo di innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi di accesso al pensionamento previsto a normativa vigente. In sede di prima applicazione, il predetto adeguamento, riferito alla variazione della speranza di vita del quinquennio precedente, non potrà superare i 3 mesi. Le norme di attuazione di tale adeguamento dovranno essere emanate entro il 31 dicembre 2014. In assenza di tali disposizioni attuative, il suddetto meccanismo di adeguamento non è operativo e, quindi, non è inglobato nelle previsioni a normativa vigente.

Il processo di innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi di accesso al pensionamento, già previsto a normativa vigente, produrrà un innalzamento dell'età media al pensionamento dai 60-61 anni del periodo 2006-2010 ai circa 63 anni attorno al 2040. Per i lavoratori uomini l'età media di accesso al pensionamento è più elevata e pari a circa 63 anni attorno al 2020, per poi crescere fino a circa 64 anni attorno al 2040. Per le donne, invece, a causa della più bassa età di accesso al pensionamento delle lavoratrici del settore privato, l'età media di pensionamento è pari a circa 61 anni nel 2020, per poi crescere a circa 62 anni attorno al 2040. Su tale processo di elevamento dell'età media di accesso al pensionamento si innesterà il meccanismo di adeguamento automatico di cui al comma 2 dell'art. 22-ter della legge 102/2009, una volta reso operativo con l'adozione delle disposizioni attuative previste dalla norma. Ciò comporterà un ulteriore effetto di posticipo dell'età in cui i lavoratori potranno conseguire la pensione, contribuendo a rafforzare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e migliorando, al contempo, l'adeguatezza delle prestazioni.

riforma Maroni ha un costo stimato in 7,5 miliardi di euro cumulati nel decennio 2008-2017 come risulta nel piano finanziario di accompagnamento del disegno di legge.

Tabella A - Pensione anticipata (sistema retributivo, misto e contributivo)

Anno di pensionamento	Dipendenti privati (minimo contr. + età oppure requisito alternativo *)	Dipendenti pubblici (minimo contr. + età oppure requisito alternativo *)	Categorie tutelate ** (minimo contr. + età oppure requisito alternativo *)	Lav. autonomi (minimo contr. + età oppure requisito alternativo *)
Fino al 31.03.1992	35 INDIPENDENTEMENTE DALL'ETÀ	20 per i dipendenti dello Stato (15 per le impiegate coniugate o con prole a carico); 25 per i dipendenti degli Enti Locali (20 per le impiegate coniugate o con prole a carico). + PENALIZZAZIONI		35 INDIPENDENTEMENTE DALL'ETÀ
Dal 1.08.1992 al 31.12.1995	35 + BLOCCHI	20 per i dipendenti dello Stato (15 per le impiegate coniugate o con prole a carico); 25 per i dipendenti degli Enti Locali (20 per le impiegate coniugate o con prole a carico). + PENALIZZAZIONI		35 + BLOCCHI
1996	35+52 (36)		35+52 (36)	35+50 (40)
1997	35+52 (36)		35+52 (36)	35+50 (40)
1998	35+54 (36)	35+53 (36)	35+52 (36)	35+57 (40)
1999	35+55 (37)	35+53 (37)	35+53 (37)	35+57 (40)
2000	35+55 (37)	35+54 (37)	35+54 (37)	35+57 (40)
2001	35+56 (37)	35+55 (37)	35+54 (37)	35+58 (40)
2002	35+57 (37)	35+55 (37)	35+55 (37)	35+58 (40)
2003	35+57 (37)	35+56 (37)	35+55 (37)	35+58 (40)
2004	35+57 (38)	35+57 (38)	35+56 (38)	35+58 (40)
2005	35+57 (38)	35+57 (38)	35+56 (38)	35+58 (40)
2006	35+57 (39)	35+57 (39)	35+57 (39)	35+58 (40)
2007	35+57 (39)	35+57 (39)	35+57 (39)	35+58 (40)
2008 vecchia norma	35+57 (40)	35+57 (40)	35+57 (40)	35+58 (40)
2008	35+60 (40) ***	35+58 (40)	35+58 (40)	35+59 (40)
2009 (****)	1.7.2009 35+60 (40)	35+60 o 36+56 35 (40)	35+60 (40)	35+60 o 36+56 35 (40)
2010	35+61 (40)	35+60 o 36+56 35 (40)	35+61 (40)	35+60 o 36+56 35 (40)
2011	35+61 (40)	35+61 o 36+56 35 (40)	35+61 (40)	35+61 o 36+56 35 (40)
2012	35+61 (40)	35+61 o 36+56 35 (40)	35+61 (40)	35+61 o 36+56 35 (40)
2013	35+61 (40)	35+62 o 36+57 37 (40)	35+61 (40)	35+62 o 36+57 37 (40)
Dal 2014 (****)	35+62 (40)	35+62 o 36+57 37 (40)	35+62 (40)	35+62 o 36+57 37 (40)

* Il requisito alternativo (maggiore anzianità rispetto ai 35 anni) prescinde dall'età.

** Per categorie "tutelate" si intendono i dipendenti qualificati, dai contratti collettivi nazionali di lavoro, come operai (e categorie equivalenti) e i "precoci". Previste dalla legge 247/2007 misure agevolative per i cd "lavoratori usuranti" da attuare con decreto legislativo nel limite di risorse stabilite.

*** Eccezione: è consentito, in via sperimentale fino al 2015, alle lavoratrici che optano per la liquidazione della pensione con il sistema contributivo, di conseguire la pensione di anzianità ancora con 35 anni di contributi e 57 anni di età (58 anni per i lavoratori autonomi).

**** Per le donne del settore privato dal 2009 l'elevazione del requisito anagrafico per la pensione anticipata è di fatto assorbito dal mantenimento del requisito anagrafico del pensionamento ordinario a 60 anni. Viceversa per le donne del pubblico impiego il predetto requisito anagrafico per il pensionamento ordinario è stato innalzato dal 2010 a 61 anni e poi ulteriormente elevato al passo di 1 anno ogni 2 per arrivare a 65 anni dal 2018 come per gli uomini (DL 78/2009, convertito con legge n. 102/2009).

***** Dal 2015 il DL 78/2009, convertito con legge n. 102/2009 prevede un provvedimento da adottare entro il 31 dicembre 2014 al fine di attuare un adeguamento quinquennale dei requisiti anagrafici agli incrementi della speranza di vita (il primo adeguamento non può in ogni caso superare i 3 mesi).

L.243/2004 (riforma Maroni)

L.247/2007 (riforma Dailiano)

Fonte: N.U.V.S.P. Nucleo di valutazione spesa pensionistica.

1.4. Gli Enti pubblici di previdenza: interventi di razionalizzazione organizzativa, sinergie funzionali, misure di riassetto interno

E' importante segnalare come Inps, Inail ed Enpals abbiano provveduto alla rideterminazione degli organici (ai sensi dell'art. 74 del DL 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008).

Sono stimati i seguenti risparmi di spesa:

- per Inps 152.750.686,72 euro per il solo personale delle aree A, B e C. Al riguardo, va precisato che, dal Consuntivo Inps 2009 emerge una riduzione degli impegni per il personale in attività di servizio di 73 milioni (32,70 milioni per il personale delle aree A,B e C) ed una riduzione effettiva dei costi di personale per 36 milioni;
- per Inail 4.095.671,00 euro per le posizioni dirigenziali di Prima e Seconda fascia e 65.650.000,00 euro per il personale delle aree;
- per Enpals 1.947.137,00 euro per il solo personale delle aree ed i professionisti.

E' in corso di approvazione la dotazione organica di Inpdap, mentre per Ipsema è stata ridefinita la pianta organica, dopo alcune osservazioni delle Amministrazioni vigilanti ed il risparmio di spesa è indicato in 514.171,75 euro.

Nel caso di Enapps il personale risulta notevolmente inferiore alla dotazione organica vigente e non è stata quindi operata alcuna rideterminazione non rientrando l'Ente nelle previsioni normative.

Sono stati predisposti piani di ristrutturazione per Ipsema ed Enapps.

Nel primo caso era prevista l'unificazione di tutte le competenze sulla salute dei lavoratori marittimi, ora distribuite su tre organismi, ma va tenuto conto che l'art. 7 del DL 31 maggio 2010, n. 78 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" prevede la soppressione dell'Ipsema e la sua incorporazione nell'Inail. Nel secondo, le modiche attengono ad un'estensione dei compiti istituzionali dell'ente in materia di assistenza e previdenza.

Va anche segnalato che la Direzione per le politiche previdenziali, ai sensi dell'art. 70, comma 5 della legge 30 marzo 1975, n. 70, sul riordino degli enti pubblici ha predisposto una relazione, aggiornata al 2008, sull'attività svolta, la consistenza organica ed i bilanci degli enti dalla stessa vigilati.

Attualmente essa riguarda Inps, Inail, Inpdap, Ipsema, Enpals ed Enapps.

E' di rilievo l'attuazione di sinergie tra i grandi Enti previdenziali pubblici, attraverso la razionalizzazione dei servizi offerti agli utenti ed ottimizzando le risorse professionali, tecnologiche e logistiche, in una logica di integrazione che, salvaguardando la specificità di ciascun Ente, consenta di evitare duplicazioni di costi e funzioni.

Le sinergie attese, infatti, riguardano il compattamento di alcune sedi periferiche, la condivisione di supporti tecnici comuni (corpi ispettivi, ma anche professionalità mediche e legali), le interrelazioni tra sistemi informatici, le economie di scala conseguenti alla contrattazione e gestione in comune di alcuni servizi (reclutamento, acquisti, etc.).

Nel caso dell'Inail, va segnalata la collaborazione con altre pubbliche Amministrazioni, nel quadro di una normativa sempre più orientata a favorire l'interscambio di informazioni e la condivisione di dati per la realizzazione di iniziative comuni. I rapporti sinergici vengono posti in essere generalmente attraverso convenzioni.

Sono interessanti, al riguardo, le attività poste in essere per la realizzazione del progetto "Servizi integrati alle imprese", mediante la realizzazione di un sistema che, una volta armonizzate le informazioni presenti negli archivi di ciascuna amministrazione, punta a realizzare un "portale" per i servizi integrati alle imprese.

I servizi integrati sono aggregazioni di adempimenti di competenza di diversi soggetti istituzionali legati ad uno stesso evento (es. nascita di una impresa), che consentono il riconoscimento unificato tramite *smart card*, effettuando *on line* il passaggio automatico dei dati comuni, in modo che possano essere introdotti una sola volta.

Sinergie di valore strategico riguardano anche le banche-dati ed, al riguardo è importante la collaborazione con CNIPA, ora Digit. p.a., Inps, Inpdap, Enpals, Ipsema e IPOST per il funzionamento del Centro unico di backup, finalizzato ad offrire soluzioni di continuità e/o ripristino, a fronte di criticità che possano colpire i servizi telematici.

Per quanto concerne le iniziative avviate con altri enti previdenziali, in particolare l'INPS, va segnalato che:

1. sono stati apportati notevoli miglioramenti alla procedura per il rilascio del documento unico di regolarità contributiva (DURC);
2. in materia di pagamento delle rendite, è a regime il Protocollo d'intesa sottoscritto in data 24 maggio 2006 da Inps ed Inail;
3. è proseguita la collaborazione attivata per la gestione ed il monitoraggio del *Contact center* integrato Inps/Inail - a disposizione della comune utenza di lavoratori assicurati e di datori di lavoro - rispetto al quale sono state peraltro riferite le critiche avanzate dal CIV e dal Nuvacost;
4. va anche segnalata l'approvazione dello schema di convenzione tra Inail e Inps per lo scambio di informazioni necessarie a garantire la corretta classificazione delle attività aziendali, ai fini del pagamento delle adeguate aliquote contributive, mediante l'interazione tra i sistemi informativi dei due enti.

Al di là delle iniziative dei singoli Enti, sempre dirette ad una fattiva e reciproca collaborazione, è il caso di sottolineare come il momento di svolta nella collaborazione tra gli Enti previdenziali, sia costituito dal decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, con il quale, partendo dalla disposizione dell'articolo 1, comma 7, della legge 24 dicembre 2007, n. 247

recante “Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l’equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale”, si prevedono modelli organizzativi volti a realizzare sinergie e conseguire risparmi di spesa anche attraverso gestioni unitarie, uniche o in comune di attività strumentali e viene configurato il “Polo integrato del Welfare”.

I presupposti di tale costruzione vanno rinvenuti nella Direttiva del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 14 novembre 2008 recante “Linee guida per l’attuazione delle disposizioni in materia di riorganizzazione e razionalizzazione e per l’implementazione delle sinergie organizzative degli enti pubblici vigilati dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali” e nella convenzione quadro per la costituzione di poli logistici integrati territoriali stipulata dal Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali e dall’Inps, dall’Inail e dall’Inpdap in data 5 maggio 2009.

Gli obiettivi strategici che il modello organizzativo deve conseguire, attraverso una specifica programmazione, sono lo sviluppo di nuovi assetti organizzativi territoriali flessibili e rispondenti ai bisogni locali degli utenti, la realizzazione di un sistema efficiente di erogazione dei servizi e un sistema organizzativo e amministrativo finanziariamente sostenibile e compatibile con le disposizioni in materia di finanza pubblica.

Gli obiettivi operativi consistono in:

- incremento del livello di accessibilità di tutti i servizi erogati dalle amministrazioni coinvolte;
- riduzione strutturale della spesa inerente alla sistemazione logistica ottenuta anche con l’aumento del 30 per cento dell’indice di utilizzazione degli immobili strumentali rispetto al triennio precedente l’entrata in vigore del decreto;
- riduzione strutturale della spesa di funzionamento conseguente alla gestione unitaria di attività strumentali e di supporto, nella misura, a regime, del 30 per cento del costo complessivo sostenuto dalle amministrazioni a pari titolo nel triennio precedente l’entrata in vigore del presente decreto;
- ottimizzazione dell’utilizzo delle risorse umane attraverso il ricorso a sinergie dei ruoli professionali, di cooperazioni in tema di approvvigionamento delle risorse umane, tenendo conto della tendenziale riduzione dei contingenti di personale e della disciplina limitativa delle assunzioni.

I Poli logistici integrati del *Welfare* sono costituiti a livello provinciale e comprendono gli uffici territoriali del Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le sedi territoriali degli enti previdenziali e assicurativi vigilati.

Nei Poli logistici integrati è costituito un comitato composto dai direttori delle amministrazioni partecipanti.

Il comitato svolge la funzione di coordinamento delle attività e dei servizi oggetto di cooperazione e integrazione in modo da assicurare l’efficienza complessiva della struttura, l’uniformità e la coerenza della programmazione dei processi gestionali ed organizzativi.

L’obiettivo finanziario strutturale di riduzione a regime delle spese di locazione e funzionamento è fissato nella misura del 30 per cento rispetto a quelle complessivamente sostenute per le stesse finalità nell’ultimo triennio rispetto all’entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010 e, ai sensi dell’articolo 1, comma 9, della legge 13 novembre 2009, n. 172, sono computate ai fini dei risparmi finanziari come fissati dall’articolo 1, comma 8, della predetta legge 24 dicembre 2007, n. 247.

Il conseguimento dell’obiettivo è oggetto di specifica relazione ai Collegi dei sindaci per le rispettive valutazioni di propria competenza, nonché agli Organismi indipendenti di valutazione per la valutazione dei cui all’articolo 7, comma 2, lett. a), del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

L’ottimizzazione dell’utilizzo degli immobili è attuato tramite l’aumento del 30 per cento del indice dell’utilizzazione rispetto ai valori presenti all’entrata in vigore del citato decreto legge.

Per la copertura dei posti vacanti nei Poli logistici integrati, il Ministero e gli enti possono avvalersi delle graduatorie vigenti relative ai concorsi già espletati dalle amministrazioni di cui al presente decreto per l'assunzione delle corrispondenti qualifiche professionali, nel rispetto della programmazione triennale dei fabbisogni e della disciplina vigente in materia di assunzioni.

Va sottolineata la portata innovativa di un approccio alle sinergie funzionali ed organizzative che, forse per la prima volta, mette in comunicazione le strutture dei ministeri vigilanti e degli enti pubblici.

Certamente, esso è più agevole in un contesto, come quello degli enti previdenziali, nel quale l'omogeneità della missione è evidente sia per il ministero sia per gli enti previdenziali (non a caso definiti un tempo enti di amministrazione), ma, l'elemento più significativo sta proprio nella circostanza che, in un contesto nel quale i grandi enti previdenziali hanno sempre mostrato una grande difficoltà già solo nel disegnare forme di collaborazione e di sinergia (un esempio è quello degli ordinamenti professionali), si prospetta una effettiva azione sinergica che parte dai Ministeri vigilanti, soprattutto il Ministero del lavoro, per coinvolgere gli enti previdenziali.

1.5. L'Attività di indirizzo e vigilanza sugli enti di previdenza che rientrano nella disciplina dei decreti legislativi 509/1994 e 103/1996 "Le Casse di previdenza"

Un aspetto che è da tempo all'attenzione della Corte è quello delle Casse di previdenza, definite enti privati di previdenza obbligatoria per i professionisti, che rientrano nella disciplina originaria del d.lgs. n. 509 del 1994, differenziandole dagli Enti previdenziali pubblici, regolati dal d.lgs. n. 479/1994.

La Corte ha costantemente segnalato l'esigenza di un'analisi approfondita in materia, per valutare la reale "tenuta" dei bilanci e dell'adeguatezza dei patrimoni a far fronte agli impegni sul fronte delle prestazioni previdenziali nei confronti degli iscritti; aspetto ancor più importante nell'ottica di aggiungere alla previdenza obbligatoria iniziative, da parte degli stessi soggetti, sul fronte della previdenza complementare.

Negli anni scorsi, l'importanza del tema è stata avvertita in sede parlamentare con audizioni dei rappresentanti degli ordini professionali ai quali fanno riferimento gli enti in discorso *ratione materiae*, dalle quali è emerso un consistente conflitto infragenerazionale.

Si ravvisa, quindi, per la Corte, l'esigenza di realizzare un'analisi complessiva e sistematica sulla gestione della Casse, che, nel rispetto delle specificità, consenta di trarre valutazioni sulla tenuta delle stesse nel rapporto tra contribuzioni e prestazioni.

Va, in tal senso, segnalata l'attività svolta nel 2009 dalla Direzione delle politiche previdenziali del Ministero del lavoro volta all'approfondimento delle criticità connesse all'inadeguatezza delle prestazioni, all'instabilità delle gestioni (ritenute troppo influenzate dalle *performance* negative dei mercati finanziari), ed all'esigenza di disporre di parametri certi per determinare la redditività del patrimonio, atteso che la sostenibilità della gestione previdenziale è data sia dall'equilibrio tra contributi e prestazioni, sia dalla redditività del patrimonio e dalla oculatezza degli investimenti, soprattutto con riguardo ai "titoli strutturati".

Con riferimento all'equilibrio tra prestazioni e contributi, anche in considerazione del graduale passaggio al sistema contributivo, appare già tracciata, per molti istituti, una ristrutturazione delle regole previdenziali che vedono, da un lato, un progressivo innalzamento della età pensionabile, e, dall'altro, un inasprimento della quota contributiva. Su tale strada risultano avviate, ad esempio, la Cassa Forense e l'ENPAV.

Problematiche di rilievo hanno riguardato la previdenza di giornalisti, avvocati e consulenti del lavoro, ingegneri e architetti, veterinari e dottori commercialisti.

Nell'ambito dell'INPGI (previdenza giornalisti), ad esempio, è stata introdotta nell'ordinamento⁴ l'istituzione di una contribuzione, in materia di ammortizzatori sociali a carico delle aziende i cui dipendenti fruiscono di pensionamenti anticipati.

⁴ Con le delibere 61 e 82/2009 del Consiglio di amministrazione dell'Ente.

Va ricordato che, in via generale, l'art. 1, comma 763 della Finanziaria 2008 dispone che, allo scopo di assicurare l'equilibrio di bilancio, la stabilità delle gestioni previdenziali degli enti in discorso debba essere assicurata per un periodo non inferiore a trent'anni con la prospettiva di incorrere in sanzioni ove tale condizione non sia assolta.

Poiché la problematica è di grande rilievo, sono stati individuati i profili di maggiore criticità quali la sostenibilità nel breve, medio e lungo periodo; l'adequazione delle prestazioni ed i criteri di armonizzazione dei bilanci; la vigilanza e la disciplina degli investimenti.

Su di essi, sono stati aperti, nel mese di ottobre 2009, tavoli di discussione, coordinati dal Segretario generale del Ministero del lavoro con gli Enti interessati e la partecipazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, nel cui ambito sono stati analizzati gli interventi portati avanti dalle Casse ed operati, a seconda dei casi, gli opportuni correttivi, nell'esercizio della funzione di vigilanza.

Va tenuto conto che, oltre alla citata introduzione di uno specifico contributo, per la Cassa dei giornalisti, altri enti hanno approvato riforme significative nel loro ordinamento:

- legate all'introduzione di fasce contributive differenziate che tengono conto dell'anzianità di iscrizione e contribuzione (com'è avvenuto per la Cassa dei commercialisti che ha previsto cinque fasce che decorrono dal 1° gennaio 2009 al 31 dicembre 2010 ed altre cinque a far data dal 1° gennaio 2014), e la possibilità di conferire un contributo facoltativo;
- che prevedono l'innalzamento del livello dei contributi (com'è accaduto per la Cassa Forense, sia per il contributo soggettivo, passato dal 12 al 13 per cento, sia per quello integrativo (dal 2 al 4 per cento), con l'inasprimento graduale dei requisiti minimi di età anagrafica (che viene portata da 65 a 70 anni) e di anzianità contributiva per poter accedere alle prestazioni (che viene innalzata da 30 a 35 anni).

Analoga riforma è avvenuta per la Cassa degli Ingegneri e degli Architetti, che ha innalzato il contributo soggettivo (dal 6 per cento, gradualmente, fino al 14,5 per cento) e quello integrativo (dal 2 al 4 per cento), ha strutturato la pensione di vecchiaia su due quote, una calcolata con il sistema retributivo e l'altra con il contributivo e persegue anch'essa l'innalzamento dell'età anagrafica e contributiva per l'accesso alle prestazioni previdenziali, con una penalizzazione per i pensionamenti anticipati.

Anche la Cassa dei Veterinari ha optato per l'innalzamento del contributo soggettivo (dal 10 al 18 per cento), ma soprattutto è stata sostituita la pensione di anzianità con la nuova pensione di vecchiaia e la pensione "di vecchiaia anticipata".

Nel primo caso, vengono modificati i requisiti di accesso e le percentuali di rendimento da applicare alla media dei redditi.

Nel secondo caso, le modalità sono analoghe alla precedente con l'applicazione di "coefficienti di neutralizzazione".

- La Cassa dei Dottori commercialisti ha invece adottato un progetto, ritenuto contraddittorio dall'Amministrazione vigilante, in quanto, da un lato, prevedeva il riconoscimento di una quota del contributo integrativo al montante delle prestazioni, per poi successivamente deliberare il mantenimento del vigente livello del contributo integrativo (4 per cento).

Tale riforma è stata sospesa per un periodo di due anni, durante il quale "la Cassa dovrà attivare altri parametri, leve ed azioni mirate all'adequazione delle prestazioni, coerenti con il sistema di calcolo prescelto e la normativa vigente".

2. Lo stato evolutivo della previdenza complementare

2.1. Analisi dell'attività della COVIP – Commissione di vigilanza sui fondi pensione, nel contesto evolutivo della previdenza complementare

L'attenzione della Corte al tema della Previdenza complementare è costante, non solamente, nell'ambito della Relazione sul rendiconto, ma anche nella specifica sede della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, per l'esercizio del

controllo - previsto, prima dall'art. 13 della legge n. 335/1995 e poi dal corrispondente art. 18 del d.lgs. n. 252/2005 con il quale è stata data applicazione alla riforma della Previdenza complementare - sulla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (COVIP).

La Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato ha approvato con la deliberazione 13/2010/G, la relazione conclusiva dell'indagine⁵ sull'“Attività della Commissione di vigilanza sui fondi pensione – COVIP” nel quadro dinamico della Previdenza complementare.

Dall'analisi sull'organizzazione dell'attività della COVIP emerge l'evoluzione di un organismo che è ormai consolidato nel sistema delle “Autorità indipendenti”.

Una notazione che è emersa dall'indagine è che l'organizzazione appare troppo strutturata se rapportata ai numeri complessivi del personale di cui dispone ed a come vengono ripartite le funzioni.

L'attività di regolazione, che è stata di grandissimo spessore negli scorsi anni, non è certamente finita ma si muove in un quadro stabilizzato. Le risorse disponibili, quindi, in un'ottica finalistica, potrebbero prioritariamente concentrarsi in un'azione significativa di verifica e contrasto di quelle patologie riscontrabili nella gestione dei fondi che possono mettere a rischio le posizioni individuali degli iscritti.

Questi profili sono stati già evidenziati nella relazione della Corte sul rendiconto 2008 ed in parte attengono al sistema strutturale stesso dei Fondi pensione, nel cui contesto vanno ulteriormente approfondite le problematiche relative al “conflitto di interessi” ed all'“esternalizzazione di funzioni amministrative”. Diverse sono del resto le caratteristiche dei fondi a seconda del loro DNA.

E' determinante il superamento della problematica dei fondi preesistenti che attualmente condiziona il futuro sia strutturale sia funzionale della COVIP.

Infatti, una decisiva separazione tra forme complementari che possono adeguarsi alla normativa vigente e forme che sono decisamente eteronome consentirà di liberare risorse e di concentrare il *core* della COVIP sull'attività di vigilanza, incrementando le ispezioni *sur place*.

A fronte di un'apprezzata azione della COVIP diretta alla regolazione del sistema della previdenza complementare, con particolare attenzione alla trasparenza sia degli investimenti che dei costi sopportati dagli iscritti, la vigilanza sulla gestione dei fondi deve aumentare di consistenza sia quantitativamente che qualitativamente.

Per quanto attiene al funzionamento della Commissione va ricordato che determinante è il rapporto tra la Commissione *stricto sensu* e la struttura.

Il regolamento di organizzazione ne è un esempio ma altre tipologie di esercizio delle funzioni, come il coordinamento di gruppi di lavoro interni da parte di commissari, indicano uno stretto collegamento tra la “Commissione” e la struttura che ha il suo vertice nel Direttore generale.

Ecco perché la Corte a fronte di una “linea di comando” decisamente corta sottolinea l'eccessiva articolazione degli uffici, articolazione che non risponde a quella logica di staff che invece sembra permeare il rapporto funzionale tra “Commissione” e struttura.

L'analisi dei bilanci della COVIP ha evidenziato il tendenziale superamento delle aggregazioni di bilancio, ritenute eccessive nelle precedenti relazioni.

Ma il punto cruciale resta l'avanzo di amministrazione che continua ad essere un indicatore significativo seppure non autoreferenziale della dinamica della gestione contabile e, nel caso di specie, si mantiene su livelli di grande spessore il cui progresso è stato attentamente sviluppato in relazione.

Non vanno estrapolate queste considerazioni da un contesto che deve metabolizzare il nuovo sistema di finanziamento, non più essenzialmente assicurato dal sistema pubblico, ma ormai pressoché totalmente a carico degli stessi Fondi pensione.

La certezza delle risorse disponibili è legata alle scelte strategiche, ma anche alla vitalità dei fondi stessi.

⁵ La Terza dopo quelle del 2000 e del 2001.

Le fasi di recessione e mancata crescita del numero degli iscritti dei fondi negoziali, non sono indifferenti a tal riguardo.

La maturazione del sistema COVIP è legata, quindi, a fattori molteplici ed implica un notevole capacità di *governance* che viene sostanzialmente assicurata dalla combinazione attuale di tutte le funzioni esercitate.

Ciò avviene in un contesto di particolare delicatezza in quanto diretto a mantenere quella soglia di benessere non più assicurata da un tasso di sostituzione tra reddito percepito dall'attività lavorativa e trattamento pensionistico obbligatorio, sempre più eroso, sia dall'applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione, sia dagli effetti del graduale passaggio al sistema contributivo.

La cennata fase di recessione economica e le problematiche sulle varie forme di investimento costituiscono ulteriori elementi che pongono l'esigenza di disegnare nuove strategie e di diversamente regolare sia le forme di incentivazione sia quelle di apertura dei fondi, in questo caso negoziali, anche nei confronti di chi non appartiene alla specifica categoria.

L'organizzazione, della quale va apprezzata l'evoluzione e l'efficacia fin qui mostrata in una vera e propria "contingenza operativa", va quindi ulteriormente affinata, secondo la Corte accentuando i suoi caratteri finalistici, mirando i settori di intervento che di volta in volta maggiormente necessitano di specifica attenzione.

2.2. Andamento della Previdenza complementare

Per quanto riguarda le risorse destinate alle prestazioni delle forme pensionistiche complementari la tabella che segue mostra la situazione aggiornata con i dati di settembre 2009 e si precisa, al fine di una giusta lettura della stessa, che le risorse complessivamente destinate alle prestazioni comprendono:

- l'attivo netto destinato alle prestazioni per i fondi negoziali aperti e per i fondi preesistenti dotati di soggettività giuridica che detengono direttamente le risorse;
- le riserve matematiche costituite a favore degli iscritti presso le compagnie di assicurazione per i fondi preesistenti gestite tramite polizze assicurative;
- i patrimoni di destinazione ovvero le riserve matematiche per i fondi preesistenti privi di soggettività giuridica;
- le riserve matematiche per le gestioni separate relative ai P.I.P. e il valore delle quote in essere per i fondi di tipo *unit linked* relativi ai P.I.P..

E' importante precisare, inoltre, che per i P.I.P. "vecchi" e i fondi pensione preesistenti la COVIP non dispone di rilevazioni in corso d'anno. I dati pertanto sono basati su quelli della fine dell'anno precedente.

RISORSE CONFLUITE NELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

(milioni di euro)

	set-09	dic-08	var. %	dic-07	var. %	dic-06	var. %
Fondi pensione negoziali	18.757	14.092	33,1	11.599	21	9.257	25,3
Fondi pensione aperti	6.269	4.663	34,4	4.298	8	3.527	22
P.I.P. nuovi*	3.397	1.958	73,5	1.020	92	-	
P.I.P. vecchi**	5.569	4.636	19,3	4.770	-3	4.546	5
Fondi pensione preesistenti	38.943	35.941	8,5	36.054	-0,3	34.246	5
Totale Risorse**	72.935	61.306	19,0	57.747	6	51.576	12

*PIP conformi al d.lgs. n. 252/2005

** PIP istituiti precedentemente alla riforma del 2005 e non adeguati al d.lgs. n.252/2005.

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati forniti dalla COVIP

Come risulta dalla Tabella, le risorse affluite ai fondi di previdenza complementare nel 2009 sono pari ad 11,6 miliardi di euro e l'incremento del 19 per cento rispetto al 2008 è decisamente superiore a quello registrato a fine 2008 rispetto al 2007 (6 per cento).

Va anche considerato che le risorse complessivamente affluite nel 2009, comprese quelle affluite a FONDINPS, ammontano a 72.957 milioni di euro.

I fondi negoziali sono quelli che presentano il maggior incremento in termini assoluti, e certamente un balzo significativo è quello registrato dai P.I.P. che possono contare su di un'estesa rete di vendita che, peraltro, determina costi di gestione sensibilmente superiori rispetto a quelli dei fondi negoziali i quali, soprattutto se di grandi dimensioni, tendono ad abbattere gli oneri amministrativi, che sono superiori per i cosiddetti fondi garantiti proprio per il rendimento base che questi comunque assicurano agli iscritti.

Tuttavia, mentre dai risultati della gestione finanziaria vengono segnali positivi e in grado di ripristinare un clima di fiducia, non altrettanto si può dire in relazione all'andamento delle adesioni, come risulta dalla Tabella che segue.

A fine dicembre 2009 gli iscritti alle forme pensionistiche complementari ammontavano a più di 5 milioni con un incremento, su base annua e al netto delle uscite, del 4,2 per cento, in rallentamento rispetto al 2008.

Le adesioni, segnala la COVIP, risultano per oltre il 70 per cento relative a lavoratori dipendenti del settore privato: 3.750.000 corrispondenti al 27 per cento del totale degli occupati. I lavoratori autonomi iscritti equivalgono al 20 per cento degli occupati.

La distribuzione degli aderenti per tipologie di fondo conferma la preferenza per quelli negoziali che a fine 2009 contano più di 2 milioni di iscritti, dato non aumentato comunque rispetto al 2008; crescono invece di quasi 200.000 unità gli iscritti ai P.I.P. "nuovi" che raggiungono quindi quasi 900 mila adesioni; salgono a 820 mila unità gli iscritti ai Fondi aperti.

ADESIONI TOTALI ALLE FORME PENSIONISTICHE COMPLEMENTARI

	iscritti al 31.12.2009	Var. dic.2009/ dic.2008	Nuovi iscritti nell'anno
Fondi pensione negoziali	2.040.150	-0,2	66.000
Fondi pensione aperti	820.385	3,1	40.000
P.I.P. nuovi	893.547	27,3	195.000
P.I.P. vecchi	654.376		
Fondi pensione preesistenti	673.039	-0,6	29.000
Totale iscritti	5.081.497	4,7	330.000
Totale iscritti al netto dei trasferimenti tra Fondi	5.055.284	4,2	321.000

Fonte: Elaborazioni Corte dei Conti su dati forniti dalla COVIP

Volendo formulare un commento sull'andamento della previdenza complementare ad oggi, si può sostenere che l'adesione alla previdenza complementare si è dimostrata maggiore fra quei lavoratori che beneficiando di occupazioni stabili e retribuzioni migliori, al momento del pensionamento godranno di prestazioni di base più elevate, dimostrando, per assurdo, che la previdenza complementare risulta più diffusa tra coloro che ne hanno un bisogno meno evidente.

2.3. I rendimenti dei fondi negoziali

Sulla base delle ultime rilevazioni statistiche effettuate dalla COVIP, il rendimento medio aggregato delle forme pensionistiche complementari nel 2009 è stato pari all'8,5 per cento per i fondi negoziali e dell'11,2 per cento per i fondi aperti; per i P.I.P. "nuovi" il rendimento è stato del 16,5 per cento. Nello stesso periodo invece, ribadisce la COVIP, il tasso di rivalutazione del TFR è stata pari al 2 per cento.

Se si considera peraltro il biennio 2008/2009, che include la fase maggiormente negativa della crisi finanziaria, i rendimenti aggregati dei fondi pensione negoziali, tranne che nel caso dei fondi azionari che mantengono un livello negativo rispetto al consolidato 2007 (-8,4 per cento), sono in media positivi (poco meno del 2 per cento), anche se inferiori al tasso di rivalutazione del TFR; i fondi pensione aperti e i P.I.P. nuovi, a causa della maggior incidenza della componente azionaria, pur segnando un risultato positivo rispetto al 2008, non hanno recuperato le perdite registrate nel 2008 rispetto al 2007.

Il Delta, rispetto ai valori 2007, rimane in questi casi piuttosto rilevante, con il picco presentato dai P.I.P. azionari con il -13,2 per cento rispetto al 2007.

In proposito, appare indispensabile, affinché il recupero in termini di rendimenti dei fondi pensione produca ripensamenti da parte dei lavoratori che non ancora hanno aderito a forme pensionistiche complementari, la diffusione della consapevolezza che i risultati conseguiti dai Fondi pensione sono da valutare nel lungo periodo, in quanto valutazioni basate su risultati annuali o comunque di breve periodo, sono prive di senso.

FONDI PENSIONE E P.I.P.
RENDIMENTI NETTI PER CATEGORIE DI FONDO/COMPARTO

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Fondi pensione NEGOZIALI	5,0	4,6	7,5	3,8	2,1	-6,3	8,5
Fondi monocomparto	4,2	4,4	8,3	3,7	1,4		
Fondi multicomparto							
Garantito						3,1	4,6
Obbligazionario puro	3,0	2,2	2,1	2,6	2,2	1,6	2,9
Obbligazionario misto	4,3	3,9	6,9	2,7	2,1	-3,9	8,1
Bilanciato	7,0	4,9	7,9	5,6	2,4	-9,4	10,4
Azionario	8,3	5,9	14,9	8,2	1,3	-24,5	16,1
Fondi pensione APERTI	5,7	4,3	11,5	2,4	0,4	14,0	11,2
Garantito	2,6	3,1	2,9	1,0	1,9	1,9	4,8
Obbligazionario puro	1,6	3,3	3,3	0,2	1,6	4,9	4,0
Obbligazionario misto	3,1	4,2	6,4	1,0	0,3	2,2	6,7
Bilanciato	4,9	4,2	11,4	2,4	-0,3	14,1	12,4
Azionario	8,4	4,7	16,2	3,7	1,6	27,6	17,6
P.I.P. "nuovi"							
Gestioni separate						3,5	
Unit linked						-24,9	16,5
Obbligazionario						2,7	4,1
flessibile						-6,2	6,7
bilanciato						-16,2	13,3
azionario						-36,5	23,3
per memoria :Rivalutazione del TFR	2,8	2,5	2,6	2,4	3,1	2,7	2,0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati COVIP

2.4. I costi delle forme di previdenza complementare

I costi sostenuti dagli iscritti alle forme di previdenza complementare appartengono a due distinte categorie:

- costi che gravano sul patrimonio della forma, come spese di gestione finanziaria, oneri di intermediazione, imposte e tasse, spese legali e giudiziarie ecc.;
- costi che gravano direttamente sugli aderenti, come quelli una tantum al momento dell'iscrizione o quelli per l'esercizio di prerogative individuali quali l'anticipazione,

il trasferimento o il riscatto, i costi in percentuali sui versamenti o quelli a cifra fissa che si conteggiano annualmente.

Entrambe le tipologie di costo vengono considerate per valutare nel giusto modo l'aggravio della partecipazione ad una forma di previdenza complementare in quanto anche i costi che incidono sul patrimonio si riverberano comunque sull'iscritto andando a ridurre il valore della posizione individuale, essendo la stessa una frazione del patrimonio del fondo.

Nella scelta del fondo pensione risulta quindi determinante la valutazione dei costi in quanto, si sostiene, essi stessi rappresentano una prima forma di rendimento. La scelta consapevole da parte del potenziale aderente va fatta, quindi, solo dopo aver preso visione dei costi applicati dai vari fondi pensione.

Per semplificare tale operazione e soprattutto al fine di contribuire all'accrescimento della informazione e della trasparenza delle condizioni contrattuali delle forme pensionistiche complementari è stato introdotto uno strumento, ormai consolidato, l'Indicatore Sintetico di Costo – I.S.C., in grado di fornire informazioni trasparenti agli utilizzatori dei Fondi pensione dalla stessa vigilati in quanto riporta, in un'unica misura, il costo mediamente sostenuto in ogni anno di partecipazione al piano previdenziale, espresso in percentuale della posizione individuale secondo le voci di costo applicate.

Sul sito istituzionale della COVIP sono disponibili tutti gli ISC applicati sul mercato, calcolati secondo una metodologia analoga per tutte le forme di previdenza complementare per differenti periodi di partecipazione (2,5, 10 e 35 anni) per ogni tipologia di Fondo Pensione. In questo modo l'ISC⁶ consente di avere, in modo semplice e immediato, un'idea di quanto i costi complessivi praticati dalla forma pensionistica complementare incidono percentualmente ogni anno sulla posizione individuale⁷.

Di particolare rilievo è, inoltre, il profilo relativo alla tendenza, dimostrata dai fondi, alla esternalizzazione della gestione amministrativa e contabile a prescindere dalla dimensione degli stessi. Tale scelta si riflette, infatti, negativamente nei confronti degli iscritti costretti ad affrontare oneri maggiori per i costi di ingresso e di gestione.

Nell'esame dei costi dei fondi pensione è importante evidenziare le diverse caratteristiche strutturali tra le due forme di fondi esistenti, fondi negoziali da una parte e fondi aperti e P.I.P. dall'altra.

I fondi negoziali sono configurati come organizzazioni senza scopi di lucro: solo i costi sostenuti dal fondo (interno) per la gestione amministrativa e finanziaria vengono fatti gravare sul valore della posizione individuale degli iscritti: a tal fine quanto l'aderente paga al momento dell'ingresso, ad esempio, serve esclusivamente a coprire le spese effettivamente sostenute dal fondo e se tali entrate non sono sufficienti, è il patrimonio del fondo a dover coprire la parte mancante.

Diversamente accade in caso di differenziale attivo che viene restituito agli iscritti ovvero accantonato per essere utilizzato negli anni successivi.

Nei fondi aperti e nei P.I.P., invece, gran parte delle spese che l'iscritto sostiene sono determinate a priori dalla società che gestisce e servono a remunerare anche il rischio d'impresa: anche in questo caso se non dovessero essere sufficienti, è la società che interviene per la parte residua.

⁶ L'indicatore sintetico dei costi è calcolato facendo riferimento a un aderente-tipo che effettua un versamento contributivo annuo di 2.500 euro e ipotizzando un tasso di rendimento annuo del 4 per cento. Per condizioni differenti rispetto a quelle considerate, ovvero nei casi in cui non si verificano le ipotesi previste, l'indicatore ha, quindi, una valenza meramente orientativa.

⁷ In generale, i costi presi in considerazione sono quelli previsti al momento dell'adesione (costo di iscrizione; spese annue, in cifra fissa o in percentuale sui versamenti; spese in percentuale sul patrimonio); per gli eventuali altri oneri gravanti sul patrimonio della forma pensionistica, quantificabili soltanto a consuntivo, viene utilizzata una stima. Viene infine considerato nel calcolo anche il costo per il trasferimento della posizione individuale (tranne per l'indicatore a 35 anni, dove vale l'ipotesi di pensionamento).

Rimangono invece esclusi tutti i costi che presentano carattere di eccezionalità o che sono collegati a eventi o situazioni non prevedibili a priori (ad esempio, i costi legati all'esercizio di prerogative individuali o quelli derivanti dalle commissioni di incentivo eventualmente previste per la gestione finanziaria).

Una particolare considerazione merita il sistema di copertura costi predisposto per il comparto “Garantito TFR”. L’impatto dei costi su tale comparto dipende dallo scattare o meno della garanzia. Se il gestore ottiene un risultato inferiore alla rivalutazione del TFR in azienda è tenuto a garantire questo rendimento coprendo preventivamente tutti i costi gravanti sul comparto⁸

L’analisi dei costi rivela la sua efficacia anche attraverso un costante monitoraggio assicurato dalla COVIP che in sede di Relazione annuale.

FORME PENSIONISTICHE COMPLEMENTARI. INDICATORE SINTETICO DEI COSTI

	INDICATORE SINTETICO DEI COSTI			
	2 ANNI	5 ANNI	10 ANNI	35 ANNI
FONDI PENSIONE NEGOZIALI	1,0	0,6	0,4	0,3
FONDI PENSIONE APERTI	2,0	1,3	1,2	1,1
P.I.P.	3,5	2,3	1,9	1,5

Va tenuto conto che la tabella rappresenta valori medi mentre l’analisi dei picchi dimostra quanto le situazioni siano varie anche all’interno di uno stesso tipo di fondo pensione dove l’ISC assume valori, a volte, molto diversi.

In sintesi, può dirsi che:

- i fondi pensione negoziali presentano costi di partecipazione molto più contenuti rispetto sia ai Fondi aperti che ai P.I.P.;
- le differenze di costo fra le diverse forme sono più ampie per periodi di partecipazione più brevi (2 anni): + 2 per cento per i fondi aperti, +2,5 per cento per i P.I.P. sui fondi negoziali;
- nel caso di partecipazioni più lunghe, le differenze si attenuano: su 35 anni di partecipazione, i fondi negoziali presentano costi pari allo 0,3 per cento rispetto all’1,1 per cento dei fondi aperti e all’1,5 per cento dei P.I.P.. Va, al riguardo, sottolineato che ad un maggior valore dell’ISC dell’1 per cento, su un valore temporale di 35 anni, ad esempio, corrisponde una riduzione della prestazione dell’ordine del 15-20 per cento.

2.5. La Previdenza complementare pubblica

Al fine di tracciare un quadro completo della Previdenza complementare, e comprendere quindi la sua portata attuale e le sue prospettive reali, è necessario affrontare il tema della Previdenza complementare dei dipendenti pubblici che pure non ha avuto particolare fortuna, non avendo raggiunto livelli di rilevante incidenza nel bacino potenziale (dato 2008: 6-8 per cento).

In proposito, va considerato che, per quanto non sia attualmente prevista l’applicazione a tali dipendenti del d.lgs. n. 252/2005, non va sottovalutata la portata “diffusiva” di questa norma, anche perché l’ormai raggiunta definizione del sistema complessivo della contrattazione collettiva per quel che concerne l’adesione a “fondi pensione” per i dipendenti pubblici, appunto, “contrattualizzati”, indica come l’osmosi “pubblico-privato” per quanto attiene ai destinatari dei CCNL di adesione sia ormai un dato concreto, così come la compresenza di

⁸ In particolare, secondo convenzione, il gestore dovrà farsi carico delle seguenti voci di costo: commissioni di gestione finanziaria, di garanzia e di negoziazione, eventuali saldi negativi di gestione amministrativa, commissioni di banca depositaria in misura stabilita, e dell’imposta sostitutiva nella misura della aliquota applicata alla rivalutazione del TFR, (oggi dell’11 per cento sul risultato di gestione).

Sostanzialmente, se scatta la garanzia (ipotesi di risultato di gestione inferiore al rendimento minimo garantito - tasso di rivalutazione del TFR in azienda) il “minimo garantito” non sarà eroso da nessun tipo di costo e sarà quindi completamente retrocesso all’aderente. Se invece il rendimento effettivo del comparto dovesse superare quello minimo garantito, il carico dei costi sulla posizione individuale corrisponderà esattamente a quello rappresentato dall’ISC.

personale a tempo indeterminato e personale regolato con figure “di lavoro flessibile”, del resto piuttosto diffuse nel sistema privato.

Tale situazione ha già determinato l'esigenza di una disciplina diversificata, nell'ambito dei citati contratti collettivi e, conseguentemente, negli atti di costituzione dei fondi e nei prospetti informativi per i potenziali iscritti, per quel che attiene alla possibilità di riscattare anticipatamente le quote capitalizzate di TFR e di avere su di esse anticipazioni dopo otto anni di attività lavorativa, ipotesi espressamente previste dallo stesso articolo 2120 del codice civile per i lavoratori privati, ma negate ai dipendenti pubblici per i quali il TFR ha un accantonamento “virtuale”, salvo per la quota versata nel fondo pensione.

Nel richiamare in nota le vicende che hanno caratterizzato l'avvio della previdenza complementare pubblica⁹, si evidenzia lo “stato dell'arte”, che non appare positivo, soprattutto in relazione alle aspettative.

Dai dati relativi all'anno 2008 risultano n. 85.000 iscritti circa, pari al 7 per cento del bacino di potenziali iscritti di 1.200.000 lavoratori del settore.

Il fondo “Espero” risulta comunque ad oggi l'unico fondo nazionale operante nei comparti del pubblico impiego, nonostante l'istituzione di altri fondi pubblici come si dirà in seguito; esso è strutturato in due comparti di investimento: uno denominato “Garanzia”, che riconosce il rendimento minimo garantito del 2,5 per cento annuo lordo, l'altro, denominato “Crescita”, con un orizzonte temporale di investimento di medio periodo con un livello di rischio qualificato come medio. Gli aderenti possono, ogni anno, trasferire la posizione dall'uno all'altro comparto.

Dopo ben tre anni dalla sua istituzione, invece, il fondo PERSEO¹⁰, il cui statuto è stato approvato nella stessa data del 14 maggio, non risulta ancora aver ottenuto dalla COVIP

⁹ La previdenza complementare pubblica prende il via da un accordo quadro nazionale in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici, sottoscritto il 29 luglio 1999 tra l'ARAN e le Confederazioni sindacali dei lavoratori, che stabilisce l'applicazione a tutti i dipendenti delle amministrazioni pubbliche, di cui all'art. 1, comma 2 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 e successive modificazioni e integrazioni, dell'adeguamento delle norme contrattuali in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare.

Con tale accordo l'ARAN e le Confederazioni sindacali di categoria hanno previsto, nei rinnovi contrattuali 1998-2001, l'introduzione del trattamento di fine rapporto regolato dall'art.2120 del codice civile nonché l'istituzione di forme di previdenza complementare alle quali possano aderire tutti i dipendenti pubblici interessati. Sulla base di tale accordo quadro è stato poi emanato il dPCM 20 dicembre 1999 (modificato dal dPCM 2 marzo 2001).

In pratica, a tutti i lavoratori assunti successivamente al 31 dicembre 2000 si applica il TFR e, in coerenza con le disposizioni dettate dal d.lgs. n. 124/1993, in caso di adesione a forme pensionistiche complementari, l'intero ammontare del TFR deve essere destinato al finanziamento del fondo.

Per coloro che erano invece già in servizio alla data del 31 dicembre 2000 è stato previsto il mantenimento delle indennità di fine servizio salva la facoltà di questi lavoratori di optare implicitamente per il TFR, nel momento in cui si iscrivono al fondo pensione negoziale.

Il primo contratto collettivo con il quale viene istituito un fondo di previdenza complementare per il settore pubblico è quello sottoscritto in data 24 febbraio 2001 dall'ARAN e dalle organizzazioni sindacali di categoria, nonché dalle confederazioni sindacali CGIL-CISL-UIL-CONFSAL e CIDA, che riguarda tutti i lavoratori della scuola con contratto a tempo indeterminato, determinato e tutti i dipendenti delle scuole private, parificate e legalmente riconosciute, nonché i dipendenti degli enti di formazione professionale, delle accademie e dei conservatori; tale fondo è stato denominato “ESPERO”.

La Corte ha rilasciato la certificazione e la compatibilità economica all'accordo con la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 15/2001. L'atto costitutivo di tale Fondo è stato siglato in data 17/11/2003 mentre l'autorizzazione all'esercizio dell'attività è stata rilasciata dalla COVIP in data 12/05/2004.

¹⁰ Si tratta del Fondo istituito con il secondo contratto collettivo e riguarda il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni del comparto Regioni ed autonomie locali, compresa l'area della dirigenza (ad esclusione delle Regioni e Province autonome), nonché per il personale dipendente dagli enti del SSN - con esclusione della dirigenza - ha vissuto un iter di formazione molto lungo e controverso.

Nella prima ipotesi di accordo, risalente al 7 dicembre 2004, come pure nel CCNL del 3 novembre 2005, le parti hanno convenuto sulla necessità di usufruire della tutela della previdenziale complementare, riservandosi però di dichiarare l'adesione al fondo suddetto, ancora in fase di istituzione, entro il 2005, (termine poi prorogato al 30 settembre 2006, dal successivo CCNL 5 luglio 2006) ovvero di deliberare la definizione di un Fondo autonomo.

l'autorizzazione all'esercizio dell'attività. Il bacino dei potenziali iscritti sarebbe in questo caso più numeroso del precedente fondo pensione descritto, toccando più di 1.250.000 unità.

Alla stessa stregua, non ha avuto particolari evoluzioni il fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'E.N.A.C. e del C.N.E.L., denominato SIRIO¹¹.

Nell'ambito della previdenza pubblica si possono considerare anche alcune iniziative previdenziali come LABORFONDS¹², il fondo territoriale regionale di previdenza complementare istituito in Trentino Alto Adige/Südtirol, in base alle competenze derivanti dallo Statuto di autonomia, che riguarda i lavoratori dipendenti della Regione e delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Le iniziative avviate su base locale si sono rivelate particolarmente utili e hanno raccolto buoni risultati in termini di adesioni in virtù del radicamento sul territorio che ha loro consentito di raggiungere più facilmente i potenziali aderenti.

Situazione analoga alla precedente è quella relativa al fondo Fopadiva¹³. Si tratta del fondo pensione complementare per tutti i lavoratori dipendenti della Valle d'Aosta. Il fondo è

La definitiva sottoscrizione dell'accordo è avvenuta in data 6 marzo 2007 ed ha ricevuto dalla Corte la certificazione e la compatibilità economica con la delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 6/2007. In data 14 maggio 2007 è stato istituito il fondo PERSEO.

Oltre ai destinatari sopra evidenziati, a tale fondo possono aderire (art. 2, comma 3, lettere a e b dell'ipotesi di accordo) il personale di un insieme di enti e amministrazioni private e non, reputati affini a quelli costituenti i comparti indicati ed, in particolare:

- il personale di enti e organizzazioni regionali e interregionali, il personale dipendente dalle case di cura private e dalle strutture ospedaliere gestite da enti religiosi, il personale dei servizi esternalizzati, il personale dipendente da imprese di diritto privato e privato sociale eroganti servizi socio-sanitari, assistenziali ed educativi (ferma restando la condizione che vengano stipulati appositi accordi, nei rispettivi ambiti contrattuali, per disciplinare l'adesione degli aderenti alla categoria);
- i dipendenti di Organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo o dei contratti collettivi del personale destinatario dello stesso.

In attesa dell'avvio della sua operatività, in data 5 marzo 2008, sono stati sottoscritti dall'ARAN e dalle Organizzazioni sindacali dell'area della dirigenza sanitaria, professionale, tecnica ed amministrativa, due ipotesi di accordo per permettere l'adesione al fondo nazionale di pensione complementare per i lavoratori delle Regioni e delle autonomie locali e del Servizio sanitario nazionale – PERSEO - da una parte, del personale dei ruoli sanitario, professionale tecnico ed amministrativo e dall'altra, del personale medico-veterinario.

Tali accordi hanno ottenuto dalle Sezioni Riunite della Corte la certificazione con la del. 5/2008. Il bacino di riferimento è in questo caso di circa 143.000 potenziali aderenti appartenenti alla categoria.

¹¹ In data 1° ottobre 2007, l'ARAN, le Organizzazioni sindacali di categoria e le Confederazioni sindacali hanno sottoscritto un accordo per l'istituzione del Su tale accordo le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno rilasciato certificazione positiva con la Delibera 29/2007.

Come già previsto nei precedenti accordi in questa materia, l'adesione al fondo pensione è estesa al personale dipendente dalle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo stesso. Il bacino degli iscritti potenziali al fondo, ricomprende tutto il personale dirigenziale e non dirigenziale a tempo determinato, indeterminato ed in rapporto di lavoro flessibile. Si tratterebbe in questo caso di un bacino potenziale di 320.000 lavoratori dipendenti. Anche in questo caso, come per il fondo PERSEO, non risulta rilasciata l'autorizzazione all'operatività da parte della COVIP.

¹² Il Fondo è stato costituito in forma di associazione il 2 aprile 1998 e riconosciuto con decreto del Ministro del lavoro il 14 giugno 2000. L'operatività di Laborfonds è stata autorizzata con delibera della COVIP in data 19 aprile 2000. Oltre 110.000 cittadini della Regione Trentino-Alto Adige/Südtirol hanno scelto Laborfonds e sono dipendenti pubblici e dipendenti di interi settori del privato: industria, artigianato, coltivatori diretti, terziario, commercio, turismo e servizi con un bacino di potenziali iscritti che supera le 200.000 unità. I dipendenti pubblici iscritti a tale fondo sono circa 45.000 su un bacino di circa 70.000 potenziali aderenti.

¹³ Fopadiva è un fondo pensione negoziale di natura territoriale ed intercategoriale che, nel corso del 2003 è stato autorizzato all'esercizio dell'attività ed iscritto dell'Albo dei fondi pensione da parte della COVIP, ed è, quindi, entrato nella fase operativa. I destinatari potenziali aderenti circa 35.000 lavoratori dipendenti da datori di lavoro rappresentati dalle Associazioni datoriali sottoscrittrici dell'accordo istitutivo, nell'ambito dell'applicazione della legge regionale n. 22 del 26.06.1997.

Il fondo si rivolge ai dipendenti delle Associazioni datoriali e sindacali, agli uffici periferici dell'amministrazione statale; alla Scuola, comparto privato; alla Sanità privata; alle aziende di servizi municipalizzati; del settore formazione professionale. Secondo i dati 2008 sono circa 8.000 gli iscritti al fondo, di cui circa 3.500 dipendenti del settore pubblico.

operativo dal febbraio del 2004, con l'obiettivo di garantire ai lavoratori della regione uno strumento che possa garantire un tenore di vita dignitoso durante la fase post-lavorativa.

E' importante chiarire che, mentre può dirsi definito, salvo talune riserve non ancora sciolte (come nel caso delle Agenzie fiscali e dell'Ente pubblico economico Agenzia del Demanio) lo stato degli accordi con i quali sono stati istituiti i fondi negoziali del settore pubblico per il personale contrattualizzato, non può considerarsi soddisfacente sia il livello di vitalità dei medesimi (solo l'Espero è realmente attivo sul piano nazionale), sia quello della dinamica delle adesioni le quali, rispetto al bacino potenziale, sono invero piuttosto basse.

Non va trascurato l'effetto di dissuasione che, per una categoria generale come quella dell'impiego pubblico, portata ad esprimere comportamenti emulativi, anche per l'attività delle associazioni di categoria, comportano lo stato di incertezza che permea il settore privato, talune scelte come il fondo di Tesoreria, e la perdurante mancanza del decreto legislativo dedicato alla previdenza complementare pubblica, in un contesto di virtualità dell'accantonamento del TFR, che rende necessaria una differenziata disciplina per aspetti di un certo interesse, da sempre applicati nel settore privato (si pensi alle anticipazioni).

2.6. Livello di adeguamento dei Fondi preesistenti alle regole comuni

La problematica dei fondi preesistenti attiene in sostanza ad un percorso che dovrebbe ormai definirsi per raggiungere l'equilibrio regolamentare, dimensionale, prestazionale e finanziario con i fondi "a regime". Appare dunque necessaria una particolare concentrazione dell'attenzione della COVIP al riguardo.

Con il decreto 10 maggio 2007, n. 62, emanato dal Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, sentita la COVIP, è stata data attuazione alla disposizione dell'articolo 20, comma 2, del decreto legislativo n. 252 del 2005, e sono stati individuati i criteri e le modalità di adeguamento delle forme pensionistiche complementari preesistenti alla nuova disciplina.

Tale decreto contiene disposizioni atte a prefigurare un generale e complessivo percorso di adeguamento dei fondi preesistenti alla disciplina recata dal decreto legislativo suddetto nonché alcune puntuali indicazioni preordinate ad individuare gli adeguamenti che devono essere posti in essere da parte dei fondi preesistenti che intendono essere destinatari del conferimento del TFR di cui all'articolo 8 del decreto legislativo n. 252 del 2005.

Circa i tempi di adeguamento alle disposizioni in materia di investimenti e modelli gestionali, i commi 5 e 6 dell'articolo 5 del decreto ministeriale prevedono un termine di tre anni per l'adeguamento alle disposizioni legislative e di normativa secondaria in materia di limiti agli investimenti - fermo restando che trova immediata applicazione la specifica previsione di cui all'articolo 6, comma 13, lett. c), del decreto legislativo n. 252 del 2005 - e di cinque anni per l'adeguamento alle altre disposizioni degli articoli 6 e 7 del decreto legislativo n. 252 del 2005, ove compatibili con il modello gestionale adottato nel rispetto delle norme del decreto ministeriale.

Venendo ad esaminare l'aspetto dimensionale del fenomeno in esame, si riscontra che al 31.12.2009, i "fondi pensione preesistenti" rappresentano ancora una componente importante del sistema della previdenza complementare.

In effetti, su un totale di 411 fondi, 273 risultano dotati di soggettività giuridica (c.d. autonomi) mentre 138 ne sono privi e sono denominati "interni" (di questi 121 sono bancari, 7 di compagnie di assicurazione, 10 di altre società).

Il numero degli iscritti è pari a 673.039 unità, con una diminuzione limitata allo 0,6 per cento rispetto al 2008, rispetto ad un potenziale bacino di aderenti di circa 800.000 unità (circa l'85 per cento), mentre le risorse destinate alle prestazioni risultano pari a circa 36 miliardi di euro rispetto ad un totale delle risorse gestite da tutti i fondi pensione di poco superiore a 67

L'accordo istitutivo del fondo è stato firmato il 23.11.98 (in base al protocollo d'intesa 06.10.97) e lo stesso è stato poi autorizzato dalla COVIP in data 09.07.2003 con atto di fusione del 12.06.2007 con i dipendenti pubblici iscritti al Fondo F.C.S. (Fondo Cessazione Servizio) che sono confluiti in FOPADIVA con effetto 01.07.2007.

miliardi di euro al settembre 2009. I fondi con soggettività giuridica rappresentano quindi, dal punto di vista dimensionale, il 90 per cento del totale degli iscritti, dei pensionati e delle risorse destinate alle prestazioni dei fondi preesistenti.

Dal punto di vista del regime previdenziale, nei 273 fondi autonomi vi è una prevalenza del sistema a contribuzione definita (224), di cui 9 con erogazione diretta delle rendite - 21 a prestazione definita e 28 con sistema misto. Nei fondi interni risulta invece prevalente la presenza di fondi a prestazione definita (su 138, 107 sono a prestazione definita, 26 misti e 5 a contribuzione definita).

TABELLA RIEPILOGATIVA

	autonomi	interni
Contrib.Definita	224	5
Prestaz. definita	21	107
Misto	28	26
	273	138
Totale	411	

Fonte: dati COVIP

Per quanto concerne l'azione di vigilanza, la COVIP ha ritenuto opportuno diversificare la stessa in funzione delle varie tipologie di fondi: per quelli a contribuzione definita, l'attività si è concentrata sulla verifica degli adeguamenti alla nuova disciplina secondo le direttive ed istruzioni emanate dalla Commissione stessa, mentre per quelli a prestazione definita o con erogazione diretta delle rendite, l'attenzione si è concentrata soprattutto sugli aspetti di tipo finanziario, tra i quali la relativa sostenibilità, e le connesse valutazioni attuariali.

La Corte ribadisce come vada fatta chiarezza sulla reale situazione dei fondi preesistenti che rende necessaria una distinzione tra quei fondi (a contribuzione definita) che sono considerati come sostanzialmente adeguati dal punto di vista statutario, ma che continuano ad essere eccessivamente frammentati (dei 273 fondi autonomi, solo 90 contano più di 1000 iscritti, 93 ne hanno tra 100 e 1000, ed altri 90 hanno meno di 100 iscritti) e quei fondi (a prestazione definita e interni anche senza patrimonio di destinazione) che permangono assolutamente distanti dal modello normativamente previsto.

Appare evidente che nel secondo caso debbano trarsi le definitive conseguenze di una situazione che non presenta reali possibilità di modifica in linea con la normativa.

Pertanto anche la questione dell'eccessiva frammentazione non può protrarre all'infinito la carenza sotto un profilo fondamentale previsto dalla normativa.

Tenendo conto quindi di tali circostanze e del carattere evidentemente transitorio e dovuto, come la Corte ha più volte sottolineato nella Relazione al Parlamento, alla contingenza determinata dall'anticipazione della riforma della Previdenza Complementare al 1° gennaio 2007, del decreto n.62 del 10 maggio 2007, si reputa necessario, come già affermato, da un lato provvedere in tempi brevi alla soppressione dei fondi "inadeguabili" e dall'altro stabilire termini inderogabili per il raggiungimento del livello dimensionale previsto dalla norma, anche attraverso opportune concentrazioni, per quei fondi per i quali permane la non osservanza del limite dimensionale normativamente previsto.

In effetti, una volta realizzati i vari passaggi, sarebbe ben diversa la rappresentazione dell'entità dei fondi preesistenti, e a quel punto superata, forse, anche l'esigenza di una denominazione particolare.

In considerazione dell'ampiezza del fenomeno è a questo punto (a tre anni di distanza dall'entrata in vigore della riforma) poco realistico, anche per il trend in altra parte descritto, affidare all'attività di vigilanza la risoluzione della questione.

2.7. La problematica relativa ai conflitti di interesse

Un profilo di particolare interesse è quello relativo ai conflitti di interesse. Esaminato anch'esso nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2008 necessita di una migliore identificazione al fine di stimarne le tendenze e individuare le operazioni correttive da parte della Commissione.

Attualmente il d.m. 703/1996, "Regolamento recante norme sui criteri e sui limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitto di interesse", in vigore dal 9/3/97, regola la disciplina dei conflitti d'interesse, in riferimento principalmente alla gestione finanziaria.

A tal fine, infatti, l'art. 7 prevede che il gestore invii al fondo pensione una specifica informativa in tutti quei casi in cui si trovi in posizione di conflitto con gli interessi del fondo gestito; quest'ultimo, nella persona del rappresentante legale/responsabile deve darne notizia alla Commissione di Vigilanza. Tale obbligo di comunicazione sussiste, inoltre, anche in caso di investimenti in titoli emessi dai sottoscrittori delle fonti istitutive, dai datori di lavoro tenuti alla contribuzione, dalla banca depositaria o da imprese dei loro gruppi.

Oltre ai conflitti specifici della gestione finanziaria, l'art. 8 del d.m. 703/1996 individua e disciplina le "altre situazioni rilevanti ai fini del conflitto di interesse". In particolare rilevano:

- a) la sussistenza di rapporti di controllo tra gestore e banca depositaria;
- b) il controllo del gestore da parte di soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive;
- c) la gestione delle risorse del Fondo funzionale ad interessi dei soggetti sottoscrittori delle fonti istitutive, dei datori di lavoro tenuti alla contribuzione, del gestore o di imprese del proprio gruppo;
- d) ogni altra situazione soggettiva o relazione d'affari, riguardante il fondo pensione, il gestore, la banca depositaria, i sottoscrittori delle fonti istitutive e i datori di lavoro tenuti alla contribuzione, che possa influenzare la corretta gestione del fondo.

Anche in questo caso tutti i soggetti coinvolti sono obbligati a comunicare al fondo l'esistenza delle situazioni di conflitto, e a sua volta il legale rappresentante/responsabile del fondo è tenuto a informare la COVIP dell'esistenza di fattispecie di conflitto d'interesse, comunicando altresì l'insussistenza di condizioni che possano determinare distorsioni nella gestione efficiente delle risorse del fondo o una gestione delle risorse non conforme agli interessi degli aderenti.

La COVIP, ove ritenga rilevante la fattispecie di conflitto d'interesse, può richiedere che il fondo pensione informi gli aderenti, stabilendo le modalità e il contenuto della comunicazione.

Non essendo possibile quindi garantire in assoluto che non si verifichino situazioni di conflitto, le norme sembrano essere orientate alla tutela degli interessi degli aderenti al fondo Pensione obbligando al rispetto della trasparenza nella gestione del fondo stesso.

Nel corso degli anni sono tuttavia emersi rilevanti problemi applicativi: l'ampio numero di fattispecie comporta un elevato carico di adempimenti per gli operatori, l'elevata quantità di informazioni non favorisce l'identificazione dei conflitti sostanzialmente rilevanti, e la sola trasparenza nei confronti della COVIP ed eventualmente degli aderenti potrebbe non tutelare adeguatamente gli interessi di questi ultimi. Gli aderenti, infatti, hanno scarse possibilità di incidere sul Fondo-gestore, potendo solo, nelle ipotesi tassative configurate dalla normativa primaria, trasferirsi ad altro Fondo.

L'art. 6, comma 5-bis, lettera c), del d.lgs. n. 252/2005 introdotto dal d.lgs. n. 28/2007, attuativo della direttiva 2003/41/CE ha previsto che nel dettare la disciplina dei conflitti d'interesse si tenga conto dei principi dettati in materia dalla direttiva MiFID e delle specificità dei Fondi pensione; si tratta infatti di un settore, quello della previdenza complementare diverso da quello relativo ai servizi e agli investimenti e si rende dunque necessario chiarire le modalità

più opportune con cui importare tali principi generali dettati per un settore – quello dei servizi e delle attività di investimento – non perfettamente assimilabile a quello della previdenza complementare.

L'obiettivo della disciplina MiFID in relazione ai conflitti d'interesse è quello di tenere in considerazione le esigenze di protezione degli interessi degli investitori e di mantenimento di flessibilità gestionale per le imprese di investimento. Questo equilibrio può essere mutuato anche dal settore della previdenza complementare.

I principi adottati nella MiFID responsabilizzano l'intermediario nella identificazione e valutazione dell'esistenza di un conflitto d'interesse: egli viene responsabilizzato nel decidere se le misure adottate siano sufficienti ad assicurare, con ragionevole certezza, che sia stato evitato il rischio di ledere gli interessi dei clienti. In caso contrario, l'intermediario dovrà informare l'investitore.

La disciplina dovrebbe conformarsi alle previsioni degli articoli 13, paragrafo 3, e 18 della direttiva MiFID, tenendo conto delle disposizioni attuative della stessa (cfr. artt. 23 e 37 del Regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia emanato ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis, del TUF), e prevedere gli obblighi di:

- adottare ogni misura ragionevole per identificare i conflitti d'interesse che potrebbero insorgere con il fondo pensione o con gli aderenti nella gestione del patrimonio;
- gestire i conflitti d'interesse anche adottando idonee misure organizzative e assicurando che l'affidamento delle funzioni ai diversi responsabili aziendali impegnati in attività che implicano un conflitto d'interesse non impedisca loro di agire in modo indipendente, così da evitare che tali conflitti incidano negativamente sugli interessi degli aderenti;
- informare il fondo pensione e/o gli aderenti sulla natura e le fonti dei conflitti, qualora i presidi non siano sufficienti ad assicurare che il rischio di nuocere agli interessi degli aderenti sia scongiurato.

Si potrebbe inoltre introdurre l'obbligo di formulare per iscritto e rispettare un'efficace politica di gestione dei conflitti d'interesse adeguata alle proprie dimensioni e alla complessità della propria attività. In tal senso potrebbe essere immaginabile una generalizzazione dell'obbligo di predisposizione di un documento sui conflitti d'interesse (artt. 25 e 39 del Regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia ai sensi dell'art. 6, comma 2-bis TUF), oggetto di aggiornamento continuo.

Anche in relazione all'identificazione delle fattispecie rilevanti di conflitto, si potrebbe riprendere l'impostazione della MiFID. A tale riguardo gli articoli 24 e 38 del citato regolamento congiunto Consob/Banca d'Italia prevede che:

“Ai fini dell'identificazione dei conflitti di interesse, gli intermediari considerano se a seguito della prestazione di servizi, essi, un soggetto rilevante o un soggetto avente con essi un legame di controllo, diretto o indiretto:

- a) possano realizzare un guadagno finanziario o evitare una perdita finanziaria, a danno del cliente;
- b) siano portatori di un interesse nel risultato del servizio prestato al cliente, distinto da quello del cliente medesimo;
- c) abbiano un incentivo a privilegiare gli interessi di clienti diversi da quello a cui il servizio è prestato;
- d) svolgano la medesima attività del cliente;
- e) ricevano o possano ricevere da una persona diversa dal cliente, in relazione con il servizio a questi prestato, un incentivo, sotto forma di denaro, beni o servizi, diverso dalle commissioni o dalle competenze normalmente percepite per tale servizio.

2.8. Livello finanziario del fondo di Tesoreria presso l'Inps e di FONDINPS

L'art. 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, prevede che, con il procedimento di cui all'art. 14 della legge 7 agosto 1990, n. 241, con apposita conferenza dei servizi, siano accertate le risorse del “Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile” istituito presso la

Tesoreria dello Stato, al netto delle prestazioni e degli oneri di cui all'art. 1, comma 758 della citata legge n. 296 del 2006.

In merito, va precisato che l'istituzione di tale fondo, al quale affluiscono le quote di TFR dei lavoratori di aziende con più di cinquanta addetti e che dovevano alimentare spese "per lo sviluppo", consentendo di liberare stanziamenti "accantonati" dai capitoli indicati nell'Elenco 1 di detta "Finanziaria", ha posto e pone non pochi problemi in ordine alle apparenti caratteristiche di "Prestito forzoso".

Si richiamano, al riguardo, sia le Relazioni delle Sezioni Riunite in materia previdenziale, in sede di analisi del Rendiconto, degli ultimi anni, sia la recente deliberazione della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, n. 2/2010/G.

Premesso che le consistenze del Fondo sono imputate al Cap. 3331 del Capo X Entrate del bilancio dello Stato, va precisato che, mentre le disposizioni originarie sull'utilizzazione del Fondo (art. 1, commi 755 e seguenti della citata legge finanziaria 2007) indicavano il finanziamento di interventi di tipo strutturale e in conto capitale (di cui all'Elenco 1), in seguito all'art. 2, comma 105 delle legge 191/2009 (legge finanziaria 2010), queste somme possono essere utilizzate per la copertura di ulteriori interventi diretti ad assicurare l'equilibrio economico-finanziario della gestione sanitaria.

Il meccanismo contabile che rappresenta il rapporto tra l'Inps e lo Stato comporta un trasferimento finale dall'Inps allo Stato che ammonta complessivamente ad euro 12.149.073.886,70, così suddivisi:

- 3.406.782.644,00 nel 2007;
- 4.211.944.319,57 nel 2008;
- 4.530.346.923,13 nel 2009.

Per ciò che concerne FONDINPS - al quale pervengono le quote di TFR dei lavoratori per i quali si è formato il "silenzio-assenso" e per i quali non sia previsto un fondo negoziale - Fondo monocomparto costituito presso l'Inps (iscritto al n.500 dell'elenco tenuto dalla COVIP), il numero degli iscritti, al 31 dicembre 2009, era pari a 36.460 unità, dei quali circa la metà ha effettuato un numero molto ridotto di versamenti contributivi (uno o due), in quanto, essenzialmente, dipendenti di società di somministrazione di lavoro temporaneo.

Il bilancio d'esercizio di FONDINPS, chiuso al 31 dicembre 2009, evidenzia un attivo netto destinato alle prestazioni pari a euro 21.792.761.

2.9. I possibili interventi evolutivi

Le osservazioni formulate nella precedente relazione sono sostanzialmente confermate e semmai ulteriormente avvalorate dall'attuale crisi economica che, per quel che attiene alla normativa sulla qualità degli investimenti dei Fondi pensione, decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 21 novembre 1996, n. 703 (Regolamento recante norme sui criteri e sui limiti di investimento delle risorse dei fondi di pensione e sulle regole in materia di conflitto di interessi) comporta certamente un atteggiamento prudentiale.

L'evidente diminuzione dei rendimenti, salvo quella dei fondi garantiti è di per sé un fattore negativo che può essere mitigato e superato solo da una sempre maggiore trasparenza, sia sotto il profilo dei costi complessivamente sopportati dagli iscritti, sia sotto quello di una maggiore attenzione ai conflitti d'interesse che possono manifestarsi nel contesto della gestione dei Fondi pensione.

Dalle analisi della Corte è emersa l'esigenza di un'aggregazione tra i fondi di minori dimensioni, ai fini dell'ammissibilità dei Fondi preesistenti, fermo restando il loro adeguamento alle regole comuni.

Come è stato evidenziato dall'indagine della Corte nella sede del controllo sulla gestione, va approfondita l'azione di vigilanza, in termini di reale controllo *sur place*.

Una questione che viene posta attualmente è quella della reversibilità della scelta di conferire il TFR ai fondi pensione; va considerato che l'attuale impossibilità di un rientro del TFR in azienda è indicata come una delle remore alla crescita delle adesioni.

Diritti, politiche sociali e famiglia

1. Considerazioni generali.

2. Dati finanziari.

3. La gestione dei fondi: 3.1. *Fondo Nazionale per le politiche sociali.* 3.2. *Fondo Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.* 3.3. *Fondo per le non autosufficienze.*

4. Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali: 4.1 *Carta Acquisti.*

5. Associazionismo, volontariato e formazioni sociali: 5.1. *Associazioni di promozione sociale.* 5.2. *Settore per l'inclusione sociale.* 5.3. *Interventi in tema di disabilità e non autosufficienza.*

6. Responsabilità sociale delle imprese.

7. Novità nella legislazione dell'emergenza: 7.1. *Istituzione del "Casellario dell'Assistenza".*

1. Considerazioni generali

L'analisi dell'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha risentito del particolare momento storico che si sta attraversando: in attesa dell'introduzione del federalismo fiscale, la gestione coordinata dei livelli essenziali delle prestazioni e dei servizi, il relativo monitoraggio della qualità delle erogazioni, il processo di razionalizzazione della spesa evidenziano l'esigenza di porre in essere una forma condivisa di "pilotaggio centralizzato" delle iniziative di intervento nelle diverse aree del Paese.

Il Libro Bianco sul futuro del modello sociale, "La vita buona nella società attiva", ha lanciato una complessa sfida progettuale e culturale nella prospettiva della costruzione di un nuovo modello di welfare che diventi "binomio di opportunità – responsabilità", che permetta di prevenire e contrastare la povertà recuperando la prospettiva di una comunità che sappia "prendersi cura" delle persone in difficoltà e sviluppare processi di inclusione attiva per raggiungere, in linea con la strategia comunitaria, l'innalzamento della condizione di benessere di ogni cittadino, per assicurare l'accesso ai beni, ai servizi, alle opportunità di sviluppo sociale e professionale, sostegno alla partecipazione sociale.

Il Libro Bianco rivolge uno sguardo particolare a coloro che vivono al di sotto del minimo vitale e sollecita "l'organizzazione di concrete soluzioni ai bisogni degli ultimi" come "primo obiettivo di una società coesa". La povertà assoluta richiede una attenzione specifica in quelle aree in cui disagio ed emarginazione si manifestano nelle forme più estreme. Le diverse povertà, comunque, costituiscono il campo entro cui sollecitare consapevolezza pubblica,

responsabilità diffuse e coscienza della necessità di azioni urgenti e solidali, anche al fine di interrompere il circuito della trasmissione della povertà da una generazione all'altra.

Il tema dell'“Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale” cade in un momento estremamente critico da un punto di vista economico, legato ad aspetti congiunturali internazionali che hanno provocato evidenti processi di trasformazione sociale anche nella realtà del nostro Paese.

Alla luce dell'attuale crisi è ancora più necessaria una lettura aggiornata delle dinamiche di povertà ed esclusione che realizzi una fotografia in tempo reale del cambiamento in atto: l'iniziativa dovrebbe contribuire anche a creare le condizioni per interventi sempre più efficienti ed efficaci.

Le azioni che l'Italia intende porre in essere nell'ambito dell'“Anno europeo” sono selezionate in coerenza con l'art. 2 della Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio, che ha stabilito una serie di obiettivi e principi guida, tra i quali vengono segnalati:

- a) Riconoscimento dei diritti, attraverso una campagna coordinata di azioni rivolte alla sensibilizzazione dell'opinione pubblica e dei decisori politici sulle condizioni di vita delle persone che versano in povertà;
- b) Responsabilità condivisa e partecipazione: l'obiettivo è quello di consolidare le dinamiche relazionali tra soggetti pubblici ai diversi livelli di governo e tra questi e i soggetti privati, al fine di sviluppare crescenti forme di partenariato
- c) Una società più coesa: le azioni promosse saranno volte a diffondere la consapevolezza dei vantaggi derivanti da una società senza povertà e organizzata per contrastare le forme di disuguaglianza che generano emarginazione e, in particolare maniera, si focalizzeranno sulla concezione della povertà come grado estremo di disuguaglianza.
- d) Impegni per azioni concrete: l'Anno europeo costituirà la piattaforma per l'aggiornamento della strategia italiana di contrasto alla povertà, che sarà formalizzata nell'ambito della Tavola rotonda sulla lotta alla povertà e l'inclusione sociale, che il Governo italiano realizzerà come evento di conclusione dell'“Anno europeo”.

Le azioni contenute nei progetti dovranno essere finalizzate al perseguimento degli obiettivi dianzi citati e potranno essere realizzate sia in ambito territoriale (coinvolgendo un territorio a livello regionale o di provincia autonoma o con bacino di popolazione preferibilmente non inferiore a 100.000 abitanti), sia a livello nazionale, eventualmente con articolazioni progettuali territoriali. Le azioni dovranno inoltre promuovere forme di *partnership* pubblico-privato miranti a valorizzare tutte le risorse istituzionali e socio-economiche dei territori interessati.

In particolare, i progetti- caratterizzati preferibilmente da innovatività, con riferimento al contesto territoriale, alla tipologia di intervento e alla realizzazione di attività di spiccata valenza sociale, da interventi pilota, sperimentali, finalizzati alla messa a punto di modelli di intervento che possano essere trasferiti e/o utilizzati in altri contesti territoriali, da creazione di sinergie e costituzione di reti e collegamenti fra soggetti del volontariato e del Terzo settore, e di collaborazione con enti locali, enti pubblici, soggetti privati, imprese e sindacati dovranno riferirsi alla realizzazione di una o più delle seguenti azioni:

- a. Realizzazione di progetti pilota per la sperimentazione di strategie per il suo contrasto e per la promozione di azioni educative, anche nelle scuole, riguardo al fenomeno della povertà.
- b. Realizzazione di eventi nazionali e locali di accrescimento della conoscenza, sensibilizzazione della società civile e identificazione di buone pratiche, che promuovano anche la partecipazione diretta delle persone in condizioni di povertà.
- c. Indagini, studi e ricerche per il miglioramento della conoscenza dei fenomeni, nell'ambito delle quali saranno centrali le analisi volte a migliorare le attività di monitoraggio e valutazione delle politiche, in particolare mediante lo studio dell'impatto delle misure di contrasto della povertà e lo sviluppo e la promozione nell'utilizzo di più sofisticati indicatori di povertà ed esclusione sociale (es. indicatori territoriali, del benessere, di mobilità intergenerazionale, ecc.).

- d. Promozione di reti di osservatori territoriali pubblici o in partnership con organismi privati con l'obiettivo di favorire e incentivare lo scambio di prassi e metodologie e definire standard comuni nella produzione di informazione, dati e indicatori sulle situazioni di povertà e di supportare la formulazione delle politiche locali di inclusione.¹

2. Dati finanziari

I dati dell'esercizio finanziario 2009 confermano gli effetti delle distonie, sia sul piano organizzativo, sia nei risvolti gestionali, evidenziate in sede di referto per il 2008.

Ciò ha assunto particolare risalto nella gestione del programma 7 "Sostegno alla famiglia" della missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia" affidata ad una "Struttura di missione" operante in seno al Dipartimento per le Politiche della Famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Per la disamina dei dettagli si rinvia a quanto evidenziato nell'analisi dell'attività della citata struttura, con la constatazione che il frazionamento dei poteri di intervento riduce *ex se* l'efficacia delle iniziative.

In via di compensazione si rileva il positivo avvio di sistemi di monitoraggio che, fornendo in tempo reale elementi informativi aggiornati, hanno consentito di modulare con maggiore incisività ed efficacia le fasi di attuazione dei programmi, preconizzando una gestione "per settori organici di materie", da più parti auspicata.

Per l'esercizio in esame si rileva che gli andamenti finanziari non registrano profili di particolare criticità, ed evidenziano una linea di continuità nella programmazione e nelle azioni con il contesto di riferimento già avviato nel precedente esercizio.

Nelle tabelle che seguono si descrivono gli andamenti della massa impegnabile e massa spendibile per l'anno 2009 in relazione alla missione 24 nel suo complesso ed ai capitoli fondo collegati con gli obiettivi delle attività ricompresi nella missione stessa.

Sul versante della massa impegnabile si rileva quanto segue: l'esiguità della massa dei residui di stanziamento sia iniziali che finali sta a rappresentare una lineare attività di trasferimento di risorse agli enti del sistema delle autonomie in linea con quanto previsto dalle norme di settore. A conferma si osserva che l'andamento sia della massa impegnabile che di quella spendibile evidenzia un utilizzo pressoché totale degli stanziamenti definitivi. Le economie risultanti alla chiusura dell'esercizio sono da riferirsi quasi interamente al programma "Associazionismo, volontariato e formazioni sociali" ed in particolare al capitolo 5243 intestato alla quota del 5 per mille nonché ai capitoli fondo². Una menzione a parte va fatta per il capitolo 5203 "Spese per il funzionamento degli osservatori nazionali per il volontariato e dell'associazionismo" che registra un'economia di 202.724,28.

¹ La realizzazione delle attività progettuali mediante risorse aggiuntive rispetto al contributo richiesto costituirà anch'essa criterio utile alla valutazione complessiva del progetto.

Le risorse destinate al finanziamento per la realizzazione dei progetti ai sensi delle linee-guida nell'ambito del Programma nazionale 2010 sono pari a euro 500.000,00 (cinquecentomila/00), di cui il 50 per cento a valere sui capitoli di spesa della Direzione Generale per l'inclusione, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese e il 50 per cento sulle risorse destinate dalla Commissione europea all'attuazione del 2010 Anno europeo della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Il contributo massimo attribuibile a ciascun progetto non potrà superare l'ammontare complessivo di euro 40.000,00 (quarantamila/00). L'erogazione del contributo avverrà con le seguenti modalità:

- 30 per cento del contributo concesso all'avvio delle attività;
- 50 per cento alla presentazione di una relazione intermedia attestante lo stato di avanzamento delle attività e della spesa sostenuta, in relazione alle caratteristiche del progetto;
- Quota a saldo previa verifica e approvazione del rendiconto da parte dei competenti organi di controllo.

² Capitolo 5246 – Fondo per l'associazionismo sociale. Capitolo 5242 – Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni sociali.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

MASSA IMPEGNABILE - MISSIONE/PROGRAMMA/CDR
MISSIONE 24 - DIRITTI SOCIALI POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA

		(migliaia di euro)											
Programmi	Centro di responsabilità	Residui iniziali di stanziamento	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni lordi	Impegni di competenza	Impegni in conto residui	Impegni su massa impegnabile	Residui di stanziamento finali conto competenza	Residui di stanziamento finali conto residui	Residui di stanziamento finali complessivi	Economie o Maggiori spese c/c
2	Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	21	1.720	33.284	33.305	31.125	31.123	251.952	283.075	2	0	2	2.159
	Totale	21	1.720	33.284	33.305	31.125	31.123	251.952	283.075	2	0	2	2.159
	Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	0	19.386.159	19.365.909	19.365.909	19.365.458	19.365.454	57	19.365.511	4	0	4	451
9	Totale	0	19.386.159	19.365.909	19.365.909	19.365.458	19.365.454	57	19.365.511	4	0	4	451
	2	28	2.659	10.316	10.343	9.841	9.475	103	9.577	2	0	2	475
	6	0	0	500	500	500	500	0	500	0	0	0	0
10	Totale	28	2.659	10.816	10.843	10.341	9.975	103	10.077	2	0	2	475
	Totale	48	19.390.538	19.410.009	19.410.057	19.406.924	19.406.551	252.112	19.658.663	8	0	8	3.085

Fuente: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

**MASSA SPENDIBILE - MISSIONE/PROGRAMMA/CDR
MISSIONE 24 - DIRITTI SOCIALI POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA**

		<i>(migliaia di euro)</i>										Economie o maggiori spese in conto residui
Programmi	Centro di responsabilità	Residui Iniziali	Variazioni dei residui	Massa Spendibile	Stanziamen- to iniziale cassa	Stanziamen- to definitivo di cassa	Pagato competenza	Pagato conto residui	Residui totali in conto competenza	Residui totali in conto residui	Residui propri in conto competenza	Residui propri in conto residui
2	Associazione, volontariato e formazioni sociali	61.857,16	251.930,97	347.072,17	1.719,98	335.361,36	6.577,10	262.566,47	24.547,94	38.061,60	24.545,84	38.061,60
		61.857,16	251.930,97	347.072,17	1.719,98	335.361,36	6.577,10	262.566,47	24.547,94	38.061,60	24.545,84	38.061,60
	Totale											13.160,05
9	Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale	56.824,96	57,46	19.422.791,10	19.386.159,17	19.424.924,50	19.318.472,86	38.417,34	46.984,74	16.354,53	46.980,87	16.354,53
		56.824,96	57,46	19.422.791,10	19.386.159,17	19.424.924,50	19.318.472,86	38.417,34	46.984,74	16.354,53	46.980,87	16.354,53
	Totale											2.110,54
10	Promozione dei diritti sociali, politiche di inclusione sociale e misure di sostegno delle persone in condizioni di bisogno	8.198,33	82,10	18.596,29	2.658,87	21.641,62	7.096,26	3.488,20	2.745,07	3.029,12	2.743,08	3.029,12
		8.198,33	82,10	18.596,29	2.658,87	21.641,62	7.096,26	3.488,20	2.745,07	3.029,12	2.743,08	3.029,12
	Totale											1.763,11
Totale		126.880,44	252.070,53	19.788.959,55	19.390.538,02	19.782.427,47	19.332.146,22	304.472,02	74.777,75	57.445,25	74.769,79	57.445,25

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

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitoli Fondo															(in migliaia)
Missione: 024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia															
CAP	DESCRIZIONE	Residui iniziali di stanziamenti	Stanziamenti iniziali di competenza	Stanziamento definitivo di competenza	Massa Impegnabile	Impegni lordi	Impegni di competenza	Impegni in conto residui	Impegni su massa impegnabile	Residui di stanziamenti finali conto competenza	Residui di stanziamenti o finali conto residui	Residui di stanziamenti o finali complessivi	Economie o Maggiori spese d/c		
Programma 2 - Associazionismo volontariato e formazioni sociali															
	FONDO PER IL VOLONTARIATO E CONTRIBUTI ALLE ASSOCIAZIONI SOCIALI	0,00	0,00	16.411,57	16.411,57	15.657,77	15.657,77	0,00	15.657,77	0,00	0,00	0,00	753,79		
5242	FONDO PER L'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE	0,00	0,00	14.536,77	14.536,77	13.444,44	13.444,44	0,00	13.444,44	0,00	0,00	0,00	1.092,33		
Programma 9 - Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale															
	FONDO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA FINALIZZATO ALLA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI A LIVELLO NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE	0,00	43.892,32	81.460,12	81.460,12	81.460,12	81.460,12	0,00	81.460,12	0,00	0,00	0,00	0,00		
3527	FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE	0,00	400.000,00	400.000,00	400.000,00	400.000,00	400.000,00	0,00	400.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
3538	FONDO DA RIPARTIRE PER LE POLITICHE SOCIALI	0,00	1.311.554,72	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		

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

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Capitoli Fondo

Missione: 024 - Diritti sociali, politiche sociali e famiglia

CAP	DESCRIZIONE	Residui Iniziali	Variazioni dei residui	Massa Spendibile	Stanziamiento iniziale cassa	Stanziamiento o de finitivo di cassa	Pagato competenza a	Pagato conto residui	Residui totali in conto competenza	Residui propri in conto competenza	Residui propri in conto residui	Economie o maggiori spese in conto residui
<i>Programma 2 - Associazionismo volontariato e formazioni sociali</i>												
5242	FONDO PER IL VOLONTARIATO E CONTRIBUTI ALLE ASSOCIAZIONI SOCIALI	15.274,95	0,00	31.686,52	0,00	31.686,52	3.028,43	12.038,52	12.629,34	12.629,34	2.344,51	891,92
5246	FONDO PER L'ASSOCIAZIONISMO SOCIALE	19.871,25	0,00	34.408,02	0,00	21.536,77	2.319,26	9.932,59	11.125,18	11.125,18	6.458,43	3.480,23
<i>Programma 9 - Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale</i>												
3527	FONDO NAZIONALE PER L'INFANZIA E L'ADOLESCENZA FINALIZZATO ALLA REALIZZAZIONE DI INTERVENTI A LIVELLO NAZIONALE, REGIONALE E LOCALE	29.443,94	0,00	110.904,06	43.892,32	110.898,18	58.943,43	13.914,85	22.516,69	22.516,69	15.529,08	0,00
3538	FONDO PER LE NON AUTOSUFFICIENZE	2.000,00	0,00	402.000,00	400.000,00	402.000,00	399.000,00	666,67	1.000,00	1.000,00	333,33	1.000,00
3671	POLITICHE SOCIALI	14.346,27	0,00	14.346,27	1.311.554,72	18.031,17	0,00	14.346,27	0,00	0,00	0,00	0,00

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

3. La gestione dei fondi

3.1. Fondo Nazionale per le politiche sociali

Il Fondo nazionale per le politiche sociali è la fonte nazionale di finanziamento specifico degli interventi di assistenza alle persone e alle famiglie. In esso, fin dall'istituzione (legge n. 449/1997, legge finanziaria per il 1998) sono contenute le risorse che lo Stato stanziava annualmente con la legge finanziaria per le politiche di assistenza sociale, ovvero per il contrasto della povertà, per la promozione dei diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, dei dritti soggettivi (assegno al nucleo familiare con 3 figli minori, per la maternità, agevolazioni per disabili e lavoratori talassemici) e per la tutela della condizione degli anziani.

In forza anche della riforma del settore dell'assistenza alle persone e alle famiglie (legge n. 328/2000), il Fondo va a finanziare un sistema articolato di Piani Sociali Regionali e Piani Sociali di Zona che descrivono, per ciascun territorio, una rete integrata di servizi alla persona, rivolti all'inclusione dei soggetti in difficoltà, o comunque all'innalzamento del livello di qualità della vita.

Questa modalità di intervento ridisegna un nuovo sistema di welfare che intende partire da una visione di insieme delle problematiche, per operare sugli specifici settori, sempre tenendo conto delle interdipendenze tra i fenomeni sociali e tra le politiche pubbliche. Le risorse contenute nel FNPS finanziano due aree di intervento. Tra le risorse del Fondo Nazionale una parte delle quote è riservata a 15 Comuni italiani, come previsto dalla legge 285/97, per la realizzazione di progetti destinati ai diritti dell'infanzia e all'adolescenza.

Si tratta:

- da una parte di trasferimenti economici alle persone e famiglie che vengono gestiti attraverso l'Inps;

- dall'altra contribuiscono a finanziare la rete integrata di servizi sociali territoriali; questa parte viene ripartita tra le Regioni che, a loro volta ed in base alle proprie normative e programmazioni sociali, attribuiscono le risorse ai comuni. Sono questi ultimi gli enti responsabili dell'erogazione dei servizi ai cittadini organizzati e programmati all'interno dei Piani sociali di zona, dentro i quali più comuni possono associarsi per una gestione integrata dei propri servizi.

Il riparto definitivo del Fondo ha subito una fase di stallo di circa 3 mesi in sede di Conferenza unificata, creando una situazione di forte criticità. L'intesa, raggiunta in data 29 ottobre 2009, ha comportato il perfezionamento dell'iter amministrativo, con l'assegnazione al pertinente capitolo di bilancio solo alla data del 30 dicembre 2009.

3.2. Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza

Nel settore in esame sono emersi profili positivi e criticità nello sviluppo delle iniziative in posizione collaterale e/o subalterna rispetto al Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

La gestione del fondo è stata accompagnata da una serie di iniziative, tra le quali:

- a. i lavori per la stesura del nuovo Piano d'azioni per l'infanzia, da emanarsi ogni due anni con d.P.R., previa approvazione del Consiglio dei ministri e parere della Commissione bicamerale per l'infanzia. L'Osservatorio, composto da rappresentanti delle Amministrazioni coinvolte nella programmazione e gestione delle politiche per l'infanzia e da rappresentanti di enti di ricerca, ordini professionali e terzo settore, ha declinato gli obiettivi e le azioni per ciascuna delle quattro priorità individuate (rete dei servizi integrata, tutela dei diritti, interculturalità e patto intergenerazionale);
- b. la realizzazione (novembre 2009) della 'Conferenza nazionale sull'infanzia e sull'adolescenza', prevista dalla legge n. 285/1997 come importante occasione di confronto tra il Governo, gli operatori, gli amministratori e il terzo settore sulle politiche e i temi di maggiore rilevanza nel settore. I lavori della Conferenza hanno arricchito la stesura del documento finale del Piano d'azione di cui al punto precedente;

- c. l'attuazione del Piano straordinario per lo sviluppo dei servizi socio-educativi per la prima infanzia, che, come noto, prevede un finanziamento statale nel triennio 2007-2009 per l'incremento dei posti disponibili nei servizi per i bambini da zero a tre anni. Sono state avviate le attività di monitoraggio su tre ambiti, quantitativo, qualitativo e amministrativo contabile;
- d. l'adesione del Ministero alla sperimentazione delle c.d. "sezioni Primavera" ovvero sezioni di servizi socio educativi aggregati alle scuole dell'infanzia con un finanziamento per il 2009 di euro 1.400.000;
- e. l'attuazione del Progetto "Azioni di sistema e assistenza tecnica per gli obiettivi di servizio", per il quale il Ministero ha stipulato idonea convenzione per la gestione delle attività, secondo il piano allegato alla delibera CIPE del 3 agosto 2007.

L'assistenza è stata fornita alle regioni sia *on site* sia *on line*. In particolare, sono stati forniti servizi di assistenza costante a distanza sia attraverso la predisposizione di un'apposita sezione tematica del portale infanzia sia con l'assistenza telefonica. Sono stati effettuati degli incontri *in loco* in ciascuna regione al fine di predisporre gli strumenti necessari per l'avvio del progetto. A livello nazionale sono stati organizzati tre momenti di formazione e studio aperti agli operatori regionali e comunali su tre tematiche distinte: la normativa, i costi e gli standard di qualità.

Da segnalare, infine, l'avvio del Progetto nazionale di potenziamento dell'istituto dell'affidamento familiare, con l'organizzazione sul territorio nazionale di quattro occasioni di confronto tematiche – aventi ad oggetto: le diverse tipologie degli affidamenti, la definizione di linee guida, i rapporti tra servizi e autorità giudiziaria e le modalità di organizzazione dei servizi – con la partecipazione di oltre 600 operatori dei servizi e delle associazioni al fine di potenziare i servizi affidò già esistenti sul territorio e di stimolare la nascita di nuovi poli per l'affidò. La seconda azione implementata è stata la promozione di una campagna di sensibilizzazione dell'opinione pubblica a livello nazionale attraverso la diffusione di un opuscolo informativo sulle caratteristiche dell'affidò. Durante il 2010 verranno realizzate le ulteriori fasi del progetto, che prevedono ulteriori azioni formative organizzate a livello regionale o interregionale, la realizzazione di gemellaggi tra operatori di territori diversi al fine di stimolare la diffusione di buone pratiche in materia di affidò e la predisposizione di un kit formativo per gli operatori del settore.

Non va sottaciuta l'impossibilità di definire intese operative di dettaglio per la prolungata interruzione dei rapporti con le Regioni, con la conseguente inattività della Conferenza permanente.

3.3. Fondo per le non autosufficienze

Il Fondo per le non autosufficienze, nato per garantire i livelli essenziali delle prestazioni assistenziali a favore delle persone non autosufficienti, è stato istituito dalla legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007) presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali; per il 2010 ha risorse pari a 400 milioni di euro.

Le risorse stanziare sono state trasferite a favore di tutte le Regioni sulla base dell'adempimento degli obblighi di rendicontazione relativi all'utilizzo del Fondo per l'anno 2007.

4. Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali

4.1. Carta Acquisti

Con riferimento all'implementazione della Carta acquisti si fa presente che nel corso del 2009 sono stati varati ulteriori interventi a rafforzamento dell'efficacia della misura stessa³.

E' a regime inoltre un sistema di monitoraggio (SICA) del funzionamento del programma che fornisce un quadro settimanale delle attività. Sulla tale base sono stati elaborati possibili ampliamenti della platea dei beneficiari.

Al 1° febbraio 2010 le domande accolte erano oltre 645 mila, che riguardano circa 370 mila beneficiari oltre 65 anni e la restante parte beneficiari sotto i 3 anni. La distribuzione geografica dei beneficiari evidenzia che i due terzi risiedono nel mezzogiorno, dove sono concentrati i tre quarti dei bambini totali.

Il Governo, ipotizzando 1.300.000 beneficiari, aveva stimato il costo della social card in 450 milioni di euro annui che, ovviamente, nel primo periodo (dicembre 2008/dicembre 2009) diventa al massimo 606 milioni poiché occorre considerare la prima tranche di 120 euro erogata a dicembre 2008.

Il capitolo relativo al finanziamento della Carta acquisti è uno dei più confusi di tutta la vicenda perché c'è una costante divaricazione fra le dichiarazioni del Governo e quanto poi approvato formalmente con legge.

Il decreto legge n. 112 del 2008 (art. 81), convertito con modificazioni con la legge 133/2008 prevedeva che la Carta acquisti venisse finanziata:

- a) dalle somme riscosse in eccesso dagli agenti della riscossione ai sensi dell'art. 83 comma 22 della stessa legge;
- b) dalle somme conseguenti al recupero dell'aiuto di Stato dichiarato incompatibile dalla decisione C(2008)869 def. dell'11 marzo 2008 della Commissione;
- c) dalle somme versate dalle cooperative a mutualità prevalente di cui all'art. 82, commi 25 e 26;
- d) con trasferimenti dal bilancio dello Stato;
- e) con versamenti effettuati a titolo spontaneo e solidale effettuati da chiunque, ivi inclusi in particolare le società e gli enti che operano nel campo energetico.

La successiva legge n. 190/2008 ha previsto che gli aiuti di stato di cui alla decisione C(2008)3492 della Commissione europea, del 16 luglio 2008, relativa all'aiuto di Stato n. C42/2006, sono destinate al fondo che alimenta la Carta acquisti. Si tratta di 450 milioni di euro che l'erario si accinge a recuperare dopo che la Commissione UE ha qualificato come indebiti aiuti di stato, i soldi versati alle Poste per remunerare le liquidità raccolte tramite i conti correnti.

Inoltre, la legge n. 99 del 23 luglio 2009 ha previsto che le entrate derivanti dalle sanzioni amministrative irrogate dall'autorità garante della concorrenza e del mercato (art. 148 legge 388/2000) vadano ad incrementare il Fondo che alimenta la Carta acquisti. In precedenza la legge 388/2000 destinava tali finanziamenti, previsti in circa 200 milioni di euro, ad iniziative a vantaggio dei consumatori.

Nella realtà, il Governo ha reperito finora finanziamenti per 420 milioni che, se la Carta

³In particolare:

- con il decreto interministeriale del 27 febbraio 2009 sono state effettuate integrazioni dei criteri di individuazione dei titolari della Carta acquisti e sono state fissate le modalità con cui le amministrazioni regionali e locali possono integrare il Fondo di cui all'art. 81 comma 29 del DL 25 giugno 2008;
- Il decreto del ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il ministro dell'economia e delle finanze 2 settembre 2009 dispone l'accredito unitario di un importo aggiuntivo per i beneficiari della Carta acquisti nati nel corso del 2009 di almeno 25 euro a titolo di concorso alle spese per l'acquisto di latte artificiale e pannolini;
- Il decreto interdipartimentale del 30 novembre 2009 dispone un ulteriore incremento della Carta acquisti pari a 30 euro per ciascun bimestre per i beneficiari che siano utilizzatori, sul territorio nazionale, di gas naturali o GPL per uso finalizzato al riscaldamento e/o uso cucina e/o produzione di acqua calda;
- Con atto aggiuntivo al Protocollo di intesa tra il Mef e il Ministero del lavoro, e la regione Friuli Venezia Giulia per l'importo aggiuntivo per i beneficiari della Carta acquisti residenti nella regione FVG è rideterminato nella misura di 120 euro per ciascun bimestre.

acquisti avesse avuto il risultato previsto dal Governo, sarebbero stati insufficienti. Di questi, 170 milioni di euro sono stati messi a disposizione dal DL 112/2008, altri 50 milioni provengono da una donazione dell'ENEL mentre 200 milioni sono stati versati volontariamente dall'ENI.

Nel mentre si finanziava la Carta acquisti il Fondo nazionale per le politiche sociali del 2009 subiva una ulteriore riduzione di 271 milioni di euro. Per cui l'impressione è che non ci siano maggiori stanziamenti per la lotta alla povertà ma che invece si finanzia questo nuovo intervento statale sottraendo le risorse dai finanziamenti per la spesa sociale già destinati ai comuni.

Il diritto alla prestazione non è esigibile in via definitiva; infatti, in caso di insufficienza delle risorse disponibili il valore del contributo mensile ed i criteri di accesso saranno rimodulati fino al ristabilimento della compatibilità finanziaria (comma 2, art. 10, decreto 16/9/2008).

Il finanziamento privato della Carta

Il Ministero dell'economia e delle finanze ha approvato un recente decreto che stabilisce che le aziende e i donatori privati che volessero fare versamenti privati al Fondo istituito per finanziare la Carta Acquisti, in base alle somme versate, potranno avere la qualifica di "donatore" (per versamenti fino ad un milione di euro in un anno solare), di "donatore partecipante" (per versamenti di importo pari o superiore a un milione), di "donatore sostenitore" (per versamenti di importo pari o superiore a 20 milioni), di "donatore sostenitore dell'anno" (per i versamenti di maggiore importo che comunque superano i 20 milioni), o entrare nella "lista d'onore" (versamenti di importo pari o superiore a 100 milioni). Alle varie qualifiche corrisponde la possibilità di reclamizzare in diversi modi l'adesione al "programma Carta Acquisti". I donatori sostenitori potranno vincolare l'uso dei contributi versati a specifici usi, nei limiti delle finalità del Fondo. Per gli "sponsor", le possibilità di rendere noto il finanziamento della *social card* variano dall'uso del logo e dei marchi "Carta Acquisti", associati al proprio marchio e logo in campagne pubblicitarie, alla facoltà di chiedere la presenza del proprio logo in campagne istituzionali organizzate dai Ministeri dell'economia e del Lavoro.

Le varie ipotesi governative di finanziamento

Nelle varie dichiarazioni del Governo la *social card*, doveva essere finanziata con la Robin Tax (banche, assicurazioni, fondi immobiliari e società petrolifere), dai "Conti dormienti" e poi anche dal Superenalotto.

In particolare, il Governo si era molto soffermato sul valore evocativo della Robin tax; la tassa che prendeva ai ricchi per ridistribuire ai poveri e che doveva essere destinata per il 10 per cento (circa 200 milioni di euro) alle fasce deboli della popolazione attraverso la *social card*.

Il Ministero dell'economia e delle finanze, come è noto, aveva proposto il finanziamento della *social card* anche con i cosiddetti "Conti dormienti" (conti correnti che non hanno movimenti da oltre 10 anni). Con una stima, in 1,8 miliardi di euro (meno di un miliardo dalle banche e 800-850 milioni dalle Poste); somma importante, che doveva essere ripartita tra molti usi:

- a) doveva finanziare la Carta acquisti nel 2009;
- b) doveva indennizzare i risparmiatori colpiti dai crack finanziari del 2001-2005 (Cirio, Parmalat, Argentina, ecc.);
- c) doveva risarcire i piccoli azionisti Alitalia.

Per la *social card*, nel 2009, si prevedeva un finanziamento di almeno 450 milioni, per i 40.000 azionisti di Alitalia servono almeno 300 milioni. Le cifre sui crack finanziari precedenti sono incerte. Si ipotizza un importo di almeno un miliardo. I tempi relativi alla disponibilità del fondo non saranno brevi. Recentemente il Consiglio di Stato ha chiesto una riscrittura integrale del regolamento approntato dal Ministero dell'economia per meglio coordinare la spartizione del fondo tra i diversi usi stabiliti da 3 o 4 leggi successive. Insomma, i tempi saranno lunghi e grandi le incertezze.

Il Governo, infine, oltre a proporre di destinare alla Carta acquisti le maggiori entrate derivanti dal superenalotto e dagli altri giochi, ha messo in campo una ampia varietà di provvedimenti presi o ipotizzati per il finanziamento della Carta che ha in comune l'incertezza delle dimensioni del possibile finanziamento. Nonostante l'ampia previsione di finanziamenti pubblici reali ed ipotetici – se ne possano contare almeno 9 diversi – il finanziamento della Social card è risultato garantito dalle donazioni private di ENI ed ENEL. L'unico finanziamento statale certo ammontava a soli 170 milioni ad avviso dell'Amministrazione sarebbe stato finanziato con il corrispondente taglio di 271 milioni del Fondo nazionale per le politiche sociali. Quello che è evidente, per ora, è che, nonostante questa iniziativa, le risorse per i bisogni sociali non crescono.

Il costo amministrativo di gestione del sistema

Come qualunque altro programma assistenziale anche la Carta acquisti ha un costo amministrativo di gestione. Si tratta dei costi di produzione della tessera, di circuito, di pagamento e di ricarica. Lo stesso decreto 16/9/2008 disponeva che alle spese attuate connesse all'erogazione dei benefici della carta d'acquisto si provvede nel limite massimo dell'1,5 per cento, al netto dell'Iva e dei contributi destinati a tale scopo versati da soggetti privati (in questa fase dunque non più di 2,55 milioni di euro).

I costi sono riportati nella Tavola che segue.

La prima spesa annunciata dal governo è relativa alla spedizione di circa 900.000 lettere ai potenziali beneficiari. La spedizione con le Poste (posta massiva) costa a seconda dell'area di arrivo (area metropolitana, capoluogo di provincia o area extra urbana) 0,28 oppure 0,43 oppure 0,53 euro a busta. A questa spesa si aggiunge il costo di stampa delle buste e delle lettere. Ipotizzando una tariffa media possiamo stimare un costo di circa 520.000 euro.

La produzione fisica della tessera costa circa 50 centesimi a pezzo (costo fornito dagli emittenti), per cui la stampa di 1.300.000 Card costa 650.000 euro.

Ci sono poi i costi per l'ISEE. I cittadini che richiedono la social card, come è noto, devono presentare l'attestazione ISEE i cui costi sono a carico dell'INPS. Attualmente l'INPS riconosce ai CAAF l'importo di 10, di 13,50 o di 16,50 euro per ogni dichiarazione sostitutiva ISEE prodotta rispettivamente a famiglie con un componente, con 2-5 componenti o con più di cinque componenti. Ipotizzando 350.000 anziani soli, altri 700.000 anziani che vivono in coppia e 300.000 famiglie con bambini con meno di 3 anni possiamo ipotizzare al massimo un costo di 17.000.000 di euro. La dimensione di questa voce di spesa è ovviamente legata al numero di richiedenti e a quanti di questi sono privi di una precedente ed ancora valida attestazione ISEE.

Per quanto riguarda la ricarica, le commissioni normalmente applicate dalle Poste ammontano a 1 euro a ricarica. Quindi per ogni carta sono 6 euro annui che lo Stato dovrebbe pagare a meno di accordi di tipo diverso che non sono però conosciuti. In questo caso lo Stato versa a Poste italiane circa 7.800.000 euro all'anno.

Il circuito di pagamento chiede una percentuale all'esercente, che in media è circa del 2 per cento del pagamento stesso ma questa è posta a carico degli esercenti per cui non la consideriamo in questa sede.

Se queste valutazioni sono corrette il costo amministrativo di ogni Carta acquisti è di circa 20 euro, quasi tutti da rinnovare ogni anno. Il costo complessivo delle Carte ammonta invece a circa 26 milioni di euro che corrisponde ad oltre il 4 per cento dello stanziamento attuale. Si tratta di una cifra di dimensioni assai importanti e di una percentuale che supera largamente quell'1,5 per cento di spese amministrative che il Decreto attuativo della Carta riteneva fosse il tetto per spese di questo genere.

COSTO AMMINISTRATIVO DELLE CARTE ACQUISTI	
Tipologia del tipo di costo	Costo massimo in euro
Spedizione lettera	520.000
Produzione fisica della tessera	650.000
Attestazione ISEE	17.000.000
Ricarica affidata alle Poste	7.800.000
Totale	25.970.000
<i>Costo amministrativo per ogni Carta</i>	<i>20 euro</i>

5. Associazionismo, volontariato e formazioni sociali

La graduale attuazione del principio di sussidiarietà agevola lo sviluppo del c.d. “terzo settore”, che ha posto al Ministero l’onere di predisporre linee-guida per una migliore “progettazione sociale” nella quale nel 2009 sono state attivamente coinvolte associazioni di volontariato e di promozione sociale.

Il comparto delle “Onlus” ha visto completarsi l’erogazione delle quote del 5 per mille (riparto 2006) con difficoltà operative rappresentate da una platea di 2500 associazioni, molte delle quali prive di conti correnti dedicati.

Talune incongruenze registrate nel settore hanno reso necessario il coinvolgimento della Tesoreria Provinciale dello Stato di Roma, presso la quale sono stati fatti confluire i pagamenti non andati a buon fine, e non hanno consentito l’utilizzo del sistema di contabilità generale (SICOGE).

In pari tempo va evidenziato il persistere di difficoltà operative all’interno del Ministero, che hanno consentito di provvedere ad una erogazione solo parziale delle quote ripartite per l’annualità 2007 e hanno indotto l’Amministrazione stessa ad attivare un tavolo di lavoro tecnico con Agenzia delle Entrate, Agenzia e Forum per il Terzo Settore per la soluzione delle problematiche evidenziate nell’attività di gestione.

5.1. Associazioni di promozione sociale

L’attività nel settore è stata caratterizzata da un monitoraggio delle attività progettuali e da una assistenza tecnica alle associazioni.

L’assistenza, in particolare, ha fatto talora da corollario all’attività di verifica sulle associazioni disciplinate dall’art. 1, c. 1, lett. b) della legge n. 476 del 1987.

Da segnalare l’iniziativa dell’Amministrazione di procedere all’esame sia delle rimodulazioni di 79 progetti incisi da riduzioni dei finanziamenti richiesti (in conto esercizio finanziario 2008) e di concludere, sul finire dell’esercizio, con il supporto dell’Osservatorio sull’Associazionismo l’esame delle iniziative e dei progetti (110 approvati su 200 presentati), premessa all’assunzione formale dell’impegno di spesa sullo stanziamento per il 2009.

L’Osservatorio, a sua volta, ha finanziato studi e ricerche su tematiche afferenti il nuovo scenario caratterizzato dall’avvio di un polo unitario identificato nella “Casa del Welfare” (il cui primo esempio si è avuto nella ripresa delle attività nel settore a L’Aquila, dopo il sisma dell’aprile 2009).

5.2. Settore per l’inclusione sociale

Nel corso del 2009 l’Amministrazione ha recepito nella propria linea d’azione nel settore dell’inclusione sociale e dei diritti sociali le osservazioni contenute nella relazione della Corte sul rendiconto 2008.

Una prima conferma della positività del monitoraggio sviluppato su larga scala si riscontra nei risultati della gestione del fondo in esame, coordinata dalla competente Direzione

Generale per l’Inclusione, attraverso la costruzione di una banca dati dei progetti e delle iniziative promosse con il coinvolgimento delle Regioni.

La banca dati è incentrata sui progetti con organizzazione dei dati secondo elementi di individuazione variabili e con informazioni di tipo quantitativo e qualitativo che consentono una attenta valutazione dei progetti stessi e della spesa (ammontante a euro 500.000 cofinanziata al 50 per cento dalla Commissione Europea).

In un Paese in cui tali politiche evidenziano una spesa media pro-capite che si attesta su oltre 100 euro nel settentrione e su quote inferiori ai 50 euro nel meridione, merita una valutazione positiva il rilievo dato al monitoraggio, sviluppato in via sperimentale attraverso una scheda minima individuale che consente di rilevare ciò che spetta nell’ambito delle misure previste per le non autosufficienze.

5.3. Interventi in tema di disabilità e non autosufficienza

La ratifica, con legge 3 marzo 2009, n. 18, della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, e del correlato Protocollo opzionale adottata il 13 dicembre 2006, ha comportato la rimodulazione degli interventi pianificati in un’ottica di interrelazione di tutti i diritti umani e delle libertà fondamentali, sul presupposto di riconoscere la disabilità come il risultato dell’interazione delle condizioni della persona con un ambiente sfavorevole e quindi un’interazione tra diverse dimensioni e condizioni della persona con il contesto sociale ed ambientale. La convenzione chiede innanzitutto ai Stati membri di operare un cambiamento prima di tutto culturale, con una rimodulazione degli interventi in favore delle persone con disabilità da una modalità settoriale, frammentaria, speciale ad un approccio globale teso alla costruzione di una società pienamente inclusiva di un ambiente a misura di tutti. La Convenzione, quindi, propone un approccio che sancisce l’universalità, l’individualità, l’interdipendenza e l’interrelazione di tutti i diritti umani e le libertà fondamentali e la necessità di garantire il pieno godimento da parte delle persone con disabilità senza discriminazioni (Preambolo lett. c): è un approccio che tenendo presenti i principi della Classificazione internazionale della disabilità (ICF), pur senza menzionarla esplicitamente, riconosce la disabilità come il risultato dell’interazione delle condizioni della persona con un ambiente sfavorevole e quindi un’interazione tra diverse dimensioni e condizioni della persona con il contesto sociale ed ambientale.

Va ricordato che la citata legge di ratifica, allo scopo di promuovere la piena integrazione delle persone con disabilità, in attuazione dei principi sanciti dalla Convenzione di cui all’art. 1, nonché dei principi indicati nella legge 5 febbraio 1992, n.104 ha contestualmente previsto l’istituzione dell’Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità, presieduto dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con una composizione rappresentativa delle amministrazioni e degli organismi coinvolti nella definizione e nell’attuazione delle politiche di settore.

All’Osservatorio, nel quale si prevede siano rappresentate le amministrazioni centrali coinvolte nella definizione e nell’attuazione delle politiche di settore, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, le autonomie locali, gli Istituti di previdenza, l’ISTAT, le organizzazioni rappresentative dei lavoratori, dei pensionati e dei datori di lavoro, le associazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e le organizzazioni rappresentative del terzo settore nel campo della disabilità, vengono assegnati rilevanti compiti (articolo 3, comma 5, della citata legge 18 del 2009), fra i quali va sottolineata la predisposizione di un programma di azione biennale per la promozione dei diritti e l’integrazione delle persone con disabilità, in attuazione della legislazione nazionale e internazionale.

Una menzione particolare riguarda il progetto “Azioni di sistema e assistenza tecnica degli obiettivi di servizio”, che risponde all’obiettivo generale di supportare le Amministrazioni regionali del Mezzogiorno nell’attuazione della programmazione dei servizi sociali di assistenza domiciliare integrata destinata a persone non autosufficienti, favorendo l’integrazione

dell'intervento pubblico con le attività delle organizzazioni del terzo settore e quelle spontanee delle reti familiari.

Il 2009 ha visto inoltre l'organizzazione della III Conferenza Nazionale sulla disabilità prevista dall'art. 41bis della legge 5 febbraio 1992, n. 104, e svoltasi pochi mesi dopo la citata ratifica della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità ed ha rappresentato una straordinaria occasione per promuovere e diffondere la cultura dell'inclusione e della partecipazione delle persone con disabilità in condizioni di pari opportunità (Torino, 2-3.10.2009).

L'evento, che si è tenuto nella città di Torino il 2 e 3 ottobre 2009, si è articolato in due sessioni plenarie e sette gruppi di lavoro quali ambiti prioritari strettamente correlati agli enunciati della Convenzione ONU: le problematiche legate all'inserimento lavorativo, con l'obiettivo di individuare strumenti innovativi per elevare realmente il livello di partecipazione dei lavoratori con disabilità al mondo del lavoro; il miglioramento della qualità dell'offerta dei servizi, per conseguire l'obiettivo definitivo della de-istituzionalizzazione attraverso un sistema di Welfare in grado di promuovere la vita indipendente; la lotta al rischio di multi discriminazione; i temi, dell'accessibilità dello sviluppo delle ITC per la costruzione di un ambiente a misura di tutti; gli atti vegetativi come paradigma delle disabilità estreme; il tema della salute mentale ed i percorsi di inclusione.

Sempre in materia di non autosufficienza, l'Amministrazione è stata impegnata nell'attività di monitoraggio relativamente al Fondo per le non autosufficienze, istituito con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) al quale sono state assegnate nel 2009 risorse finanziarie per 400 milioni di euro (erano stati 100 milioni nel 2007 e 300 nel 2008) erogate alle regioni e alle province autonome sulla base di criteri determinati in un decreto interministeriale del 2008.

In base all'intesa in sede di Conferenza Unificata, le regioni e le province autonome devono usare le risorse loro assegnate rispettando i seguenti obiettivi:

- a) rafforzare i punti unici di accesso alle informazioni e alle prestazioni;
- b) rafforzare modalità di presa in carico della persona non autosufficiente attraverso un piano individualizzato di assistenza integrata alla persona non autosufficiente che consentano la permanenza al proprio domicilio, assicurando in tal modo di poter continuare a vivere nel contesto familiare ed abitativo di appartenenza.

Ai sensi del provvedimento di assegnazione delle risorse alle regioni e alle province autonome, è stato realizzato un monitoraggio dei singoli interventi attivati con il Fondo nazionale col fine di raccogliere, a livello centrale, tutte le informazioni relative alle prestazioni erogate in favore dei cittadini in condizioni di limitata autonomia. A tale proposito, in data 25 marzo 2009 è stato sancito l'accordo in Conferenza Unificata relativo allo schema di "Questionario per il monitoraggio delle prestazioni e degli interventi attivati mediante le risorse del Fondo in questione per l'anno 2007.

6. Responsabilità sociale delle imprese

Le attività del Ministero hanno risentito delle novità introdotte dal DL 27.5.2008, n. 93, recante Disposizioni urgenti per salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie, convertito con legge 24 luglio 2008, n. 126.

Si registra comunque una attività di confronto con le Regioni e le Province Autonome, chiamate a dar conto delle buone pratiche ed iniziative poste in atto in materia di responsabilità sociale delle imprese, secondo quanto indicato nella Direttiva generale per l'attuazione dei programmi istituzionali e il raggiungimento degli obiettivi per l'azione amministrativa e la gestione per il 2009.

E' proseguita, inoltre, la partecipazione alle attività della Commissione Tecnica della responsabilità sociale delle organizzazioni dell'UNI (Ente nazionale di Unificazione), contribuendo alla redazione di un Rapporto tecnico sulla situazione in Italia, alla stesura delle nuove linee guida ISO.

Da segnalare un primo adeguamento alle osservazioni formulate dalla Corte, rappresentato dall'avvio dell'attività della Commissione consultiva permanente per la salute e la sicurezza sul lavoro, in seno alla quale un gruppo di lavoro provvede al monitoraggio di buone pratiche, accordi sindacali, codici etici e di condotta orientati ai principi di solidarietà sociale delle imprese.

7. Novità nella legislazione dell'emergenza

7.1. Istituzione del "Casellario dell'Assistenza"

In data 14 dicembre 2009 è stato emanato, in attuazione dell'articolo 10 della legge 30 marzo 2001, n. 152, un decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale che stabilisce i criteri generali cui si dovranno attenere gli istituti di patronato e di assistenza sociale – enti di natura giuridica privata che svolgono un servizio di pubblica utilità - nella stipula di convenzioni con Amministrazioni pubbliche, organismi comunitari ed istituzioni private, per l'espletamento di "attività diverse" da quelle istituzionalmente già previste e regolamentate.

La possibilità di svolgere attività diverse costituisce l'autentica novità della citata legge rispetto all'impianto della vecchia normativa (DLCPS n. 804/1947): attraverso convenzioni con i soggetti pubblici e privati sopra indicati si intende facilitare la tutela dei diritti dei cittadini, mediante l'espletamento di pratiche utili a conseguire prestazioni e benefici contemplati dall'ordinamento amministrativo.

In sostanza, attraverso la collaborazione tra i diversi soggetti istituzionali si vuole offrire al cittadino e, più in generale, all'avente diritto una rete di servizi e nuove sicurezze per garantire, anche nella logica attuale di una società della "vita buona", così come previsto nel Libro Bianco, una migliore tutela del lavoratore, da realizzarsi anche mediante l'esternalizzazione di alcune funzioni pubbliche, passando per lo sviluppo del partenariato pubblico-privato, in particolare sotto forma di concessione di gestione di un particolare servizio.

In un contesto così dinamico di innovazione e modernizzazione dei servizi sociali, ben si inserisce l'opportunità offerta ai patronati dall'articolo 10 che tratta di attività diverse, fuori dai confini delle attività "tradizionali" di cui agli articoli 7 e 8 della stessa legge n. 152/2001.

L'art. 13 del DL 31 maggio 2010, n. 78 istituisce, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, "il "Casellario dell'Assistenza", quale Banca dati unitaria e generale delle prestazioni di natura assistenziali erogate sul territorio nazionale.

Il Casellario costituisce uno strumento informativo e interattivo, di coordinamento e razionalizzazione delle politiche di solidarietà sociale, che pone in rete l'anagrafe generale delle posizioni assistenziali e delle relative prestazioni condivisa tra tutte le amministrazioni centrali dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni "no-profit" e gli organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie che forniscono obbligatoriamente i dati e le informazioni contenute nei propri archivi e banche dati, per la realizzazione di una base conoscitiva per la migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse, anche allo scopo di definire una mappa dei bisogni sociali.

La formazione e l'utilizzo dei dati e delle informazioni del Casellario avviene nel rispetto della normativa sulla protezione dei dati personali.

Gli enti, le amministrazioni e i soggetti interessati trasmettono obbligatoriamente in via telematica al Casellario di cui al comma 1 i dati e le informazioni relative a tutte le posizioni risultanti nei propri archivi e banche dati secondo criteri e modalità di trasmissione stabilite dall'Inps.

L'istruzione universitaria

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Il contesto normativo e programmatico.**
- 3. La politica delle risorse finanziarie degli atenei:** 3.1. *I trasferimenti statali.* 3.2. *I trasferimenti alle università non statali.* 3.3. *L'andamento delle entrate proprie.*
- 4. Gli interventi in materia di offerta formativa.**
- 5. La valutazione della qualità della didattica e della ricerca.**
- 6. I servizi e gli interventi a favore degli studenti:** 6.1. *Le borse di studio e i prestiti d'onore.* 6.2. *Alloggi e residenze per studenti universitari.* 6.3. *Contributi a favore dei collegi universitari legalmente riconosciuti, alle residenze statali e ai comitati sportivi universitari (CSU).* 6.4. *Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari.*
- 7. Gli istituti di alta cultura.**

1. Considerazioni generali e di sintesi

L'analisi complessiva del sistema universitario è stata oggetto di un referto speciale pubblicato nel mese di marzo 2010 che, innestandosi nel novero delle indagini programmate dalla Corte anche alla luce dell'art. 5, comma 21, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, si è soffermato su alcuni aspetti critici concernenti, in particolare, la *governance* del sistema, il rilievo (qualitativo più ancora che quantitativo) della finanza universitaria e l'evoluzione della domanda e dell'offerta di formazione universitaria.

In logica continuità con i risultati di tale lavoro, la relazione sul Rendiconto dello Stato 2009, a fronte delle rilevazioni più aggiornate sulle componenti del sistema universitario, si concentra sulle politiche di competenza del Miur¹ previste e avviate nel biennio 2008-2009 alla luce dell'attuale contesto normativo e programmatico.

¹ Il Ministero svolge compiti di programmazione, coordinamento e tutela di interessi generali che si sostanziano, ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge n. 168 del 1989: (a) nell'elaborazione ogni tre anni del piano di sviluppo delle università e del rapporto sullo stato dell'istruzione universitaria, formulato sulla base delle relazioni delle università, sentiti il Consiglio universitario nazionale (CUN) e la Conferenza dei rettori delle università italiane (CRUI); (b) nella promozione e sostegno, anche con adeguato supporto finanziario, di ricerca libera nelle università e negli enti di ricerca; (c) nell'approvazione di programmi pluriennali degli enti di ricerca; (d) nella ripartizione degli stanziamenti destinati alle università sulla base di criteri oggettivi (definiti con proprio decreto), sentiti il CUN e la CRUI; (e) nella relazione al Parlamento sull'attuazione del Piano nazionale della ricerca (PNR) e sullo stato della ricerca nazionale; (f) nel coordinamento delle attività connesse alla partecipazione italiana a programmi di istruzione universitaria e ricerca scientifica e tecnologica comunitari ed internazionali, nonché alla rappresentanza italiana in materia di

Contesto normativo suscettibile, peraltro, di profonde modifiche e innovazioni nell'ambito del recente disegno di legge quadro in materia universitaria, ancora in corso di esame parlamentare².

Gli interventi definiti nella direttiva generale dell'azione amministrativa e la gestione per il 2009, ed avviati nell'ultimo biennio rispondono sostanzialmente alle principali criticità da tempo rilevate nel sistema, lasciando tuttavia ancora incerta la situazione finanziaria degli atenei.

L'andamento del Fondo di finanziamento ordinario (FFO) - che rappresenta la principale fonte di finanziamento degli atenei statali - e le sue continue ed eterogenee decurtazioni evidenziano un progressivo irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle università, in prevalenza assorbite dalla spesa per la corresponsione degli assegni fissi al personale.

Le difficoltà finanziarie degli atenei potrebbero accentuarsi anche a seguito delle più recenti misure legislative che, a fronte di una limitazione del *turn over* del personale e dell'introduzione di misure di contenimento della dinamica retributiva, hanno previsto una progressiva riduzione del FFO in un arco quinquennale, solo in parte attenuate dalle risorse stanziare nella legge n. 1 del 2009 e da quelle provenienti dal c.d. "scudo fiscale".

Appaiono conformi agli obiettivi di razionalizzazione, anche alla luce delle recenti Linee Guida del Governo per l'università, gli interventi volti a ridimensionare e qualificare l'offerta formativa, distribuire quota parte delle risorse sulla base di criteri di premialità e promuovere ed incentivare la ricerca scientifica.

Tali azioni prioritarie presuppongono, in ogni caso, l'entrata in funzione con piena trasparenza e autonomia dell'Agenzia di valutazione del sistema universitario, istituita con la legge finanziaria 2007 e non ancora effettivamente operativa.

Di particolare rilievo sono infine gli obiettivi volti al potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti, con particolare riferimento ai servizi di orientamento, le cui risorse non appaiono tuttavia ancora sufficienti a soddisfare la crescita della domanda proveniente dagli studenti in possesso dei requisiti.

2. Il contesto normativo e programmatico

Il quadro normativo che regola il sistema universitario si caratterizza per un forte dinamismo, particolarmente accentuato nell'ultimo biennio ove si sono succeduti senza soluzione di continuità interventi settoriali anche di segno opposto.

Nell'attesa dell'approvazione del più ampio disegno di riforma, la recente legge n. 1 del 2009 ha in particolare introdotto una serie di interventi diretti ad affrontare alcune criticità del sistema³, anche in vista della possibilità di avviare il processo di trasformazione delle università in fondazioni⁴, nel segno della valorizzazione dell'autonomia e del rapporto privilegiato con il mondo produttivo.

istruzione universitaria e di ricerca scientifica e tecnologica nelle sedi internazionali, d'intesa con il Ministro degli affari esteri e, in quelle comunitarie, anche con il Ministro per il coordinamento delle politiche comunitarie; (g) nella proposizione al Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) di programmi di incentivazione e sostegno della ricerca scientifica e tecnologica nel settore privato; (h) nel coordinamento delle funzioni relative all'anagrafe nazionale delle ricerche e fra l'istruzione universitaria e gli altri gradi di istruzione in Italia e nei rapporti comunitari.

² Disegno di legge A.S. 1905 di iniziativa governativa (approvato dal Consiglio dei Ministri del 28 ottobre 2009): "Norme in materia di organizzazione delle università, di personale accademico e reclutamento, nonché delega al Governo per incentivare la qualità e l'efficienza del sistema universitario".

³ Legge n. 1 del 2009 nell'ambito della quale i principali interventi concernono: limitati aggiustamenti ai meccanismi di selezione e reclutamento dei professori, meccanismi di incentivazione all'assunzione di ricercatori, una diversa parametrizzazione dei finanziamenti, blocco delle assunzioni per le università con spese di personale superiori al 90 per cento del FFO, interventi per il diritto allo studio e per la residenzialità universitaria, istituzione di un anagrafe dei professori ordinari e associati.

⁴ Legge n. 133 del 2008, art. 16.

Le innovazioni sul versante dei finanziamenti alle università nella direzione dell'implementazione di misure per la qualità del sistema universitario⁵, lasciano tuttavia ancora irrisolto il problema delle risorse finanziarie disponibili per gli atenei, attesi i rilevanti tagli disposti nelle recenti manovre finanziarie.

Gli obiettivi del Miur, delineati nella direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione, rispondono alle esigenze sottese alle disposizioni adottate.

Sul fronte finanziario viene dato un forte rilievo alla necessità di realizzare un sistema di erogazione delle risorse pubbliche più rapido e, soprattutto, ispirato a criteri di premialità, portando ad almeno il 20 per cento la quota di risorse destinata alle eccellenze. Strettamente collegato a tale obiettivo, si pone la necessità, attraverso la disciplina dell'ANVUR, di assicurare al mondo dell'università e della ricerca, un sistema integrato di valutazione che vincoli il finanziamento ai risultati, incentivando l'efficienza e l'efficacia dei programmi di innovazione.

Nell'ambito delle risorse disponibili, la direttiva si propone di predisporre le condizioni per l'aumento del numero dei ricercatori universitari e per l'adeguamento delle loro retribuzioni alla media europea, affiancando a tale adeguamento una riforma del dottorato, improntata alla riduzione dei corsi, ad un carattere più intensivo di ricerca e ad una più radicale internazionalizzazione.

Tali obiettivi richiedono tuttavia una razionalizzazione del settore volta a liberare nuove risorse; in tale direzione si inseriscono gli interventi volti a monitorare la proliferazione dei corsi di laurea, incrementando la frequenza di quelli di carattere scientifico, e ad elevare e rendere maggiormente stringenti i parametri per l'accreditamento delle strutture universitarie.

Sul fronte dei risultati dell'attività di didattica, la direttiva prevede l'avvio di un'anagrafe dei laureati (da affiancare a quella degli studenti) e chiede un più stretto collegamento con il mondo del lavoro volto a valorizzare le lauree triennali e le forme di apprendistato.

Funzionale a tali obiettivi si presenta la necessità di creare le condizioni per rendere le università comunità vive e stanziali di studio e ricerca, incentivando la pratica dei prestiti di onore e la creazione di nuovi collegi per studenti fuori sede.

Grande rilievo viene dato, infine, alla promozione dei passaggi dal e verso il mondo delle imprese e alla nascita di nuovi poli di eccellenza che sappiano coinvolgere anche consorzi universitari, fondazioni e centri di ricerca.

3. La politica delle risorse finanziarie degli atenei

Il sistema universitario italiano è composto da 89 atenei: 61 statali (di cui 3 politecnici), e 17 non statali. Un fenomeno recente, suscettibile di ulteriori approfondimenti, è rappresentato dalle università telematiche (attualmente 11), che ha segnato nell'ultimo esercizio un forte incremento.

Fanno inoltre parte del sistema, altre 6 istituzioni universitarie che si rivolgono a studenti già in possesso di una laurea.

La maggior parte delle risorse finanziarie che affluiscono al sistema universitario proviene da fonti pubbliche; occorre tuttavia distinguere gli atenei statali, nell'ambito dei quali le risorse provenienti dallo Stato rappresentano la quota maggiore delle proprie entrate, dalle università non statali, che ricevono un contributo statale di gran lunga inferiore (circa il 15 per cento delle entrate).

Le università telematiche contano invece esclusivamente su risorse proprie.

La rilevanza della materia concernente il finanziamento degli atenei trova conferma nei contenuti delle più recenti "Linee Guida del Governo per l'università" approvate dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 6 novembre 2008 nella parte dedicata alla responsabilità finanziaria

⁵ Il 7 per cento del FFO e del fondo straordinario della finanziaria 2008 da ripartire in base alla qualità dell'offerta formativa, della ricerca scientifica e delle sedi didattiche sulla base di criteri stabiliti in accordo con il Comitato di indirizzo per la valutazione della ricerca (CIVR) ed il Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU).

ove, a fronte di un sistema che assorbe per gli stipendi quasi tutte le risorse che lo Stato gli affida ogni anno, sono definite una serie di azioni prioritarie⁶ cui sostanzialmente rispondono gli interventi messi in atto dal Miur.

3.1. I trasferimenti statali

Come risulta dalla sottostante tabella, nel corso del 2009 la quota di risorse provenienti dal bilancio dello Stato raggiunge gli 8.327 milioni, registrando un leggero incremento rispetto al precedente esercizio (4,1 per cento). Il principale strumento di finanziamento continua ad essere rappresentato dal fondo di finanziamento ordinario (FFO) che registra tuttavia tassi di crescita in progressiva flessione. Molto meno significative risultano invece le altre assegnazioni che, tuttavia, evidenziano una crescita nell'ultimo triennio di circa il 30 per cento.

PRINCIPALI TRASFERIMENTI AGLI ATENEI

	2007	2008	2009
FFO	7.106.638.794	7.351.455.891	7.464.375.965
Ricercatori L.350/2003*	36.678.693	35.203.585	36.661.263
Ricercatori L.296/2006 **	20.000.000	40.000.000	79.982.416
Fondo per la programmazione	57.154.488	83.032.034	62.971.864
Fondo per l'edilizia universitaria	95.748.716	78.765.437	38.362.687
Attività sportiva universitaria	6.987.346	9.903.057	7.622.105
Borse dottorato	154.953.600	120.784.208	126.400.248
Borse di studio e prestiti d'onore	166.871.000	151.986.000	246.459.482
Fondo per il sostegno dei giovani	44.640.750	40.970.139	42.687.785
Contributi a favore dei collegi universitari	26.855.759	26.855.759	22.129.078
Alloggi e residenze universitarie	57.794.914	57.154.914	200.156.345
<i>Totale altri trasferimenti</i>	<i>667.685.266</i>	<i>644.655.133</i>	<i>863.433.273</i>
TOTALE GENERALE DELLE RISORSE (FFO+altri trasferimenti)	7.774.324.060	7.996.111.024	8.327.809.238
<i>Percentuale altri trasferimenti sul totale generale dei trasferimenti</i>	<i>8,59</i>	<i>8,06</i>	<i>10,37</i>

* Legge 24 dicembre 2003, n. 350 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2004)".

** Legge 27 dicembre 2006, n. 296 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)".

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Il Fondo di finanziamento ordinario. Il FFO (capitolo 1690) è stato introdotto dall'art. 5 della legge 537/1993 che ha, da un lato, eliminato la precedente pluralità dei canali di finanziamento ed ha, dall'altro, introdotto un principio di riequilibrio delle risorse tra i diversi atenei secondo criteri oggettivi, al fine di distaccarsi progressivamente dal mero criterio della spesa storica. Il FFO comprende, infatti, accanto ad una quota base, una quota di riequilibrio da ripartirsi sulla base di costi *standard* per studente, della quota della spesa per il personale di ruolo e degli obiettivi di valorizzazione della ricerca. Le regole adottate nel tempo per la determinazione di tale quota, destinata progressivamente ad incrementarsi, hanno iniziato ad incorporare dal 2004 parametri di misurazione dell'attività di ricerca, accanto alla domanda formativa, ai risultati formativi e ad incentivi specifici.

⁶ Incentivare l'adozione della contabilità economico-patrimoniale; ridurre gradualmente l'incidenza della spesa per il personale, al fine di liberare risorse necessarie per le missioni fondamentali delle università; rendere più restrittivo il vincolo da indebitamento; non consentire la messa a bando di nuovi posti agli atenei che hanno superato il limite di legge nel rapporto tra assegni fissi e FFO; aggiornare l'attuale modello di finanziamento per assegnare un peso maggiore alla qualità della didattica e della ricerca, accertate con la valutazione; imporre agli atenei con bilanci in deficit, o che non rispettano gli attuali vincoli di legge, un piano concreto e rapido di rientro nella norma e predisporre il commissariamento in caso di inadempienza; rivedere il rapporto tra le facoltà mediche, gli atenei e il sistema sanitario, al fine di raggiungere un equilibrio tra funzioni e costi.

Negli anni il meccanismo di riequilibrio si è tuttavia indebolito anche a causa delle disposizioni che hanno consentito alle università di programmare autonomamente il proprio fabbisogno di personale e di utilizzare il FFO per coprire le relative spese entro il limite del 90 per cento⁷.

I dati tratti dal sistema informativo del Miur in ordine alle spese di personale, in forte crescita in relazione agli incrementi contrattuali e alla composizione del personale⁸, evidenziano un progressivo irrigidimento delle risorse assegnate per il funzionamento delle università, in prevalenza assorbite dalla spesa per la corresponsione degli assegni fissi al personale, che, considerando anche i correttivi previsti nella legge n. 143 del 2004 e confermati fino al 2010, si attesta nel 2009 all'84,2 per cento (era l'81,9 nel 2008 e l'81,5 nel 2007.)

Il rapporto FFO - Assegni fissi "puro", comprensivo peraltro delle risorse destinate all'assunzione dei ricercatori contabilizzate in capitoli diversi, evidenzia valori preoccupanti, superando nel 2009 il 90 per cento.

LE SPESE PER ASSEGNI FISSI SUL FFO ASSEGNATO ALLE UNIVERSITÀ STATALI

(valori in milioni di euro)

Anno	FFO assegnato alle università statali *	% Incremento annuale	Ricercatori legge 350/2003	Ricercatori legge 296/2006	Totale	Spese assegni fissi al personale di ruolo (con oneri riflessi + 37,7%)	Riduzioni legge 143/2004	% Assegni fissi su FFO puro	% Assegni fissi su FFO
2005	6.885.935		41.952	-	6.927.887	5.791.830	571.097	83,60	76,00
2006	6.987.267	1,47	41.952	-	7.029.219	6.074.771	568.974	86,42	78,98
2007	7.106.370	1,70	36.679	20.000	7.163.049	6.326.528	548.477	88,32	81,50
2008	7.291.782	2,61	35.203	40.000	7.366.985	6.573.724	610.807	89,23	81,97
2009	7.293.325	0,02	36.661	79.982	7.409.968	6.787.475	658.349	91,60	84,23

* Quota base assegnata alle università.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca- Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Lo squilibrio, confermato anche a livello di singolo ateneo⁹, non tiene, inoltre, conto del rilevante ammontare delle retribuzioni accessorie. Considerando anche tali voci retributive, le rilevazioni del Miur evidenziano un andamento delle spese di personale che nel loro complesso assorbono interamente le risorse provenienti dal FFO.

Le difficoltà finanziarie degli atenei potrebbero accentuarsi anche a seguito delle più recenti misure legislative che, a fronte di una limitazione del *turn over* del personale e dell'introduzione di misure di contenimento della dinamica retributiva, hanno previsto una progressiva riduzione del fondo in un arco quinquennale¹⁰.

Tale riduzione è stata, in parte, reintegrata con la citata legge n. 1 del 2009 (di conversione del DL n. 180 del 2008) cui è tuttavia seguita una nuova riduzione a valere sul fondo, conseguente ai tagli lineari disposti dal decreto anticrisi (legge n. 2 del 2009) e dal decreto sulla proroga dei termini (legge n. 14 del 2009).

⁷ Art. 1, comma 105 della legge n. 311/2004.

⁸ Le rilevazioni più recenti evidenziate nella Relazione sul sistema universitario del 2010 hanno evidenziato, dal lato dei docenti, una progressiva crescita dei professori ordinari e una recente forte immissione di ricercatori, e, dal lato del personale amministrativo, un generalizzato slittamento verso le qualifiche più elevate.

⁹ Sono 7 gli atenei che, pur con l'applicazione delle decurtazioni previste dalla legge n. 143 del 2004, art. 5 e attualmente confermate fino al 2010 (art. 1, comma 1 bis della legge n. 1 del 2009), superano il rapporto del 90 per cento tra spese fisse e FFO, mentre altri 5 atenei superano l'89 per cento.

¹⁰ Art. 66 della legge n. 133 del 2008 che ha previsto una riduzione di 63,5 milioni per il 2009, 190 per il 2010, 316 per il 2011 e 417 per il 2012.

STANZIAMENTI DI COMPETENZA UNIVERSITÀ STATALI (FFO E LEGGE N. 244/2007, ART. 2, COMMA 428)

Denominazione	2008	2009	2010	2011	2012
TOTALE STANZIAMENTO FFO	6.873.522.179	6.997.741.000	6.936.336.000	6.889.711.000	6.889.711.000
VARIAZIONI					
DL 248/2007 convertito nella legge n. 31/2008	16.000.000	16.000.000	-	-	-
DL 93/2008 convertito nella legge n. 126/2008 art. 5, comma 1	-16.000.000	-16.000.000	-	-	-
DL 93/08 convertito nella legge n. 126/2008 taglio del 6,85%	-	-	-467.022.000	-467.022.000	-467.022.000
DL 93/2008 art. 5 comma 7d, art. 69 comma 11, art. 82 comma 27 convertito nella legge n. 26/2008	-664.000	-664.000	-62.234.000	-62.234.000	-62.234.000
DL 112/2008 convertito nella legge n. 33/2008 art. 66 comma 13 (<i>turn over</i>)		-63.500.000	-190.000.000	-316.000.000	-417.000.000
DL 180/2008 convertito nella legge n. 1/2009 art. 1, comma 3	-	24.000.000	71.000.000	118.000.000	141.000.000
Emendamento n. 200/2008 alla legge finanziaria dal 2009 al 2011 (agevolazioni turismo)	-	-264.269	-258.668	-274.320	-274.320
DL 134/2008 convertito nella legge n. 166/2008 (taglio Alitalia 2010/2011)	-	-	-14.212.000	-14.212.000	-14.212.000
DL 154/2008 convertito nella legge n. 189/2008 (regime fiscale dei carburanti per autotrazione) a decorrere dal 2009	-	-9.484.311	-9.478.285	-9.478.285	-9.478.285
DL 207/2008 art. 23 comma 1 quater (imprenditori agricoli della Regione Sardegna) solo 2009	-	-3.182.636	-	-	-
DL 185/2008 convertito nella legge n. 2/2009 art. 30 comma 5 quater (controlli su circoli privati) solo 2009	-	-1.578.434			
Legge n. 15 del 4 marzo 2009 art. 11 comma 9 (Corte dei conti)	-	-2.664.120	-2.569.341	-2.728.680	-2.728.680
DL 207/2008 art. 41 bis comma 7 (prestazione di vecchiaia anticipata per giornalisti) a decorrere dal 2009	-	-5.304.391	-5.176.732	-5.501.246	-5.501.246
TOTALE VARIAZIONI	-664.000	-62.642.161	-679.951.026	-759.450.531	-837.450.531
TOTALE FFO	6.872.858.179	6.935.098.839	6.256.384.974	6.130.260.469	6.052.260.469

Fonte: Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'università, lo studente e il diritto allo studio universitario - Ufficio III.

Alla luce della precedente tabella appare di immediata evidenza, da un lato, l'incertezza della dinamica della dotazione del fondo nel medio periodo - attesa l'assoluta eterogeneità delle decurtazioni effettuate - e, dall'altro, l'obiettivo difficoltà per gli atenei nel sostenere le crescenti spese di funzionamento.

Pur a fronte dello sforzo di contenimento delle spese e di razionalizzazione dell'offerta formativa, le variazioni in diminuzione attualmente previste (2.339 milioni nel periodo 2009-2012) appaiono rilevanti e solo in parte attenuate dalle risorse provenienti dal c.d. scudo fiscale (400 milioni per il 2010). Va inoltre considerato che il relativo stanziamento di bilancio è stato fino ad ora integrato annualmente da risorse che trovano una specifica destinazione e quindi non concorrono ad integrare la quota base da distribuire ai singoli atenei¹¹.

Le difficoltà sono, infine, destinate ad accentuarsi a decorrere dall'esercizio 2011 in relazione all'attuale mancanza di rifinanziamento delle risorse del c.d. "patto Padoa Schioppa - Mussi" di cui all'art. 2, comma 428 della legge n. 244/2007.

¹¹ Scuole speciali, università dell'Aquila, consorzi universitari, integrazione borse di dottorato e assegni di ricerca, risorse per gli inabili, incentivi per la mobilità dei docenti, programma per i giovani ricercatori, risorse per le chiamate dirette.

Si tratta in particolare della somma di 550 milioni, prevista per il triennio 2008-2010 e destinata, sulla base di un piano programmatico approvato dal Miur di concerto con il Mef, ad aumentare il FFO per far fronte alle prevalenti spese per il personale¹².

Sempre in riferimento al FFO, particolare rilievo assume la disposizione della recente legge n. 1 del 2009, in base alla quale, a decorrere dall'esercizio 2009, al fine di promuovere e sostenere l'incremento qualitativo delle attività delle università statali, una quota non inferiore al 7 per cento del FFO e del fondo da destinare all'incremento dell'efficienza e dell'efficacia del sistema universitario, deve essere ripartita prendendo in considerazione la qualità dell'offerta formativa e i risultati dei processi formativi, la qualità della ricerca scientifica e la qualità e l'efficacia delle sedi didattiche.

In sede di prima applicazione, tale quota, pari a circa 523,5 milioni, è stata ripartita esclusivamente sulla base dei primi due parametri, assegnando il 34 per cento alla qualità dell'offerta formativa e il 66 per cento alla qualità della ricerca scientifica.

Nell'ambito della prima quota è stato attribuito pari valore a cinque parametri strutturali¹³, mentre nell'ambito della seconda quota, maggior peso è stato conferito ai risultati della ricerca prodotti dal CIVR, seguita dall'ammontare dei finanziamenti ottenuti nell'ambito del VII programma quadro e dalla percentuale di ricercatori e docenti presenti nei progetti Programmi di ricerca di rilevante interesse nazionale (PRIN) valutati positivamente.

Quanto alla seconda quota (risultati della ricerca), non può non segnalarsi il forte ritardo nell'entrata a regime della nuova Agenzia di valutazione della ricerca (ANVUR) la cui attuazione continua a subire proroghe da ben quattro anni con la conseguenza di dovere utilizzare i dati forniti dal CIVR relativi al periodo 2001-2003. L'obsolescenza di tali rilevazioni, in attesa delle valutazioni relative al successivo 2004-2008, suggerisce di riequilibrare il peso conferito ai tre parametri a favore dei PRIN e dei progetti finanziati nell'ambito del VII programma quadro che possono contare su rilevazioni più aggiornate. Si conferma in ogni caso la rilevanza di tale innovazione; la quota di riequilibrio del FFO, infatti, se fondata su regole chiare e stabili, può fornire un significativo contributo per uscire dal meccanismo della spesa storica.

Altri trasferimenti. Come già ricordato, nettamente inferiori, seppure in forte crescita, risultano i restanti trasferimenti agli atenei statali che rappresentano circa il 10,3 per cento delle risorse assegnate.

Nell'ambito delle assegnazioni per l'esercizio 2009, pari nel complesso a 863.433.273 si segnalano in particolare:

- Il fondo per la programmazione del sistema universitario. Tale fondo, istituito con la legge n. 43 del 2005, si ricollega all'adozione da parte delle università di programmi triennali, coerenti con le linee di indirizzo definite triennialmente con un decreto del Miur e dirette alla realizzazione di obiettivi di efficienza e di qualità dei servizi offerti. Le risorse, previste nel capitolo 1690 e destinate alle università statali e non statali, hanno subito, al pari delle risorse

¹² Il Piano relativo all'esercizio 2009 (d.i. del 23 settembre 2009), finalizzato ad elevare la qualità globale del sistema universitario e il livello di efficienza degli atenei, è volto in concreto ad offrire copertura di maggiori oneri di personale a seguito dei rinnovi contrattuali e degli adeguamenti automatici e ad ridurre la distanza accertata tra assegni fissi e quota del 90 per cento del FFO. Una quota minore viene assegnata per il rimborso delle quote previste negli accordi di programma stipulati dalle istituzioni universitarie e distribuita alle università in proporzione al peso di ciascun ateneo sul totale delle istituzioni considerate nonché alle università che presentino una situazione di sottofinanziamento superiore al 3 per cento del totale: parte delle risorse contribuisce ad elevare la qualità globale del sistema universitario e il livello di efficienza degli atenei; rafforzare i meccanismi di incentivazione per un uso appropriato ed efficace delle risorse; accelerare il riequilibrio finanziario tra gli atenei sulla base di parametri vincolanti e valutazioni realistiche dei costi futuri; ridefinire il vincolo di indebitamento degli atenei considerando anche quello delle società ed enti controllati; preveder adeguati strumenti di verifica e monitoraggio da attivare a causa del Miur.

¹³ Docenti/corsi attivati; iscritti al II anno con almeno due terzi dei crediti formativi; crediti formativi acquisiti/crediti formativi acquisibili; insegnamento con pareri studenti/insegnamenti totali; occupati a tre anni/totale laureati.

stanziare per il FFO, rilevanti tagli in sede di successive manovre finanziarie¹⁴. I fondi 2009 (pari a 62,9 milioni per le università statali, in netta diminuzione rispetto agli 83 milioni del 2008) sono stati ripartiti nel mese di luglio 2009 (d.m. 16 luglio 2009) per due terzi sulla base del modello per la ripartizione teorica del FFO e per un terzo sulla base di indici complessivi di valutazione dei risultati. Il conseguimento dei risultati, definiti sulla base delle Linee Guida 2007-2009 (d.m. n. 362 del 3 luglio 2007), è stato valutato in relazione agli indicatori previsti nel d.m. 18 ottobre 2007. Di particolare rilievo appaiono le 5 aree di attività, delineate nelle citate Linee Guida, nell'ambito delle quali gli obiettivi attesi rispondono alle maggiori criticità rilevate nel sistema universitario: a) la razionalizzazione dei corsi di studio da istituire ed attivare¹⁵; b) il programma di sviluppo della ricerca scientifica¹⁶; c) le azioni per il sostegno e il potenziamento dei servizi e degli interventi a favore degli studenti, con particolare riferimento ai servizi di orientamento; d) i programmi di internazionalizzazione¹⁷; il fabbisogno di personale docente e non docente¹⁸. Quanto alla ripartizione dei fondi va sottolineato che il triennio 2007-2008 rappresenta il periodo di prima applicazione della nuova procedura di programmazione e quindi il calcolo degli indici risulta al momento ancora parziale. La procedura attivata ha comunque consentito di realizzare una prima base informativa necessaria per la predisposizione dei programmi di ateneo ed un utile strumento di valutazione dei risultati conseguiti che, anche alla luce della particolare rilevanza delle aree individuate, ne suggerisce la conferma e l'incentivazione. In tale direzione si pongono anche le nuove Linee Guida definite dal Ministero che, come verrà esaminato in relazione ai singoli punti, sviluppano e precisano gli obiettivi di miglioramento assegnati per il prossimo triennio al sistema universitario.

• Le risorse per l'edilizia universitaria - che provengono dal Fondo per l'edilizia universitaria (cap. 7266) e dai contributi relativi agli oneri per capitale e interessi a carico dello Stato per mutui contratti dalle università (cap. 7246) - evidenziano nell'ultimo triennio una decisa flessione passando dai 95,7 milioni del 2007 ai 38,3 milioni del 2009. Il fondo per l'edilizia universitaria, istituito in attuazione della legge 537/1993, ha subito negli anni una progressiva e continua riduzione che, a fronte degli originari 250 milioni, ha attualmente portato ad un azzeramento delle risorse¹⁹. Le continue modifiche agli stanziamenti, sia in aumento che in riduzione, non hanno inoltre consentito un'ordinata erogazione delle disponibilità alle singole istituzioni universitarie: le disponibilità 2007²⁰ e 2008²¹ risultano, in particolare, ripartite ed erogate, peraltro parzialmente, alle università solo al termine dell'esercizio 2008, mentre i fondi residui 2008 (3 milioni) e la competenza 2009 (3,8 milioni) sono stati accreditati al termine del 2009. Quanto all'impiego delle risorse - su cui gravano anche gli oneri derivati dagli accordi di programma stipulati dal Miur per la realizzazione di interventi edilizi per il periodo 2007-2009 - le assegnazioni effettuate hanno appena consentito il pagamento degli stati di avanzamento degli interventi già avviati. Quanto ai contributi relativi ai mutui contratti dalle università con la Cassa Depositi e Prestiti, il relativo capitolo ha evidenziato al termine del 2009 una notevole consistenza di residui, relativi ai limiti di impegno annualmente stanziati in bilancio. A seguito

¹⁴ A fronte di stanziamenti originari pari a 94,5 milioni nel 2009 e 93,7 milioni nel triennio successivo, sono attualmente disponibili 63,5 milioni per il 2009, 65 milioni per il 2010 e 49,7 milioni per il successivo biennio.

¹⁵ Attivazione e rafforzamento dei corsi di studio caratterizzati da ampi margini di risorse dedicate, rispetto a quelle essenziali indicate come requisiti minimi; attivazione di corsi interfacoltà o interateneo, riduzione della disseminazione territoriale delle sedi didattiche.

¹⁶ Incremento dei corsi di dottorato in settori strategici, azioni di partecipazione alla rete dei distretti tecnologici, creazione di *spin off*, rapporti tra università e impresa, realizzazione di laboratori scientifici pubblico-privati.

¹⁷ Incrementare il numero dei contatti ottenuti in sede internazionale, sostenere i programmi di collaborazione internazionale promossi autonomamente e nell'ambito di accordi governativi, favorire scambi di ricercatori a livello internazionale, sostenere programmi di cooperazione con paesi in via di sviluppo.

¹⁸ Riequilibrio nella composizione dei vari ruoli, miglioramento del rapporto studenti/docenti, reclutamento giovani ricercatori.

¹⁹ L'ultimo finanziamento pari a 10 milioni per il 2008 risale alla legge finanziaria 2008 che non ha previsto importi per il 2009 e il 2010.

²⁰ 52,9 milioni (al netto degli accantonamenti previsti dalla finanziaria 2007).

²¹ 12 milioni (7 milioni provenienti dalla finanziaria 2008 al netto degli accantonamenti e 5 milioni dalla legge n. 127/2007).

del trasferimento di alcuni mutui in essere al patrimonio del Ministero dell'economia e delle finanze e alla rinegoziazione degli altri mutui ai sensi della legge n. 311/2004, la Cassa Depositi e Prestiti nel corso del 2009 non ha concesso nessun nuovo mutuo ed il Miur ha provveduto al solo pagamento delle rate di ammortamento dei mutui già concessi e del contributo previsto per il 2009.

- Le risorse per l'assunzione dei ricercatori. Tali risorse provengono, per un verso, dal fondo, istituito con la legge finanziaria per il 2004, destinato a consentire le assunzioni di ricercatori delle università e degli enti ed istituzioni di ricerca vincitori di concorso alla data del 31 ottobre 2003 e, più recentemente, dagli stanziamenti disposti con la legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006), rimodulati con la successiva legge n. 176 del 2007, afferenti un piano straordinario di reclutamento dei ricercatori delle università. La prima fonte di finanziamento ha consentito uno stanziamento omogeneo negli ultimi tre esercizi di circa 36 milioni. Le risorse provenienti dal piano straordinario – pari a 20 milioni per il 2007, 40 milioni per il 2008 e 80 milioni per il 2009 e destinate al reclutamento di 4.200 ricercatori – sono state invece distribuite agli atenei in forte ritardo. Le risorse relative all'esercizio 2007 sono state erogate nell'anno successivo assieme alle assegnazioni previste per il 2008. Nel 2009 si è provveduto a consolidare le risorse relative agli anni 2007-2008 e distribuire 40 milioni relativi all'annualità 2009 (d.m. n. 212 del 2009). Tali risorse destinate a finanziare il 50 per cento dei costi degli assegni fissi dei ricercatori per gli esercizi 2007 e 2008 e il totale della spesa per l'esercizio 2009, hanno consentito il finanziamento di 2.775 unità di cui 2.079 relativi a concorsi già banditi nel precedente biennio e 696 posti da assumere nel 2010. I reclutamenti attesi dall'espletamento dei bandi emanati secondo le nuove regole disegnate nella legge n. 1 del 2009, potrebbero, tuttavia, risentire delle disposizioni di contenimento delle spese disposte con la legge n. 102 del 2009²² nonché degli stringenti limiti posti alle spese per il personale dalla stessa legge n. 1 del 2009. Il rispetto del vincolo del 90 per cento nel rapporto tra le spese per gli assegni fissi e il fondo di finanziamento ordinario e l'ulteriore limite derivante dalla percentuale da destinare all'assunzione delle diverse categorie di docenti²³, è quindi destinato a provocare lunghe attese per assumere nuovi ricercatori o promuovere i ricercatori idonei al ruolo di associati.

- Le risorse destinate alle borse di studio per il dottorato di ricerca evidenziano nel triennio una significativa flessione e, passando dai 154,9 milioni del 2007 ai 126,4 del 2009 (con un leggero incremento rispetto al 2008), non consentono l'attivazione di un numero di borse tali da coprire integralmente i posti banditi senza borsa.

- Le risorse indirizzate ai servizi e agli interventi per gli studenti. In tale ambito i trasferimenti più significativi, in flessione nel triennio, hanno ad oggetto le borse di studio a favore degli studenti meritevoli e le risorse provenienti dal fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti per cui si rinvia al paragrafo 6.

3.2. I trasferimenti alle università non statali

Come già evidenziato le università non statali godono, in quanto tali, di una contribuzione statale nettamente inferiore che si attesta mediamente al circa il 15 per cento del complesso delle entrate. La quota più rilevante è prevista dalla legge n. 243 del 1991 le cui risorse (cap. 1692) vengono, in gran parte, ripartite sulla base del modello per la ripartizione teorica del FFO ritenuto applicabile anche nei confronti degli atenei non statali. L'andamento anche di tali risorse, al pari di quelle per le università statali, segna negli ultimi anni una netta flessione passando dai 133,1 milioni del 2005 ad uno stanziamento 2009 di soli 88,1 milioni. Rilevanti sono inoltre le variazioni disposte in attuazione dei provvedimenti di contenimento, che ammontano a 42,9 milioni per il 2009 e, complessivamente, in oltre 170 milioni nel triennio successivo.

²² La norma in materia di turn over ha reintrodotto un tetto per le nuove assunzioni da contenere nei limiti del 50 per cento delle risorse derivanti dai risparmi provenienti dalle cessazioni dell'anno precedente.

²³ 60 per cento per le assunzioni di ricercatore, 30 per cento per gli associati e 10 per cento per gli ordinari.

3.3. *L'andamento delle entrate proprie*

Oltre ai finanziamenti pubblici, una quota del bilancio delle entrate complessive delle università proviene dalle contribuzioni degli studenti, da fondi e stanziamenti messi a disposizione su progetto dal Miur, nonché da finanziamenti europei o provenienti da contratti privati con imprese o altre istituzioni per l'erogazione di servizi di didattica e ricerca. Una quota sempre più significativa delle entrate si ascrive inoltre alla possibilità per le università di contrarre mutui presso il sistema bancario.

Entrate contributive. Quanto ai contributi provenienti dagli studenti, seppure tale fonte di entrata rappresenti un'importante voce di bilancio, questa non può incidere in misura superiore al 20 per cento del fondo di finanziamento ordinario destinato ad ogni ateneo²⁴. L'elaborazione dei conti consolidati del sistema universitario effettuata dal Consorzio Cineca, relativamente alle università statali in contabilità finanziaria, espone riscossioni totali pari a 1.738 milioni nel 2008, in aumento nel triennio (+10,9 per cento).

In lieve aumento risulta anche il peso della contribuzione studentesca sul complesso delle entrate che raggiunge circa il 13 per cento (era l'11,5 per cento nel 2007).

Entrate da contributi e trasferimenti non statali. Maggiormente significativa risulta invece l'analisi delle altre entrate proprie delle università, il cui andamento misura, sia pur in via approssimativa, la capacità degli atenei di attrarre finanziamenti esterni attraverso convenzioni, contratti e vendita di servizi ad imprese e istituzioni. Questa voce, che quindi evidenzia lo sforzo imprenditoriale e innovativo delle università, ha segnato nell'ultimo triennio una spiccata crescita passando da 1.587,1 milioni a 1.945,6 milioni, pari, nel complesso, ad un incremento di oltre il 22 per cento.

Un'analisi disaggregata evidenzia il positivo andamento delle entrate derivanti da contratti, convenzioni o accordi di programma, che segna una crescita del 41 per cento, nell'ambito delle quali si segnala l'evoluzione delle entrate provenienti dalla Comunità Europea (134,5 milioni nel 2009) e dalle Regioni (138,1 milioni nel 2009). In forte crescita si presentano anche le entrate derivanti da attività commerciali (+27 per cento nel triennio 2007-2009) che, raggiungendo i 451,5 milioni, evidenziano una maggiore dinamicità delle università nei rapporti con il mondo industriale, atteso che tali entrate finalizzate vengono in larga parte acquisite a fronte di specifiche attività di formazione e ricerca addizionali rispetto alle attività ordinarie.

Meno significative appaiono le risorse derivanti da trasferimenti correnti non statali, in flessione nel triennio, con l'eccezione delle risorse provenienti dalle Regioni che viceversa segnano un leggero incremento. Maggiore dinamicità registrano infine i trasferimenti in conto investimenti (+9 per cento), provenienti in particolare dalle autonomie territoriali e, soprattutto, i contributi in conto capitale provenienti dal mondo privato (+41,6 per cento).

Entrate da accensione mutui. Il ricorso all'indebitamento ha evidenziato nel triennio 2006-2008 una crescita degli oneri di ammortamento a carico dei bilanci degli atenei, passati dai 79,3 milioni del 2006 ai 103 milioni del 2008. Pur non superando i limiti posti dalle disposizioni attualmente in vigore (l'onere di ammortamento annuo non può superare il 15 per cento dei contributi di funzionamento incluse le spese per investimento e per l'edilizia universitaria nonché delle entrate derivanti da tasse, sopratasse e contributi universitari²⁵), il tendenziale aumento del rapporto nel corso degli ultimi anni ha risentito dell'andamento inverso delle spese per il personale e dei trasferimenti statali, peggiorando sensibilmente gli equilibri economico-finanziari degli atenei. In attuazione delle già citate Linee Guida del Governo per l'università, il Miur ha inserito tra gli obiettivi del piano programmatico dell'aprile del 2008 (ai sensi della legge 244 del 2007, art. 2, comma 429) la necessità di ridefinire il vincolo dell'indebitamento degli atenei, considerando anche quello delle società ed enti da essi controllate. Il gruppo di lavoro, nominato a tal fine dal Miur, ha concluso i lavori nel gennaio 2009 non inserendo modifiche legislative ma limitandosi ad interpretare la disciplina vigente alla luce dell'attuale

²⁴ D.P.R. 25 luglio 1997, n. 306.

²⁵ Legge n. 168 del 1989, art. 7 e legge n. 430 del 1991, art. 3.

quadro di finanziamento delle università statali. In quella sede tuttavia è stata segnalata la necessità di rivedere la disciplina vigente, considerata la diffusione degli strumenti finanziari derivati e la presenza di alcune tipologie di entrate che potrebbero contribuire al rimborso dei prestiti (fitti attivi, trasferimenti da soggetti privati e pubblici, fondo per la programmazione del sistema universitario).

I risultati dello studio sono confluiti in un d.i. del 1 settembre 2009 nel quale, previa conferma del ricorso all'indebitamento esclusivamente per le spese di investimento, sono state meglio definite le voci per il calcolo dell'indicatore. Nelle more dell'individuazione dei principi contabili per il consolidamento dei bilanci degli enti e delle società partecipate è stato inoltre previsto che gli atenei predispongano e approvino un elenco, in sede di bilancio consuntivo, degli enti e delle società partecipate.

Quanto agli effetti conseguenti al calcolo dell'indicatore, è stato confermato il divieto di contrarre nuovi mutui e altre forme di indebitamento in presenza di un valore dell'indicatore pari o superiore al 15 per cento. Per gli atenei con un valore dell'indicatore pari o superiore al 10 per cento e inferiore al 15 per cento, e, contestualmente con un valore dell'indicatore dell'incidenza delle spese fisse per il personale di ruolo sul FFO superiore alla normativa, la contrazione di ulteriori forme di indebitamento a carico del proprio bilancio è stata subordinata alla predisposizione di un piano di sostenibilità finanziaria, da sottoporre all'approvazione del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze.

4. Gli interventi in materia di offerta formativa

A fronte di una domanda di formazione in progressiva, anche se non accentuata, flessione²⁶, l'offerta di formazione universitaria, ossia di sedi e di corsi, è cresciuta negli ultimi anni in misura rilevante. Come rilevato dalla Corte nel recente Rapporto sul sistema universitario, i dati contenuti nella banca dati dell'offerta formativa del Miur evidenziano la crescita dei corsi di studio attivi che passano infatti da 2.444 nell'anno accademico 1999-2000 a 3.103 nell'anno accademico 2007-2008 con riferimento ai corsi aperti alle immatricolazioni pure (corsi di I livello e corsi a ciclo unico), con un incremento effettivo intorno al 27 per cento. Il numero complessivo dei corsi di studio – soprattutto di laurea specialistica – è andato tuttavia progressivamente aumentando sino a tutto l'anno accademico 2007-2008, raggiungendo un numero di 5.519 corsi attivi a fronte dei 4.539 corsi attivi presenti nell'anno accademico 2003-2004.

Una certa inversione di tendenza si è cominciata a realizzare a partire dall'anno accademico 2008-2009 anche in conseguenza dell'introduzione di più severi requisiti per l'attivazione dei corsi di laurea e di laurea magistrale (c.d. "requisiti necessari")²⁷.

I "requisiti necessari" – che hanno sostituito i c.d. "requisiti minimi", previsti nel d.m. 15 gennaio 2005, n. 15 (modificato dal d.m. 23 marzo 2006, n. 203) – sono stati definiti, al fine di "correggere le tendenze negative", correlate alla "proliferazione di corsi di laurea senza adeguata presenza di docenza stabile e responsabilizzata e costituiscono presupposto necessario per l'inserimento dei corsi di studio nella Banca dati dell'offerta formativa e per la conseguente attivazione²⁸.

²⁶ Stabile risulta il numero totale degli ingressi nel sistema universitario ma, per un verso, scende il tasso di passaggio dalla scuola superiore e per l'altro non si modifica il tasso di abbandono (mancata iscrizione al II anno) che oscilla intorno al 20 per cento.

²⁷ D.m. 31 ottobre 2007, n. 544 in attuazione dell'art. 9, comma 2, del d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 (Regolamento sull'autonomia didattica degli atenei, che ha sostituito il d.m. 3 novembre 1999, n. 509).

²⁸ Come previsto dal d.m. n. 544/2007, i "requisiti necessari" trovano applicazione solo per i corsi di studio trasformati nelle nuove classi di cui ai dd.mm. 16 marzo 2007 (definite in attuazione ex d.m. n. 270/2004). Restano fermi, invece, i "requisiti minimi" di cui ai d.m. n. 15/2005 e n. 203/2006 per i corsi che, fino al 2009/2010, secondo quanto previsto dall'art. 1, comma 5, dei predetti dd.mm. 16 marzo 2007, potranno essere attivati nelle classi ex d.m. n. 509/1999).

Nell'anno accademico 2008-2009, risultano, pertanto, 2.873 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2.353 corsi di laurea specialistica/magistrale, con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,41 per cento per i corsi di I livello e del 2,61 per cento per i corsi di II livello. I dati rilevati nell'anno accademico 2009-2010 confermano il trend in diminuzione. Risultano infatti attivati 2.651 corsi aperti alle immatricolazioni pure e 2.205 corsi di laurea specialistica/magistrale, con un decremento rispetto all'anno accademico precedente del 7,73 per cento per i corsi di I livello e del 6,29 per cento per i corsi di II livello.

Secondo stime comunicate dal CUN, nell'anno accademico 2010-2011 sarebbe prevista un'ulteriore riduzione dei corsi attivi che si dovrebbero attestare su un numero inferiore a 2.500 per i corsi aperti alle immatricolazioni pure e su un numero inferiore a 2.100 per i corsi di laurea specialistica/magistrale.

Riprendendo i dati della citata Relazione della Corte dei conti sul sistema universitario, deve essere inoltre segnalato in questa sede che, secondo quanto comunicato dal CUN, sono già in corso a partire dal corrente anno accademico anche processi di autocorrezione in direzione di un ridimensionamento organizzativo delle università anche al fine di razionalizzare l'offerta formativa²⁹.

Altro aspetto messo in luce dal Rapporto concerne il numero dei corsi di primo livello al quale risultano iscritti non più di 10 immatricolati e il numero totale degli insegnamenti attivi ai quali è attribuito un numero di crediti inferiore o uguale a 4. Il numero dei corsi di studio con un massimo di 10 immatricolati è di 340 su 3.373 complessivi nell'anno accademico 2006-2007, pari al 10,1 per cento del totale, mentre il numero degli insegnamenti con un massimo di 4 crediti si attesta a 71.038 (pari a 39,5 per cento del totale).

Sulla base dei dati riportati nel X° Rapporto del CNVSU, una leggera contrazione del numero degli insegnamenti viene registrata nell'anno accademico 2007-2008 (171.066) cui segue una altrettanto leggera diminuzione della percentuale di insegnamenti ai quali sono attribuiti non più di 4 crediti formativi (36,5 per cento a fronte del 39,5 per cento nell'anno precedente)³⁰.

Al forte aumento dell'offerta formativa si aggiunge anche il rilevante fenomeno della proliferazione delle sedi decentrate che, pur rispondendo ad esigenze locali, evidenziano spesso un'offerta formativa non del tutto corrispondente al contesto socio economico del territorio.

Né sono una dimostrazione le oltre 70 sedi ove nell'anno accademico 2006-2007 era attivo un solo corso di studio e le ulteriori 30 ove erano attivi solo 2 corsi. Si rileva inoltre la presenza, secondo i dati riportati nel IX° rapporto del CNVSU, di ben 28 sedi decentrate nelle quali, nell'anno accademico 2006-2007, non figurando nuovi immatricolati, i corsi di laurea sono stati disattivati. In tre di queste sedi figura peraltro nell'anno accademico 2006-2007 un

²⁹ Vengono al riguardo segnalati 5 casi di specie: (a) l'accordo di programma sottoscritto fra gli atenei di Camerino e di Macerata e il Miur finalizzato all'avvio di un Polo universitario delle Marche centro-meridionali (province di Ascoli Piceno, Fermo e Macerata); (b) l'accordo sottoscritto fra gli atenei di Firenze, Pisa e Siena, la Regione Toscana e le Aziende ospedaliere universitarie, nell'ambito del quale gli atenei assumono l'impegno ad adottare sistemi di programmazione della spesa nonché di controllo dell'equilibrio economico e finanziario; (c) l'accordo in fase di sottoscrizione fra gli atenei di Trieste e Udine e la Regione Friuli Venezia Giulia nell'ambito del quale la Regione porta a sintesi l'insieme degli stanziamenti a destinazione universitaria legandoli a progetti specifici - dottorati di ricerca, offerte formative integrate, progetti di ricerca condivisi su più sedi, ecc. - che prevedono soluzioni congiunte e integrate fra atenei; (d) l'iniziativa delle università della Puglia (università di Bari, di Foggia, di Lecce, LUM "Jean Monnet" e Politecnico di Bari), del Molise e della Basilicata assieme alla Regione Puglia di attivazione di una Fondazione interuniversitaria con lo scopo di integrare progetti di ricerca e di alta formazione fra gli atenei; (e) l'iniziativa delle università del Veneto (università di Padova, di Venezia, di Verona e Istituto universitario di Architettura di Venezia di avvio di un processo di stretto coordinamento di attività degli Atenei del Veneto, con prospettive di ampliamento della collaborazione agli Atenei del Friuli-Venezia Giulia (Trieste e Udine) e Trentino Alto Adige (Bolzano e Trento), mediante la costituzione di una apposita Fondazione universitaria.

³⁰ Deve essere sottolineato che l'offerta formativa risulta influenzata anche dai corsi di studio attivati dalle università non statali, incluse le università telematiche, istituite successivamente all'avvio dei nuovi ordinamenti di cui al d.m. n. 509 del 1999 (secondo dati recenti, le università telematiche riconosciute dal Miur sarebbero 11 contro le 2 della media europea e solo nel 2006 ne sarebbero state istituite 9).

solo iscritto, mentre in 15 delle medesime sedi risultano nello stesso anno accademico un numero di iscritti pari o minore a 10.

L'obiettivo, previsto sia nelle Linee Guida del 2007 che nella stessa direttiva 2009, di rendere maggiormente stringenti gli attuali criteri di accreditamento delle strutture e delle attività poste in essere in base a parametri oggettivi e certificabili quali: le esigenze del territorio, la capacità di autofinanziamento, l'adeguatezza dei corsi di laurea rispetto agli obiettivi formativi, la composizione del corpo docente, l'idoneità tecnica delle strutture, risulta ancora lontano.

Attualmente non sono presenti nel nostro ordinamento criteri di accreditamento dell'offerta didattica la cui introduzione è comunque prevista dall'art. 5, comma 2, lett. a), del citato d.d.l. A.S. 1905.

Le criticità evidenziate nel tempo dalla dimensione quantitativa e qualitativa dell'offerta formativa sono alla base delle azioni previste dal Governo per il rilancio dell'istruzione universitaria nelle Linee Guida del novembre 2008. Si richiamano in particolare gli obiettivi diretti a: razionalizzare i corsi di studio e gli insegnamenti, rafforzare la laurea magistrale, combattere la dispersione degli studenti, avviare procedure di accreditamento sulla base della qualità e sostenibilità, analizzare e valutare il mantenimento delle sedi universitarie decentrate.

La recente circolare del 4 settembre 2009 del Miur traccia, per il sistema universitario, ulteriori interventi diretti alla razionalizzazione e alla qualificazione dell'offerta formativa nella prospettiva dell'accREDITAMENTO dei corsi di studio.

Le Linee Guida del Governo si muovono lungo tre direttrici:

- a) la determinazione dell'offerta formativa effettivamente sostenibile tramite la definizione di più adeguati parametri quantitativi;
- b) l'eliminazione degli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti;
- c) l'assicurazione che le università erogino un'offerta formativa qualificata, in coerenza con la Dichiarazione di Bologna e con l'Agenda di Lisbona.

Quanto al primo obiettivo, si propone: una ridefinizione, con valori più elevati, del numero minimo di immatricolati, la disattivazione dei corsi di studio con un numero di immatricolazioni inferiori a tali valori minimi nonché la penalizzazione finanziaria per le università con corsi di studio aventi un basso numero di immatricolazioni, ancorché superiore al minimo richiesto.

Viene inoltre preannunciata la revisione dei requisiti necessari in ordine al grado di copertura dei settori scientifico-disciplinari da parte della docenza di ruolo (da portare al 70 per cento) e la necessità di prevedere, come ulteriore requisito organizzativo necessario all'attivazione dei corsi di studio, che gli insegnamenti erogabili in ciascun corso di studio nelle classi definite in attuazione del d.m. n. 270 del 2004, vengano organizzati in modo tale che a ciascuno di essi, ovvero a ciascun modulo coordinato, corrispondano non meno di 6 crediti.

Sul secondo versante, concernente l'eliminazione degli ostacoli organizzativi e formali alla libera circolazione degli studenti, vengono prefigurate una serie di misure quali: l'individuazione di date omogenee di inizio e fine dell'anno accademico, l'individuazione del rapporto fra ore d'aula e crediti differenziato per gruppi di classe di laurea e laurea magistrale, e distinto tra lezioni ed esercitazioni, seminari, laboratori, partecipazione a convegni ed altro, nonché l'individuazione del numero di ore d'aula per corso di studio e per anno accademico, differenziato per gruppi di classe di laurea e laurea magistrale. Vengono, inoltre, sottolineate l'esigenza di rivedere le norme sul diritto allo studio nonché la necessità di potenziare le risorse destinate alla costruzione delle residenze universitarie quale correttivo dell'eccessiva proliferazione delle sedi decentrate degli atenei.

Per il miglioramento della qualità dell'offerta formativa erogata, viene prefigurato il potenziamento del sistema di valutazione interna degli atenei, prevedendo che i membri dei nuclei di valutazione di ateneo siano in maggioranza esterni e prevedendo, per altro verso, un limite massimo al numero di crediti extrauniversitari riconoscibili dall'ateneo onde evitare che

le scelte preferenziali dello studente tra un ateneo e l'altro siano dettate dal numero dei crediti extrauniversitari riconoscibili piuttosto che dal percorso di studio offerto.

5. La valutazione della qualità della didattica e della ricerca

La distribuzione delle risorse sulla base della qualità (della ricerca, dell'insegnamento e dei suoi risultati e delle strutture) rappresenta lo snodo fondamentale di un sistema universitario che intenda coniugare i principi di autonomia con quelli di responsabilità e sostenibilità. Come indicato espressamente nelle Linee Guida del Governo per l'università, la gestione responsabile e la sostenibilità economica si presentano come condizioni essenziali dell'autonomia di cui godono gli atenei; condizioni che richiedono una collaborazione virtuosa con il Miur in un sistema in cui spetta agli organismi centrali l'attività di accreditamento, valutazione e garanzia del rispetto degli *standard* qualitativi, mentre spettano alle università gli obiettivi di educazione, qualità, ricerca di alto livello, gestione efficiente delle risorse, contributo efficace allo sviluppo culturale, economico e tecnologico del Paese.

Ciò, anche alla luce della norma che disponendo l'erogazione su base valutativa già dal 2009, di una quota pari al 7 per cento di tutti i fondi destinati alle università, rende necessario: predisporre, sulla base dell'esperienza acquisita dal CIVR, un modello di valutazione delle strutture di ricerca che prenda in considerazione l'attività scientifica di ogni dipartimento nel suo insieme e attribuisca ai risultati della valutazione della ricerca un peso significativo nell'attribuzione delle risorse e nell'assunzione di nuovi ricercatori.

Tali azioni prioritarie presuppongono l'entrata in funzione con piena trasparenza e autonomia dell'Agenzia di valutazione del sistema universitario, istituita con la legge finanziaria 2007 e non ancora effettivamente operativa. I continui rinvii dovuti alla difficoltà nell'adottare i regolamenti di organizzazione (l'ultimo solo parzialmente registrato dalla Corte dei conti³¹), ha reso necessario reperire nuove risorse per consentire al CIVR per la ricerca e al CNVSU per la didattica di proseguire nella loro attività e, soprattutto, per permettere al CIVR di avviare, sia pure con molto ritardo, il secondo esercizio di valutazione triennale della ricerca.

6. I servizi e gli interventi a favore degli studenti

Come indicato nelle più volte citate Linee Guida del Governo per l'università, la politica per l'istruzione universitaria dovrebbe porre al centro degli interventi da programmare, gli studenti e le loro esigenze e aspirazioni. Ciò suggerisce, tra le altre iniziative, il rilancio e il sostegno del diritto allo studio, nel senso di facilitare l'accesso ad un'università qualitativamente rigorosa e capace di fornire strumenti di crescita personale e professionale. Si impone quindi una revisione dei meccanismi di spesa volti a potenziare il finanziamento della domanda di educazione rispetto a quello dell'offerta e quindi l'adozione di interventi che, più che moltiplicare le sedi per avvicinarle agli studenti, siano in grado di agevolare la mobilità degli studenti tramite borse di studio, prestiti d'onore, residenze e servizi. In tale direzione si pone anche l'obiettivo di contrastare il fenomeno dell'abbandono degli studi e abbassare il numero degli studenti iscritti ma inattivi, incrementando i corsi in orario serale e, a monte, rafforzando le azioni di orientamento nel delicato passaggio tra scuola superiore e università.

6.1. Le borse di studio e i prestiti d'onore

Una quota di risorse dello Stato, in crescita nell'ultimo triennio, è destinata, ai sensi della legge n. 390 del 2 dicembre 1991, articolo 16, comma 4, ad integrare le disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome da destinare a borse di studio e a prestiti d'onore a favore degli studenti.

³¹ Vedi Delibera n. 11/2010/P del 27 maggio 2010 della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato.

Dette risorse sono previste in un Fondo integrativo ripartito annualmente tra le Regioni e le Province Autonome sulla base di criteri ancora risalenti alla sua istituzione³² e sono dirette a rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli, gli ostacoli che si possono frapponere all'effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate, cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

L'analisi della gestione del fondo evidenzia tuttavia, anche nell'esercizio in esame, la insufficienza delle risorse stanziata che risultano sempre inferiori alle effettive necessità, atteso l'elevato numero di studenti idonei che, per indisponibilità di risorse, non ottengono i benefici.

Per quanto riguarda l'anno accademico 2006-2007, l'ammontare del fondo è stato pari a 166,8 milioni che hanno consentito di soddisfare 153.189 studenti, a fronte di 188.897 domande giudicate idonee, con una percentuale di soddisfazione pari all'81,10 per cento. Nell'anno accademico successivo, a fronte di una previsione nettamente inferiore (151,9 milioni), gli studenti idonei sono risultati 188.331, rispetto a 156.297 studenti beneficiari delle borse di studio, con una percentuale di soddisfazione pari all'82,99 per cento.

Relativamente al riparto del fondo di intervento integrativo per l'anno 2009, la legge 9 gennaio 2009, n. 1 "Conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 10 novembre 2008, n. 180, recante disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca", ha previsto un incremento delle risorse del fondo di 135 milioni (successivamente ridotti a 134,8 in applicazione dei tagli previsti dall'articolo 11, comma 9, della legge 4 marzo 2009, n. 15 e dall'articolo 23, comma 1-quater e dall'articolo 41 bis, comma 7, del decreto legge 30 dicembre 2008, convertito con modificazioni dalla legge 27 febbraio 2009, n.14).

Le risorse stanziata per il 2009, ammontano pertanto a ben 246,4 milioni, interamente ripartite, al termine dell'esercizio, tra le Regioni e le Province autonome secondo i criteri previsti dalla legge n. 390/1991. Va sottolineato che, in sede di ripartizione, sono stati considerati gli eventi sismici che hanno interessato la Regione Abruzzo il 6 aprile 2009, al fine di garantire il conseguimento della borsa di studio agli studenti idonei iscritti nelle università abruzzesi e, in particolare in quella di l'Aquila.

A tal fine, la quota del fondo di intervento integrativo spettante alla Regione Abruzzo è stata, limitatamente al 2009, incrementata per la finalità su indicata per un ammontare pari al fabbisogno finanziario necessario, con una conseguente riduzione per le altre Regioni.

I dati acquisiti dalle Regioni e dalle Province Autonome ai fini del riparto del fondo, mostrano, anche per il 2009, malgrado il forte incremento delle risorse, una percentuale di soddisfazione addirittura inferiore a quella del precedente esercizio: a fronte di 184.043 studenti risultati idonei le risorse hanno consentito di soddisfare 151.760 domande (156.297 nel 2008) con una percentuale di soddisfazione pari all'82,46 per cento.

³² Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 9 aprile 2001 "Disposizioni per l'uniformità di trattamento sul diritto agli studi universitari", emanato ai sensi dell'art. 4 della legge 2 dicembre 1991, n. 390, ancora in vigore non essendo stato ancora possibile provvedere alla definizione dei livelli essenziali delle prestazioni a seguito della modifica del Titolo V della Costituzione.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Regioni - Province autonome	n. studenti idonei 2007	n. studenti beneficiari 2007	% soddisfazione	Riparto Fondo Integrativo 2007 (euro)	n. studenti idonei 2008	n. studenti beneficiari 2008	% soddisfazione	Riparto Fondo Integrativo 2008 (euro)	n. studenti idonei 2009	n. studenti beneficiari 2009	% soddisfazione	Riparto Fondo Integrativo 2009 (euro)
	a	b	c	d	e	f	g	h	i	l	m	n
			b/a*100				f/e*100				m/l*100	
Abruzzo	5.756	4.036	70,12	5.017.111,91	5.811	5.101	87,78	4.666.786,98	5.516	3.297	59,77	6.912.386,31
Basilicata	1.713	255	14,89	804.434,40	1.583	505	31,90	643.547,52	1.249	1.249	100,00	1.861.246,85
Calabria	11.435	5.391	47,14	9.282.730,45	11.172	6.448	57,72	8.427.704,75	10.995	6.124	55,70	9.113.338,23
Campania	17.152	8.527	49,71	5.209.063,65	17.029	10.557	61,99	7.530.040,28	17.737	10.689	60,26	10.265.600,93
Emilia Romagna	14.537	13.135	90,36	13.639.241,24	13.694	13.694	100,00	13.355.025,86	13.475	13.475	100,00	23.748.171,17
Friuli Venezia Giulia	3.143	3.143	100,00	5.324.556,96	3.512	3.103	88,35	4.259.645,56	3.388	3.388	100,00	7.836.594,86
Lazio	20.731	20.579	99,27	20.635.519,47	21.853	21.853	100,00	16.508.415,58	19.803	19.803	100,00	31.404.019,98
Liguria	3.678	3.678	100,00	4.072.253,51	3.809	3.809	100,00	3.257.802,80	4.107	4.107	100,00	5.579.045,13
Lombardia	16.459	16.304	99,06	19.187.864,29	15.536	15.536	100,00	15.350.291,43	15.349	15.349	100,00	25.845.642,07
Marche	5.204	4.798	92,20	6.101.238,21	5.095	4.426	86,87	5.408.233,97	4.978	4.201	84,39	8.151.926,08
Molise	1.088	373	34,28	586.029,45	1.007	373	37,04	468.823,56	1.233	536	43,47	816.228,45
Piemonte	12.424	12.424	100,00	9.418.498,84	11.575	11.575	100,00	9.583.816,67	10.021	10.021	100,00	12.405.766,96
Puglia	14.516	8.039	55,38	7.313.605,22	15.891	7.958	50,08	8.004.392,58	15.566	8.305	53,35	14.070.138,25
Sardegna	7.516	6.420	85,42	6.333.607,04	7.745	6.691	86,39	5.924.147,42	8.122	6.960	85,69	10.435.086,92
Sicilia	21.950	14.777	67,32	16.092.453,51	22.065	14.821	67,17	16.304.073,58	22.288	15.485	69,48	29.589.203,17
Toscana	12.061	12.061	100,00	14.240.542,19	11.642	11.603	99,67	12.052.330,79	11.115	11.026	99,20	17.312.082,36
Umbria	5.279	5.279	100,00	8.199.673,09	5.066	5.066	100,00	6.559.738,47	4.879	4.879	100,00	9.338.848,16
Valle d'Aosta	162	162	100,00	190.335,40	234	234	100,00	179.223,31	263	263	100,00	292.159,57
Veneto	10.974	10.689	97,40	10.515.814,93	10.732	9.664	90,05	8.951.793,75	10.114	8.758	86,59	13.193.071,67
Provincia bolzano	1.016	1.016	100,00	€ 2.094.483,53	1.128	1.128	100,00	1.675.586,83	1.225	1.225	100,00	2.156.437,57
Provincia trento	2.103	2.103	100,00	€ 2.611.942,72	2.152	2.152	100,00	2.874.578,30	2.620	2.620	100,00	6.132.487,31
Totale	188.897	153.189	81,10	€ 166.871.000,00	188.331	156.297	82,99	151.986.000,00	184.043	151.760	82,46	246.459.482,00

Fonte: Miur - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica Musicale e coreutica e per la ricerca - Direzione generale per l'Università, lo studente e il diritto allo studio universitario - ufficio III.

Accanto alle borse di studio, le attuali disposizioni prevedono, tra gli interventi a favore degli studenti meritevoli, i prestiti fiduciari, cui sono destinate le risorse di cui al “Fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti”. Tali risorse, in diminuzione nell’ultimo triennio, hanno consentito l’avvio della sperimentazione sulla base di progetti proposti dalle università e dalle Regioni preordinati alla stipula di convenzioni con aziende e istituti di credito per la concessione agli studenti dei prestiti d’onore.

I progetti ammissibili al cofinanziamento sono risultati 22, rispetto ai 40 presentati, e sono stati proposti dalle università con l’eccezione della Regione Toscana e della Regione Sardegna.

L’analisi dei dati concernenti il numero delle domande ricevute e il numero dei prestiti accordati, distinti per anno accademico e per tipologia di studenti, ha messo in luce come, dall’inizio della sperimentazione a tutto l’anno accademico 2007-2008, a fronte di 4.383 domande ricevute, i prestiti accordati risultano essere 2.633 evidenziando il non rilevante interesse degli studenti, malgrado le convenzioni stipulate tra atenei/Regioni e gli Istituti di credito prevedano per gli studenti condizioni particolarmente vantaggiose sia in termini di restituzione sia di tassi di interesse.

Situazione analoga, almeno allo stato delle limitate comunicazioni rese dalle Regioni e Province Autonome, è quella derivante dalle iniziative a valere sulle risorse di cui al fondo previsto dall’art. 4 della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (legge finanziaria 2004) finalizzato alla concessione di detti prestiti per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi individuati dal d.m. 3 novembre 1999, n. 509.

In base ai criteri di ripartizione, definiti con d.m. del 3 novembre 2005, il fondo è stato ripartito per l’anno 2004 tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano e le relative risorse sono state erogate nel triennio successivo. Quanto al successo dell’iniziativa, anche in questo caso, pur in presenza di pochi dati trasmessi dalle Regioni, viene confermato lo scarso interesse al prestito fiduciario, a fronte sia della mancata certezza di un lavoro che consenta al beneficiario di poter restituire il prestito ottenuto, e sia alla scarsa iniziativa assunta dalle Regioni dopo l’avvenuta erogazione delle risorse da parte del Mef.

Dai dati raccolti emerge, infatti, che solo quattro Regioni hanno dato attuazione al fondo di garanzia e di queste solo due hanno inviato i relativi dati, che comunque evidenziano, a fronte di 187 domande, appena 133 beneficiari.

6.2. Alloggi e residenze per studenti universitari

Nell’ambito delle iniziative rivolte al miglioramento della condizione studentesca, le leggi 14 novembre 2000, n. 338 – art. 1³³ e 23 dicembre 2000, n. 388 – art. 144, comma 18³⁴, hanno previsto il cofinanziamento dello Stato nella misura non superiore al 50 per cento per la realizzazione di alloggi e residenze per studenti universitari, al fine di permetterne l’ospitalità ed offrire loro anche l’utilizzo di infrastrutture per servizi culturali, didattici, ricreativi e di supporto.

La realizzazione di progetti immediatamente esecutivi prevede: l’adeguamento alle vigenti disposizioni in materia di sicurezza; la manutenzione straordinaria e la ristrutturazione di immobili già esistenti; interventi di nuova costruzione, acquisto di aree ed edifici da parte di organismi istituzionali in materia di diritto allo studio.

L’istruttoria dei progetti è affidata ad una Commissione paritetica nominata d’intesa con la Conferenza Stato – Regioni, mentre la gestione dei fondi è affidata alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., in applicazione del disposto di cui art. 17 – comma 1 della legge n. 3/03.

Nel corso dell’anno 2009, l’attività della citata Commissione ha avuto ad oggetto l’attuazione del Piano triennale degli interventi per alloggi e residenze universitarie, di cui al

³³ La legge n. 338/2000 “Disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari” prevede che, a decorrere dal 2003, l’ammontare del pertinente stanziamento di bilancio sia determinato dalla legge finanziaria.

³⁴ La legge n. 388/2000, all’art. 144 – comma 18, ha autorizzato limiti di impegno quindicennali per ciascuno degli anni 2002 e 2003, al fine di consentire la contrazione di mutui con la Cassa Depositi e Prestiti.

d.m. 10 dicembre 2004 e lo svolgimento della fase istruttoria degli interventi di cofinanziamento relativi al bando disciplinata nel d.m. n. 42/07. Con riferimento a tali ultimi interventi, la riduzione dei termini di perenzione da sette a tre anni (art. 3, comma 36, della legge finanziaria per l'anno 2008) ha reso necessario la rimodulazione del piano di attualizzazione di cui al d.i. 9 novembre 2007 avente ad oggetto l'autorizzazione di limiti di impegno quindicennali per ciascuno degli anni 2002 e 2003 e l'adozione del decreto interministeriale di approvazione dell'atto aggiuntivo alla convenzione 30 giugno 2005, tra il Miur e la Cassa Depositi e Prestiti, sottoscritto ai fini della gestione delle risorse relative al piano alloggi e residenze universitarie di cui al citato bando.

Le risorse destinate al cofinanziamento del piano – concernente progetti di realizzazione di alloggi e residenze universitarie suddivisi in due distinti piani triennali - ammontano a 214,6 milioni, alle quali si sono aggiunte le risorse disposte con delibera del CIPE 6 marzo 2009 per l'importo di 65 milioni.

La citata Commissione paritetica, a seguito della definizione dei criteri di ripartizione del fondo, ha completato l'esame di 109 progetti esecutivi ed ha avviato la complessa procedura propedeutica alla stipula delle relative convenzioni, 6 delle quali sono state approvate al termine del 2009.

6.3. Contributi a favore dei collegi universitari legalmente riconosciuti, alle residenze statali e ai comitati sportivi universitari (CSU)

Il diritto allo studio si esplica anche attraverso l'attività dei 14 collegi universitari legalmente riconosciuti e le 3 residenze statali che, in quanto concorrono ad ampliare l'offerta formativa ed i servizi di diritto allo studio delle istituzioni di istruzione superiore, beneficiano di un contributo dello Stato.

Il modello del collegio universitario, che rappresenta una riuscita forma di collaborazione pubblico-privato, coniuga la politica del diritto allo studio, servizi abitativi e assistenza allo studio con quella attinente più specificatamente alla valorizzazione delle qualità intellettuali degli studenti, da qualsiasi classe sociale provengano.

Il sostegno finanziario dell'Amministrazione, che consente anche l'accesso a studenti in disagiate condizioni economiche mediante l'erogazione di borse di studio i cui bandi di concorso sono pubblici, si riconduce ai criteri dettati dal d.m. 5 agosto 2009, n. 5.

L'obiettivo ad essi sotteso è quello di individuare, anche attraverso il parere del Comitato nazionale di valutazione del sistema universitario, modalità che consentano il miglioramento della qualità dei servizi offerti dai collegi sia agli studenti residenti sia agli studenti esterni, la riduzione del tasso di abbandono e la possibilità di conseguire un titolo di studio nei tempi previsti.

Le leggi finanziarie dell'ultimo triennio 2007-2009, per il particolare e difficile momento economico, hanno previsto una sensibile riduzione degli stanziamenti pari ad una percentuale media del 16,61 per cento.

Lo stanziamento per l'anno 2009 pari a oltre 19,7 milioni (di cui 6,7 per collegi e residenze universitarie statali e 12,9 milioni per collegi universitari legalmente riconosciuti) è stato ripartito con il fine di rendere maggiormente rispondente l'attività degli stessi agli obiettivi ministeriali, in coerenza con modifiche intervenute nel settore universitario.

Anche tali disponibilità hanno subito riduzioni nell'ambito delle recenti manovre di contenimento della spesa che hanno decurtato i fondi di circa il 16 per cento in proporzione alle disponibilità erogate agli istituti e limitato le erogazioni nel 2009 al solo contributo di base. Le restanti quote di riequilibrio e di incentivazione sono state attribuite ai collegi e alle residenze ad esercizio 2010 già avviato.

Relativamente agli interventi a favore dei comitati sportivi universitari, si è proceduto alla revisione della normativa secondaria che regola il potenziamento dell'attività sportiva universitaria con particolare riferimento ai criteri di ripartizione delle somme annualmente disponibili.

In tale ambito, sulla base delle risorse assegnate sul capitolo 1709 (7,6 milioni), è stato in primo luogo avviata l'informatizzazione della procedura afferente all'assegnazione dei fondi di cui alla legge n. 394/1977.

Dal mese di settembre 2009, sulla base delle risultanze di incontri con i responsabili dei 49 comitati sportivi universitari, sono state quindi predisposte note operative che hanno consentito di affinare il processo informatico al fine sia di favorire un più corretto e vincolante inserimento dei dati da parte degli operatori, sia di rimodulare gli indicatori al fine di raggiungere il massimo equilibrio nella ripartizione dei fondi per il potenziamento dell'attività sportiva universitaria.

Tale sforzo organizzativo appare coerente con la consapevolezza che le iniziative di promozione e sviluppo dell'attività sportiva, in linea con l'orientamento dell'Unione Europea, costituiscono un momento di aggregazione e di integrazione sociale oltre che un incentivo alla mobilità internazionale dei giovani.

6.4. Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari

Tra gli obiettivi indicati dal Miur già nell'ambito delle linee generali di indirizzo della programmazione universitaria per il triennio 2004-2006³⁵, figurava la promozione del successo formativo e del pieno sviluppo della persona, attraverso attività di orientamento dirette a raccordare in maniera efficace scuola, istituzioni di istruzione superiore e mondo del lavoro.

Le risorse finanziarie hanno avuto, in particolare, lo scopo di potenziare le iniziative per l'orientamento, il tutorato e la formazione integrativa che già le università realizzano per ridurre gli abbandoni e i tempi necessari per il conseguimento del titolo finale degli studi universitari.

Il cofinanziamento, assegnato alle università in base ai progetti presentati e valutati positivamente da uno specifico Gruppo di lavoro, è stato erogato in distinte fasi connesse allo stato di avanzamento delle attività progettuali. I due primi acconti, pari al 50 e 30 per cento (8,2 milioni), sono stati erogati nel biennio 2005-2006, mentre il saldo, a seguito delle verifiche circa l'attuazione dei progetti, è stato erogato al termine del 2007.

Le economie realizzate, pari a circa 1 milione, sono state destinate, nel 2008, agli atenei più dinamici (università di Brescia, "Bicocca" di Milano, Cagliari, "Cà Foscari" di Venezia, Ferrara, IUAV di Venezia, Padova, Parma, Pavia, "Campus Bio-Medico e "La Sapienza," di Roma, "S. Raffaele" di Milano, Trento, Politecnico di Bari e Politecnico di Torino)

Tra le realizzazioni più interessanti si segnalano: l'inserimento degli studenti immatricolati nell'ambito di un processo di formazione/orientamento realizzato in tutti i cicli scolastici e concentrato negli ultimi due anni della scuola media superiore; la stretta continuità degli studi e dei processi formativi tra scuola media superiore e università realizzata attraverso la presenza diretta di studenti delle scuole nelle strutture universitarie per attività guidate di studio e di ricerca funzionali alla scelta ed al migliore inserimento dopo l'immatricolazione; lo sviluppo di diverse forme di tutorato, e soprattutto del tutorato per l'orientamento, che mira a sostenere, consigliare e guidare gli studenti nelle scelte concrete riguardanti il percorso di studi, l'organizzazione delle proprie attività, il superamento di difficoltà, l'inserimento nell'ambiente universitario e la partecipazione attiva alle iniziative anche culturali di una facoltà; lo stretto rapporto con gli ambienti di lavoro, nell'ambito dell'orientamento post-laurea; forme di *stage* e di tirocinio in aziende private o in istituzioni pubbliche, con l'obiettivo di sostenere l'orientamento *in itinere* e post-laurea e anche di far conoscere gli ambienti di lavoro.

Va comunque sottolineato che molte iniziative sono ormai istituzionalizzate dagli atenei ed è in costante aumento il rapporto con le scuole. Di qui, azioni volte ad aiutare gli studenti ad individuare le proprie capacità; insegnare ai giovani le competenze per gestire gli studi e le future attività professionali; realizzare reti volte a coordinare le diverse iniziative di orientamento avviate in sede territoriale; contribuire alla formazione dei docenti.

In coerenza con le attività di orientamento, finalizzate a sensibilizzare gli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore verso una scelta universitaria per le discipline

³⁵Art. 20 del d.m. 5 agosto 2004, n. 262 "Programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006".

scientifiche, vanno ancora ricordate le attività realizzate nel progetto “Lauree scientifiche” nato con riferimento al Protocollo d'Intesa stipulato tra il Miur e Confindustria.

I progetti, avviati sempre sulla base della programmazione del sistema universitario per il triennio 2004-2006, miravano ad incrementare le iscrizioni e le lauree ai corsi di studio afferenti alle classi di laurea della Matematica, della Chimica e della Fisica e Scienza dei materiali, attraverso iniziative di orientamento adottate con il coinvolgimento di Enti di ricerca pubblici e privati. Le relative risorse, pari circa 5,8 milioni, hanno consentito la realizzazione di oltre seicento iniziative tra *stage*, laboratori e *workshop* con il coinvolgimento di circa 2.000 scuole e centinaia di istituzioni tra università, aziende e associazioni³⁶.

Sempre con riferimento all'obiettivo connesso alle attività svolte in materia di orientamento agli studenti, si ricordano le procedure relative all'emanazione del decreto con il quale vengono definite le modalità di effettuazione delle preiscrizioni universitarie da parte degli studenti dell'ultimo anno della scuola secondaria superiore.

Il rilievo delle attività di orientamento risulta confermato anche nelle linee generali di indirizzo della programmazione delle università 2007-2009 nell'ambito delle quali si segnala l'aggiornamento dei testi della Guida all'istruzione e alle professioni destinata agli studenti della scuola secondaria superiore con riferimento, in particolare, alle sezioni “accessi ai corsi universitari” e “servizi agli studenti” nonché la progettazione della Guida ai titoli rilasciati dalle istituzioni dell'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica.

7. Gli istituti di alta cultura

Il settore dell'istruzione artistico-musicale (54 Conservatori, 20 Accademie di Belle Arti, 4 Istituti superiori per le Industrie artistiche, 2 Accademie nazionali e 21 Istituti musicali pareggiati) è stato oggetto di una profonda riforma con la legge n. 508 del 1999 che, in linea con il diritto costituzionale, ha attribuito agli istituti la natura di sedi primarie di alta formazione, di specializzazione e di ricerca.

In tale ambito le istituzioni dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) si sono dotate di strumenti regolamentari propri e stanno raggiungendo la completa autonomia gestionale, oltre che didattica, scientifica e amministrativa.

Sotto tale ultimo aspetto, hanno avviato un ampio processo di riforma dei percorsi didattici per meglio rispondere alla crescente domanda di formazione nei settori dell'arte, delle arti dello spettacolo, del *design*, della moda, della valorizzazione e tutela dei beni artistici che, interessati da processi di sviluppo e innovazione, rappresentano una risorsa significativa per l'economia del Paese. I nuovi percorsi, avviati dapprima in forma sperimentale, sono ora sottoposti ad un processo di razionalizzazione al fine di garantire la massima qualità nell'offerta formativa e, contestualmente, un risparmio delle risorse economiche, finalizzando queste ultime ad un aumento dell'efficienza complessiva dell'offerta didattica e dei servizi. Nel 2009 sono stati pertanto emanati i decreti ministeriali che determinano gli obiettivi formativi e i settori artistico-disciplinari cui consegue l'attivazione a regime degli insegnamenti da intraprendere nelle istituzioni AFAM.

Gli stanziamenti, imputati allo specifico programma, hanno evidenziato nel triennio una contenuta flessione, passando dai 425,5 milioni del 2008, e ai 411,6 milioni del 2009.

Particolare rilievo rivestono per il settore le risorse destinate agli interventi di edilizia e all'acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali. Quanto alle prime (6,7 milioni), iscritte in bilancio in misura inferiore agli stanziamenti previsti in via ordinaria con la legge n. 311/2004, sono state completamente utilizzate, per una quota del 60 per cento per

³⁶Sono state realizzate attività per studenti e insegnanti delle scuole superiori, ma anche percorsi di studio universitario, di studio e lavoro dopo la laurea e ricerche per capire quali sono i fabbisogni degli studenti. Le attività rivolte agli insegnanti e agli studenti delle superiori sono sviluppate nei progetti: Orientamento e formazione insegnanti per l'Area di Chimica, di Fisica, di Matematica e di Scienza dei materiali. Le attività di formazione e orientamento sono articolate nelle seguenti tipologie: laboratori per studenti; corsi di formazione per insegnanti; esperienze dimostrative e conferenze, visite di studenti ai laboratori universitari; gare; produzione oggetti e materiale didattico; test di autovalutazione e verifica.

l'acquisizione, l'ampliamento, la ristrutturazione, la messa a norma e la manutenzione straordinaria degli immobili. Della restante quota, il 30 per cento è stato destinato alle improvvise urgenti necessità o per rettificare sottostime eventualmente verificatesi e solo il 10 per cento è stato utilizzato per l'acquisto di attrezzature didattiche e strumentali di particolare rilievo e valore.

Va al riguardo segnalata la rilevanza anche strategica di tali ultimi interventi atteso che, nel campo artistico ed in particolare in quello musicale, gli strumenti e le attrezzature non sono solo necessari per l'attività didattica, ma la loro qualità e l'adeguata disponibilità è indispensabile per un'offerta formativa particolarmente qualificata e per la ricerca artistica, contribuendo così a determinare il prestigio e l'autorevolezza delle Istituzioni.

L'istruzione scolastica

1. Considerazioni generali e di sintesi.

2. Le principali criticità e il contesto normativo e programmatico.

3. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici:

3.1 La revisione degli ordinamenti scolastici. 3.1.1 La scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione. 3.1.2 La scuola secondaria di secondo grado. 3.1.3 L'istruzione degli adulti. 3.2 La riorganizzazione della rete scolastica. 3.3 Le politiche delle risorse umane nella scuola. 3.4 Sviluppo e qualificazione del servizio scolastico.

1. Considerazioni generali e di sintesi

Le politiche in materia di istruzione pubblica si attuano nel quadro istituzionale conseguente all'entrata in vigore del Titolo V della Costituzione¹ che conserva all'ambito esclusivo dello Stato le norme generali sull'istruzione², i livelli essenziali delle prestazioni³ e i principi generali di riferimento per la legislazione concorrente.

Competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione (fatta salva l'autonomia delle scuole) ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale⁴, salvo l'attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie e del personale statale, ancora di competenza del livello centrale.

L'approvazione della legge delega sul federalismo fiscale è destinata a produrre effetti proprio in ordine a tale ultimo aspetto, nonché sul ruolo dei diversi livelli di governo coinvolti

¹ Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le sentenze n. 13/2004 e 279/2005.

² Nel cui ambito sono compresi: gli ordinamenti scolastici, i programmi scolastici, l'organizzazione generale dell'istruzione scolastica, lo stato giuridico del personale.

³ Nel cui ambito possono essere ricomprese: le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricula e il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricula, i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curriculum, gli standard relativi alla qualità del servizio, gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, gli obblighi complessivi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, la determinazione delle risorse finanziarie e del personale a carico del bilancio dello Stato.

⁴ Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica sulla base dei piani provinciali, suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, attribuzione alle scuole del personale dei contingenti assegnati dallo Stato, attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali (tali ultime due funzioni non sono attualmente pienamente attive).

nell'erogazione del servizio⁵. La questione più rilevante appare, infatti, quella legata alla spesa e alla distribuzione del personale scolastico che, ferma restando la competenza dello Stato in materia di criteri di reclutamento e status del personale, dovrebbe in prospettiva passare dalla competenza degli Uffici Scolastici Regionali (USR) alle Regioni.

L'attuazione della legge delega presuppone in ogni caso una ridefinizione del ruolo dell'amministrazione centrale - la cui attività dovrà essenzialmente concentrarsi nel fornire indirizzi, fissare standard del servizio, negoziare con i livelli sub-nazionali di governo e monitorare i "risultati" della spesa e, in particolare, il rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni⁶ - e un rafforzamento della capacità gestionale e programmatica (della offerta formativa e della rete scolastica) delle singole Regioni.

In tale direzione si muove il recente quadro normativo in materia di organizzazione scolastica (art. 64 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito, con modificazioni, con la legge n. 133 del 2008) che ha superato, sia pure parzialmente, il vaglio di legittimità costituzionale proposto da alcune Regioni.

La Corte Costituzionale (sentenza n. 200/2009) ha, in particolare, ritenuto che la citata norma, la cui attuazione viene esaminata nei successivi paragrafi, rientra tra le norme generali dell'istruzione, di competenza esclusiva dello Stato. Le principali disposizioni in cui si articola sono infatti preordinate ad introdurre una normativa operante sull'intero territorio nazionale e contribuiscono a delineare la struttura base del sistema di istruzione. Si tratta di disposizioni che, pur avendo un impatto indiretto su profili organizzativi del sistema scolastico, rispondono all'esigenza fondamentale di fissare standard di qualità dell'offerta formativa, volti a garantire un servizio scolastico uniforme sull'intero territorio nazionale.

La medesima sentenza ha invece dichiarato l'illegittimità costituzionale di due disposizioni, introdotte con la legge di conversione n. 133 del 2008, che demandavano a regolamenti governativi: la definizione di tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di ridimensionamento della rete delle istituzioni scolastiche e la possibilità di prevedere specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede in piccoli comuni.

Il complesso rapporto con le autonomie regionali emerge, comunque, fin dall'avvio della riforma, dalla scarsa condivisione degli obiettivi di razionalizzazione previsti dal Governo che si sono tradotti, da un lato, nella mancata intesa sul "Piano programmatico" adottato in attuazione della legge n. 133/2008 e, dall'altro, nella prolungata inerzia in ordine al parere da rilasciare sul regolamento concernente la razionalizzazione della rete scolastica e l'attuazione della riforma degli Istituti Tecnici Superiori (ITS), conseguenza del sistematico annullamento di sedute della Conferenza nel cui ordine del giorno i provvedimenti erano comunque inseriti.

Le politiche in materia di istruzione pubblica, avviate nel 2009 in continuità con gli interventi previsti nel biennio precedente, si riconducono sostanzialmente, sia sotto il profilo organizzativo che del contenimento della spesa, ad un "Piano programmatico" predisposto dal Miur, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'art. 64, comma 3 della legge 133/2008.

Tale Piano - che demanda ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici, la riorganizzazione della rete scolastica e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole - presenta elementi che, pur ispirati all'obiettivo preminente del contenimento delle spese, mostrano uno sforzo di razionalizzazione e di allocazione delle risorse teso a non indebolire il servizio da erogare.

⁵ Secondo il provvedimento l'istruzione figura tra i livelli essenziali delle prestazioni (LEP) per i quali le spese debbono essere integralmente coperte in ogni Regione, tramite una quantificazione del fabbisogno standard a costi standard (art. 8). Inoltre, il provvedimento stabilisce che, in via transitoria, tra le funzioni fondamentali dei Comuni siano comprese le funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica e tra quelle delle Province, siano comprese le funzioni relative all'edilizia scolastica (art. 21).

⁶ I LEP rappresentano, infatti, una leva importante per agire più efficacemente sulla riduzione degli ampi divari territoriali nei risultati e garantire alcuni standard di cittadinanza su tutto il territorio nazionale.

Rilevano in tale direzione gli interventi di revisione degli ordinamenti scolastici che hanno operato il necessario riassetto del settore, realizzando, all'interno dei diversi ordini di scuola, una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio (volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta) e conferendo, nel contempo, maggiore autonomia e flessibilità all'offerta formativa.

Risultati ancora provvisori, anche a seguito dell'intervento della Corte costituzionale, ha invece prodotto la riorganizzazione della rete scolastica che, a fronte di una prima riduzione delle istituzioni scolastiche, ha evidenziato, in controtendenza, una crescita dei punti di erogazione del servizio.

Il conseguimento dei previsti obiettivi finanziari resta pertanto sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente e del personale amministrativo che si aggiungono alle riduzioni operate nel biennio precedente.

I risultati dell'anno scolastico 2009-2010, a seguito della definizione dell'organico di fatto, evidenziano un'effettiva riduzione del personale docente e non docente e primi dati di spesa che registrano risparmi appena superiori al risparmio previsto nella relazione tecnica della legge 133/2008.

A fronte della sostanziale tenuta di tutti gli obiettivi di contenimento attivati, nettamente superiore risulta il contributo offerto dai più restrittivi criteri di formazione delle classi, la cui dimensione, tuttavia, risente, non solo degli attuali meccanismi procedurali, ma anche della crescita della popolazione scolastica, caratterizzata dall'aumento degli alunni di cittadinanza non italiana e degli alunni con disabilità.

L'impatto degli interventi di riorganizzazione sulla funzionalità del sistema scolastico emerge dalla progressiva riduzione della forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto nonché dall'evoluzione del personale in servizio.

Al riguardo, a fronte dell'aumento delle immissioni in ruolo, si registra una flessione del personale a tempo determinato (ed in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche) che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Ciò, se da un lato risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche, dall'altro, riduce sensibilmente i margini per nuove assunzioni e rallenta il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari.

Va inoltre sottolineato che il processo di stabilizzazione del personale di ruolo e di riduzione del personale non di ruolo è suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi da indirizzare alla ormai indispensabile riqualificazione professionale e stipendiale dei docenti, la cui concreta attuazione potrebbe essere tuttavia ulteriormente rinviata in attuazione del recente DL n. 78 del 2010.

Va in ogni caso sottolineato che la profonda razionalizzazione operata con le disposizioni adottate sulla base del Piano programmatico è destinata a produrre effetti virtuosi nel medio lungo periodo, apparendo idonea a stabilizzare un sistema, finora caratterizzato da spiccati elementi di incertezza, e, in prospettiva, a liberare una maggiore quota di risorse da destinare al miglioramento dell'offerta formativa.

Quanto infine agli obiettivi di sviluppo e qualificazione del servizio scolastico, gli interventi attivati si articolano in una molteplicità di iniziative dirette, in primo luogo, a definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici, degli stessi docenti e delle scuole e, dall'altro, a sostenere i processi di convergenza delle politiche educative in coerenza con la strategia di Lisbona. In tale ambito si inseriscono, in particolare, gli interventi diretti a combattere la dispersione scolastica, promuovere l'acquisizione delle competenze chiave, innalzare i livelli di competenza della popolazione e valorizzare la cultura tecnica e scientifica.

2. Le principali criticità e il contesto normativo e programmatico

Le politiche in materia di istruzione pubblica adottate nel triennio 2007-2009 si sono concretizzate in una molteplicità di interventi normativi, sollecitati dalle criticità del settore

evidenziate, sotto profili diversi, da numerose analisi prodotte a livello nazionale (Quaderno bianco sulla scuola del settembre 2007; Rapporto sulla spesa delle amministrazioni centrali dello Stato - 2009) e a livello internazionale (V. Rapporto annuale della Commissione Europea sul programma “Istruzione e Formazione 2010; *Education at glance 2009* e OCSE-Pisa 2006).

I dati analizzati in tali documenti hanno offerto un quadro caratterizzato da un rapporto studenti/docenti superiore in Italia rispetto alla media OCSE⁷; da una spiccata frammentazione delle competenze tra i vari livelli di governo; da risultati ancora non molto confortanti del sistema istruzione⁸, sotto il profilo quantitativo⁹ e qualitativo¹⁰.

In linea con gli obiettivi previsti nelle manovre precedenti, l'intervento di maggior rilievo per l'esercizio in esame, sia sotto il profilo dell'organizzazione e della funzionalità, sia sotto quello del contenimento della spesa, è contenuto nel decreto legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 che, all'art. 64, ha previsto misure per la scuola finalizzate ad aumentare, gradualmente, di un punto il rapporto medio alunni/docenti e a realizzare una riduzione complessiva delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico e ausiliario, nella misura complessiva del 17 per cento della consistenza organica determinata per l'anno scolastico 2007/2008.

Dall'attuazione di tali disposizioni, fermi restando gli obiettivi di contenimento previsti nella legge finanziaria 2008, si attendono economie di spesa non inferiori a 456 milioni di euro per l'anno 2009, 1.650 milioni per l'anno 2010, 2.538 milioni per l'anno 2011 e 3.188 a decorrere dall'anno 2012. Una quota delle economie di spesa pari al 30 per cento dovrà essere destinata ad incrementare le risorse contrattuali stanziare per la valorizzazione e lo sviluppo professionale del personale della scuola.

Le ulteriori disposizioni in materia di istruzione scolastica¹¹, intervenute al termine del 2008, nonché gli interventi previsti nella manovra 2009, hanno sostanzialmente confermato l'impianto normativo, rafforzando il piano di contenimento della spesa per l'istruzione.

3. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici

Il conseguimento degli obiettivi finanziari, basato principalmente sul ridimensionamento degli organici del personale docente e di riqualificazione del servizio scolastico, è stato affidato ad un Piano programmatico predisposto dal Miur, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, in attuazione dell'art. 64, comma 3 della legge 133/2008.

⁷ Influiscono, tuttavia, su tale indicatore, oltre i *curricula* scolastici che determinano l'impegno orario degli studenti (superiore a quello della media OCSE), anche gli obblighi contrattuali dei docenti (inferiori alla media OCSE) e la dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE). Tale dimensione, tranne nel caso della presenza di alunni diversamente abili, si riconnette inoltre ai meccanismi con i quali viene determinata, alla situazione della rete scolastica (di competenza regionale), ai vincoli derivanti dall'attuale situazione di edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni italiani cui compete la messa a disposizione delle strutture.

⁸ *Education at a Glance 2009: OECD Indicators*.

⁹ Sul piano meramente quantitativo, dall'ultimo rapporto annuale sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi di Lisbona, si rileva un tasso di partecipazione all'istruzione secondaria superiore per i giovani in linea con la media OCSE. Risulta, invece, ancora alto il tasso degli abbandoni scolastici precoci dei giovani tra i 18 e i 24 anni che, rispetto ad un obiettivo del 10 per cento, vede l'Italia attestata al 19,3 per cento e la media europea al 15,3 per cento. I dati raccolti evidenziano inoltre un numero ancora troppo ridotto dei diplomati del secondo ciclo (rispetto all'obiettivo dell'85 per cento, la media europea si attesta al 77,8 per cento e l'Italia al 76,3 per cento) e una ancora insufficiente partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento permanente (rispetto ad un obiettivo del 12,5 per cento, la media europea raggiunge il 9,6 per cento e l'Italia il 6,2 per cento).

¹⁰ I risultati delle più recenti indagini internazionali, effettuate con metodologie standard che misurano in termini oggettivi e comparabili le competenze fondamentali acquisite, evidenziano una percentuale troppo alta di alunni con scarse competenze nella lettura (26,4 per cento a fronte di una media europea del 19,8 per cento) e nella matematica, ove l'Italia si classifica in fondo alla graduatoria. L'analisi dei dati sia quantitativi che qualitativi evidenzia inoltre rilevanti differenze territoriali (migliori appaiono le *performances* delle Regioni del nord) e differenze tra tipologie di scuola (migliori si presentano i risultati dei licei rispetto alle scuole professionali).

¹¹ DL 1 settembre 2008, n. 137 (convertito con la legge 30 ottobre 2008, n. 169) contenente, tra l'altro, la previsione dell'insegnante unico nella scuola primaria cui vengono affidate classi funzionanti con orario di ventiquattro ore settimanali; DL 7 ottobre 2008, n. 154 (convertito con la legge 4 dicembre 2008, n. 189) avente ad oggetto i piani di ridimensionamento delle istituzioni scolastiche rientranti nelle competenze delle Regioni e degli enti locali.

Il Piano, approvato dalle competenti Commissioni parlamentari pur in mancanza dell'intesa non raggiunta in sede di Conferenza Stato-Regioni, demanda ad appositi regolamenti la disciplina concernente la revisione degli ordinamenti scolastici¹², la riorganizzazione della rete scolastica¹³ e il più razionale ed efficace utilizzo delle risorse umane delle scuole.

3.1. La revisione degli ordinamenti scolastici

In questa area le misure previste miravano alla revisione degli ordinamenti scolastici, operando, all'interno dei diversi ordini di scuola opportunamente rivisti, una riformulazione dei curricoli e dei piani di studio volti a determinare nuovi quadri orari di durata più contenuta.

Nell'ambito delle iniziative da avviare si prevedeva, altresì, l'applicazione della disposizione di cui all'art. 4 del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico dal 1 settembre 2009.

Lo stato di attuazione delle misure previste si snoda attraverso l'adozione del d.P.R. 20 marzo 2009, n. 89, sulla scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione¹⁴ e degli schemi di regolamento concernenti la revisione dell'assetto ordinamentale, organizzativo e didattico dei licei, degli istituti tecnici e degli istituti professionali.

3.1.1. La scuola dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione

Quanto alla scuola dell'infanzia (bambini tra i 3 e i 5 anni), i modelli organizzativi si articolano, tenendo conto delle preferenze delle famiglie, in attività educative organizzate su 40 ore con possibilità, nell'ambito delle risorse disponibili, di estensione fino alle 50 ore e di riduzione fino a 25 ore, comunque comprensive dell'insegnamento della religione cattolica¹⁵.

Il regolamento reintroduce inoltre l'istituto dell'anticipo, nei limiti delle disponibilità finanziarie e strutturali esistenti, e consente, nei territori montani e nelle piccole isole e nei piccoli comuni privi di strutture educative, di accogliere nelle sezioni della scuola dell'infanzia anche piccoli gruppi di bambini di età compresa tra i due e i tre anni, sulla base di progetti attivati di intesa con i comuni interessati. Viene infine prevista la possibilità di proseguire nelle iniziative e negli interventi relativi all'attivazione delle "sezioni primavera" introdotte con la legge finanziaria 2007.

A tale riguardo, nell'anno 2009 si è conclusa la gestione delle sezioni primavera 2008/2009 ed è stato siglato il nuovo accordo in Conferenza unificata per l'anno 2009/2010 sulla cui base sono state quindi stipulate le intese territoriali tra Regioni e Uffici scolastici regionali¹⁶.

Tali intese hanno prioritariamente confermato le sezioni già autorizzate e finanziate negli anni precedenti, attivando nuove sezioni primavera solo nelle Regioni che hanno contribuito alle spese con propri contributi.

¹² In tale ambito le misure mirano alla revisione degli ordinamenti scolastici, dei piani di studio e dei quadri orari, all'attuazione del DL 1 settembre 2008, n. 137 concernente la reintroduzione nella scuola primaria del maestro unico nonché alla definizione e riordino del sistema di istruzione e formazione professionale.

¹³ Relativamente alla rete scolastica e all'offerta formativa sul territorio, le misure mirano ad una complessiva e incisiva revisione che elimini duplicazioni di indirizzi e legittimi la presenza di istituzioni scolastiche dimensionate sulla base dei parametri previsti dal d.P.R. 233/98 per l'attribuzione dell'autonomia scolastica. Tali interventi dovrebbero essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali in tempi medio-lunghi nei territori montani e nelle piccole isole.

¹⁴ Il regolamento è stato ammesso al visto e alla registrazione con deliberazione della Corte dei conti – Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato n. 12 dell'11 giugno 2009.

¹⁵ In data 1° agosto 2009 è stata siglata l'Intesa Miur-CEI (Conferenza Episcopale Italiana) per l'adozione dei nuovi traguardi per lo sviluppo delle competenze e degli obiettivi di apprendimento per l'insegnamento della religione cattolica nelle scuole dell'infanzia e del primo ciclo di istruzione.

¹⁶ In alcuni territori le intese non sono state siglate perché non è stato previsto l'impegno economico regionale, vincolante per tale sottoscrizione; in questi casi, la gestione amministrativa e finanziaria delle sezioni primavera è stata assunta in via esclusiva dagli Uffici scolastici regionali.

SITUAZIONE STANZIAMENTI PER SEZIONI PRIMAVERA – A. S. 2009/2010

Regione	Fondi statali 2009-10	FondiUSR	Fondi Regione	Totale
Abruzzo	621.810		0	621.810
Basilicata	257.843		441.000	698.843
Calabria	1.313.583		0	1.313.583
Campania	3.762.305		0	3.762.305
Emilia R.	1.781.958		0	1.781.958
Friuli V. G.	321.517		670.000	991.517
Lazio	1.683.840	154.504	2.050.000	3.888.344
Liguria	906.380	68.921	1.173.000	2.148.301
Lombardia	3.558.133		2.828.472	6.386.605
Marche	461.445		0	461.445
Molise	284.571		0	284.571
Piemonte	1.356.220		500.000	1.856.220
Puglia	2.568.072		1.694.372	4.262.444
Sardegna	1.513.255		499.000	2.012.255
Sicilia	2.014.004		3.000.000	5.014.004
Toscana	968.483		307.000	1.275.483
Umbria	558.135		33.000	591.135
Veneto	1.468.446		0	1.468.446
totale	25.400.000	223.425	13.195.844	38.819.269

* La Regione Molise non ha indicato nell'Intesa i finanziamenti a suo carico, ma ha genericamente precisato che utilizzerà per il progetto Fondi FAS.

Fonte: dati Miur

Relativamente alla scuola primaria, viene privilegiata, ai sensi del decreto legge 1 settembre 2008, n. 137, il modello dell'insegnante unico che supera il precedente assetto del modulo e delle compresenze. Quanto al tempo-scuola si prevede un'articolazione dell'orario scolastico settimanale in 24, 27 e 30 ore, nei limiti delle risorse dell'organico assegnato, e si conferma il modello delle 40 ore corrispondente al tempo pieno.

Tali articolazioni riguardano a regime l'intero percorso della scuola primaria, limitato tuttavia, per l'anno scolastico 2009/2010, alle sole prime classi. Le classi successive continuano a funzionare, fino alla graduale messa a regime del modello previsto, secondo i criteri attuali nei limiti dell'organico assegnato per l'anno scolastico 2008/2009 senza compresenze.

Quanto all'organico di istituto, la dotazione è fissata in 27 ore settimanali per le prime classi, mentre per le classi a tempo pieno rimane confermato, a livello nazionale, il numero dei posti attivati complessivamente per l'anno scolastico 2008/2009. Le classi a tempo pieno sono attivate su richiesta delle famiglie sulla base di uno specifico progetto formativo nonché in presenza delle necessarie strutture e servizi.

Le economie derivanti da tale modello didattico, quantificate in una riduzione di 10.000 posti, se da un lato consentono di liberare risorse da destinare ad altri interventi, dall'altro, rischiano di essere in parte ridimensionate dal massiccio ricorso, in caso di assenza del docente, alle supplenze brevi¹⁷.

L'insegnamento della lingua inglese è affidato ad un insegnante di classe opportunamente specializzato. Si dovrà prevedere, pertanto, un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore attraverso l'utilizzo, come formatori, di docenti specializzati e di docenti di lingua della scuola secondaria di I grado. Nelle more della conclusione del piano di formazione, in via transitoria e fino all'anno scolastico 2010/2011, potranno continuare ad essere utilizzati, in caso di carenza di docenti specializzati, docenti specialisti esterni alla classe, per l'intero orario settimanale di docenza previsto dal CCNL.

¹⁷ Nell'ambito della scuola dell'infanzia e primaria si ricorre alla supplenza breve anche in caso di assenze di un solo giorno.

Per quanto concerne infine la scuola secondaria di I grado, l'orario obbligatorio delle lezioni è definito, in via ordinaria, nella misura di 29 ore settimanali (rispetto alle 32 attuali), più 33 ore annuali da destinare ad attività di approfondimento riferita agli insegnamenti nelle materie letterarie. Le classi a tempo prolungato, in cui il monte ore è determinato normalmente in 36 ore estensibili eccezionalmente fino a 40, sono autorizzate nei limiti della dotazione organica assegnata a ciascuna provincia e in presenza di servizi e strutture idonee a consentire lo svolgimento obbligatorio delle attività nelle fasce orarie pomeridiane.

Il decreto di riordino della scuola dell'infanzia e del primo ciclo ha trovato una preliminare prima applicazione nell'anno scolastico 2008/2009, in particolare per quanto attiene alle opzioni di funzionamento orario per la scuola primaria (24 ore, 27 ore, fino a 30 ore e 40 ore) e per la scuola secondaria di I grado (30 ore e 36/40 ore).

3.1.2 La scuola secondaria di secondo grado

Gli schemi di regolamento approvati dal Consiglio dei Ministri si inquadrano nelle disposizioni (d.lgs. n. 226/2005 e legge 40/2007) che, nel rivisitare il secondo ciclo del sistema di istruzione e formazione, hanno enucleato i due pilastri dei licei e del sistema di istruzione e formazione professionale di pari dignità e accomunati da un unico profilo educativo, culturale e professionale.

Quanto ai licei, di particolare rilievo appare il superamento della precedente frammentazione dei percorsi di studio¹⁸, la delimitazione del quadro orario (27 ore nel primo biennio e 30 negli anni successivi), il rafforzamento dello studio della matematica e della lingua straniera e la maggiore autonomia attribuita alle istituzioni scolastiche¹⁹. Elementi che, come rilevato anche in sede consultiva dal Consiglio di Stato, pur ispirati all'obiettivo preminente del contenimento delle spese, mostrano uno sforzo di razionalizzazione e di allocazione delle risorse destinato a non indebolire il servizio da erogare.

Nella stessa direzione si pongono i contenuti degli schemi di regolamento contenenti la riforma dell'istruzione tecnica e professionale. Anche in tal caso va sottolineato l'obiettivo diretto a limitare la frammentazioni degli indirizzi e a rafforzare il riferimento ad ampie aree scientifiche e tecniche di rilevanza nazionale.

La riforma degli istituti tecnici individua due settori (economico e tecnologico) e 11 indirizzi²⁰, definisce un quadro orario di 32 ore (rispetto alle precedenti 36), promuove lo sviluppo di metodologie basate sulla didattica di laboratorio e conferisce maggiore autonomia e flessibilità all'offerta formativa, al fine di recuperare e valorizzare settori produttivi strategici per l'economia del Paese²¹.

Il riordino degli istituti professionali mira a riaffermare l'identità, nell'ambito dell'istruzione superiore, di tale tipo di scuola, diretta a far acquisire ai giovani le conoscenze e le competenze per ricoprire ruoli tecnici e operativi nei settori produttivi di riferimento. I nuovi istituti si articolano in due macro settori (servizi e industria e artigianato) cui corrispondono 6 indirizzi²², nell'ambito dei quali confluiranno gli attuali corsi e le relative sperimentazioni. Anche in tal caso alla riduzione del quadro orario (32 ore) si accompagna una maggiore flessibilità dell'offerta formativa. In particolare gli istituti professionali potranno utilizzare le quote di flessibilità per organizzare percorsi per il conseguimento di qualifiche di durata

¹⁸ Sei licei (classico, scientifico, linguistico, artistico, musicale e coreutico e delle scienze umane) a fronte dei precedenti 396 indirizzi sperimentali e 51 progetti assistiti dal Miur.

¹⁹ Possibilità di usufruire di una quota di flessibilità dell'orario per diversificare le proprie sezioni e attivare nuovi insegnamenti; possibilità di attivare ulteriori insegnamenti opzionali attraverso un contingente di insegnanti messo a disposizione dall'Ufficio scolastico regionale.

²⁰ Erano 10 settori e 39 indirizzi.

²¹ Gli indirizzi possono essere aggiornati nel confronto con le Regioni e le parti sociali nell'ambito di ampi spazi di flessibilità (30/35 per cento all'interno dell'orario annuale delle lezioni) che si aggiungono alla quota di autonomia (20 per cento del monte orario complessivo) di cui godono tutte le scuole.

²² Erano 5 settori e 27 indirizzi.

triennale e di diplomi professionali di durata quadriennale nell'ambito dell'offerta coordinata di istruzione e formazione professionale programmata dalle Regioni nella loro autonomia.

3.1.3 L'istruzione degli adulti

In applicazione dell'art. 64 comma 4, lettera f) del decreto legge 112 /08, convertito con legge n. 133/08, contestualmente alla riorganizzazione generale del sistema di istruzione del primo e del secondo ciclo, è previsto un nuovo impianto organizzativo per l'Istruzione degli adulti in cui i Centri Territoriali Permanenti (CTP) e gli Istituti superiori di secondo grado, sedi di corsi serali, verranno unificati in Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA). I CPIA, come punti di erogazione formativa unitaria, costituiscono una tipologia di istituzione scolastica autonoma, articolata in reti territoriali di servizio, e dotata di specifici assetti didattici e organizzativi, idonei a favorire l'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta lungo tutto il corso della vita e l'esercizio dei diritti di cittadinanza, secondo gli obiettivi fissati dall'UE.

A partire dall'anno scolastico 2010/2011 la dotazione organica dei Centri ha carattere funzionale ed è definita sulla base dei dati concernenti la serie storica degli alunni scrutinati, di quelli ammessi all'esame finale nonché di quelli che hanno conseguito la certificazione. Particolare rilievo riveste la disciplina transitoria che, nell'obiettivo di evitare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, prevede che l'istituzione dei nuovi Centri avvenga esclusivamente in presenza di una corrispondente riduzione delle ulteriori autonomie scolastiche, nell'ambito del complessivo obiettivo di riduzione previsto dal Piano programmatico e definito nel relativo regolamento. Disciplina, questa, attualmente non operativa in relazione, come riportato nel successivo paragrafo, alla recente sentenza della Corte costituzionale (n. 200/2010).

La situazione, alla luce del più recente monitoraggio sull'offerta formativa, vede 532 Centri Territoriali Permanenti - CTP - e 894 Istituti di Istruzione secondaria di secondo grado, gestori di corsi serali che assicurano percorsi di istruzione anche in 150 Istituti penitenziari.

L'offerta formativa si articola in corsi per il conseguimento di titoli di studio riferiti al primo ciclo d'istruzione (4.213), corsi a favore di cittadini stranieri per l'integrazione linguistica e sociale (4.152), corsi brevi modulari di alfabetizzazione funzionale (12.092), per un totale di 20.457 corsi. Gli iscritti ammontano a 482.570, di cui 402.288 presso i Centri Territoriali Permanenti e 80.282 presso gli Istituti di Istruzione secondaria di II grado. I frequentanti sono invece 385.863, di cui 319.318 presso i CTP e 66.545 presso gli Istituti superiori.

La maggior parte dell'utenza si concentra nell'area settentrionale del Paese, che assorbe il 54 per cento del totale (in tutto 208.010 adulti)²³, e si compone di giovani e adulti di età compresa fra i 16 e i 65 anni²⁴. Analizzando la condizione lavorativa, risultano "occupati" 184.891 frequentanti, pari al 47,92 per cento del totale; i "non occupati" ammontano a 99.847 (25,87 per cento); risultano disoccupati 75.957 persone pari al 19,68 per cento; i pensionati sono 25.168 e rappresentano il 6,52 per cento del totale.

I cittadini stranieri, in gran parte "occupati" (55.136), che hanno partecipato alle attività formative sono stati 140.305²⁵. Al termine di tutti i corsi erogati dai CTP e dagli Istituti superiori, compresi quelli delle scuole in carcere, sono stati rilasciati 209.290 fra titoli di studio e certificati/attestati (37.788 titoli di studio e 171.502 certificati/attestati).

²³ La Regione in cui si rileva il numero più elevato di frequentanti è la Lombardia con 69.189 unità, pari al 17,23 per cento dell'utenza nazionale; seguono il Veneto con 45.765 utenti (11,86 per cento) e il Lazio con 41.855 unità (10,85 per cento).

²⁴ Le fasce di età più rappresentate sono quelle dai 25 ai 29 anni (56.537, pari al 14,65 per cento), dai 20 ai 24 anni (54.384, pari al 14,09 per cento) e da quella dai 30 ai 34 (53.503, pari al 13,87 per cento). La fascia di età 16/19 anni si attesta sul 9,66 per cento e risulta composta da 37.273 giovani.

²⁵ La fascia di età più rappresentata è quella compresa fra i 25 e i 29 anni (28.129, pari al 20,05 per cento) seguita da quella comprendente i giovani fra i 20 e i 24 anni (25.217, pari a 17,97 per cento) e dalla fascia dai 30 ai 34 anni (24.149, pari al 17,21 per cento del totale).

3.2. La riorganizzazione della rete scolastica

Relativamente alla rete scolastica, il Piano programmatico prevedeva interventi diretti ad un più corretto dimensionamento delle istituzioni scolastiche – divenute, con l'avvento dell'autonomia, le strutture amministrative e organizzative di base del sistema di istruzione - da ricondurre ai parametri previsti dal d.P.R. n. 233/98²⁶. Tali interventi, preceduti dalla verifica delle situazioni in atto, dovevano essere realizzati gradualmente dalle Regioni e dagli Enti locali col supporto di azioni mirate quali, ad esempio, l'attivazione di trasporti e l'adeguamento delle strutture edilizie e provvedendo contestualmente alla realizzazione di servizi in rete.

In attuazione del Piano è stato adottato il d.P.R. n. 81 del 20 marzo 2009, che, all'art. 1, demandava la definizione dei criteri e dei parametri per il dimensionamento della rete scolastica ad un decreto, avente natura regolamentare, del Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Dall'attuazione del dimensionamento della rete scolastica e dei punti di erogazione del servizio, con particolare riferimento alla riduzione di quelli sottodimensionanti rispetto ai parametri normativi²⁷, rilevati per l'anno scolastico 2008/2009, doveva conseguire una economia di spesa non inferiore a 85 milioni entro l'anno scolastico 2011/2012, da condividere con le Regioni e le autonomie locali.

A seguito della sentenza n. 200/2009 della Corte costituzionale, la Conferenza Unificata non ha ritenuto più applicabile quanto previsto dal sopracitato articolo e l'intesa, peraltro già predisposta in bozza e discussa in sede tecnica, per la definizione dei nuovi criteri e parametri per il dimensionamento della rete scolastica, non ha terminato il suo iter.

Sono rimaste, quindi, in vigore le attuali disposizioni (tra cui il DL n. 154 del 2008, convertito con la legge n. 169 del 2008), che, nell'intento di rafforzare il piano di risparmi di spesa per l'istruzione delineato nella legge n. 133/2008, hanno impegnato le Regioni e gli Enti locali ad assicurare, già a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010, gli obiettivi di razionalizzazione e ridimensionamento della rete scolastica, nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233²⁸.

Si tratta, in ogni caso, di un obiettivo di difficile realizzazione, sia in relazione alle finalità di razionalizzazione e di risparmio auspiccate nel Piano programmatico e sia in relazione all'attesa riduzione dei punti di erogazione del servizio, non contemplati nemmeno nel regolamento, che consentono attualmente di mantenere l'offerta formativa dislocata in modo capillare su tutto il territorio.

Il corretto e efficiente dimensionamento della rete scolastica risulta, viceversa, di grande rilievo in considerazione dell'impatto prodotto da una eccessiva polverizzazione dei punti di erogazione del servizio sul procedimento di formazione delle classi e, in particolare, sul basso numero di alunni per classe.

²⁶ Il d.P.R. 233/1998, nel fissare i parametri per il dimensionamento delle istituzioni scolastiche, prevede uno standard generale compreso tra i 500 e i 900 alunni, quale requisito per il conferimento dell'autonomia alle istituzioni scolastiche. Lo stesso d.P.R. n. 233 consente tuttavia una deroga a tale *standard* autorizzando, in via eccezionale, dimensionamenti di istituzioni scolastiche con una popolazione compresa tra le 300 e le 500 unità, a condizione che si trovino in zone montane o nelle piccole isole e si tratti di istituti comprensivi del 1° ciclo o "istituti superiori" del 2° ciclo.

²⁷ Decreto interministeriale 15 marzo 1997, n. 176, decreto ministeriale 24 luglio 1998, n. 331 e decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233.

²⁸ In ogni caso per il predetto anno scolastico la consistenza numerica dei punti di erogazione dei servizi scolastici non deve superare quella relativa al precedente anno scolastico 2008/2009. Per gli anni scolastici 2010/2011 e 2011/2012, il Ministro dell'istruzione, dell'università e della ricerca e il Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro per i rapporti con le Regioni, promuovono, entro il 15 giugno 2009, la stipula di un'intesa in sede di Conferenza unificata per disciplinare l'attività di dimensionamento della rete scolastica con particolare riferimento ai punti di erogazione del servizio scolastico. Detta intesa prevede la definizione dei criteri finalizzati alla riqualificazione del sistema scolastico, al contenimento della spesa pubblica nonché ai tempi e alle modalità di realizzazione, mediante la previsione di appositi protocolli d'intesa tra le Regioni e gli Uffici scolastici regionali.

Quanto alle istituzioni scolastiche²⁹, dopo la riorganizzazione effettuata con il d.P.R. 233/1998³⁰, gli anni successivi hanno registrato solo lievi modifiche, pur essendosi nel frattempo verificati cambiamenti nella popolazione scolastica, con la conseguenza di mantenere ben 700 istituzioni scolastiche che non raggiungono i parametri sufficienti a conservare la personalità giuridica³¹.

Un'inversione di tendenza, si registra negli ultimi anni scolastici nei quali, anche sulla base delle verifiche previste nella recente legge 169 del 2008 sulla corretta applicazione dei parametri esistenti, le Regioni hanno adottato nuovi provvedimenti di riorganizzazione della rete scolastica.

Nell'anno scolastico 2009/2010, a seguito dei piani di dimensionamento delle reti scolastiche adottati dalle Regioni, sono state, in particolare, sopprese 278 autonomie scolastiche. Per i successivi anni scolastici 2010/11 e 2011/12 restano da sopprimere altre 422 autonomie scolastiche per raggiungere l'obiettivo previsto dal Piano programmatico, che aveva censito 700 istituzioni scolastiche autonome con una popolazione scolastica inferiore ai minimi previsti dalla fascia in deroga (meno di 300 alunni).

ISTITUZIONI SCOLASTICHE

Anno Scolastico	Circoli didattici	Comprensivi	I grado	II grado	Totale
2006-07	2.532	3.529	1.489	3.216	10.766
2007-08	2.455	3.572	1.460	3.263	10.750
2008-09	2.403	3.637	1.424	3.266	10.730
2009-10	2.227	3.872	1.195	3.158	10.452

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca – Dipartimento dell'istruzione.

Per gli anni scolastici 2008/09 e 2009/10 i dati si riferiscono alle procedure in organico di fatto.

Tale nuovo impulso continua tuttavia a riguardare esclusivamente le istituzioni scolastiche e non i punti di erogazione del servizio, il cui numero, dopo la diminuzione registrata fino all'anno scolastico 2001-2002, risulta sostanzialmente stabile, per poi crescere nuovamente nell'ultimo anno scolastico.

L'attuale dimensionamento della rete scolastica, pur avendo prodotto un indubbio risparmio sul piano amministrativo, non ha contribuito alla razionalizzazione del personale docente, non avendo la riorganizzazione inciso sul numero delle classi.

La rete scolastica, sostanzialmente lasciata per l'intero decennio al suo andamento fisiologico, senza una reale programmazione del territorio finalizzata alla razionalizzazione delle risorse e alla maggior funzionalità del sistema, richiede ora un intervento concertato degli Enti locali e dell'amministrazione scolastica per una definizione di nuovi assetti organizzativi e di servizio.

²⁹ Le istituzioni scolastiche per acquisire e mantenere la personalità giuridica devono avere di norma una popolazione scolastica consolidata e prevedibilmente stabile per un quinquennio compresa tra 500 e 900 alunni.

³⁰ La riorganizzazione ha determinato nell'anno scolastico 2000/2001 una diminuzione di oltre 1.900 istituzioni scolastiche.

³¹ Deve essere tuttavia sottolineato che numerose scuole, pur considerate istituzioni autonome, in realtà funzionano presso istituzioni educative (convitti nazionali ed educandi femminili) o conservatori di musica, o associate in istituti omnicomprensivi (istituti funzionanti con scuole associate di ogni ordine e grado) e ad istituti d'arte. In altri casi si tratta di scuole di minoranze linguistiche o speciali per ciechi e sordomuti o ubicate in località particolarmente disagiate.

PUNTI DI EROGAZIONE DEL SERVIZIO (SCUOLE STATALI)

Anno Scolastico	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale
2006-07	13.601	15.912	7.054	5.027	41.594
2007-08	13.585	15.870	7.073	5.045	41.573
2008-09	13.578	15.816	7.064	5.102	41.560
2009-10	13.607	15.941	7.151	5.203	41.902

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca.

Per l'anno scolastico 2009/10 dati forniti dalla Direzione generale per l'istruzione.

Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli disponibili sul sito web del Ministero.

3.3. Le politiche delle risorse umane nella scuola

Come già ricordato, il Piano programmatico, adottato in attuazione dell'art. 64 della legge 6 agosto 2008, n. 133, ha previsto l'adozione, con decorrenza dall'a.s. 2009/10, di una sequenza organica di azioni strettamente correlate e interdipendenti dirette a coniugare gli interventi in materia di revisione degli ordinamenti, di riorganizzazione della rete scolastica e di più efficace utilizzo delle risorse umane con la necessità di realizzare gli attesi risparmi di spesa.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari resta, tuttavia, sostanzialmente basato sul ridimensionamento degli organici del personale docente (67.341 unità entro il 2012 delle quali 32.000 già per l'anno scolastico 2009/2010) e del personale amministrativo (42.500 unità nello stesso periodo con una riduzione annuale di circa 14.166), che si aggiungono alle riduzioni operate nel biennio precedente³².

La legge ha inoltre mantenuto la clausola di salvaguardia, già prevista nella legge finanziaria 2007, che stabilisce, in caso di mancato conseguimento degli obiettivi, la riduzione delle dotazioni complessive di bilancio del Miur, ad eccezione delle competenze spettanti al personale, in misura corrispondente alla quota di riduzioni non operata in ciascun anno.

PERSONALE DOCENTE

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	Totale
Finanziaria 2007	10.000	10.000				20.000
Finanziaria 2008		2.000	10.000	10.000		22.000
Legge 133/2008			32.105	15.560	19.676	67.341
Totale riduzioni attese	10.000	12.000	42.105	25.560	19.676	109.341
Totale riduzioni effettive	12.880*	10.372**	41.502**			

* Riduzione unità a tempo pieno equivalente comunicate dal MEF (comprende anche il personale ATA).

** Dato MIUR alla chiusura dell'organico di fatto.

PERSONALE ATA

Anno scolastico	2007/2008	2008/2009	2009/10	2010/11	2011/12	Totale
Finanziaria 2007	4.000					
Finanziaria 2008		1.000	1.000			2.000
Legge 133/2008			14.167	14.167	14.167	42.500
Totale riduzioni attese	4.000	1.000	15.167	14.167	14.167	44.500
Totale riduzioni effettive		1.199**	15.305**			

** Dato MIUR alla chiusura dell'organico di fatto.

³² Il processo di razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane della scuola si inserisce nel più ampio contesto di un globale riassetto della spesa pubblica e si articola in una serie di provvedimenti che si pongono in una logica di continuità con le azioni previste e in parte avviate negli esercizi 2007-2008. Tra i provvedimenti più significativi si ripropongono misure volte ad incidere sul complesso delle norme e delle procedure che presidono alla definizione degli organici del personale docente; ad accorpate le classi di concorso con una comune matrice culturale e professionale; alla realizzazione di un'intensiva formazione dei docenti che non hanno ancora il titolo per poter insegnare la lingua inglese; a risolvere il problema dei docenti inidonei per motivi di salute; ad attivare corsi di riconversione professionale per i docenti, facenti parte delle classi di concorso in esubero; a rivedere gli istituti giuridici che comportano comandi, collocamenti fuori ruolo, utilizzazioni ecc., onde ridurre allo stretto necessario la incidenza della spesa rappresentata dal pagamento dei supplenti in sostituzione; ad una nuova revisione dei criteri e parametri che presidono alla quantificazione e assegnazione del personale amministrativo (ATA).

Come evidenziato nella tabella, malgrado la rimodulazione del piano di contenimento degli organici originariamente previsto nella legge finanziaria 2007³³, le verifiche effettuate dal Mef hanno riscontrato, per l'anno scolastico 2007/2008, una riduzione effettiva di 12.880 unità, con la conseguente applicazione della clausola di salvaguardia, per un importo complessivo di 19 milioni.

Gli obiettivi per il 2008, definiti nell'art. 2, comma 412, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008) prevedevano una riduzione complessiva di posti, tra personale docente ed ATA, di 13.000 unità per l'anno 2008/09 (12.000 docenti³⁴ e 1.000 unità ATA) e 11.000 unità (10.000 docenti e 1.000 unità ATA) nei due anni successivi (2009/10 – 2010/2011).

Come per l'anno scolastico 2007/08, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, è stato deciso di operare le previste riduzioni, in parte in fase di definizione dell'organico di diritto, per una quota pari a 6.072 unità, in parte nella fase di adeguamento dell'organico di fatto, per una quota di 3.928 posti.

Si prevedeva inoltre di recuperare le restanti 2000 unità attraverso la riduzione del personale soprannumerario, del personale inidoneo per motivi di salute e attraverso una minore spesa per le supplenze riguardanti la copertura degli "spezzoni" di cattedra fino a 6 ore.

A seguito della definizione dell'organico di fatto, intervenuta nel mese di ottobre 2008, il monitoraggio sulla corretta gestione degli organici del personale docente, compresi i posti di sostegno, ha evidenziato una riduzione di 10.372 posti concentrati essenzialmente nelle Regioni meridionali. Gli obiettivi previsti sono stati invece raggiunti nell'ambito del personale ATA che ha registrato una diminuzione di 1.199.

Il Miur ha ritenuto possibile recuperare i restanti circa 1.500 posti attraverso il riassorbimento in organico dei docenti soprannumerari, la riduzione del numero dei docenti collocati fuori ruolo per inidoneità ai compiti di istituto per effetto delle disposizioni dell'art. 35, comma 1, della legge n. 289/2002 e il recupero dei posti costituiti per la salvaguardia della titolarità dei docenti interessati alla riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento.

Quanto all'anno scolastico 2009/10, sulla base dei decreti interministeriali sugli organici si prevedeva una riduzione dell'organico di diritto e di fatto per 41.905 docenti e 15.167 unità di personale amministrativo (d.i. 25 luglio 2009 n. 65³⁵).

Anche nel 2009, a seguito della definizione dell'organico di fatto, intervenuta nel mese di ottobre, i risultati del monitoraggio hanno evidenziato un risparmio di 41.502 posti relativamente al personale docente (con un lieve scostamento di 403 posti, rispetto all'obiettivo, che sono stati in parte compensati dal risparmio di 325 posti di dirigente scolastico che vanno calcolati in aggiunta alla quota dei risparmi relativi al personale docente) e 15.305 posti di personale ATA (nettamente superiori all'obiettivo previsto).

Tale dato trova conferma nella rilevazione effettiva del personale in servizio (tratta dalla analisi dei cedolini di stipendio) che, esaminando convenzionalmente il periodo maggio 2009-

³³ La difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di riduzione dell'organico previsti nella legge finanziaria 2007 (44.000 riduzioni nel triennio 2007/2009 – 2010/2011) ha reso necessario rivedere le economie conseguibili in base al piano di razionalizzazione che, in sede di predisposizione della legge finanziaria per il 2008, è stato rimodulato, prevedendo nel periodo 2007-2008 un più graduale contenimento degli organici e una minor stima delle economie di spesa pari a 136,3 milioni per il 2007 e 516 milioni per il 2008 (837,2 milioni, 1.158,5 milioni e 1.372,7 milioni nel triennio successivo).

³⁴ Tale obiettivo, apparentemente meno ambizioso rispetto a quello del 2007, già considerava, peraltro, la progressiva rideterminazione dell'organico di sostegno, prevista dall'art. 2, comma 413, della legge finanziaria 2008, portata, per l'anno scolastico 2008/09, a 53.581 posti.

³⁵ Nei regolamenti attuativi del Piano programmatico, predisposto da Miur e Mef, è stata esclusa la disposizione concernente la costituzione dell'organico del personale dell'area C (coordinatore amministrativo e coordinatore tecnico). Di conseguenza, nel succitato d.i. n. 65, con il quale sono state rese applicative, per il corrente anno scolastico 2009/2010, le prescrizioni previste dal Regolamento, la previsione dell'area C, ancorché originariamente contemplata nelle more della definizione, è stata, poi, definitivamente derubricata.

marzo 2010, ha evidenziato una riduzione di 57.590 unità³⁶ con un risparmio appena superiore a quello previsto nella relazione tecnica della legge n. 133/2008³⁷.

Un'analisi più dettagliata ha consentito di verificare analiticamente il contributo di tutti gli interventi adottati nell'ambito del personale docente per ottenere il rispetto degli obiettivi di contenimento³⁸.

Interventi	Riduzioni attese (posti)	Riduzioni effettive
Revisione degli ordinamenti scolastici revisione curricoli delle scuole di II grado	3.300	Rinvio di un anno (art. 37 della legge n. 14 del 27 febbraio 2009).
Formazione delle classi e incremento dello 0,20 del rapporto alunni/classi	6.000	8.220 posti.
Determinazione organico delle scuole primarie con il solo orario obbligatorio (1)	10.000	9.800 posti.
Determinazione organico delle scuole di I grado con il solo orario obbligatorio (2)	10.300	9.600 posti.
Superamento delle attività di co-docenza e contenimento delle attività in compresenza tra docenti di teoria e insegnanti di laboratorio		Rinvio di un anno.
Riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre di scuola di I e II grado (3)	5.000	5.220 posti.
Eliminazione della clausola di salvaguardia della titolarità del docente nel caso in cui vi sia stata la riconduzione a 18 ore della cattedra (4)	2.000	1.300 posti
Rideterminazione dell'organico dei docenti dei corsi per l'istruzione degli adulti	1.500	130 posti in attesa della revisione dell'intero ambito dell'istruzione degli adulti.
Rideterminazione classi di concorso		(in via di elaborazione)
Riduzione docenti di lingua inglese (5)	4.000	2000 posti
Docenti inidonei per motivi di salute		(in via di elaborazione)
Riconversione docenti in esubero		(in via di elaborazione)
Riduzione dei docenti utilizzati in compiti diversi dall'insegnamento		(in via di elaborazione)

(1) Il risparmio è dato dalla differenza dell'attuale orario di lezione nel tempo normale (30 ore) e quello programmato di 27 ore settimanali: il maggior risultato è previsto per il primo anno raggiungendosi una riduzione di 10.000 posti. Una ulteriore riduzione per assestamento del sistema si raggiunge nel secondo anno con ulteriori 4.000 unità. L'operazione di riduzione riguarda solo le classi a tempo normale considerato che per quelle a tempo pieno è previsto un doppio docente.

(2) Il risparmio è dato dalla differenza dell'attuale orario di lezione nel tempo normale (attualmente 32 ore) e quello programmato di 29 ore settimanali e dal risparmio delle 3 ore a disposizione di una delle due cattedre di lettere presenti in ogni corso. Il maggior risultato è previsto per il primo anno con una riduzione di 10.300 posti, cui si aggiunge una ulteriore quota di riduzione per ulteriori 3.000 unità. L'operazione di riduzione riguarda solo le classi a tempo normale considerato che per quelle a tempo prolungato è prevista una diversa organizzazione.

(3) L'operazione di riconduzione delle cattedre a 18 ore di insegnamento, iniziata con l'a.s. 2003/04, non ha interessato tutte le classi di concorso. Dopo la definizione dell'organico relativo all'a.s. 2008/09 residuano ancora alcune classi di concorso da ricondurre a 18 ore con un recupero di oltre 5.000 posti. Il piano prevede la generalizzazione della riconduzione a 18 ore di tutte le cattedre comprese quelle conseguenti alla revisione degli ordinamenti in corso di definizione.

(4) Detta disposizione stabilisce che la riconduzione delle cattedre a 18 ore non deve comportare situazioni di soprannumerarietà, con conseguente permanenza nella scuola dei docenti eventualmente in esubero che potranno essere trasferiti d'ufficio.

(5) L'insegnamento della lingua inglese dovrà essere affidato all'insegnante della classe opportunamente specializzato. Sarà previsto, pertanto, un piano di formazione linguistica obbligatoria della durata di 150/200 ore utilizzando parzialmente gli stanziamenti già iscritti in bilancio per le attività di formazione a favore dei docenti. Si prevede di eliminare, nel triennio, gli 11.200 posti di specialista, con una riduzione di 4.000 unità per il primo anno, 3.900 per il secondo e 3.300 unità nel terzo anno.

Alle riduzioni sopra riportate, pari a oltre 36.000 posti, vanno aggiunti circa 5.600 posti derivanti dall'eliminazione della seconda lingua comunitaria della scuola secondaria di I grado che, istituita in organico di fatto in attesa del riordino, è stata di fatto assorbita, con l'entrata in vigore del nuovo regolamento, nel complessivo quadro orario di 30 ore settimanali.

A fronte della sostanziale tenuta di tutti gli obiettivi di contenimento attivati, nettamente superiore risulta il contributo offerto dai più restrittivi criteri di formazione delle classi che miravano ad incrementare il rapporto alunni/classe dello 0,4 nel triennio (0,2 nell'anno scolastico 2009/2010).

La successiva tabella, che riporta l'andamento delle classi e il rapporto alunni/classe nell'ultimo quinquennio³⁹, evidenzia, per l'anno scolastico 2009/10, infatti una nuova diminuzione di 4970 classi rispetto all'anno scolastico 2008/2009 (nel precedente anno

³⁶ I dati raccolti hanno inoltre consentito di verificare il contributo offerto alla riduzione da parte di ciascuna categoria di personale evidenziando che la forte diminuzione di tutte le categorie di personale risulta compensata dalla crescita del personale della scuola dell'infanzia e della scuola secondaria inferiore.

³⁷ I risparmi attesi per l'anno scolastico 2009/2010, superati per poco più di 2 milioni, ammontavano a 1.368 milioni.

³⁸ Si aggiunga che a livello nazionale vengono stabilite le quantità di organico suddivise per grado di istruzione, tenendo conto ovviamente degli interventi programmati. Le singole realtà regionali possono, poi, per meglio rispondere alle esigenze del territorio e salvo, ovviamente, il raggiungimento dell'obiettivo di contenimento per ciascuno fissato, privilegiare alcune esigenze a discapito di altre. Ad esempio alcune Regioni hanno privilegiato l'estensione del tempo pieno nella scuola primaria e l'aumento delle sezioni di scuola dell'infanzia a discapito del tempo prolungato della scuola secondaria di primo grado, ovvero l'eliminazione di percorsi di studio ormai non più rispondenti alle esigenze degli studenti.

³⁹ Si registra un incremento continuo solo nella scuola dell'infanzia, in relazione alla progressiva crescita degli alunni e agli interventi normativi che hanno escluso la riduzione degli organici con l'obiettivo della generalizzazione del servizio.

scolastico si era registrata una flessione di 2.275 classi) portando l'indice al 21,1 (era il 20,5 nell'anno scolastico 2008-2009).

CLASSI

Anno Scolastico	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	Alunni/classi
2005-06	41.884	137.787	79.200	117.981	376.852	20,4
2006-07	42.248	138.524	78.275	119.670	378.717	20,3
2007-08	42.285	138.150	77.619	119.902	377.956	20,4
2008-09	42.344	137.073	77.799	118.465	375.681	20,5
2009-2010	42.686	135.411	77.425	115.189	370.711	21,1

Fonte: Ministero dell'Istruzione dell'Università e Ricerca. Per a.s. 2009/2010 i dati comunicati sono desunti dalla procedura in organico di fatto - Direzione generale per l'istruzione - Per i precedenti anni scolastici i dati sono quelli pubblicati sul sito web del Ministero.

Nel valutare tale risultato, va tuttavia ricordato che l'evoluzione del numero e della dimensione delle classi, risente, non solo degli attuali meccanismi di formazione⁴⁰, ma anche dell'andamento e della composizione della popolazione scolastica nonché della dimensione ridotta dei plessi e della frammentazione della rete scolastica.

In ordine al primo profilo (della frammentazione dei punti di erogazione del servizio si detto nel paragrafo precedente), l'andamento complessivo della popolazione scolastica iscritta nelle scuole statali evidenzia negli ultimi esercizi una costante crescita raggiungendo 7.804.711 unità nell'anno scolastico 2009/2010⁴¹.

ALUNNI

Anno scolastico	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Totale	di cui disabili	Incidenza % degli alunni con cittadinanza non italiana sul totale
2005-06	967.345	2.539.298	1.664.908	2.509.985	7.681.536	165.291	4,8
2006-07	952.571	2.565.094	1.629.970	2.539.752	7.687.387	173.692	5,6
2007-08	960.987	2.575.310	1.623.947	2.547.997	7.708.241	174.404	6,4
2008-09	966.650	2.566.012	1.651.997	2.518.124	7.702.783	175.778	7,0
2009-10	1.007.108	2.578.650	1.670.117	2.548.836	7.804.711	181.177	7,7

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca. Per l'a.s. 2009/10 i dati sono stati comunicati dalla Direzione generale per l'istruzione e risultano provvisori.

L'analisi disaggregata per settore scolastico evidenzia che tale andamento risulta influenzato fortemente dalla crescita degli alunni di cittadinanza non italiana, passati da una incidenza sulla popolazione scolastica complessiva pari al 5,6 per cento dell'anno scolastico 2006-2007, al 7,7 per cento dell'anno scolastico 2009-2010.

⁴⁰ La formazione delle classi avviene attualmente a livello di istituzione scolastica e talvolta addirittura di singolo plesso e risente della possibilità prevista dalla legislazione di derogare ai limiti generali di composizione delle classi con la possibilità di costituire classi con un numero minore di alunni rispetto a quanto consentito nei Comuni di pari dimensioni.

⁴¹ L'andamento della popolazione scolastica non è risultato omogeneo nell'ambito dei diversi ordini di scuola. Alla progressiva e costante crescita del numero dei bambini della scuola dell'infanzia (dovuta anche all'evoluzione dell'organizzazione familiare e dell'occupazione) e degli studenti della scuola primaria (grazie soprattutto agli anticipi di ammissione di bambini nati dopo l'età d'obbligo) si è infatti accompagnata una flessione degli alunni della scuola secondaria, che tuttavia segna una inversione di tendenza nell'ultimo anno scolastico.

Altro fenomeno degno di rilievo è la forte crescita degli alunni con disabilità, inseriti nelle scuole statali, che sono passati negli ultimi anni scolastici dalle 165.291 unità del 2005-2006 alle 181.177 unità del 2009-2010, con un tasso di incremento del 9,6 per cento⁴².

Sia l'uno che l'altro aspetto, sono destinati ad incidere sensibilmente sulla formazione delle classi e quindi sulla possibilità di ricorrere a tale intervento al fine di contenere ulteriormente le dotazioni organiche.

Nel registrare il positivo risultato dell'anno scolastico 2009-2010, occorre inoltre tenere presente che l'organico dei docenti di sostegno già comprende l'incremento disposto in applicazione delle disposizioni previste nell'art. 2, comma 413 e seguenti, della legge finanziaria 2008⁴³.

Per l'anno scolastico 2009/10 sono stati confermati a livello nazionale i posti complessivamente istituiti in organico di fatto dell'a.s. 2008/09 (90.469 posti a fronte di oltre 178.930 alunni disabili), con limitate modifiche a livello regionale, necessarie per perequare gli scostamenti esistenti nel rapporto alunni/docenti tra le varie Regioni (le Regioni del sud con rapporto molto più basso rispetto a quelle del centro-nord) e per raggiungere gradualmente, come previsto dalla legge finanziaria 2008, il tendenziale rapporto nazionale di un docente ogni due alunni disabili.

Il quadro normativo è stato peraltro attualmente modificato a seguito della recente sentenza della Corte Costituzionale (sentenza 9/2010) che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni contenute nell'art. 2, commi 413 e 414 della legge 244 del 2007.

La Consulta ha infatti censurato le disposizioni che stabiliscono un limite massimo invalicabile delle ore di insegnamento di sostegno e comportano automaticamente l'impossibilità di avvalersi, in deroga al rapporto tra studenti e docenti stabilito nella normativa statale, di insegnanti specializzati, anche a tempo determinato, al fine di assicurare al disabile il miglioramento della sua situazione in ambito sociale e scolastico.

Tali disposizioni, limitatamente ai disabili che si trovano in condizioni di particolare gravità, sono state ritenute incompatibili con il nucleo indefettibile di garanzie tra cui il riconoscimento del diritto a quelle misure di integrazione e sostegno idonee a garantire ai portatori di handicap la frequenza degli istituti di istruzione.

Restano invece ancora in via di attuazione i restanti, ma meno rilevanti, interventi di contenimento delle spese derivanti dal piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero⁴⁴ e dal piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo⁴⁵.

⁴² L'aumentata presenza di alunni con disabilità ha diverse spiegazioni: una più diffusa cultura dell'integrazione nella società e nelle famiglie, uno sviluppo delle diagnosi cliniche, una più efficace rilevazione di patologie, la certificazione di situazioni non rilevate o sottovalutate, una più prolungata presenza nel sistema scolastico.

⁴³ Con l'art. 9 del decreto interministeriale è stata data applicazione alle disposizioni che prevedevano nuovi criteri e modalità per la quantificazione del numero massimo dei posti di sostegno istituibili a livello nazionale e di quelli attivabili in organico di diritto, utili per le nomine in ruolo.

Il comma 413, nell'ottica di realizzare il graduale raggiungimento di un rapporto medio nazionale di un insegnante ogni due alunni disabili, stabilisce che a decorrere dall'anno scolastico 2008/09, il numero dei posti di sostegno non può superare complessivamente il 25 per cento del numero delle sezioni e delle classi funzionanti nell'organico di diritto dell'anno scolastico 2006/07. Detti posti sono comprensivi anche delle deroghe che in precedenza venivano autorizzate in organico di fatto per rispondere alle esigenze certificate.

Il comma 414 prevede che la dotazione dell'organico di diritto dei docenti di sostegno deve essere progressivamente rideterminata, nel triennio 2008 - 2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/11, di una consistenza pari al 70 per cento del numero dei posti complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/07. Sulla base di tale consistenza sarà possibile pervenire alla fine del triennio, ad un organico di diritto di 63.347 posti, rispetto agli attuali 48.696.

Tale incremento è stato ripartito in parti uguali nei tre anni portando la dotazione dell'organico di diritto dei posti di sostegno a 53.581 per l'anno scolastico 2008/09 – a 58.463 per l'anno scolastico 2009/10 – a 63.347 per il 2010/2011.

⁴⁴ Il problema, peraltro, non ha ancora trovato una soluzione definitiva, attesa l'impossibilità di attivare incisive iniziative di riconversione professionale in presenza di cause ostative che concernono in particolare: la mancanza, per la maggior parte dei docenti soprannumerari, di un idoneo titolo di abilitazione o idoneità per altra classe di concorso; la radicale revisione delle classi di abilitazione, con conseguente necessità di parallela revisione dei titoli di accesso

L'impatto degli interventi di contenimento degli organici previsti nel Piano programmatico dovrebbe contribuire, non solo a produrre gli attesi risparmi non ancora certificati dal MEF, ma soprattutto ad avviare una effettiva riorganizzazione del sistema scolastico ed una migliore razionalizzare dell'utilizzo del personale.

Ciò trova conferma nei dati esposti nelle seguenti tabelle che evidenziano, da un lato il rapporto tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, e, dall'altro, l'evoluzione del personale in servizio nelle due componenti del personale di ruolo e del personale temporaneo (contratti annuali e contratti fino al termine delle attività didattiche).

Quanto all'andamento dell'organico, la forbice tra il valore dell'organico di diritto e quello dell'organico di fatto, mostra una progressiva flessione avvicinandosi ad un contesto organizzativo ottimale in cui il primo dovrebbe coincidere con il secondo⁴⁶.

Le differenze fisiologiche si riconducono, da un lato, alle variabili che intervengono nel corso dell'anno, che possono ampiamente modificare le previsioni iniziali, e, dall'altro alla obiettiva difficoltà per l'Amministrazione di potere rispondere con immediatezza alle modifiche legislative, sempre più frequenti, che incidono sugli organici del personale.

L'organico di diritto rappresenta, infatti, la risposta immediata alle disposizioni normative, mentre l'organico di fatto costituisce una specie di assestamento che consente alle disposizioni stesse di essere applicate evitando pesanti contraccolpi sull'offerta formativa e sulla continuità didattica.

DOTAZIONI ORGANICHE DI DIRITTO - POSTI E CATTEDRE INTERI

A.S.	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	Totale	
2006/07	80.396	231.686	152.614	225.077	48.667	738.440	256.696
2007/08	80.705	229.493	150.067	222.815	48.693	731.773	252.654
2008/09	80.567	226.262	149.164	221.046	53.527	730.566	251.661
2009/10	80.797	215.502	136.740	211.774	58.372	703.185	236.451

Fonte: Ministero dell'istruzione dell'università e ricerca - Direzione generale per l'istruzione.

Dati estratti dalle procedure di organico di diritto.

DOTAZIONI ORGANICHE DI FATTO - POSTI E CATTEDRE INTERI

A.S.	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	Sostegno	Totale	
2006/07	81.064	234.170	154.833	226.804	86.447	783.318	258.259
2007/08	81.086	231.810	151.129	223.726	88.441	776.192	253.931
2008/09	80.854	228.334	149.384	220.357	87.190	766.119	251.628
2009/10	81.157	215.784	135.116	210.302	86.889	729.248	237.467

Fonte: Ministero dell'Istruzione dell'Università e Ricerca - Direzione generale per l'istruzione. Dati estratti dalle procedure di organico di fatto.

Relativamente al personale docente, la tabella evidenzia nell'anno scolastico 2009-2010 una dotazione organica di diritto pari a 703.185 unità cui corrisponde un organico di fatto pari a

universitari, conseguente alla riforma della scuola secondaria superiore, introdotta con la legge 29 marzo 2003, n. 53, e attualmente in fase di revisione; la necessaria collaborazione tra il settore scuola e quello dell'università conseguente alla competenza delle università in materia di formazione del personale docente (art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227); l'età elevata di molti docenti, prossimi al collocamento a riposo che rende antieconomica l'eventuale riconversione.

⁴⁵ E' stata avviata la ricognizione del personale permanentemente inidoneo all'insegnamento e collocato fuori ruolo, iscritto dal 2008 in un ruolo ad esaurimento, al fine di predisporre un piano organico di mobilità anche verso altre amministrazioni.

⁴⁶ L'organico di diritto guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento, mentre l'organico di fatto evidenzia le esigenze definitive di docenti.

729.248 con una differenza di 26.063 unità (-27 per cento rispetto all'anno scolastico precedente ove la differenza raggiungeva i 35.553 posti)⁴⁷; si riduce ancora inoltre la differenza nell'ambito degli organici dei docenti di sostegno passati nell'esercizio considerato a 86.889 unità.

Analogo andamento ha registrato l'organico del personale ATA nell'ambito del quale nell'anno scolastico 2008-2009 risulta significativamente assottigliato lo scarto tra organico di diritto e organico di fatto. L'anno scolastico successivo, fortemente inciso dai tagli agli organici, ha invece evidenziato una nuova crescita della forbice tra organico di diritto e organico di fatto.

Il recente regolamento concernente la definizione di criteri e parametri per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale ATA (d.P.R. 22 giugno 2009 n. 119), dovrebbe, comunque, garantire la tenuta della consistenza numerica complessiva dei posti, definita a livello nazionale e ripartita in dotazioni organiche regionali, ove necessario anche mediante deroga ai criteri e parametri di calcolo stabiliti per la determinazione degli organici di istituto. La necessità di attivazione di ulteriori posti successivamente alla determinazione dell'organico di diritto non può, infatti, comportare a livello provinciale incremento di posti se non per compensazione con una corrispondente diminuzione.

A fronte dell'andamento dell'organico, le seguenti tabelle evidenziano invece la consistenza e l'evoluzione del personale docente e amministrativo (di ruolo e non di ruolo).

PERSONALE DI RUOLO

A.S.	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	699.357	12.015	2.177	168.015
2007/08	10.138	80.092	238.871	156.397	225.945	701.305	14.332	2.260	166.683
2008/09	10.572	81.641	240.492	156.809	225.949	704.891	14.123	2314	167.123
2009/10	10.151	81.197	231.392	148.149	217.631	678.369	13.880	2.119	166.348

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

PERSONALE NON DI RUOLO

	Docenti		Educativi	ATA
	annuali	fino al termine		
2006/07	32.433	119.942	373	81.686
2007/08	22.048	119.687	330	79.700
2008/09	20.282	110.553	310	78.152
2009/10	23.277	93.696	292	64.770

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

Il personale docente di ruolo segna fino all'anno scolastico 2008-2009 un consistente aumento, stante le assunzioni disposte in attuazione dei piani pluriennali⁴⁸ 2005/08 e 2007/09⁴⁹,

⁴⁷ La disaggregazione relativa alle diverse tipologie di scuola evidenzia che ad una omogenea riduzione degli organici nella scuola primaria e secondaria si contrappone, fino all'anno scolastico 2008-2009 una progressiva e costante crescita degli organici della scuola dell'infanzia dovuta anche all'estensione di un tempo scuola più prolungato e alla sostanziale conferma dei livelli di popolazione scolastica.

⁴⁸ A seguito dell'esaurimento del piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005/08 (che ha visto l'immissione in ruolo di 55.000 docenti e 3.500 unità di personale ATA), la legge finanziaria per il 2007 e la legge finanziaria per il 2008 hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007/09 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (30.000 unità) nonché la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge n. 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

⁴⁹ Nell'anno scolastico 2005/06 sono stati nominati 35.385 docenti; nell'anno scolastico 2006/07 sono stati nominati 20.757 docenti; nell'anno scolastico 2007/08 sono stati nominati 49.827 docenti, mentre nell'anno scolastico 2008/09 l'andamento meno dinamico delle cessazioni dal servizio ha consentito assunzioni per 25.000 unità di personale docente.

per poi flettere sensibilmente nell'anno scolastico 2009-2010 a seguito di un minor numero di immissioni in ruolo.

A tale risultato ha contribuito anche l'andamento delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo che hanno evidenziato, fino all'anno scolastico 2009-2010, una progressiva e continua crescita, con l'eccezione dell'anno scolastico 2008/09 caratterizzato da una forte diminuzione (20.039 cessazioni).

Gli obiettivi di razionalizzazione, uniti alle politiche volte ad assumere il personale precario, hanno naturalmente determinato una flessione del personale a tempo determinato ed in particolare dei docenti con incarico fino al termine delle attività didattiche che, pur indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, tende a rientrare nei limiti fisiologici diretti a fronteggiare le esigenze di funzionamento.

Ciò se da un lato risponde ad una corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative, dall'altro, riduce sensibilmente i margini per nuove assunzioni e rallenta il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari.

Analoga la situazione del personale ATA, nel cui ambito flette sia il personale di ruolo (166.348 unità nell'anno scolastico 2009-2010) e sia il personale non di ruolo (64.770 unità nell'anno scolastico 2009-2010).

Gli obiettivi di contenimento della spesa vanno letti anche alla luce di tali dati, atteso che il processo di stabilizzazione del personale di ruolo e di riduzione del personale non di ruolo è suscettibile di produrre effetti inversi sull'andamento dei risparmi di spesa, in considerazione della necessaria ricostruzione di carriera per il personale che entra in ruolo e della minore spesa derivante dai contratti a tempo determinato.

Effetti analoghi sui risparmi di spesa potrebbero inoltre derivare, in considerazione della riduzione degli organici e della consistenza delle cessazioni dal servizio, dalla necessità di mantenere in servizio personale soprannumerario.

Tali andamenti risultano pertanto suscettibili di influire sulla misura dei risparmi da indirizzare alla ormai indispensabile riqualificazione professionale e stipendiale dei docenti la cui concreta attuazione potrebbe essere ulteriormente rinviata in attuazione del recente DL n. 78 del 2010.

Come già sottolineato dalla Corte in sede di audizione al Parlamento sulla manovra 2011-2013, il blocco della contrattazione nazionale determina sostanzialmente la disapplicazione del meccanismo previsto nel più volte citato art. 64 della legge 133 del 2008 che, a fronte delle consistenti riduzioni degli organici, prevedeva, proprio a partire dalla prossima tornata contrattuale, la destinazione di parte dei risparmi conseguiti alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola⁵⁰.

Va in ogni caso sottolineato che l'ampia razionalizzazione operata con le disposizioni adottate in attuazione del Piano programmatico appare comunque idonea a stabilizzare un sistema, finora caratterizzato da profondi elementi di incertezza, e, in prospettiva, a liberare una maggiore quota di risorse da destinare al miglioramento dell'offerta formativa.

3.4. Sviluppo e qualificazione del servizio scolastico

Tale obiettivo si articola in una molteplicità di attività dirette, in primo luogo, a proseguire nello sforzo, concretamente avviato con la legge finanziaria 2007, di definire un sistema organico di valutazione degli apprendimenti degli studenti nonché di valutazione e incentivazione dei dirigenti scolastici, degli stessi docenti e delle scuole.

In tale ambito nel giugno 2009 è stata effettuata, per la seconda volta, la prova nazionale per gli esami di Stato di scuola secondaria di I grado, predisposta e distribuita dall'INVALSI, sulla base dei criteri dettati dall'annuale direttiva ministeriale.

⁵⁰ Tali disponibilità sono ora destinate al ripianamento dei debiti pregressi delle istituzioni scolastiche ed al finanziamento delle spese di funzionamento e di quelle relative alle supplenze brevi.

La prova è stata suddivisa in due sezioni, una relativa alla matematica e una all'italiano, articolata a sua volta in tre sezioni con quesiti relativi alla comprensione di un testo narrativo, di uno espositivo e quesiti relativi alle conoscenze grammaticali.

La prova ha coinvolto oltre 560.000 iscritti in quasi 6.000 scuole secondarie di primo grado.

I primi risultati hanno messo in luce che, in media, i ragazzi italiani sono stati in grado di conseguire nella prova d'italiano un punteggio medio pari a circa il 67 per cento di quello massimo conseguibile e nella prova di matematica un punteggio medio pari a circa il 64 per cento del massimo.

Il recente regolamento del 22 giugno 2009, n. 122 "Coordinamento delle norme vigenti per la valutazione degli alunni e ulteriori modalità applicative in materia ai sensi degli articoli 2 e 3 del decreto legge 1° settembre 2008, n. 137, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 ottobre 2008, n. 169" ha dettato i criteri generali per la valutazione degli studenti per ogni ciclo di scuola con particolare attenzione alla valutazione del comportamento, alla certificazione delle competenze e alla valutazione degli alunni con disabilità.

Rispondono inoltre a tale obiettivo anche le azioni dirette a sostenere i processi di convergenza delle politiche educative in coerenza con la strategia di Lisbona ed in particolare gli interventi adottati al fine di: combattere la dispersione scolastica, promuovere l'acquisizione delle competenze chiave, innalzare dei livelli di competenza della popolazione, valorizzare la cultura tecnica e scientifica.

Quanto alla lotta alla dispersione scolastica, i nuovi scenari e le profonde trasformazioni costituzionali, istituzionali, culturali ed organizzative introdotte nel Paese e nella società, hanno promosso una nuova cultura e centralità dell'istruzione e della formazione, ove l'orientamento rappresenta il diritto dello studente al successo scolastico e formativo. In tale direzione il MIUR ha istituito, un Gruppo Tecnico Scientifico per l'orientamento che ha dato vita al un Seminario Nazionale, realizzato ad Abano dal 2 al 5 marzo 2009, avviando la ripresa delle azioni in tema di orientamento attraverso il rafforzamento del dialogo con gli operatori della scuola e con gli altri soggetti istituzionali, ai vari livelli (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Conferenza Stato – Regioni, Regioni, U.P.I., A.N.C.I., Confindustria, mondo del lavoro), per tracciare le linee di un modello di coordinamento e di azioni per il futuro⁵¹.

In relazione agli interventi diretti all'innalzamento dell'obbligo di istruzione, il Miur, con la collaborazione dell'ANSAS, nel corso del 2009 ha supportato 45 reti di innovazione didattica⁵², selezionate a maggio 2009 sulle oltre 570 candidature pervenute entro febbraio 2009, in risposta al bando "Innovadidattica". Tale bando aveva ad oggetto la progettazione e la sperimentazione di percorsi formativi nel biennio della scuola secondaria superiore, finalizzati all'acquisizione delle competenze di base riferite agli assi culturali ed alle competenze di cittadinanza previste dal Decreto ministeriale n. 139 del 22 agosto 2007.

In tale ambito si inserisce anche il monitoraggio dello stato di avanzamento delle iniziative realizzate per promuovere l'assolvimento dell'obbligo di istruzione, avvalendosi dell'ANSAS per quanto riguarda le istituzioni scolastiche, e con la collaborazione dell'ISFOL per quanto riguarda le strutture formative accreditate⁵³.

⁵¹ In aderenza al processo avviato ad Abano, è stato istituito, nell'agosto 2009, il "FORUM nazionale per l'orientamento lungo tutto il corso della vita", di cui fanno parte tutti i soggetti istituzionali competenti in materia di orientamento, tra cui, oltre al Ministero dell'università, il Ministero del lavoro, esperti universitari in materia, l'ISFOL, i rappresentanti della IX Commissione istruzione e Lavoro della Conferenza delle Regioni, Confindustria, UNIONCAMERE, e, a breve, si uniranno anche i rappresentanti della CRUI e dell'ANSAS nazionale.

Il Centro è cofinanziato per il 50 per cento dall'Unione Europea ed è finalizzato a garantire lo sviluppo di condivise politiche di "guidance" e di una rete di collegamento tra istruzione, università, Regioni e altri soggetti, a favore dei giovani.

⁵² Ogni rete selezionata (2 o 3 per Regione) è formata da 5 scuole secondarie (di primo e secondo grado) ed una struttura formativa accreditata per i percorsi triennali di Istruzione e Formazione Professionale (IFP) e per l'assolvimento dell'obbligo di istruzione.

⁵³ Sulla base delle indicazioni del Gruppo Nazionale di lavoro, l'ANSAS ha prodotto un primo rapporto intermedio sull'attuazione dell'obbligo di istruzione nella scuola, che ha coinvolto 2.830 istituti di istruzione secondaria

Azioni significative sono state inoltre poste in essere nel settore del sistema di Istruzione e formazione professionale, nel rilancio del sistema scuola lavoro e nella riorganizzazione della istruzione professionale superiore.

Quanto al Sistema di Istruzione e Formazione Professionale (IFP), si segnala la sigla nel febbraio 2009 di un accordo tra il Ministro dell'istruzione, università e ricerca, il Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, che definisce le condizioni e le fasi riguardanti la messa a regime del sistema di Istruzione e formazione professionale che dovranno garantire la coerenza con il Quadro Europeo delle Qualifiche (EQF) per l'apprendimento permanente, di cui alla Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 aprile 2008. Tale Accordo ha anche istituito il primo Repertorio nazionale delle figure professionali di riferimento dei percorsi triennali di IFP. Il Repertorio comprende 19 figure professionali (14, già introdotte con il precedente accordo 5 ottobre 2006, sono state aggiornate; 5 sono di nuova istituzione) per garantire la riconduzione delle qualifiche relative ai percorsi regionali ad un quadro unitario di figure di riferimento nazionale. È all'esame della Conferenza Stato Regioni un'ipotesi di aggiornamento del Repertorio, che prevede la definizione di altre due figure professionali (per un totale di 21) articolate per la prima volta anche per i diplomi professionali quadriennali, oltre che per i percorsi di qualifica triennale.

Per quanto riguarda l'offerta formativa, anche nell'anno scolastico 2008/2009 si è registrato un incremento (+5,8 per cento) dei percorsi, frequentati da oltre 143.000 studenti (+7,9 per cento) nonostante l'assenza di contributi finanziari a causa del mancato rinnovo nella legge finanziaria 2009 dell'autorizzazione di spesa di cui al "Piano programmatico" di cui alla L. 53/03.

L'alternanza scuola-lavoro consente agli alunni di tutti gli istituti di istruzione secondaria superiore di qualsiasi tipo ed indirizzo di svolgere l'intera formazione dai 15 ai 18 anni o parte di essa, attraverso l'alternanza di periodi di studio e di lavoro, sotto la responsabilità dell'istituzione scolastica o formativa. I percorsi in alternanza sono progettati, attuati e verificati e valutati, sulla base di apposite convenzioni con le imprese, o con le rispettive associazioni di rappresentanza o con le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, o con enti pubblici e privati ivi inclusi quelli del terzo settore, disponibili ad accogliere gli studenti per periodi di tirocinio che non costituiscono rapporto individuale di lavoro.

Con riferimento all'offerta formativa, l'annuale monitoraggio effettuato in collaborazione con l'ANSAS evidenzia anche per l'anno scolastico 2008/2009 un incremento sia in termini di percorsi (3.404; erano 2.488 nell'anno scolastico 2007/08) che di studenti coinvolti (69.375; erano 50.777 nell'anno scolastico 2007/08).

La collaborazione tra scuola, mondo del lavoro e delle professioni è sempre più diffusa nel sistema scolastico nazionale. L'incremento nel tempo del numero di istituti, studenti, indirizzi di studio, esperienze e le specifiche intese nazionali stipulate (Unioncamere, Confindustria) e gli accordi territoriali attivati, evidenziano l'importanza di poter realizzare la modalità di apprendimento in alternanza quale opzione formativa rispondente ai bisogni individuali dei giovani, in organico collegamento delle istituzioni scolastiche e formative con il mondo del lavoro e della società civile, in grado di "correlare l'offerta formativa allo sviluppo culturale, sociale ed economico del territorio".

Quanto infine al riordino degli IFTS, alla fine del 2009 (termine della fase transitoria di programmazione regionale prevista dall'articolo 15 del dPCM 25-1-08), alcune Regioni (10) hanno formalmente deliberato l'adozione di piani territoriali che includono la realizzazione degli Istituti Tecnici Superiori, attraverso la costituzione di apposite Fondazioni di

superiore, pari all'85 per cento del totale (3.320). Dal punto di vista normativo, nel corso del 2009 il Gruppo Nazionale di cui sopra ha lavorato alla definizione del certificato delle competenze di base acquisite nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione, da adottare dall'a.s. 2009-2010. Tale certificato ha ottenuto il parere della Conferenza Stato - Regioni in data 17 dicembre 2009 ed è stato adottato con decreto ministeriale n. 9 del 27 gennaio 2010. Il modello sarà utilizzato anche per certificare le competenze acquisite dagli studenti che assolvono l'obbligo di istruzione nei percorsi di IFP e dell'Istruzione degli adulti.

partecipazione da parte degli Enti locali e delle istituzioni scolastiche che si sono impegnati in tal senso.

In mancanza del necessario concerto con le autonomie territoriali, non è stato possibile porre in essere gli adempimenti propedeutici alla predisposizione degli schemi di regolamento⁵⁴.

La situazione di stasi risente anche della situazione finanziaria che non ha consentito alla direzione generale competente l'utilizzo di risorse aggiuntive atteso che: la legge finanziaria per il 2009 non ha rinnovato l'autorizzazione di spesa del piano programmatico di cui alla legge n. 53/03; il fondo di cui al comma 634 dell'art.1 della L. 296/06 è stato utilizzato dal Ministero per altre priorità; il fondo di cui alla legge n. 440/97 per l'anno 2009 – il cui ammontare segna una forte flessione rispetto al precedente esercizio (46 milioni a fronte dei precedenti 125 milioni) - non è stato ripartito tra le Direzioni generali.

⁵⁴ Tali adempimenti riguardano lo svolgimento della Conferenza dei servizi prevista dall'articolo 3 del dPCM 25 gennaio 2008 e la definizione dell'accordo in sede di Conferenza unificata previsto dall'articolo 9, comma 1, lett. b), dello stesso dPCM.

Si è proceduto allo svolgimento delle attività istruttorie per la predisposizione dei regolamenti che hanno riguardato in particolare: l'organizzazione di seminari per il confronto delle esperienze realizzate nella programmazione 2004-2006; l'organizzazione della Conferenza dei servizi nazionale per il coordinamento degli interventi: alla data prevista, 8 luglio 2009, in luogo della Conferenza, è stato realizzato un seminario di approfondimento con la presenza anche dei referenti delle Regioni; la predisposizione degli atti istruttori per la definizione del piano di attività di avvio dei Politecnico-professionali.

La tutela della salute

Considerazioni generali.

1. La spesa sanitaria nei documenti di programmazione.

2. Gli interventi normativi per l'attuazione degli obiettivi programmatici: 2.1. *La spesa sanitaria nella manovra di finanza pubblica per il 2009.* 2.2. *I provvedimenti assunti nel 2009.*

3. I risultati: 3.1. *Una premessa.* 3.2. *I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità.* 3.3. *I risultati economici regionali.* 3.4. *I risultati regionali. Il tavolo di monitoraggio.* 3.4.1. *Le Regioni senza Piani di rientro.* 3.4.2. *Le regioni con Piani di rientro.* 3.4.3. *Le Regioni in disavanzo strutturale: andamenti tendenziali, obiettivi programmatici e risultati. Prime valutazioni a partire dai consuntivi CE.* 3.5. *Il ruolo dell'amministrazione centrale nella politica sanitaria.* 3.5.1. *La missione Tutela della salute: una lettura per programmi.* 3.5.2. *La prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana.* 3.5.3. *Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria.* 3.5.4. *Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza.* 3.5.5. *Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano.* 3.5.6. *Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario.* 3.6. *Gli investimenti in sanità.*

Considerazioni generali

Con i nuovi meccanismi di governo della spesa sanitaria avviati con l'accordo dell'agosto 2000 fino ad arrivare al Patto del dicembre scorso, l'amministrazione centrale e le regioni si sono posti l'obiettivo di valutare la situazione effettiva del sistema sanitario regionale, per aprire un contraddittorio volto a concordare un obiettivo realistico di miglioramento. Ne è derivato un sistema che non valuta in base a soglie astratte o predeterminate, ma gradua il giudizio sul raggiungimento o meno di risultati concordati.

I risultati ottenuti sono incoraggianti. Negli ultimi tre anni si è ridotta la dinamica della spesa e i consuntivi sono in linea con gli obiettivi programmatici. Tra il 2000 e il 2006 la spesa era cresciuta in media del 7 per cento (con una variazione del Pil nominale del 3,7), tra il 2007 e il 2009 la variazione è stata del 3,3 per cento (0,8 il Pil nominale). Anche nel 2009 i risultati del conto consolidato della sanità, indicano, un consuntivo in valore assoluto migliore delle

attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 110,6 miliardi al di sotto, quindi, dei 113 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2010-2012. La forte flessione del prodotto interno lordo fa sì che il peso della spesa sanitaria in termini di Pil, nonostante il buon risultato, si confermi in crescita: 7,3 contro 6,9 per cento dell'esercizio 2008. Si riduce, tuttavia, il suo peso sul complesso della spesa primaria (dal 15,6 al 15,2 per cento).

Positiva è stata la risposta regionale anche in termini di una più forte responsabilizzazione nella copertura dei disavanzi e nell'attivazione di uno sforzo fiscale regionale.

Non va ignorato, tuttavia, che gli aggiustamenti sono stati più lenti del previsto. Se si guarda alle regioni con Piani di rientro non si può non osservare come, rispetto agli obiettivi programmatici, parziale sia per il momento la correzione operata. Nella maggioranza delle regioni la riduzione dei costi dell'assistenza diretta si è rivelata particolarmente limitata. Gli oneri per il personale non mostrano variazioni di rilievo; cresce la spesa farmaceutica ospedaliera, assorbendo i limitati risparmi provenienti dalla gestione. Nell'assistenza convenzionata, ai buoni risultati in termini di farmaceutica si contrappongono difficoltà di contenimento degli oneri per la specialistica e un troppo lento contenimento (rispetto agli obiettivi) dell'assistenza ospedaliera accreditata.

Fatta eccezione per la Liguria, che presentava lo squilibrio più contenuto, il percorso di attuazione dei piani non può dirsi concluso. Più in generale i disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Sardegna e Calabria – che nel dicembre 2009 ha sottoscritto un Piano di rientro) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo. Per la Calabria, il cui Piano è stato definito nel dicembre 2009, l'esercizio 2009 si è chiuso con una forte perdita 232 milioni (159,7 nel 2008) cui si aggiungono ulteriori 893,2 milioni per le perdite da riportare di esercizi precedenti e rischi per maggiori costi di 11,5. Le perdite a cui dare copertura sono di poco inferiori ai 1.137 milioni.

Ma anche tra le regioni non in Piano si registrano delle difficoltà. Per il Veneto e la Puglia - che pure avevano già previsto in bilancio risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate" - tali risorse non sono risultate sufficienti alla copertura del risultato di esercizio.

Per tutte le regioni, si accentuano poi le difficoltà, di garantire adeguate coperture. A conclusione del monitoraggio le somme non coperte risultavano pari a 1.839 milioni; le coperture individuate (3.498,2 milioni) si riducono di oltre il 16,4 per cento rispetto al 2008; muta anche la composizione delle coperture. Esse sono riconducibili per oltre il 59 per cento ad interventi fiscali autonomi o frutto dello sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro (contro il 62,1 per cento del 2008); il 19,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate (17,6 nel 2008) e il restante 21,2 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro (20,3 nel 2008).

Nonostante tali criticità la strada intrapresa di stringenti vincoli finanziari e riqualificazione dell'offerta sanitaria appare coerente con la scelta di mantenere e rafforzare l'attuale sistema sanitario in un'ottica in cui per garantire un adeguato livello di prestazioni, la sanità dovrà recuperare risorse da una gestione più efficiente, erogando cure appropriate e a costi minori. Non si potrà prescindere, quindi, dal mantenere una forte pressione per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, puntando sempre più su un miglioramento nell'appropriatezza delle prestazioni rese e su un adeguamento delle strutture amministrative alle nuove sfide gestionali.

In questo quadro il contributo dell'amministrazione centrale non si limita a garantire un attento monitoraggio della dinamica della spesa, ma è rivolto ad intervenire sui fattori che incidono sulla domanda di cure sanitarie con la politica di prevenzione, a orientare le scelte di politica infrastrutturale con il monitoraggio delle scelte regionali e gli interventi di revoca, a consentire un continuo miglioramento del sistema informativo sanitario, condizione

indispensabile per l'attuazione del federalismo fiscale e per la piena responsabilizzazione delle realtà amministrative territoriali.

1. La spesa sanitaria nei documenti di programmazione

Le linee di indirizzo della politica sanitaria nel 2009 non hanno subito modificazioni significative rispetto a quanto già delineato, nel precedente esercizio, nel Libro verde sul futuro del modello sociale e nell'Atto di indirizzo del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali del 25 luglio 2008. Nei documenti programmatici (Dpef 2009-2013; Accordi definiti in sede di conferenza Stato-Regioni) si prevede che l'azione dell'amministrazione sia rivolta a:

- governare la spesa sanitaria dal punto di vista qualitativo e quantitativo quale condizione di realizzabilità del federalismo fiscale, anche attraverso il passaggio dal finanziamento della spesa storica ad uno basato sui costi standard, in un quadro che non deve pregiudicare i livelli essenziali delle prestazioni;
- promuovere modelli di organizzazione sanitari volti alla prevenzione primaria e secondaria, alla promozione di corretti stili di vita, ai rapporti tra salute, sicurezza, ambiente e di vita e di lavoro;
- sostituire l'ospedale, come luogo di risposta ai bisogni di salute e di assistenza, con una filiera di servizi di prevenzione, diagnosi, cura, riabilitazione per la non autosufficienza innovativi nelle modalità di organizzazione ed erogazione, in grado di rispondere con appropriatezza e puntualità alle richieste dell'utente;
- incrementare il ruolo dei servizi di assistenza domiciliare, le residenzialità extra ospedaliere per non autosufficienti disabili (ospedali di comunità e hospice per pazienti oncologici);
- utilizzare le moderne tecnologie informatiche per seguire i percorsi diagnostico terapeutici della persona attraverso il fascicolo sanitario elettronico e il dossier sanitario finalizzati a raccogliere e trasmettere dati clinici individuali in modo da garantire la massima continuità delle tutele attraverso i diversi servizi;
- potenziare gli investimenti di edilizia sanitaria e ospedaliera e le relative tecnologie impiantistiche che hanno un ruolo insostituibile nel razionalizzare i processi di cura, comprimendone i costi fissi e la duplicazione dei servizi e dei presidi ospedalieri;
- adeguare il Piano nazionale per la prevenzione, per il quale occorre l'adozione di regole volte a scoraggiare scelte dal forte impatto sulla spesa sanitaria, in particolare con riferimento alle malattie croniche, agli incidenti nei luoghi di lavoro, di vita e di cura, al disturbo mentale, al rischio infettivo e alla salute orale;
- unificare e razionalizzare le risorse assegnate alla ricerca biomedica, al fine di garantire maggiori risultati, attraverso la gestione unitaria di obiettivi comuni di carattere interistituzionale, nella necessità di riqualificare la spesa sanitaria. Ciò anche attraverso un intervento sulla *mission* dell'Istituto Superiore di Sanità (ISS) e sulle funzioni specifiche riconosciute a tale fondamentale ente di ricerca;
- riesaminare le convenzioni relative alla medicina generale e alle farmacie, per un incremento qualitativo del contenuto delle stesse. Nell'ambito del Nuovo Sistema Informativo Sanitario dovrà prevedersi l'adozione di supporti informativi finalizzati, fra l'altro, ad accompagnare il paziente dal momento del ricovero a quello del *follow up*;
- proseguire la riorganizzazione dei consultori in centri per le famiglie e rafforzare gli interventi di prevenzione dell'infertilità e della sterilità.

2. Gli interventi normativi per l'attuazione degli obiettivi programmatici

2.1. La spesa sanitaria nella manovra di finanza pubblica per il 2009

Il DL 112/2008 convertito dalla legge 133/2008, in avvio della nuova legislatura, anticipando la definizione della manovra finanziaria per il 2009, è intervenuto sul quadro

normativo che regola il settore sanitario. In termini di programmazione delle risorse per la spesa sanitaria il provvedimento ha confermato in 102.683 milioni il livello di finanziamento del Sistema sanitario nazionale cui concorre ordinariamente lo Stato per il 2009 e lo ha ridotto di 2.000 milioni nel 2010 e di 3.000 milioni nel 2011 (determinandoli in misura pari, rispettivamente, a 103.945 milioni e 106.265 milioni). Per il 2010 e 2011, ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo rispetto al livello del 2009 si prevedeva la sottoscrizione di un Intesa Stato-Regioni.¹

Il finanziamento a carico dello Stato è incrementato di ulteriori 184 milioni per il 2009 e 69 milioni a decorrere dal 2010 per il rinnovo dei contratti relativi al biennio 2006-2007 del personale convenzionato con il SSN, nonché per l'attuazione del progetto Tessera sanitaria e per il collegamento telematico in rete dei medici e la ricetta elettronica. Un ulteriore incremento di 400 milioni annui nel triennio 2009-2011 è disposto dall'art 61, comma 20, a parziale copertura degli oneri relativi all'abolizione dei ticket sulle prestazioni specialistiche. Tra le altre misure a copertura dei ticket poste a carico delle regioni, è prevista una riduzione del 20 per cento dei trattamenti economici spettanti ai direttori generali, sanitari e amministrativi delle aziende sanitarie.

Viene modificata la procedura di commissariamento nelle regioni (articolo 4 del D.L. 159/2007) che hanno sottoscritto i Piani di rientro eliminando l'incompatibilità con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione medesima². La manovra sconta che, a fronte di minori risorse statali nel biennio 2010-2011, le regioni, per garantire l'equilibrio di bilancio nel settore, dovranno adottare misure di contenimento della spesa, ovvero coperture con risorse di bilancio extrasanitarie.

Il provvedimento interviene, inoltre, in materia tariffaria, sugli strumenti di programmazione regionale e prevede il potenziamento dei procedimenti di verifica delle esenzioni, in base al reddito, dalla partecipazione alla spesa sanitaria. Le regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro possono utilizzare una quota delle risorse destinate ad interventi di edilizia sanitaria per realizzare interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale, ai fini della corretta attività di programmazione e controllo regionale ed aziendale.

A sostegno del miglioramento gestionale viene poi previsto l'incremento del controllo analitico annuo da parte delle regioni delle cartelle cliniche e delle corrispondenti schede di dimissione di ciascun soggetto erogatore, secondo criteri di campionamento rigorosamente casuali. Con riferimento alle prestazioni ad alto rischio di inappropriatazza, i controlli sono estesi alla totalità delle cartelle cliniche.

Successivamente il DL 154/2008 modifica le disposizioni relative al commissariamento delle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro, prevedendo, nei casi si manifesti una situazione di emergenza finanziaria l'erogazione, in tutto o in parte, del maggior finanziamento condizionato alla verifica positiva degli adempimenti. L'erogazione è subordinata all'adozione da parte del commissario di provvedimenti significativi in termini di risanamento³. Per la copertura degli oneri derivanti dall'abolizione del *ticket* sulla specialistica il provvedimento prevede, per il solo anno 2009, un incremento di 434 milioni di euro del livello del finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale. Viene, infine, rinviato dal 31 gennaio 2009 al

¹ L'Intesa deve prevedere misure di riduzione dello *standard* dei posti letto, delle spese di personale, l'impegno a introdurre, nel caso di squilibri di bilancio del settore sanitario, forme di partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie da parte dei cittadini. Qualora non venga sottoscritta l'Intesa, la fissazione degli standard richiesti viene adottata con decreto del Ministro della Salute di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Conferenza Stato-Regioni.

² Tale disposizione è stata successivamente modificata dal DL 154/2008 che ha previsto la possibilità di affiancare al commissario uno o più sub-commissari per la predisposizione dei necessari provvedimenti.

³ Tale disposizione è stata estesa alle regioni con piani di rientro ma non commissariate, dall'art. 6-bis nella legge 2/2009 in sede di conversione del DL 185/2008. L'erogazione è subordinata alla copertura del disavanzo sanitario residuo con risorse di bilancio idonee e congrue.

31 dicembre 2012 il completamento degli interventi di ristrutturazione edilizia diretti a garantire la disponibilità dei locali destinati all'attività libero-professionale intramuraria⁴.

Il DL 207/2008 convertito dalla legge 14 /2009, ha disposto⁵, infine, la proroga al 31 dicembre 2009 degli effetti del meccanismo sostitutivo e temporaneo, posto in via alternativa alla riduzione, nella misura del cinque per cento, del prezzo al pubblico dei farmaci rimborsabili, in tutto o in parte, a carico del Servizio sanitario nazionale. Esso prevede, in luogo dell'applicazione della riduzione del prezzo, il versamento alle regioni, da parte dell'azienda farmaceutica, di determinate somme (c.d. meccanismo del *pay-back*).

2.2. I provvedimenti assunti nel corso del 2009

In corso d'anno sono state approvati tre interventi principali a modifica delle disposizioni che riguardano il finanziamento e il funzionamento del settore.

Si tratta innanzitutto del decreto legge 39 che ha disposto la riduzione del 12 per cento, nel periodo 28 maggio-31 dicembre 2009, del prezzo al pubblico dei medicinali equivalenti, ad eccezione dei medicinali originariamente coperti da brevetto. Per un periodo di dodici mesi, inoltre, il SSN trattiene, a titolo di recupero del valore degli extra sconti praticati dalle aziende farmaceutiche nel 2008, una quota di quanto dovuto alle farmacie per il servizio praticato pari all'1,4 per cento calcolata al lordo delle eventuali quote di partecipazione alla spesa a carico dell'assistito e delle trattenute convenzionali e di legge⁶. E' rideterminata inoltre la quota di spettanza per i medesimi farmaci sul prezzo di vendita al pubblico, dal 66,65 per cento al 58,65 per cento per le aziende farmaceutiche. La differenza, pari all' 8 per cento della quota di spettanza, è ridistribuita tra i farmacisti e i grossisti secondo le regole di mercato, ferma restando la quota minima del 26,7 per cento per i farmacisti. E' rideterminato il tetto di spesa per l'assistenza farmaceutica territoriale per il 2009 dal 14 per cento del finanziamento complessivo del SSN al 13,6 per cento.

Le economie derivanti da tale disposizioni (+420 milioni di euro nel 2009) sono finalizzate, per 380 milioni di euro, alla copertura degli oneri derivanti dagli interventi urgenti conseguenti al terremoto in Abruzzo e per un importo massimo di 40 milioni di euro all'incremento del fondo transitorio di accompagnamento del Piano di rientro della regione, riducendo per 380 milioni il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato nel 2009.

Più ampia la dimensione dell'intervento disposto con l'articolo 22 del decreto 78/2009 che ha differito dal 31 ottobre 2008 al 15 ottobre 2009 del termine fissato dal DL 112/2008 per la stipula dell'Intesa Stato-regioni in materia sanitaria.

Il decreto (ai commi 2 e 3 dello stesso articolo) dispone l'istituzione di un fondo, con dotazione pari a 800 milioni di euro a decorrere dal 2010, destinato ad interventi nel settore sanitario da definirsi con successivo d.m., sentita la Conferenza Stato-Regioni. Si prevede che almeno 50 milioni di euro annui, a valere sulle risorse del fondo, siano destinati a programmi dedicati alle cure palliative.

⁴ La legge 120/2007 prevedeva che le aziende sanitarie ed ospedaliere, i policlinici e gli altri istituti interessati predisponessero un piano aziendale relativo ai volumi dell'attività istituzionale e dell'attività intramoenia, osservando precisi obblighi procedurali e di pubblicità. Ulteriori disposizioni riguardavano l'esercizio di poteri sostitutivi da parte delle regioni nei confronti delle aziende sanitarie e da parte dello Stato nei confronti delle regioni stesse, in caso di inosservanza degli obblighi imposti. Una specifica regolamentazione concerneva, poi, l'attività clinica e diagnostica ambulatoriale, la risoluzione delle vertenze relative all'attività intramoenia della dirigenza sanitaria, l'attività libero-professionale dei dirigenti veterinari, e l'attivazione dell'Osservatorio nazionale di cui all'articolo 15-quaterdecies del decreto legislativo n. 502 del 1992. Entro il 31 gennaio 2009, le regioni dovevano assicurare la realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia necessari e il definitivo passaggio al regime ordinario della attività libero-professionale intramuraria della dirigenza sanitaria del SSN e di quella universitaria, anche ricorrendo all'acquisizione di spazi ambulatoriali esterni, mediante contratti di compravendita o di locazione e la stipula di convenzioni.

⁵ Articolo 34.

⁶ Tale trattenuta non si applica alle farmacie rurali con un fatturato annuo inferiore a 258.228 euro.

Il fondo è alimentato dalle economie derivanti dalla rideterminazione delle quote di spettanza dei farmacisti per i medicinali equivalenti⁷, e dalle economie conseguite dall'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA) con la determinazione del prezzo dei medicinali equivalenti e la concomitante riduzione del tetto di spesa farmaceutica territoriale dal 14 al 13,3 per cento dal 2010⁸. Conseguentemente, la norma dispone la riduzione, per la stessa misura, del livello di finanziamento cui concorre ordinariamente lo Stato.

I successivi commi 4 e 5 prevedono la diffida della regione Calabria, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, ad adottare, entro settanta giorni, un Piano di rientro contenente misure di riorganizzazione e riqualificazione del servizio sanitario regionale, disponendo (comma 4, *lett a*) in caso di mancato rispetto del termine o di non congruità del Piano, la nomina di un commissario per la predisposizione di un piano, il riaccertamento dei debiti e l'attivazione delle procedure amministrativo-contabili necessarie alla attendibilità degli stessi conti (comma 4, *lett b*). L'attuazione del Piano è attribuita al Commissario che a tal fine sostituisce gli organi della Regione.

Vengono estese ai crediti della regione Calabria le disposizioni di cui all'art. 4, comma 2-bis, del DL 159/2007⁹ relative ai crediti interessati dalle procedure di accertamento e riconciliazione del debito pregresso al 31 dicembre 2008 e la facoltà di sospendere dalle funzioni i direttori generali delle aziende sanitarie locali, delle aziende ospedaliere anche universitarie e degli ICCRS, con la nomina di uno o più sub-commissari.

La norma dispone l'istituzione di un fondo di 50 milioni di euro a decorrere dal 2009, a valere su apposito capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, per l'erogazione all'ospedale pediatrico Bambino Gesù di un contributo annuo fisso di 50 milioni di euro¹⁰.

Con il Nuovo Patto della salute e con la finanziaria per il 2010 si è, di recente, rafforzata l'impostazione delineata sia con il patto della salute del 2006 sia con gli interventi previsti dal DL 112/08. Nel nuovo quadro, recepito nella finanziaria per il 2010:

- si rafforzano gli organismi di monitoraggio, affiancando ai tavoli di verifica e al comitato LEA una struttura mista Stato-Regioni;
- si rafforzano i meccanismi di copertura dei disavanzi, rendendo obbligatorio in caso di squilibrio il ricorso (per almeno il 20%) a abbattimenti delle tariffe riconosciute alle strutture private, all'incremento delle tariffe per prestazioni intramurarie e alla partecipazione al costo delle prestazioni sanitarie;
- per le regioni in squilibrio, oltre all'incremento delle aliquote fiscali, è previsto il blocco del turn-over e il divieto di effettuare spese non obbligatorie fino al 31/12 del secondo anno successivo;
- il piano di rientro scatta se il disavanzo (anche se coperto) è superiore al 5 per cento;
- se il piano predisposto non è adeguato o se non rispettato, con la nomina del Commissario sono sospesi i trasferimenti erariali non obbligatori, decadono i direttori generali, amministrativi e sanitari e quelli dell'assessorato competente, sono incrementate di 0,15 punti l'Irap e di 0,3 punti l'Irpef oltre il livello massimo già attivato;

⁷ Disposta dall'articolo 13, comma 1, lettera b), del decreto-legge n. 39/2009.

⁸ Viene quindi modificata l'articolo 5, comma 3, lettera a), del decreto-legge n. 159/2007, ponendo a carico unicamente delle aziende farmaceutiche la quota di sfioramento della spesa farmaceutica imputabile alla spesa per farmaci acquistati presso le predette aziende dalle ASL e da queste distribuiti direttamente ai cittadini. Per tale quota, pertanto, i grossisti e i farmacisti vengono sollevati da qualsiasi obbligo di contribuzione.

⁹ Tale norma prevede la prescrizione dei crediti (interessati dalle procedure di accertamento e di riconciliazione) in cinque anni dalla data della loro maturazione qualora non pervenga risposta ad un'apposita richiesta di informazioni.

¹⁰ Si segnala che i rapporti tra tale ospedale e il SSN sono regolati dall'Accordo firmato tra il Governo italiano e la Santa Sede, fatto nella Città del Vaticano il 15 febbraio 1995 e ratificato dalla legge n. 187/1995. Sulla base dell'articolo 11 di tale Accordo, Ministero del tesoro provvede, su proposta del Ministero della sanità, a valere sulle quote del Fondo sanitario nazionale di parte corrente spettanti alle regioni e province autonome, all'assegnazione, direttamente all'ospedale Bambino Gesù, delle somme dovute per le prestazioni rese dallo stesso ospedale.

- si prevede una ulteriore riduzione degli standard di posti letto e si definiscono gli indicatori su cui valutare appropriatezza ed efficienza delle gestioni.

3. I risultati

3.1. Una premessa

L'analisi dei risultati ottenuti dall'amministrazione in rapporto agli obiettivi previsti nei documenti programmatici (l'esame è condotto guardando ad una ripartizione delle risorse secondo la nuova classificazione per missioni e per programmi) si inserisce anche quest'anno in una valutazione complessiva degli andamenti e dei risultati della politica sanitaria. All'amministrazione centrale spettano, infatti, rilevanti responsabilità d'indirizzo nell'ambito del sistema sanitario in materia di politiche comunitarie, statali e regionali e compiti di coordinamento e monitoraggio della spesa per il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica.

Ci si sofferma, innanzitutto, sull'andamento della spesa complessiva del settore e sul contributo da questo offerto alla dinamica dei saldi di finanza pubblica. Uno sguardo necessario a porre a confronto quelli che erano gli obiettivi programmatici (espressi in termini di contabilità economica) con i risultati effettivi. Il conto consolidato della sanità e la scomposizione della spesa secondo la classificazione Sespros 96 (Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale) consente di guardare, sempre a livello aggregato, alla dinamica delle principali voci di costo per trarne una prima indicazione sull'efficacia delle misure di contenimento della dinamica della spesa.

L'esame dei soli dati di contabilità nazionale non consentirebbe, tuttavia, di valutare la rispondenza dei risultati ottenuti a quelli che erano gli obiettivi della programmazione nazionale per il 2009.

La valutazione, in questa prospettiva, si estende quindi:

- ai risultati relativi al monitoraggio condotto dall'amministrazione sui livelli essenziali delle prestazioni rese a livello territoriale e, in raccordo con il Ministero dell'economia, sui risultati economico-finanziari;

- a quelli ottenuti nelle attività istituzionali di competenza dell'amministrazione centrale (informazione, prevenzione, vigilanza e programmazione in campo sanitario) e a quelli propri degli obiettivi operativi previsti e assegnati con la direttiva del Ministro del 2009.

La costruzione del sistema di monitoraggio della gestione economica e di valutazione dei livelli essenziali delle prestazioni rappresenta l'elemento centrale della attività di coordinamento e garanzia propria dell'amministrazione centrale. Una valutazione della politica sanitaria dell'anno deve quindi, innanzitutto guardare ai risultati e alle caratteristiche assunte dalla gestione a livello di coordinamento. Il riferimento ai dati finanziari esaminati in sede di monitoraggio permette, infatti, di acquisire ulteriori elementi guardando agli andamenti a livello di singola regione.

In quelle in disavanzo strutturale che hanno predisposto i Piani di rientro, il confronto tra profili programmatici, misure introdotte e risultati ottenuti consente prime valutazioni sulla funzionalità dei Piani e sulla credibilità delle misure programmate, passo indispensabile per le scelte che dovranno essere assunte nell'immediato futuro. Un esame completato guardando alle regioni che, invece, non hanno finora manifestato squilibri strutturali tali da richiedere la predisposizione di percorsi di rientro.

I risultati ottenuti vengono poi esaminati guardando alla gestione del bilancio dello Stato in base alla classificazione per missioni e per programmi, rileggendo in questa ottica sia gli obiettivi strategici, sia quelli operativi posti alla base della programmazione e della direttiva del Ministro per il 2009.

A completamento di tale lettura, ci si sofferma sullo stato di avanzamento degli interventi di edilizia sanitaria e sui principali programmi di investimento previsti dalla normativa nazionale. La considerazione di tali elementi – che non ricadono nella nuova classificazione tra quelli ricompresi nella missione "tutela della salute", ma che rientrano nel

più complessivo insieme degli interventi infrastrutturali – rappresenta un indispensabile completamento della politica di settore.

3.2. I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità

Anche nel 2009 i risultati del conto consolidato della sanità¹¹, indicano, come già osservato nel biennio precedente, un consuntivo in valore assoluto migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 110,6 miliardi (108,7 e 101,9 miliardi, rispettivamente, nel 2008 e nel 2007), al di sotto, quindi, dei 113 miliardi previsti da ultimo con la Nota di aggiornamento del Dpef 2010-2012.

TAVOLA 3.2.1

LA SPESA SANITARIA NEI DOCUMENTI PROGRAMMATICI

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	(milioni di euro) 2012
Spesa sanitaria							
<i>Ruef maggio 2010</i>							
<i>valore assoluto</i>	101.376	101.743	108.486	110.588	114.707	117.134	120.786
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.822	670.481	693.475	727.566	734.365	741.599	756.554
<i>Pil</i>	1.485.377	1.546.177	1.567.851	1.520.870	1.554.347	1.606.014	1.669.371
<i>variazione</i>	5,54	0,36	6,63	1,94	2,20	3,32	3,94
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,32	15,17	15,64	15,20	15,62	15,79	15,97
<i>in percentuale del Pil</i>	6,82	6,58	6,92	7,27	7,38	7,29	7,24
<i>Dpef - Nota di aggiornamento set. 2009</i>							
<i>valore assoluto</i>	101.417	101.952	108.747	112.996	114.919	118.564	122.969
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.725	670.580	694.032	728.539	729.368	737.195	755.041
<i>Pil</i>	1.485.377	1.544.915	1.572.243	1.530.905	1.564.796	1.623.380	1.685.439
<i>variazione</i>	5,58	0,55	6,66	3,91	1,70	3,17	3,72
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,34	15,22	15,67	15,51	15,76	16,08	16,29
<i>in percentuale del Pil</i>	6,83	6,61	6,92	7,38	7,34	7,30	7,30
<i>Ruef aprile 2009</i>							
<i>valore assoluto</i>	101.417	101.952	108.747	113.309	115.436	119.085	
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.725	670.580	694.032	721.798	724.402	734.785	
<i>Pil</i>	1.485.377	1.544.915	1.572.244	1.528.948	1.555.121	1.600.933	
<i>variazione</i>	5,58	0,55	6,55	4,20	1,88	3,16	
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,34	15,22	15,67	15,70	15,94	16,21	
<i>in percentuale del Pil</i>	6,83	6,61	6,92	7,41	7,42	7,44	
<i>RPP ottobre 2008</i>							
<i>valore assoluto</i>	101.506	102.290	110.478	113.284	115.436	119.085	123.185
<i>Spesa primaria complessiva</i>	661.725	676.699	703.040	718.224	729.255	736.348	755.592
<i>Pil</i>	1.485.377	1.535.541	1.594.560	1.640.242	1.687.885	1.741.254	1.800.558
<i>variazione</i>	5,58	0,77	8,00	2,54	1,90	3,16	3,44
<i>incidenza sulla spesa complessiva</i>	15,34	15,12	15,71	15,77	15,83	16,17	16,30
<i>in percentuale del Pil</i>	6,83	6,66	6,93	6,91	6,84	6,84	6,84

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Mef e Istat

La forte flessione del prodotto interno lordo fa sì che il peso della spesa sanitaria in termini di Pil, nonostante il buon risultato, si confermi in crescita: 7,3 contro 6,9 per cento dell'esercizio 2008. Si riduce, tuttavia, il suo peso sul complesso della spesa primaria (dal 15,6 al 15,2 per cento).

¹¹ Il conto consolidato della sanità che si basa sui conti economici delle Aziende sanitarie del quarto trimestre.

La dinamica della spesa sanitaria complessiva è in netto rallentamento: essa è cresciuta di circa l'1,9 per cento rispetto al 2008, anno in cui si era registrato un incremento del 6,6 per cento. Si tratta di risultati su cui pesa la tempistica dei rinnovi dei contratti di lavoro del settore: lo slittamento dal 2007 al 2008 del rinnovo dei contratti del personale sanitario, che ha spostato oneri per circa 1500 milioni e l'attribuzione di quelli (700 milioni) riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale al 2009.

TAVOLA 3.2.2

IL CONTO ECONOMICO CONSOLIDATO DELLA SANITÀ

	2006	2007	2008	2009	07/06	08/07	09/08
	in milioni				variazioni %		
Prestazioni sociali in natura	94.422	94.283	100.798	102.782	-0,1	6,9	2,0
<i>corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:</i>							
- Farmaci	38.529	38.835	39.593	41.066	0,8	2,0	3,7
- Assistenza medico-generica	12.334	11.543	11.226	11.010	-6,4	-2,7	-1,9
- Assistenza medico-specialistica	5.930	6.076	6.079	6.979	2,5	0,0	14,8
- Assistenza osped. in case di cura private	3.458	3.729	3.948	4.128	7,8	5,9	4,6
- Assistenza protesica e balneotermale	8.696	9.194	9.452	9.799	5,7	2,8	3,7
- Altra assistenza	4.123	4.093	3.842	3.886	-0,7	-6,1	1,1
<i>corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:</i>							
- Assistenza ospedaliera	3.988	4.200	5.046	5.264	5,3	20,1	4,3
- Assistenza ospedaliera	55.893	55.448	61.205	61.716	-0,8	10,4	0,8
- Altri servizi sanitari	43.779	43.318	46.928	47.242	-1,1	8,3	0,7
- Altri servizi sanitari	12.114	12.130	14.277	14.474	0,1	17,7	1,4
Contribuzioni diverse	896	979	952	1.032	9,3	-2,8	8,4
Servizi amministrativi	4.999	5.180	5.384	5.629	3,6	3,9	4,6
Redditi da lavoro dipendente	2.724	2.731	2.802	2.903	0,3	2,6	3,6
Consumi intermedi	2.107	2.285	2.407	2.544	8,4	5,3	5,7
Altro servizi amm	168	164	175	182	-2,4	6,7	4,0
Altre uscite	1.062	1.301	1.352	1.145	22,5	3,9	-15,3
di cui: interessi passivi	320	518	588	339	61,9	13,5	-42,3
TOTALE USCITE CORRENTI	101.379	101.743	108.486	110.588	0,4	6,6	1,9
<i>I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:</i>							
- Redditi da lavoro dipendente	52.039	55.448	61.205	61.716	6,6	10,4	0,8
- Consumi intermedi	33.748	31.752	35.135	34.285	-5,9	10,7	-2,4
- Consumi intermedi	19.860	21.603	23.528	24.800	8,8	8,9	5,4
- Altro	2.285	2.093	2.542	2.631	-8,4	21,5	3,5
di cui							
<i>market al netto spesa per medici medicina generale</i>							
	32.599	32.759	33.514	34.087	0,5	2,3	1,7
<i>non market al netto delle spesa per redditi da lavoro dipendente</i>							
	22.145	23.696	26.070	27.431	7,0	10,0	5,2
<i>Complessiva al netto di medici di medicina e redditi</i>							
	54.744	56.455	59.584	61.518	3,1	5,5	3,2

Fonte: elaborazioni Corte conti su dati Istat

Guardando, quindi, al risultato 2009 in rapporto al 2008, al netto delle spese per redditi e per l'assistenza di medicina generale su cui hanno agito fattori particolari, emerge una crescita della spesa che si conferma in riduzione, pur mantenendosi su valori superiori a quelli della spesa corrente complessiva: +3,2 per cento rispetto al 2008 (+5,5 per cento lo scorso esercizio).

Gli oneri riconducibili a produttori *non market* (al netto della spesa per redditi) aumentano del 5,2 per cento, segnando l'interruzione di un *trend* crescente che caratterizzava gli ultimi anni (+ 6,3 per cento nel 2006, + 7,1 per cento nel 2007, +10 per cento nel 2008). Sono quelli *market* (al netto della spesa per i medici di medicina generale) a mantenersi su un profilo più contenuto: + 1,7 per cento rispetto allo scorso esercizio (+2,3 per cento nel 2008).

Tra le *non market*, la maggior crescita è riconducibile ai consumi intermedi, aumentati nell'anno del 5,4 per cento. La limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori *market* continua a risultare, invece, strettamente connessa al valore ottenuto in termini di spesa per farmaci (- 1,9 per cento).

3.3. I risultati regionali

I dati del Nuovo sistema informativo sanitario (NSIS) relativi al 4° quadrimestre 2009 consentono una prima valutazione dell'andamento dei costi, dei ricavi e dei risultati di esercizio per Regione. Rispetto al 2008, i costi sono aumentati in media del 2,0 per cento. Un tale andamento pur costruito con diversi criteri di contabilizzazione, risulta in linea con quello rilevato in termini di contabilità nazionale¹².

I costi di produzione nel 2009 sono stati pari a 110.824 milioni (108.690 milioni nel 2008) a fronte di ricavi per 107.524 milioni. Si determina quindi una riduzione del disavanzo, che passa dai 3.455 milioni del 2008 ai 3.299 milioni del 2009.

I disavanzi sanitari continuano a rappresentare un fenomeno prevalentemente localizzato nelle regioni del centro e del sud del Paese. I risultati di sole sei regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Puglia, Calabria e Sardegna) spiegano quasi l'89 per cento del disavanzo complessivo. Alle regioni che hanno sottoscritto i primi Piani di rientro si riferisce invece circa l'80 per cento delle perdite (contro il 90,3 per cento del 2008). L'operare del sistema di responsabilizzazione anche basato sul sistema sanzionatorio¹³ sembra aver contribuito a rallentare la dinamica dei costi sanitari riducendo il formarsi di disavanzi, senza tuttavia riuscire ancora a far rientrare gli squilibri strutturali che caratterizzano alcune realtà territoriali.

L'esame degli andamenti nei costi, distinti nelle principali componenti, conferma quanto già rilevato a livello di contabilità nazionale. La farmaceutica convenzionata continua ad assicurare un contributo positivo al contenimento della spesa, evidenziando una flessione del 2 per cento su base nazionale. Diversi sono, tuttavia, i contributi regionali alla riduzione complessiva: in calo di oltre il 5 per cento la spesa nel Lazio (-6,6 per cento) e in Sicilia (-5,2 per cento) a cui si aggiunge la Calabria (-6,3 per cento), mentre Puglia (+2,5 per cento), Veneto e Sardegna (+,8 per cento) segnano una seppur contenuta ripresa della spesa.

In limitata crescita è risultata la spesa relativa all'assistenza ospedaliera convenzionata e accreditata (+0,7 per cento). Anche in questo caso, l'andamento è diverso tra regioni. Le realtà nelle quali la ospedaliera privata rappresenta una quota significativa delle spesa per assistenza vedono crescere tale voce di circa il 3 per cento. Solo il Lazio, tra queste, presenta una riduzione significativa (-6,8 per cento). Tra quelle con una limitata presenza di assistenza privata, si evidenzia la forte riduzione della Basilicata (-17,9 per cento) e di converso l'incremento della Liguria (+6,4 per cento), delle Marche (+6,4 per cento) e della Toscana (+5 per cento).

Sul fronte dell'assistenza gestita direttamente dal pubblico, l'aumento è principalmente legato alla spesa per acquisti di beni e servizi, che registra in media un incremento del 2,7 per cento. In tre regioni (Calabria, Sicilia e Sardegna) il tasso di variazione è superiore al 7 per cento. Solo Campania e Basilicata segnano una flessione della spesa rispetto al 2008.

¹² Come è noto, ad esempio, i contratti del comparto e della dirigenza della sanità vengono imputati ai fini della contabilità nazionale solo all'atto della registrazione, avvenuta nel 2008, mentre nei conti economici aziendali si considera lo specifico accantonamento tra i costi di produzione di competenza dell'anno di riferimento).

¹³ Secondo quanto previsto dall'articolo 1, comma 174 della legge n. 311/2004 per le Regioni che non hanno sottoscritto il Piano di rientro e dall'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006 per quelle che invece lo hanno sottoscritto.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.3.1

I RISULTATI DI ESERCIZIO 2007, 2008 E 2009: LA BANCA DATI NSIS

	2009					2008					2007				
	Costi	Ricavi	Saldi Mobilità Sanitaria interreg. (*)	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)	Costi	Ricavi	Saldi Mobilità Sanitaria interreg. (*)	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)	Costi	Ricavi	Saldi Mobilità Sanitaria interreg.	Risultati di esercizio	ripartiz. perdite (%)
	A	B	C	A+B+C		A	B	C	A+B+C		A	B	C	A+B+C	
PIEMONTE	-8.519,7	8.540,0	-3,2	17,1		-8.271,2	8.279,7	-5,7	2,8		-7.900,2	7.934,4	-3,4	30,8	
V. AOSTA	-270,0	267,4	-14,3	-16,9	0,49	-264,6	266,1	-17,4	-15,9	0,44	-251,9	254,7	-16,4	-13,6	0,34
LOMBARDIA	-17.406,1	16.986,0	449,7	29,6		-16.972,9	16.532,2	440,8	0,1		-16.430,1	15.999,1	441,0	10,1	
PA BOLZANO	-1.114,9	1.122,8	5,6	13,5		-1.116,0	1.125,7	7,6	17,3		-1.068,9	1.083,7	7,6	22,4	
PA TRENTO	-1.064,4	1.070,6	-14,9	-8,7	0,25	-1.014,0	1.018,5	-16,4	-11,8	0,33	-976,0	984,5	-17,0	-8,5	0,21
VENETO	-8.914,7	8.716,2	97,0	-101,5	2,94	-8.638,0	8.608,3	97,9	68,2		-8.446,0	8.421,7	99,9	75,5	
FRUIOLI	-2.452,0	2.440,7	20,2	9,0		-2.365,2	2.366,4	14,4	15,6		-2.194,7	2.218,8	15,4	39,5	
LIGURIA	-3.309,9	3.230,4	-18,3	-97,7	2,83	-3.326,5	3.136,4	-19,3	-109,3	3,03	-3.149,4	3.025,8	-17,7	-141,4	3,54
E. ROMAGNA	-8.438,6	8.140,1	339,4	40,9		-8.153,8	7.842,7	328,9	17,8		-7.821,7	7.520,2	327,5	26,0	
TOSCANA	-7.040,8	6.952,3	102,6	14,1		-6.877,9	6.772,4	97,8	-7,7	0,21	-6.642,3	6.577,6	106,6	41,9	
UMBRIA	-1.626,2	1.624,1	16,8	14,7		-1.585,6	1.577,3	9,0	0,7		-1.522,8	1.517,3	15,3	9,7	
MARCHE	-2.799,3	2.852,4	-37,9	15,3		-2.682,1	2.756,3	-44,5	29,7		-2.572,2	2.631,1	-43,2	15,6	
LAZIO	-11.283,1	9.863,9	44,7	-1.374,5	39,79	-11.260,6	9.551,9	35,3	-1.673,4	46,39	-11.198,4	9.494,3	44,5	-1.659,5	41,54
ABRUZZO	-2.408,3	2.388,9	-29,6	-49,0	1,42	-2.393,1	2.300,3	-15,5	-108,3	3,00	-2.386,3	2.237,7	-3,7	-152,3	3,81
MOLISE	-676,0	575,2	19,8	-81,1	2,35	-658,4	559,5	21,9	-77,1	2,14	-636,0	547,6	21,8	-66,5	1,67
CAMPANIA	-10.187,6	9.751,5	-289,5	-725,6	21,01	-10.234,1	9.705,5	-298,1	-826,7	22,92	-9.873,3	9.295,1	-280,5	-858,7	21,49
PUGLIA	-7.202,4	7.069,7	-149,6	-282,3	8,17	-7.201,3	7.001,4	-19,7	-219,6	6,09	-6.869,0	6.731,9	-175,0	-312,1	7,81
BASILICATA	-1.038,6	1.056,4	-39,6	-21,8	0,63	-1.026,9	1.037,2	-45,1	-34,7	0,96	-989,6	1.010,5	-39,1	-18,2	0,46
CALABRIA	-3.501,3	3.506,5	-237,2	-232,0	6,72	-3.419,6	3.584,0	-223,0	-58,7	1,63	-3.456,4	3.509,5	-223,1	-170,0	4,26
SICILIA	-8.519,8	8.482,1	-199,6	-237,3	6,87	-8.385,4	8.323,7	-217,7	-279,4	7,75	-8.470,5	8.097,3	-198,7	-571,9	14,31
SARDEGNA	-3.050,4	2.886,8	-62,1	-225,7	6,53	-2.942,9	2.822,0	-64,0	-184,9	5,13	-2.734,1	2.773,5	-61,8	-22,5	0,56
TOTALE	-110.824,0	107.524,1	0,0	-3.299,9	100,00	-108.690,1	105.167,6	67,1	-3.455,4	100,0	-105.589,8	101.866,2	0,0	-3.723,5	100
solo perdite				-3.454,1					-3.607,5					-3.995,1	
regioni con piani di rientro				-2.565,2	80,80				-3.259,2	90,34				-3.472,8	86,93

Fonte: elaborazione Corte dei Conti su dati Ministero della salute

(*) I valori dei saldi della mobilità interregionale del 2008 sono stati posti pari a quelli assunti in sede di riapporto 2009. Essi comprendono anche i valori relativi alla Mobilità Molise e una correzione dovuta ad un importo già scontato in precedenti anni in relazione a conguagli di mobilità per residui manicomiali.

** Nel 2009 non è ricompresa la Calabria

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.3.2

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA - ESERCIZIO 2009

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati							TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom	Mobilità verso Bambin Gesù e Smom	TOTALE COSTI con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregionale
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variaz.ione	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmacaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Proteistica	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati		
PIEMONTE	2.628	2.922	9	5.558	459	812	259	165	205	524	538	2.961	0	8.520
V. AOSTA	103	112	0	215	16	21	2	5	3	7	1	55	0	270
LOMBARDIA	4.804	5.003	18	9.825	904	1.562	748	266	223	1.566	2.310	7.579	-2	17.406
PA BOLZANO	311	543	19	873	52	61	5	6	36	60	22	242	0	1.115
PA TRENTO	298	398	5	701	56	78	19	3	20	135	53	363	0	1.064
VENETO	2.902	2.740	68	5.710	519	751	344	35	137	840	577	3.204	0	8.915
FRIULI	901	947	8	1.856	125	222	47	57	44	43	57	595	0	2.452
LIGURIA	1.066	1.167	0	2.233	156	319	57	99	42	174	230	1.077	0	3.310
E. ROMAGNA	2.757	2.924	75	5.756	483	719	156	9	113	616	586	2.682	0	8.439
TOSCANA	2.573	2.554	36	5.163	389	609	136	79	70	367	227	1.877	-1	7.041
UMBRIA	584	600	1	1.185	91	157	16	9	41	82	40	435	-5	1.626
MARCHE	963	1.025	16	2.004	171	288	40	68	22	104	100	794	-1	2.799
LAZIO	3.243	3.051	111	6.405	575	1.170	566	257	237	444	1.486	4.735	-143	11.283
ABRUZZO	781	778	43	1.603	149	262	46	78	26	93	146	800	-6	2.408
MOLISE	194	214	8	416	50	63	31	15	5	20	75	259	-2	676
CAMPANIA	2.880	3.247	245	6.371	652	1.110	671	285	173	158	754	3.803	-14	10.188
PUGLIA	2.072	2.128	65	4.265	464	876	228	247	118	235	762	2.930	-7	7.202
BASILICATA	301	394	2	696	84	115	22	59	25	31	5	341	-2	1.039
CALABRIA	864	1.283	47	2.193	233	457	125	57	66	128	233	1.300	-8	3.501
SICILIA	2.152	2.978	77	5.207	547	1.016	480	154	178	292	639	3.307	-6	8.520
SARDEGNA	963	1.125	34	2.122	187	339	113	48	61	83	95	926	-2	3.050
TOTALE	33.340	36.132	887	70.359	6.364	11.005	4.111	1.999	1.846	6.002	8.939	40.265	-200	110.824

Fonte : Ministero della salute

Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), 4° trimestre RGSEP maggio 2010

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.3.2A
(in milioni di euro)

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA - ESERCIZIO 2008 -

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi interregionale e verso B. Gesù e Smom	Mobilità verso Babin Gesù e Smom	TOTALE COSTI * con Mobilità verso B. Gesù e Smom ma senza Saldi Mobilità interregionale
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variazioni delle rimanenze	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmacologica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protettiva	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati			
PIEMONTE	2.552	2.819	37	5.408	442	808	248	151	204	473	537	2.863	8.271	0	8.271
V. AOSTA	99	113	1	213	13	21	2	5	3	7	1	51	265	0	265
LOMBARDIA	4.708	4.870	58	9.636	837	1.574	734	263	208	1.488	2.232	7.336	16.972	1	16.973
PA BOLZANO	305	519	7	830	49	60	5	6	33	110	22	286	1.116	0	1.116
PA TRENTO	281	378	1	660	54	77	15	3	19	134	52	353	1.014	0	1.014
VENETO	2.783	2.681	76	5.539	488	745	334	33	127	814	557	3.098	8.638	0	8.638
FRUIOLI	870	888	21	1.780	117	225	42	54	53	36	58	585	2.365	0	2.365
LIGURIA	1.039	1.133	6	2.178	150	335	55	91	43	158	216	1.048	3.226	0	3.226
E. ROMAGNA	2.685	2.858	27	5.569	450	728	148	9	110	569	570	2.584	8.153	0	8.154
TOSCANA	2.532	2.465	50	5.048	378	632	131	78	63	330	217	1.830	6.877	1	6.878
UMBRIA	557	588	10	1.155	86	162	14	8	37	77	40	424	1.579	7	1.585
MARCHE	929	971	13	1.912	163	293	40	64	27	88	94	768	2.680	2	2.682
LAZIO	3.166	3.024	130	6.320	539	1.252	497	264	224	430	1.595	4.801	11.121	116	11.237
ABRUZZO	774	777	38	1.589	151	267	46	81	29	87	138	799	2.389	4	2.393
MOLISE	188	208	10	406	46	64	26	18	7	16	73	250	657	2	658
CAMPANIA	3.052	3.188	271	6.511	634	1.115	637	279	174	132	735	3.706	10.217	16	10.234
PUGLIA	1.976	2.078	272	4.327	456	855	229	239	118	209	760	2.866	7.193	8	7.201
BASILICATA	309	379	9	696	82	114	26	51	21	28	6	329	1.025	2	1.027
CALABRIA	786	1.258	70	2.114	225	488	114	70	68	99	234	1.299	3.413	6	3.420
SICILIA	1.980	2.980	77	5.037	531	1.073	479	151	177	292	641	3.343	8.380	5	8.385
SARDEGNA	900	1.090	60	2.051	177	336	91	53	63	74	98	891	2.941	2	2.943
TOTALE	32.472	35.264	1.244	68.980	6.068	11.226	3.912	1.970	1.807	5.651	8.876	39.511	108.493	173	108.666

Fonte : Ministero della salute

Dati del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS), 4° trimestre, RGSEP maggio 2010

TAVOLA 3.3.2B

I COSTI DEL SERVIZIO SANITARIO PER FUNZIONI DI SPESA - VARIAZIONI 2008 – 2009

	Assistenza erogata da enti a gestione diretta				Assistenza erogata da enti convenzionati o accreditati								TOTALE COSTI senza Saldi Mobilità interregionale e verso B. Gesù e Smom
	Beni e servizi	Personale	Costi Straordinari e Variazioni delle rimanenze	Totale da enti a gestione diretta	Medicina Generale	Farmaceutica	Specialistica	Riabilitativa	Integrativa e Protettiva	Altra Assistenza	Ospedaliera	Totale da enti convenzionati o accreditati	
PIEMONTE	3,0	3,6	-76,7	2,8	4,0	0,4	4,2	9,6	0,3	10,7	0,2	3,4	3,0
V. AOSTA	3,9	-0,8	-82,0	1,1	16,9	0,1	12,1	-0,3	0,7	5,3	27,1	6,1	2,1
LOMBARDIA	2,0	2,7	-68,7	2,0	8,0	-0,8	1,9	1,3	7,0	5,2	3,5	3,3	2,5
PA BOLZANO	2,1	4,7	180,1	5,1	5,1	1,3	4,5	1,7	7,4	-45,8	2,0	-15,4	-0,1
PA TRENTO	6,1	5,2	297,1	6,1	3,5	0,8	28,7	-1,5	6,6	0,5	2,8	2,8	5,0
VENETO	4,3	2,2	-10,2	3,1	6,4	0,8	3,0	5,9	8,1	3,3	3,6	3,4	3,2
FRIULI	3,5	6,6	-60,4	4,3	6,8	-1,4	12,8	6,0	-17,5	19,8	-2,0	1,7	3,7
LIGURIA	2,6	3,0	-99,7	2,5	4,3	-4,8	3,8	8,0	-1,3	9,6	6,4	2,7	2,6
E. ROMAGNA	2,7	2,3	182,1	3,4	7,3	-1,2	5,3	-2,8	2,8	8,4	2,7	3,8	3,5
TOSCANA	1,6	3,6	-28,2	2,3	2,8	-3,7	4,0	0,5	10,9	11,2	5,0	2,6	2,4
UMBRIA	4,9	2,0	-90,5	2,6	6,6	-3,3	8,7	7,1	8,3	7,4	1,6	2,7	2,7
MARCHE	3,6	5,6	26,3	4,8	5,4	-1,8	2,2	6,2	-16,8	18,4	6,4	3,4	4,4
LAZIO	2,4	0,9	-14,6	1,3	6,6	-6,6	14,0	-2,5	6,2	3,1	-6,8	-1,4	0,2
ABRUZZO	0,9	0,2	12,5	0,9	-0,9	-2,1	-0,9	-4,3	-9,3	7,0	5,8	0,1	0,6
MOLISE	3,1	2,8	-21,7	2,3	6,8	-1,9	18,4	-12,9	-34,4	22,1	3,3	3,2	2,7
CAMPANIA	-5,7	1,8	-9,5	-2,2	2,8	-0,5	5,4	1,9	-0,4	19,8	2,6	2,6	-0,4
PUGLIA	4,8	2,4	-76,0	-1,4	1,8	2,5	-0,3	3,2	0,4	12,3	0,3	2,2	0,0
BASILICATA	-2,6	3,9	-82,6	-0,1	3,2	0,4	-15,3	15,3	19,0	10,1	-17,9	3,8	1,2
CALABRIA	9,9	2,0	-33,0	3,8	3,6	-6,3	9,5	-19,1	-2,0	29,1	-0,6	0,1	2,3
SICILIA	8,7	-0,1	-0,4	3,4	3,1	-5,2	0,2	2,0	0,8	0,0	-0,3	-1,1	1,6
SARDEGNA	7,0	3,2	-42,9	3,5	6,1	0,8	24,2	-8,8	-2,7	12,3	-2,8	4,0	3,6
TOTALE	2,7	2,5	-28,7	2,0	4,9	-2,0	5,1	1,4	2,2	6,2	0,7	1,9	2,0

Fonte : elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero della salute

Tra gli acquisti di beni e servizi, un rilievo particolare ha la spesa di farmaci. Un terreno su cui è intervenuto il legislatore, introducendo un nuovo meccanismo di regolazione della spesa con il DL 159/2007.

Il provvedimento ha disposto che a decorrere dal 2008 l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale (che comprende, oltre alla convenzionata, al lordo dei ticket, anche la spesa per distribuzione diretta dei farmaci) non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Tale valore è stato ridotto per il 2009 al 13,6 per cento con il DL 39/09. Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN viene determinato annualmente dal Ministero della salute, sulla base del riparto (o della proposta di riparto) delle disponibilità finanziarie per il SSN. La riforma ha introdotto un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale. Il ripiano di eventuali sforamenti della spesa farmaceutica territoriale (a livello nazionale) è ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa. Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA elabora la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente

per ciascuna Regione. Le Regioni che, secondo tali stime, superano il limite sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un'ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata. La spesa farmaceutica ospedaliera al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale (il limite pre-vigente era fissato al 3 per cento per il 2007).

TAVOLA 3.3.3A

LA SPESA FARMACEUTICA 2009 - LA VERIFICA DEL RISPETTO DEI TETTI DI SPESA
(territoriale 13,6% e ospedaliera 2,4% del FSN)

	Spesa territoriale in % del FSN		Spesa ospedaliera in % del FSN
LAZIO	15,6	UMBRIA	6,0
PUGLIA	15,5	TOSCANA	5,1
SICILIA	15,4	VENETO	4,9
ABRUZZO	14,9	SARDEGNA	4,9
CALABRIA	14,3	FRIULI	4,5
SARDEGNA	14,1	MARCHE	4,3
MOLISE	14,0	CALABRIA	4,3
CAMPANIA	13,9	PIEMONTE	4,2
LIGURIA	13,5	PUGLIA	4,2
ITALIA	13,3	ITALIA	4,0
BASILICATA	13,3	E.ROMAGNA	3,9
UMBRIA	12,6	LIGURIA	3,8
PIEMONTE	12,5	LAZIO	3,8
E.ROMAGNA	12,4	BASILICATA	3,7
MARCHE	12,2	SICILIA	3,6
FRIULI	12,1	ABRUZZO	3,5
TOSCANA	12,1	CAMPANIA	3,5
VENETO	11,9	LOMBARDIA	3,3
LOMBARDIA	11,9	VALLE D'AOSTA	3,2
VALLE D'AOSTA	11,6	BOLZANO	3,1
TRENTO	11,1	TRENTO	2,7
BOLZANO	9,9	MOLISE	2,7

Fonte AIFA

TAVOLA 3.3.3B

LA SPESA FARMACEUTICA 2009 - LA VERIFICA DEL RISPETTO DEI TETTI DI SPESA
(territoriale 13,6% e ospedaliera 2,4% del FSN)

Regione	Spesa territoriale	Spesa ospedaliera in % del FSN	Totale
PIEMONTE	12,5	4,2	16,7
VALLE D'AOSTA	11,6	3,2	14,8
LOMBARDIA	11,9	3,3	15,2
BOLZANO	9,9	3,1	13,0
TRENTO	11,1	2,7	13,8
VENETO	11,9	4,9	16,8
FRIULI	12,1	4,5	16,6
LIGURIA	13,5	3,8	17,3
E.ROMAGNA	12,4	3,9	16,3
TOSCANA	12,1	5,1	17,2
UMBRIA	12,6	6,0	18,6
MARCHE	12,2	4,3	16,5
LAZIO	15,6	3,8	19,4
ABRUZZO	14,9	3,5	18,4
MOLISE	14,0	2,7	16,7
CAMPANIA	13,9	3,5	17,4
PUGLIA	15,5	4,2	19,7
BASILICATA	13,3	3,7	17,0
CALABRIA	14,3	4,3	18,6
SICILIA	15,4	3,6	19,0
SARDEGNA	14,1	4,9	19,0
ITALIA	13,3	4,0	17,3

Fonte AIFA

I dati relativi al 2009, consentono una prima valutazione del nuovo sistema in termini di contenimento della spesa.

TAVOLA 3.3.3C

LA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA (MILIONI DI EURO)

Regione	Spesa lorda			Compartecipazione				Spesa netta		
	2009	2008	09/08	2009	2008	09/08	% su lorda	2009	2008	09/08
PIEMONTE	947,0	919,9	2,9	53,5	46,6	14,9	5,7	830,3	824,1	0,7
V. AOSTA	23,6	22,7	4,0	0,7	0,4	54,9	3,0	21,5	21,2	1,6
LOMBARDIA	1.923,1	1.882,0	2,2	181,8	160,2	13,5	9,5	1.597,1	1.605,8	-0,5
BOLZANO	69,4	68,6	1,2	6,0	5,3	14,3	8,7	58,9	59,9	-1,6
TRENTO	85,0	83,0	2,4	2,3	1,4	62,3	2,7	77,4	77,3	0,1
VENETO	917,7	889,8	3,1	86,4	74,0	16,7	9,4	769,9	768,4	0,2
FRIULI V.G.	244,6	242,8	0,7	7,5	4,8	56,3	3,1	220,9	225,2	-1,9
LIGURIA	368,0	369,0	-0,3	19,4	15,8	22,9	5,3	325,3	334,6	-2,8
E. ROMAGNA	814,8	799,3	1,9	27,9	17,7	58,2	3,4	739,4	745,2	-0,8
TOSCANA	691,8	689,1	0,4	25,5	16,3	56,6	3,7	625,7	641,5	-2,5
UMBRIA	175,6	172,2	2,0	6,3	3,9	61,2	3,6	159,2	160,4	-0,8
MARCHE	323,4	317,4	1,9	11,4	7,0	62,3	3,5	292,1	295,1	-1,0
LAZIO	1.387,3	1.387,3	0,0	105,8	49,9	112,0	7,6	1.184,0	1.255,4	-5,7
ABRUZZO	304,7	298,5	2,1	20,8	11,7	78,1	6,8	264,5	271,5	-2,6
MOLISE	73,6	72,4	1,8	5,6	4,6	20,4	7,6	63,6	64,2	-0,9
CAMPANIA	1.276,2	1.256,3	1,6	71,7	53,6	33,9	5,6	1.118,0	1.134,7	-1,5
PUGLIA	1.002,6	959,9	4,5	44,2	37,0	19,7	4,4	889,0	870,2	2,2
BASILICATA	127,9	123,3	3,7	4,0	2,6	56,3	3,1	116,0	114,8	1,0
CALABRIA	533,0	534,5	-0,3	34,1	12,2	178,8	6,4	461,3	491,3	-6,1
SICILIA (*)	1.262,5	1.278,8	-1,3	134,6	117,3	14,7	10,7	1.040,1	1.088,6	-4,5
SARDEGNA	375,6	363,9	3,2	12,6	8,6	45,5	3,3	339,2	336,3	0,9
ITALIA	12.927,7	12.730,7	1,5	862,2	650,9	32,5	6,7	11.193,4	11.385,7	-1,7

Fonte: elaborazioni su dati Agenas

La spesa farmaceutica territoriale risulta nel complesso contenuta nei livelli previsti. Superano il limite del 13,6 per cento le Regioni con Piani di rientro (ad eccezione della Liguria) e la Puglia. E' la spesa ospedaliera a presentare andamenti che travalicano in tutte le regioni gli obiettivi attribuiti, seppur per importi molto differenziati. Rispetto al valore obiettivo di 2,5 miliardi, la spesa ospedaliera ha raggiunto i 4,1 miliardi (al netto del pay-back), il 4 per cento del FSN contro il tetto previsto del 2,4 per cento. Superiori al doppio del limite previsto gli importi registrati in Umbria, Toscana, Sardegna e Veneto.

L'esame delle diverse componenti della spesa consente di evidenziare alcuni andamenti di rilievo:

- la spesa per farmaceutica convenzionata lorda è tornata a crescere (+1,5 per cento) con punte superiori al 3 per cento in alcune regioni (Puglia +4,5, Basilicata +3,7, Sardegna +3,2, Veneto +3,1);

- la compartecipazione alla spesa è cresciuta di oltre il 30 per cento in media (+20 per cento nel 2008), ma con punte particolarmente rilevanti nel Lazio (+112 per cento) e in Calabria (+178,8 per cento). La quota di spesa coperta da compartecipazioni cresce dal 5,4 al 6,7 per cento. Superiore alla media i valori in Sicilia (10,7 per cento), in Lombardia (9,5 per cento), Veneto (9,4 per cento), PA Bolzano (8,7 per cento), Lazio (7,6 per cento), Abruzzo (6,8 per cento) e Molise (7,6 per cento);

- la spesa netta per farmaceutica convenzionata flette in media del 1,7 per cento.

Solo in quattro regioni (Puglia, Basilicata, Valle d'Aosta e Sardegna) si registra un seppur limitato aumento; si riduce anche il valore medio pro capite della spesa (in termini di popolazione ponderata). Pur continuando a presentare importi superiori alla media, presentano una flessione le Regioni in Piano di rientro, mentre aumenta la divergenza nei casi di Puglia e

TAVOLA 3.3.3D

LA SPESA FARMACEUTICA CONVENZIONATA: ALCUNI VALORI PRO CAPITE 2008-09

(in euro)

Regione	Spesa lorda		Spesa netta		Compartecipazione	
	2009	2008	2009	2008	2009	2008
PIEMONTE	202,0	197,2	177,1	176,7	11,42	9,98
V. AOSTA	182,0	176,8	165,9	165,1	5,37	3,50
LOMBARDIA	197,6	195,3	164,1	166,6	18,68	16,62
BOLZANO	148,5	149,1	126,0	130,1	12,92	11,47
TRENTO	166,2	164,4	151,3	153,2	4,41	2,75
VENETO	189,1	185,4	158,6	160,1	17,80	15,42
FRIULI V.G.	185,8	185,7	167,8	172,2	5,67	3,65
LIGURIA	199,9	200,6	176,7	182,0	10,55	8,59
E. ROMAGNA	179,3	177,4	162,7	165,4	6,15	3,92
TOSCANA	174,8	175,2	158,1	163,1	6,44	4,14
UMBRIA	185,3	183,0	168,0	170,5	6,69	4,18
MARCHE	197,4	195,2	178,3	181,5	6,95	4,32
LAZIO	248,2	250,9	211,9	227,1	18,93	9,03
ABRUZZO	223,7	220,5	194,2	200,6	15,27	8,63
MOLISE	222,1	218,1	191,9	193,5	16,86	14,00
CAMPANIA	242,6	239,8	212,5	216,6	13,63	10,22
PUGLIA	257,8	248,2	228,6	225,0	11,37	9,56
BASILICATA	217,7	210,2	197,4	195,6	6,84	4,38
CALABRIA	275,1	276,6	238,1	254,2	17,62	6,34
SICILIA (*)	262,1	266,0	215,9	226,4	27,94	24,41
SARDEGNA	228,6	223,6	206,5	206,7	7,65	5,31
ITALIA	215,3	213,5	186,4	191,0	14,36	10,92

Fonte: elaborazioni su dati Agenas

Basilicata; la spesa territoriale si mantiene, come ricordato, nel complesso entro i valori obiettivo. Sono tuttavia 7 le regioni che presentano scostamenti: si tratta delle regioni con Piani di rientro (ad eccezione della Liguria), a cui si aggiungono Puglia e Calabria.

3.4. I risultati regionali. I Tavoli di monitoraggio

La valutazione dei risultati regionali nel 2009 contenuta nel paragrafo precedente è stata condotta guardando all'andamento rilevato nei costi e nei ricavi così come raccolti nel modello di contabilità economico utilizzato per l'esposizione dei dati contabili delle Aziende sanitarie. Tali dati rappresentano la base per la valutazione, in sede di monitoraggio, della rispondenza dei risultati aziendali agli obiettivi di controllo della spesa e di garanzia di copertura dei disavanzi regionali¹⁴.

Nelle tavole che seguono i risultati economici finora osservati sono esposti per dar modo di comprendere l'esito e la metodologia utilizzata per il controllo. Ad un esame complessivo degli esiti del monitoraggio (che quest'anno si è tenuto con le Regioni senza Piani di rientro il 16 marzo scorso e con quelle che hanno sottoscritto i Piani il 25 marzo) è dedicata la prima tavola riassuntiva.

¹⁴ I conti forniti dalle Regioni con i modelli CE del IV trimestre dell'anno sono vagliati ai Tavoli di verifica previsti dall'art. 1, comma 174, della legge n. 311/2004 e, per le Regioni che hanno in corso un Piano di rientro dal deficit sanitario, attraverso il monitoraggio specificamente previsto dall'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006.

Tavola 3.4.1

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO 2009: UNO SGUARDO COMPLESSIVO (milioni di euro)

	Risultati di esercizio	Rettifiche concordate con le regioni in sede di monitoraggio	Risultato di esercizio dopo le rettifiche	Risultati coperti con somme già incluse nel modello CE	Risultato 2009 senza coperture incluse nel Ce	Riporto disavanzi 2008	Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008	Coperture fiscali 2008	Altre coperture	Fondo transitor.	Risultato dopo la copertura
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)=(3)+(4)	(6)	(7)=(5)+(6)	(8)	(9)	(10)	(7)+(8)+(9)+(10)
PIEMONTE	17,1	0,0	17,1	399,3	-382,2		-382,2	399,3			17,1
V. AOSTA	-16,9	0,0	-16,9		-16,9		-16,9				-16,9
LOMBARDIA	29,6	0,0	29,6		29,6		29,6				29,6
PA BOLZANO	13,5	0,0	13,5		13,5		13,5				13,5
PA TRENTO	-8,7	0,0	-8,7		-8,7		-8,7				-8,7
VENETO	-101,5	0,0	-101,5	91,0	-192,5		-192,5	91,0			-101,5
FRIULI	9,0	0,3	9,2		9,2		9,2				9,2
LIGURIA	-97,7	0,0	-97,7		-97,7		-97,7	108,8		35,3	46,4
E. ROMAGNA	40,9	0,0	40,9	155,0	-114,1		-114,1	155,0			40,9
TOSCANA	14,1	0,3	14,3	2,0	12,3		12,3		2,0		14,3
UMBRIA	14,7	-4,4	10,4		10,4		10,4				10,4
MARCHE	15,3	-14,2	1,1		1,1		1,1				1,1
LAZIO	-1.374,5	0,0	-1.374,5		-1.374,5	-186,4	-1.560,8	797,5	125,0	264,3	-374,0
ABRUZZO	-49,0	17,1	-31,9		-31,9	-81,2	-113,1	51,0		73,1	11,0
MOLISE	-81,1	0,0	-81,1		-81,1	-29,7	-110,8	23,9		20,3	-66,5
CAMPANIA	-725,6	0,0	-725,6		-725,6	-223,6	-949,2	253,0		248,5	-447,7
PUGLIA	-282,3	0,0	-282,3	69,5	-351,8		-351,8		212,9		-138,9
BASILICATA	-21,8	0,0	-21,8		-21,8		-21,8		25,7		3,9
CALABRIA	-232,0	0,0	-232,0		-232,0	-893,2	-1.125,2				-1.125,2
SICILIA	-237,3	0,3	-237,1		-237,1		-237,1	193,1		98,5	54,5
SARDEGNA	-225,7	0,0	-225,7		-225,7	-75,7	-301,3		320,0		18,7
TOTALE	-3.299,9	-0,6	-3.300,5	716,8	-4.017,3	-1.489,7	-5.507,1	2.072,6	685,6	740,0	-2.008,9

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Sulla base delle correzioni concordate con le Regioni, il risultato di esercizio ha subito una variazione non significativa confermando un disavanzo di 3.300 milioni.

Più di rilievo le modifiche richieste per pervenire ad una evidenziazione del disavanzo effettivo rispetto alle somme destinate al finanziamento della spesa sanitaria nel 2009. Si tratta infatti, di tener conto delle correzioni dei risultati connesse all'individuazione, in via preventiva, nel bilancio delle Regioni, delle risorse da destinare a copertura della maggiore spesa rispetto al livello di finanziamento garantito dallo Stato. Si tratta nel complesso di circa 717 milioni, attivati da 5 regioni (Piemonte, Veneto, Emilia Romagna Toscana e Puglia). Il disavanzo che si sarebbe realizzato senza tali coperture scontate nei bilanci regionali, sale in questo modo ad oltre 4.017 milioni (3.915 milioni nell'esercizio 2008). Un risultato a cui guardare per valutare, anche in base al nuovo Patto della salute, il rilievo dello squilibrio regionale e l'opportunità di ricorrere ai Piani di rientro.

Per valutare, poi, il rilievo della correzione richiesta a copertura, al disavanzo così rettificato sono da aggiungere le perdite relative al 2008 e riportate al successivo esercizio. L'ammontare della correzione richiesta sale, quindi, a 5,5 miliardi.

L'esame dei risultati del monitoraggio evidenzia tre aspetti di rilievo:

- aumenta la difficoltà per le regioni di trovare adeguata copertura ai disavanzi. A conclusione del monitoraggio (e prima dell'utilizzo delle risorse Fas per la copertura di debiti

delle aziende sanitarie, reso possibile per le regioni con piani di rientro dalla finanziaria per il 2010) le somme non coperte risultavano pari a 1.839 milioni;

- le coperture individuate (3.498,2 milioni) si riducono di oltre il 16,4 per cento rispetto al 2008;

- muta anche la composizione delle coperture. Esse sono riconducibili per oltre il 59 per cento ad interventi fiscali autonomi o frutto dello sforzo fiscale previsto dai Piani di rientro (contro il 62,1 per cento del 2008); il 19,6 per cento fa riferimento a somme di bilancio riallocate (17,6 nel 2008) e il restante 21,2 per cento a quelle garantite dallo Stato, come il fondo transitorio per le Regioni con i Piani di rientro (20,3 nel 2008).

3.4.1. Le Regioni senza Piani di rientro

Guardando alle regioni non impegnate nei Piani di rientro, il risultato complessivo nel 2009 (non considerando le coperture scontate nei conti economici) presenta perdite per 1.012 milioni (somma che sale a 1.088 milioni se si contano le sole perdite) contro gli 890 milioni del 2008.

TAVOLA 3.4.1.1

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO: LE REGIONI NON IN PIANO DI RIENTRO

(milioni di euro)

	Risultato di esercizio dopo le rettifiche	Risultati coperti con somme già incluse nel modello CE	Risultato 2009 senza coperture incluse nel Ce	Coperture fiscali 2009	Altre coperture	Totale coperture	Risultato dopo la copertura
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)=(4)+(5)	(3)+(6)
PIEMONTE	17,1	399,3	-382,2	399,3		399,3	17,1
V. AOSTA	-16,9		-16,9			0,0	-16,9
LOMBARDIA	29,6		29,6			0,0	29,6
PA BOLZANO	13,5		13,5			0,0	13,5
PA TRENTO	-8,7		-8,7			0,0	-8,7
VENETO	-101,5	91,0	-192,5	91,0		91,0	-101,5
FRIULI	9,2		9,2			0,0	9,2
E. ROMAGNA	40,9	155,0	-114,1	155,0		155,0	40,9
TOSCANA	14,3	2,0	12,3		2,0	2,0	14,3
UMBRIA	10,4		10,4			0,0	10,4
MARCHE	1,1		1,1			0,0	1,1
PUGLIA	-282,3	69,5	-351,8		212,9	212,9	-138,9
BASILICATA	-21,8		-21,8		25,7	25,7	3,9
TOTALE	-295,1	716,8	-1.011,9	645,3	240,6	885,9	-126,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Degli 886 milioni di copertura, solo 645 sono da ricondurre a maggiori entrate già scontate nei CE, mentre 241 sono relative a risorse di bilancio. Per il 24 per cento delle perdite non è stata ancora individuata copertura.

Molto diverse le realtà regionali esaminate: il Piemonte, l'Emilia, il Veneto e la Puglia hanno previsto già in bilancio le risorse da destinare alla copertura di eccedenze di spesa in una certa misura "programmate". Per il Veneto e la Puglia, tuttavia, tali risorse aggiuntive non sono risultate sufficienti alla copertura del risultato di esercizio. Nel caso della Puglia, inoltre, la copertura già prevista in bilancio non è stata ammessa dal Tavolo di monitoraggio: le risorse

aggiuntive individuate non sono state sufficienti a consentire un'integrale copertura del disavanzo. Anche per il Veneto rimangono da coprire oltre 100 milioni

3.4.2. Le Regioni con Piani di rientro

Nel corso del 2009 è proseguito il processo di riequilibrio dei conti sanitari, avviato nel 2007 con la procedura di affiancamento gestionale da parte dei Ministeri della salute e dell'economia alle regioni Liguria, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Sicilia e Sardegna¹⁵ e la sottoscrizione da parte delle suddette Regioni dei Piani di rientro. Un processo che vede coinvolte le amministrazioni centrali nel complesso procedimento di verifica degli adempimenti, affidato ai Tavoli di monitoraggio e al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (istituito ai sensi degli artt. 9 e 12 dell'Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005)¹⁶¹⁷. In chiusura dell'esercizio, è stato sottoscritto il Piano di rientro della regione Calabria (17 dicembre 2009).

Nella tavola che segue sono riassunti i risultati del tavolo di monitoraggio. Nell'analisi si tiene conto anche dei rischi relativi a maggiori costi o minori entrate del 2009 emersi durante l'esame dei tavoli. Tali somme correggono i risultati con un peggioramento di circa 145 milioni.

La regione Liguria è l'unica, tra quelle che hanno sottoscritto i Piani di rientro, per la quale si può dire concluso il percorso previsto per il risanamento finanziario del comparto sanitario.

¹⁵ Per la Sardegna la definizione del Piano di rientro è ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001.

¹⁶ La definizione dei contenuti dei Piani di rientro e le modalità con le quali porre in atto l'affiancamento sono state definite con un documento metodologico da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e finanze, discusso e condiviso con le Regioni interessate. Il documento, approvato il 19 aprile 2007 dalle regioni che avevano sottoscritto gli Accordi, costituisce il riferimento per la programmazione, l'organizzazione e la gestione delle attività riferite ai Piani di rientro e avviate nell'ambito del SiVeAS presso il Ministero della salute.

Nel documento si individuano i provvedimenti che la Regione è tenuta a trasmettere per la preventiva approvazione da parte del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze. L'attività di monitoraggio trimestrale ed annuale dei Piani si realizza in tre fasi. Una fase di verifica e di valutazione dell'andamento generale del Piano in relazione alla programmazione regionale (con riferimento agli adempimenti previsti per l'adeguamento alle linee del Piano sanitario nazionale; verifica del mantenimento dei LEA; verifica dell'andamento degli accordi di programma di edilizia sanitaria; valutazione del raggiungimento di obiettivi di carattere economico-finanziario). Una fase di approvazione dei provvedimenti che devono essere adottati alle scadenze fissate dal Piano ed una di verifica di tutti gli altri provvedimenti da adottarsi da parte della Regione in attuazione degli adempimenti previsti dalla legge finanziaria 2007 alle scadenze fissate. La valutazione del Ministero della salute e del Ministero dell'economia e delle finanze, è basata su una apposita griglia di indicatori e sulla griglia del Comitato LEA. La verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi indicati nei Piani, rilevante ai fini della successiva erogazione delle risorse ad essi legate, avviene ordinariamente con *cadenza trimestrale*, sulla base della documentazione fornita dalle singole Regioni ai Ministeri della salute e dell'economia e finanze. Per la Sardegna, le sessioni di verifica hanno cadenza semestrale/annuale, come previsto nell'Accordo di sottoscrizione dei Piani di rientro (DGR n. 30/33 del 2 agosto 2007).

La verifica è effettuata in riferimento ai singoli obiettivi contenuti nei Piani di rientro: vengono verificati gli obiettivi operativi e gli interventi progettuali contenuti nel programma dei Piani, gli indicatori e le relative fonti di verifica. La valutazione riguarda anche la coerenza tra Piano di rientro e interventi relativi al Programma di investimenti in edilizia sanitaria. Tutti gli schemi dei provvedimenti deliberativi del programma di investimenti e degli accordi di programma già sottoscritti sono trasmessi per la preventiva approvazione. In caso di nuovi accordi di programma successivi all'adozione dei Piani di rientro, la Regione deve fornire tutti gli elementi necessari alla verifica di coerenza della proposta di accordo con gli obiettivi generali dei Piani.

¹⁷ Sul tema si è espressa anche la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato con deliberazione 22/09 avente ad oggetto la gestione delle risorse statali destinate alla riduzione strutturale del disavanzo del servizio sanitario nazionale

La Regione, in ordine alle scadenze previste per le verifiche trimestrali e la verifica annuale per l'anno 2009, ha sostanzialmente rispettato quanto previsto dal Piano di rientro, sia sotto il profilo dell'equilibrio economico e finanziario, che dell'adeguamento del SSR al quadro normativo nazionale ed al Patto per la salute. Il piano sociosanitario relativo alle reti di cura e di assistenza è stato considerato elemento cruciale dell'intera manovra di rientro e riorganizzazione della Regione.

TAVOLA 3.4.2.1

I RISULTATI DEL MONITORAGGIO: REGIONI CON PIANI DI RIENTRO

(milioni di euro)

Anno 2009	Risultato 2009 dopo le rettifiche	Riporto disavanzi 2008	Disavanzo 2009 comprensivo del riporto disavanzo 2008	Coperture fiscali da piano di rientro e cuneo fiscale (18/11/2009)	Altre coperture	Fondo transitorio 2009	Totale coperture	Rischi	Risultato dopo la copertura e con i rischi
	(1)	(2)	(3)=(1)+(2)	(4)	(5)	(6)	(7)=(4)+(5)+(6)	(8)	(9)=(3)+(7)+(8)
LIGURIA	-97,7		-97,7	108,8		35,3	144,1		46,4
LAZIO	-1.374,5	-186,4	-1.560,8	797,5	125,0	264,3	1.186,8	-47,0	-421,0
ABRUZZO	-31,9	-81,2	-113,1	51,9		73,1	124,9	-5,0	6,8
MOLISE	-81,1	-29,7	-110,8	23,9		20,3	44,3	-2,5	-69,0
CAMPANIA	-725,6	-223,6	-949,2	253,0		248,5	501,5	-50,0	-497,7
SICILIA	-237,1		-237,1	193,1		98,5	291,6	-28,3	26,2
SARDEGNA	-225,7	-75,7	-301,3		320,0		320,0		18,7
TOTALE	-2.773,4	-596,6	-3.370,0	1.428,2	445,0	740,0	2.613,2	-132,8	-889,6
CALABRIA	-232,0	-893,2	-1.125,2					-11,5	-1.136,7

Fonte elaborazioni Corte dei Conti su dati Ministero della salute

Alla verifica per l'anno 2009, la Regione è risultata adempiente: il disavanzo relativo a tale esercizio, pari a 97,7 milioni, è risultato coperto grazie alle maggiori entrate attivate dalla Regione e alle risorse assicurate con il fondo transitorio. La copertura presenta un'eccedenza di 46,4 milioni.

Nel corso della verifica infraannuale del 26 ottobre 2009, valutate positivamente le prime tre verifiche trimestrali dell'anno, la Regione è stata autorizzata a procedere all'abbassamento delle aliquote fiscali relative all'anno di imposta 2009 (secondo quanto previsto dal disegno di legge regionale 155/2009). La riduzione era stata subordinata alla valutazione positiva del nuovo piano di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera, e della ulteriore documentazione sull'assistenza domiciliare e residenziale, oltre che alla definizione da parte del Dipartimento delle Finanze della stima del gettito derivante dalla manovra fiscale regionale rivista per tenere conto del nuovo quadro macroeconomico.

La regione ha potuto accedere alle quote premiali del 3 per cento fatta eccezione per quella per l'anno 2008 per cui permangono ritardi. Per quanto riguarda il 2009, sia il fondo di accompagnamento che la quota premiale potranno essere erogate solo subordinatamente alla verifica positiva della chiusura definitiva del Piano di rientro.

Nel corso del 2009, con delibera del Consiglio dei Ministri del 28 luglio è stato nominato commissario ad acta per l'attuazione del Piano di rientro il Presidente della regione Campania; ad esso è stato successivamente affiancato (15 ottobre 2009) un sub commissario. L'esame compiuto dal Tavolo e dal Comitato aveva fatto rilevare elementi di criticità sull'affidabilità dei dati contabili. L'inadeguatezza delle procedure amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati aveva portato ad accertare che, a fronte dell'avanzo dichiarato dalla Regione al IV trimestre 2008, un disavanzo di 237 milioni (in seguito ridimensionato a 223,6 milioni).

Risultati riconducibili ai ritardi nel processo di centralizzazione degli acquisti, alle difficoltà di mantenimento degli obiettivi in materia di gestione del personale, al mancato avvio

della razionalizzazione della rete ospedaliera, alle persistenti difficoltà in materia di rapporto con gli erogatori privati accreditati ed al correlato contenzioso, nonché all'eccessiva spesa farmaceutica ospedaliera. Queste sono state le principali aree di intervento del mandato commissariale.

Le verifiche periodiche durante l'esercizio hanno consentito di verificare il solo parziale rispetto delle condizioni poste per il recupero dei ritardi accumulati e per la corrispondente corresponsione dei 683,3 milioni spettanti alla regione fino al 2007.

In sede di verifica annuale, la perdita accertata è stata pari a 735,6 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite relative all'esercizio 2008 per 223,6 milioni. Il tavolo di monitoraggio ha accertato coperture per 501,5 milioni. Il disavanzo non coperto ammonta a 447,7 milioni, somma che cresce di ulteriori 50 milioni per i rischi individuati in fase di verifica. Per i 497,7 milioni rimasti da coprire, in mancanza di altre misure, per la Regione scatterebbe in via automatica l'innalzamento delle aliquote fiscali.

Per la regione Sicilia, la verifica annuale 2008 aveva fatto emergere ritardi significativi nel riordino della rete ospedaliera (non compiutamente definita), nella riorganizzazione delle strutture aziendali, nella definizione dei rapporti con le università, nella riorganizzazione e razionalizzazione del sistema delle emergenze e nella definizione degli accordi contrattuali con gli operatori privati con i quali risultava un elevato contenzioso.

La definizione, nel corso dell'esercizio, di parte dei provvedimenti previsti nel Piano ha fatto ritenere parzialmente superati i presupposti per l'avvio della procedura di cui all'articolo 4 del decreto legge 159/2007 (commissariamento) e condotto, ad inizio del 2010, alla corresponsione alla regione di 324 milioni relativi a competenze fino al 2007. I restanti 739 milioni sono stati subordinati alla dimostrazione, in sede di verifica annuale, dell'effettiva riorganizzazione ospedaliera e territoriale, alla riorganizzazione del servizio di emergenza, alla sottoscrizione di protocolli di intesa con le università e all'effettivo completamento dei nuovi procedimenti amministrativi e contabili.

Il disavanzo per il 2009 è risultato pari a 237,1 milioni. Le coperture attivate (193,1 milioni e il fondo transitorio 98,5 milioni) hanno consentito di chiudere l'esercizio con una eccedenza di 54,5 milioni. Un surplus ridimensionato a 26,2 milioni considerando i rischi di maggiori costi o minori ricavi per oltre 28 milioni individuati in corso di verifica.

Per la Regione Molise, nel 2009 si è proceduto alla nomina del Presidente pro tempore della regione quale Commissario ad acta per l'attuazione del Piano (a cui è stato affiancato in ottobre un sub commissario). Nel corso della verifica annuale 2008 e nella successiva verifica del giugno 2009, Tavolo e Comitato avevano constatato il permanere di criticità e di inadeguatezze nella realizzazione del Piano, tali da confermare la situazione già manifestatisi nel corso del 2008. Era stata contestata una situazione di inaffidabilità dei dati, generata a sua volta da una situazione di non adeguatezza delle procedure amministrativo-contabili e di integrazione e controllo dei dati. La gestione si era chiusa con un disavanzo di 80,5 milioni rideterminato in 89,6 milioni, per parte del quale non si erano individuate adeguate coperture.

I punti prioritari della gestione commissariale sono stati individuati nella implementazione di corretti procedimenti contabili, nel riassetto della rete ospedaliera e territoriale con conseguente dismissione o riconversione o revoca degli accreditamenti ai privati per quelle strutture non in grado di assicurare adeguati profili di efficienza ed efficacia, nella ridefinizione dei contratti con gli erogatori privati accreditati, nella razionalizzazione e nel contenimento della spesa di personale, nel completamento del processo di razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi, nella razionalizzazione della spesa farmaceutica convenzionata e ospedaliera, nella programmazione del fabbisogno di prestazioni sanitarie, nel completamento della rete laboratoristica e di assistenza specialistica, nel completamento del riassetto organizzativo e nella definizione di un adeguato sistema di monitoraggio e controllo delle prestazioni.

Nell'anno non è stato possibile per i tavoli di monitoraggio riconoscere la corresponsione delle somme relative ad esercizi fino al 2007: le condizioni a cui erano subordinati, in quote, i pagamenti non sono risultate rispettate.

L'esercizio si è chiuso con una perdita di 81 milioni, a cui vanno ad aggiungersi le perdite riportate dall'esercizio 2008 (29,7 milioni). Le entrate aggiuntive già previste dal Piano e il fondo transitorio consentono solo una copertura parziale del disavanzo (44,3 milioni). Resta da trovare copertura per 66,5 milioni e per gli ulteriori 2,5 relativi a rischi emersi nell'esame dei risultati al tavolo di monitoraggio.

Per il Lazio, l'esercizio 2008 aveva evidenziato una perdita di 1.682 milioni, coperta da entrate fiscali da Piano per circa 956 milioni, da maggiori entrate 2007 (142 milioni), da altre risorse di bilancio per 264 milioni e dalla quota del fondo transitorio (321 milioni).

L'esame condotto dal Tavolo di monitoraggio aveva avuto esito positivo. Pur facendo registrare ancora ritardi e presentando ancora elementi di criticità (mancavano indicazioni per la riconduzione dei posti letto di riabilitazione ospedaliera e di lungodegenza post acuzie agli obiettivi del Piano di rientro), il processo di riforma era risultato avviato e la gestione Commissariale aveva recuperato i ritardi accumulati fino al primo semestre 2008.

Con decreti commissariali era stato dato seguito agli impegni assunti con il Piano di rientro in tema di riorganizzazione della rete ospedaliera, rispettando lo standard nazionale di posti letto (in tal senso particolare rilevanza aveva assunto la cessazione dell'attività ospedaliera del presidio San Giacomo). Nei primi mesi del 2009 erano stati meglio definiti i tetti di spesa per gli erogatori privati, superando i limiti (in termini di rischio di contenzioso) rilevati nelle delibere emanate per il 2008 e che non erano state validate dai Ministeri. Le misure per la distribuzione diretta e la modifica della quota di compartecipazione alla spesa farmaceutica stavano producendo, infine, effetti positivi in termini di contenimento della spesa.

Sul fronte della razionalizzazione e del contenimento della spesa per il personale sanitario permanevano alcune criticità con riferimento a disallineamenti delle quantificazioni degli effetti economici connessi alle operazioni messe in atto dalla Regione (blocco del *turn-over*, rideterminazione dei fondi per la contrattazione integrativa aziendale e diminuzione delle posizioni organizzative e di coordinamento) con le stime svolte dai Ministeri¹⁸.

A fronte di una manovra necessaria per l'anno 2009 pari a 1.007 milioni, Tavolo e Comitato stimavano quale effetto immediato dei decreti commissariali già adottati un importo di pari a 694 milioni, il 69 per cento della manovra necessaria. Avevano, pertanto, valutato che, ai fini dell'attuazione delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 2, del decreto-legge 154/2008 in materia di erogazione di spettanze residue regionali e tenuto conto che le spettanze residue della Regione Lazio, cumulativamente considerate fino all'esercizio 2008, ammontavano a 1.690 milioni, potesse essere erogata la quota spettante nella misura del 69 per cento. Tale erogazione restava comunque subordinata alla sospensione, da parte del Commissario, della disposizione normativa concernente l'istituzione degli ospedali di montagna, che era considerata gravemente in contrasto con la riorganizzazione regionale della rete ospedaliera¹⁹. E' stata disposta quindi l'erogazione di 828 milioni, subordinando la restante quota di 337 milioni alla verifica positiva degli atti che ancora presentavano criticità.

Le verifiche attuate nel corso del 2009 hanno evidenziato l'emergere di un ulteriore disavanzo dell'esercizio 2008 non coperto per 186,4 milioni e ritardi nell'attuazione del Piano per quanto riguarda la definitiva razionalizzazione della rete ospedaliera (sul fronte del personale e degli acquisti di farmaci ospedalieri), non risultavano, inoltre, non attuati gli interventi sulla spesa farmaceutica convenzionata che, pur in flessione, si manteneva su livelli

¹⁸ Particolare criticità deriva, inoltre, dalle operazioni attivate dalla Regione di verifica dei fondi definiti dalle Aziende per la contrattazione integrativa che, per effetto di una non corretta applicazione delle norme contrattuali, risultano nella maggior parte sovrastimati e costituiscono un onere aggiuntivo di spesa gravante sui bilanci aziendali.

¹⁹ L'importo non comprende le spettanze residue degli esercizi 2006 e 2007 per i quali la regione presenta inadempienze.

elevati, sul personale e sugli acquisti di beni e servizi. Ritardi che non consentivano la corresponsione dei residui 337 milioni.

Le verifiche attuate a fine anno hanno consentito di rilevare miglioramenti nello stato di attuazione del Piano e nella produzione documentale (sono stati individuate coperture per i disavanzi 2008 e 2009, è stato predisposto il programma operativo per l'anno 2010 e il decreto sul blocco del *turn-over* ed è stata prodotta la documentazione che ha permesso di superare gli adempimenti 2006 e, parzialmente, quelli 2007); ciò ha permesso di pervenire ad una parziale erogazione (250 milioni) dei 1735 milioni spettanti alla regione a tutto l'anno 2008.

In sede di verifica annuale (marzo 2010) è stato accertato un disavanzo per l'esercizio 2009 di 1.374,5 milioni, cui devono aggiungersi perdite riportate per 186,4 milioni. Le coperture individuate sono pari a 1.186,8 milioni, mentre rimangono da coprire 421 milioni comprensivi dei rischi di maggiori costi o di minori ricavi, per 47 milioni individuati dal monitoraggio. Per questi, la regione potrebbe dover ricorrere l'innalzamento delle aliquote fiscali oltre il massimo.

La verifica annuale 2008 della Regione Abruzzo era risultata negativa per le forti criticità e il grave ritardo sull'attuazione degli obiettivi definiti con il Piano di rientro. In particolare, Tavolo e Comitato aveva ritenuto che persistessero le problematiche nel riassetto della articolazione organizzativa dei distretti, nonché nel potenziamento e regolazione dell'emergenza territoriale, nel processo relativo all'autorizzazione ed accreditamento istituzionale, nel mantenimento degli obiettivi in materia di gestione del personale, nonché nel rapporto con gli erogatori privati accreditati che aveva generato un rilevante contenzioso. Ulteriori criticità riguardavano la medicina convenzionata di base e il rafforzamento della struttura amministrativa ed implementazione dei processi amministrativi, nonché la farmaceutica convenzionata anche se erano state introdotte specifiche misure di partecipazione alla spesa.

Per quanto attiene agli aspetti economico-finanziari, sussisteva ancora una situazione di mancato ripristino delle somme distratte dalla Regione dal fondo sanitario per destinarle a spese extrasanitarie e di mancato recupero crediti (con conseguente mancata copertura delle perdite registrate fino al 31 dicembre 2007) per complessivi 182,9 milioni.

Nel corso del 2009 la Regione ha proceduto alla riorganizzazione delle aziende sanitarie (legge regionale 17/2009). Nel dicembre 2009 sono stati riquantificate le somme da ripristinare di quanto sottratto al finanziamento del SSR (37,1 milioni) e accertato un disavanzo 2008 non coperto di 4,8 milioni. Nella stessa riunione Tavolo e Comitato hanno specificato gli adempimenti richiesti alla regione per la corresponsione (in quote) dei 265 milioni spettanti fino al 2008 (ex articolo 1 comma 2 del DL.154/2008). In sede di verifica annuale, è stata ritenuta erogabile solo una quota di tali risorse, pari complessivamente a 34 milioni.

Il monitoraggio annuale ha portato ad individuare un disavanzo 2009 di 31,9 milioni, che salgono a 113,1 considerando il riporto delle maggiori perdite 2008. Le risorse fiscali da piano di rientro e il fondo transitorio consentono di coprire l'importo, producendo un avanzo di poco meno di 12 milioni. Anche in questo caso l'emergere di rischi ulteriori nei conti ha portato a rivedere in diminuzione il risultato 2009 a 6,8 milioni.

Come si diceva in precedenza sul finire dell'esercizio (17 dicembre 2009) si è pervenuti alla definizione del Piano di rientro per la regione Calabria. Solo in quella data si può dire concluso, quindi, il lungo processo di definizione dell'accordo, avviato nel gennaio 2008 con una prima proposta di Piano di rientro e riorganizzazione del Servizio Sanitario Regionale che era stata rigettata proprio per significativi disallineamenti nei dati contabili utilizzati come base del Piano.

Anche l'esercizio 2009 si chiude per la Regione con una forte perdita 232 milioni (159,7 nel 2008) cui si aggiungono ulteriori 893,2 milioni per le perdite da riportare di esercizi precedenti e rischi per maggiori costi di 11,5. Le perdite a cui dare copertura sono di poco inferiori ai 1.137 milioni.

3.4.3. Le regioni in disavanzo strutturale: andamenti tendenziali, obiettivi programmatici e risultati. Prime valutazioni a partire dai consuntivi CE

Con l'esercizio 2009 si conclude un primo triennio di gestione dei Piani di rientro. Nelle regioni in disavanzo strutturale che hanno predisposto i Piani di rientro, il confronto tra profili programmatici, misure introdotte e risultati ottenuti consente prime valutazioni sulla funzionalità dei Piani e sulla credibilità delle misure programmate, passo indispensabile per le scelte che dovranno essere assunte nell'immediato futuro. Nella tavola che segue sono posti a confronto pertanto per regione i dati relativi ai quadri tendenziali e programmatici contenuti nei Piani con i risultati emersi a consuntivo. Per una valutazione necessariamente semplificata degli andamenti regionali si sono distinti i costi relativi alla gestione diretta (comprensivi dei saldi della gestione straordinaria ed intramoenia) da quelli dell'assistenza convenzionata ed accreditata²⁰. Dal lato dei ricavi oltre al finanziamento indistinto e vincolato sono stati raccolti in una unica voce gli ulteriori finanziamenti, i ricavi e i proventi diversi.

Ad una prima lettura emerge con nettezza la differente posizione delle regioni.

Per la Liguria i dati di consuntivo confermano il risultato positivo emerso dal Tavolo di monitoraggio. Non mancano, tuttavia, andamenti che richiederanno una particolare attenzione. Determinante nella riduzione dei disavanzi è stata la forte flessione dei costi diretti, pressoché in linea con gli importi programmati. Il risultato è legato al calo degli accantonamenti, solo in parte dovuto al rinnovo dei contratti di lavoro. A ciò si aggiunge una forte crescita degli acquisti di beni, principalmente per la farmaceutica ospedaliera, che accentua un andamento già presente nei precedenti esercizi. Le riduzioni di spesa, superiori al programmato, per la farmaceutica convenzionata, per la specialistica e la riabilitativa privata sono compensate dall'incremento dell'altra assistenza da privato. Entrate diverse (ulteriori trasferimenti, ricavi e proventi diversi) superiori al previsto hanno consentito, tuttavia, di controbilanciare questi limitati scostamenti nei costi dell'assistenza diretta.

Nel Lazio il contenimento del disavanzo è stato solo limitato. Non si sono realizzati i risparmi relativi alla gestione diretta. I costi nel 2009 sono superiori agli stessi dati tendenziali: forti differenze rispetto al dato programmatico emergono nella gestione del personale, negli acquisti di beni (superiore al previsto di oltre 161 milioni, per la quasi totalità riguardanti la maggior spesa farmaceutica ospedaliera), negli accantonamenti e negli oneri finanziari. Tali eccedenze di spesa sono state solo in parte compensate dai migliori risultati ottenuti nella gestione dei servizi appaltati. Pur inferiori ai valori tendenziali, i costi dell'assistenza convenzionata risultano ancora lontani dagli obiettivi programmati. Questo è vero soprattutto nella specialistica (+24 per cento rispetto all'importo previsto nel Piano) e nella protesica (+31,8 per cento). Nell'assistenza ospedaliera da privato nel 2009 il costo è superiore del 10 per cento rispetto all'obiettivo, con uno scostamento, tuttavia, inferiore a quello registrato nel 2008 (+18 per cento). Di limitato sollievo risulta un'andamento delle entrate migliore del previsto.

²⁰ Nei costi diretti sono ricompresi i servizi appaltati. Nella tavola 14 pag 167 e seguenti del Rapporto di coordinamento della finanza pubblica – maggio 2010, tali costi erano invece ricompresi tra quelli acquistati dall'esterno insieme ai servizi per l'assistenza convenzionata ed accreditata.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.4.3.1

REGIONI CON PIANO DI RIENTRO - OBIETTIVI E RISULTATI - ANNO 2009

								(milioni euro)
	Costi assistenza gestione diretta	Costi assistenza convenzionata e accreditata	Totale costi	Finanziamento indistinto e vincolato (CIPE)	Ulteriori finanziamenti, proventi e ricavi	Totale ricavi	Risultato al netto mobilità	RISULTATO DA TAVOLO
LIGURIA								
Tendenziale	2.303	1.160	3.463	3.026	73	3.099	-363	-363
Programmatico	2.165	1.083	3.249	3.026	92	3.118	-130	-130
Consuntivo	2.193	1.077	3.269	3.037	153	3.190	-79	-98
Consuntivo/ Programmatico	1,3	-0,6	0,6	0,3	67,2	2,3	-39,1	-25,0
LAZIO								
Tendenziale	6.256	5.068	11.324	9.234	347	9.581	-1.743	-1.743
Programmatico	5.697	4.325	10.022	9.234	347	9.581	-441	-441
Consuntivo	6.376	4.735	11.112	9.310	382	9.692	-1.419	-1.374
Consuntivo/ Programmatico	11,9	9,5	10,9	0,8	10,2	1,2	222,0	211,8
ABRUZZO								
Tendenziale	1.448	921	2.369	2.213	45	2.258	-111	-111
Programmatico	1.471	824	2.295	2.213	57	2.270	-25	-25
Consuntivo	1.574	800	2.374	2.246	108	2.354	-19	-49
Consuntivo/ Programmatico	7,0	-2,9	3,4	1,5	89,4	3,7	-21,5	98,7
MOLISE								
Tendenziale	403	314	717	560	12	572	-145	-145
Programmatico	383	233	616	560	14	574	-42	-42
Consuntivo	409	259	667	555	12	566	-101	-81
Consuntivo/ Programmatico	6,8	10,9	8,3	-0,9	-16,4	-1,3	139,2	92,3
CAMPANIA								
Tendenziale	6.749	4.440	11.189	9.157	185	9.342	-1.848	-1.848
Programmatico	5.980	3.831	9.811	9.157	189	9.346	-465	-465
Consuntivo	6.264	3.833	10.097	9.491	170	9.661	-436	-726
Consuntivo/ Programmatico	4,8	0,0	2,9	3,6	-9,9	3,4	-6,3	55,9
SICILIA								
Tendenziale	5.158	3.675	8.832	7.927	127	8.055	-778	-778
Programmatico	4.948	3.449	8.397	8.109	219	8.328	-70	-70
Consuntivo	5.112	3.307	8.419	8.204	177	8.381	-38	-237
Consuntivo/ Programmatico	3,3	-4,1	0,3	1,2	-19,2	0,6	-45,8	241,0
SARDEGNA								
Tendenziale	2.038	947	2.985	2.746	71	2.816	-169	-169
Programmatico	1.815	890	2.705	2.746	71	2.816	111	111
Consuntivo	2.076	926	3.002	2.758	81	2.839	-164	-226
Consuntivo/ Programmatico	14,4	4,0	11,0	0,4	15,2	0,8	-247,5	-303,4

Fonte elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Nella regione Abruzzo il disavanzo dichiarato nel quadro tendenziale si è ridimensionato considerevolmente, pur non raggiungendo gli obiettivi di piano. Tale risultato è stato ottenuto grazie al taglio dei costi dell'assistenza convenzionata (superiore alle attese) e un aumento, anch'esso maggiore del programmato, delle altre entrate. Inferiori a quanto programmato sono i costi della specialistica, della riabilitativa e della stessa ospedaliera. Un taglio dei costi che ha "finanziato", tuttavia, un ulteriore aumento (oltre ai valori tendenziali) dell'assistenza diretta. Sono le spese di personale, gli acquisti di beni, gli interessi e gli accantonamenti diversi a presentare gli scostamenti più significativi. Il miglioramento nel risultato complessivo ha contato su entrate straordinarie connesse all'evento sismico di aprile 2009.

La correzione degli andamenti tendenziali nella regione Molise può dirsi realizzata a metà. Metà il taglio del disavanzo realizzato rispetto all'obiettivo, circa la metà il taglio dei costi della convenzionata che si è riusciti a conseguire rispetto a quanto programmato. I costi dell'assistenza diretta continuano invece a crescere: sono soprattutto gli acquisti di beni (e in principal modo la farmaceutica ospedaliera) a presentare, insieme agli accantonamenti di esercizio, le maggiori divergenze rispetto al programmato. I buoni risultati ottenuti nella riabilitativa, protesica e farmaceutica convenzionata consentono di compensare, almeno in parte, gli aumenti oltre l'obiettivo dell'assistenza specialistica e ospedaliera da privato. La riduzione rispetto al dato tendenziale è di rilievo, ma non sufficiente a veder conseguiti gli obiettivi programmatici. Incide sul risultato complessivo una seppur lieve riduzione delle entrate rispetto al previsto.

Per la Campania si può parlare di una correzione significativa del disavanzo, ma ancora insufficiente. Flettono sia i costi diretti che quelli per l'assistenza convenzionata ma, specie per i primi, l'obiettivo di contenimento sembra ancora lontano. I risultati superiori al previsto nella farmaceutica convenzionata e nella riabilitativa sono compensati da costi più alti nella specialistica, nella ospedaliera e nell'altra assistenza da privati. Nei costi diretti significative sono le differenze negli acquisti di beni, per la forte crescita dei costi per la farmaceutica ospedaliera, e nella spesa per interessi. Scostamenti più contenuti anche negli oneri per servizi appaltati. Superiori al programmatico sia le entrate per il finanziamento indistinto che le altre entrate.

La sanità siciliana sembra aver intrapreso un sentiero di riduzione del deficit. Per il momento, tuttavia, i dati di consuntivo segnalano una flessione superiore al previsto per i costi della convenzionata, mentre per quelli della gestione diretta ancora molto resta da fare. Anche in Sicilia i risultati sono frutto di andamenti contrastanti: nella convenzionata privata, le flessioni nella farmaceutica, nella ospedaliera e nella riabilitativa riescono a compensare le eccedenze di spesa nella specialistica e nell'altra assistenza privata. Per quanto riguarda l'assistenza diretta, sono superiori al programmato sia la spesa di personale che gli acquisti di beni e servizi. Elevato è lo scostamento registrato negli accantonamenti. I risultati in termini di entrate sono migliori delle attese.

La Sardegna è tra le regioni che al momento della sottoscrizione del piani di rientro godeva di una situazione economica relativamente migliore. L'esercizio 2009 si chiude con costi sui livelli del dato tendenziale, superiori di circa l'11 per cento al livello programmato. Nell'assistenza diretta eccedono il valore programmato i costi del personale (+ 6 per cento), per acquisti di beni (+20 per cento), per servizi (+13 per cento), per manutenzioni e riparazioni (+50 per cento). I costi dell'assistenza convenzionata sono superiori al valore obiettivo del 4 per cento. Anche in questo caso come risultante di andamenti differenziati: la flessione della farmaceutica, della medicina di base e della riabilitativa è più che compensata dagli sconfinamenti nella specialistica e protesica nonché nell'altra assistenza da privato. Nonostante un andamento delle altre entrate superiore al previsto, il disavanzo risulta in aumento anche rispetto allo stesso dato tendenziale.

3.5. Il ruolo dell'amministrazione centrale nella politica sanitaria**3.5.1. La missione "Tutela della salute": una lettura per programmi.**

La missione 20 "Tutela della salute" è suddivisa in 5 programmi, che costituiscono aggregati omogenei di attività, a cui vanno nel complesso stanziamenti per 1.286 milioni nel 2009. Come noto l'importo più consistente delle risorse destinate al finanziamento della sanità sono ricomprese nella missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" ed in particolare nel Programma "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria", iscritta nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Alle missioni "Infrastrutture pubbliche e logistica" e "Ricerca e innovazione" sono attribuite, invece, le somme destinate al sostegno dei progetti per l'edilizia e per la ricerca sanitaria.

TAV.3.5.1.1

LE RISORSE PER LA "TUTELA DELLA SALUTE: UN'ANALISI PER PROGRAMMI E CATEGORIE ECONOMICHE

	REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	CONSUMI INTERMEDI	IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	TRASFERIMENTI CORRENTI AD A. P.	TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	TOTALE
stanziamenti iniziali - in migliaia di euro										
Programma 1	58.632,2	29.830,5	3.871,2	62.499,8	460.799,9	19.583,9	90,9			635.308,4
Programma 2	32.099,4	30.576,7	1.775,9	4.167,5		30,5	36,3	0,0	0,0	68.686,3
Programma 3	6.495,4	10.321,1	503,6	69.704,7			18,8	0,0		87.043,6
Programma 4	6.469,7	857,5	490,0	37.133,3			34,8		82,0	45.067,3
Programma 5	3.953,7	391,4	275,1							4.620,2
Missione 20	107.650,5	71.977,1	6.915,8	173.505,3	460.799,9	19.614,4	180,8	0,0	82,0	840.725,9
composizione percentuale										
Programma 1	54,5	41,4	56,0	36,0	100,0	99,8	50,3		0,0	75,6
Programma 2	29,8	42,5	25,7	2,4	0,0	0,2	20,1		0,0	8,2
Programma 3	6,0	14,3	7,3	40,2	0,0	0,0	10,4		0,0	10,4
Programma 4	6,0	1,2	7,1	21,4	0,0	0,0	19,2		100,0	5,4
Programma 5	3,7	0,5	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0		0,0	0,5
Missione 20	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0		100,0	100,0
stanziamenti definitivi - in migliaia di euro										
Programma 1	61.238,6	304.134,4	3.996,0	66.101,4	519.070,4	19.521,5	340,8			974.403,1
Programma 2	34.650,1	49.804,3	1.809,1	4.150,0		30,5	301,3	0,0	4.135,8	94.881,1
Programma 3	6.822,3	14.637,5	525,8	71.397,9			48,8	56.058,3		149.490,6
Programma 4	6.622,4	14.404,9	500,2	37.524,6			49,7		81,9	59.183,7
Programma 5	3.953,7	3.890,9	275,1							8.119,8
Missione 20	113.287,1	386.871,9	7.106,3	179.173,9	519.070,4	19.552,0	740,6	56.058,3	4.217,7	1.286.078,3
composizione percentuale										
Programma 1	54,1	78,6	56,2	36,9	100,0	99,8	46,0	0,0	0,0	75,8
Programma 2	30,6	12,9	25,5	2,3	0,0	0,2	40,7	0,0	98,1	7,4
Programma 3	6,0	3,8	7,4	39,8	0,0	0,0	6,6	100,0	0,0	11,6
Programma 4	5,8	3,7	7,0	20,9	0,0	0,0	6,7	0,0	1,9	4,6
Programma 5	3,5	1,0	3,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6
Missione 20	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

La missione "Tutela della salute" è gestita in esclusiva dal Ministero della salute (e fino al 12 dicembre 2009, dal Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali), a cui va anche la gestione dei fondi per la ricerca e l'innovazione in campo sanitario ricomprese nei

programmi “Ricerca per il settore della sanità pubblica” e “Ricerca per il settore zoo profilattico”.

Nel caso delle infrastrutture, le risorse destinate alla sanità sono ricomprese nel programma “Opere pubbliche e infrastrutture” (all’interno della Missione Infrastrutture pubbliche e logistica) gestito dal Ministero delle infrastrutture. Pur rimanendo alla Salute il compito di monitoraggio sui progetti regionali, tale destinazione fa perdere di leggibilità e di unitarietà alla gestione.

Anche nel 2009 le somme destinate alla Tutela della salute (missione 20) sono riconducibili sostanzialmente a quattro categorie economiche, anche se ne muta significativamente il peso rispetto al 2008 : ai redditi da lavoro dipendente assorbono l’8,8 per cento degli stanziamenti (il 9,3 nel 2008), i consumi intermedi il 30,1 per cento (il 13,1 nel 2008) e i trasferimenti ad altre amministrazioni pubbliche il 13,9 per cento (il 22,1 nel 2008). Ai trasferimenti correnti a famiglie e organizzazioni sociali private vanno oltre il 40 per cento delle somme (52,3 per cento nello scorso esercizio).

Nel seguito si dà conto dell’attività svolta nell’anno basandosi sulla ripartizione della missione “Tutela della salute” per programmi, guardando al peso relativo delle risorse (anche in termini di stanziamenti definitivi di competenza), destinate a ciascun di essi e verificandone le caratteristiche in base alla disaggregazione per categorie economiche.

3.5.2. La Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana

Le priorità riferibili a tale programma riguardano gli interventi per la tutela igienico sanitaria degli ambienti di vita, del suolo e dell’aria, lo sviluppo e la definizione di linee strategiche per la prevenzione ed il controllo dei rischi sanitari. Particolare rilievo, non solo finanziario, hanno assunto le attività connesse alla gestione degli indennizzi a soggetti danneggiati a causa di vaccinazioni, trasfusioni o somministrazione di emoderivati. Sempre in tale ambito vanno collocate le attività volte al potenziamento del ruolo dell’Italia nel settore sanitario attraverso programmi di collaborazione bilaterale e il rafforzamento della presenza degli ospedali italiani nel mondo, nonché attraverso l’individuazione di un modello organizzativo di rapporti Stato – Regioni in materia di monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria in ambito internazionale.

Al programma vanno circa il 76 per cento degli stanziamenti complessivamente destinati alla missione “Tutela della salute”.

Di questi, nel 2009 oltre il 31 per cento è rappresentato da consumi intermedi. Si tratta in particolare delle somme destinate nell’esercizio all’acquisto dei vaccini per attività di profilassi internazionale (247,9 milioni) e degli oneri relativi al finanziamento del Centro nazionale per la prevenzione e il controllo delle malattie che opera in coordinamento con le strutture regionali (23,4 milioni).

I trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche ammontano nell’esercizio i 66,1 milioni, in forte flessione rispetto all’esercizio precedente (106 milioni). Di questi, 31,3 milioni sono stati destinati alla Croce rossa, 13,9 milioni alle regioni per il finanziamento della formazione e 3,3 milioni ai centri trapianti.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 3.5.2

PROGRAMMA 1 - PREVENZIONE, ASSISTENZA, INDIRIZZO E COORDINAMENTO
INTERNAZIONALE IN MATERIA SANITARIA UMANA

	Stanziamen. definitivo competenza	Stanziamen. definitivo di cassa	Impegni Totali	Pagato Totale
Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	61.239	70.959	65.418	65.768
CONSUMI INTERMEDI	304.134	385.427	301.677	131.967
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3.996	4.642	3.695	3.699
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	66.101	103.107	64.512	100.511
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	519.070	545.116	509.992	330.550
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	19.522	19.522	17.327	17.327
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	341	427	142	174
TOTALE	974.403	1.129.200	962.765	649.996
Composizione 2009				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6,3	6,3	6,8	10,1
CONSUMI INTERMEDI	31,2	34,1	31,3	20,3
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,4	0,4	0,4	0,6
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	6,8	9,1	6,7	15,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	53,3	48,3	53,0	50,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	2,0	1,7	1,8	2,7
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
Variazione 2009/2008				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	21,4	12,6	16,0	4,3
CONSUMI INTERMEDI	444,7	229,8	560,8	66,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	18,6	10,2	11,0	3,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-37,6	-11,6	-37,5	52,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	-3,9	-5,2	-4,7	-2,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	2,5	2,5	9,6	9,6
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	70,3	0,4	-29,0	-55,7
TOTALE	25,7	26,2	26,7	14,8

Il 53,3 per cento (519 milioni) delle risorse assegnate al programma sono trasferimenti a famiglie ed istituzioni private. Si tratta principalmente degli importi dovuti per gli indennizzi e i risarcimenti ai soggetti danneggiati da complicanze di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazioni di emoderivati e per le cause di risarcimento danni (344,7 milioni – capitoli 2401 – 2409), nonché dei rimborsi delle spese per cure all'estero (116,2 milioni) e delle spese per il personale navigante (45,9 milioni).

I trasferimenti all'estero (19,5 milioni) sono destinati prevalentemente al finanziamento dell'Organizzazione mondiale della sanità.

Sono riferiti a questo programma numerosi degli obiettivi strategici strutturali attribuiti con la Direttiva generale per l'anno 2009 riconducibili a tre filoni principali:

- gli interventi per le professioni sanitarie²¹;
- le iniziative di comunicazione, di prevenzione e gli accordi internazionali²²;
- le iniziative per la sicurezza alimentare²³.

Le professioni sanitarie

Nel programma sono ricomprese le attività di coordinamento e vigilanza sull'esercizio delle professioni sanitarie e sulle risorse umane del SSN^{24,25}. L'obiettivo generale è garantire l'omogeneità della qualità e quantità delle prestazioni rese nei diversi settori, sia nella formazione che nell'esercizio della libera professione all'interno delle strutture sanitarie.

E' continuata anche nel 2009 la revisione della disciplina normativa in tema di professioni sanitarie e l'elaborazione di un progetto di riforma e di un nuovo status giuridico dei docenti. Sono stati, inoltre, rivisti i criteri di determinazione dei fabbisogni regionali delle Scuole di Specializzazione²⁶.

In tema di Educazione Continua in Medicina (ECM) è proseguita l'attuazione di quanto previsto dall'articolo 2 comma 357 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale provvedimento ha disposto il trasferimento all'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali della gestione amministrativa del programma di ECM e dei compiti di supporto alla Commissione nazionale²⁷.

²¹ Si tratta in particolare del Miglioramento delle attività di formazione del personale del SSN (L.1), del Monitoraggio delle attività di telemedicina sul territorio nazionale (L.3), di Assicurare la continuità di cura nei diversi ambiti assistenziali (L.4), di Assicurare il regolare espletamento delle attività di supporto tecnico scientifico e amministrativo per il funzionamento del Consiglio superiore di sanità (L.6), di Assicurare il regolare espletamento dei compiti connessi alla partecipazione ai lavori del Sisac (L.7)

²² A questi filoni si riferiscono gli obiettivi operativi relativi allo "Sviluppo delle attività di cooperazione in ambito comunitario ed internazionale nel settore della ricerca in materia sanitaria (N.1)", a "Promuovere e sviluppare anche in un contesto internazionale, l'attuazione di percorsi territoriali di prevenzione" (N.1), a "Adottare iniziative finalizzate alla prevenzione, comunicazione e promozione della salute in un quadro di riferimento nazionale e internazionale" (N.2)

²³ A questa finalità sono da ricondurre gli obiettivi operativi di Ottimizzazione delle attività di coordinamento finalizzate alla tutela della salute alimentare (O.1), di Standardizzazione delle attività di valutazione del rischio finalizzate alla tutela della salute alimentare (O.3) e della Semplificazione e miglioramento delle procedure autorizzative di controllo nel settore dei Fitofarmaci (O.5)

²⁴ Tale attività ricomprende anche la vigilanza sugli Ordini e sui Collegi degli esercenti le professioni sanitarie, e attività di supporto per il funzionamento della Commissione centrale per le professioni sanitarie e la promozione della professionalità del personale operante nel SSN (riconoscimento dei titoli professionali dei cittadini comunitari ed extracomunitari appartenenti all'area delle professioni sanitarie: medici, farmacisti, veterinari, aree infermieristica, area della riabilitazione, area tecnica e area della prevenzione).

²⁵ Al riguardo si veda anche la deliberazione della Sezione Centrale di controllo di legittimità della Corte che nell'esaminare il conferimento ad un dirigente medico di un incarico professionale nell'ambito di un ufficio del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, ha affermato che non esiste un'equiparazione sostanziale tra i dirigenti delle professioni mediche e i dirigenti di II fascia dei ruoli dirigenziali di cui all'articolo 23 del Dlgs 165/2001. Di conseguenza poiché al personale di dirigenza di area I possono essere attribuiti esclusivamente incarichi di struttura semplice, di natura professionale anche di alta specializzazione, di consulenza, studio e ricerca, ispettivi di verifica e controllo, senza per questo essere equiparati ai dirigenti di seconda fascia, agli stessi non può essere attribuita la titolarità di uffici dirigenziali istituiti all'interno del Ministero.

²⁶ Sulla base di un set di indicatori da utilizzare per il riparto (popolazione residente; entità del Fondo Sanitario Nazionale indistinto assegnato a ciascuna Regione; presenza sul territorio delle Regioni di Atenei; offerta e capacità formativa degli Atenei medesimi) è stato definito un modello che consente di attribuire in modo oggettivo il parametro di riferimento per il riparto dei contratti per la formazione specialistica da assegnare alle singole Regioni. Ciò ha permesso di migliorare i criteri per il riparto dei contratti di formazione richiesti (si tratta di circa 5.000 contratti di formazione per anno nel triennio 2009/2011).

²⁷ La complessità e l'articolazione della gestione amministrativa dell'intero Sistema ECM ha reso necessaria la previsione di un periodo transitorio. A tal fine, nel mese di marzo 2009 è stata stipulata una convenzione fra il Ministero e l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, in base alla quale il Ministero ha assicurato il proprio supporto in termini di risorse umane, logistiche e strumentali.

Definito il nuovo Programma di ECM, è stato siglato l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome concernente "il nuovo sistema di formazione continua in medicina. Accreditamento dei Provider ECM, formazione a distanza, obiettivi formativi, valutazione della qualità del sistema formativo sanitario, attività formative realizzate all'estero, liberi professionisti."

E' continuato il monitoraggio della libera professione all'interno delle strutture sanitarie e dell'attività intramoenia. La Relazione annuale sugli esiti del monitoraggio, predisposta, con riferimento al 31 dicembre 2008, ha messo in evidenza la difficoltà da parte delle Regioni di ultimare nei tempi previsti gli interventi di ristrutturazione edilizia ammessi a finanziamento. Il termine è stato prorogato al 31 gennaio 2012.

Rinviando per un esame dei risultati dell'andamento degli investimenti in edilizia sanitaria all'ultimo paragrafo del capitolo (che aggiorna sugli andamenti al 31 dicembre 2009), l'analisi svolta ha consentito di rilevare come la maggioranza delle regioni (15) a fine 2008 aveva la necessità di acquisire spazi ambulatoriali esterni per l'esercizio delle attività intramoenia²⁸. Sette regioni avevano già attivato il servizio di prenotazione in tutte le aziende²⁹ mentre in 9 l'attivazione era ancora parziale³⁰. La spesa per prestazioni erogate in regime di intramoenia era cresciuta del 5% dal 2006 al 2008, passando da 1.148,8 milioni a 1.205,1 milioni di euro. I risultati erano tuttavia molto diversi per area territoriale.

Tutte le Regioni e le Province Autonome hanno definito i tempi massimi di attesa, ma 7 di esse non risultavano adempienti per quanto concerne la garanzia dell'allineamento dei tempi di erogazione delle prestazioni ai tempi medi di quelle rese in regime di libera professione (1 Regione è solo parzialmente adempiente). Una valutazione di sintesi del livello di adempimento regionale alle disposizioni previste dalla legge n. 120/2007, definita sulla base degli indicatori³¹ elaborati nella Relazione annuale sugli esiti del monitoraggio, consentiva di rilevare come solo 9 regioni presentavano positivi risultati nella maggioranza degli indicatori. Si tratta della Basilicata, Emilia, Friuli V.G., Lombardia, Marche, Puglia, Toscana, Umbria e Provincia di Trento.

Le iniziative di comunicazione

Nel 2009 le iniziative di comunicazione hanno riguardato i grandi temi di prevenzione, già individuati nel Piano Sanitario Nazionale 2006-2008.

Nell'esercizio sono stati realizzati due progetti: uno che verte sulla promozione dello screening dei tumori del collo dell'utero con la veicolazione di uno spot sul tema realizzato con l'Istituto superiore di sanità; un secondo (gestito con le Regioni) che riguarda l'individuazione, nel contesto dell'Unità di crisi sull'influenza A, di prodotti editoriali informativi per prevenire il manifestarsi della pandemia, con particolare riferimento alla campagna di vaccinazione.

E' stato predisposto il nuovo piano di comunicazione finalizzato a coordinare l'attività del Ministero con quella delle associazioni del volontariato, creando un punto di riferimento per il cittadino.

Sono state realizzate una serie di campagne di comunicazione ed eventi indirizzando l'attenzione, in particolare, sulla promozione degli stili di vita salutari nella popolazione in

²⁸ Si tratta di Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Sardegna, Toscana, Valle d'Aosta, Veneto.

²⁹ Si tratta di Basilicata, Emilia Romagna, Marche, Molise, Puglia, Toscana, P.A. Trento

³⁰ In Calabria hanno il servizio unico di prenotazione 5 su 11 aziende, in Campania (17/24), nel Lazio (4/20), in Liguria (8/12), in Lombardia (46/48), in Piemonte (11/23), in Sardegna (6/12), in Umbria (3/6), in Veneto (10/24)

³¹ (Indicatori Regionali: interventi di ristrutturazione edilizia / passaggio al regime ordinario dell'attività libero-professionale intramuraria/ conflitto di interessi - concorrenza sleale /tempi di attesa Indicatori Aziendali tempi di attesa/ governo aziendale della libera professione/ piano aziendale / contenuti e diffusione dei piani)

funzione della prevenzione delle malattie croniche, in linea con quanto già realizzato nei precedenti esercizi³².

E' proseguita l'attività di informazione al cittadino attraverso l'utilizzo di spazi sulle reti pubbliche, per mezzo di una convenzione con la RAI stipulata con fondi di esercizi finanziari precedenti (approfondimento informativo su temi di prevenzione e corretti stili di vita).

Più articolato è risultato l'impegno in due aree tematiche: la promozione della salute nei settori materno-infantile e dell'età evolutiva e quello connesso ai flussi migratori. Su entrambe le aree, sono state previste attività di studio del fenomeno o di sue caratteristiche specifiche, sperimentazioni di modelli gestionali e una fase di comunicazione.

Nel caso dell'Immigrazione e salute, il miglioramento dell'informazione sui fabbisogni è stato affrontato con un progetto affidato all'ISS, che ha l'obiettivo di definire lo stato di salute della popolazione straniera e di fornire una panoramica a livello nazionale e delle politiche regionali, nonché individuare buone prassi assistenziali con particolare attenzione alla fruibilità dei servizi. Il progetto Indagine Multiscopo sulle Famiglie "Condizione e integrazione sociale dei cittadini stranieri" che dovrebbe permettere di analizzare il legame tra condizione di salute, stili di vita e qualità della vita degli immigrati, l'accesso alle cure e ai servizi socio-sanitari, le differenze rispetto alla popolazione residente italiana, le difficoltà incontrate nel rapporto con i servizi sanitari. Il progetto, affidato all'Istat, dovrebbe coinvolgere i componenti di 12.000 famiglie con almeno uno straniero residente in Italia, per un confronto di indicatori tra italiani e stranieri³³.

Il progetto "Promozione della salute della popolazione immigrata"³⁴ realizzato dalla Regione Marche è stato, infine, alla base del progetto affidato all'Agenas dal CCM nel 2009, "La salute della popolazione immigrata: il monitoraggio dei Sistemi Sanitari Regionali", che punta sulla conoscenza dei bisogni di salute della popolazione immigrata attraverso un monitoraggio istituzionale e sistematico da parte dei SSR e del SSN nel suo insieme, al fine di individuare le priorità di intervento.

Per quanto riguarda le misure di assistenza socio sanitaria a favore degli immigrati³⁵, è stato finanziato con le risorse previste per l'anno 2008, un progetto in materia di integrazione socio-sanitaria, in collaborazione con l'Istituto Nazionale per la promozione della salute delle popolazioni migranti e per il contrasto delle malattie della povertà (INMP). Con tale Istituto il Ministero ha sottoscritto una convenzione per una durata complessiva di 18 mesi con l'obiettivo di valorizzare il processo di inclusione sociale degli immigrati, anche attraverso una politica di tutela della salute. I destinatari del progetto sono gli immigrati residenti in diverse

³² Nove le campagne di comunicazione che hanno riguardato la lotta contro il tabagismo, l'abuso di alcol tra i giovani (il 71% degli incidenti stradali derivanti da un alterato stato psicofisico del conducente è dovuto all'ebbrezza da alcol e coinvolgono spesso i giovani) e l'Aids (contrastare l'abbassamento dell'attenzione della popolazione italiana nei confronti del problema Aids); la prevenzione primaria e secondaria; la prevenzione dell'endometriosi (un problema che pur interessando tre milioni di persone in Italia), dell'infertilità e delle patologie cardiovascolari; l'abbandono degli animali d'affezione (risultano censiti circa 600 mila cani randagi); la sensibilizzazione alla donazione e al trapianto di organi, tessuti e cellule.

³³ Il quadro informativo potrà contare anche sui risultati della ricerca sull'assistenza alle donne straniere prevista nell'ambito del progetto "Percorso nascita – Promozione e valutazione della qualità dei modelli operativi" che si pone come obiettivo di stimare nella popolazione immigrata che affronta il percorso nascita i principali indicatori relativi ad esso, anche in confronto con un campione di cittadine italiane partorienti. Il progetto prevede la sperimentazione controllata dei progetti strategici descritti nel Progetto Obiettivo Materno Infantile del 2000 (POMI), al fine di acquisire elementi concreti di valutazione ed in particolare verificare l'impatto migliorativo sugli indicatori di salute relativi al percorso nascita, quando queste progettualità vengono applicate. Al POMI hanno aderito 12 Regioni ed il progetto è in corso in 20 Aziende Sanitarie Locali.

³⁴ Il progetto "Promozione della salute della popolazione immigrata" (Regione Marche), concluso, prevede l'individuazione e l'adozione di strumenti di analisi epidemiologica della domanda di salute della popolazione immigrata ai fini di individuare le priorità di intervento e l'adozione e l'implementazione, nell'ambito dei servizi territoriali, di modelli organizzativi sanitari regionali adeguati a garantire l'equità nell'accesso alla medicina di base e alle cure primarie.

³⁵ Sulla base della pregressa esperienza avviata negli anni 2001-2002 con l'Istituto S. Gallicano, che ha realizzato un sportello di consulenza e orientamento socio-sanitario degli immigrati che accedono al servizio di medicina preventiva delle migrazioni.

zone geografiche italiane e gli operatori presenti nei servizi socio-sanitari di 40 ASL italiane, rappresentative della presenza della popolazione immigrata in Italia.

Sul fronte della comunicazione con la popolazione migrante, sono state finanziate due associazioni ed è stata prevista la pubblicazione in 10 lingue di una guida utile per le famiglie immigrate. E' stato inoltre affidato alla CARITAS il progetto, recentemente concluso, "Accesso dei servizi sanitari ed educazione alla salute delle popolazioni Romi: sperimentazione di un modello di intervento attraverso la realizzazione e distribuzione di uno specifico opuscolo", che ha lo scopo di sperimentare una metodologia di intervento, applicabile in ogni realtà italiana, che permetta di avvicinare l'istituzione sanitaria pubblica alle comunità Rom e Sinti, attraverso la responsabilizzazione degli operatori sociosanitari nell'orientare al corretto uso dei servizi sanitari territoriali e nell'offerta di educazione alla salute. Nell'indagine sono state coinvolte le ASL di Roma, Firenze, Milano, Palermo, Messina e Trento.

Infine anche per l'anno 2009, ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 7 "Disposizioni concernenti la prevenzione ed il divieto delle pratiche di mutilazioni genitali femminili", sono stati ripartiti tra le Regioni e le Province Autonome, le somme stanziare (circa 2 milioni di euro per effetto della riduzione effettuata dal Ministero dell'economia sui 2,5 milioni precedentemente previsti) per l'attuazione dell'art. 4, concernente la formazione delle figure professionali sanitarie che operano con le comunità di immigrati provenienti da Paesi dove sono effettuate tali pratiche, per realizzare una attività di prevenzione, assistenza e riabilitazione delle donne e delle bambine già sottoposte a tali pratiche.

Sono, infine, continuate nell'esercizio le attività relative allo "Studio sulle cause di mortalità e morbidità materna e messa a punto di modelli di sorveglianza della mortalità materna" (100.000 euro) ha lo scopo di poter disporre di un reale dato di mortalità materna in Italia. Lo studio è in corso e la sua conclusione è prevista per settembre 2010.

Ad esso si aggiungono gli studi e le ricerche contro la sterilità e l'infertilità, affidati dal Ministero all'ISS o dallo stesso coordinati, con fondi previsti dall'art. 2 della legge 40/2004 (2,6 milioni di euro).

Le attività di prevenzione

Nell'anno 2009 il Ministero è stato impegnato nelle azioni di contrasto dell'emergenza sanitaria causata dalla temuta pandemia da nuovo virus influenzale A (H1N)1, anche in relazione all'obiettivo operativo "Implementazione e monitoraggio delle attività di preparazione e risposta ad una pandemia, con particolare riguardo alla scelta e all'approvvigionamento di presidi preventivi".

In relazione al susseguirsi delle comunicazioni e delle raccomandazioni dell'OMS sull'evoluzione della diffusione del nuovo virus influenzale, l'Italia ha messo in atto le misure previste dal Piano Nazionale di Preparazione aggiornato con la stesura del "Addendum al Piano Pandemico".

All'amministrazione è stato affidato il compito di assicurare ai cittadini adeguate scorte di farmaci antivirali e di vaccini, ai fini della riduzione della morbosità e mortalità della pandemia influenzale.

È stata pertanto condotta una valutazione della capacità produttiva di vaccini in ambito nazionale, che ha tenuto conto di diversi parametri utili a fronteggiare situazioni di emergenza e ha considerato gli aspetti relativi alla reperibilità, alla conservazione, alla biosicurezza della produzione vaccinale.

Sono stati considerati i possibili scenari di impatto di una pandemia, in base al tasso di attacco della malattia, per stimare il fabbisogno vaccinale ed è stata effettuata l'analisi comparativa tra capacità produttiva di vaccini a livello nazionale e fabbisogno vaccinale. Su

questa base il Ministero ha proceduto ad acquistare i vaccini considerati necessari per fronteggiare la temuta pandemia influenzale da virus A/H1N1.³⁶

Per quanto attiene al “Piano Nazionale della Prevenzione (PNP), il 25 marzo 2009 la Conferenza Stato Regioni ha approvato la proroga al 2009 del PNP esistente, mantenendone inalterati obiettivi, linee di intervento e modalità di certificazione e finanziamento, in vista dell’emanazione del nuovo Piano per il successivo triennio.

Nei primi mesi dell’anno è stato definito il nuovo documento di Piano. Oltre a considerare i programmi di prevenzione collettiva, finalizzati ad affrontare problematiche sanitarie sia con interventi rivolti alla persona (screening, vaccinazioni, educazione sanitaria), che agli ambienti di vita e di lavoro (controlli nel settore alimentare e delle acque potabili, prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali, ecc.), il nuovo Piano tenta una prima sistematizzazione dei programmi di prevenzione di patologia, al fine di ridurre, anche su questo versante, il carico di malattia.

Riguardo alla legge n. 194/78 è stato rafforzato il monitoraggio per arrivare alla sua completa attuazione. La relazione sullo stato di attuazione della legge riporta i dati raccolti dal sistema di sorveglianza epidemiologica delle Interruzioni volontarie di gravidanza (IVG) (Ministero, Istituto Superiore di Sanità e Regioni in collaborazione con l’ISTAT), relativi all’andamento generale del fenomeno, alle caratteristiche delle donne che fanno ricorso all’IVG, alle modalità di svolgimento dell’IVG. A decorrere dal gennaio 2010 è stato previsto il monitoraggio anche dell’IVG farmacologica, nonché la durata ed il tipo di ricovero ad esso connesso.

E’ stata presentare al Parlamento la relazione annuale sullo stato di attuazione della legge 40/2004. Per il monitoraggio della legge sono operanti presso il Ministero della Salute due Commissioni: una denominata “Osservatorio sull’applicazione del decreto 191 alla procreazione medicalmente assistita” istituito il 23 giugno 2009, che ha il compito di verificare le modalità di attuazione delle direttive europee nell’ambito della procreazione medicalmente assistita in Italia e di stabilire le disposizioni da assumere in tema di qualità e sicurezza relative alla donazione e alla conservazione di tessuti e cellule umane di cui al decreto l.vo n. 191/2007; una seconda, denominata “Commissione di studio sulle problematiche relative agli embrioni conservati nei centri di Procreazione Medicalmente Assistita” con il compito di affrontare le questioni di carattere giuridico, etico e scientifico relative alla conservazione degli embrioni nei centri di procreazione medicalmente assistita, e alla formulazione del consenso informato da parte delle coppie.

In materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro è stato approvato il decreto integrativo e correttivo del d.lgs. 81/2008 (d.lgs.106/2009) e risulta raggiunto l’obiettivo previsto dal Patto per la salute e sicurezza sui luoghi di lavoro (dPCM 17 dicembre 2007) del 4 per cento delle aziende controllate rispetto al numero totale delle aziende, su base regionale. In materia di “Tutela e Sicurezza nei luoghi di lavoro” è stato costituito presso il Ministero della Salute il “Comitato per l’indirizzo e la valutazione delle politiche attive e per il coordinamento nazionale delle attività di vigilanza in materia di salute e sicurezza sul lavoro” ed è stato, inoltre, istituito l’elenco nazionale dei medici competenti.

³⁶ Al riguardo si ricorda che il decreto di approvazione del contratto di fornitura di dosi di vaccino antiinfluenzale A (H1N1) è stato registrato dalla Sezione Centrale di controllo di legittimità della Corte con deliberazione 16/2009 nell’adunanza del 10 settembre 2009. Il contratto è sorretto dall’Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3798 del 31 luglio 2009 che autorizza il Ministero ad acquisire in termini di somma urgenza (con i poteri di cui all’articolo 1, comma 2 dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3275 del 28 marzo 2003) la fornitura del vaccino e dei farmaci antivirali per assicurare la vaccinazione di almeno il 40 per cento della popolazione. Il riferimento all’ordinanza del 2003 ha reso operative numerose deroghe alle norme e ha posto il provvedimento al di fuori degli ordinari schemi contrattuali. Di conseguenza non si è proceduto alla disamina dei punti di rilievo sollevati dall’Ufficio di controllo.

Le relazioni internazionali

Numerose le iniziative avviate allo scopo di promuovere e sviluppare, in un contesto di cooperazione internazionale, l'attuazione di percorsi territoriali di prevenzione e tutela della salute in tutte le età della vita.

Queste iniziative hanno l'obiettivo di promuovere il rafforzamento dei sistemi sanitari e dell'offerta di salute all'interno dell'area del Mediterraneo, in linea con gli impegni presi all'interno del Processo di Barcellona. In tale contesto nel dicembre 2009 sono state sottoscritte cinque convenzioni che prevedono il finanziamento di progetti nel campo delle malattie indotte da cibo, della cardiocirurgia pediatrica, dell'oncologia (2 convenzioni), e dei trapianti.

Per l'avvio di questi progetti sono stati stanziati, a seguito degli impegni assunti in occasione della Conferenza del Cairo, 650mila euro.

E' continuata nell'anno la attività per la definizione e/o l'attuazione di intese ed accordi in materia sanitaria con Paesi del Mediterraneo (Libia e Tunisia), del Medio oriente, dell'America latina (programma Eurosocal), dell'Africa (Tanzania, Uganda), dell'Asia (Uzbekistan, Armenia e Pakistan) e dell'Europa (Malta, Montenegro, Repubblica Moldova)

In attuazione di specifici obiettivi operativi è stato conclusa, d'intesa con le Regioni, la raccolta delle disposizioni inerenti la mobilità sanitaria in ambito comunitario e internazionale e la predisposizione di una guida sui diritti e doveri dei cittadini italiani in materia di prestazioni sanitarie fruibili all'estero

E' stato inoltre avviato il progetto "Mattone Internazionale", che ha per obiettivo il miglioramento della presenza delle Regioni (intese come sistema sanitario regionale) sia in Europa che a livello internazionale. Tale attività è volta ad ottenere, attraverso l'internazionalizzazione del settore salute, lo sviluppo del confronto con i migliori sistemi sanitari europei ed extraeuropei e con le Istituzioni e le Agenzie internazionali che a vario titolo intervengono in questi processi.

E' proseguita nell'anno l'attività svolta dal Ministero per l'assistenza sanitaria all'estero in applicazioni dei regolamenti UE di sicurezza sociale e di accordi contabili bilaterali con paesi UE. L'Amministrazione al riguardo lamenta la "cronica insufficienza" di risorse finanziarie sul cap. 4391 – sottodimensionate di un 30/40 per cento rispetto alle necessità di rimborso agli altri Stati europei delle spese sanitarie dei cittadini italiani all'estero. Carenza che l'amministrazione deve affrontare con la definizione dei contenziosi onde evitare dinieghi di assistenza da parte degli Stati creditori. Nel 2009 sono stati stanziati 116,2 milioni (142,8 nel 2008) che risultano interamente impegnati e pagati.

Va infine ricordato che l'assistenza sanitaria ai cittadini italiani, in temporaneo soggiorno all'estero per motivi di lavoro, è disciplinata dal DPR. 618/80, di attuazione dell' art. 37, comma 1, della legge n.833 del 1978. L'assistenza spetta a tutti i lavoratori, subordinati o autonomi, privati o pubblici, indicati nell'art. 2 del predetto DPR e può essere garantita in forma diretta nei Paesi con i quali sono in vigore convenzioni o accordi bilaterali o multilaterali, oppure in forma indiretta nei Paesi con i quali non sussistano accordi³⁷.

Nell'anno 2009 sono state istruite e liquidate circa 1300 istanze di rimborso delle spese sanitarie di lavoratori di diritto italiano all'estero per motivi di lavoro, in Paesi extra U.E. per un onere pari a 6,8 milioni.

La sicurezza alimentare

In tema di sicurezza alimentare l'Amministrazione svolge un ruolo di rilievo sia nella partecipazione alla definizione delle direttive comunitarie, sia nella implementazione e definizione di linee guida applicative della normativa europea.

³⁷ Per l'assistenza sanitaria in forma diretta ai dipendenti pubblici e ai relativi familiari a carico negli Usa e in Canada, dal gennaio 2009 sono in vigore convenzioni con la "Blue Cross & Blue Shield" negli USA, e con Cowen in Canada.

Le iniziative assunte riguardano l'igiene generale degli alimenti, la sicurezza delle produzioni agricole, l'igiene delle tecnologie alimentari, l'igiene generale dei prodotti di origine animale, la nutrizione ed alimentazione particolare, l'etichettatura e informazione dei consumatori, i fitofarmaci, le esportazioni verso i Paesi Terzi con i correlati controlli. Un ruolo a cui va ad aggiungersi quello di coordinamento e indirizzo per le attività di controllo degli alimenti a tutela del consumatore.

La rete dei controlli, che comprende anche quelli alle frontiere, si articola in Piani specifici, individuati per settore, di cui si da conto nelle relazioni destinate alla Commissione Europea e/o al Parlamento³⁸.

Per quanto riguarda il settore dei fitofarmaci - finanziato dal capitolo 5008 p.g. 2 - sono state stipulate nel 2009 nove convenzioni, concernenti l'attuazione di programmi sulla materia e le attività relative alla registrazione, all'adeguamento e alle revoche dei prodotti fitosanitari. La valutazione dei prodotti fitosanitari riguarda gli aspetti sanitari, agronomici ed ambientali di sostanze attive nuove da impiegare nell'agricoltura e da sottoporre a revisione e si realizza su istanza delle aziende del settore, che ogni anno in media presentano 7.000 istanze. Le convenzioni sono state finanziate da due riassegnazioni pervenute nel corso dell'anno sul capitolo 5008, provenienti dalle entrate connesse alla medesima attività e dai fondi dell'IGRUE.

E' stato rifinanziato anche il Piano nazionale residui di prodotti di origine animale (PNR - capitolo 5009), un programma di sorveglianza e monitoraggio della presenza negli animali e negli alimenti di origine animale di residui di sostanze chimiche che potrebbero essere dannose per la salute pubblica. Il controllo si effettua mediante l'analisi di campioni prelevati lungo tutta la filiera di produzione degli alimenti di origine animale e prevede un sistema informatico integrato nel Sistema Informativo Nazionale (NSIS/PNR). In relazione ad esso è stata stipulata una convenzione tra il Ministero e I.Z.S. dell'Abruzzo e del Molise.

Altro tema di interesse è quello della celiachia. Lo stanziamento del 2009 è stato distribuito alle Regioni per erogare pasti senza glutine in strutture pubbliche, scolastiche e ospedaliere, e per l'inserimento di appositi modelli informativi sulla celiachia nell'ambito di formazione e aggiornamento per ristoratori e albergatori. I fondi erogati alle Regioni e Province Autonome, in virtù della legge 123 del 4 luglio 2005, nell'anno 2009 ammontano a 3,1 milioni di euro.

Con riguardo all'obiettivo strategico "Ottimizzazione delle attività di coordinamento finalizzate alla tutela della salute alimentare" sono stati portati a termine due obiettivi operativi:

lo studio di fattibilità di un piano di monitoraggio nazionale sui contaminanti ambientali nei prodotti di origine animale. Il monitoraggio dei livelli di concentrazione dei contaminanti ambientali negli alimenti è condotto attraverso l'utilizzo di animali che fungono da bio-indicatori di esposizione, in particolare in quelle aree a rischio o sotto forte impatto ambientale. In base alle risultanze dello studio è stato predisposto un piano di monitoraggio, con l'obiettivo di acquisire, su base nazionale, elementi conoscitivi sulla presenza e diffusione dei contaminanti ambientali tossici negli alimenti di origine animale, nelle aree a maggior impatto ambientale;

il progetto finalizzato al miglioramento della qualità nutrizionale e della sicurezza alimentare nei soggetti ospedalizzati, anziani e/o degenti delle strutture riabilitative. Il gruppo di lavoro, con il contributo di esperti del settore e rappresentanti del mondo scientifico, ha elaborato il documento "Linee di indirizzo nazionale per la ristorazione ospedaliera e

³⁸ Piano nazionale integrato dei controlli (PNI), vigilanza e controllo degli alimenti e delle bevande in Italia, controllo sui residui di prodotti fitosanitari negli alimenti di origine vegetale, controllo dell'immissione in commercio e utilizzazione dei prodotti fitosanitari, Piano nazionale di controllo sugli organismi geneticamente modificati (OGM), Piano nazionale residui nei prodotti di origine animale (PNR). Attività cui si deve aggiungere quella di confronto con le Regioni e in particolare nel corso del 2009 al rapporto con i Servizi di igiene degli alimenti e nutrizione (SIAN) per le attività che ricadono nel regolamento comunitario 852/2004, fornendo chiarimenti e indicazioni operative.

assistenziale”, in cui si propone di intervenire a livello nazionale per prevenire e curare la malnutrizione, valutarne i costi, anche economici, ed individuare le problematiche connesse all’organizzazione e gestione della ristorazione nelle strutture ospedaliere ed extra-ospedaliere.

Nell’ambito dell’obiettivo strutturale “Progetto di semplificazione e miglioramento delle procedure autorizzative di controllo nel settore dei fitofarmaci” è stato completato l’obiettivo operativo “*Snellimento delle procedure autorizzative e riduzione dei tempi delle stesse*”. Sono state selezionate 28 linee di attività tra le 52 individuate, (comprendendo in esse 13 nuove competenze derivate dall’emanando Regolamento comunitario, che andrà a sostituire la direttiva 91/414/CEE, recepita nell’ordinamento nazionale con il d.lgs. 17 marzo 1995, n. 94). Sono state preparati singolarmente dei format standardizzati e codificati per le presentazioni delle rispettive istanze.

Il Segretariato nazionale della valutazione del rischio della catena alimentare costituisce il riferimento nazionale dell’Autorità Europea per la sicurezza alimentare (EFSA) ed è responsabile del coordinamento dei diversi processi di valutazione. Nell’ambito del segretariato si incardinano le segreterie di due organi collegiali: il Comitato nazionale per la sicurezza alimentare (CNSA) e la Consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori in materia di sicurezza alimentare. I relativi oneri di funzionamento gravano sul capitolo 5118 p.g. 1.

La Consulta è stata istituita con d.m. 18 settembre 2009. Il suo compito principale è quello di rappresentare il tavolo di confronto tra Istituzioni pubbliche e Parti interessate sui temi della sicurezza alimentare e di favorire lo scambio di informazioni tra le Associazioni dei consumatori e dei produttori, di contribuire alle iniziative di comunicazione disposte dagli organi competenti ed, altresì, di esercitare una funzione consultiva nei confronti del Comitato strategico di indirizzo – non ancora costituito - e del Comitato Nazionale per la Sicurezza Alimentare,

La Consulta non si è ancora mai riunita, perchè a tutt’oggi mancano ancora le designazioni per 7 dei suoi membri.

Per quanto riguarda gli obiettivi operativi di competenza per l’anno 2009, in relazione all’obiettivo strutturale “Standardizzazione delle attività di valutazione del rischio finalizzato alla tutela della salute alimentare” e all’obiettivo operativo “*Definizione delle procedure standard connesse al funzionamento della Consulta delle associazioni dei consumatori e dei produttori*”, è stata predisposta la bozza delle procedure operative da standardizzare, in vista dell’avvio dell’attività della Consulta.

Con riguardo all’obiettivo strategico “Ottimizzazione delle attività di coordinamento finalizzate alla tutela della salute alimentare” è stato portato a termine l’obiettivo operativo: “*Implementare l’informazione WEB relativa alla valutazione dei rischi nella catena alimentare attraverso un’area dedicata nell’ambito del Portale del Ministero*”. L’obiettivo si propone di far conoscere le attività svolte dal Segretariato, struttura di riferimento per le tematiche relative alla valutazione del rischio chimico-fisico e biologico nella catena alimentare, attraverso uno strumento di interfacciamento con tutte le parti interessate del sistema.

Gli indennizzi

Gli uffici dell’Amministrazione centrale sono impegnati nella gestione degli indennizzi per i cittadini residenti nelle regioni a statuto speciale nonché per quelli residenti nelle regioni a statuto ordinario per fatti antecedenti al trasferimento delle funzioni; i ricorsi proposti contro il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere e i provvedimenti esecutivi delle sentenze di condanna e dei decreti ingiuntivi in materia di indennizzi e di risarcimenti dal danno ai sensi della legge 210/1992 (lo stanziamento nel 2009 era pari a 104,7 milioni); i benefici economici previsti dalla legge 229/05 in favore dei soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie (30 milioni); gli indennizzi ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, di cui alla legge 244/2007 (10 milioni); l’assegno *una tantum* aggiuntivo ai soggetti danneggiati da vaccinazione deceduti prima dell’entrata in vigore della legge 229/2005, ai sensi della legge 222/2007 (6 milioni); le transazioni da stipulare con soggetti talassemici, emofilici ed emotrasfusi occasionali

danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti e con soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie che hanno instaurato azioni di risarcimento danni (legge 222/2007 e legge 244/2007, che a questo fine hanno stanziato 150 milioni nel 2007 e 180 milioni a decorrere dal 2008).

Per quanto riguarda le richieste di indennizzi nelle regioni a statuto speciale, le posizioni sono oltre 48.000³⁹. Per quanto concerne i ricorsi avanzati ai sensi dell'articolo 5 della legge 210/1992 avverso il giudizio delle Commissioni mediche ospedaliere, nel corso del 2009 sono stati proposti circa 1.100 ricorsi, e 780 (comprensivi di quelli presentati nel 2008) sono stati inviati all'Ufficio medico legale per il competente parere; sono stati inoltre predisposti 1.290 decreti decisori.

L'amministrazione centrale, in base ad un accordo raggiunto in sede di Conferenza Unificata Stato-Regioni nell'agosto 2001, dà copertura finanziaria a valere sul proprio bilancio anche agli indennizzi riconosciuti ai soggetti danneggiati residenti nelle regioni a statuto ordinario ed iscritti a ruolo sino al febbraio 2001. A tale finalità sono stati destinati oltre il 60 per cento delle risorse assegnate.

Con riferimento alle cause di risarcimento del danno biologico, sono stati notificati all'Amministrazione circa 1.800 atti (sentenze favorevoli e di condanna di primo e secondo grado, decreti ingiuntivi, atti di precetto e di pignoramento). Nel corso dell'esercizio sono stati adottati 1.366 provvedimenti di liquidazione, a fronte di una stima di 2.500 provvedimenti giurisdizionali di condanna da eseguire. L'insufficienza delle dotazioni finanziarie per l'esercizio ha reso, tuttavia, necessario limitare i pagamenti ai soli provvedimenti esecutivi (1.044 ordini di pagamento per un importo di oltre 22,4 milioni), utilizzando l'emissione di speciali ordini di pagamento rivolti al tesoriere, da regolare in conto sospeso⁴⁰.

Per quanto riguarda i danneggiati da vaccinazioni obbligatorie – che percepiscono, oltre all'indennizzo ex lege 210/1992, anche un ulteriore indennizzo previsto dalla legge 229/2005, nonché l'assegno *una tantum* – nel 2009 sono state definite 18 nuove posizioni. A seguito della decisione 3084/09 del Consiglio di Stato, l'amministrazione ha sospeso la corresponsione dei benefici in attesa dell'emanazione del decreto ministeriale⁴¹ con cui sono stati definiti i criteri per l'erogazione dei benefici e la formazione delle graduatorie. Quanto all'assegno *una tantum*, l'erogazione delle rate 2009 e 2010, a conguaglio di quanto già corrisposto, dovrebbe comportare una spesa superiore alle somme stanziate per tali anni. Per far fronte a tale esigenza, è stato previsto un rifinanziamento per 120 milioni⁴²: il relativo disegno di legge è attualmente all'esame del parlamento.

La legge 244/2007 ha disposto un incremento delle risorse previste di 40 milioni per il 2009 per la corresponsione ai soggetti affetti da sindrome da talidomide, dell'indennizzo previsto dalla legge 229/2005. Nel corso dell'esercizio è stato emanato il regolamento di attuazione, che definisce le modalità da seguire per effettuare il riconoscimento dei beneficiari e per l'effettiva corresponsione dell'indennizzo.

Per quanto concerne l'erogazione dell'assegno *una tantum* da erogare ai sensi dell'articolo 33 del DL 159/2007 ai soggetti già titolari dell'indennizzo previsto dalla legge 210/1992 e deceduti al momento dell'entrata in vigore della legge 229/2005, nel corso del 2009 sono stati erogati benefici a 18 aventi diritto⁴³.

Quanto ai talassemici, affetti da altre emoglobinopatie o affetti da anemie ereditarie, emofilici ed emotrasfusi occasionali, danneggiati da trasfusione con sangue infetto o da somministrazione di emoderivati infetti o da vaccinazioni obbligatorie, la legge 244/2007 ha autorizzato la spesa di 180 milioni, a decorrere dal 2008, per stipulare delle transazioni con tali

³⁹ Ad esse corrispondono erogazioni di benefici economici per i soggetti danneggiati o, in caso di decesso, per gli eredi.

⁴⁰ Ai sensi dell'articolo 14, comma 2, del DL 669/1996, convertito in legge 30/1997.

⁴¹ D.m. 21 ottobre 2009, pubblicato in G.U.R.I. il 13 gennaio 2010.

⁴² Art 47 del disegno di legge C.1441-*quater*.

⁴³ L'importo dell'assegno è, stato stabilito in 150.000 euro.

soggetti. Nel corso del 2009 è stato emanato il regolamento⁴⁴ che fissa i criteri in base ai quali sono definite, nell'ambito di un piano pluriennale, le transazioni e le modalità attuative per addivenire alla stipula dei singoli atti transattivi; sono state inoltre stipulate circa 5.000 transazioni.

Negli ultimi esercizi, il contenzioso giurisdizionale (risarcimento per danni ai sensi dell'art. 2043 c.c., riconoscimento diritto agli interessi legali, alla rivalutazione dell'indennità integrativa speciale, riconoscimento indennizzi non attribuiti in via amministrativa) ha subito un significativo incremento, determinando un'intensa attività difensiva presso le sedi giudiziarie, civili del lavoro e amministrative. L'amministrazione provvede all'esecuzione delle sentenze con importi di condanna che, nella maggior parte dei casi, si attestano a cifre non inferiori a 400.000 euro e che in alcuni casi superano 1 milione.

3.5.3. Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria

Al programma di prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria sono da ricondurre le azioni rivolte all'implementazione delle attività in materia di sicurezza alimentare e nutrizionale, la vigilanza sugli integratori alimentari, nonché le attività in materia di tutela e lotta alle malattie animali.

Alla prevenzione e assistenza veterinaria vanno il 7,4 per cento degli stanziamenti definitivi della missione Tutela della salute. Si tratta, pressoché esclusivamente, di spese per redditi (il 36,5 per cento) e consumi intermedi (52,5 per cento). Limitati i trasferimenti ad altri soggetti della PA (soprattutto regioni) o diretti a misure specifiche (randagismo e banca dati per la registrazione degli animali).

Tra i consumi intermedi, la voce più rilevante riguarda lo stanziamento per la sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili, delle altre malattie infettive e diffuse nonché per il sistema di identificazione e registrazione degli animali (38 milioni).

Sono riconducibili a tale programma due degli obiettivi strategici strutturali: *Adottare interventi volti a garantire il miglioramento della qualità ed efficienza dei servizi, assicurando meccanismi virtuosi nella gestione dei fondi nell'ambito delle attività di assistenza e prevenzione per la salute alimentare e veterinaria, Implementare l'efficacia e l'efficienza di risposta all'utenza esterna in materia di sanità animale e farmaco veterinario.*

E' proseguito nell'anno il programma di monitoraggio per la ricerca di contaminanti chimico-fisici nelle derrate alimentari provenienti dalla Bosnia-Erzegovina e dal Kosovo, gestito insieme con il Ministero della Difesa e dell' Interno. Nel 2009 il finanziamento (capitolo 5400 p.g. 1) è stato ridotto a 750 mila euro rispetto al milione del 2008 ed è stato impegnato a fine anno 2009 con affidamenti agli Istituti zooprofilattici della Puglia e dell'Umbria- Marche, nonché con l'Istituto Superiore di Sanità (ISS).

L'anno 2009 ha segnato l'avvio dell'applicazione del d.lgs. 194/2008, concernente la *disciplina delle modalità di rifinanziamento dei controlli sanitari ufficiali in attuazione del regolamento(CE) n. 882/2004*, che è stato oggetto di molteplici quesiti e contestazioni da parte delle Regioni e delle associazioni di categoria. Non è stato ancora emanato il decreto interministeriale sulle modalità tecniche di versamento delle tariffe. Il provvedimento sostituisce il d.lgs 432/98 e prevede il pagamento di una tariffa da versare alle ASL di competenza da parte di ogni attività all'ingrosso di produzione, deposito e commercializzazione di alimenti (macelli, laboratori di sezionamento carni, lavorazione dei prodotti della pesca ecc.). Essa prevede l'applicazione di tariffe stabilite in rapporto alla reale entità produttiva e, per altre tipologie, attraverso importi a forfait individuati in base a tre classi di entità produttiva presunta per l'anno di riferimento.

⁴⁴ Decreto 28 aprile 2009, n. 32, pubblicato sulla G.U: del 23 settembre 2009.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.5.3

PROGRAMMA 2 - PREVENZIONE E ASSISTENZA SANITARIA VETERINARIA

	Stanziamen. definitivo competenza	Stanziamen. definitivo di cassa	Impegni Totali	Pagato Totale
Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	34.650,1	37.890,9	36.774,2	38.709,2
CONSUMI INTERMEDI	49.804,3	57.613,7	49.240,4	41.445,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.809,1	2.029,0	1.797,0	1.827,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	4.150,0	5.431,4	4.150,0	5.413,2
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	30,5	30,5	30,5	30,5
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	301,3	405,7	74,1	153,3
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	4.135,8	4.135,8	3.845,8	3.777,0
TOTALE	94.881,1	107.536,9	95.912,0	91.355,5
Composizione 2009				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	36,5	35,2	38,3	42,4
CONSUMI INTERMEDI	52,5	53,6	51,3	45,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1,9	1,9	1,9	2,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	4,4	5,1	4,3	5,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,3	0,4	0,1	0,2
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	0,0	0,0	0,0	0,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	4,4	3,8	4,0	4,1
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
Variazione 2009/2008				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	20,9	17,7	18,4	10,0
CONSUMI INTERMEDI	-1,0	10,7	22,3	0,2
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	16,5	13,0	16,2	8,7
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-23,0	0,8	-21,8	2,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	0,0	0,0	0,0	0,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	98,2	-96,2	-67,3	-73,6
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI		-100,0		-100,0
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE				
TOTALE	10,2	3,7	22,3	8,3

Il d.lgs. n. 194/2008 stabilisce che il 2 per cento dei diritti sanitari versati sia destinato all'entrata del bilancio dello Stato per poi essere riassegnato, con decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, ad apposito capitolo di spesa inserito nelle spese di funzionamento del Ministero della Salute, per far fronte alle spese relative al potenziamento ed al miglioramento dell'efficacia della programmazione tecnico-scientifica del PNI.

Concluso il programma operativo *“Elaborazione di linee guida per la corretta gestione dei canili e delle strutture rifugio, corredate da checklist per l'esecuzione di controlli ispettivi”* che ha permesso di ottenere un rapporto sul numero dei canili sanitari e dei rifugi presenti nelle regioni.

In attuazione dell'obiettivo operativo relativo allo *“Studio di fattibilità per l'implementazione di procedure di tracciabilità informatizzate per il miglioramento delle attività di controllo negli scambi intracomunitari dei mangimi non di origine animale”*, è stata effettuata la verifica delle procedure afferenti le attività di controllo sui prodotti e mangimi di

provenienza comunitaria di origine animale per poterle estendere successivamente anche ai mangimi di origine non animale. Sono stati, inoltre, analizzati i sistemi informativi delle Regioni con i quali le Autorità Sanitarie effettuano il "riconoscimento" e /o la "registrazione" degli Operatori del Settore dei Mangimi ai fini della predisposizione degli elenchi nazionali, così come previsto dal Regolamento (CE) 183/2005 (artt. 9 e 10). L'analisi ha evidenziato che non tutte le Autorità Sanitarie Regionali hanno messo in atto e reso disponibili gli elenchi degli Operatori del Settore dei Mangimi, previsti dal Regolamento (CE) 183/2005. Per onorare gli "obblighi generali in relazione all'organizzazione dei controlli ufficiali" del regolamento è stato predisposto una bozza di linee guida per organizzare ed armonizzare l'attività di controllo.

3.5.4. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza

Le priorità riferibili al programma si distinguono tra quelle riconducibili alla riorganizzazione e qualificazione dei servizi sanitari, alla riorganizzazione della spesa sanitaria, all'informatizzazione, alla formazione del personale e alla comunicazione. Alla prima area di intervento appartengono le attività svolte per l'individuazione di modelli organizzativi per assicurare, attraverso un miglioramento dell'appropriatezza clinica ed organizzativa, il miglioramento dei servizi e la riduzione dei tempi di attesa.

TAVOLA 3.5.4.

PROGRAMMA 3 - PROGRAMMAZIONE SANITARIA E LIVELLI ESSENZIALI DI ASSISTENZA

	Stanziamen. definitivo competenza	Stanziamen. definitivo di cassa	Impegni Totali	Pagato Totale
Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6.822,3	7.950,9	7.413,4	7.525,6
CONSUMI INTERMEDI	14.637,5	59.602,1	13.587,4	12.251,6
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	525,8	603,5	485,3	492,0
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	71.397,9	132.782,5	71.545,9	70.612,3
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	48,8	48,8	31,0	34,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	56.058,3	98.306,3	47.067,7	87.939,8
TOTALE	149.490,6	299.294,1	140.130,8	178.855,4
composizione 2009				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	4,6	2,7	5,3	4,2
CONSUMI INTERMEDI	9,8	19,9	9,7	6,8
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,4	0,2	0,3	0,3
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	47,8	44,4	51,1	39,5
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	37,5	32,8	33,6	49,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
Variazione 2009/2008				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	-7,3	-6,0	3,0	10,9
CONSUMI INTERMEDI	-15,7	178,9	-11,8	3,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	-6,1	-4,9	4,7	12,3
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-2,0	78,2	-1,2	461,4
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	-61,1	-97,9	-74,4	-98,5
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	706,8	-14,1	577,4	15,2
TOTALE	42,0	34,9	36,7	62,3

Le iniziative previste mirano al superamento dei divari territoriali nella qualità dei servizi resi, soprattutto in campo oncologico e delle malattie rare, e al potenziamento della vigilanza e controllo sul doping.

Sono riferibili, invece, alla seconda area le attività di affiancamento previste per le regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro ed il monitoraggio degli stessi; il completamento del Nuovo Sistema Informativo Sanitario, con lo sviluppo di sistemi integrati di reti sia a livello nazionale che internazionale (il cui finanziamento non rientra nel programma, essendo previsto invece nella missione 32.3 Servizi e affari generali), rappresenta da questo punto di vista un elemento indispensabile di completamento dell'attività di monitoraggio e garanzia. Non meno funzionali ad un efficiente uso delle risorse sono, da un lato, le azioni dirette alla formazione e qualificazione del personale (finalizzate tra l'altro alla istituzione di una scuola di formazione) e, dall'altro, gli interventi di comunicazione istituzionale per la promozione della salute.

Alla programmazione sanitaria vanno l'11,6 per cento degli stanziamenti. Di questi, il 47,8 per cento è costituito da trasferimenti ad Amministrazioni pubbliche: alle regioni, per progetti realizzativi del Piano Sanitario Nazionale (60,5 milioni, capitolo 2404) e per il finanziamento di tecniche di procreazione medicalmente assistita (5,2 milioni), e all'Agenzia dei servizi sanitari (4,6 milioni). Il 37,5 per cento degli stanziamenti dell'anno è relativo a contributi agli investimenti. Si tratta della reiscrizione di somme relative a contributi alle regioni andati in perenzione (56,1 milioni).

Tra i consumi intermedi, che rappresentano il 9,8 per cento della spesa (14,6 milioni), 7 milioni sono destinati alle attività di verifica e di controllo dell'assistenza sanitaria svolte anche avvalendosi di esperti o società di ricerca operanti nel campo della valutazione (oltre 2 milioni reiscritti per il pagamento di studi e consulenze) mentre 2,5 milioni sono destinati alle regioni per il cofinanziamento di progetti regionali attuativi del Piano sanitario nazionale.

Gli obiettivi operativi

Gli obiettivi operativi posti all'attività amministrativa per l'anno 2009 e riferiti al programma sono riconducibili a due obiettivi strategici: completamento dei Piani di rientro e assicurare la qualità ed efficienza dei servizi sanitari

Per quanto riguarda il primo, in gran parte si è già detto riferendo in precedenza sui risultati ottenuti in sede di monitoraggio (paragrafo 3.4). Un breve riferimento in questa sede merita il complesso delle attività svolte nell'ambito dell'affiancamento delle regioni con Piano di rientro per il loro rilievo sulla gestione dell'amministrazione centrale.

Tale attività svolta dal Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze si svolge nell'ambito del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS)⁴⁵. Essa consiste:

- a. nella *preventiva approvazione* dei provvedimenti predisposti dalle singole Regioni in attuazione di quanto previsto nei rispettivi Piani di rientro 2007-2009;
- b. nel *monitoraggio* dell'attuazione e dell'impatto dei Piani, a livello regionale ed interregionale.

La metodologia di affiancamento si focalizza su 2 componenti essenziali:

- monitoraggio formale, che include la verifica dell'avvenuta adozione dei provvedimenti previsti dal Piano di rientro;

⁴⁵ Il SiVeAS rappresenta un *sistema relazionale* orientato ad ottimizzare la interrelazione tra tutti gli interventi, le attività e le istituzioni che la normativa vigente ha, in provvedimenti successivi e non coordinati, previsto in materia di verifica e controllo delle attività sanitarie assicurate dal SSN.

Gli *obiettivi* affidati al SiVeAS dal decreto interministeriale istitutivo del 17 giugno 2006 (art. 1, c 2) riguardano la verifica che ai *finanziamenti* erogati corrispondano *servizi* per i cittadini; nella erogazione dei servizi vengano rispettati criteri di *efficienza ed appropriatezza*.

Le *linee di attività* del SiVeAS possono ricondursi a due *macro-aree*: l'area delle *garanzie* del raggiungimento degli obiettivi del Servizio sanitario nazionale e l'area dell'*affiancamento* alle Regioni che hanno stipulato l'accordo di cui all' art. 1, comma 180 della legge 311/2004, comprensivo di Piano di rientro dai disavanzi.

- monitoraggio sostanziale, orientato a verificare l'impatto che i Piani nel loro complesso stanno avendo sul Sistema Sanitario Regionale e, se necessario, a supportare l'individuazione di ambiti di intervento prioritari e le nuove azioni che le singole Regioni possono attuare.

Il monitoraggio formale dei Piani costituisce la prima attività sulla quale si concentrano gli impegni attuativi a livello centrale⁴⁶. Le attività di approvazione preventiva hanno visto la valutazione di più di 2500 provvedimenti regionali con l'emissione di altrettanti pareri espressi di concerto tra il Ministero della Salute e il Mef, nonché lo svolgimento di numerosi incontri con le regioni interessate.

Il monitoraggio sostanziale è volto, invece, a verificare la realizzazione degli atti posti in essere dalle Regioni nel rispetto dei Piani e l'impatto generato da tali azioni sul Sistema Sanitario Regionale. Il monitoraggio si divide in monitoraggio di attuazione e monitoraggio di sistema. Il primo riguarda la verifica dei provvedimenti regionali adottati nell'ambito del Pdr. Le attività di verifica sono eseguite attraverso l'analisi delle evidenze documentali presentate dalla Regione e, qualora necessario, attraverso approfondimenti diretti con i referenti regionali responsabili per i singoli interventi. Le evidenze che emergono dalle attività di verifica permettono di monitorare *in itinere* lo stato di attuazione degli interventi mettendo a disposizione dei Ministeri e della Regione gli scostamenti tra quanto atteso/pianificato e quanto effettivamente realizzato; la necessità di interventi aggiuntivi/correttivi a fronte di processi di implementazione che dovessero risultare carenti e/o eccessivamente in ritardo⁴⁷.

Il monitoraggio di sistema si realizza attraverso l'implementazione di un sistema di indicatori in grado di esprimere l'evoluzione del sistema nel suo complesso, in termini di garanzia dei Livelli Essenziali di Assistenza, equilibrio economico finanziario del settore sanitario e impatto sulle condizioni sanitarie e socio sanitarie più rilevanti a livello regionale.

Questa seconda parte del monitoraggio è ancora in fase di costruzione. Sono stati attivati nel 2009 dei Gruppi di Lavoro, che coinvolgono diverse professionalità, che si propongono di valutare l'impatto delle azioni poste in essere a livello regionale in coerenza con gli impegni previsti nel Piano di rientro. I gruppi sono impegnati nello studio delle seguenti aree: Potenziamento dei flussi informativi; Assistenza ospedaliera; Personale; Assistenza extra-ospedaliera⁴⁸.

Sono state inoltre avviate specifiche attività di *affiancamento tecnico-tematico* a livello regionale. Le attività in questo campo si caratterizzano sia per l'offerta di supporto tecnico-professionale alla definizione delle iniziative locali, sia per attività di monitoraggio delle iniziative attuative degli impegni stabiliti nei Piani di rientro.

⁴⁶ Allo scopo di poter gestire unitamente alle Regioni il notevole flusso documentale di provvedimenti in attuazione dei Piani, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, è stato sviluppato e reso operativo un complesso sistema di *work flow documentale* finalizzato a supportare la gestione delle attività connesse alla funzione di *preventiva approvazione* dei provvedimenti regionali attuativi dei Pdr da parte del Ministero della salute.

⁴⁷ In particolare il Ministero della Salute ha avviato il Monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi da Piano relativi all'implementazione dei Punti Unici di Accesso e ha proseguito le attività volte al monitoraggio dell'attuazione dei Piani regionali di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche e private accreditate eroganti prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio.

⁴⁸ Per il monitoraggio di sistema sono stati progettati e avviati quattro Gruppi di Lavoro con l'obiettivo di monitorare gli effetti generati dall'applicazione delle manovre dei Piani di rientro sia sul livello ospedaliero che sul livello territoriale dei Sistemi Sanitari Regionali. Un primo gruppo ha l'obiettivo di "Affiancamento alle Regioni in Piano di rientro per gli obblighi informativi", per garantire l'invio tempestivo di dati completi ed attendibili relativamente ai flussi NSIS. Un secondo deve curare "Analisi dell'assistenza ospedaliera – focus domanda e offerta", con un duplice obiettivo: monitorare l'evoluzione sia della domanda soddisfatta ospedaliera (in termini di appropriatezza clinica, organizzativa ed efficienza) che della rete di offerta ospedaliera (in termini di ospedali, discipline/reparti e posti letto) nel corso del triennio di Piano; verificare l'adeguatezza della rete ospedaliera rispetto al fabbisogno. L' "Analisi dell'assistenza ospedaliera – focus personale", ha l'obiettivo di verificare se il personale risulta adeguato rispetto al fabbisogno e se risulta correttamente allocato nelle diverse strutture, nonché la sua evoluzione nei 3 anni di Piano. L' "Analisi dell'evoluzione della struttura della rete di offerta territoriale", ha l'obiettivo di definire una metodologia di analisi dell'ambito territoriale in termini di evoluzione delle strutture esistenti dal momento della sottoscrizione dei Piani di Rientro.

In particolare, con la collaborazione di esperti SiVeAS, il Ministero della Salute ha provveduto alla predisposizione, discussione ed emanazione di Linee guida organizzative.

Più in particolare, sono state emanate:

- linee guida sulla Valutazione Multi-Dimensionale dei soggetti non autosufficienti (VMD) nell'ambito della gestione dell'assistenza socio-sanitaria;
- linee guida per la riorganizzazione della rete laboratoristica, ai fini della definizione del Piano regionale di riorganizzazione della rete delle strutture pubbliche di diagnostica di laboratorio (ex art. 1, c. 796, lett. o), l. 296/2006);
- linee di indirizzo per la realizzazione del Punto Unico di Accesso (PUA) per i servizi sanitari e sociosanitari, così come previsto dalle recenti indicazioni nazionali e regionali.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo strategico, assicurare la qualità ed efficienza dei servizi sanitari, l'azione amministrativa si è sviluppata attraverso obiettivi operativi che hanno riguardato la revisione dei LEA, dei criteri di appropriatezza e dei nuovi modelli delle cure primarie (H12 e H24), la verifica e programmazione dei costi standard, l'elaborazione delle linee guida in tema di medicina cardiovascolare ed oncologica e la programmazione sanitaria nazionale con attenzione alla qualità e omogeneità sul territorio dei servizi resi.

Lo schema di dPCM di definizione dei nuovi livelli essenziali di assistenza (LEA) è stato completato. In attesa della sua approvazione è proseguita l'attività di monitoraggio dei LEA, effettuato attraverso il sistema di garanzia, per verificare il raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio sanitario nelle singole regioni. Nel corso del 2009, oltre alla predisposizione del *Rapporto nazionale di monitoraggio dei livelli essenziali di assistenza*, 2005-2006, è proseguita l'attività volta alla revisione del sistema degli indicatori di monitoraggio⁴⁹. E' stato istituito a questo fine un Tavolo composto da rappresentanti regionali ed istituti di ricerca.

⁴⁹ Il nuovo sistema di garanzia sarà basato su un sistema di indicatori modulare, articolato su tre livelli. Gli obiettivi del ridisegno sono: garantire una valutazione sintetica del rispetto delle garanzie e segnalazione di eventuali situazioni di allerta a livello regionale; ottenere una descrizione delle dimensioni rilevanti dei sistemi sanitari regionali e confronti interregionali e laddove possibile internazionali; permettere una descrizione generale del sistema sanitario nazionale e di alcuni ambiti specifici.

Il primo livello comprende gli indicatori relativi a fenomeni e a dimensioni fondamentali, rispetto ai quali il sistema segnala le criticità macroscopiche, ovvero gli scostamenti rilevanti rispetto a valori obiettivo predeterminati (valori soglia o di riferimento minimi di allarme) e ne prevede eventuali *decisioni* di intervento da parte degli organi competenti, centrali e regionali.

Il secondo livello, gli indicatori che consentono una confrontabilità interregionale ed internazionale significativa, orientata alla evidenziazione di eventuali situazioni di disallineamento rilevante, rispetto alle quali promuovere adeguati approfondimenti analitico-valutativi.

Il terzo livello, elementi informativi utili per fornire una descrizione generale e quanto più esaustiva possibile (con riferimento a valori espressivi di realtà regionali), per tutti i temi connessi all'erogazione delle prestazioni sanitarie, ai risultati raggiunti e ai determinanti socio-demografici, ambientali ed economici.

Gli indicatori considerati nel corso del 2009 al primo livello sono complessivamente 28, di cui 7 sulla prevenzione, 12 sull'assistenza distrettuale e 9 relativi all'assistenza ospedaliera. Nel corso del 2009 si è proceduto alla sperimentazione degli indicatori per le suddette aree. Si riportano di seguito gli indicatori proposti per il primo livello:

Prevenzione Sorveglianza, prevenzione e controllo delle malattie infettive e parassitarie, inclusi i programmi vaccinali: *Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per ciclo base (3 dosi) di vaccinazioni: poliomielite, difterite, tetano, epatite virale B, pertosse con o senza Hib Copertura vaccinale nei bambini a 24 mesi per una dose di vaccino contro morbillo, parotite, rosolia*; Tutela della salute e della sicurezza degli ambienti aperti e confinati *Controlli igienico-sanitari nelle strutture residenziali e semiresidenziali: percentuale strutture controllate su strutture presenti*; Sorveglianza, prevenzione e tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro *Percentuale delle unità controllate sulle unità da controllare*; Salute animale e igiene urbana veterinaria *Livello di copertura delle principali attività di gestione per la sicurezza alimentare del cittadino, con particolare riferimento alla sanità animale nella filiera produttiva*; Sicurezza alimentare – Tutela della salute dei consumatori *Livello di copertura delle principali attività di gestione per la sicurezza alimentare del cittadino, con particolare riferimento agli esercizi di commercializzazione e ristorazione, alla presenza di residui negli alimenti di origine animale e vegetale*; Sorveglianza e prevenzione delle malattie croniche, inclusi la promozione di stili di vita sani ed i programmi organizzati di screening *Proporzione di persone che ha effettuato test di screening di primo livello, in un programma organizzato, per cervice uterina, mammella, colon retto*.

Un secondo obiettivo operativo riguardava la revisione del percorso territoriale e l'individuazione di nuovi modelli relativi alle cure primarie (H12, H24). L'esame delle iniziative regionali in materia ha portato ad individuare numerose sperimentazioni e modelli organizzativi, nati sotto l'impulso della normativa sia nazionale⁵⁰ che regionale, volti a ridefinire le risposte assistenziali da assicurare ai cittadini con particolare riguardo ai bisogni della cronicità e fragilità. Ciò ha consentito l'avvio di percorsi assistenziali innovativi sul territorio, che hanno coinvolto la medicina generale inserendola in un ampio percorso di sperimentazioni organizzative, i cui assi di sviluppo possono essere individuati principalmente nella continuità, nell'integrazione, nell'appropriatezza, e nell'organizzazione delle cure. L'approfondimento di tali aspetti consente di delineare, nella diversità dei sistemi regionali, alcuni modelli o profili di sviluppo delle cure primarie che, alla luce anche di quanto previsto dagli Accordi nazionali, possono essere ricondotti al Modello erogativo/strutturale con esperienze di coinvolgimento della medicina generale. Essi definiscono assetti organizzativi quali Case della Salute⁵¹, UTAP⁵², Nuclei di Cure Primarie⁵³, Unità complesse delle cure primarie ecc⁵⁴, fortemente integrati nel distretto, di cui rappresentano quasi una unità

Assistenza distrettuale Complessivo Percentuale di accessi in pronto soccorso con codice bianco; Tasso di ospedalizzazione per alcune condizioni/patologie evitabili: asma pediatrico, complicanze del diabete, scompenso cardiaco, infezioni delle vie urinarie, polmonite batterica nell'anziano, broncopneumopatia cronica ostruttiva (BPCO) Medicina generale Percentuale di popolazione pediatrica sprovvista di PLS Accessi in pronto soccorso di residenti con codice bianco durante la notte, il sabato e la domenica; Pronto soccorso Interventi a massima priorità (ALS) in area urbana Farmaceutica Profilo di consumo di farmaci particolarmente associati ad alcune specifiche patologie: insulina in pazienti diabetici, antiipertensivi in pazienti ipertesi; Ambulatoriale Prestazioni ambulatoriali consumate a distanza dal luogo di residenza Consumo di alcune selezionate tipologie di prestazioni ambulatoriali (o assimilabili) a minore rischio di inapproprietezza (radioterapie in caso di tumore) Percentuale di donne che hanno effettuato meno di un predefinito numero di visite ginecologiche e di ecografie in gravidanza; Assistenza domiciliare Numero di soggetti trattati in ADI tra la popolazione residente; Assistenza residenziale Numero di posti letto in RSA Numero di posti letto in Hospice;

Assistenza ospedaliera Accessibilità ai servizi Adeguatezza dell'offerta per servizi ospedalieri di base Adeguatezza dell'offerta per servizi ospedalieri di alta specialità Adeguatezza dell'offerta per l'emergenza/urgenza; Equità orizzontale nei consumi Omogeneità dei consumi ospedalieri: tra aree urbane e extra-urbane Omogeneità dei consumi ospedalieri: tra comuni con prevalenza di popolazione "deprivata" elevata e non elevata; equità verticale nei consumi Omogeneità dei consumi ospedalieri: tra popolazione adulta (45-74) e popolazione anziana (75 e oltre); Efficacia Ricoveri ripetuti dai 7 ai 30 giorni nello stesso o in altro ospedale per la stesso MDC, per patologie ad alta percentuale di remissione; Presa in carico Ospedalizzazione degli IMA (Infarto Miocardico Acuto) esitanti in decesso, Adeguatezza della frequenza di ricoverati per chemioterapie oncologiche

⁵⁰ I progetti inoltrati dalle Regioni relativamente al tema delle Cure Primarie negli anni 2007-2009 per l'accesso ai fondi previsti sia dalle leggi finanziarie 2007 (d.m. 10 luglio 2007) e 2008 (d.m. 23 dicembre 2008) che dagli accordi Stato-Regioni del 26 febbraio 2009 e del 25 marzo 2009 per gli obiettivi di carattere prioritario e di rilievo nazionale riguardano le esperienze di riorganizzazione dell'assistenza Primaria avviate per promuovere meccanismi di integrazione delle prestazioni sanitarie e sociali al fine di garantire l'efficacia della continuità delle cure come previsto sia dal PSN 2006-2008 che dagli AACCN per la Medicina Generale. Infatti, al fine di riorganizzare l'assistenza territoriale per l'erogazione dei Livelli Essenziali ed appropriati di Assistenza, il Ministero della Salute ha elaborato le linee prioritarie contemplate negli accordi e nei Decreti Ministeriali cui le Regioni hanno fatto riferimento per la presentazione dei progetti.

⁵¹ La casa della salute è da intendersi come la struttura polivalente in grado di erogare, in uno stesso spazio fisico l'insieme delle prestazioni socio-sanitarie favorendo, così, attraverso la contiguità spaziale dei servizi e degli operatori, la unitarietà e l'integrazione dei livelli essenziali delle prestazioni sociosanitarie.

⁵² Utap (Unità di Assistenza Primaria): strutture territoriali ad alta integrazione multidisciplinare ed interprofessionale, in grado di dare risposte complesse al bisogno di salute delle persone e di perseguire il conseguimento degli obiettivi e dei programmi dell'assistenza territoriale (presenti soprattutto nella regione Veneto). Si caratterizzano associazione di più medici (MMG, PLS, MCA, Specialisti convenzionati) che operano in una sede al fine di garantire l'integrazione tra la medicina di base e la specialistica.

⁵³ I nuclei di cure primarie sono i modelli organizzativi di base delle Cure Primarie sviluppati soprattutto in Emilia Romagna. Tali unità operano in aree territoriali omogenee, con caratteristiche geomorfologiche simili e costituiscono il luogo privilegiato per perseguire gli obiettivi di continuità assistenziale, governo clinico e miglioramento della qualità assistenziale.

⁵⁴ L'Ospedale di comunità è una struttura sanitaria distrettuale in grado di seguire in regime residenziale e semiresidenziale una quota di popolazione che in passato afferiva alla tradizionale degenza ospedaliera e pertanto possiede caratteristiche intermedie tra il ricovero ospedaliero propriamente detto e le altre possibili risposte

operativa; modello funzionale (flessibile) caratterizzato per un minor livello di strutturazione che favorisce ampi livelli di autonomia professionale ai medici di famiglia, quale l'*Equipe Territoriale* e le *Aggregazioni funzionali territoriali* ed il modello aperto (Multifunzionale) che, realizzato con una forte componente di negoziazione locale, vede la possibilità di sperimentare diversi modelli che condividono soltanto le finalità assistenziali di miglioramento dei servizi.

Sono state predisposte proposte di Linee guida in ambito cardiovascolare ed oncologico. Con la redazione del Piano Nazionale di Contenimento dei tempi di attesa, si è esercitata un'azione di stimolo e vigilanza nei confronti delle Regioni per la definizione di Linee Guida ed attuazione di Percorsi Diagnostico Terapeutici accompagnata dalla verifica dell'adozione di Linee Guida cliniche od organizzative in tali aree e dell'effettiva implementazione nelle Aziende Sanitarie territoriali ed ospedaliere. Tale attività ha comportato l'esame degli atti regionali nei settori predetti, con formulazione di motivato parere nell'ambito del tavolo permanente di verifica dei LEA che, è vincolante ai fini dell'erogazione della quota parte accantonata di Finanziamento del SSN/SSR.

Per quanto riguarda l'adozione di misure tese alla revisione dei criteri di appropriatezza, sono state monitorate le azioni poste in essere dalle Regioni relativamente all'attività di formazione sull'appropriatezza prescrittiva. L'obiettivo alla base della verifica è stato quello di razionalizzare la domanda di prestazioni sanitarie, adeguando l'attività dei sanitari prescrittori a criteri di appropriatezza clinica secondo le indicazioni di letteratura scientifica internazionale. Tale aspetto era ricompreso nei punti di verifica dei Piani Regionali ed aziendali diretti al contenimento dei tempi di attesa. Si è proceduto anche a studiare l'effettiva adozione di misure di disincentivazione di ricoveri per i DRG individuati a rischio di in appropriatezza e nonché l'adozione sia di programmi per implementare il ricorso al ricovero DH o DS in luogo dei ricoveri ordinari, che di misure per incentivare l'assistenza domiciliare al posto del ricorso al ricovero. L'attività ha condotto alla predisposizione di una proposta di nuovi criteri di appropriatezza.

In merito al Programma Qualità, l'attività si è svolta con la trasmissione alle Regioni e PA di un documento per acquisirne le relative valutazioni. Si è proceduto ad un primo incontro con il Tavolo tecnico delle Regioni per un esame delle proposte delle Regioni e l'effettuazione di un rapporto sui sistemi di valutazione della qualità. Si è quindi proseguito per la definizione dei programmi operativi.

In termini di *costi standard* la scelta operata dall'Amministrazione mira a individuare una metodologia analitica che consenta di individuare le *best practice* nelle varie realtà regionali.

La metodologia si basa su un set di indicatori che coprono il complesso delle attività sanitarie erogate nell'ambito del Servizio sanitario nazionale, distinte nei Livelli essenziali di assistenza (i LEA) e nei rispettivi sotto-livelli, e che consentono di misurarne e valutarne i livelli di efficienza di appropriatezza raggiunti in ciascuna regione.

Gli indicatori considerati coprono l'assistenza ospedaliera, che costituisce la componente più rilevante dell'offerta del Ssn, guardando sia ai livelli e alla composizione dell'offerta per complessità, sia ai livelli di appropriatezza organizzativa e clinica dei ricoveri e l'assistenza erogata sul territorio, guardando alla composizione dei consumi di farmaci a carico del Ssn, al peso relativo delle prestazioni di diagnostica, alle vaccinazioni e agli screening tumorali, etc.. Per i singoli livelli di assistenza, e per le singole regioni, gli indicatori considerati misurano anche i costi per abitante mediamente sostenuti. L'analisi congiunta degli indicatori selezionati

assistenziali domiciliari (ADI) o residenziali (RSA) con cui non si pone in alternativa, ma in stretto rapporto di collaborazione funzionale.

I modelli H24 sono individuati da quasi tutte le Regioni quali strumenti utili per dare un impulso immediato al processo di riorganizzazione della medicina del territorio in quelle realtà locali dove si rileva un ricorso eccessivo alle strutture di emergenza. L'obiettivo di tali modelli organizzativi, da realizzare in ambito ospedaliero e/o territoriale, è pertanto il contenimento del fenomeno della crescita esponenziale della domanda verso le strutture di Pronto Soccorso.

consente di individuare le realtà che garantiscono i migliori livelli di *performance* complessiva, ossia le *best practice* da promuovere in tutto il nostro Paese.

Si tratta di un percorso che presenta elementi di criticità. I costi effettivamente registrati nelle varie realtà osservate, sono riconducibili al diverso concetto di costo standard utilizzato. I prodotti (output) per essere confrontabili sotto il profilo dei costi di produzione (input) si presuppone che siano omogenei in tutte le loro caratteristiche.

Nella realtà osservata i servizi sanitari vengono prodotti (o garantiti) in base a caratteristiche e modalità che spesso sono peculiari delle singole regioni, come interazione tra una specifica domanda sanitaria e caratteristiche organizzative della struttura di offerta. Le regioni, infatti, godono di ampia autonomia nella fissazione del modello organizzativo assistenziale e l'offerta dei servizi sanitari e il loro utilizzo da parte di una popolazione è correlata alle caratteristiche proprie della popolazione considerata.

La variabilità nei costi dei servizi sanitari tra le varie realtà regionali non dipende, inoltre, solo dalla efficienza allocativa e realizzativa, ma anche da fattori interferenti, quali:

- la diversa composizione per età della popolazione, da cui dipende un ricorso più o meno accentuato ai servizi sanitari;
- la diversità dei contesti economico-sociali regionali che influenza il rapporto domanda/offerta di servizi sanitari e la diversa composizione della spesa sanitaria totale rispetto alle due componenti pubblica e privata;
- la possibilità da parte delle regioni di maggiori dimensioni, geografiche e di popolazione, di avvalersi di economie di scala meno accessibili alle realtà più piccole.

La concreta percorribilità per la definizione dei costi standard presuppone che nelle singole regioni siano stati implementati sistemi di controllo e di contabilità analitica e sia stata colmata ogni eventuale carenza di dati sui flussi di produzione e dei sistemi gestionali. Nonostante il sistema di contabilità del SSN si sia notevolmente evoluto e standardizzato rispetto ad altri settori della Pubblica Amministrazione, tali carenze, in molte realtà regionali, sono ancora di rilievo e determinano disallineamenti tra dati gestionali e registrazioni contabili, impedendo la determinazione e l'applicazione del costo standard: in altre parole non sempre i costi (input) sono correttamente attribuiti allo specifico output che hanno generato. Non sempre, poi, i dati sono facilmente reperibili.

Tenuto conto delle difficoltà finora ricordate nella definizioni di costo standard, ai fini dell'attuazione della legge 42/2009, nel settore sanitario ad oggi risulterebbe possibile la determinazione di costi medi regionali e del costo medio nazionale, che non permette tuttavia di risalire alla singola prestazione, ma a gruppi di prestazioni omogenee⁵⁵. E' infine previsto nel nuovo Patto per la Salute per il periodo 2010-2012, un ulteriore miglioramento della qualità nella produzione e rappresentazione dei dati contabili, stabilendo un percorso amministrativo-contabile finalizzato a pervenire alla certificabilità dei bilanci degli enti del servizio sanitario nazionale⁵⁶.

Al di là di quelli che erano gli obiettivi operativi dell'anno vanno segnalati i risultati ottenuti dal lato dei controlli dei costi e nella attuazione dei progetti previsti dal Piano sanitario nazionale.

⁵⁵ Il Ministero della salute, nel corso del 2009, ha istituito un gruppo di lavoro (con i rappresentanti del Ministero dell'Economia e delle Finanze, dell'Agenas e delle regioni Toscana, Emilia-Romagna, Veneto, Puglia e Sicilia), con il compito di rielaborare le linee guida ministeriali del modello LA per una migliore e più omogenea compilazione del modello stesso e per una più attendibile confrontabilità a livello interregionale. Si mira così a pervenire, dopo una fase di sperimentazione, alla predisposizione di un nuovo schema di modello LA e delle relative linee guida che consenta di ottenere una maggiore uniformità a livello territoriale dei dati trasmessi.

⁵⁶ La concreta possibilità di elaborare e valutare i costi medi è ulteriormente potenziata da quanto previsto nel predetto Patto per la salute. Infatti al fine di assicurare un'ulteriore evoluzione della governance del sistema sanitario si è previsto espressamente che le regioni avviino un confronto fra loro, ai fini di un'autovalutazione, sulla base di indicatori di efficienza e di appropriatezza allocativa delle risorse, in correlazione con la valutazione sull'erogazione dei LEA. Gli esiti di tale confronto sono messi a disposizione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale.

Per quanto riguarda il controllo delle cartelle cliniche, introdotto dalla legge 133 del 2008, è stato predisposto uno schema di decreto, di concerto con il Ministero dell'Economia, al fine di definire i parametri ai quali Regioni e Province autonome di Trento e Bolzano dovranno attenersi per individuare le prestazioni ad alto rischio di inappropriately clinico-assistenziale e sulle quali effettuare i controlli delle relative cartelle cliniche⁵⁷.

Quanto allo stato di attuazione dei progetti previsti dal Piano Sanitario Nazionale cofinanziati per il triennio 2007-2009⁵⁸, nell'anno sono stati ammessi al finanziamento con d.m. 25 febbraio 2009, su proposta del Comitato LEA previa Intesa della Conferenza Stato Regioni, i progetti presentati dalle Regioni ritenuti rispondenti alle linee guida stabilite con il d.m. 10 luglio 2007⁵⁹. Per quanto concerne le iniziative a livello nazionale, è stato finanziato il progetto "Malattie rare: dalla sorveglianza all'informazione" con la collaborazione dell'ISS - Centro Nazionale Malattie Rare ed è stato autorizzato il finanziamento aggiuntivo di progetti regionali in materia di Sperimentazione del modello assistenziale Casa della Salute che presentassero caratteristiche di riproducibilità ed alto grado di trasferibilità a contesti diversi potendo, quindi, costituire un modello di riferimento nazionale. Con Decreti del Capo del Dipartimento della qualità del 3 dicembre 2009 è stata autorizzata l'erogazione delle quote di cofinanziamento aggiuntivo per l'attuazione dei progetti delle Regioni Molise, Sardegna, Valle d'Aosta e Toscana riconosciuti aderenti alle caratteristiche richieste.

Non sono state ancora erogate le risorse relative agli esercizi 2008 e 2009. Per il 2008 le Regioni che hanno aderito all'iniziativa per l'accesso al cofinanziamento di cui al d.m. 23 dicembre 2008⁶⁰ sono state complessivamente 13 ed hanno inoltrato 103 progetti. Il decreto di assegnazione delle risorse deve essere sottoposto preventivamente alla Conferenza Stato Regioni per l'acquisizione della prescritta intesa. Per il 2009 con il Decreto del Ministro del Lavoro, della Salute e delle Politiche Sociali del 14 ottobre 2009 sono state confermate e/o integrate le linee guida per l'accesso al cofinanziamento alle Regioni e alle Province autonome per l'anno 2009. Non sono ancora pervenuti i progetti regionali.

⁵⁷ Tra i controlli di qualità ed appropriatezza rientrano i controlli di congruità tra le cartelle cliniche e le corrispondenti schede di dimissione ospedaliera (*set* di informazioni, desunte dalla cartella clinica, che costituiscono debito informativo da trasmettere al Ministero della salute). I parametri considerati per individuare le prestazioni ad alto rischio di inappropriately sulla quale effettuare i controlli sono: l'elevato scostamento dei ricoveri in aree territoriali sub-regionali, elevato valore tariffario di singoli ricoveri elevata valorizzazione tariffaria di gruppi di ricoveri nell'ambito dei quali sono state erogate le prestazioni, proporzione sbilanciata, per specifici ricoveri, tra i volumi erogati da diverse tipologie di strutture e/o singole strutture ospedaliere del territorio sub-regionale.

⁵⁸ La legge 296 del 27 dicembre 2006 (legge finanziaria 2007) aveva istituito, per il triennio 2007-2009, un fondo di 65,5 milioni di euro, di cui 5 mln per iniziative nazionali realizzate dal Ministero della salute e 60,5 mln da assegnare alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e di Bolzano per il co-finanziamento di progetti Regionali. Tale importo è stato confermato anche per gli anni 2008 e 2009. La Legge 244/07 (Legge Finanziaria 2008) all'art. 2 co. 374 ha riconfermato, per gli anni 2008 e 2009, lo stanziamento di 60,5 milioni di euro all'anno già previsto nella precedente legge finanziaria, modificandone ed integrandone le linee progettuali.

⁵⁹ Con decreto ministeriale 10 luglio 2007 sono state dettate le linee guida in materia di: sperimentazione del modello assistenziale "Casa della Salute" (10 milioni di euro), iniziative per la salute della donna ed iniziative a favore delle gestanti, della partorienti e del neonato (10 milioni di euro), malattie rare (30 milioni di euro) implementazione della rete delle Unità Spinali Unipolari (10,5 milioni di euro).

⁶⁰ Con decreto del Ministro del lavoro, della salute e delle Politiche Sociali del 23 dicembre 2008 sono state specificate la ripartizione dei fondi per ciascuna delle sei nuove linee progettuali nonché le condizioni a cui le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano devono attenersi per l'accesso ai suddetti finanziamenti (artt. 3, 4 e 5).

Le quote del Fondo di 60,5 milioni di euro per l'anno 2008 sono state, dall'art. 2 del Decreto, ripartite sulle singole linee progettuali come segue Sperimentazione del modello assistenziale Casa della Salute: 30,5 milioni di euro; Malattie rare: 5 milioni di euro; Implementazione delle reti delle unità spinali e delle strutture per pazienti gravi cerebrolesi: 5 milioni di euro; Attuazione del patto per la salute e la sicurezza sui luoghi di lavoro: 10 milioni di euro; Promozione di attività di integrazione tra dipartimenti di salute mentale e ospedali psichiatrici giudiziari: 5 milioni di euro; Attuazione del documento programmatico "Guadagnare salute - rendere facili le scelte salutari": 5 milioni di euro. Per quanto concerne le iniziative a livello nazionale con il D.D. 19 dicembre 2008 (atto programmatico 2008), al fine di utilizzare le migliori esperienze di modelli organizzativi in materia di riorganizzazione del servizio di assistenza sanitaria territoriale è stato autorizzato l'impiego della somma di 5 milioni di euro a favore dei progetti regionali che presentassero caratteristiche di riproducibilità ed alto grado di trasferibilità a contesti diversi.

Il sistema informativo sanitario

E' proseguito nell'anno lo sviluppo del sistema informativo sanitario. Ad esso sono destinati nell'esercizio finanziario risorse rilevanti: circa 21,6 milioni, in termini di stanziamenti definitivi (capitoli 2200,2201,2202,2147), a cui si aggiungono circa 0,4 milioni (capitolo 7121)⁶¹.

E' stata conclusa la gara per il contratto di consulenza direzionale a supporto della cabina di regia, scaduto il 13 aprile. A seguito di aggiudicazione di procedura di gara europea, avente ad oggetto "*Servizi di consulenza direzionale per l'evoluzione del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (NSIS) e per lo sviluppo di metodologie a Supporto del sistema nazionale di verifica e controllo dell'assistenza sanitaria (SIVEAS)*", tali attività per il prossimo triennio sono affidate dal novembre 2009 al raggruppamento temporaneo di imprese costituito da KPMG, Sinergetica, Pricewaterhouse e Nolan Norton.

Il potenziamento del sistema informativo sanitario rappresenta un elemento fondamentale per migliorare le capacità di analisi per le finalità di monitoraggio dei LEA, di valutazione dell'appropriatezza e, più in generale, di valutazione, controllo e programmazione dell'assistenza sanitaria⁶².

L'utilizzo del Sistema Informativo Sanitario quale strumento di misura di confronto dei Livelli Essenziali di Assistenza erogati dalle diverse Regioni, richiede la disponibilità di dati certi, tempestivi e omogenei e metodi di misura uniformi relativamente all'assistenza sanitaria erogata sul territorio nazionale, pur a fronte di modelli organizzativi diversificati, come conseguenza dell'autonomia regionale.

Per ottenere informazioni confrontabili attraverso il NSIS, è necessario assicurare che laddove si "creino" tali informazioni, cioè a livello aziendale, esse siano già strutturate e complete di tutti i dati necessari ai successivi livelli di governo.

Nel gennaio 2009 sono state avviate azioni finalizzate all'accrescimento del patrimonio informativo, mediante l'istituzione di nuovi flussi informativi NSIS, che recepiscono gli output di specifici Mattoni⁶³.

Si tratta innanzitutto della banca dati per la rilevazione ed il monitoraggio dell'*Assistenza residenziale e semiresidenziale per anziani* e soggetti non autosufficienti in condizioni di cronicità e/o relativa stabilizzazione delle condizioni cliniche, mediante la trasmissione delle

⁶¹I sistemi informativi sono gestiti attraverso alcuni contratti di appalto (in "outsourcing"). Si tratta dei contratti con il RTI ACCENTURE-ENGINEERING-ALMAVIVA-TELECOM (stipulato in data 3 settembre 2007, che scade nel 2012) e con la Società WIND S.p.A. (stipulato in data 21 dicembre 2006 che scade nel 2011).

⁶²Le funzioni di indirizzo, coordinamento e controllo qualitativo del NSIS sono state attribuite dall'Accordo-Quadro del 22 febbraio 2001, ad un organismo paritetico Stato-Regioni, denominato Cabina di regia. A questa sono affidati la definizione ed il continuo adeguamento nel tempo dei contenuti informativi e delle modalità di alimentazione del NSIS. L'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ha rafforzato il ruolo dell'NSIS prevedendo che per le misure di qualità, efficienza ed appropriatezza del Servizio Sanitario Nazionale, ci si avvale del Nuovo Sistema Informativo Sanitario (art.3 comma1); - la definizione ed il continuo adeguamento nel tempo dei contenuti informativi e delle modalità di alimentazione del NSIS sono affidati alla Cabina di Regia (art.3, comma 4); il conferimento dei dati al Sistema Informativo Sanitario, sulla base di criteri fissati dalla Cabina di Regia, è ricompreso fra gli adempimenti cui sono tenute le Regioni per l'accesso al maggior finanziamento di cui all'intesa. Il patto per la salute del 28 settembre 2006 ha ribadito (punto 4.13) il ruolo centrale del NSIS convenendo sulla necessità di completare il processo di acquisizione dei dati fondamentali per il monitoraggio delle prestazioni. Il ruolo della Cabina di Regia del NSIS è stato, da ultimo, riconfermato anche dal patto per la salute del 3 dicembre 2009 che ha ribadito l'importanza dell'acquisizione dei dati previsti dai flussi informativi recentemente attivati (art. 9).

⁶³Con il progetto Mattoni sono state identificate 15 aree tematiche, per ognuna delle quali è stata prevista la realizzazione di sistemi di classificazione, codifiche, definizione dei contenuti informativi per la rilevazione dei dati, metodi di lettura e valutazione delle informazioni applicabili ai diversi sistemi regionali al fine di ottenere un denominatore comune dell'informazione sanitaria, fruibile attraverso il NSIS. Le aree tematiche sono state riferite a: classificazione strutture; assistenza ospedaliera; prestazioni ambulatoriali; ospedali di riferimento; standard di quantità per i LEA; tempi di attesa; appropriatezza; misura e valutazione degli outcome; fascicolo sanitario informatizzato; consumi farmaceutici; prestazioni di pronto soccorso e 118; prestazioni residenziali e semiresidenziali; assistenza primaria e domiciliare; rilevazione dei costi; assistenza sanitaria collettiva.

informazioni da parte delle Regioni a partire dal 1° luglio 2009; del sistema informativo per il monitoraggio dell'*Assistenza domiciliare* finalizzato a raccogliere le informazioni relative ai singoli eventi che caratterizzano i processi assistenziali erogati in ambito domiciliare, mediante l'invio telematico dei dati da parte delle Regioni a partire dal 1 gennaio 2009; della rilevazione e del monitoraggio delle informazioni relative alle prestazioni erogate nell'ambito dell'*Assistenza in Emergenza-Urgenza* da parte sia del Sistema 118, sia dei presidi ospedalieri con riferimento alle attività del Pronto Soccorso, mediante la trasmissione delle informazioni da parte delle Regioni a partire dal 1° gennaio 2009

Questi sistemi informativi è previsto siano attivati nel 2010.

E' proseguita l'attuazione del progetto di Tracciabilità del farmaco nato con l'obiettivo di rafforzare le misure di contrasto delle possibili frodi nel commercio di farmaci. A questo obiettivo è stato aggiunto quello legato al monitoraggio della spesa farmaceutica direttamente a carico delle aziende sanitarie.

Il pieno coinvolgimento delle Regioni, oltre al completo recepimento del lavoro del Mattone 10 "Prestazioni farmaceutiche" ha garantito la convergenza delle iniziative collegate al monitoraggio della spesa nell'ambito del progetto.

Il monitoraggio delle confezioni di medicinali nel canale distributivo (d.m. 15 luglio 2004) e quello della spesa farmaceutica direttamente a carico del SSN (d.m. 31 luglio 2007 e s.m.i) sono pienamente attivi. Quello dei consumi dei medicinali all'interno delle strutture pubbliche (d.m. 4 febbraio 2009) è alla fase di avvio operativo, mentre il monitoraggio previsto degli identificativi univoci delle confezioni di medicinali nel canale distributivo è ancora in fase di studio. Pertanto, nel NSIS sono oggi disponibili flussi informativi analitici relativi non solo ai ricoveri ospedalieri ma anche alla specialistica ambulatoriale e alla farmaceutica territoriale cui dovrebbero aggiungersi, nel corso del 2010, l'assistenza residenziale e semiresidenziale, quella domiciliare e quella di emergenza.

Al crescere della quantità di dati disponibili diventa sempre più cruciale costruire metodologie di analisi degli stessi che consentano di interpretare concretamente i fenomeni sanitari nei diversi contesti territoriali. Passi ulteriori sono stati compiuti anche su questa direttrice, primo tra tutti la metodologia per l'analisi di variabilità della domanda soddisfatta di prestazioni sanitarie. Tale metodologia, messa a punto nell'ambito dei lavori della Commissione nazionale per la definizione e l'aggiornamento dei LEA, consente di misurare, a livello di singola ASL e per ogni tipologia di prestazione, le quantità a rischio di inappropriatezza (prestazioni in eccesso) o, all'inverso, a rischio di inadeguatezza (prestazioni in difetto).

Progressi sono stati ottenuti anche nella realizzazione e nel potenziamento dei sistemi utili al governo del settore, affidati esclusivamente al Ministero o gestiti con altre amministrazioni.

Sulla base delle informazioni, fornite dalle aziende locali e dalle Regioni, sono alimentati sistemi informativi relativi alla prevenzione (malattie trasmissibili, campagne vaccinali, ecc.)⁶⁴ e alla veterinaria, ai trapianti, ai servizi trasfusionali⁶⁵, ai repertorio dei dispositivi

⁶⁴ Il sistema per il monitoraggio e la gestione delle segnalazioni delle malattie trasmissibili consente di disporre di un'unica base dati per la sorveglianza di tutte le malattie, di eliminare le disomogeneità esistenti nei contenuti della notifica, di diminuire sensibilmente i tempi per la comunicazione delle informazioni relative alle sorveglianze "speciali" e "sentinella".

⁶⁵ Il Sistema Informativo Trapianti consente di supportare le attività che governano la domanda e l'offerta di organi per i trapianti. L'organizzazione in cui tale sistema si colloca si compone di strutture operative (reparti di rianimazione e centri di trapianto) che fanno capo ai Centri regionali. La gerarchia organizzativa prevede che tali strutture operative siano coordinate da Centri Inter-Regionali (CIR) che a loro volta sono supervisionati dal Centro Nazionale per i Trapianti (CNT).

⁶⁶ Il Sistema informativo dei servizi trasfusionali rappresenta uno strumento strategico di imprescindibile supporto per il conseguimento degli obiettivi previsti dalla legge, con particolare riferimento ai livelli essenziali di assistenza in materia di attività trasfusionali. (anagrafiche strutture; programmazione e pianificazione del fabbisogno; raccolta e utilizzo del sangue e dei suoi componenti; produzione e utilizzo di farmaci plasma derivati; informazioni concernenti la qualità dei prodotti/servizi).

medici⁶⁷, all'assistenza sanitaria del personale navigante, alla mobilità sanitaria internazionale⁶⁸.

Il sistema informativo sanitario è stato coinvolto, insieme ad altre amministrazioni in altri progetti, che incideranno sulla governabilità delle spesa sanitaria e sulla attuazione del federalismo fiscale. Si tratta innanzitutto del progetto Tessera sanitaria⁶⁹. Il raccordo fra la realizzazione del NSIS ed il progetto di Tessera Sanitaria renderebbe possibile la condivisione completa e tempestiva delle informazioni raccolte per il monitoraggio della spesa delle prescrizioni farmaceutiche e specialistiche e le correlate analisi di appropriatezza.

Su una maggiore trasparenza e completezza delle informazioni incide anche il progetto per il collegamento in rete dei medici del SSN secondo quanto previsto dalla legge finanziaria 2007 (articolo 1, comma 810) che prevede la trasmissione telematica dei dati delle ricette al Ministero dell'economia e delle finanze e delle certificazioni di malattia all'Inps. Il dPCM attuativo è del 26 marzo 2008⁷⁰.

Nel 2009 sono state poi predisposte, le linee guida per il "Sistema dei CUP", trasmesse alla Conferenza Stato-Regioni ai fini dell'iter istruttorio di competenza. Si tratta di una iniziativa che trae origine da una ricognizione del luglio 2008 che ha permesso di evidenziare una situazione estremamente eterogenea, a livello nazionale, in termini di disponibilità, copertura e caratteristiche dei sistemi CUP, maturità dei sistemi informativi e soluzioni applicative adottate.

E' proseguito nel 2009 il progetto per lo sviluppo della telemedicina. Attraverso l'uso dell'ICT, è possibile offrire una migliore qualità dell'assistenza sanitaria consentendo di fruire di servizi di diagnosi e consulenza medica a distanza. E' quindi un fattore strategico nel ridisegno strutturale ed organizzativo della rete di assistenza del Paese. Per lo sviluppo di tale servizio l'Amministrazione ha stipulato una convenzione con la regione Emilia ai fini della costituzione dell'Osservatorio nazionale per la valutazione ed il monitoraggio delle applicazioni *eCare*. Tale Osservatorio (di cui fanno parte le Regioni Toscana, Liguria, Marche, Campania, Sicilia e Veneto) è stato costituito con l'obiettivo di analizzare in modo sistematico i servizi di *home care* realizzati con il supporto della tecnologia. Sulla base delle attività già condotte, il progetto ha consentito nel 2009 di proseguire l'indagine sulle applicazioni di telemedicina con specifico riferimento a quelle dedicate all'assistenza agli anziani non autosufficienti, in situazioni di cronicità o dimessi da strutture ospedaliere dopo cure intensive.

⁶⁷ Con l'istituzione della Commissione Unica dei Dispositivi Medici (CUD), il Repertorio dei dispositivi medici ha dato notevole impulso al settore per quanto attiene la specifica necessità di conoscenza dei dispositivi sul mercato ed in particolare dei dispositivi utilizzati dalle strutture sanitarie pubbliche, anche al fine di una efficace azione di monitoraggio dei costi a carico del SSN. Il sistema informativo è attivo dal 1 maggio 2007.

⁶⁸ Il Sistema per la mobilità internazionale ha lo scopo di tutelare, dal punto di vista dell'assistenza sanitaria, gli assistiti che si spostano all'interno degli Stati della Unione Europea, della Svizzera, dello Spazio Economico Europeo (SEE: Norvegia, Islanda e Liechtenstein), dei Paesi in convenzione con i quali sono in vigore accordi di sicurezza sociale, ed in tutti gli altri Paesi extra UE/SEE non convenzionati (assistenza sanitaria indiretta) per lavoro o per sottoporsi a trattamenti ad altissima specializzazione.

⁶⁹ L'articolo 50 del decreto legge n. 269/2003 convertito con modificazioni dalla legge n. 326/2003, pone in carico al Mef la realizzazione di un'anagrafe nazionale degli assistiti e dei medici prescrittori, la distribuzione di una tessera sanitaria e di un sistema per il monitoraggio delle prescrizioni farmaceutiche e specialistiche. Il DPCM 26 marzo 2008 ha ampliato le attività afferenti al Sistema Tessera Sanitaria attraverso il collegamento in rete dei medici del SSN, la trasmissione delle prescrizioni dal medico al MEF e l'invio del certificato telematico all'INPS. Il MEF, attraverso una convenzione ha affidato la realizzazione operativa del progetto all'Agenzia delle Entrate ed alla SOGEI. In particolare, sono state condotte attività di condivisione ed approfondimento con i soggetti coinvolti nel sistema Tessera Sanitaria, che hanno consentito la progressiva messa a regime del sistema su tutto il territorio nazionale a partire dal anno 2009.

⁷⁰ Nell'ultimo accordo collettivo nazionale dei Medici di Medicina Generale l'obbligo del rispetto della trasmissione telematica dei dati delle prescrizioni da parte dei medici del SSN.

3.5.5. Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

Gli interventi diretti ad assicurare il riordino del settore delle farmacie e la ridefinizione della figura professionale nell'ottica del pieno soddisfacimento delle esigenze sanitarie dei cittadini hanno rappresentato l'obiettivo prioritario dell'azione di questo programma.

Alla regolazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari va il 4,6 per cento degli stanziamenti finali della missione. Gli importi sono riconducibili a 3 categorie principali: trasferimenti a PA, consumi intermedi e personale. In termini di consumi intermedi, l'importo passa da 0,8 milioni degli stanziamenti iniziali a 14,4 milioni. Una variazione da ricondurre prevalentemente al capitolo 3016 p.g 02 che riguarda l'attività di valutazione e controllo anche attraverso convenzioni in materia di farmaci e dispositivi medici. Anche le "missioni all'estero pari nel bilancio iniziale a 27 mila euro, risultano a consuntivo superiori ad 2,5 milioni. In generale tutte le spese per consumi intermedi risultano a consuntivo di molto superiori a quelle che erano le previsioni iniziali di bilancio

Tra i trasferimenti a soggetti della PA, l'importo quasi totalitario è rappresentato dal contributo assicurato all'AIFA pari a 37,1 milioni.

TAVOLA 3.5.5

PROGRAMMA 4 - REGOLAMENTAZIONE E VIGILANZA IN MATERIA DI PRODOTTI FARMACEUTICI ED ALTRI PRODOTTI AD USO UMANO

	Stanziamen. definitivo competenza	Stanziamen. definitivo di cassa	Impegni Totali	Pagato Totale
Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6.622	7.424	6.867	7.008
CONSUMI INTERMEDI	14.405	23.644	14.262	7.358
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	500	552	445	442
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	37.525	38.444	35.863	35.128
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	50	50	32	33
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	82	82	77	77
TOTALE	59.184	70.195	57.547	50.045
composizione 2009				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	11,2	10,6	11,9	14,0
CONSUMI INTERMEDI	24,3	33,7	24,8	14,7
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	0,8	0,8	0,8	0,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	63,4	54,8	62,3	70,2
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	0,1	0,1	0,1	0,1
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	0,1	0,1	0,1	0,2
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
Variazione 2009/2008				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	13,6	10,2	7,1	0,4
CONSUMI INTERMEDI	90,9	202,1	283,8	22,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	11,6	8,1	6,0	-3,9
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	-15,3	-19,5	-14,3	-20,0
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	-50,1	-50,1	-65,1	-63,6
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	-31,2	-92,6	-92,9	-92,9
TOTALE	1,5	9,6	7,4	-14,5

Gli obiettivi operativi posti all'attività amministrativa per l'anno 2009 e riferiti al programma sono riconducibili a due obiettivi strategici: il riordino del settore delle farmacie (M.1) e l'individuazione di criteri idonei ad attivare meccanismi virtuosi nella gestione dei

fondi sanitari per il settore dei dispositivi medici, migliorando le modalità di rilevazione delle dinamiche di controllo dei consumi (M.3).

Si è definito nell'anno il riordino del settore delle farmacie volto ad assicurare un servizio più efficiente al cittadino. Il 3 ottobre 2009 è stato emanato il D.Lgs 153 recante “Individuazione di nuovi servizi erogati dalle farmacie nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale, nonché disposizioni in materia di indennità di residenza per i titolari di farmacie rurali, a norma dell'articolo 11 della legge 18 giugno 2009, n. 69” Con tale provvedimento, entrato in vigore il 19 novembre 2009, sono stati individuati una serie di servizi a forte valenza socio-sanitaria, che possono essere erogati dalle farmacie pubbliche e private nell'ambito del Servizio Sanitario Nazionale. In attuazione della delega si è previsto di assicurare la partecipazione delle farmacie al servizio di assistenza domiciliare integrata a favore dei pazienti residenti nel territorio della sede di pertinenza di ciascuna farmacia; collaborare ai programmi di educazione sanitaria della popolazione realizzati a livello nazionale e regionale; realizzare campagne di prevenzione delle principali patologie a forte impatto sociale, anche effettuando analisi di laboratorio di prima istanza; consentire la prenotazione in farmacia di visite ed esami specialistici presso le strutture pubbliche e private convenzionate, anche prevedendo la possibilità di pagamento delle relative quote di partecipazione alla spesa a carico del cittadino e di ritiro del referto in farmacia.

L'altro rilevante obiettivo ha riguardato, come detto, i dispositivi medici.

La rapidità dello sviluppo tecnologico, unita al costante miglioramento della conoscenza scientifica, consente la realizzazione di dispositivi medici sempre più sofisticati, per tutti i campi di utilizzo. Tali dispositivi, che si avvalgono di materiali innovativi, contribuiscono a raggiungere risultati diagnostici e terapeutici nuovi aumentando le patologie trattabili.

La crescita del numero e delle varietà delle tecnologie mediche disponibili e il conseguente aumento della domanda di salute che si rivolge a tali dispositivi, rende necessario l'adozione di strumenti di governo per quanto riguarda sia l'introduzione ed utilizzo dell'innovazione tecnologica che una chiara definizione di ciò che può considerarsi innovativo. Il loro utilizzo pur riducendo spesso i tempi di degenza con favorevole impatto sull'organizzazione sanitaria, pone in ogni caso un problema di sostenibilità economico-finanziaria del sistema sanitario.

L'attività ha puntato alla revisione dei criteri di definizione dei prezzi dei dispositivi medici e al monitoraggio dei consumi.

Per ciò che attiene al primo obiettivo, l'Amministrazione in collaborazione con la CERGAS Bocconi e con l'AGENAS, ha approfondito lo studio di strumenti che possono contribuire alla razionalizzazione della spesa per i dispositivi medici. Sono state valutati, in particolare, il ruolo di un sistema nazionale di Health Technology Assessment (HTA), dei registri dei dispositivi medici impiantabili, dei prezzi di riferimento e, più in generale, dell'adozione di buone pratiche che consentano di coniugare la governance del sistema con la tutela della salute, garantendo al contempo la disponibilità dei dispositivi più innovativi e il controllo della spesa.

Per un più attento monitoraggio dei consumi è stato predisposto uno schema di decreto ministeriale per la realizzazione del flusso informativo per il monitoraggio dei costi e dei consumi dei dispositivi medici direttamente a carico del Servizio sanitario nazionale (Osservatorio dei consumi). Lo schema è stato sottoposto all'attenzione della Conferenza Stato-Regioni.

3.5.6. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

Solo lo 0,6 per cento delle somme sono invece destinate al programma 5. Si tratta di consumi intermedi (3,9 milioni) di cui 1,9 milioni per automezzi in dotazione all'Arma dei Carabinieri per le attività affidate in tema di tutela della salute, 1 milione per gli uffici per i nuclei antisofisticazioni e 0,7 milioni per l'estinzione di debiti pregressi.

TAVOLA 3.5.6

PROGRAMMA 5 - VIGILANZA E REPRESSIONE NEL SETTORE SANITARIO

	Stanziamen. definitivo competenza	Stanziamen. definitivo di cassa	Impegni Totali	Pagato Totale
Valori assoluti in migliaia di euro				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	3.953,7	3.953,7	3.696,7	1.820,6
CONSUMI INTERMEDI	3.890,9	4.011,6	3.859,7	3.309,0
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	275,1	275,1	258,3	118,5
TOTALE	8.119,8	8.240,5	7.814,8	5.248,1
composizione 2009				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	48,7	48,0	47,3	34,7
CONSUMI INTERMEDI	47,9	48,7	49,4	63,1
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	3,4	3,3	3,3	2,3
TOTALE	100,0	100,0	100,0	100,0
Variazione 2009/2008				
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	2,1	2,1		
CONSUMI INTERMEDI	-1,7	-14,8	11,6	-11,9
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1,9	1,9		
TOTALE	0,2	-6,9	125,9	39,7

Diversamente dagli ultimi esercizi le somme stanziare risultano nel complesso impegnate mentre continua a rimanere solo parziale (1,8 milioni contro i 3,9 autorizzati) il pagamento dei stipendi ed altri assegni fissi per il potenziamento degli organici del corpo dei Carabinieri adibiti a sorveglianza

3.6. Gli investimenti sanitari

Nel corso del 2009 è proseguita l'attività dell'Amministrazione per la programmazione degli investimenti sanitari. Le somme destinate alla realizzazione di tali interventi non rientrano tra quelle considerate nella missione "Tutela della salute", ma sono ricomprese in quella relativa agli investimenti pubblici. Sono invece considerati nella missione 20 gli oneri dovuti per retribuzioni e costi accessori dell'attività di coordinamento svolta dal Ministero della salute.

Le attività dell'esercizio hanno riguardato:

- il monitoraggio dei risultati ottenuti con gli Accordi di programma, strumento utilizzato per la gestione della seconda fase degli interventi previsti dall'articolo 20 della legge 67/1988;
- la verifica di quanto programmato rispetto agli obiettivi e alla complessiva manovra definita con i Piani di rientro sottoscritti dalle regioni in disavanzo strutturale;
- la definizione, da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero della salute, delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità attraverso gli Accordi di programma, disciplinati dall'Accordo approvato dalla Conferenza Stato-Regioni nel febbraio 2008;
- la verifica degli interventi finanziati a livello regionale per i quali la legge finanziaria 2006 all'articolo 1, commi 310, 311 e 312, ha disposto la risoluzione degli Accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risultava presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli Accordi medesimi. Le risorse rese così disponibili consentono alle regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma.

Per le attività di valutazione e di verifica dei piani e dei programmi di investimenti, l'Amministrazione si è avvalsa dell'apposito Nucleo, costituito presso il Ministero della salute in attuazione dell'art. 1 della legge 144/1999⁷¹.

Rilevante per tale attività di controllo potrà essere l'ausilio fornito dall'Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità. L'Osservatorio costituisce, infatti, uno strumento per la raccolta e l'elaborazione dei dati relativi al ciclo di vita degli investimenti, integrando le informazioni delle diverse fasi del processo e delle diverse linee di investimento e offrendo elementi utili alla programmazione e alla valutazione dei progetti di investimento. Tali dati dovranno consentire di effettuare analisi comparative e di integrare le informazioni sugli investimenti con quelle relative alla Rete di Assistenza e al Monitoraggio dei Costi.

Il recepimento, da parte delle regioni, dell'Accordo per la semplificazione delle procedure, siglato il 28 febbraio 2008 a conclusione di un percorso iniziato in Conferenza Stato Regioni nel 2006, ha reso possibile completare, nel corso del 2009, il recupero dei dati relativi agli anni precedenti. Nel 2010 è prevista andare a regime l'utilizzazione dell'Osservatorio quale strumento ordinario di supporto alla gestione dei procedimenti. L'articolo 67 della legge 20/1988 autorizza un programma pluriennale di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie, diretto alla riqualificazione del patrimonio edilizio e tecnologico pubblico ed alla realizzazione di residenze sanitarie assistenziali. Gli interventi sono stati più volte rifinanziati, come evidenziato nella tabella 3.6.1, che reca un quadro riepilogativo delle risorse e la ripartizione regionale.

Dopo la ripartizione con le delibere CIPE n. 98 e n. 97 del 18 dicembre 2008 delle risorse stanziare, rispettivamente, dalle leggi finanziarie 2007 e 2008, la legge 191/2009 (finanziaria 2010) ha elevato l'importo a 24 miliardi. L'incremento pari a 1 miliardo è destinato prioritariamente alle regioni che hanno esaurito, con la sottoscrizioni di accordi, le loro disponibilità. Il riparto di tali risorse integrative è al momento in corso. L'attuazione degli interventi ex articolo 20 della legge 67/88 avviene attraverso gli strumenti della programmazione negoziata. Al 31 dicembre 2009 risultano sottoscritti 55 tra Accordi di Programma e Accordi integrativi dal Ministero e dalle regioni e Province Autonome, di cui 6 sono Accordi di Programma Quadro all'interno di Intese istituzionali di programma e 49 sono Accordi di Programma ex art. 5 *bis* del d.lgs. n. 502/1992⁷². In particolare, nel 2009 sono stati sottoscritti 8 Accordi di programma, che mettono complessivamente a disposizione delle regioni 896,5 milioni. Essi riguardano le regioni Liguria (55,8 milioni), Marche (91,9 milioni), Emilia Romagna (163,6 milioni), Toscana (171,1 milioni), Lombardia (239,9 milioni), Sicilia (31,1 milioni), Veneto (120,5 milioni) e P.A. Trento (22,6 milioni). Tra tali Accordi va ricordato quello con la regione Siciliana, il primo sottoscritto da una Regione con Piano di rientro, in attuazione di quanto previsto dall'articolo 79, comma 1-*sexies*

⁷¹ Il Nucleo è stato costituito con d.m. 27 settembre 2000, aggiornato da ultimo dal d.m. 13 novembre 2008. Col medesimo regolamento è stata confermata l'attribuzione al Nucleo del parere obbligatorio sugli Accordi di Programma con le regioni per l'utilizzo dei finanziamenti ex art. 20 della legge 67/1988 da sottoporre all'intesa della Conferenza Stato-Regioni; i documenti di riprogrammazione e di rimodulazione di interventi, da sottoporre all'esame dei Comitati istituzionali di Attuazione e di Gestione degli Accordi; i programmi di intervento e progetti relativi agli IRCCS, Policlinici Universitari, Istituti zooprofilattici, Ospedali classificati (art. 4, legge 412/1991); tutti gli interventi di realizzazione di nuovi ospedali e i progetti di ristrutturazione che superano il tetto di spesa dei 40 milioni. Il Nucleo supporta le regioni in difficoltà e in ritardo rispetto all'attuazione dei programmi di investimento al fine di rafforzarne le capacità tecnico-amministrative, progettuali e manageriali, per garantire il superamento dei divari esistenti nel Paese.

⁷² Le procedure per l'attuazione del programma, la sottoscrizione e l'attivazione degli Accordi sono disciplinate dall'Accordo tra Governo, le Regioni e le Province Autonome di Trento e di Bolzano del 28 febbraio 2008 per la "Definizione delle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità" a integrazione dell'Accordo del 19 dicembre 2002.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

PROGRAMMA DI INVESTIMENTI IN SANITA' ART. 20 LEGGE 67/1988 - SITUAZIONE AL 31 DICEMBRE 2009 - QUADRO RIASSUNTIVO (dati in milioni di euro)										TAVOLA 3.6.1	
REGIONI ED ENTI	Assegnazione art. 20 I Fase del programma C.I.P.E. n. 52 del 6/5/98	Assegnazione art. 20 II Fase del programma C.I.P.E. n. 52 del 6/5/98	Tranche Assegnazione 1998 impegnati in sicurezza e completamenti Delibera C.I.P.E. n. 53 del 6/5/98 (di cui della colonna b)	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1998 per RADIO TERAPIA d.m. 28.12.2001	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 d.m. 08.06.2001 quota per LIBERA PROFESSIONE	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 Quota ripartita con Delibera C.I.P.E. n. 65 del 02.08.2002	Risorse destinate ad ACCORDI DI PROGRAMMA	Risorse integrative L. 2007 (ripartite con delibera C.I.P.E. n. 98/2008)	Risorse integrative L. 2008 (ripartite con delibera C.I.P.E. n. 97/2008)	Risorse integrative L. Finanziaria 2009 (da ripartire con delibera C.I.P.E.)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g = (b-c)+f)	(h)	(i)	(l)	
Piemonte	313,8	678,3	79,7	1,0	60,4	98,6	697,2	166,4	185,4		
Valle D'Aosta	14,7	31,9	4,5	0,0	1,4	4,1	31,5	5,6	6,7		
Lombardia	578,8	1201,1	129,6	1,7	132,5	269,8	1341,2	317,1	414,3		
P.A. Bolzano	33,9	73,2	12,9	0,1	0,0	7,4	67,7	21,5	25,9		
P.A. Trento	36,9	79,7	28,9	0,1	8,4	20,1	70,9	22,6	27,2		
Veneto	289,0	624,6	93,3	0,9	62,0	144,2	675,6	155,5	205,2		
Friuli V.G.	96,2	207,9	26,3	0,3	0,0	13,1	194,7	43,7	52,9		
Liguria	158,6	339,1	28,1	0,5	39,2	29,3	340,3	69,7	83,5		
E. Romagna	299,4	614,1	146,8	0,9	87,2	109,1	576,3	163,6	207,2		
Toscana	266,9	497,5	149,1	0,7	76,1	156,0	504,4	169,6	203,6		
Umbria	63,5	140,7	102,2	0,2	25,7	16,0	54,5	37,9	45,9		
Marche	102,7	226,3	44,4	0,3	42,3	35,4	217,4	46,8	61,4		
Lazio	371,9	795,6	39,8	1,2	102,7	79,1	834,9	176,9	215,4		
Abruzzo	137,0	285,1	66,6	0,4	18,9	7,9	226,3	60,4	72,9		
Molise	48,4	104,8	12,4	0,2	0,0	2,0	94,4	15,0	18,4		
Campania	526,1	1120,6	10,3	1,6	79,3	43,7	1153,9	255,1	312,7		
Puglia	376,8	814,8	41,2	1,2	53,9	23,0	796,6	186,7	221,1		
Basilicata	68,9	142,5	17,7	0,2	27,6	5,4	130,2	33,3	40,2		
Calabria	198,5	424,9	26,5	0,6	0,0	12,3	410,7	89,9	108,0		
Sicilia	496,4	1256,9	89,8	1,8	0,0	23,6	1190,6	251,5	332,3		
Sardegna	160,1	346,0	11,0	0,5	8,5	11,8	346,7	91,0	109,9		
SUB TOTALE	4638,5	10005,4	1161,3	14,6	826,1	1111,9	9956,0	2380,0	2950,0		
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	216,2	633,6	129,8	0,9	0,0	127,8	0,0	45,0	50,0		
SUB TOTALE			1.291,14		826,14	1.239,68		2.424,97	3.000,00		
TOTALE	4.854,7	10.639,0		15,5		2.065,8		5.425,0		1.000,0	
TOTALE PROGRAMMA						24.000					

lett c) del DL 112/08⁷³. L'Accordo è finalizzato alla realizzazione di interventi volti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale. Tali dati sono necessari al fine di supportare la Regione nelle attività di pianificazione e di valutazione della spesa sanitaria, e a fornire le informazioni comparative utili nella ricerca di modalità di impiego efficiente ed efficace delle risorse, anche attraverso una attività di *benchmarking*.

Più in generale, con riferimento alle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro, la programmazione degli investimenti, e quindi la negoziazione delle nuove proposte di Accordo e l'attuazione degli interventi previsti negli Accordi precedenti, ha comportato nel corso del anno la verifica di quanto programmato rispetto agli obiettivi e alla complessiva manovra definita con i Piani.

Al 31 dicembre 2009 è risultato appaltabile circa l'86,6 per cento delle risorse impegnate in Accordi sottoscritti ed è stata autorizzata la spesa complessiva per circa 7,906 miliardi (tabelle 3.6.2 e 3.6.3)⁷⁴.

Nel corso del 2009 sono stati ammessi a finanziamento interventi per complessivi 1.280 milioni a cui si aggiungono 616,7 milioni a favore degli Enti (IRCCS - IZS - Policlinici Universitari a gestione diretta, Ospedali Classificati – ISS) (tabella 3.6.2, colonna *r,s,l*).

Permangono forti differenziazioni tra le regioni nei tempi di sottoscrizione e di attuazione degli Accordi. Pur considerando che dei 15,3 miliardi destinati alla programmazione negoziata, oltre 5,3 miliardi sono stati ripartiti con le delibere CIPE del dicembre 2008, si rileva come nessuna regione abbia sottoscritto Accordi per la totalità delle risorse destinate; sei regioni superano comunque il 70 per cento, mentre quattro non raggiungono il 40 per cento e il Molise è al di sotto del 18 per cento.

Minori le differenze per quanto riguarda le risorse ammesse al finanziamento: sette regioni e la provincia autonoma di Bolzano hanno richiesto il finanziamento del 100 per cento delle risorse sottoscritte e le altre regioni hanno richiesto risorse per oltre il 76 per cento. Due rimangono invece su livelli inferiori: le Marche con una quota del 64 per cento e l'Abruzzo con il 42 per cento.

Per quanto riguarda l'Abruzzo, occorre ricordare che a seguito degli eventi sismici dell'aprile 2009, il DL 39/2009 ha disposto che nell'ambito degli interventi già programmati nell'Accordo vigente, la regione procede, previo parere del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, alle opportune rimodulazioni, al fine di favorire le opere di consolidamento e di ripristino delle strutture danneggiate. In ottemperanza a tale disposizione, è stata sospesa l'attuazione degli interventi previsti nell'Accordo sottoscritto nel 2008 per consentire alla regione l'operazione di rimodulazione, per la quale tuttavia, ad oggi, la regione non ha avanzato alcuna proposta.

⁷³ L'articolo 79, comma 1-*sexies*, lett c) del DL 112/08 prevede che, per le regioni in disavanzo sanitario che abbiano sottoscritto l'Accordo ed il relativo Piano di rientro, una quota delle risorse di cui all'art. 20 della legge 67/1988 può essere destinata alla realizzazione di interventi diretti a garantire la disponibilità di dati economici, gestionali e produttivi delle strutture sanitarie operanti a livello locale, necessari ai fini dello svolgimento delle attività di programmazione e di controllo regionale ed aziendale, in attuazione dei Piani. Gli interventi devono garantire la coerenza e l'integrazione con le metodologie definite nell'ambito del Sistema nazionale di verifica e controllo sulla assistenza sanitaria (SiVeAS) e con i modelli dei dati del Nuovo sistema informativo sanitario nazionale (NSIS).

Anche l'Intesa tra Governo, le Regioni e le Province Autonome, concernente il nuovo Patto per la salute per gli anni 2010-2012, prevede la possibilità per le regioni di far ricorso alle risorse di cui all'articolo 20 ai fini del miglioramento della qualità dei dati contabili e gestionali e delle procedure sottostanti alla loro produzione e rappresentazione, anche in relazione all'attuazione del federalismo fiscale.

⁷⁴ Una volta sottoscritto l'Accordo, la regione o la provincia autonoma, verificata l'appaltabilità degli interventi in esso previsti, chiede al Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali l'ammissione a finanziamento degli interventi, ottenuta la quale le risorse statali sono effettivamente erogabili dal Ministero dell'economia e delle finanze, detentore del capitolo di spesa.

XVI LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 3.6.2

PROGRAMMA PLURIENNALE DI INVESTIMENTI IN SANITA' ART. 20 LEGGE 67/1988 L'EVOLUZIONE FINO AL 31 DICEMBRE 2009

REGIONI	Valore complessivo degli accordi di programma perfezionati al 31 dicembre 2005	2001	2002	2003	2004	2005	2006		2007		2008		2009
		A	B	C	D	E	F	G	H	I	M	N	R
Piemonte	598,6	121,2	247,2	298,9	313,7	399,4	510,5	463,0	509,1	681,0	525,9	679,3	578,9
V. D'Aosta	31,5	0,0	23,2	27,3	27,3	27,3	29,4	29,4	29,4	31,5	25,3	31,5	25,3
Lombardia	864,3	257,9	283,5	500,3	792,1	852,9	864,3	864,3	922,7	1341,2	1041,5	1581,1	1315,3
P.A. Bolzano	67,7	0,0	27,4	60,3	60,3	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7	67,7
P.A. Trento	70,9	56,1	50,8	50,8	50,8	50,8	70,9	70,9	70,9	70,9	70,9	93,5	70,9
Veneto	512,5	186,2	170,7	255,7	367,4	403,8	430,3	402,0	430,3	675,6	501,6	796,1	675,6
Friuli V. G.	181,6	0,0	0,0	42,8	91,8	91,8	151,0	134,5	134,5	151,0	151,0	151,0	151,0
Liguria	286,2	83,6	117,5	149,4	242,1	275,1	285,2	284,3	284,3	248,7	248,7	304,6	249,6
E. Romagna	530,9	324,0	289,2	376,5	485,6	516,6	530,9	530,9	530,9	576,3	558,5	739,9	608,7
Toscana	504,4	592,9	348,4	348,4	348,4	348,4	504,4	504,4	504,4	502,8	502,8	674,0	533,6
Umbria	54,5	0,0	33,6	34,5	38,5	38,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5	54,5
Marche	182,0	49,2	73,7	85,8	90,6	97,0	125,5	95,7	125,5	125,5	125,5	217,4	138,6
Lazio	755,8	13,1	155,3	301,2	451,6	540,9	630,4	564,4	601,6	630,4	630,4	630,4	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	0,0	0,0	0,0	3,1	28,7	26,7	28,7	119,7	46,1	119,7	50,4
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	6,3	11,8	11,8	11,8	22,9	11,8	22,9	22,9
Campania	1110,3	0,0	0,0	274,0	277,8	346,6	649,6	402,6	402,6	647,3	402,6	643,2	499,8
Puglia	238,9	0,0	0,0	0,0	28,5	99,4	224,0	216,0	221,6	640,2	256,1	640,2	640,2
Basilicata	124,8	0,0	25,8	48,4	57,3	57,5	117,3	113,3	116,3	117,3	117,3	117,3	117,3
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	41,3	61,1	61,1	61,1	239,7	61,1	239,7	239,7
Sicilia	1104,7	0,0	73,6	359,9	507,4	685,3	1026,7	805,8	818,6	1047,1	931,9	974,4	943,2
Sardegna	334,9	0,0	6,1	44,2	166,5	279,7	300,7	294,1	294,1	346,7	294,8	346,7	292,8
<i>totale</i>	7657,4	1684,3	1926,1	3258,5	4397,7	5229,4	6674,9	5997,3	6220,5	8338,0	6626,0	9125,0	7906,5
IRCCS - IIS - Policlinici Univ. a gestione diretta, Osp. Classificati													
<i>Totale</i>	8418,8	2182,5	2243,1	3585,6	4806,0	5672,4	7436,3	6514,9	6761,5	9099,4	7191,1	9886,3	8523,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Il medesimo provvedimento ha riconosciuto alla regione priorità nell'utilizzo delle risorse disponibili nel bilancio statale ai fini della sottoscrizione di un nuovo Accordo di programma finalizzato alla ricostruzione e alla riorganizzazione delle strutture sanitarie regionali riducendo il rischio sismico. Anche in relazione a tale previsione si evidenzia che la regione non risulta aver avanzato alcuna proposta.

TAVOLA 3.6.3

GLI ACCORDI DI PROGRAMMA (IMPORTI IN MILIONI)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31 dicembre 2009	% risorse sottoscritte su risorse destinate	Risorse ammesse a finanziamento a valore sugli Accordi sottoscritti	% risorse ammesse a finanziamento a valore su accordi sottoscritti	Risorse da ammettere a finanziamento su risorse sottoscritte	% Risorse da ammettere a finanziamento su risorse sottoscritte
	a	b	c=b/a	d	e=d/b	f=b-d	g=f/b
Piemonte	1.049,1	679,3	64,8	578,9	85,2	100,4	14,8
Valle D'Aosta	43,8	31,5	71,9	25,3	80,4	6,2	19,6
Lombardia	2.072,7	1.581,1	76,3	1.315,3	83,2	265,8	16,8
P.A. Bolzano	115,1	67,7	58,8	67,7	100,0	0,0	0,0
P.A. Trento	120,7	93,5	77,5	70,9	75,9	22,6	24,1
Veneto	1.036,3	796,1	76,8	675,6	84,9	120,5	15,1
Friuli V. G.	291,3	151,0	51,8	151,0	100,0	0,0	0,0
Liguria	493,6	304,6	61,7	249,6	82,0	54,9	18,0
E. Romagna	947,1	739,9	78,1	608,7	82,3	131,2	17,7
Toscana	877,5	674,0	76,8	533,6	79,2	140,3	20,8
Umbria	138,2	54,5	39,4	54,5	100,0	0,0	0,0
Marche	325,5	217,4	66,8	138,6	63,8	0,0	0,0
Lazio	1.227,2	630,4	51,4	630,4	100,0	0,0	0,0
Abruzzo	359,6	119,7	33,3	50,4	42,1	69,3	57,9
Molise	127,7	22,9	17,9	22,9	100,0	0,0	0,0
Campania	1.721,8	643,2	37,4	499,8	77,7	143,4	22,3
Puglia	1.204,5	640,2	53,2	640,2	100,0	0,0	0,0
Basilicata	203,7	117,3	57,6	117,3	100,0	0,0	0,0
Calabria	608,6	239,7	39,4	239,7	100,0	0,0	0,0
Sicilia	1.774,4	974,4	54,9	943,2	96,8	31,2	3,2
Sardegna	547,7	346,7	63,3	292,8	84,5	53,9	15,5
TOTALE	15.286,0	9.125,0	59,7	7.906,5	86,6	1.218,5	13,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Nella tabella 3.6.4 viene riportato lo stato di attuazione del programma pluriennale di investimenti ex articolo 20 della legge 67/88 a seguito dell'applicazione delle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2006 e quindi dei diversi decreti di revoca (colonne b-f), nonché il valore degli Accordi di programma sottoscritti, aggiornati con i processi di revoca e con gli importi degli Accordi sottoscritti nel corso del 2009 (colonna h)⁷⁵.

⁷⁵ La legge finanziaria 2006 (Legge n. 266/2005) all'articolo 1, commi 310, 311 e 312, ha disposto la risoluzione degli accordi di programma, con la conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa, per quella parte di interventi la cui richiesta di ammissione al finanziamento non risulta presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi. Le risorse rese così disponibili consentono alle Regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma.

In attuazione delle citate disposizioni è stato quindi predisposto un primo decreto del Ministro della salute, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 12 maggio 2006, con il quale sono state individuate (a seguito della risoluzione degli Accordi di programma che hanno perso efficacia con conseguente revoca dei corrispondenti impegni di spesa) le risorse complessivamente rese disponibili, per un importo totale dei finanziamenti a carico dello Stato pari a 1.319,6 milioni. Per il 65% di tale importo (857,7 milioni) non si è proceduto a nuove assegnazioni, mentre il restante 35% è stato messo a disposizione alle regioni interessate (Piemonte, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata e Sicilia). A seguito

TAVOLA 3.6.4

INVESTIMENTI IN SANITA' - I DECRETI INTERMINISTERIALI DI REVOCA (IN MILIONI DI EURO)

REGIONI	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2005	I ^a Revoca D.I. 12/05/2006 (G.U. n. 154 del 5/7/2006)	II ^a Revoca D.I. 12/04/2007 (G.U. n. 170 del 24/7/2007) al 31/12/2006	III ^a Revoca D.I. 2/08/2007 (G.U. n. 259 del 7/11/2007)	IV ^a Revoca D.I. 29/04/2008 (G.U. n. 176 del 29/07/2008)	V ^a Revoca D.I. 1/06/2009 (G.U. n. 264 del 12/11/2009)	totale delle risorse revocate	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31.12.2009 aggiornati con revoche
	a	b	c	d	e	f	g	h
Piemonte	598,6	87,2	0,0	0,0	17,1	1,7	106,0	679,3
V. D'Aosta	31,5	0,0	2,0	0,0	4,1	0,0	6,2	31,5
Lombardia	864,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.581,1
P.A. Bolzano	67,7	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	67,7
P.A. Trento	70,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	93,5
Veneto	512,5	52,6	19,0	10,6	0,0	0,0	82,2	796,1
Friuli V. G.	181,6	30,6	0,0	0,0	0,0	0,0	30,6	151,0
Liguria	286,2	0,3	0,0	0,7	35,7	0,0	36,8	304,6
E. Romagna	530,9	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	739,9
Toscana	504,4	0,0	0,0	0,0	1,6	0,0	1,6	674,0
Umbria	54,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	54,5
Marche	182,0	55,2	0,0	1,3	0,0	0,0	56,5	217,4
Lazio	755,8	122,6	0,8	2,0	0,0	0,0	125,3	630,4
Abruzzo	30,3	0,0	1,5	0,0	0,0	0,0	1,5	119,7
Molise	11,8	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	22,9
Campania	1.110,3	458,8	0,0	2,3	2,0	4,0	467,0	643,2
Puglia	238,9	14,9	0,0	0,0	0,0	0,0	14,9	640,2
Basilicata	124,8	7,4	0,0	0,0	0,0	0,0	7,4	117,3
Calabria	61,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	239,7
Sicilia	1.104,7	27,2	44,5	6,3	0,9	103,8	182,6	974,4
Sardegna	334,9	1,0	0,0	32,7	8,1	0,0	41,8	346,7
TOTALE	7.657,4	857,8	67,8	55,9	69,5	109,6	1.160,5	9.125,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Nel corso del 2009 è stato emanato il d.i. 1.06.2009 che revoca complessivi 109,6 milioni, a fronte di interventi non richiesti nei termini ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Campania e Sicilia (tabella 3.6.4, colonna f)

Nell'ultimo triennio le somme revocate hanno superato i 1.160 milioni. Va osservato che oltre l'ottanta per cento delle somme revocate è riconducibile a sole 5 realtà territoriali (colonna

della richieste presentate da parte delle regioni entro il termine previsto all'art. 1, comma 310 della legge 266/05, nel corso del 2007 sono state assegnate le risorse suddette (461, milioni) (ad eccezione della regione Sardegna che non ha fatto alcuna richiesta).

Le revoche successive riguardano il 100 per cento delle risorse relative agli interventi previsti negli Accordi, i cui termini di richiesta sono scaduti, ai sensi dell'art.1 comma 310 della legge 266/05. Il decreto 12 aprile 2007 ha revocato 67,8 milioni per interventi non richiesti nei termini compresi negli Accordi di programma delle seguenti regioni: Valle d'Aosta, Veneto, Abruzzo, Lazio, e Sicilia (tabella 3.6.4, colonna c).

Un ulteriore processo di revoca riguarda quella parte degli Accordi di programma relativa agli interventi ammessi a finanziamento per i quali, entro nove mesi dalla relativa comunicazione alla regione o provincia autonoma, gli enti attuatori non abbiano proceduto all'aggiudicazione dei lavori. Il decreto 2 agosto 2007 revoca interventi non aggiudicati entro i termini previsti, in applicazione dell'art. 1, commi 310 e 311 della legge 266/05 per complessivi 55,9 milioni (tabella 3.6.4, colonna d), a valere sugli Accordi di programma delle regioni Veneto, Liguria, Marche, Lazio, Campania, Sicilia, e Sardegna.

Nel corso del 2008 è stato emanato il decreto 29.04.2008, che revoca complessivi 69,5 milioni a fronte di interventi non richiesti nei termini ovvero non aggiudicati nei termini, alle regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Toscana, Campania, Sicilia e Sardegna. (tabella 3.6.4, colonna e).

g), con oltre il 40 per la sola regione Campania.

Per il 2009 non si è ancora conclusa la verifica periodica degli interventi non richiesti nei termini o che non sono stati giudicati ammissibili o i cui lavori non sono stati aggiudicati nei termini, ai sensi dell'articolo 1, comma 310, della legge 255/06. Gli interventi così individuati e i relativi importi finanziari sono oggetto di decreto ricognitivo in corso di predisposizione.

Si ricorda, infine, che il protocollo d'Intesa del 17 aprile 2007 e relativo Memorandum, siglati dal Ministro dello Sviluppo Economico, il Ministro della Salute e dai Presidenti delle otto Regioni del Mezzogiorno definisce indirizzi ed obiettivi operativi di convergenza strutturale dei servizi sanitari regionali nell'ambito di un "Quadro strategico per salute, sviluppo e sicurezza nel Mezzogiorno". Nel protocollo si dichiara l'impegno a promuovere, all'interno degli strumenti della programmazione di competenza dei rispettivi livelli di governo, l'introduzione delle previsioni incluse nel Memorandum al fine di avviare un processo di riqualificazione del servizio sanitario, volto a creare un sistema interregionale di eccellenza ed in grado di accelerare processi di crescita e di sviluppo.

In attuazione del suddetto Protocollo, con delibera CIPE 21 dicembre 2007, n. 166 sono stati assegnati 1.500 milioni di euro al Progetto speciale integrato "Salute, sicurezza e sviluppo nel Mezzogiorno". Il progetto non ha ancora ricevuto attuazione, in quanto le risorse ad esso assegnate nell'ambito del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) per il periodo 2007-2013 sono state utilizzate per il finanziamento di alcuni degli interventi a sostegno dell'economia adottati in conseguenza della crisi economica che ha colpito il Paese nel 2009.

Differenze significative si evidenziano anche nel caso dei finanziamenti messi a disposizione per i programmi di potenziamento delle strutture per la radioterapia e per la libera professione intramoenia.

Il carattere prioritario del settore radioterapico è stato evidenziato nei documenti programmatici, negli Accordi di programma finora sottoscritti e in quelli in fase di programmazione sanitaria.

Al 31.12.2009, sulla base del riparto effettuato con d.m. 28.12.2001, sono stati ammessi a finanziamento per tali interventi per 12,3 milioni a favore delle regioni, a cui si aggiungono 0,922 milioni a favore degli Enti, per un totale di 13,2 milioni. Si tratta di circa l'85,3% delle risorse complessivamente assegnate al programma (15,5 milioni). In favore di tre regioni a statuto ordinario (Abruzzo, Molise e Campania) e di una regione a statuto speciale (Valle d'Aosta) non sono stati autorizzati gli importi assegnati in base al decreto suddetto, mentre alle restanti regioni è stato riconosciuto l'intero importo o il 95 per cento di esso.

Strettamente connesse con le riforme intervenute nel settore, le misure finalizzate a consentire la libera professione intramuraria (d.lgs. 28/7/2000, n. 254), a cui la legge 388/2000 attribuiva 826 milioni.

La normativa ha previsto la predisposizione, entro il 31.12.2000, da parte delle regioni di un programma di realizzazione di spazi per l'attività libero-professionale intramuraria, con l'attribuzione di un potere sostitutivo alle regioni stesse, nel caso di ritardo ingiustificato nella realizzazione delle strutture e delle tecnologie da parte dei soggetti interessati.

TAVOLA 3.6.5

I PROGRAMMI DI RADIOTERAPIA E PER LA LIBERA PROFESSIONE

REGIONI	Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 488/1999 per RADIOTERAPIA			Integrazione finanziamenti di cui alla legge n. 388/2000 per LIBERA PROFESSIONE		
	QUOTE ASSEGNATE d.m. 28/12/01	Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati	% Autorizzata	QUOTE ASSEGNATE d.m. 8/06/01	Totale finanziamenti Libera professione autorizzati	% Autorizzata
Piemonte	987,8	978,9	99,1	60.428,7	39.662,8	65,6
Valle D'Aosta	46,4	0,0	0,0	1.418,3	0,0	0,0
Lombardia	1.749,1	1.749,1	100,0	132.471,2	127.960,5	96,6
P.A. Bolzano	106,6	106,6	100,0	0,0	0,0	
P.A. Trento	116,1	116,1	100,0	8.404,6	8.404,6	100,0
Veneto	909,6	909,6	100,0	61.974,8	61.974,8	100,0
Friuli V. G.	302,8	302,8	100,0	0,0	0,0	
Liguria	493,9	493,9	100,0	39.210,4	39.210,4	100,0
E. Romagna	894,3	894,3	100,0	87.214,1	87.214,1	100,0
Toscana	724,4	724,4	100,0	76.107,2	76.107,2	100,0
Umbria	205,0	205,0	100,0	25.677,9	25.673,4	100,0
Marche	329,6	313,1	95,0	42.332,9	38.520,8	91,0
Lazio	1.158,6	1.158,6	100,0	102.661,2	102.661,1	100,0
Abruzzo	415,2	0,0	0,0	18.942,1	8.104,5	42,8
Molise	152,7	0,0	0,0	0,0	0,0	
Campania	1.631,9	0,0	0,0	79.253,9	29.156,0	36,8
Puglia	1.186,6	1.186,6	100,0	53.948,6	51.858,6	96,1
Basilicata	207,5	197,2	95,0	27.613,9	27.613,9	100,0
Calabria	618,8	618,8	100,0	0,0	0,0	
Sicilia	1.830,4	1.830,4	100,0	0,0	0,0	
Sardegna	503,9	503,9	100,0	8.483,3	8.483,3	100,0
Totale regionale	14.571,0	12.289,2	84,3	0,0	0,0	
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	922,7	921,7	99,9	0,0	0,0	
Totale	15.493,7	13.210,9	85,3	826.143,1	732.605,9	88,7

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della salute

Con d.m. 8 giugno 2001, l'importo è stato ripartito fra le regioni. Al 31.12.2009 risultavano autorizzati interventi per 732,6 milioni, circa l'88,7 per cento delle risorse assegnate. Tre Regioni tuttavia non avevano ancora richiesto l'autorizzazione per alcuna somma.

Ancora maggiore il ritardo di attuazione per il Piano straordinario di interventi per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (previsto dall'articolo 71 della 448/98) per il quale sono stati previsti finanziamenti per 1.239,5 milioni. Nel corso degli ultimi anni la somma è stata più volte rimodulata, decurtata e infine reintegrata.

Nel 2009 sono state pagati 80,2 milioni (69,8 milioni nel 2008), di cui 40,4 milioni riassegnati in bilancio dal Ministero dell'Economia essendo quote di residui perenti.

Al dicembre 2009 risultavano erogate solo il 53,7 per cento delle somme previste. Mentre nelle realtà settentrionali (con l'eccezione del Piemonte) e centrali la quota è in media superiore al 50 per cento, nel Mezzogiorno, sia pure con significative eccezioni, gli importi erogati si situano su una media molto più bassa. Le maggiori criticità si rilevano soprattutto in Puglia, in Calabria e in Sardegna.

TAVOLA 3.6.6

LA RIORGANIZZAZIONE E RIQUALIFICAZIONE DELL'ASSISTENZA SANITARIA NEI
GRANDI CENTRI URBANI

REGIONI	Impegni totali d.m. 2001(*)	Importo erogato a dicembre 2009	% realizzazione
	milioni di euro		
PIEMONTE <i>Torino</i>	90,5	29,1	32,2
LOMBARDIA <i>Milano</i>	100,5	57,9	57,6
VENETO <i>Venezia</i>	27,1	16,6	61,2
LIGURIA <i>Genova</i>	86,2	43,7	50,8
E. ROMAGNA <i>Bologna</i>	98,6	77,5	78,6
TOSCANA <i>Firenze</i>	83,5	43,1	51,6
MARCHE <i>Ancona</i>	39,3	23,4	59,6
UMBRIA <i>Perugia</i>	31,1	31,1	100,0
ABRUZZO <i>L'Aquila</i>	15,2	11,7	76,9
LAZIO <i>Roma</i>	208,5	104,7	50,2
CAMPANIA <i>Napoli</i>	59,0	38,0	64,4
MOLISE <i>Campobasso</i>	22,5	22,5	100,0
BASILICATA <i>Potenza</i>	24,6	17,0	69,3
PUGLIA <i>Taranto</i>	14,8	2,7	18,6
PUGLIA <i>Bari</i>	30,1	3,5	11,6
CALABRIA <i>R. Calabria</i>	17,6	0,6	3,5
CALABRIA <i>Catanzaro</i>	17,6	17,6	100,0
SICILIA <i>Palermo</i>	96,2	29,1	30,3
SICILIA <i>Catania</i>	89,7	58,7	65,4
SARDEGNA <i>Cagliari</i>	23,8	3,2	13,4
TOTALE	1176,4	631,9	53,7

(*) al netto del taglio di 64 milioni

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Ancora in attesa di completamento il “Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative” di cui alla legge 39/1999, per il quale sono stati individuati finanziamenti per un importo complessivo di 206,6 milioni. Di questi, entro il dicembre 2009 sono stati erogati l'82,4 per cento (170,2 milioni).

Nel 2009 sono stati pagati 7,7 milioni (5,9 milioni nel 2008). Si tratta di somme riscritte in bilancio relative a fondi perenti agli effetti amministrativi.

Con il decreto n. 43 del 22.02.2007 del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministero dell'economia, sono stati definiti gli standard relativi all'assistenza ai malati terminali. Il decreto definisce in modo uniforme per l'intero territorio nazionale degli standard qualitativi, strutturali e quantitativi delle strutture dedicate alle cure palliative e della rete di assistenza ai pazienti terminali. Entro il 2008 le regioni dovevano adeguarsi ai nuovi standard. Solo alcune, tuttavia, hanno effettuato un monitoraggio sull'applicazione del decreto.

Sono nove le regioni che hanno erogato oltre il 90 per cento dell'importo loro attribuito, mentre quattro sono ancora su livelli inferiori al 50 per cento.

Le strutture attivate con i finanziamenti della legge 39/1999 sono 99, per la maggior parte situate nelle regioni del Centro e del Nord Italia.

TAVOLA 3.6.7

PROGRAMMA NAZIONALE PER LA REALIZZAZIONE DI STRUTTURE DI CURE PALLIATIVE

REGIONI	Finanziamento previsto <i>in migliaia di euro</i>	importo erogato al 31/12/2009	realizzazione %
Piemonte	18.465	17.020	92,2
Valle d'Aosta	902	902	100,0
Lombardia	34.245	31.651	92,4
P.A. Bolzano	1.403	1.403	100,0
P.A. Trento	1.756	977	55,7
Friuli V. G.	5.698	2.809	49,3
Veneto	16.422	15.717	95,7
Liguria	8.332	3.962	47,6
E. Romagna	17.191	17.191	100,0
Toscana	15.505	14.526	93,7
Marche	5.506	4.157	75,5
Umbria	3.365	3.365	100,0
Abruzzo	4.356	908	20,9
Lazio	17.466	14.456	82,8
Campania	15.948	12.777	80,1
Molise	1.135	1.135	100,0
Basilicata	1.795	1.468	81,8
Puglia	11.069	9.494	85,8
Calabria	5.712	2.617	45,8
Sicilia	15.298	12.897	84,3
Sardegna	4.998	795	15,9
TOTALE	206.566	170.228	82,4

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

In grave ritardo anche l'attuazione dell'Accordo del 20 marzo 2008 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, concernente il "Documento tecnico sulle cure palliative pediatriche.

L'Accordo prevede la realizzazione, su base regionale o sovraregionale, della rete di cure palliative pediatriche, tenendo conto della necessità di provvedere sia ad una assistenza a domicilio del paziente, che ad una forma di assistenza residenziale.

E' stato avviato con le regioni Piemonte e Basilicata il "Progetto Bambino" per la realizzazione di una rete regionale di cure palliative pediatriche.

Ad oggi comunque l'unico *hospice* pediatrico attivato è a Padova, con 4 posti letto.

A fronte del grave ritardo negli interventi registrato in tale settore, all'inizio del 2010 è stata emanata la legge n. 38, diretta a tutelare e garantire l'accesso alle cure palliative e alla terapia del dolore. Tali cure, che rientrano nell'ambito dei livelli essenziali di assistenza, devono essere erogate in conformità alle linee guida definite dal Ministero della salute di concerto con il Mef, tenuto conto anche del citato Accordo del 20 marzo 2008. L'attuazione dei principi della presente legge in conformità alle linee guida costituisce adempimento regionale ai fini del finanziamento integrativo del Servizio sanitario nazionale. La relativa verifica è affidata al Comitato LEA.

Con apposita Intesa Stato-Regioni, sono definiti i requisiti minimi e le modalità organizzative necessari per l'accreditamento delle strutture di assistenza e delle unità di cure palliative e della terapia del dolore per l'assistenza domiciliare, al fine di promuovere l'attivazione e l'integrazione delle due reti a livello regionale e nazionale e la loro uniformità sul territorio nazionale.

TAVOLA 3.6.8

LE STRUTTURE DEDICATE ALL'ASSISTENZA PALLIATIVA E DI SUPPORTO

Regioni	Finanz. I e II tranche		posti letto per 10.000 abit.	Strutture attivate	
	strutture	posti letto		finanziamenti statali	altri finanziamenti
Piemonte	18	191	0,44	11	
Val d'Aosta	1	7	0,56		
Lombardia	30	332	0,35	16	22
P.A. Bolzano	1	10	0,21	1	
P.A. Trento	2	20	0,4	1	
Veneto	14	126	0,27	12	2
Friuli V.G.	4	45	0,37	2	1
Liguria	7	76	0,47	4	1
E. Romagna	20	220	0,53	14	4
Toscana	16	147	0,41	9	2
Umbria	4	34	0,39	3	
Marche	9	80	0,52	6	
Lazio	6	103	0,19	2	8
Abruzzo	7	78	0,6		
Molise	1	11	0,34	1	1
Campania	9	90	0,16	1	1
Puglia	8	112	0,28	5	1
Basilicata	5	48	0,81	2	
Calabria	7	80	0,4	2	
Sicilia	16	177	0,35	5	
Sardegna	3	38	0,23	2	
Totale	188	2.025		99	43

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Ministero della Salute

Al Ministero della salute è affidato il monitoraggio⁷⁶ relativo all'attività di prescrizione dei farmaci, lo sviluppo delle due reti ed il rispetto degli indicatori previsti, le prestazioni erogate e gli esiti delle stesse, l'attività di formazione a livello nazionale e regionale, le campagne di informazione, le attività di ricerca, i relativi aspetti economici.

La legge 38/2010 prevede un'integrazione delle risorse stanziata per tali finalità, pari a 1.450 milioni per il 2010 e 1 milione per il 2011 per l'attuazione del Progetto "Ospedale senza dolore"⁷⁷.

⁷⁶ E' previsto un rapporto annuale del Ministero della salute, sulla cui base viene elaborata la Relazione da presentare al Parlamento.

⁷⁷ Ulteriori risorse sono previste per le campagne di informazione (50.000 euro per il 2010 e 150.000 euro per il 2011 e il 2012), e per l'attività di monitoraggio del Ministero della salute (150.000 annui a decorrere dal 2010).

PAGINA BIANCA

Le politiche delle infrastrutture, del territorio e
del patrimonio culturale

PAGINA BIANCA

I ministeri

Ministero dell'ambiente della tutela del territorio e del mare

- 1. Considerazioni generali e di sintesi.**
- 2. Profili organizzativi.**
- 3. Profili finanziari e contabili.**
- 4. I controlli interni.**

Allegato.

1. Considerazioni generali e di sintesi

Al Ministero dell'ambiente, della tutela del territorio e del mare (Mattm) va ricondotto il coordinamento generale delle attività amministrative nazionali finalizzate alla tutela ambientale, ivi inclusi l'aria, l'acqua, il territorio e il mare. Infatti gli stanziamenti che vengono effettuati annualmente a favore di detto Ministero sono tutti utilizzati per tali finalità.

Attesa la precaria situazione in cui versa l'ambiente nel nostro Paese e gli incombenti che derivano dall'appartenenza alla Unione Europea, le funzioni svolte dal Mattm sono di indubbio rilievo, poiché in definitiva esse attengono a beni primari della vita.

Nel corso del 2009 l'attività del Mattm, svolta ancora attraverso le sue precedenti sei Direzioni generali, a loro volta ripartite in Divisioni nonché con il concorso del neo istituito Segretario Generale, si è estrinsecata in partecipazioni a tavoli tecnici interni e internazionali, in azioni di coordinamento al fine di pervenire ad accordi di programma con altre organizzazioni e con enti territoriali, in azioni dirette al recupero di danno ambientale e in altre iniziative intese a individuare aree protette, parchi terrestri o marini, tendendo a dare attuazione alla direttiva emanata dal Ministro. In proposito è da registrare il concorso offerto dall'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA)¹, nonché dai diversi ulteriori organismi che operano nell'ambito del Mattm.

Nell'espletamento delle varie attività, sono stati emanati numerosi provvedimenti che, talvolta, hanno dato luogo a problemi sotto il profilo della loro legittimità². Una questione

¹ L'ISPRA, istituito in applicazione della legge n. 133 del 2008, ha accorpato l'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT), l'Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS) e l'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM).

² Deliberazione n. 19/2009 della Sezione centrale di controllo di legittimità con la quale è stato ruscato il visto e la registrazione del d.m. 1156/2009 nella considerazione che "il ricorso effettuato dall'Amministrazione all'accordo sostitutivo previsto dall'art. 11 della L. n. 241 del 1990 non è compatibile con la disciplina comunitaria in tema di appalti pubblici, in quanto il diritto comunitario osta alla normativa nazionale che si ponga al di fuori delle procedure previste dalle direttive comunitarie sugli appalti pubblici".

Deliberazioni nn. 7, 8 e 9 del 2009 della predetta Sezione centrale, con le quali è stato ruscato il visto ad altrettanti decreti in relazione al conferimento di incarichi dirigenziali a titolo di reggenza per mancanza dei presupposti.

rilevante, anche per le inevitabili conseguenze sul piano organizzativo generale, è sorta a proposito del conferimento di incarichi dirigenziali ai sensi dell'art. 19, commi 4, 5-bis e 6 del d.lgs. n. 165 del 2001, laddove per anomalie nelle procedure poste in essere, non è stato possibile incardinare nelle relative funzioni i soggetti interessati³.

Da segnalare il frequente ricorso all'istituto della transazione in occasione di attività dirette al recupero di danno ambientale, utilizzato dall'Amministrazione al fine di pervenire con maggiore celerità alla definizione di controversie e che, pur comportando talvolta una rinuncia ad una parte delle proprie pretese, consentono peraltro una tutela più ampia ed immediata delle zone colpite da inquinamento ambientale; in ogni caso gli atti in questione risultano sempre confortati dai pareri dell'Avvocatura distrettuale e coerenti con i principi affermati da questa Corte in materia⁴, inoltre i provvedimenti sono regolarmente inviati al vaglio dell'organo requirente per gli eventuali profili di responsabilità erariale.

2. Profili organizzativi

Il 1° agosto del 2009, dopo un lungo iter iniziato nel 2008, è stato approvato il d.P.R. n. 140 recante il "Regolamento di riorganizzazione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare." La nuova disciplina, che sostituisce quella di cui al precedente d.P.R. n. 261 del 2003, al fine di rispettare i vincoli di efficienza evocati dall'art. 74 del d. l. n. 112 del 2008 convertito in L. n. 133 del 2008, dispone la contestuale riduzione degli assetti organizzativi del Ministero.

Di particolare rilievo l'art. 3 che, con l'intento di assicurare una gestione unitaria della missione ministeriale⁵, prevede la nuova struttura di vertice e di coordinamento del Segretario generale a cui viene demandato un ruolo di coordinamento e vigilanza dell'azione amministrativa e che si avvale di un Segretariato, articolato in cinque servizi di livello dirigenziale non generale. Al Segretariato sono anche attribuite competenze trasversali che, interessando l'azione del Ministero nel suo complesso, richiedono una gestione unitaria di taglio strategico che sia strumentale al perseguimento degli obiettivi di indirizzo politico; si tratta di ambiti di attività con rilevanza esterna quali rapporti internazionali, pianificazione finanziaria strategica, comunicazione, informazione ed educazione ambientale. Sembra emergere, al riguardo, una scelta il più possibile coerente con la circostanza che i profili tecnico-scientifici della tutela dell'ambiente, caratterizzata da interdisciplinarietà, intersectorialità, transnazionalità, rilevanza economica e potenziale conflittualità sociale, implicano, conseguentemente, soluzioni organizzative articolate e flessibili.

Un altro elemento di novità è l'attribuzione di funzioni in materia di azioni di prevenzione e quantificazione del danno ambientale all'interno di tutte le nuove direzioni generali (ad eccezione, logicamente, della Direzione generale degli affari generali e del personale).

Ai sensi dell'art. 2 il Ministero è ripartito in cinque direzioni generali: tutela del territorio e delle risorse idriche, protezione della natura e del mare, sviluppo sostenibile, valutazioni ambientali e affari generali.

La Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche (articolata in 12 uffici di livello dirigenziale non generale)⁶, ha accorpato le funzioni delle due Direzioni generali per la qualità della vita e per la difesa del suolo. Al riguardo non si riscontrano modifiche di carattere sostanziale, trattandosi piuttosto di una ridefinizione delle funzioni tradizionalmente intestate a dette Strutture e sostanzialmente finalizzate ad assicurare elevati livelli di qualità

³ La Sezione centrale del controllo di legittimità in data 27 maggio 2010 ha ricusato il visto ai relativi provvedimenti.

⁴ Cfr. deliberazione n. 1/2003 della Sezione centrale di controllo di legittimità. Cfr., inoltre, la legge 27 febbraio 2009, n.13.

⁵ Cfr. in proposito l'art. 7, comma 2, del DL n. 90, del 23 maggio 2008 convertito con modificazioni in legge del 14 luglio 2008, n. 123.

⁶ Disciplinata dall'art. 4 del Regolamento.

delle acque e di efficienza dei corpi idrici⁷. Compiti, questi, di grande delicatezza atteso che attengono alla salvaguardia di un bene primario quale è l'acqua.

Alla Direzione generale per la protezione della natura e del mare (articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale)⁸ vengono trasferite funzioni già in precedenza esercitate da altre Direzioni generali.⁹ La Direzione provvede, inoltre, al monitoraggio dello stato della biodiversità, al coordinamento di tutte le attività in materia di biosicurezza, riferite in particolare alle immissioni nell'ambiente degli organismi geneticamente modificati, e alla sicurezza ambientale in mare con particolare attenzione al rischio di rilascio di inquinanti ed in coerenza con i processi autorizzativi in materia di immissioni ad elevato impatto sull'ecosistema marino nonché con gli interventi in caso di inquinamento.

I maggiori cambiamenti riguardano la Direzione generale per lo sviluppo sostenibile, il clima e l'energia (articolata in 7 uffici di livello dirigenziale non generale)¹⁰. Essa svolge sia le funzioni esercitate dalla Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo (ex RAS) relativamente all'attuazione degli accordi internazionali in materia di cambiamenti climatici, nonché una serie considerevole di nuovi compiti in materia di energie rinnovabili, energia e sicurezza nucleare.¹¹

La Direzione generale valutazioni ambientali (articolata in 5 uffici di livello dirigenziale non generale)¹² svolge prevalentemente i compiti già esercitati dalla Direzione generale per la salvaguardia ambientale. Elementi di novità ineriscono all'attribuzione di iniziative in tema di politica integrata di prodotto, con particolare riguardo all'aspetto della sostenibilità degli acquisti della pubblica amministrazione (c.d. "acquisti pubblici verdi"). La struttura è delegata al presidio e alla salvaguardia dell'ambiente sotto i diversi aspetti della certificazione e della valutazione ambientale e si occupa, tra l'altro, della valutazione dei rischi derivanti da sostanze chimiche pericolose e da attività foriere di incidenti rilevanti nonché di prevenzione e di protezione dalle varie forme di inquinamento.

L'accentramento nella Direzione degli affari generali e del personale di tutte le funzioni relative alla gestione del personale, con le relative azioni di aggiornamento, formazione professionale e politiche di benessere organizzativo, di cui all'art. 8 del Regolamento, intende perseguire gli obiettivi di razionalizzazione e di ridimensionamento delle funzioni logistico-strumentali e di supporto previsti dal citato DL 112 del 2008. La Direzione (articolata in 8 uffici di livello dirigenziale non generale) svolge sostanzialmente le attribuzioni già assegnate alla Direzione generale per i servizi interni del Ministero, che vengono tuttavia ridefinite con un maggior livello di dettaglio. Tra esse le funzioni connesse alla prevenzione, igiene e sicurezza dei luoghi di lavoro nonché alla tutela della salute dei lavoratori secondo quanto previsto dal d.lgs. n. 81 del 2008 e la gestione e sviluppo dell'informatica di servizio e relativi rapporti con il Centro nazionale per l'informatica per la pubblica amministrazione (CNIPA). Da notare in

⁷ Al riguardo viene prevista l'attivazione di strumenti quali la programmazione dell'uso razionale delle risorse, la promozione del completamento dei sistemi di approvvigionamento idrico, di distribuzione, di fognatura, di depurazione nonché la definizione dei criteri e metodi per il riutilizzo delle acque reflue.

⁸ Art. 5 del Regolamento.

⁹ Tra le nuove funzioni attribuite si segnalano: l'attuazione della Convenzione di Barcellona e di ogni altro accordo internazionale per la tutela, la conservazione e la salvaguardia del Mare Mediterraneo; l'autorizzazione alla movimentazione dei fondali marini derivante dall'attività di posa in mare di cavi e condotte facenti parte di reti energetiche di interesse nazionale, o di connessione con reti energetiche di altri Stati; il raccordo con il Dipartimento della protezione civile nel monitoraggio e controllo degli interventi sviluppati per superare situazioni di crisi.

¹⁰ Art. 6 del Regolamento.

¹¹ Tra le nuove funzioni svolte in collaborazione con le altre Amministrazioni competenti, si ricordano: la promozione delle iniziative finalizzate allo sviluppo sostenibile del sistema energetico nazionale per la riduzione delle emissioni di gas serra e l'incentivazione delle fonti di energie rinnovabili; l'individuazione delle opzioni maggiormente sostenibili in materia di consumi energetici e dell'efficienza energetica; il coordinamento delle attività dell'Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili; l'incentivazione degli investimenti per lo sviluppo delle fonti di energie rinnovabili; l'individuazione dei requisiti delle prestazioni energetiche per l'edilizia e delle opzioni maggiormente sostenibili nel settore dei trasporti.

¹² Art. 7 del Regolamento.

proposito che, pur essendo stato già adottato in passato un modello organizzativo articolato in Direzioni generali, come previsto dall'ex d.P.R. 261 del 2003, erano state mantenute, presso le singole Direzioni generali, apposite Divisioni del personale e degli affari generali che, invece, a seguito della nuova riorganizzazione, sono state soppresse.

Disposizioni successive riguardano gli organismi di supporto per lo svolgimento delle funzioni attribuite al Ministero di cui al d.P.R. 14 maggio 2007 n. 90, nonché la Commissione tecnica di verifica dell'impatto ambientale, l'ISPRA e la Commissione di vigilanza per le risorse idriche, stabilendo che la durata in carica dei rispettivi componenti resti quella già prevista dai relativi ordinamenti. Al riguardo va segnalata la necessità che si pervenga al più presto al riordino di detti organismi¹³, nell'ambito di una razionale e graduale riduzione, secondo i dettami dell'art. 68 del citato d.l. n. 112 del 2008, che ne prevede la realizzazione entro il triennio 2009-2011.

Al fine di dare attuazione alle disposizioni recate dalle lettere a), b) e c) del comma 1 del richiamato art. 74 del medesimo DL n. 112 del 2008, le nuove dotazioni organiche sono state ridefinite nel rispetto delle riduzioni percentuali ivi previste, come emerge dalla tabella che segue.

Tabella 1

Qualifiche funzionali	Dotazioni organiche precedenti	Dotazioni organiche vigenti	Riduzione percentuale	
			prevista	effettuata
Dirigenti generali	8	6	20%	25%
Dirigenti	59	50	15%	15%
Totale dirigenti	68	56		
Area C	440	469		
Area B	387	271		
Area A	50	30		
Totale impiegati	877	770	10%	12,20%
Totale generale	945	826		

Fonte dati: Amministrazione.

I sei dirigenti generali risultano assegnati alle seguenti funzioni: 1 posto di Segretario generale e 5 posti di Direttore di Direzioni generali. Il precedente regolamento di organizzazione, approvato con d.P.R. n. 261 del 2003, riservava anche due posti di dirigenti generali per gli uffici di diretta collaborazione.¹⁴

Si ritiene ancora di segnalare che il Mattm, al fine di conformarsi alle disposizioni contenute nel d. lgs. n. 334 del 1999, ha dettato la disciplina concernente le forme di

¹³ Oltre a quelli specificati nel testo, operano a supporto del Mattm i seguenti organismi: 1) Commissione interministeriale di valutazione di cui all'art. 6 del d.lgs. 8 luglio 2003, n. 224; 2) Comitati tecnici delle Autorità di bacino di rilievo nazionale ed interregionale, di cui all'art. 12 della L. 18 maggio 1989, n. 183, e successive modificazioni; 3) Commissione scientifica CITES di cui all'art. 4 della L. 7 febbraio 1992, n. 150 e all'art. 12-bis del DL 12 gennaio 1993, n. 2, convertito, con modificazioni, dalla L. 13 marzo 1993, n. 59; 4) Osservatorio nazionale sui rifiuti, di cui all'art. 26 del d.lgs. 5 febbraio 1997, n. 22, all'art. 1, comma 5, del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284; 5) Osservatori ambientali per la verifica dell'ottemperanza alle prescrizioni VIA, di cui all'art. 5 della L. 31 luglio 2002, n. 179; 6) Comitato per la comunicazione ambientale di cui all'art. 6 della L. 31 luglio 2002, n. 179; 7) Comitato di vigilanza sull'uso delle risorse idriche di cui all'art. 21 della legge 5 gennaio 1994, n. 36, all'art. 1, comma 5, del d.lgs. 8 novembre 2006, n. 284, e all'art. 6 del regolamento 140/2009; 8) Consiglio nazionale ambiente di cui all'art. 12 della L. 8 luglio 1986, n. 349; 9) Osservatorio nazionale sulle fonti rinnovabili di cui all'art. 16 del d.lgs. 29 dicembre 2003, n. 387. Inoltre l'art. 2, commi 75 e 76, della L. 24 dicembre 2007, 244 (legge finanziaria 2008) ha previsto l'istituzione, con decreto interministeriale, del Nucleo operativo del Corpo forestale dello Stato di tutela ambientale, con la specifica finalità di rafforzare la sicurezza e la tutela dell'ambiente.

¹⁴ Art. 1, co. 3.

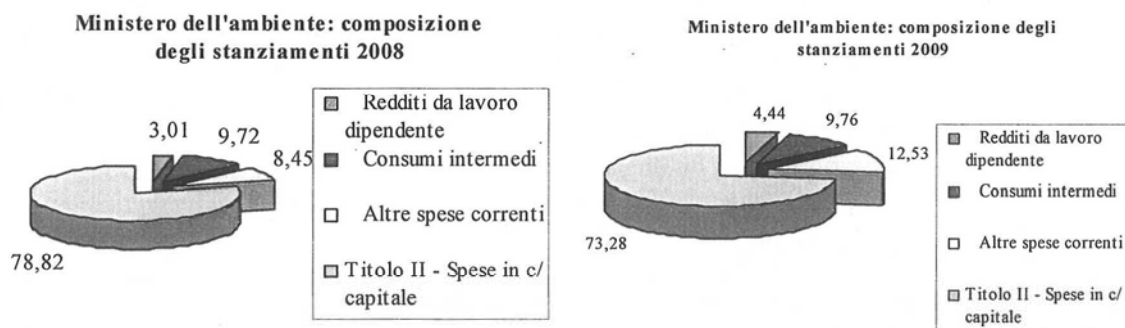
consultazione popolare sui piani di emergenza esterna¹⁵, introducendo, tra l'altro, una disposizione che contempla la transitorietà del provvedimento in attesa dell'adozione, da parte delle regioni, della prevista normativa, come disposto dall'art. 72 del d.lgs. n. 112 del 1998.

3. Profili finanziari e contabili

L'esercizio 2009 si caratterizza per una sensibile contrazione degli stanziamenti totali rispetto a quelli effettuati in sede di bilancio 2008. Complessivamente, infatti, si registra una diminuzione di circa un terzo che si traduce, in termini assoluti, in una assegnazione di risorse ridotta di oltre 634 milioni di euro, cui concorrono 53 milioni circa di parte corrente e 581 milioni circa di parte capitale. E' evidente, quindi, che la riduzione più elevata concerne gli stanziamenti riferiti alle spese in conto capitale, infatti l'incidenza di tale voce diminuisce dal 79 per cento circa del 2008 al 73 per cento del 2009 sul totale degli stanziamenti. Di converso aumenta l'incidenza degli stanziamenti di parte corrente. Tali caratteristiche, che contraddistinguono l'impostazione degli stanziamenti definitivi di competenza, si riflettono anche sugli altri elementi finanziari della gestione, infatti, come è desumibile dalla tavola 1 allegata, massa impegnabile, impegni, autorizzazioni di cassa, massa spendibile e pagamenti, evidenziano risultati nel 2009 sempre inferiori a quelli del 2008.

Un'analisi più particolareggiata pone in evidenza che, in ordine alla spesa corrente, la diminuzione degli stanziamenti ha riguardato esclusivamente i consumi intermedi, essendo invece aumentati quelli riferiti ai redditi da lavoro dipendente e quelli di cui alle "altre spese correnti". I due grafici seguenti danno conto della composizione degli stanziamenti di parte corrente relativamente al biennio 2008-2009.

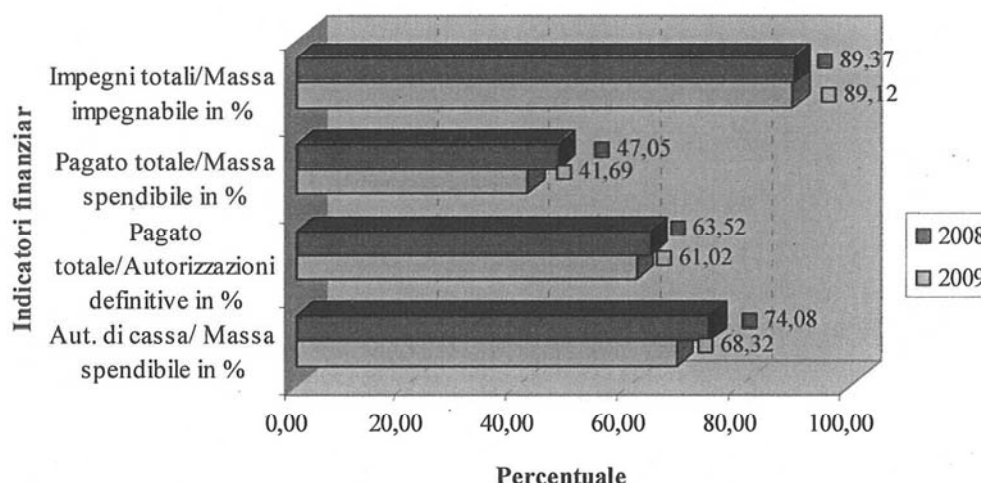
Grafico 1



Lo scarto più significativo, in termini assoluti, tra il 2009 e il 2008, riguarda la massa impegnabile, che rappresenta la sommatoria delle risorse di cui è possibile disporre per la realizzazione degli obiettivi programmati e laddove la riduzione che si registra è di oltre 669 milioni di euro corrispondente a una percentuale di oltre il 29 per cento. Da rilevare che, pure a fronte di una diminuzione degli impegni totali del 2009, ammontanti a 1.432 milioni di euro, rispetto al 2008, che risultarono di 2.034 milioni di euro, i pagamenti sono anch'essi sensibilmente diminuiti con la conseguenza che al termine dell'esercizio i residui finali aumentano rispetto al 2008. In definitiva, come è dato desumere dalla rappresentazione grafica sottostante, l'esercizio 2009 si caratterizza per un peggioramento degli indici ivi indicati, in particolare per quanto concerne il rapporto tra autorizzazioni di cassa e massa spendibile e tra pagamenti totali e massa spendibile che diminuiscono ambedue di circa 6 punti percentuali.

¹⁵ Art. 20, comma 6, e art. 3.

Grafico 2

Ministero: indicatori finanziari 2009-2008

Per una visione globale dei più significativi elementi finanziari relativi al Mattm e al loro raffronto con i dati del 2008, si rinvia alla tavola 1 dell'allegato.

Sotto un profilo più strettamente contabile, emerge che nella formazione del bilancio 2009 sono stati osservati i criteri elaborati in proposito dalla R.G.S.¹⁶ e in sede di assestamento sono state attentamente seguite le regole di neutralità finanziaria imposte dalla legge¹⁷ con la conseguenza che ogni previsione incrementativa proposta in sede di assestamento, non accompagnata da simmetrica compensazione, non è stata recepita nel relativo disegno di legge.

In sede di predisposizione del bilancio 2009 molte problematiche emerse in relazione alla nuova architettura fondata sulle missioni e sui programmi, risultano risolte poiché l'Amministrazione ha attuato una revisione completa delle modalità procedurali di formulazione delle previsioni operando, in particolare una riduzione dell'aggregato "Missioni" che si ripercuoteva, in proporzione, sulle risorse per tutti gli aggregati sottostanti e quindi sui programmi, dando così luogo a difficoltà nel gestire molti obiettivi, con poche risorse per ciascuno. Il processo di razionalizzazione è stato improntato nell'ottica tendenziale di attribuire un programma a ciascun centro di responsabilità, risultato che è stato conseguito nel 2010.

Un ruolo rilevante nel processo di formazione del bilancio è stato svolto dalle note preliminari, pur dovendosi rilevare che la necessità di rappresentare in maniera completa la distribuzione delle risorse comporta che nella individuazione degli obiettivi strategico-strutturali, che genera a sua volta la serie di obiettivi operativi, vengano inseriti anche obiettivi di mero trasferimento delle risorse stesse. Tale sistema, pur nella sua complessiva organicità e funzionalità, potrebbe peraltro rivelarsi non perfettamente in linea con il nuovo sistema di valutazione introdotto dal d.lgs. n. 150 del 2009, in base al quale la nuova concezione di misurazione della performance, sotto lo specifico profilo organizzativo e individuale, imporrà la definizione di un set di obiettivi che potrebbero prescindere dalle finalità squisitamente finanziarie di cui alla nota preliminare di bilancio.

A livello di capitoli di bilancio qualche problematica gestionale è emersa a proposito dei capitoli promiscui classificati "fattori legislativi", che sono legati ad interventi specifici afferenti a più categorie economiche quali le spese per accordi internazionali, atteso che la classificazione

¹⁶ Circ. n. 21 del 24 luglio 2008.

¹⁷ Cfr. art. 60 del DL n. 112 del 2008 e circ. n. 18/2009 della R.G.S..

economica, essendo univocamente associata al capitolo di spesa, potrebbe alterare il principio della trasparenza in quanto non perfettamente coerente con la rispettiva codifica.

I capitoli che presentano il maggiore accumulo di residui sono accomunati dalla caratteristica di afferire tutti al macroaggregato "Investimenti" e, per quanto concerne il conto capitale, il fenomeno è da correlare al forte impatto dei trasferimenti che interessa lo stato di previsione del Mttm. Tra la determinazione del trasferimento e la concreta erogazione ci sono delle fasi che spesso, trovano attuazione sul finire dell'esercizio finanziario quando il termine per i pagamenti è scaduto. Non da ultimo va considerato che nelle Convenzioni sono previsti specifici adempimenti in capo al creditore per il trasferimento delle rispettive *tranches* di pagamento. La tavola 2 allegata dà conto della consistenza dei residui in questione.

4. I controlli interni

Posto alle dirette dipendenze del Ministro, il servizio di controllo interno (Secin) svolge le funzioni di cui all'art. 7 del d.P.R. 6 marzo 2001 n. 245; in particolare predispone il rapporto di performance secondo le linee guida elaborate dal Comitato Tecnico Scientifico per il controllo strategico presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri ai fini della relazione al Parlamento da parte del Ministro per l'attuazione del programma di Governo ex art. 3, commi 68 e 69 della legge 24 dicembre 2007, n. 244, che costituisce un report circa le attività svolte, i risultati raggiunti, le criticità e le aree di intervento.

Avuto riguardo alla direttiva generale per l'azione amministrativa, esercizio 2009, emanata dal Ministro il SECIN ha predisposto una relazione diretta a rappresentare gli esiti dei risultati raggiunti dai vari centri di responsabilità. Il Report contiene valutazioni mediante l'utilizzo di appositi indicatori afferenti a diverse tipologie, finanziari, quantitativi, qualitativi, matematici etc; le rilevazioni attinenti al controllo di gestione sono state utilizzate anche per pervenire alla definizione del nuovo regolamento di riorganizzazione; per quanto concerne la valutazione dei dirigenti, è stato messo a punto un nuovo sistema che ha cominciato ad essere attivato soltanto a partire dagli ultimi mesi dell'anno 2009. In ogni caso l'Amministrazione sta avviando le procedure per dare attuazione al d.lgs. n. 150 del 2009, mediante costituzione di un gruppo di lavoro coordinato dal Segretario generale al quale partecipa lo stesso SECIN fino a quando non verrà insediato il nuovo organismo indipendente di valutazione (OIV), istituito dal citato decreto n. 150 del 2009.

L'analisi della documentazione pone ancora una volta in evidenza le difficoltà che incontrano gli organismi deputati ad effettuare i controlli interni di cui al d.lgs. 286 del 1999 in maniera completa e tale da assicurare i risultati attesi dall'esito di tali procedure. Emergono, infatti, criticità per quanto concerne l'utilizzo di una buona parte degli indicatori, considerati dalla R.G.S. alla stregua di "valore obiettivo non coerente", anche se spesso la non coerenza dipende da una non corretta rappresentazione dell'obiettivo in sede di note preliminari. Al riguardo il Secin ha dato avvio alle necessarie procedure di rettifica delle rilevate incongruità, che non dovrebbero più emergere in sede di note preliminari per il 2010. Risultati migliori sono stati realizzati dall'attività di controllo di gestione, anche grazie alla convenzione stipulata con il relativo Ufficio presso la R.G.S. già nel 2007. Permangono difficoltà per la mancanza di una piattaforma informatica in grado di fornire una reportistica idonea; comunque sono in corso procedure migliorative, cui concorre il DigitPa¹⁸, che dovrebbero concludersi nel corso del 2010.

Naturalmente tali criticità si ripercuotono negativamente anche sulle altre attività di valutazione, essendo, come è noto, necessaria una perfetta sinergia delle diverse tipologie dei controlli istituiti dal richiamato d.lgs. n. 286 del 1999, per conseguire risultati di insieme soddisfacenti. In proposito, quindi, si rendono necessarie idonee iniziative al fine di migliorare l'intero sistema dei controlli interni anche per non vanificare le attese delineate dalla riforma del 2009, il cui punto qualificato di riferimento è l'Organismo indipendente di valutazione (OIV) il

¹⁸ Ex CNIPA.

quale, per garantire un ottimale funzionamento dovrà essere composto da persone di comprovata specifica professionalità nella materia dei controlli. Nello specifico, peraltro, risulta che il procedimento concernente l'organismo del Mattm è allo stato *in itinere*, essendo sorte problematiche interpretative circa lo strumento da utilizzare per la nomina e per la determinazione del relativo trattamento economico.

PAGINA BIANCA

Allegato

TAVOLA 1

MINISTERO DELL'AMBIENTE, DEL TERRITORIO E DEL MARE: CONFRONTO DATI FINANZIARI 2009-2008

(importi in migliaia di euro)

Titolo di spesa	Stanz. def. di comp.	Inc. %	Massa impegnabile	Impegni Totali	Ec./Mag. spese comp.	Autorizzaz. definitive di cassa	Massa spendibile	Pagato totale	Ec./Mag. spese res.	Residui finali totali
Redditi da lavoro dipendente	65.094	4,44	67.059	59.894	4.549	67.934	70.396	57.989	900	6.959
Consumi intermedi	143.109	9,76	143.113	134.281	4.748	275.542	226.425	135.837	9.626	76.214
Altre spese correnti	183.758	12,53	186.758	163.934	23.048	218.263	227.409	171.710	6.132	26.519
Titolo I - Spese correnti	391.961	26,72	396.930	358.108	32.346	561.739	524.230	365.535	16.658	109.692
Titolo II - Spese in c/ capitale	1.075.018	73,28	1.210.783	1.074.628	1.563	1.509.936	2.508.076	898.561	76.307	1.531.645
Totale 2009	1.466.979	100,00	1.607.713	1.432.735	33.909	2.071.675	3.032.306	1.264.096	92.965	1.641.337
Redditi da lavoro dipendente	63.157	3,01	65.638	58.655	4.712	64.302	67.731	57.039	1.200	4.780
Consumi intermedi	204.236	9,72	204.236	169.072	32.710	227.776	278.628	153.946	8.656	83.316
Altre spese correnti	177.500	8,45	177.500	157.832	3.946	200.470	230.563	169.861	16.408	40.347
Titolo I - Spese correnti	444.893	21,18	447.375	385.560	41.368	492.548	576.921	380.847	26.265	128.442
Titolo II - Spese in c/ capitale	1.655.599	78,82	1.828.855	1.648.597	2.916	2.047.645	2.852.194	1.232.604	186.116	1.430.558
Totale 2008	2.100.492	100,00	2.276.230	2.034.156	44.284	2.540.194	3.429.115	1.613.450	212.381	1.559.000
Sc. Spese correnti	-52.932		-50.445	-27.452	-9.022	69.191	-52.691	-15.311	-9.607	-18.751
Sc. % Spese correnti	-11,90		-11,28	-7,12	-21,81	14,05	-9,13	-4,02	-36,58	-14,60
Sc. Spese capitale	-580.581		-618.072	-573.969	-1.354	-537.709	-344.118	-334.043	-109.809	101.088
Sc. % Spese in c/capitale	-35,07		-33,80	-34,82	-46,41	-26,26	-12,07	-27,10	-59,00	7,07
Sc. Totale	-633.512		-668.516	-601.421	-10.376	-468.518	-396.809	-349.354	-119.416	82.337
Sc. % Totale	-30,16		-29,37	-29,57	-23,43	-18,44	-11,57	-21,65	-56,23	5,28

Fonte dati: Elaborazioni della Corte dei conti su dati RGS

TAVOLA 2

RESIDUI - INVESTIMENTI*(importi in euro)*

Programmi	Capitolo	Denominazione ridotta PG	Residui accertati	Residui correnti Lett. C (*)	Residui correnti Lett. F (**)
Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	7503	Spese per la realizzazione di interventi di risanamento e bonifica del territorio e di gestione dei rifiuti, ecc.	71.680.000,00	57.283.190,00	0,00
	7503	Interventi urgenti per la bonifica e messa in sicurezza dei suoli dei siti inquinati nel litorale Domizio Flegreo, ecc.	50.000.000,00	37.000.000,00	0,00
	7509	Disinquinamento e ripristino ambientale	173.296.540,00	10.330.390,00	0,00
	7645	Servizio idrico, limite impegno	14.569.270,62	11.039.270,62	0,00
	7671	Spese in gestione al Magistrato alle Acque di Venezia per il servizio di Polizia lagunare e la manutenzione, ecc.	26.349.869,51	18.317.962,75	0,00
Ricerca in materia ambientale	7807	Fondo per lo sviluppo sostenibile	24.387.561,36	14.973.957,42	0,00
	7813	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	20.000.000,00	10.000.000,00	0,00
Sviluppo sostenibile	7956	Fondo per lo sviluppo sostenibile	24.746.770,00	15.099.293,75	0,00
	7981	Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra	380.000.000,00	190.000.000,00	0,00
Conservazione dell'assetto idrogeologico	8531	Attuazione degli interventi per la tutela del rischio idrogeologico e misure di prevenzione per le aree a rischio	13.993.170,00	13.993.170,00	0,00
	8640	Piani strategici nazionali e di intervento per la mitigazione del rischio idrogeologico e per favorire forme di adattamento nei territori, da attuare d'intesa con le Regioni e gli Enti locali interessati, tenuto conto dei piani di bacino ai sensi dell'art. 16 della legge 31 luglio 2002, n. 179.	55.500.000,00	55.500.000,00	0,00
Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	7082	Bonifica siti inquinati	49.653.147,11	27.250.270,92	0,00
	7082	Spese per le esigenze di tutela ambientale	122.000.000,00	104.242.177,40	0,00
	8405	Spese per gli accordi di programma in materia di miglioramento, ecc.	62.000.000,00	62.000.000,00	0,00
	8407	Fondo per la promozione e diffusione di interventi di efficientamento e risparmio energetico, per la produzione di energia elettrica e di calore da fonti rinnovabili e in particolare per lo sviluppo del solare termodinamico.	39.804.432,68	36.970.901,46	914.348,88
	8438	Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane	40.565.445,09	40.420.149,09	0,00
	8461	Promozione figure professionali	15.264.474,46	10.491.774,59	1.900.763,25
Totale complessivo			1.183.810.680,83	714.912.508,00	2.815.112,13

(*) Residui propri. (**) Residui di stanziamento ex articolo 36 della legge di contabilità di Stato.

Fonte: dati dell'Amministrazione.

Ministero delle infrastrutture e dei trasporti

- 1. Analisi finanziaria e contabile.**
- 2. Organizzazione del Ministero e Personale.**
- 3. Funzionamento e attività del SECIN.**

1. Analisi finanziaria e contabile

Prima di procedere all'analisi finanziaria per singoli centri di responsabilità appare opportuno formulare alcune considerazioni di carattere generale. Secondo una linea che ha riguardato tutte le amministrazioni, anche il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit) ha subito, a seguito dell'applicazione dell'art. 60 del decreto legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133 del 2008, una forte riduzione degli stanziamenti per 1.106,9 milioni rispetto alle previsioni indicate nel bilancio triennale 2008.

Al riguardo sono state apportate rilevanti riduzioni attinenti a due programmi della missione 13. Si tratta, infatti, del programma n. 1 sulla sicurezza e la mobilità stradale (-580,4 milioni rispetto allo stanziamento di 894,5 milioni) e del programma n. 7 relativo alla sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo (-611,9 milioni con un azzeramento degli stanziamenti).

Per quanto concerne i tagli alle spese per convegni e rappresentanze l'Amministrazione ha tendenzialmente operato nel rispetto del disposto dell'art. 61 del DL 112.

Nell'esercizio finanziario in esame ci sono state ulteriori misure di contenimento della spesa dovute in parte al DL n. 180 del 2008 attesa la necessità e l'urgenza di assicurare immediate risorse aggiuntive per garantire l'esercizio del diritto allo studio ed in parte al DL n. 154 del 2008, essendosi rivelato necessario riprogrammare le risorse a seguito di disposizioni urgenti per la spesa sanitaria. Sono stati pertanto operati tagli sugli stanziamenti del bilancio 2009 del Mit per un ammontare complessivo di 1.858,8 milioni.

In merito ai riconoscimenti di debito si registra l'assunzione di impegni e l'effettuazione di conseguenti pagamenti per un importo pari a 460.485,32 euro.

Per le regolazioni contabili e debitorie nel corso del 2009 sono state effettuate sistemazioni contabili per l'ammontare di 196.612,16 euro mediante rimborsi alla Banca d'Italia relativi a sospesi degli esercizi 2007 e 2008.

Quanto ai debiti pregressi va rilevato che nel corso del 2009 con due decreti del Ministro dell'Economia e delle Finanze, n. 21945 del 23/06/2009 e n. 102146 del 28/10/2009 sono stati estinti debiti relativi rispettivamente all'esercizio 2007 e 2008)¹.

¹ I capitoli interessati da debiti pregressi sono i seguenti: 1038, 1058, 1208, 1209, 1232, 1238, 1240, 1241, 1275, 1280, 1609, 1610, 1611, 1617, 1622, 1680, 2106, 2143, 2200, 2941.

In attuazione della nuova impostazione del bilancio redatto in missioni e programmi, nella redazione del bilancio l'Amministrazione ha spostato l'attenzione dai C.d.R. ai programmi, rendendo in tal modo più diretto il legame tra le risorse stanziare e le azioni perseguite, consentendo allo stesso tempo una migliore analisi e una revisione della spesa pubblica orientata verso politiche prioritarie (*spending review*).

In merito alle variazioni di bilancio, è emerso che il totale delle variazioni dello stanziamento di competenza, intervenute nel corso dell'esercizio 2009, derivanti dalla legge di assestamento, è pari a 188,3 milioni, mentre le variazioni amministrative ammontano a - 1,9 milioni.²

In concomitanza con l'effettuazione dei pagamenti a mezzo ruoli di spesa fissa, si sono verificate, come per lo scorso esercizio, eccedenze di spesa; pertanto per molti di tali pagamenti l'impegno corrispondente risulta perento³.

Numerosi capitoli, pur essendo denominati "fondo" di fatto costituiscono un normale stanziamento di bilancio sul quale vengono imputati impegni e pagamenti (ad es. il fondo per l'autotrasporto, il fondo per Roma capitale, quello da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche e il fondo per il trasporto pubblico locale)⁴.

Va rilevato che un numero elevato di capitoli dà luogo al fenomeno dei residui di stanziamento per un totale di circa 1.895,2 milioni, dovuto ai tempi occorrenti per l'attivazione degli interventi infrastrutturali sia a gestione diretta del Ministero che assicurati da altri enti, con conseguente dilatazione dei tempi di impegno e spesa, e la necessità di ricorrere alla conservazione in bilancio dei fondi non utilizzati nell'esercizio di competenza. Analogo discorso può essere fatto anche per i residui passivi per i quali il fenomeno è stato accentuato dalla riduzione dei tempi di conservazione in bilancio degli impegni da 7 a 3 anni (legge finanziaria 2008).

Il bilancio del Mit è caratterizzato da stanziamenti per la realizzazione di interventi nel settore delle opere e dei grandi investimenti pubblici; pertanto, prevale la tipologia di spesa pluriennale, con contributi pluriennali che hanno sostituito i limiti di impegno. Mentre il settore Trasporti è caratterizzato in prevalenza da trasferimenti agli enti attuatori (Regioni, società del gruppo FS, Anas, ecc.), quello delle Infrastrutture, anche se in misura contenuta, ricorre a interventi diretti, soprattutto nel campo dell'edilizia demaniale ed in quello delle opere portuali. Questi ultimi rivelano una crescente tendenza all'affidamento all'esterno degli interventi con ricorso a contabilità speciali intestate a funzionari delegati a tale scopo. Tra gli esempi si possono citare i Mondiali di nuoto, l'Expo di Milano 2015 e il terremoto dell'Aquila.

E' da rilevare che gli interventi diretti infrastrutturali sono attuati attraverso gli organi periferici del Mit. Con riguardo ai rapporti finanziari e contabili tra centro e periferia gli uffici decentrati operano con risorse finanziarie assegnate dal centro e con ordini di accreditamento a favore dei funzionari delegati.

Dall'analisi dei dati finanziari del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti emerge che gli stanziamenti pari a 10,4 miliardi sono distribuiti tra cinque centri di responsabilità (C.d.R.):

² Le variazioni sono state effettuate con i seguenti decreti del Ministro dell'economia e delle finanze: DMT n. 13518/2009, in applicazione del DL 7/10/2008, n. 154 convertito dalla legge 4/12/2008, n. 189: recante "Disposizioni urgenti per il contenimento della spesa sanitaria e in materia di regolazioni contabili con le autonomie locali"; DMT n. 13514/2009 adottato in applicazione del DL 10/11/2008, n. 180 convertito dalla legge 9/01/2009, n. 1 recante: "Disposizioni urgenti per il diritto allo studio, la valorizzazione del merito e la qualità del sistema universitario e della ricerca".

³ Si elencano i capitoli che presentano eccedenze per l'anno 2009: 1148, 1174, 1232, 1312, 2054, 7404, 7517, 7524, 7580, 7609, 7849.

⁴ Fondi nello stato di previsione del Mit destinati a coprire le esigenze di altri capitoli mediante decreti di trasferimento delle risorse e loro utilizzo.

Capitolo	Denominazione	Stanziamento	Utilizzo
1450	Fondo da ripartire per maggiori esigenze di spese per consumi intermedi	8.475.439,00	8.475.439,00
1451	Fondo da ripartire per le finalità previste dalle disposizioni legislative di cui all'elenco n. 1 allegato alla L.F. 2008, per le quali non si dà luogo alle riassegnazioni delle somme versate all'entrata del bilancio dello Stato	60.791.607,00	60.737.908,00
1460	Fondo da ripartire per provvedere ad eventuali maggiori esigenze relative a spese direttamente regolate per legge	103.263,00	0,00
2122	Fondo a disposizione per eventuali deficienze di capitoli relativi alle spese di Forza armata	1.016.355,00	1.015.457,00
2207	Fondo per il pagamento dell'accisa sui prodotti energetici impiegati dalle Capitanerie di porto	1.931.201,00	1.929.495,00
2216	Fondo per l'efficienza dei servizi istituzionali delle Capitanerie di porto	2.690.556,08	2.690.556,08

1. Gabinetto, 2. Dipartimento per le infrastrutture gli affari generali ed il personale (che d'ora innanzi sarà indicato come "Dipartimento infrastrutture"), 3. Dipartimento per i trasporti e la navigazione ed i sistemi informatici e statistici ("Dipartimento trasporti"), 4. Capitanerie di porto, 5. Consiglio superiore dei lavori pubblici ("Consiglio Superiore"). Il C.d.R. che gestisce la percentuale più elevata (53,3 per cento) di risorse è il Dipartimento infrastrutture. Seguono nella gestione dell'ammontare delle risorse il Dipartimento trasporti con il 39,8 per cento degli stanziamenti, le Capitanerie di porto con il 6,6 per cento, il Gabinetto con lo 0,2 per cento e il Consiglio Superiore con lo 0,1 per cento.

(in migliaia di euro)

Cdr	Residui iniziali (1)	Stanziam. iniziale di competenza	Stanziam. definitivo di competenza	Massa impegnabile	Impegni totali (2)	Massa spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui finali totali	Economie o maggiori spese	Stanz. def. cassa/ Massa spend.	Pagato totale/ Stanz. def. cassa
1. Gabinetto	8.285,9	18.147,9	22.638,5	22.753,9	19.848,2	31.007,0	30.763,4	20.669,0	6.251,0	4.087,00	99,2	67,2
2. Dip. infrastrutture	4.993.565,5	3.048.809,8	5.527.209,1	6.041.210,2	4.658.141,7	10.932.573,7	7.233.274,8	4.292.298,9	5.623.616,1	1.016.658,60	66,2	59,3
3. Dip. per i trasporti	4.241.324,0	3.455.397,8	4.131.175,3	4.424.425,2	4.011.709,0	8.379.027,4	5.879.657,1	3.971.761,3	3.526.493,4	880.772,70	70,2	67,6
4. Capitanerie di porto	108.201,0	653.609,8	689.223,1	689.223,4	635.325,2	803.654,2	769.383,3	638.034,4	88.273,8	77.346,00	95,7	82,9
5. Consiglio superiore dei lavori pubblici	780,1	5.600,0	6.733,6	6.733,6	6.422,5	7.675,8	7.029,2	6.338,1	1.150,4	187,2	91,6	90,2
Totale	9.352.156,7	7.181.565,4	10.376.979,6	11.184.346,3	9.331.446,6	20.153.938,0	13.920.107,9	8.929.101,7	9.245.784,7	1.979.051,50	69,1	64,1

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Esaminando più da vicino la gestione dei singoli C.d.R. si rileva che il Dipartimento infrastrutture gestisce, non solo 7 programmi della missione 14 specificamente dedicati alle infrastrutture pubbliche (alcuni in collaborazione con il Dipartimento trasporti), ma anche parzialmente un programma della missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo"⁵, tre della missione 13 "Diritto alla mobilità", due della missione 19 "Casa e assetto urbanistico" e un programma per ciascuna delle missioni 32 relativi ai Servizi istituzionali e 33 "Fondi da ripartire". Dei 5.527,2 milioni di stanziamenti, 3.169,7 milioni riguardano gli investimenti (60,6 per cento) e 1.530,9 milioni, oneri comuni in conto capitale, mentre le spese di funzionamento sono solo 304,2 milioni.

La percentuale maggiore di stanziamenti del C.d.R. 2 riguarda la missione 14 con il 48,2 per cento, seguita dalla missione 13 con il 39,4 per cento. D'altra parte, il programma che assorbe maggiori stanziamenti è il n. 2 "Politiche abitative" della missione 19 con il 27,7 per cento, costituita in massima parte da investimenti; mentre il programma n. 3 "Opere strategiche" della missione 14 (25,2 per cento) si riferisce solo ad oneri comuni in conto capitale; ciò si spiega per la natura di questo programma che si sostanzia in contributi per la realizzazione delle opere infrastrutturali di carattere strategico. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 44,5 per cento degli impegni totali.

Emerge un tasso ridotto di pagamenti totali del C.d.R. su stanziamenti definitivi di cassa (59,3 per cento).

Il C.d.R. n. 3, Dipartimento trasporti, con uno stanziamento di 4.131,2 milioni, assorbe il 39,8 per cento degli stanziamenti per l'intero Ministero. Esso gestisce gli otto programmi della missione 13 affidati al Mit, nonché tre programmi della missione 14 in collaborazione con il C.d.R. n. 2 e il programma n. 3 della missione 19 anch'esso cogestito con il C.d.R. n. 2; infine il

⁵ Si tratta del programma n. 4 "Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica", che è trattato nell'esame della missione n.

4. La parte del programma gestita dal Mit si riferisce alla realizzazione di alloggi e infrastrutture all'estero. In particolare, riguarda gli interventi in Libia a seguito del Trattato firmato dal Governo italiano con questo Paese.

programma 6 della missione 17 “Ricerca e innovazione” e, parzialmente, un programma per ciascuna delle missioni trasversali n. 32 e 33.

Le risorse maggiori gestite dal Dipartimento riguardano la missione 13 con l’89,2 per cento degli stanziamenti assegnati al C.d.R.; in particolare il programma 13.6 “Sviluppo della mobilità locale” ne assorbe il 44,7 per cento.

Circa il 60 per cento delle somme stanziati per il C.d.R. 3 riguarda gli investimenti, mentre il 29,7 si riferisce agli interventi. I pagamenti in conto competenza rappresentano il 55,9 per cento degli impegni totali.

Il rapporto tra pagamenti totali e stanziamenti definitivi di cassa pari al 67,6 per cento è superiore a quello del C.d.R. n. 2.

Come prima evidenziato il C.d.R. 2 gestisce anche il Programma n.6 “Ricerca nel settore dei trasporti” della Missione n. 17 “Ricerca e innovazione”, che è esaminata in dettaglio in altra parte di questa Relazione dedicata alla missione 17, alla quale si rinvia.

Il C.d.R. n. 4 “Capitanerie di porto”, gestisce il programma n. 7 “Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste” della missione 7 “Ordine pubblico e sicurezza”, che è esaminato in modo più approfondito nella parte della Relazione, dedicata alla Missione 7, nella quale funzionalmente si inseriscono le Capitanerie di porto. In questa sede ci si limita ad alcuni cenni, ma va tenuto presente che le Capitanerie di porto dipendono dal Mit, di cui costituiscono una struttura di notevole importanza. Il programma è stato oggetto di forti tagli, (con una diminuzione di stanziamenti di circa 38 milioni). E’ stata peraltro garantita la sicurezza, nelle due forme di *safety* e di *security*. La Corte, come già in passato, rileva che una così forte riduzione degli stanziamenti contrasta con l’importanza assegnata alla sicurezza che costituisce una delle quattro priorità politiche fissate nella direttiva del Ministro⁶.

Il C.d.R. “Capitanerie di porto”, con 689,2 milioni, assorbe il 6,6 per cento degli stanziamenti di tutto il Ministero. Essi per l’89 per cento riguardano spese di funzionamento nell’ambito della missione 7. Si rilevano indici elevati di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali pari al 91,9 per cento e di pagamenti totali su stanziamenti definitivi di cassa (82,9 per cento).

Il C.d.R. n. 1 “Gabinetto” presenta stanziamenti limitati allo 0,2 per cento dell’intero Ministero, che per circa l’80 per cento riguardano spese di funzionamento per la missione 32. Tale percentuale trova giustificazione nel ruolo di orientamento politico tipico del Gabinetto del Ministro.

Analoghe considerazioni possono essere formulate per il C.d.R. n. 5 “Consiglio Superiore”, che presenta una percentuale molto bassa di stanziamenti, 0,1 per cento su tutto il Ministero, quasi esclusivamente destinati alle spese di funzionamento, date le funzioni di consulenza tecnica, di sorveglianza e di regolamentazione proprie di questo C.d.R.

2. Organizzazione del Ministero

Nella Relazione dello scorso anno è stata analizzata l’organizzazione del Mit effettuata in attuazione sia della legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007 n. 244), sia della legge 14 luglio 2008 n. 121 (di conversione del DL 16 maggio 2008 n. 85) con la ricostituzione di un unico Ministero che in precedenza era stato diviso in due ministeri, uno per le infrastrutture ed uno per i trasporti.

L’attuale assetto del Mit è il risultato della ristrutturazione operata a seguito dell’emanazione del regolamento di organizzazione, approvato con il d.P.R. n. 211 del 3

⁶ In merito alle attività svolte dal C.d.R., va ricordato che, secondo i dati forniti dalle Capitanerie di porto, sono state compiute le necessarie ispezioni e visite delle navi ed approvati 79 piani di sicurezza. E’ stata svolta una vasta attività per la salvaguardia della vita in mare, con 4.476 operazioni di soccorso; 4.265 missioni di ricerca e soccorso; 22.129 persone soccorse; 2.633 unità da traffico, pesca e diporto soccorse ed assistite; 1.860 missioni aeronavali per trasporto di ammalati e traumatizzati. Sono state percorse 99.322 miglia dalla componente navale per ricerca e soccorso, 232 ore di volo, 144.337 miglia percorse a mare per l’immigrazione clandestina. Sono stati anche assicurati numerosi interventi di controllo e vigilanza delle coste (178.615, con 10.126 missioni), che hanno comportato 1.954 notizie di reato e 797 sequestri penali. E’ stata, infine, svolta l’attività volta alla protezione dell’ambiente marino e alla lotta alle frodi alimentari.

dicembre 2008, cui ha fatto seguito il regolamento riguardante gli Uffici di diretta collaborazione con il Ministro, approvato con d.P.R. n. 212/2008.

L'organizzazione, sia centrale che periferica, del Ministero è la seguente: due Dipartimenti, il primo, Dipartimento per le infrastrutture, articolato in 9 Direzioni generali; il secondo, Dipartimento per i trasporti, anch'esso articolato in 9 Direzioni generali. A questi due Centri di Responsabilità - che hanno entrambi un'articolazione periferica⁷ - vanno aggiunti altri tre: Gabinetto, Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, Comando generale del Corpo delle Capitanerie di porto. Inoltre, presso il Ministero operano altri Uffici tra i quali si ricordano in particolare la Struttura Tecnica di Missione, il Nucleo di Valutazione e Verifica degli Investimenti Pubblici ed altre strutture quali il Servizio di controllo interno, l'Ufficio per la regolazione dei servizi ferroviari, la Direzione generale per le investigazioni ferroviarie, la Consulta generale per l'autotrasporto e la logistica ed il Comitato centrale per l'Albo nazionale degli autotrasportatori.

Va ricordato, peraltro, che, ai sensi del d.lgs. 27 ottobre 2009 n. 150, in attuazione della legge 4 marzo 2009 n. 15, dovevano essere operate alcune modifiche all'organizzazione con particolare riferimento al Servizio di controllo interno.

In merito al personale, l'allegato 1 del Regolamento di riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (d.P.R. n.211/2008) indicava la nuova dotazione organica del Mit in 10.480 unità, di cui 326 di livello dirigenziale (43 generale, di prima fascia, e il restante non generale, di seconda fascia) e 10.154 unità appartenenti alle diverse Aree. Il nuovo organico è stato rideterminato in attuazione dell'art. 74 del DL n. 112/08 (convertito nella legge n. 133/08), che ha imposto consistenti riduzioni degli organici delle amministrazioni pubbliche.

Il Mit stima per il 2010 un fabbisogno di 1.443 nuove unità considerando le cessazioni dal servizio e le nuove assunzioni⁸.

Può essere interessante notare che, almeno per quanto riguarda il Dipartimento per i trasporti, ad ogni Direzione generale risulta associato un unico programma, con l'eccezione della Direzione generale dei porti e della Direzione generale per il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne che sono coinvolte nella realizzazione di più programmi.

In particolare, la Direzione generale dei porti è interessata alla realizzazione dei programmi 3 e 9 afferenti la missione 13 "Diritto alla Mobilità" e del programma 12 "Infrastrutture portuali e aeroportuali" della Missione 14.

Alla Direzione generale per il trasporto marittimo e per vie d'acqua interne compete invece la realizzazione dei programmi 3 e 9 della missione 13 "Diritto alla mobilità" ed il programma 6 della missione 17 "Ricerca e innovazione".

Considerate le competenze istituzionali assegnate al Dipartimento, il programma 1 "Gestione della sicurezza e della mobilità stradale" è attuato in netta prevalenza nell'ambito del Centro di Responsabilità 3.

Al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state affidate, nell'ambito della nuova configurazione del bilancio dello Stato, tre missioni specifiche (di cui si tratterà nella seconda parte), la n. 13 "Diritto alla mobilità", la n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" e la n. 19 "Casa e assetto urbanistico"; a queste si aggiungono la n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza (con il solo programma n. 7 "Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste"), la n. 17 "Ricerca e innovazione" (con il programma n. 6 "Ricerca nel settore dei trasporti"), nonché le due missioni di carattere trasversale: n. 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" e n. 33 "Fondi da ripartire" che si riferisce a Fondi di riserva e speciali (Fondo consumi intermedi

⁷ A livello periferico il Dipartimento infrastrutture è articolato in nove Provveditorati interregionali e il Dipartimento trasporti in cinque Direzioni generali territoriali.

⁸

Organico ex d.P.R. 211/2008:		Entrati nel 2009	Cessati nel 2009**	Presenti al 31/12/2009	Carenze al 31/12/2009	Stima cessazioni nel 2010 (da aggiungere alle carenze)	Stima assunzioni nel 2010 (da sottrarre alle carenze)	Stima delle carenze (fabbisogno al 31/12/2010)
<i>Dirigenti</i>	326	15 (del RID*)	16	278	48	10	16	42
<i>Aree</i>	10.154	47+66 (del RID*)	194	8.766	1.388	121	108	1.401
Totale	10.480	128	210	9.044	1.436	131	124	1.443

*Registro Italiano Dighe.

** Dati provvisori.

e Fondi da ripartire nell'ambito dell'Amministrazione).

A queste si è aggiunta nel 2010, a seguito dell'accordo stipulato con la Libia, la missione n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo", che nell'ambito del programma n. 4 "Cooperazione economica finanziaria e tecnologica" vede presente il Mit con un intervento riguardante "Realizzazione di alloggi e progetti infrastrutturali all'estero".

Va segnalato che oltre ai 18 programmi assegnati al Mit nell'ambito delle missioni sopra indicate, vanno compresi i due programmi 8 delle missioni 13 (Sostegno allo sviluppo del trasporto) e 14 (Opere pubbliche e infrastrutture) e il numero 1 della missione 19 (Edilizia abitativa e politiche territoriali), che sono assegnati al Ministero dell'economia e delle finanze (Mef).

3. Funzionamento e attività del SECIN

In merito all'attività del Servizio di controllo interno (SECIN) va innanzitutto ricordato che il d.m. del 4 aprile 2009, n. 308 ha operato la scelta dell'organo monocratico, affidandone la direzione allo stesso dirigente di prima fascia già responsabile della precedente struttura.

Nel 2009 il SECIN ha svolto i suoi compiti istituzionali impostando il ciclo di programmazione strategica con il supporto al Ministro per l'elaborazione della Direttiva (emanata il 14 gennaio 2009) e dell'Atto di indirizzo per il 2010 (emanato il 25 febbraio 2009); con la verifica trimestrale del grado di raggiungimento degli obiettivi e la conseguente valutazione dei dirigenti⁹, utilizzando i vari strumenti informativi¹⁰.

Anche il SECIN del Mit ha subito la trasformazione in Organismo indipendente di valutazione (OIV), in applicazione della nuova normativa introdotta dalla legge n. 15 del 4 marzo 2009 e del d.lgs. n. 150 del 27 settembre 2009. Con 2 decreti del 30 aprile 2010, il Ministro ha disposto la cessazione del SECIN e l'istituzione del nuovo organismo di valutazione e della struttura tecnica di misurazione della *performance* in attuazione degli articoli 14, comma 2 e 30 commi 2 e 4 del secondo decreto.

La nuova struttura di controllo ha dato l'impulso al ciclo di gestione della *performance*, con la collaborazione al Ministro e ai Centri di Responsabilità per avviare il Piano della *performance*, ai sensi dell'art. 10 del citato d.lgs. n. 150/2009.

Il Piano individua, in coerenza con i contenuti della programmazione finanziaria e di bilancio, gli obiettivi strategici ed operativi e definisce gli indicatori per la misurazione e la valutazione della *performance*.

⁹ Il d.m. del 16.04.2009, n. 266/7.1 ha stabilito la nuova disciplina delle procedure per il conferimento degli obiettivi, per la verifica dei risultati e la valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia.

¹⁰ Il SISTRA per il controllo strategico, il SIGEST per quello di gestione, il SICONTE per la misurazione, in termini di contabilità economica, dei costi.

Ministero dei beni e delle attività culturali

1. Considerazioni di sintesi: *1.1. Attività normativa ed organizzazione. 1.2. Dati finanziari del Ministero. 1.3. Profili contabili. 1.4. Audit finanziario – contabile. 1.5. L'organo indipendente di valutazione e il controllo di gestione.*

Allegato.

1. Considerazioni di sintesi

Sotto il profilo organizzativo si rileva che, nel corso del 2009, è stato portato a compimento l'iter del nuovo regolamento di organizzazione, entrato in vigore il 2 agosto 2009. Il nuovo assetto intende rispondere all'esigenza di valorizzare nel modo migliore l'immenso patrimonio costituito dai beni culturali in Italia. L'effettiva costituzione della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio, perfezionatosi nell'ultimo scorcio dell'esercizio, non consente di valutare l'impatto, in termini di risultati, derivante dal nuovo disegno.

L'organizzazione del Ministero, dopo il nuovo assetto, risente di aspetti che riguardano la differente configurazione di organismi che operano nell'ambito della cura del patrimonio culturale italiano: si fa riferimento alle gestioni Commissariali, alle Fondazioni ed infine alle società Arcus S.p.A. e Ales S.p.A.. L'insieme di questi soggetti determina un affievolimento delle risorse disponibili in capo all'Amministrazione centrale, dequotando la funzione di indirizzo politico amministrativo che la legge ha assegnato al Ministero. Si osserva nell'Amministrazione, a fronte di una riduzione del personale per effetto del blocco del *turn over*, un ricorso reiterato a forme flessibili di lavoro che vengono sostanzialmente a sostituire in modo permanente il personale tecnico amministrativo; tale fenomeno è stato parzialmente sanato nel corso del 2009 con le nuove assunzioni di personale e la stabilizzazione dei precari.

Si ribadiscono poi le osservazioni, già formulate nella relazione sul Rendiconto 2008, circa le criticità relative alla scarsa propensione delle strutture periferiche ad interagire con gli organi centrali nel processo di definizione degli obiettivi strategici. Ciò è confermato anche dal permanere del fenomeno delle giacenze di risorse finanziarie nelle contabilità speciali. A questo riguardo la Corte ritiene improcrastinabili interventi - sul piano normativo e organizzativo - volti a risolvere tale disfunzione. E' in particolare da valutare l'opportunità di disporre che dette contabilità speciali siano previste solo per le Direzioni regionali, uffici operanti come stazioni appaltanti; si otterrebbe una decisiva riduzione del numero delle contabilità, un migliore controllo dei flussi e una maggiore flessibilità in sede territoriale delle risorse disponibili a livello regionale.

1.1. Attività normativa ed organizzazione.

Per quanto riguarda l'attività normativa svolta nel corso del 2009, si segnalano, tra gli altri, i seguenti provvedimenti:

- legge 18 giugno 2009, n. 69, in riferimento agli artt. 25 e 26 concernenti, rispettivamente, l'istituzione della Fondazione MAXXI – Museo Nazionale delle arti del XXI secolo ed il trasferimento della partecipazione azionaria detenuta da Italia Lavoro S.p.A. in Ales S.p.A al Ministero per i beni e le attività culturali;
- d.P.R. 2 luglio 2009, n. 91 (Regolamento recante modifiche ai decreti presidenziali di riorganizzazione del Ministero e di organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione del Ministro per i beni e le attività culturali), con il quale si è provveduto ad apportare modifiche al d.P.R. 6 luglio 2001, n. 307 ed al d.P.R. 26 novembre 2007, n. 233;
- DL 30 aprile 2010, n. 64, recante "Disposizioni urgenti in materia di spettacolo e attività culturali" convertito, con modificazioni, in legge 29 giugno 2010, n. 100, con il quale sono state emanate disposizioni per il sistematico riordino del settore lirico-sinfonico, al fine di informare la gestione delle fondazioni liriche ai principi di efficienza, economicità ed imprenditorialità e riconoscere ad alcune di esse particolari forme organizzative speciali¹.

Si segnala che per effetto delle disposizioni del DL n. 78 del 31/05/2010 "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", art. 7 comma 20 (di cui all'allegato 2), l'Ente teatrale italiano è soppresso e le dotazioni di personale confluiranno nel Mibac.

Relativamente ai profili organizzativi per effetto del d.P.R. 2 luglio 2009 n. 91, che ha modificato il d.P.R. 26 novembre 2007 n. 233, si è delineata a decorrere dal 2 agosto 2009, una nuova organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali, nonché una riduzione dei posti di dirigente generale (da 32 a 29 unità), dei posti di dirigente di livello non generale (da 216 a 194 unità), delle dotazioni organiche del personale non dirigenziale (da 23.044 a 21.232 unità), come esposto nelle tavole 1 e 2 allegate². A seguito della intervenuta riorganizzazione, il Ministero risulta ora articolato in nove strutture di livello dirigenziale generale centrali, individuate quali centri di responsabilità amministrativa (un Segretariato generale e otto Direzioni generali), e da diciassette strutture di livello dirigenziale generale periferiche (le Direzioni regionali per i beni culturali e paesaggistici). Ulteriore centro di responsabilità è rappresentato dal Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione del Ministro. Nella tabella riportata in nota sono individuati i suddetti centri di responsabilità³.

Un ruolo importante nel nuovo assetto organizzativo è stato affidato alla Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, istituita con il compito di incrementare, attraverso un'adeguata "regia istituzionale", l'azione sinora svolta per assicurare una maggiore conoscibilità e fruibilità del patrimonio culturale italiano. Si è provveduto, inoltre, secondo criteri di omogeneità e funzionalità, alla concentrazione delle funzioni istituzionali e di supporto e conseguentemente all'accorpamento di alcune strutture dirigenziali di livello generale⁴. E'

¹E' stata inoltre approvata la direttiva del PCM per il riconoscimento, a livello nazionale, della "Giornata mondiale del teatro". E' stato approvato, in via preliminare, lo schema di decreto del d.P.R. "Regolamento recante procedimento semplificato di autorizzazione paesaggistica per gli interventi di lieve entità, a norma dell'art. 146, comma 9, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni".

Si segnala, inoltre, che è attualmente in corso di esame al Senato il disegno di legge-quadro sulla qualità architettonica (Atto Senato n. 1264).

² Le tavole sono allegate alla fine del capitolo.

³

Centri di Responsabilità	
Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	Direzione generale per lo spettacolo dal vivo
Segretariato generale	Direzione generale per il cinema
Direzione generale per gli archivi	Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale
Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali ed il diritto d'autore	Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea
Direzione generale per le antichità	Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale

⁴ Si tratta in particolare:

stata, inoltre, prevista una riduzione delle deleghe tra Direzioni regionale e Soprintendenze, circoscritte alle seguenti quattro funzioni, in luogo delle sette originariamente previste: imposizione di interventi necessari ai sensi dell'art. 32 del Codice; uso dei beni culturali, ai sensi degli artt. 106 e 107 del Codice; accordi e convenzioni con proprietari per l'accesso ai beni, ai sensi dell'art. 38 del Codice; vigilanza sulla realizzazione delle opere d'arte negli edifici pubblici.

Nel corso del 2009 si è registrato un notevole ricambio nella dirigenza del Ministero. Infatti, con riferimento alle cessazioni, si sono cumulati gli effetti dei pensionamenti per raggiunti limiti di età, con quelli dell'esodo per dimissioni volontarie e con quelli derivanti dall'applicazione del comma 11 dell'art. 72 del DL n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008. Tale applicazione è conseguente all'atto di indirizzo del Ministro del 14 gennaio 2009, con il quale sono stati adottati – in linea con le indicazioni fornite dal Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione con circolare n. 10 del 20 ottobre 2008 – i criteri generali per l'attuazione uniforme delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 11 del citato articolo 72⁵.

Contemporaneamente l'amministrazione ha evitato di concedere la proroga di due anni di servizio oltre il 65° anno di età ai dirigenti che ne avevano fatto richiesta. Complessivamente, nel 2009 sono andati in pensione n. 34 dirigenti (tabella 1).

TABELLA 1

Dirigenza	Limiti di età	Dimissioni volontarie	Collocazione a riposo ex comma 11 art. 72 d.l. 112/2008	Decesso	Totali
Dirigenti di 1^ fascia	1	2	2		5
Dirigenti di 2^ fascia con incarico di 1^	2				2
Dirigenti di 2^ fascia	9	7	10	1	27
Totale	12	9	12	1	34

A seguito delle indicazioni del Comitato tecnico scientifico (CTS), ex art. 7 del d.lgs. n. 286/99 il Servizio di controllo interno (SECIN) ha predisposto il Rapporto di performance per

- della Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale che cumula le competenze della ex Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali e della ex Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure, con esclusione delle competenze in materia di promozione, ora attribuite alla Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale;

- della Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanee, che cumula le competenze della ex Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee e della ex Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con esclusione delle competenze in materia di valorizzazione del patrimonio culturale.

Inoltre, la ex Direzione generale beni archeologici ha assunto la nuova denominazione di Direzione generale per le antichità.

La nuova formulazione dell'articolo 15 del d.P.R. n. 233 del 2007, come modificato dal d.P.R. n. 91 del 2009, delinea un completo riassetto degli Istituti operanti presso il Ministero individuando sia gli Istituti nazionali, sia gli Istituti centrali, sia gli Istituti dotati di autonomia speciale.

Nel corso del 2009 è stata data attuazione ai decreti organizzativi del 7 ottobre 2008 relativi a sette Istituti centrali ed a dieci degli undici Istituti dotati di autonomia speciale, procedendo alla costituzione dei relativi organi.

Il completamento del quadro organizzativo degli Istituti dotati di autonomia speciale si è concluso con il d.P.R. 25 gennaio 2010, n. 3 che disciplina l'organizzazione ed il funzionamento del Centro per il libro e la lettura.

⁵ In considerazione della contestuale riduzione degli assetti organizzativi a seguito dell'applicazione dell'art. 74 del suddetto DL n. 112/2008, si è quindi operato secondo le indicazioni dell'atto di indirizzo, procedendo ad inviare ai dirigenti aventi il prescritto requisito di anzianità la comunicazione di avvio del procedimento per l'applicazione del disposto di cui al comma 11 dell'articolo 72 del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e successive modificazioni.

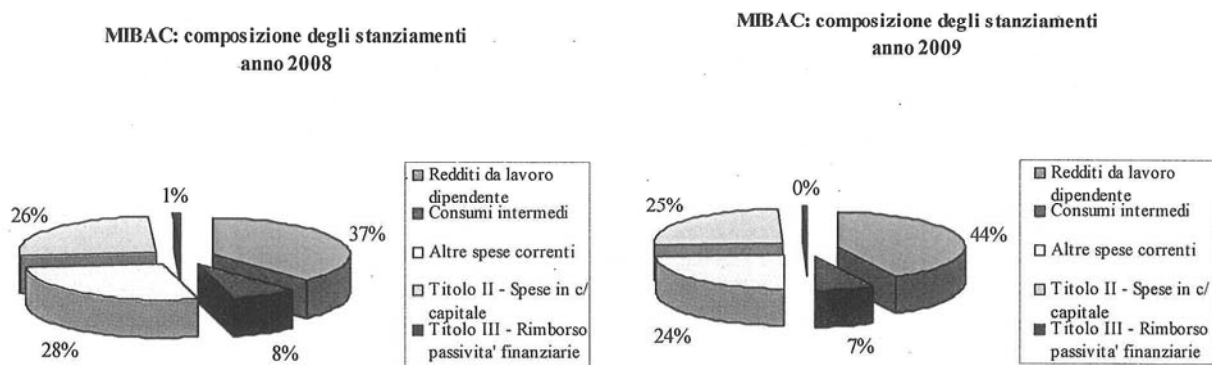
l'anno 2009 secondo le linee-guida impartite con la direttiva del PCM del 25 febbraio 2009 (art. 3, commi 68 e 69, della legge 24 dicembre 2007, n. 244). Il SECIN ha curato le attività di impulso e coordinamento dei Centri di Responsabilità amministrativa per la redazione dei rapporti finali di monitoraggio e verifica dell'attuazione della direttiva generale per l'azione amministrativa e per la gestione per l'anno 2009, secondo la metodologia già sperimentata per il 2008⁶.

Per quanto riguarda, infine, i profili relativi al ricorso alle gestioni commissariali si segnala che nella relazione sul rendiconto 2008 questa Corte ha osservato che “le ordinanze di protezione civile (OPCM) devono essere limitate a contesti emergenziali che non consentano il ricorso a procedimenti ordinari, pena il rischio di danni gravi a persone e monumenti”. L'estensione degli interventi oltre tali limiti, infatti, può condurre l'esercizio dei poteri eccezionali del Commissario delegato in un ambito sostanzialmente elusivo delle norme generali che disciplinano il procedimento amministrativo. La Corte conferma quanto già in precedenza osservato.

1.2. Dati finanziari del Ministero.

Gli stanziamenti del Ministero nell'anno 2009 (pari a 1.937.309 migliaia di euro) registrano una contrazione del 8,46 per cento (-179.019 migliaia di euro) rispetto al 2008; la composizione percentuale tra spese correnti (74,30 per cento) e spese in conto capitale (25,27 per cento) è simile a quella dell'anno precedente (grafico 1) ma, nell'ambito delle spese correnti, si rileva un incremento delle spese del personale che passano dal 37 per cento al 44 per cento, dovuto in parte alla contrazione degli stanziamenti complessivi, ma anche a un incremento delle risorse a disposizione pari a 20.183 migliaia di euro per effetto di tre fattori: l'adeguamento contrattuale, le nuove assunzioni di personale e la stabilizzazione dei precari.

GRAFICO 1



Esaminando la ripartizione delle risorse per missione (tabella 2) si rileva che tutte le missioni rispetto all'anno precedente sono state interessate da una diminuzione degli stanziamenti, ad eccezione della missione 17 “Ricerca” che registra un incremento di 21.482 euro; rilevanti riduzioni hanno riguardato la missione 21 “Tutela valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici” (-133.632 migliaia di euro), nonché la missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” (-45.070 migliaia di euro). Tali variazioni hanno portato ad una diversa composizione percentuale della distribuzione degli

⁶ Nell'ambito della citata Relazione alle Camere il Rapporto di performance per l'anno 2008 del Ministero per i beni e le attività culturali è stato segnalato tra quelli che “hanno illustrato un'analisi più significativa e semplificata dell'attività svolta e degli obiettivi perseguiti”.

stanziamenti per missioni: la missione 17 passa dal 4,56 per cento al 6,09 per cento, mentre la missione 21 registra un lieve incremento da 84,66 per cento a 85,59 per cento.

TABELLA 2

MIBAC: CONFRONTO 2009-2008 DEGLI STANZIAMENTI ASSEGNATI ALLE MISSIONI

(importi in migliaia di euro)

Missione	Stanziamiento def. di comp. 2009 (a)	Inc. %	Stanziamiento def. di comp. 2008 (b)	Inc. %	Sc. in valore	Sc. % (a-b)
17 Ricerca e innovazione	117.956	6,09	96.474	4,56	21.482	22,27
21 Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici	1.658.082	85,59	1.791.715	84,66	-133.632	-7,46
32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	62.540	3,23	107.610	5,08	-45.070	-41,88
33 Fondi da ripartire	83.437	4,31	94.400	4,46	-10.963	-11,61
34 Debito pubblico	15.293	0,79	26.129	1,23	-10.836	-41,47
Totale	1.937.309	100,00	2.116.329	100,00	-179.019	-8,46

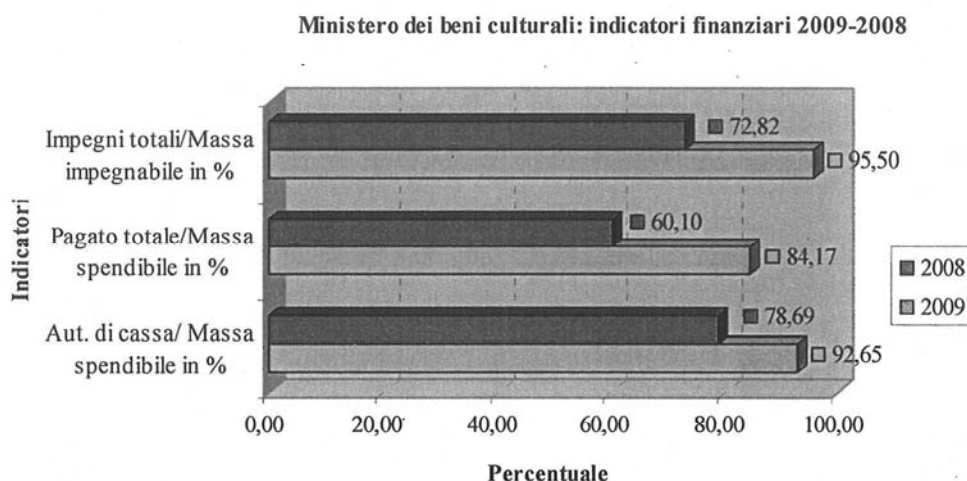
Fonte dati: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Analizzando i principali dati finanziari (tavola 3 allegata) si rileva rispetto all'anno precedente una riduzione della massa impegnabile (-14,27 per cento) e della massa spendibile (-17,51 per cento), accompagnate da un'incremento degli impegni totali (12,43 per cento) e del pagato totale (15,53 per cento); rilevanti riduzioni si registrano nelle economie-maggiori spese in conto residui (-92,61 per cento) e nei residui totali (-54,66 per cento).

In generale, si rileva nell'anno 2009 un miglioramento nella gestione degli impegni e del pagato totale soprattutto nelle spese in conto capitale (con incrementi, rispettivamente, di 116.083 migliaia di euro e di 301.480 migliaia di euro) che ha condotto ad un miglioramento dei residui finali totali - ridotti per un importo complessivo di 470.396 migliaia di euro (di cui 392.386 migliaia di euro afferenti a spese in conto capitale) - e delle economie (-345.094 migliaia di euro di cui -322.529 migliaia di euro relativa a spese in conto capitale).

I principali indicatori finanziari (grafico 2) posti a confronto con i valori dell'anno precedente confermano l'andamento positivo; in particolare, si segnala la crescita del rapporto "Pagato totale sulla Massa spendibile" che passa dal 60,10 per cento all'84,17 per cento.

GRAFICO 2



1.3. Profili contabili

In relazione all'attuazione della legge di contabilità e finanza pubblica, legge n. 196 del 2009 ed in particolare dell'art. 21 comma 2, in base al quale le Missioni inerenti alle funzioni principali e agli obiettivi strategici perseguiti con la spesa, costituiscono la rappresentazione politico-istituzionale del bilancio necessaria per rendere più trasparenti le grandi voci di spesa e per comunicare meglio le direttrici principali di azione, la Ragioneria generale dello Stato (R.G.S.) ha emanato la circolare n. 14/2010. In ottemperanza a quanto da essa disposto l'Amministrazione, insieme all'Ufficio centrale del bilancio, sta predisponendo una ridefinizione della struttura del bilancio del Ministero, ricompattando i programmi in modo da garantire la corrispondenza univoca tra programmi e Centri di Responsabilità.

L'esame delle contabilità speciali del Ministero al 31 dicembre 2009 mostra un importo complessivo, relativo alle giacenze di cassa, pari a 661.326 migliaia di euro, in parte causate da una consistente assegnazione di risorse effettuata nel mese di dicembre 2009, con conseguente impossibilità dell'utilizzo delle stesse entro la chiusura dell'esercizio finanziario (tabella 3). Più in generale, essendo le risorse finanziarie accreditate ai funzionari delegati titolari di contabilità speciali prevalentemente finalizzate alla realizzazione di lavori pubblici, non può ignorarsi il fatto che i tempi di realizzazione della progettazione, degli affidamenti con procedure ad evidenza pubblica, di esecuzione e collaudo degli interventi rendono, a volte, arduo procedere ai pagamenti entro l'anno finanziario di provenienza delle risorse finanziarie accreditate, determinando, quindi, giacenze di disponibilità in termini di cassa. Su tale fenomeno si richiama quanto osservato nelle considerazioni di sintesi.

L'Amministrazione riferisce che l'intervento su un bene culturale, per le caratteristiche dello stesso, può talora porre chi opera di fronte a situazioni nuove e non prevedibili, per le quali risulta necessario procedere a formulazioni di varianti con conseguente prolungamento dei tempi di esecuzione⁷. L'Amministrazione riferisce che si è impegnata nella riduzione dei tempi connessi all'attività istruttoria della programmazione dei lavori pubblici; al fine di realizzare una tempestiva disponibilità delle risorse in contabilità speciali, l'approvazione della programmazione per l'anno 2009 è stata anticipata ad aprile (d.m. 21 aprile 2009), rispetto a quella precedente approvata nel mese di luglio (d.m. 16 luglio 2008).

Nel corso dell'anno 2009, è stata peraltro avviata la procedura per l'istruttoria della programmazione relativa all'anno 2010, adottata con d.m. 23 ottobre 2009 ed approvata con d.m. 19 gennaio 2010, anticipando in modo significativo i tempi di conclusione della stessa tenuto conto, comunque, dell'approvazione del bilancio dello Stato intervenuta con legge 23 dicembre 2009, n. 192. Nell'ambito del controllo sulle giacenze di cassa, operato anche attraverso il monitoraggio mensile nel corso dell'anno 2009, l'Amministrazione ha effettuato una ricognizione degli interventi per i quali non sono state assunte obbligazioni giuridicamente vincolanti ed ha predisposto la conseguente riprogrammazione delle risorse resesi disponibili, ai sensi dell'art. 2, comma 386, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (L.F. 2008).

Inoltre, tenuto conto di quanto previsto dall'art 17, comma 3, lett. ee) del d.P.R. del 26 novembre 2007, n. 233, così come modificato dal d.P.R. del 2 luglio 2009, n. 91, in base al quale le Direzioni regionali svolgono "le funzioni di stazione appaltante in relazione agli interventi conservativi da effettuarsi con fondi dello Stato", ai Direttori regionali è stato attribuito, quale obiettivo specifico, l'aumento della capacità di spesa, allo scopo di ridurre ulteriormente le giacenze di cassa. Nonostante le criticità rilevate, l'Amministrazione evidenzia che, per quanto attiene ai funzionari delegati titolari di contabilità speciali, rispetto al totale delle uscite realizzate nel corso dell'anno 2009, pari a 512.823,79 migliaia di euro (tabella 3), la quota relativa all'attività di tutela ammonta a 436.255,32 migliaia di euro, a fronte di entrate per

⁷ Secondo l'Amministrazione i tempi complessivi stimati, per i lavori di importo più elevato o di maggiore complessità tecnica, in due o tre anni, sono in linea con la durata dei cantieri delle opere pubbliche condotte dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti o dalle Amministrazioni locali.

La vigente normativa in materia di appalti pubblici ha comportato per gli appalti in tutti i settori, e quindi non solo per i beni culturali, tempi normalmente più lunghi e non sempre determinabili per il sistematico insorgere di contenziosi (cfr. il capitolo "Attività contrattuale").

179.377,10 migliaia di euro - ovvero di risorse finalizzate mediante la programmazione ordinaria dei lavori pubblici, quella relativa ai fondi lotto e quella relativa alle risorse rivenienti dall'art. 1, comma 1138, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; il confronto dei suddetti importi evidenzia che la capacità di spesa del Ministero, per l'attività di tutela, è stata nel corso dell'anno 2009, pari a circa due volte e mezzo le entrate effettive⁸.

TABELLA 3

MIBAC: GIACENZE CONTABILITÀ SPECIALI

<i>(importi in migliaia di euro)</i>				
Anni	Saldo iniziale di cassa*	Totale entrate	Totale uscite	Saldo di cassa
2002	1.010.088,64	380.575,77	599.446,57	791.217,84
2003	791.056,92	596.371,59	632.325,63	755.102,87
2004	755.104,52	624.389,62	590.757,49	788.736,65
2005	788.750,16	592.108,77	529.856,82	851.002,11
2006	851.013,11	334.664,62	614.853,18	570.824,55
2007	570.834,21	475.368,18	552.358,58	493.843,81
2008	493.834,63	501.198,29	550.814,15	444.218,77
2009	444.218,77	729.930,82	512.823,79	661.325,80

(*) Il saldo iniziale non coincide con il saldo di cassa dell'anno precedente perché al netto dei mandati inestinti emessi alla fine dell'anno.

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati dell'Amministrazione

Sotto il profilo finanziario, a partire dal 2007 alcuni provvedimenti legislativi, finalizzati soprattutto al contenimento della spesa pubblica, hanno comportato una riduzione delle risorse finanziarie disponibili per il Ministero. Nel quadriennio 2008-2011, a tutt'oggi, si registra un calo delle suddette risorse quantificabili in 1.624.399.762,69 euro. In particolare emerge che, nel 2008, l'importo complessivo delle riduzioni è stato pari a 213.523.808,86 euro, mentre nel 2009 tale importo è più che raddoppiato attestandosi ad una cifra pari a 497.630.510,09 euro. La riduzione di risorse disponibili ha avuto ripercussioni in generale su tutta l'attività del Ministero ed, in particolare, sulle principali programmazioni inerenti ai lavori.

Per quanto riguarda la programmazione ordinaria dei lavori si è passati da una disponibilità di 99,5 milioni di euro nel 2008 a circa 76 milioni di euro nel 2009, con una riduzione di circa il 23 per cento, mentre per quella legata al gioco del lotto le risorse finanziarie sono state ridotte di circa il 12 per cento passando da 89,2 milioni di euro nel 2008, ad un importo di circa 78,6 milioni di euro nel 2009. Tale riduzione dovuta, in particolare, all'applicazione dell'art. 2, commi 615, 616 e 617 della L.F. del 2008 ha comportato, tra l'altro, la necessità di programmare annualmente, anziché triennialmente, i fondi lotto. La tabella 4 sottostante riporta l'andamento delle risorse relative alle programmazioni di cui sopra.

⁸La Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale ha inoltre predisposto nel corso del 2009, l'avvio di un sistema informativo per il monitoraggio degli investimenti (SIMI). Attualmente il prototipo del Sistema è in corso di sperimentazione applicativa presso la Direzione regionale della Campania e gli Istituti ad essa afferenti.

TABELLA 4

MIBAC: PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI PUBBLICI

(importi in migliaia di euro)

Annualità	Programma ordinario	Riduz. %	Programma Lotto	Riduz. %
2004	201.095		134.713	
2005	181.375	-9,81	154.079	14,38
2006	139.799	-22,92	123.179	-20,05
2007	148.153	5,98	106.029	-13,92
2008	99.544	-32,81	89.228	-15,85
2009	76.396	-23,25	78.651	-11,85
2010	87.640	14,72	60.681	-22,85
2011	68.789	-21,51	53.101	-12,49
Totale 2011-2004		65,79		60,58

Fonte dati: Amministrazione.

In attuazione dell'art. 60, comma 3 del DL n. 112 del 25 giugno 2008, come modificato dall'art. 1, comma 1, della legge di conversione 6 agosto 2008, n. 133 e nel rispetto della circolare della R.G.S. n. 21 del 24 luglio 2008, in sede di formazione del bilancio 2009 è stato possibile effettuare la rimodulazione tra le dotazioni finanziarie di diversi programmi. In particolare, si è fatto ricorso all'utilizzo dello strumento della flessibilità di bilancio legato alla possibilità di ridurre fino al 10 per cento le risorse stanziare per le Unità previsionali di base (UPB) "Interventi in favore delle spese discrezionali". In dettaglio è stato possibile:

- incrementare i capitoli di bilancio relativi alla programmazione finanziata con i fondi derivanti dal gioco del lotto 2009, per un importo pari a 18.275.900,95 euro;
- aumentare le spese per il funzionamento per un importo complessivo pari a 10.041.302,70 euro, di cui 7.417.991,70 euro grazie alla flessibilità concessa dalla riduzione della UPB "Interventi".

In relazione ai debiti pregressi, l'Amministrazione riferisce di avere effettuato una ricognizione degli stessi al 31/12/2008. Da tale ricognizione è risultato un importo di 5.849.768,52 euro.⁹

Nel corso del 2009 non si riscontra un importo elevato di pagamenti in "conto sospeso": i titoli emessi sul capitolo 1204 "Spese per interessi legali, ecc.", ammontano a complessivi 133.595,00 euro. Per quanto riguarda i fenomeni della formazione di economie di spesa e degli scostamenti più significativi tra previsioni iniziali e definitive, l'Amministrazione riferisce che le principali situazioni sono riconducibili ai capitoli di bilancio relativi al pagamento degli stipendi del personale, oneri accessori e fiscali.

Con riferimento ai residui, dall'analisi dei dati al 31 dicembre 2009 distinti anche per categorie economiche, emerge quanto riepilogato nelle tabelle 5 e 6 che seguono.

⁹A seguito di specifica richiesta da parte del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale per le politiche di bilancio – Ufficio I, la ex Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure ha emanato la circolare 77 del 29 maggio 2009, concernente la ricognizione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2008. Le risultanze della suddetta ricognizione sono state comunicate, con nota prot. n. 5289 del 25 giugno 2009, al Ministero dell'economia e delle finanze che, nel corso del 2009, ha erogato quanto richiesto. L'Amministrazione si sta attivando per l'elaborazione di una apposita circolare al fine di predisporre la ricognizione relativa alla situazione debitoria, aggiornata al 31 dicembre 2009.

TABELLA 5

MIBAC: RESIDUI PASSIVI PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(importi in euro)

Centro di Responsabilità	Residui al 31/12/2009	Residui al 31/12/2008	Scostamento 2009-2008	Sc. % 2009-2008
1 - Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione	2.280.294,37	2.372.198,71	-91.904,34	-3,87
2 - Segretariato generale	2.444.344,19	3.478.663,62	-1.034.319,43	-29,73
3 - Direzione generale per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali	69.309.117,88	94.902.768,24	-25.593.650,36	-26,97
4 - Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure	109.482.680,77	409.490.605,77	-300.007.925,00	-73,26
5 - Direzione generale per i gli archivi	11.786.831,94	14.508.142,69	-2.721.310,75	-18,76
6 - Direzione generale per i beni librari, gli istituti culturali e il diritto d'autore	18.814.622,85	33.424.717,68	-14.610.094,83	-43,71
7 - Direzione generale per i beni archeologici	27.566.422,76	52.090.142,33	-24.523.719,57	-47,08
8 - Direzione generale per lo spettacolo dal vivo	65.967.963,85	107.297.894,85	-41.329.931,00	-38,52
9 - Direzione generale per i beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	44.214.480,51	68.920.797,96	-24.706.317,45	-35,85
10 - Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanee	28.588.989,33	39.541.954,12	-10.952.964,79	-27,70
11 - Direzione generale per il cinema	9.786.551,17	34.562.932,19	-24.776.381,02	-71,68
Totale complessivo	390.242.299,62	860.590.818,16	-470.348.518,54	-54,65

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Come si evince dalla tabella 5 l'importo maggiore è quello relativo al Centro di Responsabilità 4 – Direzione generale per il bilancio e la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure – pari a 109.482.680,77 euro. Ciò è soprattutto conseguenza di quanto previsto dal “Regolamento di organizzazione del Ministero” in base al quale, i capitoli legati alla tutela, afferiscono al Centro di Responsabilità 4.

Con riferimento ai dati esposti nella tabella 6 si evince che l'importo più consistente, pari a 114.584.726,85 euro, è riconducibile alla categoria economica 21 “Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni”, essenzialmente riferibile all'insieme dei capitoli con cui l'Amministrazione svolge l'attività di tutela.

TABELLA 6

MIBAC: RESIDUI PASSIVI DISTINTI PER CATEGORIA ECONOMICA

<i>(importi in euro)</i>	
Categoria economica	Residui passivi al 31/12/2009
I - redditi da lavoro dipendente	102.112.208,19
II - consumi intermedi	25.264.100,13
III - imposte pagate sulla produzione	3.156.403,57
IV - trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	53.704.362,92
V - trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	3.464.106,23
VI - trasferimenti correnti a imprese	2.845.249,11
IX - poste correttive e compensative	5.950.068,90
XII - altre uscite correnti	156.511,39
XXI - investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	114.584.726,85
XXII - contributi agli investimenti	21.506.160,88
XXIII - contributi agli investimenti ad imprese	18.322.564,24
XXIV - contributi agli investimenti a famiglie e istituzioni sociali private	27.345.013,77
XXVI - altri trasferimenti in conto capitale	1.157.037,82
LXI - rimborso passività finanziarie	10.673.785,62
Totale complessivo	390.242.299,62

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

1.4. Audit finanziario-contabile

Nell'ambito delle attività di accertamento programmate dalle Sezioni riunite per la verifica dell'affidabilità dei dati contabili, è stato effettuato l'esame di un titolo di spesa del Ministero per i beni e le attività culturali estratto in base ad un campione statistico predefinito. Il titolo di spesa esaminato atteneva all'affidamento della gestione informatica delle domande per il conseguimento della qualifica di restauratore dei beni culturali.

L'amministrazione ha ritenuto di affidare tale servizio alla società Intersistemi Italia S.p.A., avvalendosi di fondi del capitolo 1321 per la parte assegnata alle Direzioni centrali. L'affidamento è avvenuto direttamente, sulla base delle valutazioni dei servizi già precedentemente forniti dalla società suddetta per la realizzazione dell'anagrafica del personale sul sistema applicativo SIAP, e in considerazione che tale servizio non era reperibile tramite la Consip S.p.A. e risulta conforme alle norme che disciplinano le attività contrattuali.

L'importo dell'ordinativo all'esame corrisponde alla somma di n. 8 fatture emesse dalla società, relative a più ordini avvenuti nel corso dell'anno. Dall'esame della documentazione è emerso che l'Amministrazione ha adottato una prassi in base alla quale si provvede all'impegno dell'intera somma stanziata sul capitolo 1321, a prescindere dalla previa individuazione dei soggetti beneficiari. Al riguardo, la Corte osserva che l'impegno di somme destinate alle esigenze di funzionamento degli uffici centrali in mancanza di previa individuazione dei soggetti beneficiari, non è conforme a quanto previsto dall'art. 20 della legge n. 468/1978 che prevede che per l'assunzione di impegni venga prima perfezionata un'obbligazione giuridica.

1.5. L'organo indipendente di valutazione e il controllo di gestione

In attuazione dell'articolo 14 del d.lgs. n. 150 del 2009, l'Amministrazione ha richiesto il parere della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche sulla nomina a titolare dell'Organismo indipendente di valutazione della performance di un dirigente di prima fascia del Ministero¹⁰.

Alla luce di quanto sopra, l'Amministrazione, nella fase di prima attuazione del citato articolo 14 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, ha proceduto all'istituzione dell'organismo predetto in forma monocratica ed alla nomina del titolare utilizzando, a tal fine, le risorse destinate al Servizio di controllo interno come disposto dal comma 11 del citato art. 14. L'Amministrazione si è riservata di procedere successivamente alla trasformazione dello stesso organismo in forma collegiale, considerate le dimensioni e la particolare complessità della struttura amministrativa del Ministero, nonché alla costituzione della struttura tecnica permanente per la misurazione della performance.

Il Ministero ha sottoscritto, in data 29 luglio 2009, l'atto di adesione al Contratto quadro CNIPA (ora Digit PA) n. 4/2008 per l'affidamento di un servizio erogato in modalità ASP¹¹ per la contabilità analitica, il controllo strategico ed il controllo di gestione con connessi servizi professionali di supporto. L'implementazione del sistema è stata avviata attraverso più fasi¹² e, come riferito dall'Amministrazione, nel secondo semestre 2010 si procederà all'elaborazione di un primo consuntivo, come base di partenza del 2011.

¹⁰La Commissione ha espresso parere favorevole con la delibera n. 33/2010 del 15 aprile 2010.

¹¹ Access Server Provider.

¹²Operativamente, il primo passo è stato quello di pervenire alla ricostruzione e, quindi, alla gestione di un'anagrafica del personale completa, ovvero (riferita a tutto il personale dell'Amministrazione), con un dettaglio informativo riferito alle esigenze del modello di controllo di gestione: nome, cognome, codice fiscale, posizione economica, centro di costo di appartenenza, centro di costo di assegnazione, percentuale di *part-time*, data inizio e (eventuale) fine rapporto di lavoro.

I dati anagrafici sono stati oggetto di una prima verifica da parte degli utenti chiave dell'Amministrazione, al termine della quale sono stati caricati, tramite interfaccia, sul sistema e distribuiti agli utenti, distinti per profili di responsabilità, sulle mappe del sistema stesso. La messa in esercizio degli utenti finali è avvenuta a marzo 2010.

Allegato

TAVOLA 1

TABELLA A

Area	Posizione economica	Dotazione organica vecchio regolamento	Dotazione organica nuovo regolamento	Riduzione organico in valore assoluto	Riduzione in valore percentuale
III	C3	2.919			
	C2	2.352			
	C1	1.219			
Totale Area III		6.490	5.502	-988	-15,22
Costo stimato Area III		255.385.733	216.507.288	-38.878.444	-15,22
II	B3	7.846			
	B2	3.459			
	B1	3.429			
Totale Area II		14.734	14.695	-39	-0,26
Costo stimato Area II		452.370.611	451.173.213	-1.197.397	-0,26
I	A1	1.820			
Totale Area I		1.820	1.035	-785	-43,13
Costo stimato Area I		48.635.498	27.658.099	-20.977.399	-43,13
Totale organico		23.044	21.232	-1.812	-7,86
Costo dotazione organica		756.391.841	695.338.601	-61.053.241	-8,07

Fonte dati: Amministrazione e tabella A prevista dall'art. 20, comma 1, del regolamento n. 233/2007, come modificato dal d.P.R. n. 91 del 2/07/09.

TAVOLA 2

TABELLA B

Dirigenza	Dotazione organica vecchio regolamento	Dotazione organica nuovo regolamento	Riduzione organico in valore assoluto	Riduzione in valore percentuale
<i>Dirigenti di prima fascia</i>	32	29	-3	-9,38
<i>Costo stimato Dirigenti prima fascia</i>	6.667.975	6.042.853	-625.123	-9,38
<i>Dirigenti di seconda fascia</i>	216*	194**	-22	-10,19
<i>Costo stimato Dirigenti seconda fascia</i>	21.683.830	19.475.291	-2.208.538	-10,19
Totale dirigenti	248	223	-25	-10,08
Costo stimato dirigenti	28.351.805	25.518.144	-2.833.661	-9,99

(*) di cui n. 6 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

(**) di cui n. 4 presso gli Uffici di diretta collaborazione del Ministro.

Fonte dati: Amministrazione e tabella B prevista dall'art. 20, comma 1, del regolamento n. 233/2007 come modificato dal d.P.R. n. 91 del 2/07/09.

TAVOLA 3

MINISTERO DEI BENI E DELLE ATTIVITÀ CULTURALI: CONFRONTO DATI FINANZIARI 2009-2008

(importi in migliaia di euro)

TITOLO DI SPESA	Stanz. def. di comp.	Inc. %	Massa impegnabile	Impegni Totali	Ec./Mag. spese comp.	Autorizz. definitive di cassa	Massa spendibile	Pagato totale	Ec./Mag. spese res.	Residui finali totali
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	824.253	42,55	852.106	761.464	30.584	914.383	944.819	797.603	14.519	102.112
<i>Consumi intermedi</i>	141.903	7,32	141.945	140.743	-2.896	190.350	187.814	162.586	2.859	25.264
<i>Altre spese correnti</i>	473.327	24,43	473.327	469.369	2.590	545.989	590.999	513.877	5.255	69.277
Titolo I - Spese correnti	1.439.483	74,30	1.467.379	1.371.576	30.279	1.650.722	1.723.631	1.474.066	22.634	196.653
Titolo II - Spese in c/ capitale	489.544	25,27	493.880	501.044	27	960.254	1.088.376	900.537	4.896	182.916
Titolo III - Rimborso passività finanziarie	8.282	0,43	8.282	8.282		11.772	18.956	8.282		10.674
Totale 2009	1.937.309	100,00	1.969.541	1.880.903	30.306	2.622.748	2.830.963	2.382.885	27.530	390.242
<i>Redditi da lavoro dipendente</i>	804.070	37,99	839.843	603.264	20.432	854.342	918.106	749.421	34.958	113.295
<i>Consumi intermedi</i>	167.467	7,91	167.500	138.686	22.279	181.747	208.703	138.244	2.269	45.911
<i>Altre spese correnti</i>	584.674	27,63	585.179	527.749	47.122	621.825	728.051	557.500	7.972	115.457
Titolo I - Spese correnti	1.556.211	73,53	1.592.522	1.269.700	89.832	1.657.914	1.854.859	1.445.165	45.199	274.663
Titolo II - Spese in c/ capitale	541.819	25,60	686.661	384.961	46.160	1.024.088	1.547.943	599.057	327.425	575.302
Titolo III - Rimborso passività finanziarie	18.299	0,86	18.299	18.299		18.299	28.972	18.299		10.674
Totale 2008	2.116.329	100,00	2.297.482	1.672.959	135.991	2.700.301	3.431.775	2.062.520	372.625	860.638
Sc. Spese correnti	-116.729		-125.143	101.876	-59.553	-7.192	-131.228	28.901	-22.566	-78.010
Sc. % Spese correnti	-7,50		-7,86	8,02	-66,29	-0,43	-7,07	2,00	-49,92	-28,40
Sc. Spese in c/capitale	-52.274		-192.782	116.083	-46.132	-63.834	-459.567	301.480	-322.529	-392.386
Sc. % Spese in c/capitale	-9,65		-28,08	30,15	-99,94	-6,23	-29,69	50,33	-98,50	-68,21
Sc. Rimborso passività finanziarie	-10.016		-10.016	-10.016		-6.527	-10.016	-10.016		
Sc. % Rimborso passività finanziarie	-54,74		-54,74	-54,74	29,17	-35,67	-34,57	-54,74		0,00
Sc. Totale 2009-2008	-179.019		-327.941	207.943	-105.686	-77.553	-600.811	320.365	-345.094	-470.396
Sc. % Totale 2009-2008	-8,46		-14,27	12,43	-77,71	-2,87	-17,51	15,53	-92,61	-54,66

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

PAGINA BIANCA

Le politiche

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente

1. Contesto normativo e programmatico: *1.1. La normativa europea. 1.2. La programmazione; 1.3 L'evoluzione normativa nazionale.*

2. Missioni e programmi: *2.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi. 2.2. Analisi finanziaria. 3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti. 2.3.1. Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1). 2.3.2. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Programma 3). 2.3.3. Sviluppo sostenibile (Programma 5). 2.3.4. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7). 2.3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8). 2.3.6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (Programma 6). 2.3.7. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (programma 10). 2.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione.*

3. Considerazioni conclusive.

Allegato.

1. Contesto normativo e programmatico

1.1. La normativa europea

Nell'arco del 2009 la produzione normativa proveniente dall'UE è stata, come di consueto, molto copiosa; infatti sono state emanate numerose direttive concernenti questioni generali e di programma, la tutela dall'inquinamento e dalle perturbazioni ambientali, il territorio e le risorse naturali e le energie provenienti da fonti rinnovabili. In materia si rinvengono decisioni, direttive e regolamenti.

Con riferimento a temi di questioni generali va considerato il regolamento sull'Agenzia europea dell'ambiente e la rete europea d'informazione e di osservazione in materia ambientale¹ e una direttiva relativa alla promozione di veicoli puliti e a basso consumo energetico. In particolare, poi, sono stati adottati tre regolamenti in tema di controllo dell'inquinamento

¹ Reg. n. 401/2009 del 23 aprile 2009.

atmosferico per definire i livelli di prestazione in materia di emissioni delle autovetture nuove nell'ambito dell'approccio comunitario integrato finalizzato a ridurre le emissioni di CO₂ dei veicoli leggeri², per l'omologazione dei veicoli a motore e dei motori riguardo alle emissioni dei veicoli pesanti³ e per disciplinare ulteriormente l'attività di trasporto aereo⁴. Nello stesso tema vanno annoverate due direttive relative, rispettivamente, allo stoccaggio geologico del biossido di carbonio e al recupero dei vapori di benzina durante il rifornimento dei veicoli a motore nelle stazioni di servizio. Una direttiva e due decisioni risultano emanate in materia di sostanze chimiche e rischi industriali. Di sicura rilevanza è poi la direttiva emanata per istituire un quadro comunitario per la sicurezza degli impianti nucleari⁵.

Vanno, infine, segnalati due regolamenti adottati, uno in tema di sostanze che riducono lo strato di ozono⁶ e l'altro per disciplinare l'adesione volontaria delle organizzazioni a un sistema comunitario di ecogestione e audit⁷ e una direttiva sulla promozione dell'uso di energia da fonti rinnovabili⁸. Con speciale riguardo a quest'ultima direttiva, va considerato, che nel nostro Paese il consumo complessivo di fonti rinnovabili nel 2009 ha raggiunto i 19,3 milioni equivalenti di petrolio (Mtep) con un incremento del 13,5 per cento rispetto al 2008.

L'uso di fonti rinnovabili in campo energetico in Italia nel 2009 ha rappresentato il 10,7 per cento del consumo totale, in aumento rispetto all'8,9 per cento dell'anno precedente, ed è prevalentemente rivolto alla trasformazione di tali fonti in energia elettrica, per una quota pari all'80,3 per cento del totale del consumo interno lordo di fonti rinnovabili. Tra le varie fonti rinnovabili utilizzate nel settore elettrico la fonte idrica da apporti naturali è quella preponderante, con una quota del 70,5 per cento, seguita dalle biomasse e rifiuti solidi urbani usati in centrali termoelettriche con una quota dell'11,5 per cento, dalla fonte eolica e fotovoltaica con una quota del 10,1 per cento e dalla geotermia con una quota del 7,9 per cento⁹.

1.2. La programmazione

Le linee programmatiche dell'attività amministrativa inerente alle missioni e ai programmi e ai conseguenti obiettivi da perseguire nel corso della gestione, sono rinvenibili nelle note preliminari che accompagnano lo stato di previsione della spesa del Ministero e nella direttiva che il Ministro emana all'inizio della gestione, assicurando in tal modo il circuito che prende le mosse dalla definizione generale degli obiettivi di Governo e, previa verifica di compatibilità con le previsioni di bilancio e con i vincoli di finanza pubblica, si conclude con la definizione dell'azione a cura del Ministro. A tal riguardo occorre rilevare come in ambedue i documenti la parte preliminare introduttiva è sostanzialmente uguale, in particolare per quanto concerne la struttura organizzativa ministeriale e il personale, pur dovendo assolvere ciascuno di detti documenti a finalità diverse.

La Direttiva generale, emanata nell'aprile 2009¹⁰, dopo un cenno ai profili del controllo di gestione e strategico, reca la indicazione delle risorse assegnate alle diverse strutture, così da ricondurre a ogni centro la responsabilità della realizzazione dei programmi in cui è suddivisa la missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente).

Le priorità politiche individuate dal Governo in materia ambientale e fatte proprie dal Ministro in sede di direttiva generale sono articolate secondo sei grandi aree di intervento.

² Reg. n. 443/2009 del 23 aprile 2009.

³ Reg. 595/2009 del 18 giugno 2009.

⁴ Reg. 748/2009 del 5 agosto 2009.

⁵ Direttiva 2009/71/Euratom del Consiglio del 25 giugno 2009.

⁶ Reg. 1005/2009 del 16 settembre 2009.

⁷ Reg. 1221/2009 del 25 novembre 2009.

⁸ Direttiva 2009/28/CE del 23 aprile 2009.

⁹ Cfr. "Rapporto sulla situazione economica italiana 2009".

¹⁰ d.m. 30/2009, reg. Corte dei conti il 20 maggio 2009.

1) Semplificazione normativa e fiscalità generale.

Al riguardo, l'obiettivo enunciato è quello di valorizzare e razionalizzare il sistema dei controlli, al fine di assicurare una tutela integrata e complessiva dell'ambiente con particolare riferimento alla valutazione ambientale strategica, eliminando le duplicazioni, semplificando le procedure e riducendo le moltiplicazioni dei livelli amministrativi con la finalità primaria di coniugare le esigenze della salvaguardia ambientale con quelle dello sviluppo sostenibile. In definitiva si tende a ottenere che la funzione dei controlli non sia solo sanzionatoria ma anche d'impulso e di guida per l'assunzione di responsabilità e per la promozione di comportamenti virtuosi da parte di cittadini, imprese ed operatori di settore. Inoltre, al fine di garantire la corretta applicazione del principio del "chi inquina paga" di cui alla Direttiva 2004/35/CE, attraverso azioni volte a perseguire il danno ambientale, vengono previste iniziative in tema di fiscalità ambientale che abbiano come modello la riduzione delle imposte per chi risparmia energia e non inquina e, al contrario, aumenti l'imposizione nei confronti di chi non risparmia energia e inquina, valorizzando in tal modo l'ambiente come bene economico scarso. Viene anche ipotizzato di progettare, d'intesa con altri Dicasteri competenti, un Piano nazionale per gli interventi ambientali su cui far confluire risorse pubbliche e private indirizzandole precipuamente verso le aree del Mezzogiorno che soffrono di un particolare *deficit* di infrastrutture ambientali e che costituiscono polo turistico eventualmente ricorrendo al cofinanziamento esistente o attivabile su base locale e comunitaria mediante l'utilizzo dei fondi strutturali e del FAS e con il ricorso alla finanza di progetto.

2) Qualità dell'aria ed energia pulita.

Al fine di concorrere, con altri organismi internazionali impegnati in tal senso, a una soluzione per porre rimedio alle enormi emissioni di CO₂ che causano l'effetto serra e inducono i cambiamenti climatici, viene enunciato il progetto di incentivare lo sviluppo dell'efficienza e del risparmio energetico contribuendo al raggiungimento degli obiettivi del Protocollo di Kyoto per la riduzione delle emissioni inquinanti anche attraverso l'incremento dell'utilizzo di tutte le fonti rinnovabili, partecipando, peraltro, allo studio dello sviluppo di altre tecnologie per produrre energia nucleare pulita e sicura, accelerando le procedure di autorizzazione per i rigassificatori e promuovendo la diversificazione dei combustibili per il funzionamento degli impianti di generazione di energia elettrica anche attraverso il ricorso al carbone pulito. In relazione alla richiesta di deroga presentata alla Commissione europea¹¹, è rappresentata la necessità di elaborare, anche in coordinamento con altre Amministrazioni interessate, un Piano Nazionale per la qualità dell'aria per integrare i piani regionali, al fine di assicurare il rispetto dei limiti PM₁₀ entro il 2011, così da individuare un assetto di regolazione utile non solo per superare la procedura di infrazione ma anche per pervenire a una soluzione definitiva che tenga in considerazione le caratteristiche del sistema Italia.

3) Gestione risorse idriche e uso del territorio.

Viene espresso l'impegno di emanare i decreti attuativi necessari per dare piena esecuzione alla Direttiva 2000/60/CE così da assicurare il raggiungimento degli obiettivi di qualità delle acque e di funzionalità ecologica fissati per il 2015, nonché l'attuazione degli interventi per la gestione del Servizio idrico integrato. In relazione agli Ambiti territoriali ottimali (ATO), il progetto espresso tende a garantire il miglioramento dello stato delle infrastrutture, dei livelli di servizio all'utenza, del sistema di regolazione e controllo e della efficienza gestionale, mediante opportune iniziative operative. Contestualmente viene affermata la necessità di assicurare un sistema integrato di governo delle risorse acqua e suolo ponendo in essere misure preventive e di mitigazione del rischio idrogeologico.

4) Rifiuti e bonifiche.

In questo delicato settore, prendendo atto degli enormi ritardi nello sviluppo di una gestione efficace del ciclo diretto al corretto smaltimento dei rifiuti, si ritiene necessario operare

¹¹ Cfr. art. 22, comma 1, della Direttiva 2008/50.

sia sotto un profilo repressivo, collegato al contrasto degli illeciti ambientali attraverso un'efficace azione di vigilanza sul territorio, sia sotto un profilo preventivo, connesso al settore dell'educazione ambientale, promuovendo interventi finalizzati alla riduzione della quantità e della pericolosità dei rifiuti. Viene altresì prevista la predisposizione di un Piano nazionale di bonifiche, mediante l'utilizzo dell'Accordo di Programma, finalizzato al risanamento dei siti inquinati e alla valorizzazione e riqualificazione delle aree produttive industriali dismesse, anche attraverso la sperimentazione di nuove tecniche di bonifica da verificare in collaborazione con centri universitari e scientifici, specializzati sia a livello nazionale che internazionale.

5) Tutela e conservazione della biodiversità.

Una nuova Conferenza nazionale per le aree protette in proposito viene prevista al fine di consentire una visione unitaria e integrata delle aree protette e delle risorse paesaggistiche e culturali anche in attuazione della Direttiva Habitat e della Rete Natura 2000 di cui alla Direttiva 92/43/CE. Così come viene espresso l'intento di elaborare una nuova Strategia nazionale sulla biodiversità, con lo scopo di contrastare in via preventiva la tendenza alla perdita di biodiversità sulla base degli obiettivi fissati in sede comunitaria per il 2010.

In relazione all'ecosistema marino, le iniziative sono finalizzate in particolare a ottenere il riconoscimento, nelle diverse sedi sovranazionali e comunitarie, di uno specifico *status* per il Mare Mediterraneo, in considerazione della sua peculiarità. Sotto un profilo più specificamente nazionale, viene ravvisata l'opportunità di avviare politiche unitarie in tema di difesa e tutela del mare e degli ecosistemi marini, secondo un'ottica globale onde ovviare ad un sistema di competenze eccessivamente parcellizzato fra Amministrazioni centrali e territoriali. In proposito sorge qualche perplessità che in sede di programmazione, l'attivazione in tempi brevi dello strumento che si intende promuovere, vale a dire il Piano generale per la difesa del mare e delle coste, di cui all'articolo 1 della L. n. 979 del 1982 e all'art. 80, co. 1 lett. a) del d.lgs. n. 112 del 1998, appare condizionata, nonostante le norme di riferimento siano alquanto risalenti, alla previa verifica circa la loro vigenza e compatibilità con il sistema delle competenze territoriali e la effettiva disponibilità di adeguate risorse finanziarie in sede CIPE.

Un'altra priorità è rappresentata dall'adozione di una serie di misure, anche normative, volte a minimizzare gli impatti prodotti dal massivo trasporto marittimo di sostanze inquinanti (idrocarburi, ecc.) lungo le coste, incentivando l'impiego di vettori navali più moderni e la diffusione di idonei strumenti di controllo e gestione dei traffici marittimi, anche nell'intento di corresponsabilizzare i proprietari e i destinatari dei carichi inquinanti nella scelta di vettori più sicuri. Infine, si fa riferimento sia alla necessità di intensificare la lotta operativa agli inquinamenti del mare, avviando procedure per rendere maggiormente efficace il coordinamento tra i soggetti, Centrale operativa, Sistema difesa mare (Si.Di.Mar.), Capitanerie di porto e Ministero dell'ambiente, che si occupano della problematica, sia alla necessità di avviare equilibrate iniziative in materia di organismi geneticamente modificati (O.G.M.) per agevolare il rilancio dell'agricoltura biologica.

6) Comunicazione ed educazione ambientale.

L'ultima area d'intervento è particolarmente riferita all'intenzione di promuovere su tutto il territorio nazionale iniziative per divulgare l'educazione ambientale, sia mediante opportune campagne pubblicitarie che integrando, in tal senso, i programmi scolastici, avvalendosi di organizzazioni associative del Ministero dell'Istruzione, dell'università e della ricerca, nonché avvalendosi di idonei strumenti di comunicazione, al fine di valorizzare il patrimonio naturale italiano.

L'obiettivo di cui trattasi è certamente di grande importanza, poiché soltanto attraverso la partecipazione cosciente di ognuno sarà possibile raggiungere risultati di miglioramento dell'ambiente che diventano sempre più imprescindibili ove si consideri la situazione di degrado ambientale che spesso assume dimensioni estremamente preoccupanti. E ciò specialmente in vista dell'attuazione del c.d. federalismo demaniale, che prevede l'assegnazione alle autonomie territoriali di beni di indubbio valore ambientale.

1.3. L'evoluzione normativa nazionale

Buona parte della produzione normativa nazionale in materia ambientale, trova correlazione nelle disposizioni dettate a livello europeo e anche nei trattati internazionali. Nel corso del 2009 norme significative sono state emanate al fine di recepire la legislazione europea ovvero per ovviare a situazioni di criticità ambientale derivanti da eventi straordinari.

Due decreti legislativi sono stati emanati per dare attuazione alla Direttiva 2006/117/Euratom in tema di sorveglianza e controllo delle spedizioni di rifiuti radioattivi e di combustibile nucleare esaurito¹² e alla Direttiva 2006/118/CE in tema di protezione delle acque sotterranee dall'inquinamento e dal deterioramento¹³. Con la legge 7 luglio 2009, n. 88 (legge comunitaria 2008) agli articoli 10 e 11 il legislatore ha delegato il Governo, rispettivamente, all'attuazione della direttiva 2008/50/CE relativa alla qualità dell'aria ambiente e per il riordino della disciplina in materia di inquinamento acustico. In particolare l'art.11 prevede che il Governo, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della legge, adotti uno o più decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in materia di tutela dell'ambiente esterno e dell'ambiente abitativo dall'inquinamento acustico, di requisiti acustici degli edifici e di determinazione e gestione del rumore ambientale, in conformità all'art. 117 della cost. e agli statuti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e di Bolzano, nonché alle relative norme di attuazione e dovranno essere volti al riordino, coordinamento e revisione delle disposizioni vigenti¹⁴. Sempre in relazione a obblighi derivanti dalle norme europee, da segnalare che, in sede di adozione del consueto decreto legge c.d. "mille proroghe"¹⁵, il termine per l'adozione dei decreti del Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali e del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare con i quali si provvede, sentita la Conferenza unificata, alla indicazione dei limiti di riferimento per individuare le condizioni di qualità delle acque tali da imporre il divieto di balneazione è stato spostato al 31 dicembre 2009. L'adozione dei decreti in questione è correlata all'attuazione di una direttiva comunitaria¹⁶.

Nello stesso ambito, particolare rilievo rivestono le disposizioni urgenti emanate per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia europea¹⁷, specialmente laddove si conferisce il ruolo di autorità competente al Comitato nazionale per il supporto nella gestione delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto, in relazione all'adozione di misure urgenti per il recepimento della Direttiva 2008/101/CE e per la promozione dell'ambientalizzazione delle imprese e delle innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente e alla riduzione delle emissioni e si dispone che con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, d'intesa con il Ministro dello sviluppo economico e sentito il Ministro per le politiche europee, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del DL n. 135 del 2009 siano approvate specifiche linee guida recanti criteri e parametri per la promozione degli investimenti in innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, alla riduzione delle emissioni, alla riduzione del consumo delle risorse naturali e all'incremento dell'efficienza energetica negli impianti, nel rispetto dei valori minimi previsti dalle linee guida per l'individuazione e l'utilizzo delle migliori tecniche disponibili, prevedendo l'attribuzione di coefficienti e caratteristiche di qualità ambientale ai predetti impianti in funzione del rispetto degli anzidetti criteri e parametri, nonché garantendo un

¹² D.lgs. 20 febbraio 2009, n. 23.

¹³ D.lgs. 16 marzo 2009 n. 30.

¹⁴ Con particolare riferimento alla legge del 26 ottobre 1995, n. 447 "Legge quadro sull'inquinamento acustico" e al d.lgs. 19 agosto 2005, n. 194 "Attuazione della Direttiva 2002/49/CE relativa alla determinazione e alla gestione del rumore ambientale".

¹⁵ d.l. 30 dicembre 2008, n. 207 conv. in legge del 27 febbraio 2009, n. 14.

¹⁶ Comma 4 dell'art. 17 del d.lgs. 30 maggio 2008, n. 116 "Attuazione della Direttiva 2006/7/CE relativa alla gestione della qualità delle acque di balneazione e abrogazione della Direttiva 76/160/CEE".

¹⁷ Artt. 1, 4 e 5 del DL 25 settembre 2009, n.135 conv. in legge del 20 novembre 2009, n. 166 con cui, tra l'altro, si apportano modifiche al d.lgs. del 24 giugno 2003, n. 209 "Attuazione della direttiva 2000/53/CE relativa ai veicoli fuori uso" a seguito di procedura di infrazione ex art. 228 TCE, nonché al d.lgs. 4 aprile 2006, n. 216 "Attuazione delle Direttive 2003/87 e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del Protocollo di Kyoto".

approccio integrato ed una elevata protezione dell'ambiente nel suo complesso¹⁸. Il previsto decreto interministeriale ha lo scopo di disciplinare i coefficienti e le caratteristiche di qualità ambientale degli impianti e i termini relativi all'autorizzazione integrata ambientale. Ulteriori disposizioni riguardano obblighi per i produttori di comunicazione dei dati relativi alle quantità ed alle categorie di apparecchiature elettriche ed elettroniche immesse sul mercato negli anni 2007 e 2008 al Registro nazionale dei soggetti obbligati al finanziamento dei sistemi di gestione dei rifiuti delle apparecchiature stesse, prevedendo analogo obbligo a capo dei sistemi collettivi di gestione dei rifiuti di dette apparecchiature.

Dettando misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente¹⁹, il legislatore è intervenuto per disciplinare uno strumento, quello della transazione, cui, come del resto si è avuto modo di riferire nella prima parte della presente relazione, l'Amministrazione fa frequente ricorso al fine di definire bonariamente situazioni da cui emergono danni ambientali. In particolare viene previsto che, nell'ambito degli strumenti di attuazione di interventi di bonifica e messa in sicurezza di uno o più siti di interesse nazionale, al fine della stipula di una o più transazioni globali, con una o più imprese interessate, pubbliche o private, in ordine alla spettanza e alla quantificazione degli oneri di bonifica, degli oneri di ripristino, nonché del danno ambientale²⁰ e degli altri eventuali danni di cui lo Stato o altri enti pubblici territoriali possano richiedere il risarcimento, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare può, sentiti l'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (ISPRA) e la Commissione di valutazione degli investimenti e di supporto alla programmazione e gestione degli interventi ambientali (COVIS), predisporre uno schema di contratto, che viene concordato con le imprese interessate e comunicato a regioni, province e comuni e reso noto alle associazioni ed ai privati interessati mediante idonee forme di pubblicità nell'ambito delle risorse di bilancio disponibili per lo scopo. Lo schema di transazione, supportato del parere dell'Avvocatura generale dello Stato, viene sottoposto all'esame di una conferenza di servizi con poteri decisori; la stipula del contratto di transazione, non novativo, comporta abbandono del contenzioso pendente e preclude ogni ulteriore azione per rimborso degli oneri di bonifica e di ripristino ed ogni ulteriore azione risarcitoria per il danno ambientale. La disciplina è completata con la previsione di regole in caso d'inadempimento da parte dei privati contraenti.

In relazione agli eventi sismici che hanno interessato l'Abruzzo, con le disposizioni recanti interventi urgenti al riguardo²¹, si è provveduto alla istituzione presso il Ministero dell'ambiente della Commissione nazionale per la vigilanza sulle risorse idriche che subentra nelle competenze già attribuite all'Autorità di vigilanza sulle risorse idriche e sui rifiuti e successivamente attribuite al Comitato per la vigilanza sull'uso delle risorse idriche, il quale, contestualmente, è soppresso. A detta Commissione è affidata la realizzazione del programma nazionale per il coordinamento delle iniziative di monitoraggio, verifica e consolidamento degli impianti per la gestione dei servizi idrici con il supporto tecnico-scientifico e operativo dell'ISPRA, su scala regionale o interregionale, iniziando dal territorio della regione Abruzzo. Nel prevedere misure a sostegno dei settori industriali, sono state dettate regole per l'erogazione di un contributo incentivante per la sostituzione di autovetture "euro 0", "euro 1", "euro 2" immatricolate fino al 31 dicembre 1999, con autovetture "euro 4", "euro 5", che emettono non più di 140 ovvero 130 grammi di CO₂, benzina ovvero gasolio, per chilometro quadrato, stabilendo modalità di erogazione con riferimento alla Direttiva 96/62/CE in materia di valutazione e di gestione della qualità dell'aria ambiente.

In materia di energia nucleare, un'importante delega²² è stata conferita al Governo per adottare uno o più decreti legislativi di riassetto normativo, recanti la disciplina della localizzazione nel territorio nazionale di impianti di produzione di energia elettrica nucleare, di

¹⁸ Cfr. in proposito l'allegato V del d.lgs. 18 febbraio 2005 "Attuazione integrale della Direttiva 96/61/CE relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento" e l'art. 4 dello stesso decreto.

¹⁹ Legge del 27 febbraio 2009, n. 13 che converte il DL 30 dicembre 2008, n. 208.

²⁰ Di cui all'art. 18 della legge del 8 luglio 1986, n. 349, e all'art. 300 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152.

²¹ Legge del 24 giugno 2009 n. 77, che converte il DL del 28 aprile 2009, n. 39.

²² Art. 25, Legge del 23 luglio 2009, n. 99.

impianti di fabbricazione del combustibile nucleare, dei sistemi di stoccaggio del combustibile irraggiato e dei rifiuti radioattivi, nonché dei sistemi per il deposito definitivo dei materiali e rifiuti radioattivi e per la definizione delle misure compensative da corrispondere e da realizzare in favore delle popolazioni interessate. Tra l'altro, è previsto che al fine di agevolare e promuovere lo sviluppo delle fonti rinnovabili di energia, il Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'ambiente e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e d'intesa con la Conferenza unificata definisca norme, criteri e procedure standardizzate che le amministrazioni responsabili adottano ai fini dell'individuazione delle risorse rinnovabili disponibili e dell'autorizzazione alla costruzione e all'esercizio delle diverse tipologie di impianti che utilizzano le fonti rinnovabili di energia, fatti salvi gli impianti idroelettrici e geotermoelettrici con potenza superiore a 10 megawatt (MWe) ed inoltre stabilisce criteri e meccanismi per migliorare la raccolta e lo scambio delle informazioni, nel rispetto dei principi della semplificazione, della certezza e della trasparenza dell'azione amministrativa e della salvaguardia della salute dei cittadini e della tutela ambientale, nonché nel rispetto delle competenze delle regioni e delle amministrazioni locali. La stessa norma istituisce l'Agenzia per la sicurezza nucleare, unica autorità nazionale responsabile per la sicurezza nucleare e la radioprotezione.

Infine, in relazione alla problematica dei rifiuti, è stata istituita una Commissione di inchiesta²³ con il compito principale di svolgere indagini atte a fare luce sulle attività illecite connesse al ciclo dei rifiuti, sulle organizzazioni in esse coinvolte o ad esse comunque collegate, sui loro assetti societari e sul ruolo svolto dalla criminalità organizzata, con specifico riferimento alle associazioni di cui agli artt. 416 e 416-bis del c.p., nonché verificare l'eventuale sussistenza di comportamenti illeciti da parte della pubblica amministrazione centrale e periferica e dei soggetti pubblici o privati operanti nella gestione del ciclo dei rifiuti, anche in riferimento alle modalità di gestione dei servizi di smaltimento da parte degli enti locali e ai relativi sistemi di affidamento. Ancora in tema di rifiuti, in relazione all'istituzione di un sistema informatico di controllo della tracciabilità dei rifiuti, viene prevista²⁴ l'adozione, entro centottanta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto legge, da parte del Ministro dell'ambiente, di uno o più decreti attraverso i quali definire modalità, termini e contenuti del sistema.

2. Missioni e programmi

2.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi

Le aree d'intervento, costituenti le priorità politiche individuate in sede di programmazione per le politiche ambientali, trovano riscontro nella missione 17, riferita alla Ricerca, cui è dedicata una apposita analisi in altra parte della presente relazione, e nella missione 18, che riguarda lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e del mare. La concreta attività svolta nel corso del 2009, di cui a quest'ultima missione, risulta articolata secondo lo schema della tabella che segue che si compone di n. 7 programmi rispetto ai 6 dell'anno precedente, infatti il programma (n.6) eliminato è stato in parte sostituito con il programma (9), mentre il programma (10) relativo all'inquinamento elettromagnetico può ritenersi di nuova istituzione.

²³ Legge del 6 febbraio 2009, n. 6.

²⁴ Legge del 3 agosto 2009, n. 102, che converte il DL del 1° luglio 2009, n. 78, art. 14 bis.

TABELLA 1

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2009

Codice programmi	Programmi
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
09	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica

Interessante notare come, in un'ottica di snellimento e di razionalizzazione, nell'arco del triennio 2008-2010 l'articolazione si caratterizza per una riduzione dei programmi in modo da correlare a ciascun Centro di Responsabilità un solo programma, anche in un'ottica di tendenziale concentrazione di tutte le attività in capo al Ministero dell'ambiente.

In particolare i programmi varati per il 2010 risultano i seguenti e sono esposti in tabella 2.

TABELLA 2

MISSIONE 18 – SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE - 2010

Codice programmi	Programmi
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
05	Sviluppo sostenibile
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale
11	Coordinamento generale, informazione ed educazione ambientale; comunicazione ambientale
12	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche

Alla realizzazione dei programmi concorrono diverse Amministrazioni, tuttavia la parte preponderante è affidata al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. I programmi, distribuiti tra diversi Centri di Responsabilità, ai fini operativi sono a loro volta suddivisi in obiettivi anche al fine di consentire la misurazione dei risultati raggiunti, mediante l'utilizzo di appositi indicatori.

Al fine di tenere conto dell'apporto delle diverse strutture del MATTM che concorrono alla realizzazione dei programmi è utile la tabella 3 che segue.

TABELLA 3

Programma		Centro di Responsabilità	
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico	06	Direzione generale per la difesa del suolo
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	01	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione
05	Sviluppo sostenibile	05	Direzione generale per la salvaguardia ambientale
09 (ex 06)	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	04	Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	03	Direzione generale per la qualità della vita
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	02	Direzione Generale per la protezione della natura
		03	Direzione generale per la qualità della vita
		05	Direzione generale per la salvaguardia ambientale
		06	Direzione generale per la difesa del suolo (Funz. Interv. Invest.)
		07	Direzione generale per i servizi interni del Ministero

Fonte dati: Amministrazione

2.2. Analisi finanziaria

L'analisi degli stanziamenti definitivi di competenza dimostra che il Mattm riceve assegnazioni per un totale di 1.291.242 migliaia di euro che rappresentano circa il 78 per cento del totale riferito alla missione 18; rispetto agli altri, il Ministero che riceve assegnazioni maggiori è quello delle politiche agricole e forestali, in particolare il Corpo forestale dello Stato, con 209.510 migliaia di euro (circa il 13 per cento), mentre concorrono in misura marginale i restanti Ministeri. Ciò conferma il ruolo assolutamente prioritario del Ministero dell'ambiente, anche se, rispetto allo scorso anno, le assegnazioni effettuate a favore di quest'ultimo sono diminuite a fronte di un aumento che si registra nei confronti del Corpo forestale.

TABELLA 4

MISSIONE 18: ANALISI DEGLI STANZIAMENTI DEFINITIVI PER PROGRAMMA, MINISTERO E CENTRO DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia di euro)								
Programma		Ministeri		Centri di responsabilità		Stanz def. c/c	% sul tot. Programma	% sul tot. Missione
001	Conservazione dell'assetto idrogeologico	AMBIENTE	6	Direzione generale per la difesa del suolo	275.807	100,00	16,61	
		Totale			275.807	100,00	16,61	
003	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	AMBIENTE	1	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	91.977	33,43	5,54	
			5	Direzione generale per la salvaguardia ambientale	183.143	66,57	11,03	
		Totale			275.120	100,00	16,57	
005	Sviluppo sostenibile	MEF	3	Dipartimento del tesoro	154.531	32,83	9,31	
		AMBIENTE	4	Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo	316.191	67,17	19,04	
		Totale			470.722	100,00	28,34	
007	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	AMBIENTE	2	Direzione generale per la protezione della natura	167.155	44,38	10,07	
		MIPAAF	5	Corpo forestale dello stato	209.510	55,62	12,62	
		Totale			376.664	100,00	22,68	
008	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	AMBIENTE	3	Direzione generale per la qualita' della vita	497	2,37	0,03	
			5	Direzione generale per la salvaguardia ambientale	786	3,74	0,05	
			6	Direzione generale per la difesa del suolo	823	3,92	0,05	
			7	Direzione generale per i servizi interni del ministero	18.905	89,98	1,14	
		Totale			21.010	100,00	1,27	
009	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	AMBIENTE	3	Direzione generale per la qualita' della vita	235.959	100,00	14,21	
		Totale			235.959	100,00	14,21	
010	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	SVIL. ECONOMICO	5	Dipartimento per le comunicazioni	5.416	100,00	0,33	
		Totale			5.416	100,00	0,33	
Totale					1.660.698		100,00	

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

In termini di competenza i dati riferiti ai diversi programmi sono esposti in tabella 4.

TABELLA 5

MISSIONE 18: TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO

(importi in migliaia di euro)

	Programma	Stanziamento definitivo di competenza	Impegni di competenza	Pagato competenza	Impegni/St. definitivo %	Pagato comp./ Impegni comp. %
01	Conservazione dell'assetto idrogeologico	275.807	217.756	33.363	78,95	15,32
03	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	275.120	242.202	84.505	88,04	34,89
05	Sviluppo sostenibile	470.722	458.135	211.482	97,33	46,16
07	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	376.664	342.652	275.672	90,97	80,45
08	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	21.010	19.812	16.136	94,30	81,45
09	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	235.959	191.757	102.352	81,27	53,38
10	Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	5.416	5.265	1.452	97,21	27,58
Totale		1.660.698	1.477.577	724.963	88,97	49,06

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

La missione 18 presenta stanziamenti complessivi di 1.660.698 migliaia di euro (tabella 5), registrando una contrazione del 25,68 per cento rispetto all'anno 2008 (-573.958 migliaia di euro); la composizione delle spese per macroaggregati, come sinteticamente rappresentata nel grafico 1 evidenzia una diversa assegnazione delle risorse finanziarie non proporzionale alla contrazione generale subita; infatti, è aumentata nell'anno 2009 la quota destinata agli oneri comuni di conto capitale (+94.276 migliaia di euro) e alle spese di funzionamento (+25.206 migliaia di euro); diminuisce di circa 10 punti percentuali la parte riservata alle spese di investimento, che registrano una riduzione di 63.223 migliaia di euro.

TABELLA 6

MISSIONE 18: TUTELA DELL'AMBIENTE E DEL TERRITORIO - CONFRONTO STANZIAMENTI 2009-2008

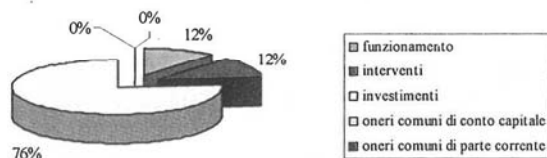
(importi in migliaia di euro)

Macroaggregati	2009	Inc. %	2008	Inc. %	Sc. Valore	Sc. %
funzionamento	282.206	16,99	257.000	11,50	25.206	9,81
interventi	198.967	11,98	262.319	11,74	-63.352	-24,15
investimenti	1.084.188	65,29	1.714.411	76,72	-630.223	-36,76
oneri comuni di conto capitale	94.427	5,69	151	0,01	94.276	62.420,63
oneri comuni di parte corrente	910	0,05	775	0,03	135	17,42
Totale	1.660.698	100,00	2.234.656	100,00	-573.958	-25,68

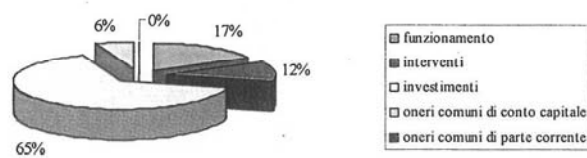
Fonte dati: elaborazioni Corte dei conti sulla dati RGS

GRAFICO 1

Missione 18: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2008



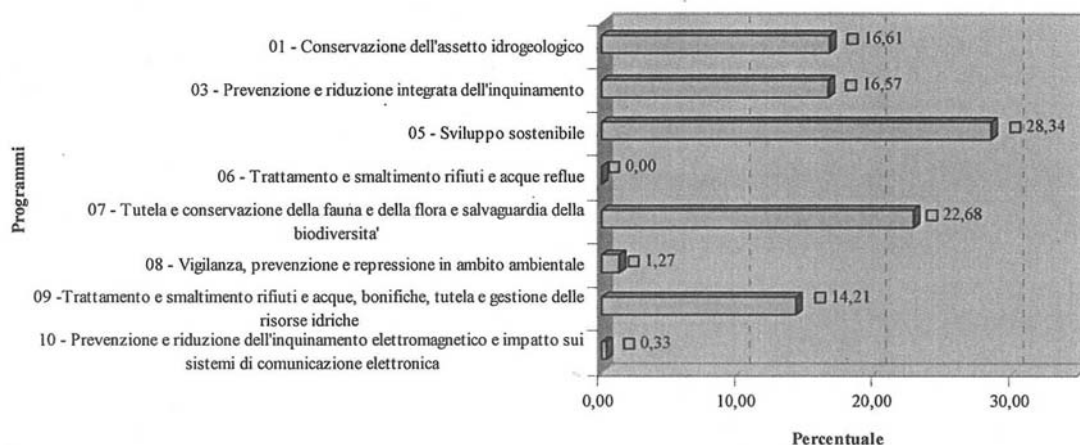
Missione 18: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2009



Anche la composizione delle risorse per programmi è differente rispetto a quella dell'anno precedente. Essa evidenzia, infatti, (grafico 2) la prevalenza del programma 5 (28,34 per cento) e 7 (22,68 per cento), mentre nel 2008 i programmi che assorbivano maggiori risorse erano l'1 e il 3 (tabella 4).

GRAFICO 2

Missione 18: composizione degli stanziamenti per programmi anno 2009



I programmi della missione vengono attuati prevalentemente, come già posto in evidenza (tabella 4), con il contributo di sei Direzioni generali e il Gabinetto del Ministero dell'ambiente²⁵ (77,75 per cento, equivalente a 1.291.242 migliaia di euro); le direzioni generali che assorbono maggiori risorse sono quelle per la ricerca ambientale (19,04 per cento) e lo sviluppo e per la difesa del suolo (16,61 per cento); di minore entità l'apporto del Corpo forestale dello Stato (12,62 per cento), del Dipartimento del tesoro (9,31 per cento) e del

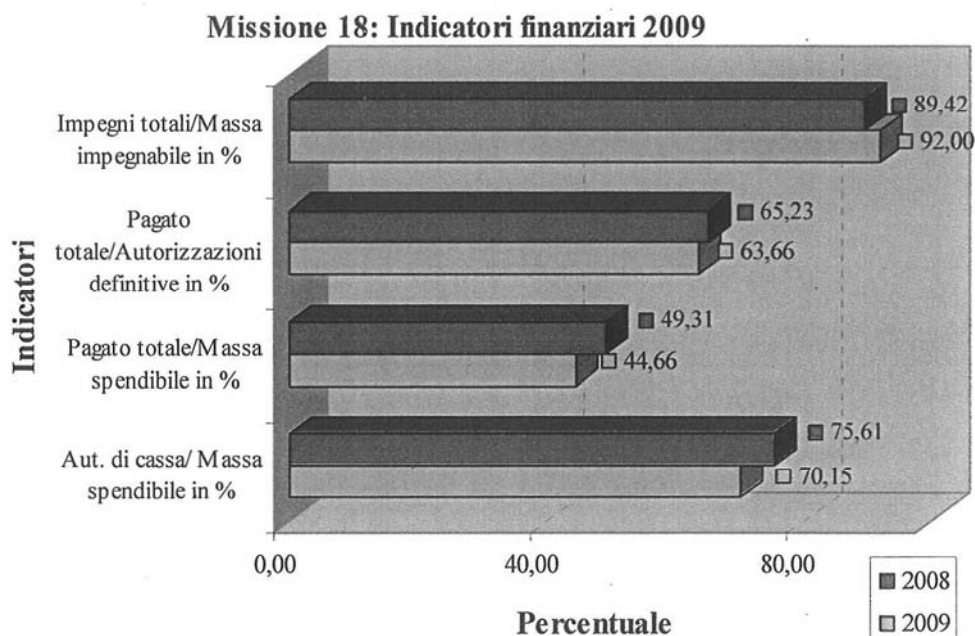
²⁵ In realtà l'ufficio di Gabinetto provvede soltanto all'erogazione di fondi, ma non svolge alcuna attività concreta allo svolgimento del programma.

Dipartimento della comunicazione (0,33 per cento).

Analizzando gli ulteriori dati finanziari (tavola 1 allegata) rispetto all'anno precedente, si rilevano scostamenti significativi sugli impegni effettivi totali -22,97 per cento (-495.917) e le autorizzazioni definitive di cassa -16,07 (-437.221); incrementano, invece, i residui totali del 7,65 per cento, pari al valore di 118.555 migliaia di euro.

Gli indicatori finanziari confrontati con l'anno precedente, esposti nel grafico seguente (grafico 3), mostrano un miglioramento del rapporto "Impegni totali su Massa impegnabile" che passa dall'89,42 per cento al 92 per cento, mentre i rapporti del "Pagato totale" e delle "Autorizzazioni definitive di cassa" sulla "Massa spendibile" registrano una diminuzione prossima al 5 per cento. Si evidenzia che il rapporto tra "pagato totale" e "massa spendibile" si mantiene al di sotto del 50 per cento.

GRAFICO 3



Per comprendere meglio i fattori che influenzano gli indicatori finanziari, si rinvia alla tavola 2 allegata che mostra, in particolare, il rapporto tra "Pagato totale" e "Autorizzazioni di cassa", tale indicatore esprime la capacità di esecuzione dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni concesse, si rileva un certo rallentamento nei programmi 1 (13,61 per cento), il 10 (28,88 per cento) e il 3 (45,88 per cento); per ulteriori analisi sugli aggregati finanziari si rinvia alla tavola 3 allegata.

Proseguendo l'analisi dei dati 2009 confrontati con l'anno 2008 (tavola 4 allegata) in termini di macroaggregati, si rileva una generalizzata contrazione delle spese di funzionamento ad eccezione dei programmi n. 5 (sviluppo sostenibile) e n. 7 (tutela e conservazione della fauna); le spese per interventi, invece, sono state interessate da incrementi solo nei programmi n. 7 e n. 8 (vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale); le spese per investimenti hanno subito un incremento nel solo programma 5.

2.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti

In via preliminare occorre evidenziare come, rispetto a quanto previsto nelle norme di cui si è dato conto più sopra, diversi decreti attuativi anche di direttive comunitarie non sono stati adottati ovvero sono stati emanati oltre i termini previsti. Ciò vale per il decreto interministeriale concernente l'individuazione dei livelli per consentire la balneazione, il cui

termine era stato prorogato al 31 dicembre 2009 e la cui adozione è avvenuta il 31 marzo 2010; il provvedimento, peraltro, è stato pubblicato soltanto recentemente sulla gazzetta ufficiale²⁶; anche il d.i. afferente alle linee guida recanti criteri e parametri per la promozione degli investimenti in innovazioni tecnologiche finalizzate alla protezione dell'ambiente, alla riduzione delle emissioni e del consumo delle risorse naturali, che trova riferimento anche nei confronti del Protocollo di Kyoto, non è stato ancora adottato, nonostante i relativi termini siano scaduti da oltre cinque mesi, a causa di mancata disponibilità di risorse economiche. E' stato, invece, emanato il decreto in tema di rifiuti, per l'istituzione di un sistema informatico di controllo della loro tracciabilità²⁷.

Al riguardo la Corte, atteso che l'esecutività delle norme è spesso condizionata dall'adozione dei relativi provvedimenti, raccomanda una maggiore tempestività nell'adempiere alle prescrizioni normative.

2.3.1. Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1)

L'attuazione del primo lotto del piano straordinario di telerilevamento ambientale ha consentito, previa concertazione con le Regioni, di effettuare i rilievi delle coste in misura totale e in misura quasi totale delle coste fluviali e delle aree critiche. Per quanto attiene alle immagini satellitari, oggetto del secondo lotto, la copertura si aggira intorno all'80 per cento dei rilevamenti. Risulta anche affidato l'appalto relativo al monitoraggio del rischio idrogeologico dovuto a reati ambientali e i relativi lavori dovrebbero avere inizio nel 2010. In relazione alla gestione del rischio di alluvioni, l'azione svolta ha riguardato la pianificazione, l'organizzazione, l'analisi delle proposte, il recepimento delle osservazioni per la predisposizione della bozza finale di testo del decreto legislativo di recepimento della direttiva 2007/60/CE e della relazione finale esplicativa, che hanno formato oggetto di presentazione nel corso del seminario "*Mapping Considerations within the Italian Flood Community for the European Union Flood*" presso l'Ambasciata canadese.

Alle Autorità di bacino di rilievo nazionale sono stati assegnati fondi per 16 milioni di euro, in buona misura impegnati e pagati. Mentre non è stato raggiunto l'accordo di programma con le Regioni per gli interventi di difesa suolo diretti alla rimozione delle situazioni ad alto rischio idrogeologico, la cui definizione è prevista per il primo semestre 2010 e pertanto gli interventi di difesa del suolo verranno inseriti nella cartografia nazionale non appena individuati. Analoghe difficoltà si sono presentate per garantire la continuità dell'attività dei Comitati tecnici delle Autorità di bacino di rilievo nazionale al fine di assicurare il tempestivo svolgimento delle attività di pianificazione per l'identificazione e la riduzione del rischio idrogeologico, a causa delle problematiche derivanti dalla normativa concernente la vigenza e la trasformazione delle Autorità di bacino in Autorità di distretto. Il trasferimento di tutte le risorse finanziarie assegnate all'ex Magistrato per il Po²⁸ ha continuato ad essere contrassegnato, come lo scorso anno, da difficoltà nella gestione in quanto dipendente dai tempi necessari per l'applicazione delle procedure da parte del Ministero dell'economia.

Nell'ambito dei piani straordinari diretti a rimuovere le situazioni a più elevato rischio idrogeologico, è stata disposta l'assegnazione di risorse per un importo pari a 1.000 milioni di euro, da utilizzare attraverso una sequenza di singoli accordi di programma al fine di consentire alle Regioni di operare con la massima flessibilità operativa e di giungere ad una programmazione organica e unitaria rispondente alle finalità di mitigazione del rischio idrogeologico. In proposito, un accordo di programma è stato stipulato nel corso del 2010 con la Regione Sicilia finalizzato alla programmazione e al finanziamento di 173 interventi che riguardano le situazioni prioritarie ed urgenti individuate sulla base del Piano per l'assetto idrogeologico (P.A.I.) anche tenendo conto delle risultanze di appositi sopralluoghi in aree

²⁶ G.U. n. 119 del 24 maggio 2010

²⁷ D.m. 17 dicembre 2009, pubblicato sul S.O. della G.U. 13.1.2010 che istituisce il S.I.S.T.R.I..

²⁸ Cfr. art. 4, comma 3 del dPCM 27.12.2002.

recentemente dissestate. La copertura finanziaria è stata assicurata in conformità del prospetto che segue (tabella 7).

TABELLA 7

<i>(dati in euro)</i>		
Accordo di programma	Fonti	Risorse
MATTM	Cap. 8640 (01) e.f. 2008	55.500.000,00
	Cap. 8531 (01) e.f. 2008	13.993.170,00
	Cap. 8531 (05) e.f. 2008	1.500.000,00
	Cap. 8640 (01) e.f. 2009	62.514.881,54
	Cap. 8531 (01) e.f. 2009	15.602.830,00
	Cap. 8531 (03) e.f. 2009	3.581.690,57
	Totale risorse MATTM	152.692.572,11
Regione Siciliana	Cap. 892057	151.644.604,81
	Totale risorse Regione	151.644.604,81
Totale copertura finanziaria		304.337.176,92

Fonte dati: Amministrazione.

Ulteriori attività svolte nell'ambito del programma in questione sono consistite nel vaglio delle autorizzazioni rilasciate dalle Regioni e da altri enti in ordine alle normative nazionali e regionali di tutela ambientale; nella partecipazione a conferenze di servizi; nella sdemanializzazione di relitti idraulici su proposta dell'Agenzia del demanio e nel monitoraggio e valutazione degli effetti conseguenti alla esecuzione dei piani per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo, avvalendosi dell'apporto dell'ISPRA. Nell'ambito delle azioni rientranti tra quelle riconducibili alla conservazione dell'assetto idrogeologico, con particolare riferimento al concreto svolgimento dei programmi posti in essere per la messa in sicurezza di aree interessate da dissesto idrogeologico, è stato posto in evidenza che taluni aspetti della gestione, quali la lentezza nella emanazione dei decreti attuativi dei programmi e di autorizzazione alla erogazione dei fondi, il mancato o tardivo avvio di diversi interventi pur in presenza di uno specifico finanziamento, contrastano con il carattere di urgenza degli interventi stessi. Al riguardo, a seguito di un'apposita indagine condotta da questa Corte²⁹ sono emerse diverse criticità che si riverberano in maniera negativa sul corretto andamento delle gestioni in questione; in quella sede sono stati suggeriti rimedi in ordine alla riduzione dei tempi per la definizione degli interventi ed il trasferimento delle relative risorse, alla indicazione, nei decreti di attivazione dei programmi annuali, degli interventi non realizzati e sostituiti con altri interventi, ai criteri di riparto delle risorse disponibili, alla utilizzazione dei pertinenti capitoli di bilancio nonché al definanziamento degli interventi non attuali, al fine di liberare risorse altrimenti inutilizzabili.

2.3.2. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Programma 3)

Numerose azioni volte al recupero di danno ambientale sono state promosse nel corso del 2009, dando corso anche alla costituzione di parte civile nei procedimenti penali, all'avvio di azioni di risarcimento in sede civile e alla definizione di proposte di transazione. Complessivamente sono state aperte in corso d'anno 149 pratiche di danno ambientale. Copiosa attività è stata dedicata ai procedimenti di Valutazione di Impatto Ambientale (VIA), verificandone l'assoggettabilità e l'ottemperanza. E' stata assicurata la partecipazione a organismi di livello internazionale e a tavoli tecnici. Il progetto relativo alla predisposizione di linee guida finalizzate a un complessivo sistema di controllo dell'ottemperanza alle prescrizioni dettate nei decreti di compatibilità ambientale non è mai stato attivato, in quanto per buona parte delle stesse, e in particolar modo quelle delle fasi iniziali di analisi delle criticità e

²⁹ "Indagine sui programmi e interventi per il riassetto idrogeologico e la difesa del suolo" approvata con Del. 5/2009 dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione in data 13 febbraio 2009.

conseguente predisposizione dell'elaborato, non è stato possibile avvalersi di un consulente esterno.

In tema di inquinamento atmosferico, le principali attività concernono l'attuazione delle norme connesse alla valutazione e gestione della qualità dell'aria attraverso il coordinamento di regioni e province autonome nell'ambito del Tavolo tecnico sulla qualità dell'aria, all'uopo costituito, con il concorso, tra gli altri, del CNR e di ENEA. Da segnalare, in particolare, l'attività svolta in relazione alla procedura di infrazione n. 2008/2194 avviata dalla Commissione Europea per il superamento dei valori limite di particolato PM10 registrato tra il 2005 e il 2007, per la quale è stata presentata istanza di deroga. Inoltre è continuato lo studio per la selezione delle stazioni speciali di rilevamento della qualità dell'aria.

Sono stati stipulati accordi di programma con le regioni per la realizzazione degli interventi di risanamento della qualità dell'aria, utilizzando risorse per oltre 13 milioni di euro³⁰ che si aggiungono agli accordi di programma³¹ sottoscritti alla fine del 2008 per la riduzione delle emissioni climalteranti in atmosfera e il miglioramento della qualità dell'aria nel territorio attraverso interventi di mobilità sostenibile, in attuazione del "Programma di cofinanziamenti per il miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane e per il potenziamento del trasporto pubblico"³², con uno stanziamento di 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009³³. Ulteriori accordi sono stati sottoscritti con alcuni comuni per un importo complessivo di circa 5 milioni di euro³⁴. Da segnalare, infine, l'attività posta in essere per incentivare l'uso del mezzo pubblico, promuovere il sistema del "car sharing" e del "bike sharing" mediante l'utilizzo di cospicue risorse.

In materia di mobilità sostenibile le attività principali svolte hanno riguardato l'attuazione del Programma di cofinanziamenti del Fondo per la mobilità sostenibile e il Programma di cofinanziamento che promuove la realizzazione di interventi strutturali per la razionalizzazione della mobilità in ambiente urbano. In particolare, come riferisce l'Amministrazione, risulta che nel 2009 nessuna pratica è stata aperta per l'inquinamento atmosferico e 19 invece si riferiscono alla mobilità sostenibile. Lo strumento utilizzato per svolgere le attività programmate è stata la convenzione con l'ISPRA, che è stato incaricato di seguire progetti e accordi.

In tema d'inquinamento acustico, l'attività svolta si è estrinsecata attraverso la partecipazione alle commissioni aeroportuali, a convegni tematici sull'acustica ambientale e a lavori di gruppi tecnici nel campo del rumore aeroportuale e stradale. Nello svolgimento delle attività è stata riscontrata una criticità nei rapporti con l'ISPRA atteso che il supporto tecnico-operativo offerto, anche quando le collaborazioni richieste sono a titolo oneroso, non sempre

³⁰ Gli Accordi di programma riguardano la Provincia Autonoma di Trento (in data 25 novembre 2009), per un importo di euro 4.000.000,00 e la Regione Liguria (in data 22 dicembre 2009), per un importo di euro 9.126.376,59 (d.d. del 3 dicembre 2009, n. 1853 e del 29 dicembre 2009, n. 1994).

³¹ Nell'anno 2008 sono stati stipulati gli accordi di programma con il Comune di Palermo (d.d. del 5 dicembre 2008, n. 1675) per un importo di 4.086.726,40 euro; il Comune di Torino (d.d. del 3 dicembre 2008, n. 1636) per un importo di 2.140.800,00 euro; il Comune di Roma (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1614) per un importo di 9.600.000,00 euro; il Comune di Milano (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1589) per un importo di euro 7.280.000,00; il Comune di Bologna (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1598) per un importo di euro 1.890.000,00; il Comune di Catania (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1594) per un importo di euro 3.716.269,22; il Comune di Cagliari (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1593) per un importo di 2.590.400,00 euro; il Comune di Firenze (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1596) per un importo di 5.200.000,00 euro; il Comune di Genova (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1592) per un importo di euro 1.813.682,45; il Comune di Messina (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1595) per un importo di euro 4.165.698,32; il Comune di Bari (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1591) per un importo di euro 560.000,00; il Comune di Venezia (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1597) per un importo di euro 3.817.344,00; il Comune di Napoli (d.d. del 1° dicembre 2008, n. 1590) per un importo di euro 9.456.239,34; il Comune di Trieste (d.d. del 5 dicembre 2008, n. 1674) per un importo di euro 2.206.400,00.

³² Programma predisposto ai sensi dell'art. 1, comma 1122, lettera b) della legge del 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), che, al comma 1121, ha istituito il "Fondo per la mobilità sostenibile nelle aree urbane".

³³ Con d.d. n. 710 del 9 agosto 2007 e n. 296 del 9 maggio 2008 sono state impegnate le risorse pari a 90 milioni di euro relative agli anni 2007 e 2008.

³⁴ Accordi di programma stipulati nell'anno 2009 con il Comune di Bologna per un importo di euro 2.650.000,00 (d.d. del 29 dicembre 2009), con il Comune di Roma per un importo di euro 700.000,00 (d.d. del 29 dicembre 2009) e con il Comune di Venezia per un importo di euro 1.647.320,00 (d.d. del 29 dicembre 2009).

consegue risultati soddisfacenti nei tempi e nei modi attesi.

Ulteriori attività sono state svolte nel settore delle aree ad elevato rischio di crisi ambientale a prevalente origine industriale; per avviare o definire piani, programmi, accordi di programma e altri strumenti di programmazione negoziata; per dare attuazione alla direttiva 96/82/CE (Seveso II) sulla prevenzione e il controllo del rischio di incidente rilevante connesso a determinate sostanze pericolose, assicurando, in particolare, la partecipazione ai lavori del Comitato delle autorità competenti (CCA) per l'implementazione della direttiva Seveso II, del *Technical Working Group on analysis and reporting of accident* (TWG). Inoltre, con riferimento al disposto di cui all'art. 11 del d.lgs. n. 334 del 1999, recante attuazione della direttiva 96/82/CE in tema di controllo dei pericoli di incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose, si è provveduto a dettare la disciplina delle modalità di consultazione del personale che lavora negli stabilimenti soggetti a presentazione del rapporto di sicurezza, relativamente alla predisposizione, alla revisione, e all'aggiornamento dei piani di emergenza interna.

In tema di autorizzazione integrata ambientale (AIA) e di *integrated pollution prevention and control* (IPPC) si registrano rilevanti criticità in ordine al ritardo nel regolarizzare la situazione degli impianti esistenti, principalmente a causa dei tempi necessari alla competente Commissione istruttoria AIA-IPPC per rendere i prescritti pareri; tempi che, ad avviso delle strutture ministeriali competenti, nonostante il potenziamento delle strutture di supporto messe a disposizione da ISPRA, non paiono comprimibili oltre un certo grado. Trattasi di una conseguenza del ritardo nell'avvio delle attività istruttorie rispetto a quanto a suo tempo programmato, che rischia di avere ricadute negative circa i tempi necessari per dare attuazione al disposto comunitario per gli impianti di competenza statale. Analoghe criticità si verificano per le autorizzazioni di competenza territoriale, atteso che anche in questo caso ci sono ritardi nel regolarizzare la situazione degli impianti di competenza ovvero si registrano negligenze nelle necessarie comunicazioni alla sede centrale. I ritardi costituiscono la principale causa dell'incompleta attuazione della direttiva IPPC (a livello nazionale solo il 90 per cento degli impianti è dotato di AIA o di autorizzazioni compatibili con il disposto comunitario) e, conseguentemente, della procedura di messa in mora avviata dalla Commissione europea nel gennaio 2009.

Criticità si registrano anche in ordine al previsto trasferimento delle funzioni in materia di rischi di incidente rilevante dallo Stato alle Regioni, a causa di un mancato coordinamento tra i soggetti interessati (Regioni, Ministero dello sviluppo economico) sul quale è stata richiamata l'attenzione della Presidenza del Consiglio, al fine di pervenire all'adozione dei provvedimenti necessari per attuare il disposto normativo³⁵. Con riferimento alla situazione riguardante gli stabilimenti ad alto rischio d'incidente rilevante, si rende opportuno che vengano adottate le iniziative necessarie per ovviare alle carenze che si registrano negli adempimenti posti a carico dei gestori, ritardi che possono risultare un pericolo per la sicurezza. Ulteriori attività sono state svolte in materia di prodotti fitosanitari, di bioacidi, di sostanze chimiche e di organismi geneticamente modificati, inoltre sono stati pubblicati numerosi bandi concernenti interventi in materia ambientale e sottoscritti numerosi accordi di programma e protocolli di intesa.

Con riferimento al programma in questione, rimane da ultimo segnalare che questa Corte ha concluso un'indagine concernente lo stato di avanzamento del progetto di salvaguardia della laguna e della città di Venezia³⁶, a seguito della quale, sono state rilevate criticità a fronte dell'affidamento avvenuto a trattativa privata e della circostanza che un'opera di tale rilevanza e impatto, ubicata in un contesto di grande delicatezza, è risultata priva di una VIA positiva. Inoltre è stata rilevata una lievitazione dei costi e una mancata accelerazione nella realizzazione.

³⁵ Art. 72 del d.lgs. n. 112/98.

³⁶ Del. 2/2009 della Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione in data 23 ottobre 2008.

2.3.3. Sviluppo sostenibile (Programma 5).

In generale, le principali attività svolte sono consistite: a) nella promozione dei programmi e delle iniziative per dare attuazione agli impegni assunti dall'Italia in materia di sviluppo sostenibile, con particolare riferimento alla Delibera CIPE 2 agosto 2002 n. 57 ed al Piano d'azione approvato a Johannesburg a conclusione del vertice mondiale del settembre 2002; b) nell'attuazione delle diverse linee d'intervento a valere sui Programmi operativi "governance e assistenza tecnica", "Ricerca e Competitività", "Istruzione" ed "Energie rinnovabili e risparmio energetico"; nell'attuazione della Del. CIPE 19 dicembre 2002, n. 123, con particolare riferimento ai programmi nazionali ed internazionali per la riduzione delle emissioni di gas serra, attraverso la promozione e realizzazione di progetti per lo sviluppo di tecnologie innovative nei settori dell'energia, dei trasporti e dell'agricoltura, per assicurare l'impegno assunto dall'Italia all'atto della ratifica del Protocollo di Kyoto di ridurre, entro il 2012, del 6,5 per cento le emissioni di gas serra rispetto al 1990; c) nella partecipazione attiva agli incontri internazionali allo scopo di indirizzare la crescita tecnologica ed economica dei Paesi in via di sviluppo e dell'Europa centro orientale attraverso attività di cooperazione in campo ambientale e in attuazione del Protocollo di Kyoto nonché nella promozione dell'educazione e dell'informazione ambientale, con particolare riferimento allo sviluppo sostenibile.

Più in particolare, in occasione delle procedure in corso per la riforma delle Nazioni Unite e per il rafforzamento della *governance* internazionale dell'ambiente, è stata assicurata la partecipazione attiva e la definizione delle posizioni negoziali nei processi internazionali multilaterali. E' poi proseguita l'azione intrapresa nell'anno 2007 concernente il Fondo rotativo per il finanziamento delle misure finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e il decreto attuativo regolante il primo ciclo di programmazione, adottato nel dicembre 2008, è entrato in vigore nell'aprile 2009, consentendo di dar corso alla ripartizione a livello regionale delle risorse stanziato nel I ciclo di programmazione e alla raccolta delle comunicazioni provenienti dalle regioni che manifestano la volontà di avvalersi di enti di sviluppo regionale o finanziarie regionali nello svolgimento di compiti propedeutici nell'espletamento di attività connesse alla fase di raccolta delle istanze di ammissione ai benefici erariali.

Nel corso del 2009 è stato istituito anche il "Fondo per lo sviluppo sostenibile"³⁷ con lo scopo di finanziare progetti per la sostenibilità ambientale di settori economico-produttivi o aree geografiche, l'educazione e l'informazione ambientale e progetti internazionali per la cooperazione ambientale sostenibile. In particolare si è provveduto a dare continuità ai programmi di informazione ed educazione ambientale e allo sviluppo sostenibile; ad avviare progetti per la riqualificazione ambientale delle aree urbane e delle aree metropolitane; a promuovere programmi di ricerca e sviluppo tecnologico in ambito europeo ed internazionale sui cambiamenti climatici; a contribuire alla diffusione di soluzioni tecnologiche innovative per l'uso sostenibile delle risorse naturali; a dare supporto alle istituzioni internazionali ed ai programmi multilaterali per lo sviluppo sostenibile e a contribuire alla realizzazione della Presidenza italiana del G8 Ambiente. Altre attività sono state svolte nell'ambito del programma operativo interregionale "energie rinnovabili e risparmio energetico", il quale persegue la finalità generale di aumentare la quota di energia consumata proveniente da fonti rinnovabili e migliorare l'efficienza energetica, promuovendo le opportunità di sviluppo locale e per pervenire al riconoscimento delle associazioni "fare ambiente" e "guardie ambientali d'Italia" che perseguono finalità di protezione ambientale.

Al fine di avviare il processo di aggiornamento della "strategia nazionale per il raggiungimento di Kyoto" si è proceduto alla ricostituzione del Comitato interministeriale (comitato tecnico emissioni di gas serra – CTE35), avente il compito di monitorare l'andamento delle emissioni di GHG, lo stato di attuazione delle misure per la loro riduzione e di individuare le "ulteriori misure" da attuare per rispettare l'obiettivo di Kyoto. Al fine di aggiornare lo

³⁷ Legge del 27 dicembre 2006, n. 296, art. 1, comma 1124 (Finanziaria 2007).

scenario delle emissioni e per l'individuazione delle azioni e delle misure necessarie per il raggiungimento dell'obiettivo di riduzione delle emissioni di gas-serra fissato per l'Italia nell'ambito del Protocollo di Kyoto, è stato predisposto un apposito documento, provvedendo ad aggiornare la serie storica delle emissioni 1990-2007 e ad effettuare la ricognizione delle azioni e delle misure già attuate per la riduzione e di quelle che potrebbero essere attuate per rispettare l'obiettivo di Kyoto; è stato altresì delineato lo scenario emissivo tendenziale al 2010, 2015 e 2020 al fine di valutare la distanza che separa il Paese dal raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto. La valutazione di tale "distanza" rappresenta il punto di partenza per individuare le ulteriori politiche e misure necessarie per rispettare l'obiettivo. In base alle conclusioni del documento, al 2010 le emissioni totali stimate, tenendo conto di tutte le riduzioni ottenibili con le misure già attuate e quelle adottate (incluso l'acquisto di CERS/ERUs), saranno pari a 501,7 MtCO₂/anno e il gap per il raggiungimento dell'obiettivo di Kyoto (483,3 MtCO₂/anno) è pari, in media, a 27,0 MtCO₂/anno³⁸. I risultati di tale analisi hanno formato oggetto del "*Climate Policy Progress Report*" inviato alla Commissione Europea, discusso nella riunione del novembre 2009 dal Comitato Tecnico Emissioni di gas serra.

Per quel che riguarda l'attuazione della Direttiva 2003/87/CE che rappresenta lo strumento fondamentale della politica climatica volto a ridurre le emissioni dei principali settori industriali emissivi, nel 2009 la segreteria del Comitato ha effettuato l'istruttoria delle domande di autorizzazione ad emettere gas ad effetto serra³⁹, dei piani di monitoraggio degli operatori degli impianti stazionari e aerei nonché l'istruttoria sull'assegnazione e rilascio delle quote di CO₂ sia per gli impianti esistenti sia per gli impianti c.d. "nuovi entranti" nel sistema comunitario. E' stata, altresì assicurata la partecipazione ai lavori in sede di Consiglio UE, di Commissione Europea e dell'Agenzia Europea per l'Ambiente, sia per le riunioni di coordinamento interdirezionali sia per la predisposizione e lo scambio in via telematica di rapporti e documentazione.

Con riferimento al programma di cui trattasi, ed in relazione alle attività poste in essere a proposito dell'esecuzione del piano nazionale di riduzione delle emissioni di gas a effetto serra, merita segnalare l'esito di una indagine condotta da questa Corte⁴⁰, dalla quale emergono molteplici profili di criticità sia in relazione al mancato raggiungimento di obiettivi fondamentali, che con riferimento al Comitato tecnico emissioni gas serra (CTE) nei cui riguardi è emersa la necessità che per assicurarne un buon funzionamento esso sia formato da rappresentanti dotati di elevata professionalità. E' stata, infine, evidenziata la necessità di attivare ampie iniziative di coordinamento e di procedere tempestivamente alla piena applicazione della normativa di settore.

2.3.4. Tutela e conservazione della fauna della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma 7)

Le caratteristiche di questo programma, che riflettono le finalità rientranti nell'area d'intervento "tutela e conservazione della biodiversità" individuata a livello di priorità per il 2009, si rivelano assai impegnative, atteso che l'attività richiesta comprende numerosi e complessi ambiti, quali la protezione della flora e della fauna, le aree naturali protette, le tematiche specifiche della biodiversità, la tutela del territorio marino e la salvaguardia delle aree terrestri costiere, per citare i più rilevanti. In corso d'anno sono stati adottati provvedimenti diretti a rafforzare il sistema delle aree naturali protette ed a promuoverne lo sviluppo economico e sociale sostenibile e sono state sottoscritte convenzioni e contratti al fine di divulgare, attraverso campagne di comunicazione, la conoscenza del patrimonio naturale ed ambientale presso gli operatori del settore e presso gli stessi cittadini, aventi ad oggetto la promozione dei parchi terrestri e marini e

³⁸ Tale valore è calcolato come la differenza tra la media delle emissioni nel periodo 2008-2012 (511,6 MtCO₂/anno) e l'obiettivo di Kyoto (483,3 MtCO₂/anno).

³⁹ Di cui all'art. n. 5, comma 1,2 e 3 del d.lgs. n. 216/2006.

⁴⁰ Indagine su "Piano nazionale per la riduzione delle emissioni dei gas responsabili dell'effetto serra" approvata il 12 settembre 2008, con del. n. 1/2009 della Sezione centrale di controllo sulla gestione.

delle aree naturali protette. In particolare sono stati definiti accordi con le Università e altri organismi universitari, con il WWF, con fondazioni e altri enti, pubblici e privati. Dopo una serie di tavoli tecnici tra i diversi soggetti interessati, è stata portata a conclusione la revisione del “Manuale operativo relativo alle procedure da porre in essere durante lo svolgimento dei controlli relativi alle importazioni, alle esportazioni ed alle riesportazioni di esemplari di specie incluse nelle Appendici della CITES⁴¹ e negli allegati del Regolamento comunitario 338/97” che dovrebbe comportare nel corso del 2010 l’emanazione dell’apposito decreto interministeriale. Previo parere favorevole della Commissione scientifica CITES sono state rilasciate 3 idoneità alla detenzione di animali pericolosi⁴² per altrettanti parchi naturali. Inoltre è stata assicurata la partecipazione a *meetings* internazionali per discutere tra le parti CITES al fine di definire proposte e documenti.

Con riferimento agli aspetti faunistici, sono stati curati diversi progetti riguardanti specie protette, il lupo, l’orso, la lontra, il camoscio, il capriolo, lo scoiattolo e altri animali. Altri progetti hanno avuto riguardo alla fauna marina. Molte convenzioni sono state definite con riferimento al programma comunitario Life Natura e Life plus. Gli interventi per costituire quattro parchi nazionali in Sicilia hanno dato luogo a un contenzioso con la Regione, risolto dalla Corte costituzionale, per cui sono ripresi i procedimenti per la loro definizione⁴³. Sono altresì in corso le procedure per la costituzione di nove aree marine protette e di zone da adibire a riserva naturale. Ulteriori attività hanno riguardato la ripermimetrazione di tali aree. Inoltre è stato definito l’aggiornamento dell’elenco ufficiale delle aree naturali protette.

Sotto un profilo più gestionale, si provveduto a ripartire ed assegnare contributi in favore di enti, istituti, associazioni, fondazioni ed altri organismi, impegnati nella cura e la tutela di parchi e aree naturali protette. Contestualmente sono state svolte le necessarie attività per il controllo e la vigilanza. Numerosi provvedimenti sono stati adottati per consentire la gestione delle aree marine protette, anche per l’acquisto di idonei battelli da utilizzare per la pulizia del mare e di altre attrezzature tecniche. In relazione alle aree marine, è stato redatto un “disciplinare tecnico nazionale” che riporta, per le diverse tipologie di servizi, la definizione ed individuazione dei criteri obbligatori ed opzionali per l’acquisizione del Marchio di sostenibilità per concorrere al rilascio del marchio medesimo. Il marchio in questione consiste in una certificazione attestante la sussistenza di tutti i requisiti di sostenibilità ambientale in capo alle aree marine protette. A seguito del predetto disciplinare, è stato anche approntato un codice etico approvato dalle Associazioni, che rappresenta una sintesi tra le esigenze di difesa e promozione ambientale e le esigenze reali delle imprese richiedenti il marchio. Esso è fondato su considerazioni non solo ambientali, ma anche economiche e sociali oltre che normative e va inquadrato in un’attività dal contenuto innovativo, finalizzata al soddisfacimento di esigenze pubbliche e private a vantaggio anche delle economie locali, in un’ottica di sostenibilità dello sviluppo e nel rispetto dell’attività istituzionale di tutela e conservazione del patrimonio nazionale naturale.

In tema di biodiversità, si è conclusa l’attività di predisposizione del IV Rapporto nazionale sull’attuazione della Convenzione sulla diversità biologica (CBD), redatto per standardizzare le informazioni provenienti dai vari Paesi e rendere efficace il ruolo dell’azione di *reporting* nella verifica del raggiungimento degli obiettivi ivi previsti che, in sintesi, riguardano lo stato delle conoscenze sui trend e sulle minacce alla biodiversità e l’approntamento di un’efficace strategia nazionale. Alla stesura del rapporto hanno contribuito anche le Regioni.

In coerenza con una delle priorità indicata nella direttiva generale si è proceduto ad una prima stesura della Strategia nazionale sulla biodiversità sviluppata in due parti, una parte principale e un annesso; la prima consente di mettere a fuoco i punti nevralgici del documento,

⁴¹ Convenzione sul commercio internazionale delle specie minacciate di estinzione.

⁴² Come previsto dall’art. 6 comma 6 della L. n. 150 del 1992.

⁴³ Ci si riferisce ai parchi degli Iblei, delle Egadi, di Pantelleria e delle Eolie nonché alla sentenza n. 12 del 14 gennaio 2009.

rimandando all'annesso per una più estesa trattazione dei motivi che hanno condotto alle scelte operate. In particolare vengono richiamati i principi che hanno guidato la stesura della Strategia, la "visione" per la conservazione della biodiversità post 2010, le tre tematiche cardine (biodiversità e servizi ecosistemici, biodiversità e cambiamenti climatici, biodiversità e politiche economiche) e i relativi "obiettivi strategici" e infine le 12 "aree di lavoro" (paesaggio, habitat e specie; risorse genetiche, agricoltura, foreste, acque interne, ambiente marino, infrastrutture e trasporti, aree urbane, salute, energia, turismo, ricerca e istruzione), nell'ambito delle quali viene affrontato il conseguimento degli obiettivi strategici in ragione della trasversalità della biodiversità che risulta strettamente interconnessa con la maggior parte delle politiche di settore. Viene proposta l'istituzione di un "Comitato nazionale per la biodiversità" per consentire il coordinamento, il monitoraggio e la valutazione delle attività.

Ulteriori attività afferiscono alla ricerca, alla divulgazione sulla biodiversità con adesione a varie iniziative internazionali, comunitarie e nazionali. In esecuzione di direttive comunitarie, si è concluso l'iter istruttorio relativo all'aggiornamento dell'elenco delle zone di protezione speciale in Italia classificate ai sensi della direttiva 79/409/CEE⁴⁴ e l'iter riguardante l'aggiornamento dei siti di importanza comunitaria per le regioni biogeografiche alpine, continentali e mediterranee in Italia. In tema di tutela del territorio marino dall'inquinamento, le principali attività sono consistite nel coordinamento dell'esecuzione del programma di monitoraggio 2008-2011 già approvato nel 2007; nel riconoscimento della idoneità tecnica e autorizzazione di prodotti disperdenti e assorbenti per l'impiego in mare per la bonifica dalla contaminazione da idrocarburi petroliferi; nel rilascio di autorizzazioni allo scarico in mare di sedimenti provenienti da operazioni di dragaggio oltre che nella stipulazione di diverse convenzioni e nella cooperazione ad attività oggetto di convenzioni internazionali.

Con specifico riferimento agli interventi antinquinamento, l'attività di prevenzione è stata condotta in sette tratti di mare recuperando materiali oleosi e contaminanti, inoltre sono state portate avanti le attività di vigilanza aerea e navale su rotte prefissate, in aree del mare territoriale a particolare rischio ambientale. Da segnalare l'attività svolta con riferimento all'ambiente marino a cura del Si.Di.Mar.⁴⁵, riconducibile all'implementazione del portale www.tutelamare.it con pubblicazione di nuove sezioni cartografiche e alla gestione delle *web cam* sperimentali installate presso le Cinque Terre e della rete di osservazione della qualità dell'ambiente marino e del sistema di sorveglianza delle attività lungo le coste. La stipula di un contratto con il raggruppamento temporaneo di imprese Castalia Ecolmar-Telespazio, per la definizione del bando di gara comunitaria relativo alla "Progettazione di un servizio di scoperta ed intervento per la riduzione, il contenimento ed il recupero di idrocarburi, sostanze da essi derivate ed altre sostanze tossico-nocive nel mare territoriale e per l'esecuzione del medesimo" si è conclusa negativamente per l'illegittimità del relativo provvedimento di approvazione⁴⁶.

Per la definizione delle strategie nazionali per l'uso sostenibile delle risorse ambientali e di erogare servizi alla Pubblica Amministrazione, alle imprese e ai cittadini si è provveduto all'affidamento ad una associazione temporanea di scopo (A.T.S.), dei servizi di progettazione tecnica del "Sistema Ambiente 2010", realizzazione del CHM sulla biodiversità, dei servizi redazionali, costituzione del network nazionale della biodiversità (NNB), dei servizi di consulenza specialistica e fornitura software accessoria ai servizi predetti, impegnando al riguardo poco più di un milione di euro.

Le attività di vigilanza hanno riguardato la verifica dei bilanci redatti dagli organi di vertice degli enti Parco Nazionali e di alcuni Parchi minerari; il recupero di beni in uso governativo, siti in aree protette⁴⁷ e al loro idoneo utilizzo e valorizzazione. In tema di vigilanza,

⁴⁴ Decreto 19 giugno 2009 pubblicato sulla G.U. n. 157 del 9 luglio 2009.

⁴⁵ Sistema informativo per la difesa del mare, istituito ai sensi della legge del 31 dicembre 1982, n. 979.

⁴⁶ Del. n. 19 del 22 ottobre 2009, della Sezione centrale di controllo di legittimità su atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato. Da segnalare, comunque, che per ovviare a tale circostanza è stato stipulato, in via d'urgenza, un contratto a trattativa priva della durata di sette mesi.

⁴⁷ Tra i quali si annoverano il Parco Nazionale dell'Arcipelago Toscano, il Parco Nazionale dell'Arcipelago di La Maddalena e il Parco Nazionale del Circeo.

di particolare rilievo è quella riferita al danno ambientale e all'abusivismo edilizio, che nell'anno 2009 si è estrinsecata nella valutazione di esposti, segnalazioni, e denunce, pervenute da privati, Associazioni ed Enti, riguardanti abusi edilizi o, più in generale, situazioni integranti gli estremi del danno ambientale, nonché, dell'esame dei procedimenti penali, avviati da terzi e relativi alla materia, ed anche all'istruttoria tecnica per la quantificazione del danno ed alla eventuale costituzione di parte civile, seguendo i procedimenti fino alla sentenza passata in giudicato. In particolare hanno formato oggetto di esame 150 nuovi procedimenti penali e circa 160 esposti; è stata altresì monitorata la situazione di grave abusivismo perpetrata all'interno di parchi nazionali e sono stati trasferiti i fondi necessari per l'abbattimento di opere abusive, peraltro richiesti soltanto dall'Ente Parco nazionale di Abruzzo, Lazio e Molise. Un ultimo cenno concerne l'azione svolta nell'ambito della biosicurezza e del controllo sull'emissione nel territorio di OGM, partecipando agli impegni internazionali e predisponendo strumenti normativi e regolamentari in proposito.

2.3.5. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8)

La realizzazione del programma è stata sostanzialmente affidata a due strutture del Ministero dell'ambiente ed è articolata in due obiettivi operativi.

In ordine al primo di essi, con riferimento al contenzioso e al risarcimento del danno ambientale, l'attività è stata svolta acquisendo gli avvisi penali concernenti illeciti ambientali, in relazione ai quali sono state richieste agli organi tecnici (ISPRA e Corpo Forestale dello Stato) la valutazione e la quantificazione dei connessi danni ambientali; si è, inoltre, provveduto a fornire la documentazione utile ai fini della promozione dell'azione risarcitoria agli uffici ministeriali competenti oltre che alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e alle altre strutture interessate. A tal fine, sono state formulate richieste di informazioni ai soggetti coinvolti in episodi di inquinamento, acquisendo altresì dati presso le Procure della Repubblica, gli Uffici della Guardia di Finanza, le Camere di Commercio nonché presso altri organi di controllo. Si è, inoltre, proseguito nell'opera di sensibilizzazione delle Procure della Repubblica al fine di aver notizia di episodi di inquinamento fin dalle indagini preliminari per avere l'opportunità, altrimenti preclusa, di partecipare alle disposte perizie tecniche. È stato, infine, implementato il monitoraggio relativo all'iter dei procedimenti promossi negli scorsi anni al fine di garantire alle Avvocature dello Stato il necessario supporto tecnico.

In particolare nel 2009 sono state promosse 11 azioni di risarcimento ed è stata recuperata in favore dello Stato la somma, peraltro esigua, di 845.000 euro. Lo strumento prescelto è quello della transazione con i soggetti economici operanti sui siti inquinati e responsabili della compromissione delle diverse matrici ambientali e nel 2009 sono stati sottoscritti 15 atti. Per ciò che concerne il contenzioso comunitario in materia di acque e rifiuti, sono state seguite le procedure di infrazione comunitarie onde pervenirne ad una soluzione. Particolare attenzione è stata data a quelle infrazioni aventi uno stato di avanzamento tale da porre lo Stato italiano a rischio di condanne da parte della Corte di giustizia ed a quelle infrazioni che potevano costituire un possibile rischio ambientale, con l'obiettivo di archiviare il maggior numero di pratiche. Nel corrente anno sono state archiviate n. 2 procedure di infrazioni comunitarie: n. 2008/4678 importazione rifiuti non pericolosi in provincia di Bolzano e n. 2003/4983 scarica abusiva in località Noghere, Comune di Muggia (TS). In relazione al contenzioso in materia di diritto amministrativo, sono state predisposte circa 70 memorie a supporto delle Avvocature dello Stato con riferimento ai ricorsi al TAR/Consiglio di Stato e circa n. 60 relazioni sull'accoglibilità o meno dei ricorsi al Capo dello Stato e al Tribunale Superiore delle acque pubbliche in materia di tutela delle acque, rifiuti e bonifiche.

Il secondo obiettivo operativo prevedeva di assicurare l'istruttoria dei procedimenti relativi alle ipotesi di danno ambientale allo scopo di intraprendere, previa la sua quantificazione economica, azioni legali di risarcimento mediante lo svolgimento degli adempimenti relativi alla valutazione e richiesta di risarcimento. Pur essendo state istruite tutte le pratiche, nel corso delle attività sono emerse criticità in relazione all'obbligo di rispettare i

termini per la costituzione in giudizio, circostanza resa particolarmente gravosa dai tempi necessari per ottenere la stima del danno, attività svolta dal Corpo Forestale dello Stato o dall'ISPRA, che frequentemente non si rivela tempestiva nella produzione della documentazione relativa alla stima del danno. Ulteriore criticità riveste l'acquisizione di informazioni da parte dei Comuni sull'avvenuta demolizione di manufatti abusivi e sul ripristino dello stato dei luoghi ordinato dal giudice a seguito di condanna degli imputati, a conclusione dei procedimenti penali nei quali l'Amministrazione non si è costituita parte civile. A ciò si aggiunga che, allo stato, non è possibile ricorrere all'applicazione del d.lgs. 152 del 2006 per ciò che concerne l'ordinanza ministeriale di cui all'art. 313 e seguenti in quanto detta normativa non si applica, ai sensi dell'art. 303, al danno causato da eventi verificatisi prima dell'entrata in vigore del decreto medesimo. Andrebbe, pertanto, valutata l'opportunità di approntare direttive uniformi ove si rivelassero utili per risolvere il problema interpretativo ovvero di intervenire normativamente, al fine di agevolare al massimo un'azione incisiva al riguardo.

2.3.6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche (Programma 9)

In relazione all'attuazione degli interventi di protezione e ripristino corpi idrici, nel corso del 2009 sono stati sottoscritti tre accordi ed in particolare: un atto integrativo all'Accordo di Programma Quadro con la regione Calabria nel settore delle risorse idriche il cui costo totale ammonta a 15,835 milioni di euro; un accordo di settore, integrativo all'APQ stipulato con la regione Veneto, "Salvaguardia ambientale del bacino del Lusenzo nella laguna di Venezia", costo totale 22,2 milioni di euro; un accordo di programma con la regione Toscana "Opere strutturali per la messa in sicurezza idraulica ed approvvigionamento idropotabile in località Gello e laghi primavera", costo tot. 30,57 milioni di euro. Sono stati, inoltre, rimodulati ai sensi della delibera CIPE n. 14/06 (tavolo dei sottoscrittori), gli Accordi delle regioni Valle d'Aosta, Umbria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e la provincia autonoma di Bolzano per un valore complessivo di 96,84 milioni di euro. Anche per l'utilizzo dei fondi FAS lo strumento maggiormente utilizzato è stato quello dell'accordo, per cui nel corso dell'anno sono stati stipulati quattordici APQ con diverse Regioni.

Per quanto riguarda la gestione integrata delle risorse idriche, nell'ambito della programmazione e della gestione delle attività amministrative ad essa afferenti e a seguito della normativa⁴⁸ che affida alle Autorità di Bacino Nazionali e ai Presidenti di Sardegna e Sicilia il compito di redigere i piani di gestione ex art. 13 della Direttiva 2000/60/CE per i distretti di appartenenza, l'attività è consistita nel coordinamento amministrativo e tecnico delle iniziative delle Autorità di bacino e delle Regioni e delle fasi di progettazione del portale *web* relativo allo stato di attuazione della direttiva di cui sopra. Si è anche provveduto a fornire il supporto istituzionale alle Autorità di bacino del fiume Arno ed Adige per le attività connesse all'elaborazione del piano di bilancio idrico, del piano di gestione e di tutela regionale. E' proseguita inoltre l'azione di revisione e aggiornamento delle istruttorie in corso riguardanti le domande di concessione di grandi derivazioni d'acqua che interessano più regioni e più bacini idrografici, nonché le ulteriori grandi derivazioni riguardanti la regione Siciliana ed i fiumi internazionali. E' stata ultimata la realizzazione del Sistema informativo, denominato "Sistema informativo di vigilanza sulle risorse idriche" (S.I.V.I.R.I.) il cui funzionamento a regime avverrà a partire dal 2010 attraverso l'inserimento di dati sui servizi idrici da parte delle AATO⁴⁹ e dei soggetti gestori.

⁴⁸ DL 30 dicembre 2008, convertito con modificazioni con la legge del 27 febbraio 2009, n. 13.

⁴⁹ L'art. 1, comma 1-quinquies, del DL 25 gennaio 2010, n. 2, inserendo il comma 186-bis all'art. 2 della legge del 23 dicembre 2009, n. 191, ha stabilito che decorso un anno dalla data di entrata in vigore della legge di conversione – legge del 26 marzo 2010, n. 42 - sono soppresse le Autorità d'ambito territoriale di cui agli articoli 148 e 201 del d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152. Decorso lo stesso termine, ogni atto compiuto dalle Autorità d'ambito territoriale è da considerarsi nullo.

Nel settore dei rifiuti sono stati esaminati tre piani: a) Piano regionale di gestione dei rifiuti relativo alla regione Sardegna; b) Piano per la riduzione dei rifiuti urbani biodegradabili da conferire in discarica relativo alla provincia di Parma; c) Piano provinciale di gestione dei rifiuti relativo alla Provincia di Ferrara. Sono state, inoltre, determinate le tariffe per la copertura degli oneri derivanti dalle attività di monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi di recupero dei rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche da parte dei produttori delle medesime apparecchiature, elaborando memorie e documenti relativamente alle procedure di infrazione in corso sul recepimento della direttiva sulle discariche, sulla mancata predisposizione dei piani di gestione dei rifiuti delle navi in tutti i porti e sui rifiuti da apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché sull'esame di legittimità delle leggi regionali e sull'esame di emendamenti presentati nel corso dell'*iter* di approvazione di atti normativi. Rientra nel medesimo settore l'istituzione del sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti (SISTRI)⁵⁰ con uno stanziamento di 5 milioni di euro per la sua realizzazione⁵¹. Un apposito protocollo di intesa è stato sottoscritto agli inizi del 2010 per consentire l'avvio del sistema⁵².

Per quanto concerne l'attuazione degli interventi di bonifica e risanamento ambientale dei siti inquinati è proseguita l'attività di attuazione del relativo Programma nazionale⁵³ nell'intento di dare attuazione al "Piano straordinario per la bonifica e il recupero ambientale di aree industriali prioritarie ivi comprese quelle *ex* estrattive minerarie"⁵⁴, in particolare è stata svolta attività istruttoria relativa all'esame ed alla presentazione in sede di Conferenze di Servizi dei progetti di messa in sicurezza d'emergenza, dei piani di caratterizzazione e dei progetti di bonifica e ripristino ambientale da parte dei diversi soggetti pubblici e privati interessati, emanando, tra gli altri, oltre venti decreti di urgenza ai sensi dell'art. 252 del d.lgs. n. 152 del 2006 ("codice ambientale"). Con riferimento a detto piano sono stati, inoltre, conclusi dodici accordi per un volume complessivo di risorse di circa 23 milioni di euro.

Da segnalare ancora la realizzazione di una mappatura delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto, aggiornando il relativo sistema informativo che dovrebbe consentire la gestione di tutte le informazioni disponibili sulla presenza di amianto sul territorio nazionale, la loro interrogazione e la restituzione di *reports* di dettaglio, organizzati per regione, categoria e classe di priorità, nonché la loro visualizzazione su base cartografica così da individuare i siti che rappresentano, a livello nazionale, un maggior rischio dal punto di vista sanitario ed ambientale. Purtroppo la mappatura è ancora parziale poiché riguarda solo 16 Regioni. Occorre osservare in proposito che il monitoraggio continuo e completo del fenomeno assume estrema rilevanza sia per i profili di tutela della salute pubblica sia per le conseguenze penalizzanti di carattere finanziario derivanti dalle richieste di risarcimento provenienti dai soggetti danneggiati dalla presenza di tale sostanza tossica.

Vanno ancora segnalate alcune convenzioni stipulate al fine di disciplinare le risorse finanziarie destinate a particolari interventi di risanamento ambientale realizzati da specifici soggetti pubblici aventi a oggetto problematiche di caratterizzazione e realizzazione delle opere urgenti di messa in sicurezza delle aree interessate da presunto sversamento di rifiuti radioattivi, tossico – nocivi, rilevato in quattro aree ricadenti nei Comuni di Aiello Calabro e di Serra Aiello (CS), per un importo complessivo di un milione di euro.

Un'importante attività riconducibile al programma in questione, attiene al piano di completamento della bonifica e del recupero ambientale *ex* sito industriale di Bagnoli-Coroglio

⁵⁰ Art. 1, comma 1116 della legge n. 296 del 2006 (legge finanziaria 2007).

⁵¹ Il progetto peraltro, era stato segretato per implicazioni relative alla sicurezza nazionale.

⁵² Protocollo d'Intesa del 13 gennaio 2010 - sottoscritto tra il Ministero e L'Unione delle Camere di Commercio; Industria Artigianato e Cultura" Unioncamere, per regolare le modalità di collaborazione per la distribuzione dei "dispositivi USB", necessari per monitorare il percorso del trasporto dei rifiuti.

⁵³ Legge n. 426 del 1998.

⁵⁴ Ai sensi dell'art. 114, comma 20, della legge n. 388 del 2000" e al d.m. n. 101/03 "Regolamento per la realizzazione di una mappatura delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto ai sensi dell'articolo 20 della L. 23 marzo 2001, n. 93".

(Napoli), che ha costituito oggetto di un'apposita indagine condotta da questa Corte⁵⁵ e che ha fatto riscontrare diverse criticità dovute principalmente alla circostanza che il complesso degli Organi istituzionali coinvolti si sono appalesati del tutto inadeguati, ciascuno per la parte di competenza, per i compiti loro assegnati, con la conseguenza che l'opera in questione, di estrema importanza per la valorizzazione del sito, ha subito rallentamenti e che in parte ancora non si è conclusa, rimanendo irrisolto il grave problema della colmata a mare che ostacola il recupero ambientale.

2.3.7. Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (programma 10)

Trattasi di un programma di nuova costituzione, la cui realizzazione è affidata al Ministero per lo sviluppo economico, in particolare al dipartimento delle Comunicazioni e che nel corso del 2009 è stato caratterizzato da un avvio sperimentale, al termine del quale le risorse gestite, rispetto ad uno stanziamento finale di circa 5 milioni di euro, ammontano a 22.500 euro, e sono state utilizzate per la partecipazione a campagne di misura per il rilievo delle emissioni elettromagnetiche di stazioni radio.

2.4. Gli indicatori di risultato

In attesa dell'insediamento del nuovo organo di valutazione, previsto dalla legge n. 150 del 2009, l'attività in questione è stata assicurata dal SECIN che a tal fine ha elaborato una serie di indicatori, peraltro previa rivisitazione di quelli dello scorso anno, al fine di pervenire ad una migliore rappresentazione dei risultati e ad un sistema di misurazione più attendibile. L'operazione ha comportato una drastica diminuzione degli obiettivi strategico-strutturali, come può evincersi dalla tabella di seguito riportata.

TABELLA 8

INDICATORI ANNO 2008			INDICATORI ANNO 2009	
Tipologia indicatori	Totale complessivo indicatori per obiettivi strategici/strutturali e operativi per tipologia	Totale indicatori per obiettivi strategici/strutturali per tipologia	Totale complessivo indicatori per obiettivi strategici/strutturali e operativi per tipologia	Totale indicatori per obiettivi strategici/strutturali per tipologia
Realizzazione finanziaria	34	21	42	21
Realizzazione fisica	28	8	19	8
Volume	63	-	121	26
Qualitativo	42	22	9	8
Quantitativo	33	33	-	-
Binario	1	-	42	2
Risultato	68	40	26	-
Risultato unitario	-	-	6	5
Risultato finale (impatto)	4	4	4	3
Totale	273	128	274	75

Fonte dati: Amministrazione – SECIN

Il monitoraggio effettuato dall'organo di controllo interno riporta i risultati conseguiti nell'ambito delle attività svolte dalle varie strutture ministeriali. La rielaborazione delle varie

⁵⁵ La relazione concernente l'esito dell'indagine in questione è stata approvata dalla Sezione centrale del controllo sulla gestione con del. n. 19 del 16 ottobre 2009.

percentuali di copertura raggiunte con riferimenti ai diversi obiettivi strategici, consente una visione di insieme dei risultati conseguiti mediamente nell'ambito di ogni programma. L'analisi, peraltro, è limitata ai risultati riferiti alle attività del Ministero dell'ambiente, non essendo stato possibile avvalersi delle analoghe informazioni da parte delle altre Amministrazioni coinvolte.

TABELLA 9

MINISTERO DELL'AMBIENTE: MISSIONI E STATO ATTUATIVO DEGLI OBIETTIVI

Programmi	Stato attuativo	N. obiettivi	Percentuale media di realizzazione
18.1: Conservazione dell'assetto idrogeologico		10	89,70
	PR	4	74,42
	R	6	99,90
18.3: Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento		6	81,24
	PR	5	77,48
	R	1	100,00
18.5: Sviluppo sostenibile		6	77,64
	E	1	0,00
	PR	2	85,17
	R	3	98,50
18.7: Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità		4	79,09
	PR	3	72,12
	R	1	100,00
18.8: Vigilanza e prevenzione, repressione in campo ambientale		4	82,88
	PR	2	65,75
	R	2	100,00
18.9: Trattamento e smaltimento rifiuti ed acque reflue		4	91,50
	PR	2	83,00
	R	2	100,00
Totale complessivo		34	84,24

PR: parzialmente raggiunto; R: realizzato; E: eliminato.

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione.

Mediamente emerge che complessivamente la percentuale di raggiungimento riferita all'intera missione si aggira intorno all'84 per cento; i programmi per i quali sono stati conseguiti risultati maggiori sono quelli relativi al trattamento e smaltimento rifiuti ed acque reflue (91,50 per cento) e alla conservazione dell'assetto idrogeologico (89,70 per cento) che registra anche il numero maggiore di obiettivi raggiunti completamente, mentre quello che fa registrare risultati inferiori è il programma sviluppo sostenibile (77,64 per cento). Da notare che molti degli obiettivi strategici riferiti ai programmi sono stati raggiunti soltanto parzialmente e talvolta in misura molto bassa. Complessivamente gli obiettivi raggiunti completamente sono quindici su trentaquattro, mentre i restanti sono stati conseguiti soltanto in misura parziale.

3. Considerazioni conclusive

L'analisi che precede, pone in luce che le politiche ambientali nel nostro Paese sono talvolta caratterizzate da grandi prospettazioni di scenari teorici, fondati su dichiarazioni di intenti, alle quali non fanno seguito iniziative effettive, necessarie per concorrere a migliorare il contesto naturale in cui viviamo.

Sintomatica di tali considerazioni è la recentissima sentenza⁵⁶ pronunciata dalla Corte costituzionale in materia di fonti rinnovabili, che ha bocciato gli interventi normativi di alcune Regioni, come del resto aveva già fatto precedentemente, a causa della inadeguatezza dell'azione dello Stato centrale che ancora non ha provveduto a disciplinare il settore mediante linee guida che contengano criteri generali da definirsi nell'ambito della conferenza Stato-Regioni, al fine di dare direttive cogenti alle Regioni stesse. Eppure il rilancio delle fonti rinnovabili, la loro intensificazione, oltre che corrispondere a obiettive esigenze correlate al fenomeno dell'inquinamento atmosferico, trova puntuale collocazione nelle enunciazioni programmatiche del Governo, di cui costituiscono uno degli obiettivi primari.

La lentezza nel provvedere a dare esecuzione alle prescrizioni normative, al fine di rendere concretamente possibile la loro applicazione, è caratteristica assai frequente degli organi decisionali competenti. Vale al riguardo la mancata emanazione dei decreti legislativi per il riassetto e la riforma delle disposizioni vigenti in tema di inquinamento acustico, nonché quella del decreto interministeriale che deve contenere le linee guida per la promozione degli investimenti in innovazioni tecnologiche, finalizzati, fra l'altro, alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra.

Le indagini specifiche condotte dalla Corte dei conti, in materia ambientale, hanno fatto emergere molte disfunzioni, legate a problemi di scarso coordinamento tra gli organi competenti ad intervenire e ad assumere decisioni ovvero a problemi di composizione di organi tecnici con personale che si rivela professionalmente inadeguato, di carenza nelle attività di controllo e monitoraggio da parte degli organi centrali e ancora per il mancato rispetto della normativa comunitaria in tema di appalti e per l'eccessivo ricorso ad organismi esterni. Le conseguenze negative si riverberano sull'andamento delle opere, che sono progettate, invero, per dare soluzione a situazioni di sofferenza ambientale.

Un'ulteriore rilevante criticità riguarda la scarsa collaborazione che spesso caratterizza i comportamenti degli organi territoriali, che ritardano nel comunicare dati al sistema centrale ovvero omettono l'adempimento. In vista dell'attuazione del c.d. federalismo demaniale che prevede il trasferimento dei beni dello Stato alle Regioni e in considerazione dell'inestimabile valore ambientale che tali beni possono assumere, si rende, a maggior ragione, necessaria una cooperazione piena da parte delle Regioni. Ma, naturalmente, ciò non deve indurre a trarre conclusioni solo di segno negativo sulle diverse attività che pure sono state poste in essere nel corso della gestione 2009. Settori come quelli della biodiversità o quello della tutela e conservazione della fauna hanno ricevuto cura e attenzione appropriate, così come anche altri settori risultano sufficientemente seguiti, come quello del trattamento e smaltimento delle acque reflue.

Va sottolineata la necessità di fare ancora di più, mentre non sembra emergere un'effettiva volontà da parte dei Governi al riguardo. Il recente vertice di Copenaghen si è chiuso senza che siano state assunte decisioni di grande spessore, essendosi concluso con un compromesso che non impegna i contraenti e adottato su base volontaria. Perché questa volontà prevalga si rende assolutamente necessario assumere efficaci iniziative perché le popolazioni prendano coscienza della situazione di degrado ambientale che, beninteso, riguarda l'intero pianeta. Occorrono adeguate campagne informative e va intensificata ogni azione intesa a diffondere l'educazione ambientale. Tutti devono concorrere per evitare rischi con effetti devastanti.

⁵⁶ Sentenza n. 168/2010.

In conclusione, è vero che le politiche di protezione dell'ambiente sono generalmente attuate mediante strumenti di diritto pubblico, rafforzati da sanzioni amministrative e penali, ma queste ultime non sono idonee di per sé a risolvere i gravi problemi che affliggono l'ambiente, mentre una volontà comune, fondata sulla piena coscienza delle cose da fare e da evitare e su una adeguata educazione all'ambiente, sarebbe sicuramente vincente.

Allegato

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 1

SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE (MISSIONE 18)

(in migliaia di euro)										
Programma	Macroaggregato	Stanziam. def. comp.	Massa impegnab.	Impegni totali	Ec./Mag. spese comp	Autorizz. def. cassa	Massa spendib.	Pagato totale	Ec./ Mag. spese res.	Residui finali totali
01 Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	19.299	19.299	18.801	1.011	22.504	21.410	19.898	123	378
	interventi	102	102	3	99	102	109	4		6
	investimenti	256.268	328.283	270.345	60	257.848	332.198	18.279	1.938	311.921
	oneri comuni di conto capitale	138	138	138		138	138	16		122
	Totale	275.807	347.822	289.287	1.170	280.592	353.855	38.197	2.060	312.428
03 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	17.804	17.804	15.376	2.106	63.891	41.823	21.626	7.083	11.008
	interventi	715	715	715		850	1.565	850		715
	investimenti	256.466	269.649	235.896	20	399.934	685.155	190.642	55.792	438.702
	oneri comuni di parte corrente	135	135	135		135	135	135		
	Totale	275.120	288.303	252.122	2.126	464.810	728.678	213.253	62.875	450.425
05 Sviluppo sostenibile	funzionamento	10.402	10.402	9.642	877	11.430	11.029	8.150	64	1.938
	interventi	51.588	51.588	51.571	15	74.236	74.336	68.303	276	5.742
	investimenti	325.651	328.651	324.650	7.172	354.848	805.557	304.658	4.904	488.823
	oneri comuni di conto capitale	83.082	83.082	83.058		83.082	83.082	79.450		3.632
	Totale	470.722	473.722	468.922	8.065	523.596	974.004	460.561	5.244	500.135
07 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	funzionamento	212.257	214.176	221.770	16.414	265.640	261.460	219.692	3.966	21.387
	interventi	125.537	128.537	123.569	3.838	170.801	162.421	101.561	2.947	54.074
	investimenti	38.095	45.351	41.221	15	93.780	84.167	38.621	6.373	39.158
	oneri comuni di parte corrente	775	775		775	775	775			
	Totale	376.664	388.839	386.560	21.043	530.996	508.823	359.874	13.286	114.620
08 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	14.747	14.747	13.709	1.080	14.995	15.978	12.188	10	2.700
	interventi	6.236	6.236	6.129	107	10.750	8.561	6.081	68	2.306
	investimenti	27	40	16		27	40	16	13	11
	Totale	21.010	21.023	19.854	1.187	25.772	24.579	18.284	91	5.017
09 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	funzionamento	6.250	6.250	5.652	746	13.202	10.758	7.477	550	1.984
	interventi	14.765	14.765	14.765		21.265	28.854	12.749	3.744	12.361
	investimenti	203.736	250.381	209.397		406.786	609.176	337.535	10.151	261.490
	oneri comuni di conto capitale	11.207	11.207	11.207		11.207	11.207	4.394		6.813
	Totale	235.959	282.603	241.021	746	452.461	659.995	362.156	14.445	282.649
10 Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	funzionamento	1.447	1.447	1.396	105	1.537	1.541	1.405	3	28
	interventi	24	24	24		27	27	25		2
	investimenti	3.945	3.982	3.922	4	3.987	4.053	174	16	3.859
	Totale	5.416	5.453	5.342	109	5.551	5.621	1.603	19	3.889
Totale 2009		1.660.698	1.807.766	1.663.108	34.446	2.283.778	3.255.555	1.453.928	98.020	1.669.161
Totale 2008		2.234.656	2.414.383	2.159.025	55.595	2.720.999	3.598.910	1.774.793	217.914	1.550.607
Scostamento		-573.958	-606.617	-495.917	-21.150	-437.221	-343.354	-320.865	-119.894	118.555
Sc. %		-25,68	-25,13	-22,97	-38,04	-16,07	-9,54	-18,08	-55,02	7,65

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

TAVOLA 2

SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE (MISSIONE 18)

(in migliaia di euro)

(in migliaia di euro)								
Nr.	Programma	Macroaggregato	Inc. % st. sul tot. Progr.	Inc. % st. sul tot. Miss.	Autorizz. def. cassa	Pagato totale	Residui finali totali	Pag. / Autorizz. %
001	01 Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	7,00	1,16	22.504	19.898	378	88,42
		interventi	0,04	0,01	102	4	6	3,97
		investimenti	92,92	15,43	257.848	18.279	311.921	7,09
		oneri comuni di conto capitale	0,05	0,01	138	16	122	11,46
		Totale	100,00	16,61	280.592	38.197	312.428	13,61
003	03 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	6,47	1,07	63.891	21.626	11.008	33,85
		interventi	0,26	0,04	850	850	715	100,00
		investimenti	93,22	15,44	399.934	190.642	438.702	47,67
		oneri comuni di parte corrente	0,05	0,01	135	135		100,00
		Totale	100,00	16,57	464.810	213.253	450.425	45,88
005	05 Sviluppo sostenibile	funzionamento	2,21	0,63	11.430	8.150	1.938	71,30
		interventi	10,96	3,11	74.236	68.303	5.742	92,01
		investimenti	69,18	19,61	354.848	304.658	488.823	85,86
		oneri comuni di conto capitale	17,65	5,00	83.082	79.450	3.632	95,63
		Totale	100,00	28,34	523.596	460.561	500.135	87,96
007	07 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	funzionamento	56,35	12,78	265.640	219.692	21.387	82,70
		interventi	33,33	7,56	170.801	101.561	54.074	59,46
		investimenti	10,11	2,29	93.780	38.621	39.158	41,18
		oneri comuni di parte corrente	0,21	0,05	775			0,00
		Totale	100,00	22,68	530.996	359.874	114.620	67,77
008	08 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	70,19	0,89	14.995	12.188	2.700	81,28
		interventi	29,68	0,38	10.750	6.081	2.306	56,56
		investimenti	0,13	0,00	27	16	11	58,72
		Totale	100,00	1,27	25.772	18.284	5.017	70,95
009	09 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	funzionamento	2,65	0,38	13.202	7.477	1.984	56,64
		interventi	2,65	0,89	21.265	12.749	12.361	59,95
		investimenti	2,65	12,27	406.786	337.535	261.490	82,98
		oneri comuni di conto capitale	2,65	0,67	11.207	4.394	6.813	39,21
		Totale	2,65	14,21	452.461	362.156	282.649	80,04
010	10 Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	funzionamento	26,72	0,09	1.537	1.405	28	91,41
		interventi	0,45	0,00	27	25	2	91,27
		investimenti	72,84	0,24	3.987	174	3.859	4,36
		Totale	100,00	0,33	5.551	1.603	3.889	28,88
Totale				100,00	2.283.778	1.453.928	1.669.161	63,66

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

TAVOLA 3

SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE (MISSIONE 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Stanziam. def. comp.	% totale stanz. def.	Impegni totali	% su totale impegni eff. Totali	Massa spendib.	% su tot. Massa spendib.	Autorizz. def. cassa	% su tot. Autizz. def. di cassa	Pagato totale	% su totale pagato
01 Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	19.299	1,16	18.801	1,13	21.410	0,66	22.504	0,99	19.898	1,37
	interventi	102	0,01	3	0,00	109	0,00	102	0,00	4	0,00
	investimenti	256.268	15,43	270.345	16,26	332.198	10,20	257.848	11,29	18.279	1,26
	oneri comuni di conto capitale	138	0,01	138	0,01	138	0,00	138	0,01	16	0,00
	Totale	275.807	16,61	289.287	17,39	353.855	10,87	280.592	12,29	38.197	2,63
03 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	17.804	1,07	15.376	0,92	41.823	1,28	63.891	2,80	21.626	1,49
	interventi	715	0,04	715	0,04	1.565	0,05	850	0,04	850	0,06
	investimenti	256.466	15,44	235.896	14,18	685.155	21,05	399.934	17,51	190.642	13,11
	oneri comuni di parte corrente	135	0,01	135	0,01	135	0,00	135	0,01	135	0,01
	oneri comuni di conto capitale		0,00		0,00		0,00		0,00		0,00
	Totale	275.120	16,57	252.122	15,16	728.678	22,38	464.810	20,35	213.253	14,67
05 Sviluppo sostenibile	funzionamento	10.402	0,63	9.642	0,58	11.029	0,34	11.430	0,50	8.150	0,56
	interventi	51.588	3,11	51.571	3,10	74.336	2,28	74.236	3,25	68.303	4,70
	investimenti	325.651	19,61	324.650	19,52	805.557	24,74	354.848	15,54	304.658	20,95
	oneri comuni di conto capitale	83.082	5,00	83.058	4,99	83.082	2,55	83.082	3,64	79.450	5,46
	Totale	470.722	28,34	468.922	28,20	974.004	29,92	523.596	22,93	460.561	31,68
07 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	funzionamento	212.257	12,78	221.770	13,33	261.460	8,03	265.640	11,63	219.692	15,11
	interventi	125.537	7,56	123.569	7,43	162.421	4,99	170.801	7,48	101.561	6,99
	investimenti	38.095	2,29	41.221	2,48	84.167	2,59	93.780	4,11	38.621	2,66
	oneri comuni di parte corrente	775	0,05		0,00	775	0,02	775	0,03		0,00
	Totale	376.664	22,68	386.560	23,24	508.823	15,63	530.996	23,25	359.874	24,75
08 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	14.747	0,89	13.709	0,82	15.978	0,49	14.995	0,66	12.188	0,84
	interventi	6.236	0,38	6.129	0,37	8.561	0,26	10.750	0,47	6.081	0,42
	investimenti	27	0,00	16	0,00	40	0,00	27	0,00	16	0,00
	Totale	21.010	1,27	19.854	1,19	24.579	0,75	25.772	1,13	18.284	1,26
09 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	funzionamento	6.250	0,38	5.652	0,34	10.758	0,33	13.202	0,58	7.477	0,51
	interventi	14.765	0,89	14.765	0,89	28.854	0,89	21.265	0,93	12.749	0,88
	investimenti	203.736	12,27	209.397	12,59	609.176	18,71	406.786	17,81	337.535	23,22
	oneri comuni di conto capitale	11.207	0,67	11.207	0,67	11.207	0,34	11.207	0,49	4.394	0,30
	Totale	235.959	14,21	241.021	14,49	659.995	20,27	452.461	19,81	362.156	24,91
10 Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	funzionamento	1.447	0,09	1.396	0,08	1.541	0,05	1.537	0,07	1.405	0,10
	interventi	24	0,00	24	0,00	27	0,00	27	0,00	25	0,00
	investimenti	3.945	0,24	3.922	0,24	4.053	0,12	3.987	0,17	174	0,01
	Totale	5.416	0,33	5.342	0,32	5.621	0,17	5.551	0,24	1.603	0,11
Totale		1.660.698	100,00	1.663.108	100,00	3.255.555	100,00	2.283.778	100,00	1.453.928	100,00

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

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

TAVOLA 4

SVILUPPO SOSTENIBILE E TUTELA DEL TERRITORIO E DELL'AMBIENTE (MISSIONE 18)

Programma	Macroaggregato	Stanziam. def. comp.		Var. % 2009-2008	Impegni Totali		Var. % 2009-2008	Massa Spendibile		Var. % 2009-2008	Autorizz. def. cassa		Var. % 2009-2008	Pagato totale		Var. % 2009-2008
		2009	2008		2009	2008		2009	2008		2009	2008				
01 Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	19.299	25.446	-24,16	18.801	23.566	-20,22	21.410	26.870	-20,32	22.504	25.785	-12,72	19.898	22.425	-11,27
	interventi	102	15.380	-99,34	3	343	-99,12	109	34.136	-99,68	102	15.461	-99,34	4	6.519	-99,94
	investimenti	256.268	517.168	-50,45	270.345	496.373	-45,54	332.198	660.392	-49,70	257.848	571.856	-54,91	18.279	528.131	-96,54
	Totale	275.669	557.993	-50,60	289.149	520.282	-44,42	353.717	721.398	-50,97	280.454	613.103	-54,26	38.182	557.075	-93,15
03 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	17.804	34.321	-48,13	15.376	29.146	-47,25	41.823	58.301	-28,26	63.891	39.806	60,51	21.626	23.278	-7,10
	interventi	715	38.697	-98,15	715	33.219	-97,85	1.565	46.197	-96,61	850	44.130	-98,07	850	29.945	-97,16
	investimenti	256.466	782.289	-67,22	235.896	793.846	-70,28	685.155	1.495.891	-54,20	399.934	1.024.582	-60,97	190.642	546.952	-65,14
	Totale	274.985	855.308	-67,85	251.987	856.212	-70,57	728.543	1.600.389	-54,48	464.675	1.108.519	-58,08	213.118	600.175	-64,49
05 Sviluppo sostenibile	funzionamento	10.402	4.449	133,78	9.642	4.344	121,95	11.029	5.222	111,22	11.430	5.012	128,06	8.150	4.324	88,48
	interventi	51.588	82.949	-37,81	51.571	66.701	-22,68	74.336	106.287	-30,06	74.236	83.486	-11,08	68.303	66.925	2,06
	investimenti	325.651	324.146	0,46	324.650	309.204	5,00	805.557	634.743	26,91	354.848	406.510	-12,71	304.658	138.358	120,19
	Totale	387.641	411.544	-5,81	385.863	380.249	1,48	890.922	746.252	19,39	440.514	495.007	-11,01	381.110	209.607	81,82
06 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	funzionamento		4.596	-100,00		4.345	-100,00		5.631	-100,00		5.019	-100,00		2.807	-100,00
	interventi		1.500	-100,00		1.500	-100,00		1.500	-100,00		1.500	-100,00			
	investimenti		44.660	-100,00		44.613	-100,00		51.445	-100,00		49.160	-100,00		44.694	-100,00
	Totale		50.756	-100,00		50.457	-100,00		58.576	-100,00		55.680	-100,00		47.500	-100,00
07 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita'	funzionamento	212.257	172.662	22,93	221.770	162.526	36,45	261.460	213.597	22,41	265.640	211.148	25,81	219.692	183.201	19,92
	interventi	125.537	118.223	6,19	123.569	111.316	11,01	162.421	134.867	20,43	170.801	131.625	29,76	101.561	101.571	-0,01
	investimenti	38.095	40.909	-6,88	41.221	53.640	-23,15	84.167	95.623	-11,98	93.780	78.887	18,88	38.621	53.954	-28,42
	Totale	375.890	331.794	13,29	386.560	327.482	18,04	508.048	444.088	14,40	530.221	421.660	25,75	359.874	338.726	6,24
08 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	14.747	15.526	-5,02	13.709	13.856	-1,06	15.978	15.674	1,94	14.995	15.586	-3,79	12.188	12.752	-4,42
	interventi	6.236	5.571	11,95	6.129	5.117	19,78	8.561	6.368	34,43	10.750	5.281	103,56	6.081	3.590	69,39
	investimenti	27	5.239	-99,49	16	5.218	-99,70	40	5.239	-99,23	27	5.239	-99,49	16	5.218	-99,70
	Totale	21.010	26.335	-20,22	19.854	24.191	-17,93	24.579	27.281	-9,90	25.772	26.105	-1,28	18.284	21.560	-15,19
09 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque, bonifiche, tutela e gestione delle risorse idriche	funzionamento	6.250			5.652			10.758			13.202			7.477		
	interventi	14.765			14.765			28.854			21.265			12.749		
	investimenti	203.736			209.397			609.176			406.786			337.535		
	Totale	224.752			229.814			648.788			441.254			357.762		
10 Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica	funzionamento	1.447			1.396			1.541						1.405		
	interventi	24			24			27			27			25		
	investimenti	3.945			3.922			4.053			3.987			174		
	Totale	5.416			5.342			5.621			5.551			1.603		
Totale		1.565.362	2.233.730	-29,92	1.568.570	2.158.874	-27,34	3.160.219	3.597.984	-12,17	2.188.442	2.720.074	-19,54	1.369.933	1.774.642	-22,81

N.B.: I totali complessivi dei programmi e della missione, non coincidono con i rispettivi totali delle tabelle precedenti, poiché non si è tenuto conto dei dati riferiti agli oneri comuni di parte corrente e in conto capitale.
 Fonte dati: elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Politica delle infrastrutture pubbliche e dei trasporti

1. Contesto programmatico e normativo europeo e nazionale.

2. Missione 13 “Diritto alla mobilità”: 2.1. Programma 1 “Gestione della sicurezza e della mobilità stradale”. 2.2. Programma 2 “Logistica e intermodalità nel trasporto”. 2.3. Programma 3 “Sistemi portuali”. 2.4. Programma 4 “Sviluppo e sicurezza e del trasporto aereo”. 2.5. Programma 5 “Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario”. 2.6. Programma 6 “Sviluppo della mobilità locale”. 2.7. Programma 7, “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo”. 2.8. Programma. 8 “Sostegno allo sviluppo del trasporto”. 2.9. Programma 9 “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d’acqua interne”.

3. Missione n. 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”: 3.1. Programma 3 “Opere strategiche”. 3.2. Programma 4 “Sistemi ferroviari locali”. 3.3. Programma 5 “Sistemi idrici, idraulici ed elettrici”. 3.4. Programma 8 “Opere pubbliche e infrastrutture”. 3.5. Programma 9 “Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture”. 3.6. Programma 10 “Edilizia statale e interventi speciali”. 3.7. Programma 11 “I sistemi stradali, autostradali e intermodali”. 3.8. Programma 12 “Infrastrutture portuali ed aereoportuali”.

4. Missione n. 19 “Casa e assetto urbanistico”: 4.1. Programma 1 “Edilizia abitativa e politiche territoriali”. 4.2. Programma 2 “Politiche abitative”. 4.3. Programma 3 “Politiche urbane e territoriali”.

5. Considerazioni conclusive.

1. Contesto programmatico e normativo europeo e nazionale

La politica delle infrastrutture, anche se riguarda prevalentemente l’attività del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (Mit)¹, interessa altresì diverse Amministrazioni, che con la loro attività contribuiscono ad attuare una complessiva politica infrastrutturale (Ministero dello sviluppo economico - Mise, dell’ambiente, delle comunicazioni, peraltro ora confluito nel Mise). In questa sede si tratterà in particolare degli aspetti della politica in esame affidati alla responsabilità del Mit.

Come si è già rilevato nelle precedenti relazioni, in una concezione più ampia, anche in relazione alla c.d. strategia di Lisbona sull’economia basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, la politica in esame comprende sia le

¹ La complessa vicenda del Mit che negli anni ha subito numerose trasformazioni con l’assorbimento di vari ministeri e successive scomposizioni e ricomposizioni ha trovato una, per ora, definitiva sistemazione in un unico Ministero con il DL del 16 luglio 2008, n. 85 convertito dalla legge n. 121 del 14 luglio 2008.

infrastrutture materiali che quelle immateriali (e tutti gli strumenti atti a realizzare l'obiettivo indicato), quali l'energia, la ricerca, le comunicazioni e la tutela ambientale funzionale allo sviluppo sostenibile.

D'altra parte una politica infrastrutturale, completa in tutti i suoi elementi, deve tenere conto, in un sistema ormai a molti livelli (quantomeno a tre livelli), oltretutto di quello nazionale, a monte, del contesto comunitario e, a valle, dell'ambito regionale e locale.

L'avvio di una programmazione a livello comunitario delle infrastrutture ha contribuito considerevolmente all'affermazione di una politica infrastrutturale nel nostro Paese, dandole un respiro ed un ancoraggio europeo.

Nelle relazioni degli anni precedenti è stato descritto il quadro generale della politica comunitaria delle infrastrutture e dei trasporti. Ci si limita, quindi, a ricordare solo alcuni punti cardine di questa politica.

Sotto il profilo normativo vanno segnalati, per i trasporti gli artt. 70-80 e per le reti transeuropee (RTE o TEN) gli artt. 154-156 del Trattato sulla Comunità europea (TCE), corrispondenti, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, rispettivamente agli artt. 90-100 e agli artt. 170-172 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il quadro generale della politica dei trasporti è costituito dal libro bianco dei trasporti del 2001, successivamente aggiornato nel 2006 e che dovrebbe essere rinnovato nel 2010.

Per quanto riguarda le RTE, resta fondamentale il Regolamento del Consiglio 2.236/95 modificato dal Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio 680/07 che ha indicato le fonti di finanziamento.

Nella selezione dei progetti viene data la priorità alle infrastrutture terrestri, allo scopo di completare la rete ed eliminare le strozzature, nonché ai progetti ferroviari, con l'impegno degli Stati membri dell'Unione interessati a realizzare i progetti. Data la disponibilità limitata di risorse finanziarie è stata fatta la scelta di concentrare il contributo comunitario sul finanziamento alle zone transfrontaliere ed alle principali strozzature. A tale scopo e per evitare che gli Stati favoriscano i progetti di interesse solo nazionale, le istituzioni comunitarie, ed in particolare la Commissione, promuovono un coordinamento sia finanziario che operativo tra gli Stati interessati dai vari progetti.

Con il citato Regolamento n. 608/2007 si è proceduto ad un adeguamento della normativa alle risorse stanziare nella programmazione finanziaria 2007-2013 (che coincide con il periodo di programmazione dei Fondi strutturali), prevedendo una dotazione finanziaria di 8.168 miliardi, di cui 8.013 per il settore dei trasporti²; per le reti transeuropee dell'energia è prevista una dotazione di 155 milioni.

A questi stanziamenti si affiancano altre fonti di finanziamento: i Fondi strutturali (Fondo regionale e Fondo di coesione, quest'ultimo, peraltro, non si estende all'Italia), i prestiti della Banca europea degli investimenti (BEI) ed i capitali privati attraverso partenariati pubblico-privato (PPP). La BEI dispone di un apposito fondo per le RTE, il TIF (*TENs Investment Facility*), che prevede un meccanismo di prestito destinato prioritariamente alle RTE per un ammontare di 75 miliardi entro il 2013³.

Le difficoltà verificatesi nella realizzazione delle RTE, non solo per la limitatezza delle risorse, ma anche per l'indebolimento nella pianificazione della rete soprattutto a seguito dell'allargamento dell'Unione a un numero consistente di Paesi, hanno spinto la Commissione a proporre una revisione della politica infrastrutturale europea.

Essa ha avviato una riflessione in proposito con la presentazione del libro verde "Verso una migliore integrazione della rete transeuropea di trasporto al servizio della politica comune dei trasporti"⁴. Questo documento, dopo avere ricordato i risultati ottenuti con lo sviluppo delle

² Le aliquote di cofinanziamento comunitario ammontano al 50 per cento per gli studi e tra il 10 ed il 30 per cento per i progetti.

³ La BEI utilizza anche altri due strumenti per il finanziamento delle RTE: il meccanismo di finanziamento strutturato, con il quale essa può assumere un livello di rischio di credito più elevato nel finanziamento dei progetti, e lo strumento di garanzia, per coprire i rischi rappresentati da entrate insufficienti durante la fase iniziale dell'intervento.

⁴ Si tratta del documento COM (2009) 44 del 4.02.2009.

RTE e la loro importanza per migliorare la produttività e contribuire alla crescita, si propone, attraverso il contributo di tutti i soggetti interessati, di rilanciare l'obiettivo fondamentale delle Reti: l'istituzione di un'unica rete multimodale riguardante sia le strutture tradizionali di terra che le attrezzature (compresi i sistemi di trasporto "intelligenti"), per favorire la sicurezza e l'efficienza del traffico, anche attraverso metodi innovativi, che costituiscono anche "un potenziale considerevole per l'innovazione industriale". Sono anche riportati dati significativi sulla rete globale⁵ ed evidenziate le necessità di completamento con 20.000 km di strade, 20.000 km di ferrovie (soprattutto di alta velocità) e 600 km di vie navigabili, per un costo calcolato in 500 miliardi, secondo stime fornite dagli stessi Stati membri. E' interessante notare il risalto dato al progetto prioritario "Autostrade del mare" (sulla cui importanza la Corte si è soffermata nelle precedenti Relazioni), che costituisce un esempio e, in un certo senso, l'espressione stessa del concetto di rete, con il suo carattere di intermodalità e di combinazione ottimale dei trasporti, realizzando l'obiettivo fondamentale che è alla base di una moderna politica infrastrutturale: contribuire ad una crescita sostenibile, realizzando maggiore efficienza del sistema, risparmi energetici e tutela dell'ambiente.

Per quanto riguarda le RTE, come si rileva dalla Relazione generale per il 2009 della Commissione europea, nell'ottobre quest'ultima ha annunciato un primo gruppo di progetti per un totale di 500 milioni, che godranno dei finanziamenti del programma RTE; per quanto riguarda l'Italia questi ammontano complessivamente a 63.681.000 euro⁶.

Per un settore particolarmente sensibile, nell'ambito di una politica comune dei trasporti, la Commissione europea ha presentato un "Piano d'azione sulla mobilità urbana" per il periodo 2009-2012⁷, il quale, di fronte alla crescente urbanizzazione, reca misure per realizzare un trasporto sostenibile, offrendo incentivi alle autorità locali e raccordando, in un approccio integrato, la politica dei trasporti con le altre politiche.

La politica infrastrutturale dell'Unione troverà un nuovo quadro di riferimento nella rinnovata "Strategia di Lisbona UE 2020", che, prendendo atto delle difficoltà di raggiungere entro il 2010 gli obiettivi fissati a Lisbona nel marzo 2000, rilancia la sfida di una crescita sostenibile "intelligente" ed "inclusiva", proiettandola nel decennio 2011-2020.

Per l'attuazione della politica comune nelle varie modalità di trasporto nel 2009, oltre ai documenti programmatici e alle decisioni sulle RTE, prima indicati, sono stati approvati anche alcuni atti normativi⁸.

L'Allegato Infrastrutture al Dpef 2010-2013 si ispira al contesto internazionale e soprattutto europeo, indicando come "non più procrastinabile" una strategia comune.

La Corte nella sua Relazione sul Rendiconto 2008 ha presentato un panorama aggiornato degli interventi infrastrutturali sino ai primi di giugno del 2009. L'Allegato Infrastrutture trasmesso alle Camere il 17 luglio 2009 contiene l'aggiornamento ulteriore a seguito dell'approvazione del CIPE nella seduta del 26 giugno 2009 di una manovra triennale di 28 miliardi, di cui il 64 per cento proveniente da capitali privati e il 36 per cento derivante da Fondi FAS, Legge obiettivo ed altre disponibilità pubbliche.

⁵ La rete globale comprende complessivamente 95.700 km di strade; 106.000 km di ferrovie (compresi 32.000 km di linee ad alta velocità); 13.000 km di vie navigabili interne; 411 aeroporti e 404 porti marittimi.

⁶ Tale cifra è così ripartita:

- Raccordo anulare di Roma, tratto nord-occidentale: creazione della terza corsia in entrambe le direzioni di marcia dal km 11,250 al km 12,650, lavori di completamento, euro 2.981.000.
- Opere di potenziamento dell'accessibilità nautica del porto di Venezia Marghera: drenaggio ordinario e d'urgenza in due sezioni dei canali navigabili Ovest e Sud, euro 3.912.000.
- Nodo di Torino, tratta Susa-Stura: eliminazione della strozzatura, euro 52.740.000.
- Integrazione dell'IP1 di comunicazione e sorveglianza, euro 4.048.000.

⁷ V. COM (2009) 490 del 30.09.2009.

⁸ Si ricordano in particolare: Regolamento del Parlamento europeo (PE) e del Consiglio n. 1108/2009; Regolamento del PE e del Consiglio n. 1072/2009 per l'accesso al mercato internazionale del trasporto di merci su strada; regolamento del PE e del Consiglio n. 1070/2009 sul funzionamento del sistema aeronautico europeo; direttiva 2009/131 del PE e del Consiglio, che ha apportato una modifica tecnica ad una direttiva molto importante, n. 2008/57, relativa "all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario"; Decisione della Commissione n. 2009/750 sul servizio europeo di telepedaggio.

La novità, evidenziata nel documento, consiste nell'inserimento di questa manovra nel nuovo contesto federale con la "scomposizione" delle competenze attribuite alle autorità territoriali, da una parte, e allo Stato centrale, dall'altra.

Come affermato nell'introduzione dell'Allegato in esame il "fulcro" è costituito dall'efficiente gestione delle risorse pubbliche "nel rispetto delle esigenze territoriali dello sviluppo economico".

Il documento del luglio 2009 pur riprendendo nella sostanza il quadro programmatico già portato avanti negli anni precedenti lo riorienta, alla luce di quanto detto, distinguendo quattro aree programmatiche:

- Opere rientranti nel Piano delle Infrastrutture Strategiche (PIS) avviate e percentuale di avanzamento programmatico.
- Opere rientranti nel PIS, di cui si dispone solo dell'apposita delibera del CIPE.
- Opere rientranti nel PIS, non sottoposte ancora all'approvazione del CIPE ed in corso di istruttoria presso la Struttura Tecnica di Missione del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti.
- Opere proposte dalle Regioni ed inserite nelle Intese Generali Quadro.

L'Allegato Infrastrutture sottolinea la svolta operata con la Legge obiettivo nel senso di evidenziare il carattere strategico delle opere nei vari settori (reti ferroviarie; reti stradali; reti metropolitane; "piastre logistiche"; ponte sullo Stretto; schemi idrici), stabilendo in tal modo anche le necessarie priorità e dando una diversa concretezza al Piano Generale dei Trasporti avviato nel 1983. Il documento rileva l'esigenza affermata di operare alcune scelte prioritarie con 21 opere "fondamentali e inderogabili"⁹ e mette in luce, inoltre, lo stretto legame tra l'attuazione della Legge obiettivo e il contesto europeo nel quale essa si inserisce, in particolare per le opere riguardanti l'Italia dei c.d. corridoi europei (n. 1 Berlino-Palermo; n. 5 Lisbona-Kiev; n. 24 Rotterdam-Genova; n. 8 Bari-Varna).

E' interessante notare l'analisi compiuta sulle "negatività strutturali" che incidono fortemente sullo sviluppo economico soprattutto nel settore dei trasporti: la congestione avrebbe un costo di 80 miliardi in Europa e 19 miliardi in Italia; la saturazione soprattutto su alcuni assi, che imporrà un'attesa per il transito (ad. es. per il valico del Frejus e del Giovi); la "monomodalità" nell'offerta di trasporto, che ha visto un calo della ferrovia, che si attesta all'8 per cento (anche in Italia). Si calcola che il mancato sviluppo infrastrutturale comporti per l'Italia una perdita di ricchezza di circa 56 miliardi l'anno.

Il documento del luglio 2009, riprendendo quanto già espresso lo scorso anno anche in altri documenti come in particolare "la Relazione sullo stato di attuazione del Programma Infrastrutture Strategiche" presentato dal CIPE nel marzo 2009, analizza le criticità, anche sotto il profilo procedurale, e i miglioramenti apportati.

Nel corso del 2009 l'Amministrazione ha realizzato, tra gli altri, interventi per far fronte all'"emergenza Abruzzo" e alla realizzazione dell'*Expo 2015*; ma un diverso risalto è dato anche al Nuovo Piano Energetico Nazionale per la rilevanza strategica che esso riveste ai fini della crescita e dello sviluppo del Paese. In questa ottica si collocano le azioni volte a migliorare il sistema dei trasporti e della logistica ottenendo una riduzione dei costi sia in termini energetici che ambientali (in linea, del resto, con l'impostazione data dall'Unione europea). Si afferma, infatti, esplicitamente che per attuare una politica di "autonomia energetica" occorre agire eliminando congestioni stradali e rilanciando la ferrovia rispetto al trasporto su gomma anche attraverso il potenziamento del trasporto marittimo ("autostrade del mare"), ancora una volta in sintonia con l'impostazione data anche di recente - come si è prima evidenziato - dall'Unione europea.

Passando agli altri documenti programmatici si ricorda che la nota preliminare per il 2009, di cui si sono fornite alcune anticipazioni nella relazione precedente, teneva conto delle

⁹ Tra queste figurano il Mo.SE, l'Autostrada Salerno-Reggio Calabria, il Grande Raccordo Anulare di Roma, il Passante di Mestre, l'Asse AV/AC Torino-Milano-Brescia-Verona-Trieste, la metropolitana regionale Campana, gli Schemi idrici, l'AV Milano-Genova, il Valico del Brennero, la Strada Statale Jonica.

trasformazioni intervenute con la ricomposizione in un unico Ministero operata dalla legge n. 121/2008 (di conversione del DL n. 85/2008) e della riorganizzazione del Ministero. Venivano richiamate le quattro priorità politiche¹⁰ fissate nell'Atto di indirizzo del Ministro del 29.7.2008, al quale ha fatto seguito la direttiva per il 2009.

Era anche illustrata la situazione del personale a seguito del riaccorpamento dei due Ministeri precedenti e veniva presentata la nuova struttura del bilancio con la ripartizione delle risorse tra i C.d.R.. Era anche indicata la spesa complessiva in termini di competenza prevista in circa 7,2 miliardi nel 2009; 6,6 miliardi nel 2010 e 6,8 miliardi nel 2011 e si dava atto di una rilevante consistenza di residui passivi presunti al 1° gennaio 2009: 8 miliardi di cui circa 1,4 miliardi di UPB di parte corrente e 6,7 miliardi in conto capitale.

La direttiva 2009 di cui si è fatto già cenno nella precedente Relazione, conteneva, come di consueto, le priorità politiche già fissate del resto nel citato atto di indirizzo e le strutture chiamate a realizzarle. Alla luce della nuova impostazione del bilancio venivano passate in rassegna le missioni e programmi e gli obiettivi strategici ad essi collegati nonché le aree di intervento e i piani di azione nei quali si articolavano in concreto le attività dei diversi Centri di Responsabilità. Gli allegati contenevano anche le schede tecniche con lo sviluppo temporale e gli indicatori per la valutazione dei risultati, nonché l'elenco dei capitoli la cui gestione era assegnata ai cinque C.d.R.

Sotto il profilo normativo nel 2009 sono state emanate numerose disposizioni riguardanti le infrastrutture ed i trasporti, alcune contenute in leggi specificamente dedicate a questo settore, altre contenute in leggi di carattere più generale. Tra queste ultime va menzionata la legge finanziaria per il 2009 che, contrariamente agli anni precedenti, contiene un solo riferimento al comparto dell'autotrasporto e un richiamo solo indiretto laddove è previsto l'utilizzo delle risorse finanziarie del FAS. La legge finanziaria 2009 ha trovato un completamento nell'ambito di una manovra più complessiva, anticipata con la legge n. 133 del 2008 (di conversione del DL n. 112 del 2008), la quale conteneva vari riferimenti agli interventi infrastrutturali.¹¹

Nel 2010 va ricordata la legge n. 73 del 22 maggio 2010, di conversione del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40¹², che contiene alcune norme in materia di trasporto rapido di massa e di Autorità portuali.

La manovra 2009 è stata completata con successive leggi tra le quali una di maggior rilievo, la n. 2 del 2009 (di conversione del DL n. 185 del 2008) che conteneva diversi articoli riguardanti la politica infrastrutturale.¹³

¹⁰ Priorità politiche: 1. Sviluppo delle infrastrutture e grandi opere; 2. Incremento di efficienza del sistema dei trasporti, 3. Sicurezza; 4. Ammodernamento del Ministero.

¹¹ Si tratta di una serie di articoli ai quali si è fatto riferimento anche nella precedente Relazione: gli artt. 6 *quinqües* (fondo per interventi volti al potenziamento della rete infrastrutturale nazionale) e 6 *sexies* (Ricognizione delle risorse per la programmazione unitaria); art. 11 (Piano casa); art. 12 (Abrogazione della revoca delle concessioni TAV); art. 13 (Misure per valorizzare il patrimonio residenziale pubblico); art. 57 (Servizi di cabotaggio); art. 60 (Missioni di spesa e monitoraggio della finanza pubblica; nell'ambito della riduzione delle dotazioni finanziarie delle missioni di spesa, sono previste consistenti riduzioni nel triennio 2009-2011 per le tre missioni 13, 14 e 19 riguardanti Trasporti e Infrastrutture); art. 63 (Esigenze prioritarie; comma 4 - Autorizzazione di spesa di 300 milioni per il 2008 a favore Gruppo Ferrovie dello Stato S.p.A.; comma 5 - Autorizzazione all'ANAS S.p.A. ad utilizzare le disponibilità sul conto di tesoreria n. 20.060; comma 12 - Istituzione nello stato di previsione del Mit del fondo per il sostegno del Trasporto Pubblico Locale - TPL, con una dotazione di 113 milioni per il 2008, 130 milioni per il 2009 e 110 per ciascuno degli anni 2010-2011; comma 13 contenente criteri per la ripartizione delle risorse tra le varie finalità previste); art. 74 (Riduzione degli assetti organizzativi delle amministrazioni dello Stato e di vari Enti pubblici nazionali con particolare riferimento, per l'area in esame, all'Ente nazionale per l'Aviazione civile - ENAC); art. 83 bis, (comma 31 - Tutela della sicurezza stradale e della regolarità dell'autotrasporto di cose per conto terzi).

¹² "Disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti "caroselli" e "cartiere", di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori".

¹³ Vanno menzionati gli articoli: 3, sulle tariffe di pedaggio; 18, che al comma 1 assegna una quota delle risorse del FAS al fondo infrastrutture per interventi infrastrutturali, al comma 4-bis, che prevede un particolare intervento per il superamento del disagio abitativo; 20 (Norme straordinarie per velocizzare le procedure esecutive di progetti nel QSN); 21 (Finanziamento Legge obiettivo); 25 (Ferrovie e Trasporto pubblico locale - TPL); 26 (Autorizzazione di spesa di 65 milioni per ciascuno degli anni 2009, 2010 e 2011, per avviare la privatizzazione della Tirrenia).

Tra le altre leggi si possono ricordare le seguenti: n. 33/09 (contenente diverse disposizioni in materia di trasporti); n. 69/09 (che ha riguardato interventi infrastrutturali in vari settori compresi quelli attinenti alle infrastrutture immateriali e una norma di carattere generale relativa alla semplificazione delle procedure per i piccoli appalti pubblici); n. 99/2009 (contenente anch'essa varie disposizioni in materia di trasporti, tra le quali la liberalizzazione dei servizi a terra negli aeroporti civili); n. 102/2009 di conversione del DL n. 78/2009 (con norme sia di carattere generale in materia di contratti pubblici, sia specifiche riferite al trasporto pubblico e in particolare a quello aereo); n. 141/2009 con riferimento al Ponte sullo Stretto¹⁴; n. 166/2009 che contiene disposizioni per l'adeguamento a norme comunitarie e a sentenze della Corte di giustizia europea riferentesi ai settori in esame.

La nota preliminare per il 2010 fornisce un quadro di riferimento aggiornato sulla struttura del Ministero, riproponendo le stesse priorità politiche confermate dalla successiva direttiva e contiene, oltre alle indicazioni sul fabbisogno di personale per il 2010, il quadro contabile e le schede per programmi ed obiettivi con gli indicatori associati a questi ultimi.

Un cenno va fatto alla finanziaria 2010 (legge n. 191 del 23 dicembre 2009), la quale pur non affrontando in modo sistematico gli aspetti infrastrutturali, contiene, peraltro, alcune disposizioni riguardanti questa materia.¹⁵

Si richiamano anche alcuni punti essenziali della direttiva del Ministro per il 2010, rilevando, peraltro, la tempestività della sua emanazione, il 4 gennaio 2010, in ossequio alla nuova normativa introdotta dalla legge n. 15/2009 e dal d.lgs. 150/2009 (già in precedenza citati), ai fini di una corretta impostazione dell'attività programmatoria.

La direttiva riprendendo le priorità politiche enunciate nell'atto di indirizzo del Ministro del 25 febbraio 2009¹⁶, dopo l'illustrazione del contesto organizzativo e funzionale, si sofferma sul sistema integrato dei controlli e sul ciclo di gestione della *performance* passando, poi, all'analisi dell'attuazione delle priorità politiche attraverso la loro declinazione in vari obiettivi strategici ed operativi.

La direttiva ha trovato un completamento nel successivo piano della *performance* 2010/2012, che sostanzialmente ripropone la realizzazione delle priorità e degli obiettivi strategici fissati nella direttiva.

La politica delle infrastrutture e dei trasporti, nell'ambito della nuova configurazione del bilancio dello Stato, si realizza in particolare attraverso tre missioni specifiche, la 13 "Diritto alla mobilità", la 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" e la 19 "Casa e assetto urbanistico".

Peraltro, si ricorda che nell'ambito di tale politica rientrano anche il Programma n. 6 "Ricerca nel settore dei trasporti" della missione 17 "Ricerca e innovazione", che viene esaminata in dettaglio nella parte di questa Relazione dedicata alla missione 17, alla quale si rinvia. Si riportano, quindi, solo alcune informazioni relative al programma 6 che si propone di favorire la ricerca nel settore delle costruzioni navali, anche con la partecipazione ad attività in ambito internazionale, nei trasporti su strada, su rotaia ed aereo, con incentivi alla ricerca riguardante la sicurezza del trasporto misto e intermodale. Nell'esercizio finanziario 2009 per il programma "Innovazione e ricerca scientifica" sono stati stanziati complessivamente euro

¹⁴ Per quanto concerne l'infrastruttura strategica "Ponte sullo Stretto di Messina", si ritiene utile segnalare: la delibera n. 102/2009, trasmessa per il parere di competenza, con la quale il CIPE ha preso atto della relazione del Commissario straordinario nominato per rimuovere gli ostacoli frapposti al riavvio delle attività e ha deliberato l'entità della prima quota del contributo in conto impianti di 1.300 milioni da assegnare alla "Stretto di Messina S.p.A.". In proposito v. Delibera della Corte dei conti n. 24/2009/G del 29 dicembre 2009 adottata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato che ha avuto ad oggetto la costruzione del ponte sullo Stretto ed ha anche passato in rassegna le deliberazioni del CIPE adottate nel 2009.

¹⁵ Si tratta dell'art. 2 comma 200 riguardante in particolare l'ENAC ed il settore aeronautico; i commi 203 e 204 relativi agli interventi in Sicilia da parte di ANAS S.p.A. ed altri interventi della stessa Società; 205 concernente l'atto aggiuntivo alla Convenzione con la Società Stretto di Messina S.p.A.; 228 riguardante interventi per gli alloggi nella Provincia dell'Aquila; 232 e 233 sui corridoi europei TEN-T; 240 sugli interventi di risanamento ambientale; altri riferimenti si trovano nell'elenco 1 e nelle tabelle allegate B e C.

¹⁶ 1. Sviluppo delle infrastrutture e grandi opere; 2. Incremento di efficienza del sistema dei trasporti; 3. Sicurezza, 4. Ammodernamento del Ministero.

15.807.115; a fronte di impegni per euro 12.791.029,19 si sono registrati pagamenti per euro 12.282.796,32. I capitoli interessati sono essenzialmente: nn. 1801 “Contributo all'Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale (INSEAN)”; 1962 “Spese destinate al settore della nautica da diporto per la promozione di trasporti marittimi sicuri anche mediante il finanziamento di studi e ricerche”; 7118 “Spese per la ricerca e la formazione in materia di trasporti” e 7618 “Contributi a INSEAN e CETENA nel quadro della disciplina per aiuti di Stato a ricerca e sviluppo”. Circa il 97 per cento dello stanziamento di competenza ha riguardato i contributi all'INSEAN e al CETENA¹⁷.

In merito alla classificazione per missione e programmi va rilevato che essa ha subito alcune modifiche che saranno evidenziate nel corso dell'esame delle varie missioni.

2. Missione 13 “Diritto alla mobilità”

La missione si articola in otto programmi¹⁸, sette dei quali sono attuati dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti mentre per il n. 8 “Sostegno allo sviluppo del trasporto”, come prima evidenziato, l'attuazione è affidata al Mef.

Gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 12,1 miliardi (12,6 miliardi nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 60 per cento circa degli impegni totali. I pagamenti totali, pari a 11,7 miliardi, costituiscono l'80,2 per cento degli stanziamenti definitivi di competenza.

2.1. Programma 1 “Gestione della sicurezza e della mobilità stradale”.

Il programma prevede la regolamentazione della circolazione in materia di veicoli, conducenti di trasporto nazionale ed internazionale, nonché lo sviluppo delle attività di servizio, ai cittadini ed alle imprese, della Motorizzazione civile. Esso è correlato alla priorità politica n. 3 “Sicurezza”, realizzata con vari obiettivi strategici, a loro volta articolati in diversi obiettivi operativi.

L'Amministrazione ha rilevato, in merito al capitolo 7334 “Finanziamento Piano Nazionale Sicurezza Stradale”, che la mancata movimentazione di questo, come di altri capitoli, è da attribuirsi alle difficoltà procedurali dei soggetti attuatori¹⁹.

In merito al capitolo 7336 “Attuazione Piano Nazionale Sicurezza Stradale” dalle informazioni assunte dall'Amministrazione è emerso che la mancata movimentazione è dovuta alla complessità procedurale per l'utilizzazione dei contributi a favore dei soggetti beneficiari individuati dalle Regioni.

Anche dopo la firma dei decreti non è stato possibile il completo impiego delle risorse, non potendo avere la disponibilità immediata del capitale necessario alla realizzazione degli interventi, che sarà conseguita nell'arco temporale previsto dalla stessa durata dei limiti di impegno.

¹⁷ L'INSEAN (anche noto come Vasca Navale) è un ente pubblico di ricerca ai sensi della legge 20 marzo 1975, n. 70, i cui compiti istituzionali sono quelli di promuovere ed effettuare attività di ricerca teorica e sperimentale nel campo dell'idrodinamica navale e marittima, cioè non collegata ad obiettivi industriali e commerciali. Va, peraltro, notato che il DL n. 78, del 2010, all'art. 7, comma 21, ha soppresso questo ente. Il CETENA (Centro per gli Studi di Tecnica Navale) è una società del Gruppo FINCANTIERI che si occupa di ricerca e consulenza in campo navale e marittimo. Dalla sua fondazione nel 1962 la società sviluppa attività di ricerca a livello nazionale e internazionale ed offre consulenza e servizi tecnici a cantieri, società armatrici, marine militari, operatori marittimi. Va ricordato che vi è un altro capitolo riguardante la ricerca scientifica, n. 7120, che presenta stanziamenti molto ridotti: 36.928 euro, ai quali non corrisponde nessun pagamento.

¹⁸ Il documento missioni e programmi 2009 della Ragioneria Generale dello Stato ha sostituito la denominazione del programma n. 7 “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo” con “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acque interne” che ora figura come programma n. 9. Il numero dei programmi, otto, è rimasto inalterato in quanto nella numerazione non figura più un programma con il n. 7.

¹⁹ In attuazione del disposto del comma 1035 (art. 1) della legge finanziaria 2007 n. 296/2006 il Ministero ha elaborato il “3° Programma di Attuazione del Piano Nazionale della Sicurezza Stradale”, da finanziarsi con le risorse rese disponibili dalla legge citata ed a tale fine ha preventivamente organizzato una fase di consultazione e concertazione con tutte le Regioni, l'UPI e l'ANCI.

Quanto al capitolo 7180 “Attuazione messa in sicurezza della viabilità”, l’Amministrazione ha fatto rilevare che la mancata utilizzazione dei fondi volti a fronteggiare il piano di emergenza per i lavori di ammodernamento dell’autostrada A3 Salerno-Reggio Calabria è stata causata dai ritardi nell’individuazione degli interventi e della predisposizione della documentazione inerente alla progettazione esecutiva degli stessi da parte dell’ANAS.

1. GESTIONE DELLA SICUREZZA E DELLA MOBILITÀ STRADALE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziam. definitivo di competenza	Stanz. def./ miss.	Stanz. def./ prog.	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziam. definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2.Dip.infrastrutture	0,0	50,0	0,0	0,0	0,0	50,0	50,0	0,0	0,0	50,0	0,0%	100,0%
	3.Dip. trasporti	88.340,2	316.489,9	2,6	77,0	289.664,4	408.597,7	375.968,2	307.016,0	70.229,4	31.352,3	81,7%	92,0%
interventi	2.Dip.infrastrutture	2.917,7	2.457,6	0,0	0,6	-26,8	5.375,3	2.457,6	2.061,0	350,1	2.964,1	83,9%	45,7%
	3.Dip. trasporti	13.344,3	1.421,4	0,0	0,3	1.337,4	14.765,7	13.904,3	4.892,2	9.408,8	464,6	35,2%	94,2%
investimenti	2.Dip.infrastrutture	51,9	39,8	0,0	0,0	81,2	91,7	39,8	1,0	89,6	1,0	2,6%	43,4%
	3.Dip. trasporti	311.512,4	90.407,1	0,7	22,0	95.337,2	401.919,5	221.841,3	54.465,2	294.629,6	52.824,7	24,6%	55,2%
Totale programma		416.166,5	410.865,8	3,4	100,0	386.339,0	830.799,8	614.261,2	368.435,5	374.707,6	87.656,8	60,0%	73,9%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Il programma 1 presenta uno stanziamento pari a 410,9 milioni (3,40 per cento dell’intera missione) con una flessione rispetto all’esercizio precedente (460,1 milioni); esso fa capo a due C.d.R., n. 2 Dipartimento per le infrastrutture e n. 3 Dipartimento per i trasporti, ma in realtà il 99,4 per cento degli stanziamenti riguarda il C.d.R. n. 3 (408,3 milioni). Circa il 77 per cento degli stanziamenti è destinato alle spese di funzionamento (68,4 per cento nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 62,9 per cento degli impegni totali. Complessivamente nel programma si registra una lieve flessione dei pagamenti rispetto al 2008, in quanto sono circa il 60 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (66,4 per cento nel 2008), e questi ultimi sono il 73,9 per cento (60,6 per cento nel 2008) della massa spendibile.

2.2. Programma 2 “Logistica e intermodalità nel trasporto”

Il programma, che attua l’obiettivo strategico “Miglioramento dei livelli di sicurezza nella modalità di trasporto stradale” a sua volta articolato in tre obiettivi operativi, risponde - come già precedentemente rilevato - ad una finalità fondamentale nello sviluppo delle reti di trasporto, perseguita con particolare attenzione. Non a caso, infatti, rientra in questo programma la realizzazione delle c.d. “autostrade del mare” che, con l’incentivo *ecobonus*²⁰, introdotto con il d.P.R. 205/2006 in attuazione della legge n. 265/2002, tende ad alleggerire il traffico su “gomma” trasferendolo almeno in parte via mare.

In questa stessa ottica si collocano i pagamenti erogati (110,6 milioni) per l’Asse VI “Reti e nodi di servizio”, con i quali sono stati finanziati interventi infrastrutturali prevalentemente rivolti alle modalità di trasporto alternative alla modalità stradale, nell’ambito del Quadro Comunitario di Sostegno (QCS) 2000-2006 che è in fase di chiusura definitiva.

Dalle informazioni attinte presso l’Amministrazione si rileva che sono stati erogati contributi a favore delle imprese per l’anno 2007, che sono in corso i pagamenti per il 2008 e che è in corso l’istruttoria per i contributi da erogare per l’anno 2009. La legge finanziaria 2007 ha attualizzato l’importo pari a 20 milioni stanziato dalla legge n. 265/2002, assegnando direttamente al Mit 77 milioni per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, per un totale di 231 milioni. I rappresentanti dell’autotrasporto hanno lamentato il limitato funzionamento di questa misura dovuto a

20 Va ricordato che il beneficio dell’*ecobonus* è erogato nella misura del 25 per cento come rimborso delle tariffe pagate lungo le rotte esistenti; fanno eccezione quelle da e per la Sicilia, per le quali è del 28 per cento, e del 30 per cento per le nuove rotte: sulle “autostrade del mare” si è espressa la Corte anche in altra sede. V. Deliberazione n. 14/2009/G del 23 luglio 2009 - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

lungaggini burocratiche e alla difficile accessibilità di ingresso e di uscita dai porti. D'altra parte, ad avviso dell'Amministrazione questa importante misura di incentivazione potrà dispiegare completamente i suoi effetti se, oltre al necessario potenziamento degli impianti nei porti soprattutto per quanto riguarda il trasbordo, si avrà una riconversione del comparto dell'autotrasporto che risulta estremamente frammentato. In materia di autotrasporto su strada va ricordato che di recente è stato emanato il d.lgs. n.7 del 25 gennaio 2010 interessante il settore in esame, il quale ha dato attuazione alla direttiva comunitaria n. 2006/38 (c.d. *Eurovignette*), che prevede la possibilità per gli Stati membri di introdurre una tassazione²¹ a carico di autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture.

Altro aspetto rilevante nella realizzazione del programma è l'autotrasporto di persone che è stato oggetto di particolare attenzione nel 2009, soprattutto per attuare il riordino dei servizi automobilistici interregionali di competenza statale con le disposizioni introdotte dal d.lgs. n. 285 del 2005, cui ha fatto seguito il Regolamento contenuto nel d.m. 316/2006.

Per il settore dell'autotrasporto merci, l'attività nell'ambito di questo programma si è tradotta soprattutto in una rete di rapporti internazionali che ha riguardato non solo l'area comunitaria, ma anche numerosi Paesi al di fuori dell'Unione europea. In questo settore il Ministero fornisce un supporto tecnico alla Consulta generale dell'autotrasporto e ai rappresentanti delle categorie interessate.

L'altra attività che rientra nella realizzazione del programma è il controllo e monitoraggio del trasporto su strada, realizzato in collaborazione con il Ministero dell'interno e attraverso i 27 Centri mobili e pattuglie miste Mit-Polizia stradale.

2. LOGISTICA ED INTERMODALITÀ NEL TRASPORTO

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziam. definitivo di competenza	Stanz. def./ miss.	Stanz. def./ prog.	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziam. definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	3.Dip. trasporti	4.066,3	14.555,7	0,1	5,3	13.311,3	18.704,8	18.308,4	13.097,9	4.326,9	1.280,1	71,5%	97,9%
interventi		46.529,6	54.264,2	0,4	19,7	83.219,8	100.793,8	98.961,9	94.086,1	3.666,4	3.041,3	95,1%	98,2%
investimenti		717.932,6	184.228,2	1,5	66,9	206.046,8	902.160,8	312.829,1	163.300,5	478.951,5	259.908,8	52,2%	34,7%
oneri c. di parte corrente		0,0	15.305,5	0,1	5,6	15.200,0	15.305,5	15.305,5	15.200,0	0,0	105,5	99,3%	100,0%
oneri c. di conto capitale		0,0	7.009,2	0,1	2,5	7.009,2	7.009,2	7.009,2	7.009,2	0,0	0,0	100,0%	100,0%
Totale programma		768.528,5	275.362,8	2,3	100,0	324.787,2	1.043.974,1	452.414,2	292.693,7	486.944,7	264.335,7	64,7%	43,3%

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Il programma registra, su un totale di 275,4 milioni, un'alta percentuale di stanziamenti per gli investimenti (66,9 per cento) rispetto agli interventi (19,7 per cento) ed alle spese di funzionamento (5,3 per cento). Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza pari al 48,5 per cento degli impegni totali.

Per il programma 2 si registra, superando l'anomalia dello scorso anno (21,2 per cento), un tasso dei pagamenti rispetto agli stanziamenti definitivi di cassa pari al 64,7 per cento a fronte di uno scarso coefficiente di realizzazione di stanziamenti su massa spendibile del 43,3 per cento. Quest'ultima presenta un ammontare significativo (poco più di un miliardo), dovuto in particolare alla presenza di circa 768 milioni di residui iniziali, fenomeno presente anche nell'esercizio precedente pur se in misura leggermente inferiore (circa 703 milioni).

Esaminando più da vicino i singoli capitoli si rileva che il capitolo 1330 "Somme assegnate al Comitato centrale per l'Albo degli autotrasportatori e alla Consulta generale per gli autotrasporti" ha assorbito pressoché tutti gli stanziamenti del macroaggregato "interventi", 54,2 milioni rispetto al totale del macroaggregato di 54,3 milioni.

²¹ E' questo il termine usato nella direttiva, ma in realtà si traduce in un pedaggio, che in ambito comunitario si ispira al principio "chi usa paga" e "chi inquina paga".

Per quanto riguarda il macroaggregato “investimenti”, gli stanziamenti sono pari a 184,2 milioni e interessano sei capitoli tra i quali il 7306 relativo agli incentivi alle imprese di autotrasporto per incrementare la modalità marittima, che presenta lo stanziamento più elevato pari a 77 milioni. Sugli stanziamenti definitivi di cassa pari a 77 milioni sono stati effettuati pagamenti per circa 62 milioni, peraltro pari a circa il 50 per cento della massa spendibile (154 milioni).

Per l'intero programma, va segnalata la presenza di un elevato ammontare di economie pari a 264,3 milioni, prevalentemente economie in conto residui (241 milioni), che riguardano in particolare il capitolo 7330 relativo al fondo per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato. Tale circostanza, secondo quanto riferito dall'Amministrazione, deriva dal mancato versamento per carenza di cassa, nel corso del 2009, all'Entrata del bilancio dello Stato a parziale copertura degli interventi in materia di trasporti²²; pertanto circa 241 milioni sono caduti in perenzione.

2.3. Programma 3 “Sistemi portuali”

Il programma, che va messo in relazione con il programma n. 13.9, è correlato all'obiettivo strategico “Regolamentazione e monitoraggio dei servizi di trasporto”, attuato attraverso quattro obiettivi operativi, riguardanti rispettivamente: la verifica dello stato delle concessioni demaniali e banchine nei porti sedi di Autorità portuali; la gestione del fondo perequativo delle Autorità portuali; la realizzazione di infrastrutture portuali e la realizzazione del sistema idroviario padano-veneto. Il programma attiene agli interventi per gli *hub* portuali di interesse nazionale e lo sviluppo degli scambi marittimi e delle attività dei porti.

Per coerenza nella trattazione appare opportuno trattare questo programma unitamente al programma 12 “Infrastrutture portuali ed aeroportuali”, che rientra nella missione 14, limitatamente agli aspetti riguardanti i porti.

Premesso che, con riferimento alle autorità portuali, alle criticità ad esse inerenti ed al ritardo dell'utilizzazione delle risorse, la Corte dei conti²³ si è espressa con sue indagini specifiche, nel corso degli incontri presso l'Amministrazione sono emerse varie difficoltà nella realizzazione delle opere programmate. Esse sarebbero originate, almeno in parte, dalla complessità delle norme che riguardano questo settore.

Secondo l'Amministrazione le maggiori cause delle difficoltà incontrate sono dovute: all'inesistenza di procedure di valutazione d'impatto ambientale (VIA) specifiche, che tengano conto della peculiarità del settore portuale; ai frequenti contenziosi riguardanti le gare di aggiudicazione, con il conseguente fermo dei lavori o con il loro avvio ritardato; al “tetto” imposto agli impegni di spesa degli enti pubblici (nella fattispecie delle autorità portuali) che avrebbe determinato ulteriori difficoltà nella programmazione, nell'ammodernamento e nella riqualificazione delle infrastrutture portuali; e, soprattutto, nella difficoltà di esercitare il potere di revoca in caso di prolungato, mancato, impiego da parte dell'autorità portuale dei fondi ad esse assegnate.

Ad avviso dell'Amministrazione la revoca, da parte del Mit, dei finanziamenti accordati alle autorità portuali in caso del loro mancato impiego, con la conseguente imposizione a queste di restituire i fondi assegnati, favorirebbe il finanziamento di altre opere per l'ammodernamento, l'ampliamento e la riqualificazione dei porti. Una nuova disciplina di questo settore, trova la sua collocazione in un recente disegno di legge all'esame del Parlamento per la riforma del sistema portuale, che partendo dalle nuove realtà emergenti a livello mondiale, soprattutto nell'Estremo Oriente, e dalle conseguenti modifiche dei traffici; esso prevede, anche, una riclassificazione dei porti ed una nuova normativa in materia di Autorità portuali e marittime, introducendo una

²² Versamento disposto dall'art. 2, comma 229, della legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008).

²³ V. Delibere della Sezione del controllo sugli enti: n. 87/2009/G, che ha riguardato 24 Autorità portuali; n. 19/2010/G (Autorità portuale di Napoli); n. 23/2010/G (Autorità portuali di Olbia, Golfo Aranci e Porto Torres); n. 26/2010/G (Autorità di Trapani).

diversa regolamentazione della concessione di banchine ed aree e nella riqualificazione delle aree portuali.

La questione della revoca, prima evocata, è stata, invece, affrontata dalla recente legge n. 73 del 2010 (di conversione del DL n. 40 del 2010)²⁴.

3. SISTEMI PORTUALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	3. Dip. trasporti	102,4	8.093,3	0,1	10,2	7.406,8	8.251,0	8.251,0	3.743,3	3.717,3	790,4	45,4%	100,0%
	2. Dip. infrastrutture	50.000,0	19.500,0	0,2	24,7	69.500,0	69.500,0	69.500,0	69.500,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
investimenti	3. Dip. trasporti	125.126,7	51.422,5	0,4	65,1	58.633,7	176.549,2	226.893,1	38.181,1	132.503,8	5.864,3	16,8%	128,5%
	Totale programma	175.229,2	79.015,8	0,7	100,0	135.540,4	254.300,3	304.644,1	111.424,3	136.221,2	6.654,8	36,6%	119,8%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Per questo programma, gestito anch'esso dai C.d.R. nn. 2 e 3, con netta prevalenza del n. 3, si rileva che la quasi totalità degli stanziamenti che ammontano a 79 milioni (113,3 milioni nel 2008) è destinata agli investimenti, 70,9 milioni (110 milioni nel 2008), con pagamenti per 111,4 milioni.

Questi ultimi costituiscono il 36,6 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa. Si rileva un anomalo coefficiente di realizzazione della massa spendibile pari al 119,8 per cento. Il fenomeno si è verificato a seguito di due successive integrazioni di cassa (la prima con la legge di assestamento e la seconda con DMT in attuazione della normativa sull'accelerazione dei pagamenti da parte delle Amministrazioni²⁵). Si segnala, altresì, un basso tasso di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali pari al 20,4 per cento.

2.4. Programma 4 "Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo"

Il programma, correlato con l'obiettivo strategico "Regolamentazione, gestione e monitoraggio dei livelli di sicurezza dei trasporti", prevede oltre alla regolamentazione e alla vigilanza anche lo sviluppo della navigazione aerea e del sistema aeroportuale in stretta connessione con gli organismi internazionali ed in particolare europei (Eurocontrol). Ad esso è correlato l'obiettivo strategico "Regolamentazione, gestione e monitoraggio dei livelli di sicurezza dei trasporti", a sua volta attuato con un obiettivo operativo, volto a controllare le realizzazioni in termini di *safety* e di *security* individuate nel Contratto di programma Stato-ENAC. In proposito va ricordato che con riferimento alla *security* con il d.m. del 21 luglio 2009 l'ENAC è stato indicato come autorità responsabile per il coordinamento dell'attuazione della normativa comunitaria in materia di sicurezza dell'aviazione civile. Analoga competenza è attribuita all'ENAC in materia di *safety* per il monitoraggio dell'attuazione delle raccomandazioni dell'A.N.S.V. e del recepimento della normativa ICAO. Quanto alla normativa dell'Unione europea va ricordato che è stata completata, con l'emanazione del d.lgs n. 66/09, il recepimento delle Direttive 2008/49 e 2006/93. La DG del Mit interessata ha svolto la sua vigilanza istituzionale, anche attraverso l'esame e l'approvazione dei bilanci dell'ENAC e dell'ENAV.

²⁴ Art. 8-bis: "I fondi statali trasferiti o assegnati alle Autorità portuali per la realizzazione di opere infrastrutturali, se non utilizzati entro il quinto anno dall'avvenuto trasferimento o assegnazione, possono essere revocati con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con conseguente obbligo, a carico delle Autorità interessate, di procedere alla restituzione dei fondi ad esse erogati e non utilizzati."

²⁵ DL 1° luglio 2009 n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009 n. 102.

Sono state esaminate le situazioni di alcuni aeroporti nazionali²⁶ ed è allo studio, anche in ambito Eurocontrol, un sistema di razionalizzazione del sistema aeroportuale italiano.

Il programma si caratterizza per il coordinamento e la supervisione delle attività internazionali, al fine di stabilire nuove normative ed accordi, nella c.d. fase “ascendente” (cioè della formazione della decisione), nonché le misure per l'applicazione delle norme e per le verifiche della sicurezza del trasporto aereo in quella “discendente”. Di particolare rilievo sono gli interventi per lo sviluppo dell'intero sistema aeroportuale.

4. SVILUPPO E SICUREZZA DEL TRASPORTO AEREO

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	3. Dip. trasporti	452,3	5.401,1	0,0	2,1	5.154,2	5.895,6	5.841,0	5.315,2	291,1	289,2	91,0%	99,1%
interventi		164.600,4	173.102,5	1,4	67,1	169.524,1	340.006,3	175.473,2	169.524,1	162.179,8	8.302,4	96,6%	51,6%
investimenti		68.255,2	79.482,0	0,7	30,8	79.489,3	147.737,2	86.249,8	86.236,0	61.501,2	0,0	100,0%	58,4%
Totale programma		233.307,9	257.985,6	2,1	100,0	254.167,6	493.639,0	267.564,0	261.075,3	223.972,2	8.591,6	97,6%	54,2%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Nel programma, su un totale di circa 258 milioni, prevalgono, come nello scorso esercizio, gli stanziamenti per gli interventi pari al 67,1 per cento del totale del programma, rispetto agli investimenti pari al 30,8 per cento. I pagamenti in conto competenza costituiscono il 52,7 degli impegni totali. Complessivamente i pagamenti sono pari al 97,6 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa con un notevole aumento rispetto allo scorso anno (66,4 per cento). Gli stanziamenti definitivi di cassa sono il 54,2 per cento della massa spendibile.

2.5. Programma 5 “Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario”

Il programma, gestito prevalentemente dalla D.G. per il trasporto ferroviario, nell'ambito della priorità n. 2, è attuato attraverso la realizzazione di due obiettivi strategici: “miglioramento dei livelli di sicurezza nella modalità del trasporto ferroviario” e “regolamentazione e monitoraggio dei servizi di trasporto” a loro volta articolati in obiettivi operativi.

Il settore della sicurezza del trasporto ferroviario, come si è già evidenziato nella precedente relazione, ha subito importanti modifiche con un nuovo assetto realizzato in attuazione del d.lgs. 162 del 10/08/2007, che a sua volta recepiva la direttiva comunitaria n. 2004/49. Il nuovo assetto ha comportato l'istituzione dell'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie (ANSF) e dell'Organismo investigativo (OI).

Con l'assegnazione delle risorse, l'Agenzia ha avviato la sua attività già nel giugno 2008 e l'ha proseguita nel corso del 2009. In quest'anno di riferimento è stato emanato il 10 giugno l'atto di indirizzo del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, che ha assegnato le priorità e gli obiettivi per l'Agenzia nel 2009 ed è stata predisposta la Convenzione tra Mit e ANSF sulle modalità di verifica dei risultati di gestione, di miglioramento dei servizi e d'informazione del Ministero sull'attività dell'Agenzia. Quest'ultima è stata impegnata in relazione al gravissimo incidente ferroviario a Viareggio nel giugno 2009, a seguito del quale sono state avviate azioni

²⁶ Con decreti interministeriali del 7 novembre 2009 n. 812 e n. 813 (C.d.c. 3411 e 3412/2009) e del 29 gennaio 2010 n. 65 (C.d.c. 207/2010) sono stati approvati i contratti di programma relativi alla gestione degli aeroporti di Napoli Capodichino, Galileo Galilei di Pisa e Brindisi con i quali sono stati definiti, ai sensi dell'art. 11 – *nonies*, comma 1, della legge 2 dicembre 2005, n. 248, i parametri tariffari programmati che individuano la variazione annuale massima dei corrispettivi dei servizi regolamentati per il periodo 2009-2012, necessaria a garantire la copertura dei costi sostenuti nel medesimo periodo e l'equa remunerazione del capitale investito.

mirate soprattutto per il trasporto delle merci pericolose, in ossequio ad una specifica normativa comunitaria.

Al Ministero competono importanti funzioni di vigilanza sull'Agenzia che è tenuta a presentare un rapporto sull'attività svolta, onde far fronte alle criticità del sistema ferroviario nazionale. L'apposita Direzione generale del Mit ha, a sua volta, presentato nell'ottobre 2009 un proprio rapporto informativo sull'evoluzione della sicurezza ferroviaria nazionale e sulle criticità esistenti, tra le quali emerge la manutenzione del parco rotabile e lo sviluppo di attrezzature con moderne tecnologie di sicurezza anche con riferimento alla marcia del treno.

Nel 2009 è continuata l'attuazione del c.d. "Terzo pacchetto ferroviario" comunitario, costituito dai due regolamenti n. 1370/07 e n. 1371/07 e dalle due direttive n. 2007/58 e 2007/59. In particolare, sotto il profilo normativo interno va ricordato che con l'emanazione della legge n. 88 del 7 luglio 2009 (Legge comunitaria 2008) è stata approvata la delega per l'attuazione delle due direttive prima citate, al fine di proseguire il processo di liberalizzazione del settore ferroviario. A completamento della normativa è stata approvata la legge n. 99 del 23 luglio 2009, che ha introdotto la licenza ferroviaria nazionale per i servizi passeggeri, nonché alcune norme per un ulteriore adeguamento alla direttiva 2007/58. Si tratta, peraltro, di una materia in continua evoluzione anche in sede europea, soprattutto per quanto riguarda le licenze di conduzione dei treni.

5. SVILUPPO E SICUREZZA DEL TRASPORTO FERROVIARIO

(migliaia di euro)

(migliaia di euro)													
Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2. Dip.infrastrutture	11.900,0	11.900,0	0,1	19,6	11.900,0	23.800,0	23.800,0	23.800,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
		142,1	3.454,3	0,0	5,7	3.379,0	3.631,9	3.630,1	3.458,3	180,9	-7,3	95,3%	100,0%
interventi	3. Dip. trasporti	18.208,6	306,5	0,0	0,5	306,4	18.515,0	18.515,0	18.271,8	243,2	0,1	98,7%	100,0%
investimenti		25.245,5	45.088,1	0,4	74,2	45.091,6	70.333,6	51.398,4	41.358,4	23.974,8	5.000,5	80,5%	73,1%
Totale programma		55.496,1	60.748,9	0,5	100,0	60.677,0	116.280,6	97.343,5	86.888,5	24.398,8	4.993,2	89,3%	83,7%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS.

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Nel programma 5, che registra uno stanziamento pari a 60,7 milioni (155,8 nel 2008), prevalgono gli investimenti che assorbono il 74,2 per cento del totale degli stanziamenti del programma, a differenza dell'anno precedente (24,1 per cento) nel quale invece prevalevano gli interventi (66,7 per cento). Per l'intero programma si può rilevare che l'80,4 per cento degli stanziamenti riguarda il Dipartimento per i trasporti. I pagamenti in conto competenza sono pari al 60,6 per cento degli impegni, mentre i pagamenti totali sono l'89,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa e questi ultimi l'83,7 per cento della massa spendibile, con un elevato coefficiente di realizzazione.

Esaminando più da vicino i capitoli del macroaggregato "investimenti" si rileva che il capitolo 7301 "Fondo per la contribuzione agli investimenti per lo sviluppo del trasporto merci per ferrovia, con particolare riferimento al trasporto combinato e di merci pericolose ed agli investimenti per le autostrade viaggianti" assorbe il 74,3 per cento del totale degli stanziamenti definitivi di competenza per il programma, con circa il 90 per cento dei pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa; questi ultimi sono il 70,3 per cento della massa spendibile.

Questi dati assumono una propria connotazione per un settore particolarmente delicato, soprattutto con riferimento al trasporto di merci pericolose.

Non può non essere rilevato che perdura anche quest'anno l'assenza di pagamenti relativi al capitolo 7142 "Fondo per la mobilità dei disabili", osservando peraltro che nell'esercizio 2009 il Fondo non ha ricevuto stanziamenti.

2.6. Programma 6 “Sviluppo della mobilità locale”

Il programma si inquadra nella priorità politica n. 2 ed è attuato con l’obiettivo strategico “miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari”, articolato in 3 obiettivi operativi. In merito al programma va detto che il 2009 è stato un anno di assestamento a seguito della riorganizzazione del Ministero e del passaggio delle competenze ad una diversa struttura che è l’attuale Direzione generale per il trasporto pubblico locale (TPL). La stessa Amministrazione ha riconosciuto che si è verificata una situazione di stallo nell’attuazione del programma, legata anche ai vincoli posti per l’accensione di mutui garantiti dallo Stato dall’art. 1, comma 512, della legge finanziaria 2007, nel rispetto del Patto di stabilità; le difficoltà sono state accresciute dalla mancata previsione di fondi nelle ultime leggi finanziarie.

Per un rilancio del programma è stato emanato il d.m. 930 del 19 novembre 2009, che ha trasformato il contributo statale in contributo diretto in quota capitale da corrispondere ai comuni in relazione allo stato di avanzamento dei lavori.

Anche prima della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione in questo settore è stato operato un decentramento delle attività in attuazione del d.lgs. n. 422/97. Da ultimo la legge n. 42 del 2009 contiene alcune disposizioni specifiche per il TPL, in particolare sotto il profilo dei costi con l’introduzione del criterio dei costi *standard*. Le Regioni oltre alla competenza su questa materia acquisiscono anche una piena autonomia finanziaria, mentre resta allo Stato la competenza specifica sulla sicurezza dei servizi. Quanto agli investimenti essi, a parte la “Legge obiettivo” per le opere strategiche e il Contratto di programma con RFI S.p.A., non sono stati oggetto di interventi incisivi. Sono in corso, nell’ambito del programma in esame, vari Accordi di programma tra il Mit e le Regioni, alle quali il Ministero versa su conti di tesoreria infruttiferi le risorse stanziare a copertura degli Accordi di programma.

Come emerge dalla Relazione sulla situazione economica del Paese - Anno 2009, un’attenzione particolare alla mobilità locale (peraltro legata ad una generale riqualificazione urbana) è stata prestata nell’Asse V “Città” nel quadro comunitario di sostegno 2000-2006, per il quale sono stati effettuati pagamenti per 107,1 milioni, proprio per infrastrutture dedicate a tal fine.

Vari interventi sono stati effettuati in materia di sicurezza rivolti ai gestori delle linee ferroviarie interconnesse alla rete nazionale. Dalle informazioni attinte presso l’Amministrazione è risultato che l’importo per l’attuazione di questi interventi ammonta a circa 168 milioni. Altri interventi riguardano il potenziamento e l’ammodernamento delle ferrovie esercenti i servizi previsti dal citato d.lgs. n. 422 del 1997. E’ proseguita nel 2009 l’attuazione degli interventi nel settore del trasporto rapido di massa²⁷, (avviati dalla legge n. 211 del 1992). L’ammontare complessivo degli investimenti risulta attualmente di circa 5.800 milioni, che, stando alle indicazioni raccolte, hanno attivato circa 10.000 milioni. Vanno, infine, menzionati gli interventi volti a favorire la mobilità “sostenibile” e l’utilizzazione del trasporto pubblico locale, al quale è stato dedicato nella finanziaria 2007 un Fondo specifico, rifinanziato dalla legge finanziaria 2008; a nuovi interventi per i trasporti rapidi di massa sono destinati 140 milioni.

²⁷ Su questo settore la Corte dei conti ha elaborato di recente una Relazione. V. Delibera n. 10/2010/G del 4 maggio 2010 - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

6. SVILUPPO DELLA MOBILITÀ LOCALE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	3. Dip. trasporti	593,6	12.951,9	0,1	0,7	11.881,6	13.631,5	13.493,3	11.995,0	448,8	1.187,7	88,9%	99,0%
interventi		501.054,6	459.349,9	3,8	24,9	457.990,8	960.404,5	811.349,9	505.938,8	334.224,3	120.241,4	62,4%	84,5%
investimenti		1.112.139,7	1.343.559,8	11,1	72,8	1.240.896,5	2.455.699,5	1.431.728,8	1.070.045,4	1.275.768,4	109.885,7	74,7%	58,3%
oneri c. di parte corrente		0,0	12.705,7	0,1	0,7	11.995,9	12.705,7	12.705,7	11.019,3	976,5	709,9	86,7%	100,0%
oneri c. di conto capitale		0,0	17.277,1	0,1	0,9	8.670,6	17.277,1	17.277,1	8.670,6	8.606,5	0,0	50,2%	100,0%
Totale programma		1.613.787,9	1.845.844,5	15,3	100,0	1.731.435,3	3.459.718,3	2.286.554,8	1.607.669,1	1.620.024,6	232.024,7	70,3%	66,1%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

D'altra parte il programma in esame conserva una posizione rilevante nella politica dei trasporti, come si evince dagli stanziamenti pari a 1,8 miliardi (come nel 2008) che costituiscono la percentuale più alta (15,3 per cento) dei programmi della missione gestiti dal Mit, superata solo dal programma n. 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto" (69,3 per cento) gestito dal Mef.

Si conferma anche quest'anno una criticità riguardante il capitolo 7256 "Fondi per favorire i processi di mobilità alternativa nei centri storici di città di particolare rilievo urbanistico e culturale già riconosciuti dall'UNESCO come patrimonio dell'umanità", le cui risorse sono state completamente azzerate. Pertanto, la realizzazione dei processi di mobilità alternativa appare compromessa.

A fronte dello stanziamento di 1,8 miliardi, i pagamenti costituiscono il 70,3 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (90,8 per cento nel 2008) e questi ultimi il 66 per cento rispetto alla massa spendibile (56,5 per cento nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 45,1 per cento degli impegni totali.

La percentuale di spesa per investimenti è pari al 72,8 per cento rispetto al 25 per cento circa degli interventi e riguarda in particolare i capitoli di seguito riportati.

Con riferimento al capitolo 7138 relativo all'aumento del capitale sociale delle Ferrovie della Calabria S.r.l., delle Ferrovie Appulo Lucane S.r.l., delle Ferrovie del sud-est S.r.l. non risultano stanziamenti.

Il capitolo 7141, relativo a contributi per capitale e interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui garantiti dallo Stato, che le Ferrovie in regime di concessione e in gestione commissariale governativa possono contrarre per la realizzazione degli investimenti, presenta pagamenti per 447,7 milioni pari al 94,6 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (367,7 milioni) che costituiscono il 65,9 per cento della massa spendibile (558 milioni).

Per il capitolo 7241 relativo a contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus e l'acquisto di altri mezzi di trasporto pubblico di persone, si registrano uno stanziamento pari a 282 milioni, pagamenti pari a 435 milioni rispetto a stanziamenti definitivi di cassa che ammontano a 258,4 milioni (con un coefficiente di realizzazione del 75,4 per cento della massa spendibile).

Nel capitolo 7254, interamente relativo a spese per investimenti e riguardante il fondo per la promozione e il sostegno allo sviluppo del trasporto pubblico locale, si evidenziano stanziamenti definitivi di competenza e di cassa rispettivamente per 130 milioni, cui non corrisponde, come per lo scorso esercizio, nessun pagamento. Suscita perplessità la mancanza di

pagamenti per un capitolo che dovrebbe promuovere la mobilità locale, sull'importanza della quale di recente si è espressa anche l'Unione Europea²⁸.

Il capitolo 7403, relativo al concorso dello Stato alla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata nelle aree urbane, presenta pagamenti (168,1 milioni) che costituiscono il 64,8 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (259,4 milioni). In questo capitolo si rileva che gli stanziamenti sono totalmente assorbiti dagli investimenti.

Per il capitolo 7404, anch'esso riguardante totalmente spese di investimento e relativo a contributi per capitale ed interessi destinati all'ammortamento dei mutui, va rilevato che a fronte di stanziamenti definitivi di cassa pari a 129,4 milioni sono stati effettuati pagamenti per circa 144,5 milioni con un'evidente eccedenza di spesa, relativa a ruoli di spesa fissa.

2.7. Programma 7, "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo"

Il programma non figura più nel documento della Ragioneria generale dello Stato "Missioni e programmi" essendo stato di recente sostituito dall'attuale programma 9; si rinvia, quindi alla trattazione di quest'ultimo. Peraltro, dai dati finanziari della Ragioneria emergono un esiguo stanziamento pari a 35 mila euro (61,6 per cento relativi a interventi) e pagamenti pari all'88 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa.

2.8. Programma 8 "Sostegno allo sviluppo del trasporto"

Il programma, gestito dal MEF, prevede contratti di servizio per trasferimenti correnti a FS S.p.A., ANAS S.p.A. ed ENAV S.p.A. nonché mutui per sistemi ferroviari, metropolitane, parcheggi e trasferimenti a Fincantieri e Credito navale. Nel suo ambito si inseriscono il Progetto Malpensa 2000 e l'Agenzia per la sicurezza del volo. Va, peraltro, rilevato che la gestione affidata direttamente al Mef non è coerente con la nuova classificazione del bilancio per missioni e programmi.

8. SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DEL TRASPORTO

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
interventi	3. Dip del tesoro	751.358,4	1.882.519,9	15,6	22,5	1.891.761,7	2.633.878,3	2.308.693,3	2.054.299,0	440.709,4	138.869,9	89,0%	87,7%
	4. Dip. della RGS	6.000,0	3.000,0	0,0	0,0	3.000,0	9.000,0	5.000,0	0,0	6.000,0	3.000,0	0,0%	55,6%
investimenti oneri c. di conto capitale	3. Dip del tesoro	3.466.185,4	5.509.735,8	45,5	65,7	5.659.735,8	8.975.921,2	6.922.351,2	5.985.391,4	2.972.643,6	17.886,1	86,5%	77,1%
		0,0	985.822,8	8,1	11,8	960.000,0	985.822,8	325.822,8	0,0	985.822,8	0,0	0,0%	33,1%
Totale programma		4.223.543,8	8.381.078,5	69,3	100,0	8.514.497,5	12.604.622,3	9.561.867,4	8.039.690,5	4.405.175,8	159.756,0	84,1%	75,9%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Il programma, che è gestito da due dipartimenti del Mef (Tesoro e RGS), presenta uno stanziamento di 8.381,1 miliardi che riguarda prevalentemente investimenti. Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 60 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali

²⁸ L'Amministrazione, in proposito, ha fatto presente che l'erogazione dei contributi a favore dei soggetti beneficiari è effettuata ai sensi dell'art. 32, comma 4, della legge n. 166/2002, previa stipula di apposita convenzione tra i medesimi soggetti ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La mancata erogazione dipende dal fatto che, ad oggi sono state stipulate solo 4 convenzioni (Regione Veneto, Regione Puglia, Provincia Autonoma di Bolzano, Regione Lombardia). La situazione è mutata nel corso del corrente esercizio, in quanto sono stati effettuati i dovuti trasferimenti di risorse.

costituiscono l'84,1 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa che sono pari al 75,9 per cento della massa spendibile.

Vanno rilevate le economie in particolare per il capitolo 1870 relativo a somme da erogare all'ANAS a titolo di corrispettivi dovuti per le attività ed i servizi resi, disciplinati dal Contratto di programma per 67,6 milioni in conto competenza; e per il capitolo 1890 per somme da erogare all'ENAV S.p.A. per il pagamento dei servizi resi in condizioni di non remunerazione diretta dei costi, in applicazione del contratto di servizio, per 48,4 milioni in conto residui.

2.9. Programma 9 “Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per le vie d'acqua interne”

Il programma è di nuova istituzione in sostituzione del programma 7 e si ricollega alla priorità politica 2.

Esso ha riguardo a tutto quanto attiene alla navigazione marittima e per via interna, ivi compresa la materia della sicurezza, ed alla promozione delle attività internazionali. Questo programma va visto in stretto rapporto con il programma n. 3 prima esaminato; la sua specificità rispetto al n. 3 riguarda le competenze residue dello Stato rispetto a quelle trasferite alle Regioni e, quindi, soprattutto i profili della sicurezza istituzionalmente appartenenti allo Stato. Rientra in questo programma la regolamentazione della nautica da diporto, disciplinata dal Codice approvato con la legge n. 171 del 2005. Esso prevede, con l'attuazione di un obiettivo operativo a ciò predisposto, il sostegno ai progetti innovativi nel settore delle costruzioni navali. Va segnalato che è in corso una “vertenza” con la Commissione europea in materia di aiuti di Stato, in relazione al regime agevolato introdotto dall'art. 2, commi 218-220, della legge finanziaria 2008. D'altra parte la cantieristica navale non può prescindere dalla normativa comunitaria; per tale motivo la DG del Mit interessata svolge un'attività di supporto nei confronti dei rappresentanti italiani in sede europea e nella fase c.d. “discendente” di attuazione delle norme comunitarie.

La realizzazione del programma è affidata al raggiungimento dell'obiettivo strategico “Regolamentazione e monitoraggio dei servizi di trasporto”, attuato attraverso due obiettivi operativi, per il cui perseguimento viene svolta l'attività di controllo dei flussi di cabotaggio marittimo di merci e passeggeri, anche attraverso un'attività di coordinamento dei dati provenienti dalle Autorità marittime periferiche e dalle Capitanerie di porto.

9. SVILUPPO E SICUREZZA DELLA NAVIGAZIONE E DEL TRASPORTO MARITTIMO E PER VIE D'ACQUA INTERNE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanzamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanzamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	3. Dip. trasporti	4.120,1	11.132,9	0,1	1,4	8.761,4	15.380,0	15.342,5	9.832,9	2.619,3	2.927,8	64,1%	99,8%
interventi		215.421,9	529.422,4	4,4	66,9	523.155,1	744.844,3	736.652,8	735.348,0	3.219,6	6.276,7	99,8%	98,9%
investimenti		111.040,0	250.335,9	2,1	31,7	251.981,2	361.375,9	286.009,1	211.298,2	87.077,6	63.000,2	73,9%	79,1%
Totale programma		330.582,1	790.891,2	6,5	100,0	783.897,7	1.121.600,2	1.038.004,4	956.479,1	92.916,5	72.204,7	92,1%	92,5%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Gli stanziamenti, che riguardano in prevalenza gli interventi, ammontano a 790,9 milioni (645,3 milioni nel 2008 ex programma 7). Si registrano pagamenti in conto competenza pari

all'89,3 per cento degli impegni totali. I pagamenti totali costituiscono il 92,1 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (88 per cento nel 2008), che sono pari al 92,5 per cento della massa spendibile (72,7 per cento nel 2008).

3. Missione 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica”

La missione si articola in otto programmi, in prevalenza affidati al Mit, che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori: “Sistemi ferroviari locali” (n. 4), “Sistemi idrici idraulici ed elettrici” (n. 5), “Opere pubbliche e infrastrutture” (n. 8), la cui attuazione è affidata al Mef; “Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture” (n. 9); “Edilizia statale e interventi speciali” (n. 10), “Sistemi stradali, autostradali e intermodali” (n. 11), “Infrastrutture portuali ed aeroportuali” (n. 12). Una collocazione specifica è assegnata alla trattazione del programma n. 3 “Opere strategiche”, che assume un carattere trasversale e che sostanzialmente si ricollega alla legge n. 443/2001 (Legge obiettivo), perché si riferisce a vari settori, rientranti anche nei diversi programmi.

Gli stanziamenti definitivi riferiti all'intera missione sono pari a 4,2 miliardi (3,4 miliardi nel 2008) e la massa spendibile è pari a 9,9 miliardi (8,7 miliardi nel 2008). Gli stanziamenti definitivi di cassa sono pari a 5,4 miliardi (3,7 miliardi nel 2008), i pagamenti totali 3,4 miliardi (2,3 miliardi nel 2008) e i residui finali 5,9 miliardi (5,4 miliardi nel 2008). Si segnala la percentuale di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali pari al 30,6 per cento. A fronte di un considerevole aumento delle altre voci finanziarie, si sottolinea il basso tasso di smaltimento dei residui (36,2 per cento). Inoltre, in termini percentuali risulta che i pagamenti pari al 63,5 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa presentano una flessione rispetto al 2008 (71,1 per cento); mentre il rapporto tra stanziamenti definitivi e massa spendibile pari al 53,6 per cento è migliorato rispetto allo scorso esercizio (43 per cento).

3.1. Programma 3 “Opere strategiche”

Il programma, che realizza la priorità politica n. 1, attuata con due obiettivi, come è stato illustrato nelle precedenti Relazioni, in gran parte si riassume nel programma infrastrutture strategiche (PIS), approvato nella delibera CIPE del 21.12.2001 n. 121, in attuazione della c.d. Legge obiettivo n. 443/2001.

Il programma in questi anni ha subito numerose modifiche ed integrazioni, delle quali si è dato conto nella precedente relazione. E' peraltro opportuno ricordare alcune fasi di questo processo di programmazione, che riguardavano, in particolare, le più importanti delibere CIPE. Tra queste vanno menzionate le delibere: n. 130 del 2006, che aveva rideterminato in aumento il costo delle opere da 125,9 miliardi del 2001 a 173,4 miliardi; n. 69 del 2008, che, esprimendo parere positivo sull'Allegato Infrastrutture al Dpef 2009/2013, richiedeva al Mit un aggiornamento sui costi e le coperture delle opere inserite nel programma e sullo sviluppo delle iniziative comunitarie con particolare riferimento alle RTE (TEN-T). A seguito del nuovo quadro trasmesso dal Mit era stato ulteriormente aggiornato il programma, in merito al quale nel marzo del 2009 il CIPE aveva elaborato la “Relazione sullo stato di attuazione del programma di infrastrutture strategiche”, che indicava anche alcune carenze e criticità ed elencava le sole opere (numero 164) approvate (“perimetro delle opere CIPE”) pari a 116,8 miliardi (66,9 miliardi di disponibilità). Con il Dpef 2010-2013 del luglio 2009 il costo delle opere strategiche indicato era pari a 174,2 miliardi con una disponibilità di 76,1 miliardi.

Con la delibera del 26 giugno 2009 (n. 51) il CIPE su proposta del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ha preso 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 Sud²⁹.

Con la successiva delibera del 15 luglio 2009 (n. 52) il CIPE ha approvato alcune modifiche al “quadro di dettaglio” allegato alla delibera CIPE n. 51 ed ha preso atto dei contenuti dell'Allegato Infrastrutture al Dpef 2010-2013.

²⁹ In realtà nella delibera CIPE n. 51 figura un ammontare inferiore di 475 milioni, in quanto questo stanziamento (per il Gruppo Fs 460 milioni e per le Fiere 15 milioni) non rientrava nelle competenze del CIPE.

Anche questo programma, come in linea generale gli interventi infrastrutturali, è suscettibile di modifiche a seguito dell'entrata in vigore del DL del 31 maggio 2010. L'art. 46 stabilisce, infatti, che siano revocati e devoluti ad altro scopo e/o beneficiario i mutui accesi con la Cassa depositi e prestiti (Cdp) entro il 31 dicembre 2006, interamente non erogati ai soggetti beneficiari alla data di entrata in vigore di questo decreto legge e a fronte dei quali alla stessa data non siano stati aggiudicati i contratti di appalto di lavori relativi agli interventi finanziati³⁰. Il CIPE su proposta del Mef di concerto con il Mit stabilisce, compatibilmente con gli equilibri di finanza pubblica, la destinazione delle risorse al fine di proseguire la realizzazione del programma di infrastrutture strategiche di cui alla Legge obiettivo, assegnando una priorità al finanziamento del Mo.S.E. nel limite massimo di 400 milioni.

A seguito degli ulteriori aggiornamenti del programma, anche alla luce delle informazioni e documentazioni fornite dall'Amministrazione, si possono formulare alcune considerazioni. Pur con qualche lieve miglioramento rispetto all'esercizio precedente, non si può non rilevare che lo stato di avanzamento delle opere rientranti nel c.d. "perimetro CIPE" (il cui valore aggiornato è di 118,5 miliardi) non ha subito sostanziali modifiche rispetto all'anno precedente (Tavola 1); lo stato avanzamento dei lavori si attesta al 10,88 per cento pari a 12,9 miliardi (contro il 9,27 per cento, equivalente a 10,8 miliardi, del 2008). Alla luce dei dati riportati non si può non ribadire quanto già enunciato nella relazione dello scorso anno circa la perplessità sulla previsione, contenuta nei documenti programmatici di concludere le opere in questione entro il 2013. Va rilevato che in merito al Ponte sullo Stretto di Messina, nell'ultimo Dpef è evidenziato un costo di 6,1 miliardi, parzialmente coperto da finanziamenti pubblici per 1,6 miliardi; da informazioni assunte presso l'Amministrazione è emerso che la parte restante di finanziamento sarà assicurata da fondi privati³¹.

Se invece si considerano tutte le opere strategiche (n. 429) della delibera n. 130/2006 il valore complessivo aggiornato è di 219.358,20 milioni (Tavola 2), con una disponibilità di finanziamenti di 84.535,44 milioni, con un fabbisogno finanziario del 61,46 per cento (134,8 miliardi – Tavola 4) e uno stato di avanzamento lavori del 5,93 per cento (13 miliardi – Tavola 5).

Passando all'analisi per settore di intervento (Tavola 3) si rileva, ancora una volta, una prevalenza dei corridoi stradali (48,44 per cento) rispetto ai corridoi ferroviari (34,21 per cento) e metropolitane (8,16 per cento); risultano, molto ridotti gli interventi nei settori: dell'edilizia (0,68 per cento) dell'energia (0,76 per cento) e degli schemi idrici (1,11 per cento). Ciò appare in contro tendenza rispetto agli obiettivi programmatici del Governo che ha manifestato l'esigenza di un potenziamento del trasporto su ferro rispetto a quello su gomma ed ha sottolineato l'importanza dell'edilizia, ai fini dello sviluppo economico, e del riassetto del settore idrico.

Analogamente si può osservare (tavola 4), che rispetto agli interventi volti ad accentuare l'impegno per le regioni meridionali si rileva un'incidenza del costo delle opere sul valore totale che, per il Sud si attesta al 35,12 per cento, per il Nord al 46,56 per cento, per il Centro al 17,83 per cento; mentre le risorse necessarie rapportate al costo sono per il Sud 63,8 per cento, per il Nord 63,75 per cento, per il Centro ammontano al 52,56 per cento. Per quanto riguarda i settori di intervento per aree geografiche si evidenzia una prevalenza degli interventi nel settore ferroviario molto maggiore al Nord (56,8 miliardi rispetto al Sud 12,9 miliardi), mentre prevalgono al Sud quelli per i corridoi stradali (48,1 miliardi contro i 30,1 miliardi del Nord). D'altra parte per gli stessi corridoi stradali mentre nel Sud vi è una copertura del costo complessivo del 36,28 per cento, al Nord si registra il 70,04 per cento.

Se si esamina lo stato attuativo dei progetti per "completato" e "lavori in corso" (Tabella 6) per aree geografiche, si riscontra, invece, una prevalenza degli interventi nel Sud (12 miliardi

³⁰ Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono individuati i mutui indicati nel testo da revocare.

³¹ Da rilevare peraltro che nella ricognizione CIPE del 6/03/2009 (allegato delibera n. 10) figurava un finanziamento da privati pari a circa 4,7 miliardi.

di euro) rispetto al Nord (8,6 miliardi). Tale situazione si inverte peraltro se si considerano le restanti fasi attuative.

Quanto alle fonti di finanziamento (Tavola 7) quelle statali sono il 50,29 per cento (di cui 20,64 da Legge obiettivo), comunitarie 4,38 per cento, enti locali 6,76 per cento e private 38,56 per cento.

3. OPERE STRATEGICHE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	1. Gabinetto	2.596,0	4.523,1	0,1	9,3	4.447,4	7.119,1	7.119,1	5.144,2	1.880,8	94,1	72,3%	100,0%
oneri c.di conto capitale	2. Dip. infrastrutture	1.499.966,6	1.392.430,3	32,8	99,7	1.334.853,5	2.892.396,9	1.342.430,3	946.775,3	1.825.976,8	119.644,8	70,5%	46,4%
Totale programma		1.502.562,6	1.396.953,4	32,9	100,0	1.339.300,9	2.899.516,0	1.349.549,4	951.919,5	1.827.857,6	119.738,9	70,5%	46,5%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Il programma 3 assorbe la percentuale più alta di stanziamenti definitivi (32,9 per cento, 35,4 per cento nel 2008) sul totale della missione. Si tratta, d'altra parte, di un programma che è centrale per l'importanza degli interventi in esso compresi e per quel carattere di trasversalità di cui si è sopra fatto cenno. La quasi totalità degli stanziamenti (99,7 per cento) è destinata al capitolo 7060 "Fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale nonché di opere di captazione e di adduzione di risorse idriche." Si segnala la percentuale di pagamenti in conto competenza su impegni totali pari al 34,6 per cento.

I pagamenti totali sono il 70,5 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (58,4 per cento nel 2008) che costituiscono il 46,5 per cento della massa spendibile (52,7 nel 2008). Si registra un elevato tasso di economie pari a 119,7³². Questi dati evidenziano criticità nella realizzazione di questo programma, come in parte, già evidenziato dal CIPE nella citata Relazione del marzo 2009.

3.2. Programma 4 "Sistemi ferroviari locali"

Il programma attiene al Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture e Rete ferroviaria italiana (RFI) S.p.A.³³

Il Contratto ha ad oggetto la disciplina dei rapporti tra lo Stato e la società Gestore dell'infrastruttura ferroviaria locale e nazionale con riguardo: a) alla realizzazione degli investimenti per l'infrastruttura ferroviaria, alla manutenzione straordinaria ed al rinnovo dell'infrastruttura medesima, nonché all'adozione di tutte le misure, gli interventi, le attività e le opere ai fini del miglioramento della qualità dei servizi, dello sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria e del rispetto dei livelli di sicurezza compatibili con l'evoluzione tecnologica; b) alle modalità di finanziamento delle suddette attività allo scopo di individuare i mezzi disponibili per il raggiungimento degli obiettivi sopra indicati.

³² L'Amministrazione, ha motivato questo fenomeno osservando che i pagamenti effettuati secondo i rispettivi piani di ammortamento dei mutui risentono del fatto che la maggior parte dei mutui stessi sono erogati a stato di avanzamento lavori, rispettando i crono programmi dell'andamento dei lavori. Le economie in c/RS al 95 per cento sono da considerarsi perenti agli effetti amministrativi.

³³ I rapporti tra la Rete ferroviaria italiana (RFI S.p.A.) e lo Stato sono disciplinati da un atto di concessione e da un Contratto di programma (ai sensi del decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188, di attuazione della direttiva 2001/12/CE, della direttiva 2001/13/CE e della direttiva 2001/14/CE in materia ferroviaria). RFI S.p.A., a seguito della scissione parziale di FS S.p.A., è subentrata a tutti gli effetti a FS S.p.A. medesima nei rapporti in essere per quanto riguarda l'atto di concessione ed il Contratto di programma. RFI S.p.A. opera, quindi, in regime di concessione, rilasciata per la durata di 60 anni dal Ministro dei trasporti e della navigazione con decreto n. 138T del 31 ottobre 2000 e successive modifiche e integrazioni.

Il 13 maggio 2010 il CIPE ha approvato l'aggiornamento 2009³⁴ del Contratto di programma 2007-2011³⁵. Devono, inoltre, essere stipulati: il contratto di servizio 2009-2014 trasporto passeggeri a media lunga percorrenza; il contratto di servizio per il trasporto merci; il Contratto di programma (parte servizi-sicurezza)³⁶.

L'art. 3, comma 2, del contratto stabilisce che “a decorrere dall'anno 2008, entro il mese di gennaio di ciascun anno, le parti definiscono l'eventuale modificazione dei contenuti delle Tabelle e delle Tavole allegate al presente contratto”, riguardanti le opere in corso (Tabella A); le opere prioritarie da avviare (Tabella B); le altre opere da realizzare (Tabella C); le opere previste a completamento del piano (Tabella D); i programmi di investimento già oggetto dei precedenti contratti di programma per i quali non occorre alcuna ulteriore risorsa finanziaria (Tabella E), “anche per tenere conto delle ulteriori risorse finanziarie rese disponibili dalla legge finanziaria, e dalle leggi ad essa collegate per l'anno in corso”.

La tempestività è da correlare ad una corretta programmazione degli interventi anche sul piano dei finanziamenti delle opere da realizzare³⁷.

La mancata sottoscrizione degli aggiornamenti annuali³⁸ ostacola oltremisura una tanto attesa, quanto auspicata³⁹ ridefinizione dei rapporti tra lo Stato e RFI S.p.A., avuto riguardo sia alla determinazione degli oneri e dei finanziamenti pubblici; sia all'indicazione dei servizi e dei corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica, impedendo di fatto una “ragionevole” rimodulazione degli interventi da realizzare sulla base dei finanziamenti disponibili.

La situazione è tanto più grave, ove si consideri che già nel 2007, all'indomani della stipula del Contratto di programma, i Ministeri vigilanti (Mjt e Mef) in una nota congiunta⁴⁰ si sono impegnati – anche tenuto conto di quanto indicato dal CIPE con delibera n. 63 del 20 luglio 2007⁴¹ – ad assicurare continuità nell'attività di manutenzione straordinaria, tenendo indenne il Gestore dagli effetti di future decisioni dello Stato di de-finanziare, di ridurre i flussi

³⁴ Tra le principali opere si segnalano l'AV-AC Milano-Genova, l'AV-AC Treviglio-Brescia e il Tunnel del Brennero.

³⁵ Con Contratto di programma 2007-2011, sottoscritto tra le parti in data 31 ottobre 2007 (previo parere favorevole del CIPE - delibera n. 63/07), registrato alla Corte dei conti il 28 dicembre 2007, Reg. 9, fog. 362 sono stati individuati gli investimenti necessari all'infrastruttura ferroviaria e le relative modalità di finanziamento. Con separato contratto devono essere indicati i servizi e i corrispettivi economici che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica.

³⁶ Sono stati invece stipulati fra Trenitalia e le Regioni n. 11 contratti relativi ai servizi ferroviari di trasporto regionale di competenza delle Regioni a statuto ordinario che consentono di versare la quota parte di euro 430 milioni, relativi all'anno 2009, stanziati sul capitolo 1540 ai sensi del decreto legge n. 207/2008 (art. 25), convertito dalla legge n.14/2009. Per i servizi di trasporto regionale delle Regioni a statuto speciale il Ministero infrastrutture deve definire preliminarmente se stipulare un solo contratto "nazionale" o un contratto con ciascuna Regione a statuto speciale.

³⁷ Nelle more della stipula dell'“Aggiornamento 2009” del Contratto di programma 2007/2011 (parte investimenti) sono stati sospesi i trasferimenti a carico del capitolo di spesa 7122 in attesa della necessaria rimodulazione dell'ammontare da versare alla Società nell'anno 2010 sulla base degli investimenti effettuati nel 2009 (contabilizzazioni) e di quelli previsti nel corrente esercizio. Ciò al fine di allineare i versamenti da parte dello Stato alle effettive esigenze di spesa della Rete Ferroviaria Italiana.

³⁸ Con decreto ministeriale del 18 marzo 2008 - registrato alla Corte dei conti il 24 aprile 2008, Reg. 4, fog. n. 218 - è stato approvato, l'aggiornamento 2008 del Contratto – Parte investimenti - previo parere favorevole del CIPE (delibera n. 6/08) e delle competenti Commissioni parlamentari.

³⁹ V. Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2008 Vol. II, pag. 673; Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato S.p.A. per gli esercizi 2007 e 2008, approvata con Determinazione della Sezione enti n. 56 del 3 agosto 2009; Relazione sul controllo di Ferrovie dello Stato S.p.A. esercizi 2005-2006, approvata con Determinazione della Sezione enti n. 40 del 14 maggio 2008, pag. 9 e segg.; Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di RFI S.p.A. sull'esercizio 2007, approvata con Determinazione della Sezione enti n. 44 del 9 luglio 2009; delibera n. 11/209/G, contenente la “Relazione sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello Stato che presentano elementi di criticità; Relazione della Corte dei conti sulle “Risultanze del controllo sulla gestione dei debiti accollati al bilancio dello Stato contratti da FF.SS., RFI, TAV e ISPA per infrastrutture ferroviarie e per la realizzazione del sistema Alta velocità”, approvata con delibera n. 25/2008/G.

⁴⁰ Nota n. 14072 del 30 ottobre 2007.

⁴¹ Con la quale il CIPE ha espresso parere favorevole sullo schema di Contratto di programma 2007-2011 – Parte investimenti tra il Ministero delle infrastrutture e Rete ferroviaria italiana S.p.A, con l'indicazione che le postazioni finanziarie relative al fabbisogno di competenza per gli anni 2009, 2010 e 2011 – in origine in tabella A degli allegati al contratto – venissero spostate in tabella B.

finanziari ovvero sospendere gli investimenti oggetto del contratto nell'arco di vigenza dello stesso, con aggiornamenti anche infrannuali.

La mancata sottoscrizione dell'aggiornamento del contratto impedisce una seria programmazione degli interventi di settore; ritarda le procedure di approvazione delle opere da realizzare e gli interventi di adeguamento delle infrastrutture ferroviarie; impedisce un corretto esercizio dell'attività di vigilanza e di monitoraggio sull'attuazione dei programmi infrastrutturali di settore, vanificando gli obiettivi posti nella direttiva annuale ministeriale⁴².

Il de-finanziamento per 3.669 milioni è stato disposto dai più recenti interventi normativi e da variazioni in diminuzione⁴³.

In correlazione a tale imponente riduzione di fondi, si è resa necessaria tanto una riprogrammazione delle risorse residue, quanto una ricerca di ulteriori fonti finanziarie.

Attingendo principalmente ai fondi dell'Unione Europea, sono stati reperiti circa 1.415 milioni, utilizzati per compensare, almeno parzialmente, le riduzioni operate. Detto importo è stato ottenuto da fondi TEN⁴⁴; fondi PON-T/FESR⁴⁵; e da fondi di altri Enti finanziatori⁴⁶.

In sede di copertura del de-finanziamento, rimasto particolarmente elevato (pari a circa 2.254 milioni), sono state reperite più consistenti risorse mediante una variazione in aumento per un importo complessivo pari a 2.347 milioni assegnati dal CIPE, con varie delibere da marzo a novembre 2009. Tale complessivo importo è finalizzato a finanziare, tra l'altro, specifici interventi ritenuti prioritari, attingendo ai fondi della Legge obiettivo nonché ai FAS⁴⁷.

Inoltre, il DL n. 39 del 28 aprile 2009⁴⁸ all'art. 4, comma 3, ha destinato, nell'ambito dell'aggiornamento, per l'anno 2009, del Contratto di programma, fino a 100 milioni di euro per la realizzazione di interventi sulle reti ferroviarie, funzionali alla ricostruzione, nei territori della regione Abruzzo colpiti dagli eventi sismici del 6 aprile 2009.

Grazie a tali risorse, si è proceduto alla rimodulazione degli interventi, così da consentire il rispetto degli obblighi di legge e delle attività di manutenzione straordinaria.

Nonostante tali apporti finanziari non si è, tuttavia, pervenuti all'aggiornamento del contratto, tenuto conto dell'esiguità delle risorse assegnate rispetto al valore complessivo degli investimenti da finanziare per lotti funzionali.

Con l'art. 2, comma 232 e segg., della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), il legislatore ha innovato il sistema, consentendo al CIPE – per progetti prioritari individuati da un dPCM – di autorizzare l'avvio degli stessi per lotti costruttivi, ancorché “*non funzionali*”, a condizione che - alla data dell'autorizzazione del primo lotto – sia assicurata la copertura finanziaria per almeno il 20 per cento del costo complessivo dell'opera.

In casi di particolare interesse strategico, lo stesso art. 2, al comma 233, consente l'utilizzo di tale procedura - semplificata - anche in caso di copertura finanziaria pari ad almeno

⁴² V. Scheda 1.A1.6 della direttiva generale per il 2009.

⁴³ Per un importo pari a 3.561 milioni ex DL n. 112/2008 (convertito dalla legge n. 133/2008); a 32 milioni sulle risorse stanziare per la rete convenzionale sul capitolo 7122, conseguente all'emanazione del dPCM dell'11 settembre 2008; a 8 milioni sulle risorse stanziare per la rete AV/AV sul capitolo 7124, conseguente all'emanazione del dPCM dell'11 settembre 2008; a 25 milioni ex DL n. 180/2008 (convertito dalla legge n. 1/2009) giusta Delibera CIPE n. 10 del 06.03.2009 che ha destinato risorse finanziarie alle università statali; a 50 milioni accantonati e resi indisponibili ai sensi dell'art. 1, comma 507, della legge finanziaria per il 2007 e portati in riduzione dalle dotazioni del bilancio dello Stato.

⁴⁴ Programma 2001-2006, pari a 91,6 milioni, di cui 68,5 milioni vincolati su progetti specifici; Programma 2007-2013 e *recovery plan*, pari a 937 milioni, di cui 853,9 milioni vincolati su progetti specifici.

⁴⁵ Programma 2000-2006, pari a circa 57,3 milioni, di cui 7,7 milioni vincolati su progetti specifici; programma 2007-2013, pari a 20 milioni vincolati su progetto specifico.

⁴⁶ pari a 309,3 milioni, di cui 270,8 milioni vincolati su progetti specifici.

⁴⁷ Nelle seguenti misure: 1.317 milioni dai fondi della Legge obiettivo, di cui alle delibere CIPE del 6 marzo e del 26 giugno 2009; 570 milioni dai fondi FAS, di cui alle delibere CIPE del 6 marzo, del 26 giugno e del 22 settembre 2009; 460 milioni dai fondi FAS stanziati dal DL n. 185/2008, convertito dalla legge n. 1/2009, e assegnati alla RFI ai sensi del decreto interministeriale Mit/Mef n. 59274 del 22 luglio 2009.

⁴⁸ Convertito dalla legge n. 77/2009.

il 10 per cento del costo complessivo dell'opera, lasciando ad un d.m. integrativo l'individuazione di tali opere⁴⁹.

La tematica era stata, peraltro, oggetto di deliberazioni della Corte dei conti⁵⁰ secondo cui le delibere CIPE autorizzative di opere risultavano, a volte, prive della copertura finanziaria.

In base a tali nuove disposizioni di legge il CIPE, nell'autorizzare il primo lotto costruttivo, assume l'impegno programmatico di finanziare l'intera opera ovvero di corrispondere l'intero contributo finanziato e successivamente, di assegnare le risorse che si rendono disponibili in favore dei progetti ritenuti prioritari, allo scopo di finanziare i successivi lotti costruttivi fino al completamento delle opere, tenuto conto del crono programma⁵¹.

Da quanto emerso nei contatti con l'Amministrazione in via istruttoria, la stipula dell'aggiornamento del Contratto di programma – Parte investimenti - 2009 potrà avvenire solo dopo l'adozione del dPCM e del successivo d.m. integrativo. Nelle more della sottoscrizione dell'aggiornamento del Contratto di programma 2009 e al fine di assicurare la continuità degli interventi di manutenzione straordinaria, RFI ha chiesto al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti⁵² l'autorizzazione ad attivare la quota dei finanziamenti disponibili a legislazione vigente destinati all'annualità 2009 del piano quinquennale della manutenzione straordinaria, pari a 660 milioni. Sempre la legge finanziaria per il 2010⁵³ ha, inoltre, confermato - in Tabella F - gli stanziamenti di cassa previsti a legislazione vigente per gli anni 2010 e 2011, pari rispettivamente a 2.385 e 2.318 milioni e a 6.907,6 per gli anni 2012 e successivi sul capitolo 7122, 600 milioni per gli anni 2010 e 2011 e 5.900 milioni per gli anni 2012 e successivi sul capitolo 7124.

Con apposito protocollo in corso di stipula tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, il Mit e RFI S.p.A. il Contratto di programma – Parte investimenti - dovrà essere inserito nel Sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) istituito presso il CIPE, ai sensi della legge n. 144/99, con l'individuazione degli interventi sui quali avviare la sperimentazione al cui termine tutti gli investimenti verranno monitorati dal MIP.

4. SISTEMI FERROVIARI LOCALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanzamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanzamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
investimenti	2. Dip. infrastrutture	31.061,3	29.366,4	0,7	19,5	39.366,4	60.427,7	42.867,4	38.497,9	21.929,8	0,0	89,8%	70,9%
oneri c.di conto capitale	2. Dip. infrastrutture	0,0	120.847,2	2,8	80,5	120.847,2	120.847,2	120.847,2	37.803,4	83.043,8	0,0	31,3%	100,0%
Totale programma		31.061,3	150.213,6	3,5	100,0	160.213,6	181.274,9	163.714,6	76.301,3	104.973,5	0,0	46,6%	90,3%

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui. (2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

⁴⁹ In sede di prima applicazione il ricorso a tale procedura ulteriormente semplificata dovrebbe riguardare il Progetto AV/AC Terzo Valico dei Giovi.

⁵⁰ V. Sez. controllo preventivo Stato, Delibera n. 19/2008/P, avente ad oggetto "Delibere CIPE - Programma delle infrastrutture. Approvazione progetto preliminare quadruplicamento linea Verona - Fortezza"; idem, Delibera n. 18/2008/P, avente ad oggetto "Delibere CIPE - Programma delle infrastrutture strategiche. Sistemazione del nodo AV/AC di Verona".

⁵¹ Il richiamato art 2 stabilisce, altresì, che il progetto definitivo dell'opera completa deve essere accompagnato da una relazione che indichi le fasi di realizzazione dell'intera opera per lotti costruttivi, il crono programma dei lavori per ciascuno dei lotti e i connessi fabbisogni finanziari annuali; l'autorizzazione dei lavori per i lotti costruttivi successivi al primo lotto deve essere accompagnata da un aggiornamento di tutti gli elementi della medesima relazione; il contraente generale o l'affidatario dei lavori deve assumere l'impegno di rinunciare a qualunque pretesa risarcitoria, eventualmente sorta in relazione alle opere individuate con i decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, nonché a qualunque pretesa anche futura connessa all'eventuale mancato o ritardato finanziamento dell'intera opera o di lotti successivi; dalle determinazioni assunte dal CIPE non devono in ogni caso derivare nuovi obblighi contrattuali nei confronti di terzi a carico del soggetto aggiudicatore dell'opera per i quali non sussista l'integrale copertura finanziaria. Il Documento di programmazione economico-finanziaria - Allegato Infrastrutture dà, inoltre, distinta evidenza di tali interventi, per il completamento dei quali il CIPE assegna le risorse.

⁵² Con nota AD\A0011\P\0001310 del 23 dicembre 2009.

⁵³ Non ha recato risorse aggiuntive per competenza in Tabella D.

Gli stanziamenti definitivi di competenza assegnati al programma ammontano a 150,3 milioni (72,8 milioni nel 2008). Si rileva una percentuale ridotta di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa (46,6 per cento) ma comunque superiore a quella dell'esercizio precedente (25,7 per cento). Al contrario si registra un elevato coefficiente di realizzazione, 90,1 per cento, degli stanziamenti definitivi di cassa sulla massa spendibile (86,2 per cento nel 2008).

3.3. Programma 5 "Sistemi idrici, idraulici ed elettrici"

Il programma attua la priorità politica n. 1, attraverso la realizzazione di 5 obiettivi operativi.

Nella sua attuazione la DG del Dipartimento infrastrutture del Mit per le dighe e le infrastrutture idriche ed elettriche, oltre all'approvazione dei progetti delle grandi dighe e alla vigilanza sulla costruzione di nuove dighe (per i profili della sicurezza sismica ed idraulica) provvede anche all'approvazione di progetti di opere di derivazione dei serbatoi e di adduzione all'utilizzazione (comprese le condotte forzate).

Si tratta di un settore di vitale importanza, che attraversa una fase molto delicata. La DG interessata, di recente istituzione, dopo l'assorbimento nel 2007 del soppresso Registro italiano dighe, nel 2009 è riuscita a svolgere, a causa delle carenze di personale, solo il 78,6 per cento delle visite ispettive alle dighe; inoltre, ha finanziato 7 interventi per opere idriche, per un ammontare di circa 12 milioni e ne ha approvati altri 5.

Da segnalare che per la gestione delle attività connesse al DL n. 79/2004 è intervenuta un'ordinanza della protezione civile, che ha previsto la nomina di un Commissario straordinario, il quale ha avviato l'attività di ricognizione di alcune dighe interessate da detta normativa. In materia la legge n. 139 del 2004 (di conversione del DL n.79/04) ha previsto la possibilità, "nei casi in cui sussistano le condizioni per la dichiarazione dello stato di emergenza", di adozione di ordinanze e di nomina di uno o più commissari "delegati".

5. SISTEMI IDRICI, IDRAULICI ED ELETTRICI.

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2. Dip. infrastrutture	1.949,9	21.821,4	0,5	17,4	14.186,7	23.848,4	22.158,0	10.638,1	6.062,3	7.148,0	48,0%	92,9%
interventi	2. Dip. infrastrutture	5.014,3	3.596,8	0,1	2,9	3.596,82	8.611,1	5.496,8	5.404,1	3.207,0	0,0	98,3%	63,8%
investimenti	2. Dip. infrastrutture	41.059,7	100.265,9	2,4	79,8	248.426,3	294.920,8	184.622,62	39.630,1	255.217,0	73,8	21,5%	62,6%
oneri c.di conto capitale	3. Dip. trasporti	173,6	0,0	0,0	0,0	0,0	173,6	207,6	59,5	114,2	0,0	28,6%	119,6%
Totale programma		48.197,6	125.684,1	3,0	100,0	266.209,8	327.554,0	212.485,1	55.731,8	264.600,4	7.221,8	26,2%	64,9%

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Gli stanziamenti per il programma in esame ammontano a 125,7 milioni (201,3 milioni nel 2008), circa il 3 per cento dell'intera missione. Particolarmente basse sono le percentuali di pagamenti in conto competenza sugli impegni totali (11 per cento) e la percentuale dei pagamenti totali (26,2 per cento, 79,9 per cento nel 2008) rispetto agli stanziamenti definitivi di cassa, che invece costituiscono il 64,9 per cento della massa spendibile (85,6 per cento nel 2008). Si segnala che gli stanziamenti definitivi di cassa relativi al Dipartimento per i trasporti (207,6 milioni) sono superiori alla massa spendibile pari a 173,6 milioni riguardanti oneri comuni di conto capitale, che peraltro riguardano solo residui non essendoci stati stanziamenti di competenza. Il capitolo interessato è il 7551 "Somme occorrenti per il pagamento dei residui passivi perenti di spese in conto capitale per i quali risulta soppresso il capitolo di provenienza". In realtà i pagamenti effettuati sono solo 59,5 milioni e i residui finali sono circa 114 milioni. Il fenomeno si è verificato a seguito di due successive integrazioni di cassa (la prima con la legge

di assestamento e la seconda con DMT in attuazione della normativa sull'accelerazione dei pagamenti da parte delle amministrazioni).

3.4. Programma 8 "Opere pubbliche e infrastrutture"

Il programma, gestito dal Mef, riguarda contratti per trasferimenti correnti a vari soggetti, tra i quali il gruppo FS S.p.A., l'ANAS S.p.A. e ENAV S.p.A., mutui per sistemi ferroviari passanti, metropolitane e parcheggi, nonché il Progetto Malpensa 2000. Sono previsti anche trasferimenti a Fincantieri e credito navale e all'Agenzia per la sicurezza del volo.

8. OPERE PUBBLICHE E INFRASTRUTTURE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanzamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanzamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
investimenti	4. Dip. della RGS	1.677.345,9	1.181.132,8	27,8	100,0	880.989,8	2.858.478,8	1.181.132,8	845.066,4	2.013.269,4	143,0	71,5%	41,3%
Totale programma		1.677.345,9	1.181.132,8	27,8	100,0	880.989,8	2.858.478,8	1.181.132,8	845.066,4	2.013.269,4	143,0	71,5%	41,3%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Il programma presenta stanziamenti relativi ad investimenti per 1.181,1 milioni (792 nel 2008) che costituiscono in 27,8 per cento dell'intera missione. I pagamenti in conto competenza sono pari allo 0,8 per cento degli impegni totali. Il rapporto tra pagamenti e stanziamenti definitivi di cassa è pari al 71,5 per cento (92,9 per cento nel 2008). Questi ultimi costituiscono invece solo il 41,3 per cento della massa spendibile, con un basso coefficiente di realizzazione.

Gli stanziamenti riguardano quasi interamente il capitolo 7464 (1.173,1 milioni) relativo ad interventi in materia di edilizia sanitaria pubblica.

3.5. Programma 9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"

Il programma, collegato alla priorità politica n.1, riguarda essenzialmente l'attività del C.d.R. Consiglio superiore dei lavori pubblici, il quale, con l'assegnazione di cinque obiettivi strategici, è chiamato a svolgere una consulenza tecnico-scientifica ed amministrativa e a fornire certificazioni in materia di opere pubbliche e prodotti delle costruzioni. Al C.d.R. è intestata anche un'attività di supporto nella regolazione e nella formazione nei settori della sicurezza delle costruzioni, delle opere marittime, portuali e costiere, nonché per gli interventi locali per garantire la sicurezza stradale e la mobilità ciclistica.

Nella sua attività consultiva ha espresso 247 pareri (obbligatori per opere di ammontare superiore a 25 milioni) su progetti di infrastrutture per un valore di circa 4 miliardi. Per le opere strategiche di interesse nazionale, di cui alla legge n. 443 del 2001 il Consiglio superiore esprime il parere sui progetti preliminari.

9. SICUREZZA, VIGILANZA E REGOLAMENTAZIONE DELLE INFRASTRUTTURE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanzamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanzamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2. Dip. infrastrutture	133,6	2.978,3	0,1	30,7	3.019,8	3.204,5	3.073,6	3.508,4	162,7	-466,5	114,1%	95,9%
	5. Consiglio sup.lavori pubblici	728,7	6.680,7	0,2	68,8	6.371,3	7.571,5	6.948,5	6.259,7	1.126,0	185,8	90,1%	91,8%
investimenti	5. Consiglio sup.lavori pubblici	51,4	52,9	0,0	0,5	51,3	104,3	80,7	78,4	24,4	1,4	97,2%	77,4%
Totale programma		913,7	9.711,9	0,2	100,0	9.442,4	10.880,3	10.102,8	9.846,5	1.313,1	-279,3	97,5%	92,9%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2). Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Gli stanziamenti pari a 9,7 milioni (19,2 nel 2008) riguardano quasi totalmente (99,5 per cento dell'intero programma) le spese di funzionamento, il 69 per cento delle quali è gestito dal Consiglio superiore dei lavori pubblici. Sono stati effettuati pagamenti in conto competenza pari al 98,5 per cento degli impegni totali. I pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa sono pari al 97,5 per cento (98 per cento nel 2008) e questi ultimi costituiscono il 92,9 per cento della massa spendibile.

3.6. Programma 10 "Edilizia statale e interventi speciali"

Il programma corrisponde all'ex n.1 "Edilizia statale", anch'esso collegato alla priorità politica n. 1, interessa, per la sua stessa natura, quasi esclusivamente il Dipartimento delle infrastrutture del Mit. Il programma riguarda l'edilizia demaniale: costruzione o ristrutturazione di edifici sedi di uffici pubblici o destinati a ordine o sicurezza pubblica, in particolare l'edilizia penitenziaria, ma anche le infrastrutture scolastiche e quelle per il culto, nonché interventi speciali; tra questi ultimi si possono far rientrare gli interventi per la ricostruzione in Abruzzo.

Per l'edilizia penitenziaria nel 2009 sono stati deliberati dal CIPE, a carico del Fondo infrastrutture, di cui alla legge n. 2 del 2009, 200 milioni con un programma approvato il 31 luglio 2009. Nel 2009 sono stati approvati vari interventi per la manutenzione ordinaria di edifici pubblici (664.162,00 a valere sul capitolo 1783); per immobili di organi costituzionali (23,7 milioni sul capitolo 7340); per manutenzione straordinaria di edifici pubblici (107,6 milioni sul capitolo 7341); per l'eliminazione di barriere architettoniche (11,2 milioni sul capitolo 7344).

Il programma ha riguardato anche gli interventi per Roma capitale, per l'Expo Milano 2015 (312 milioni), gli interventi "urgenti e indifferibili" ex legge n. 246/89, per l'adeguamento antisismico delle scuole" ed infine per la ricostruzione in Abruzzo. Per quanto riguarda le scuole il CIPE nella sua delibera del 6.03.2009 ha approvato, con riserva di successiva definizione del programma, stanziamenti per 1.000 milioni nell'ambito delle risorse del fondo infrastrutture. Non si dispone di informazioni sugli eventuali impegni (salvo quanto si dirà per l'Abruzzo), il che suscita non poche perplessità, data la delicatezza del settore, che richiederebbe una particolare attenzione, specie dopo i gravi incidenti verificatisi negli ultimi anni. Quanto agli interventi per la ricostruzione in Abruzzo, sono stati assegnati, con la delibera CIPE del 26.6.2009, interventi, nell'ambito della dotazione del Fondo infrastrutture per l'edilizia scolastica pari a 226,4 milioni, con l'individuazione dell'importo per ciascuna Provincia. Con le successive delibere CIPE del 31.7. e del 6.11.2009 sono state assegnate al Presidente della Regione Abruzzo, nella sua qualità di Commissario delegato, nell'ambito degli stanziamenti stabiliti dal DL n. 39 del 2009, convertito dalla legge 24 giugno 2009, n. 77 (a valere sul Fondo Infrastrutture) 240,8 milioni per la ricostruzione degli edifici e dei servizi pubblici. Il provveditorato interregionale per le opere pubbliche competente per territorio ha dato corso ai primi interventi urgenti sul patrimonio danneggiato per un importo pari a 20 milioni.

10. EDILIZIA STATALE E INTERVENTI SPECIALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanziamento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz.def. Cassa	Stanz. def. Cassa/Mas Spend.
funzionamento	2. Dip. infrastrutture	1.731,9	92.010,1	2,2	14,6	93.190,0	99.842,1	98.436,8	90.800,4	3.976,9	5.064,9	92,2%	98,6%
interventi	2. Dip. infrastrutture	9.048,3	3.859,	0,1	0,6	3.859,0	12.907,5	3.859,0	3.859,0	7.587,8	1.460,5	100,0%	29,9%
investimenti	2. Dip. infrastrutture	610.923,2	532.133,5	12,5	84,2	537.919,8	1.144.306,8	668.097,6	504.536,7	536.077,4	103.692,6	75,5%	58,4%
oneri c. di parte corrente	2. Dip. infrastrutture	1.470,9	601,6	0,0	0,1	554,3	2.072,5	1.484,0	1.041,8	848,5	182,2	70,2%	71,6%
oneri c. di conto capitale	2. Dip. infrastrutture	349,1	3.307,4	0,1	0,5	3.287,8	3.656,5	3.307,9	2.872,9	440,6	343,0	86,9%	90,5%
	3. Dip. trasporti	0,0	63,6	0,0	0,0	56,3	63,6	63,6	0,0	63,6	0,0	0,0%	100,0%
	Totale programma	623.523,4	631.975,2	14,9	100,0	638.867,2	1.262.848,7	775.248,9	603.110,8	548.994,7	110.743,2	77,8%	61,4%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui. (2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Per il programma 10 sono stati stanziati circa 632 milioni (395 milioni nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 58,2 per cento degli impegni totali. Si registrano pagamenti totali pari al 77,8 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa (78,3 per cento nel 2008), mentre il rapporto tra questi ultimi e la massa spendibile ammonta al 61,4 per cento (46 per cento nel 2008).

3.7. Programma 11 “I sistemi stradali, autostradali e intermodali”

Il programma, rispetto alla programmazione 2008, presenta un elemento di novità in relazione agli interventi infrastrutturali intermodali⁵⁴.

La direttiva annuale del Ministro per il 2009⁵⁵ individua⁵⁶ il seguente obiettivo operativo: “Attività di indirizzo, vigilanza e controllo tecnico operativo sull’ANAS S.p.A. e sui gestori delle infrastrutture viarie appartenenti alla rete nazionale”.

L’obiettivo proposto ha come finalità quella di: a) predisporre il documento convenzionale ai fini dell’operatività di ANAS nell’anno 2009; b) monitorare e controllare l’attività svolta da ANAS attraverso l’andamento degli interventi programmati; c) definire e siglare gli 11 schemi di convenzioni uniche del settore autostradale, già scadute, che dovranno essere siglati entro l’anno 2009; d) approvare o rigettare richieste di aumento delle tariffe autostradali.

Ciascuna di queste linee di intervento verrà esaminata nei sottoparagrafi che seguono.

Predisposizione del documento convenzionale ai fini dell’operatività di ANAS nell’anno 2009

L’obiettivo risulta raggiunto⁵⁷. In data 30 giugno 2009 le parti hanno stipulato il Contratto di programma per l’anno 2009⁵⁸.

Ad aprile 2010, ANAS ha chiesto⁵⁹ una rimodulazione del Contratto di programma 2009, attualmente all’esame della Direzione generale del Ministero interessata.

La stipula del Contratto di programma assicura la copertura dei costi degli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria nonché la fornitura dei servizi (ad es. infomobilità, polizia stradale, ecc.) da parte di ANAS⁶⁰.

Sul piano della disciplina contrattuale, ANAS è tenuta a trasmettere al Mit - a cadenza semestrale - una *Relazione sullo stato di attuazione* del Contratto di programma dell’anno in corso, corredata anche delle schede di dettaglio riferite a ciascuno dei nuovi interventi inclusi nel Contratto di Programma annuale, con evidenza delle eventuali criticità⁶¹.

In attesa dell’approvazione del Piano Economico Finanziario 2007-2052⁶², elaborato nella previsione di una durata cinquantennale della concessione, resta prioritario definire il ruolo di ANAS, specie con riferimento alla necessità che venga assicurata la piena separazione delle

⁵⁴ Nel documento di classificazione del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Missioni e programmi delle amministrazioni centrali dello Stato ed. gennaio 2009 - il programma è contrassegnato con asterisco, in quanto modificato nella denominazione e nell’area di attività; esso riguarda “Interventi finanziari Convenzione ANAS; Vigilanza e controllo tecnico operativo sull’ANAS e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale; Approvazione concessioni di costruzione e gestione di infrastrutture viarie; interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali ed aeroportuali con particolare riguardo allo sviluppo delle aree depresse”.

⁵⁵ Contenente “Indirizzi generali sull’attività amministrativa e sulla gestione per l’anno 2009”.

⁵⁶ Nell’ambito dell’obiettivo strategico “Ottimizzazione dell’utilizzo dei fondi comunitari, sviluppo degli investimenti per il miglioramento ed il potenziamento infrastrutturale ed armonizzazione delle normative nazionali e regionali”.

⁵⁷ V. Scheda I.A3.5 della direttiva annuale per il 2009.

⁵⁸ Approvato con d.i. (Infrastrutture e Economia e Finanze) n. 568 del 13 luglio 2009.

⁵⁹ Con nota dell’8 aprile 2010.

⁶⁰ L’Amministrazione ha riferito che per l’annualità 2010 la legge finanziaria per l’esercizio in corso non ha previsto alcuna risorsa e che sono in corso iniziative al fine di ottenere i necessari finanziamenti per la copertura quanto meno delle attività di manutenzione ordinaria e straordinaria.

⁶¹ Sollecitata con nota del 5 febbraio 2010, n. 621 della Direzione generale del Ministero interessata.

⁶² Di cui all’art. 1, comma 1018, della legge n. 296 del 2006, soggetto ad aggiornamenti quinquennali.

attività di vigilanza e controllo sulle concessionarie autostradali anche in attuazione della direttiva interministeriale del 30 luglio 2007⁶³.

In proposito deve essere oggetto di specifica attenzione, la costituzione di società miste, subentranti ad ANAS, aventi compiti di vigilanza e controllo sul settore autostradale, rispetto alle quali sono stati compiuti atti ricognitivi⁶⁴ nonché l'istituzione dell'Ispettorato di vigilanza (IVCA).

In materia di concessioni autostradali - Società miste ANAS-Regioni, l'art. 3 *ter* della legge n. 166 del 2009 ha stabilito che le funzioni e i poteri di soggetto concedente e aggiudicatore possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipata dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato. Sono fatti salvi i poteri e le funzioni conferiti ai soggetti pubblici già costituiti alla data di entrata in vigore della legge di conversione nel testo vigente prima della data di entrata in vigore della stessa.

Per quanto riguarda l'attività svolta dell'Ispettorato, i rapporti sinora elaborati consentono di avere sulle singole tratte gestite le informazioni relative al profilo societario; allo stato degli investimenti; alle nuove opere previste in convenzione unica (se stipulata); allo stato delle manutenzioni ordinarie; agli indici economico-patrimoniali; ai principali dati economici; ai dati di traffico; all'indicatore di qualità.

Nel corso del 2009 l'Ispettorato ha complessivamente eseguito n. 1.073 sopralluoghi ispettivi, volti a verificare lo stato di manutenzione della rete autostradale, di cui n. 708 visite di controllo e 365 visite di ottemperanza.

Nel corso di tali visite sono state riscontrate complessivamente n. 4.863 non conformità sullo stato gestionale-manutentivo della rete autostradale. Di dette non conformità, 2.927 sono risultate sanate all'esito delle visite di ottemperanza condotte successivamente dall'IVCA. Per le restanti sono in corso, ovvero sono programmati, i relativi interventi. Le visite ispettive condotte dall'IVCA sono passate da 153 del 2006 a 1.073 nel 2009.

E' stata, inoltre, emanata la "*Direttiva per l'adozione della Carta dei servizi autostradali*" del 19 febbraio 2009, che ha previsto l'obbligo per le concessionarie autostradali di adeguare le carte dei servizi entro il 31 marzo 2010.

Monitoraggio dell'attività svolta da ANAS attraverso l'andamento degli interventi programmati

Con decreto del 31/7/2009, n. 678 sono state impartite direttive all'ANAS ai sensi dell'art.1, comma 1025, legge 27 dicembre 2006, n. 296.

Nello specifico, l'Amministrazione ha prescritto i seguenti adempimenti da parte dell'ANAS:

- presentazione di una relazione sulla situazione patrimoniale, contabile e delle risorse umane ed organizzative;
- evidenziazione delle risorse disponibili in una specifica posta del proprio bilancio;
- rendicontazione del loro impiego in modo analitico secondo il mantenimento del sistema di contabilità analitica economico-patrimoniale;
- attestazione delle disponibilità nette liquide dell'ex fondo, la presentazione del piano di rimborso dei crediti e quello d'impiego delle disponibilità nette sulla base del crono programma di completamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria;
- rendicontazione semestrale dell'utilizzo dei fondi.

⁶³ Adottata ai sensi del comma 1023 della legge n. 296/2006.

⁶⁴ A breve sarà sottoscritto dalla Società "Concessioni Autostradali Lombarde società per azioni" - CAL (partecipata dall'ANAS e la Regione Lombardia) e il Mit; è tuttora in corso la messa a punto dell'atto ricognitivo relativo alla Società "Autostrada del Molise S.p.A." (partecipata dall'ANAS e la Regione Molise) a causa della recente modifica della *governance* societaria.

A decorrere dal 2003, il Mit ha avviato un sistema di monitoraggio dei programmi infrastrutturali dell'ANAS mediante l'acquisizione periodica di informazioni e di dati relativi allo stato di attuazione degli interventi programmati nel settore stradale e autostradale.

In particolare, l'art. 5 del suddetto Contratto ha posto a carico di ANAS l'obbligo di fornire all'Amministrazione apposite schede-interventi trimestrali e relazioni a richiesta per l'espletamento della propria attività di vigilanza.

Sempre sul piano del monitoraggio degli interventi stradali, l'ANAS è tenuta a fornire aggiornamenti sullo stato di avanzamento - con riferimento all'importo dei lavori effettuati.

Dall'analisi dei dati, in alcuni casi si rileva un andamento migliorativo per quanto concerne i termini di avanzamento delle opere rispetto ai tempi previsti.

Tuttavia, sia per le opere in corso, che per quelle ultimate permangono consolidate criticità (frequente ricorso a perizie suppletive di variante; ritardo nei tempi di esecuzione dei lavori; presenza di contenzioso).

A partire dal Contratto di programma 2007 è stata prevista la costituzione di una Commissione paritetica - richiamata anche nei successivi Contratti di programma - per l'individuazione dei misuratori di efficienza e produttività in ordine ai relativi investimenti.

Le attività di detta Commissione si sono rivelate di particolare complessità, come già osservato in sede di esame del Rendiconto generale 2008; i relativi lavori hanno trovato completa definizione solo agli inizi del 2010⁶⁵.

Anche l'attività di monitoraggio del settore autostradale in concessione è stata ridefinita nell'ambito del Contratto di programma 2007. Per l'effetto, l'Ispettorato di vigilanza (IVCA) è tenuto alla trasmissione di una relazione annuale, riguardante l'attività svolta dai concessionari. Inoltre, analogamente a quanto su esposto per il settore stradale, anche per quello autostradale in concessione il Mit ha avviato una procedura informatizzata di acquisizione dei dati.

A tal fine l'IVCA trasmette - su richiesta del Ministero - informazioni aggregate su base regionale degli interventi programmati - in corso ed ultimati - da parte delle concessionarie autostradali⁶⁶.

Definizione degli schemi di convenzioni uniche del settore autostradale già scadute

La direttiva annuale per il 2009 poneva a carico dell'Amministrazione l'obbligo di predisporre 11 schemi di decreti interministeriali approvativi delle convenzioni uniche del settore autostradale, già scadute, fermo restando che, in caso di rifiuto delle concessionarie di aderire alle convenzioni, doveva essere avviato il procedimento di estinzione delle concessioni⁶⁷.

Nel corso del 2009 ANAS ha sottoscritto dieci schemi di convenzioni uniche con alcune società concessionarie⁶⁸.

Su due di essi⁶⁹ e sullo schema di convenzione sottoscritto tra C.A.L. e Tangenziale Est di Milano⁷⁰ il CIPE si è pronunciato favorevolmente⁷¹.

Nel mese di ottobre 2009 sono stati, inoltre, sottoposti al CIPE anche gli schemi di convenzione unica sottoscritti con le concessionarie S.A.V., Autostrada dei Fiori e S.A.L.T.

Sono, quindi, intervenuti, l'art. 2, comma 202, della legge n. 191/2009 (legge finanziaria per il 2010) e l'art. 47, comma 1, lett. a), DL 31 maggio 2010, n. 78 (manovra finanziaria). Nel

⁶⁵ A febbraio 2010 è stata, infatti, formalizzata una proposta operativa, che dovrà essere poi recepita in un provvedimento ministeriale.

⁶⁶ Solo a partire dal maggio 2009 l'IVCA ha trasmesso con cadenza regolare le schede trimestrali degli interventi sulla rete autostradale in concessione, esposti su base regionale.

⁶⁷ V. Scheda 1.A3.5 della direttiva annuale per il 2009.

⁶⁸ S.A.T. (in data 11.3.2009); Tangenziale di Napoli (in data 28.7.2009); S.A.M. (in data 28.7.2009); Autostrada dei Fiori (in data 2.9.2009); S.A.V. (in data 2.9.2009); S.A.L.T. (in data 2.9.2009); Strada dei Parchi (in data 18.11.2009); Torino - Savona (in data 18.11.2009); S.I.T.A.F. (in data 22.12.2009); R.A.V. (in data 30.12.2009).

⁶⁹ Tangenziale di Napoli S.p.A. e Autostrade Meridionali S.p.A. nella seduta del 6 novembre 2009.

⁷⁰ Seguono l'iter previsto dall'art. 2, comma 84, del decreto legge n. 262 del 2006, convertito dalla legge n. 286 del 2006. Sullo schema di convenzione unica per la Tangenziale est di Milano v. dossier Camera n. 116 del 3 giugno 2010.

⁷¹ Nella seduta del 6 novembre 2009.

modificare il comma 2, dell'art. 8-*duodecies* del DL n. 59/2008, convertito dalla legge n. 101/2008, il legislatore ha significativamente innovato il sistema, stabilendo l'approvazione *ex lege* di tutti gli schemi di convenzione sottoscritti da ANAS S.p.A. con le società concessionarie autostradali alla data del 31 luglio 2010, a condizione che siano rispettate le "prescrizioni richiamate dalle delibere CIPE di approvazione, ai fini dell'invarianza di effetti sulla finanza pubblica".

La scelta, sin qui operata dal Mit, di sottoporre, comunque, al CIPE i suddetti schemi di convenzione unica appare dettata da forme di cautela nel verificare gli effetti finanziari dei disposti interventi, pur nella consapevolezza della necessità di accelerare il più possibile il perfezionamento e il completamento del passaggio dal vecchio al nuovo strumento convenzionale previsto dall'art. 2, comma 82, del decreto legge 262/2006, convertito dalla legge 286/2006.

L'art. 47, comma 3, DL 31 maggio 2010, n. 78, ha interpretato dette disposizioni della legge finanziaria per il 2010 nel senso che in caso di mancato adeguamento da parte dei concessionari degli schemi di convenzione ovvero dei Piani economico-finanziari alle prescrizioni del CIPE attestato dal concedente, dandone comunicazione ai Ministeri dell'economia e delle finanze e delle infrastrutture e dei trasporti, gli schemi di convenzione stessi non si intendono approvati e sono sottoposti alle ordinarie procedure di approvazione di cui all'articolo 2, commi 82 e seguenti del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286.

Per le concessioni autostradali in scadenza, l'art. 2, comma 202, lett. b) della finanziaria per il 2010 ha assegnato ad ANAS S.p.A. il compito di anticipare al 31 marzo 2010 l'avvio delle procedure ad evidenza pubblica per la selezione concorrenziale dei concessionari⁷².

Successivamente, i due Ministeri vigilanti (Mit e Mef) con nota del 26 marzo 2010 hanno invitato la società a "differire l'adozione di determinazioni ovvero l'espletamento di atti procedurali volti al rinnovo delle convenzioni in scadenza"⁷³.

Il recupero del meccanismo concorrenziale dovrebbe consentire di superare almeno in parte le osservazioni critiche in passato sollevate nei confronti del sistema di rinnovo automatico e senza gara delle convenzioni tra l'ANAS S.p.A. e le concessionarie autostradali⁷⁴.

Preliminare alla messa a gara delle concessioni in scadenza, è la necessità della definizione compiuta del ruolo dell'ANAS (concedente e vigilante al tempo stesso), anche al fine di garantire ad ANAS l'autonomia finanziaria attraverso l'acquisizione, in via permanente, dei relativi introiti.

Si dovrà in ogni caso assicurare il ricorso a procedure aperte e trasparenti al fine di garantire un'effettiva apertura del mercato in termini concorrenziali in un settore, peraltro, caratterizzato da pochi operatori con evidenti posizioni dominanti.

Tariffe autostradali

In tema di pedaggiamento delle tratte autostradali si applica la delibera CIPE 39/2007, relativa alle concessioni autostradali nuove ed in essere⁷⁵.

⁷² L'art. 2, comma 202, lett. b), della legge finanziaria per il 2010 prevede che "per le tratte autostradali in concessione per le quali la scadenza della concessione è prevista entro il 31 dicembre 2014, la società ANAS S.p.A., entro il 31 marzo 2010 avvia le procedure ad evidenza pubblica per l'individuazione dei concessionari ai quali, allo scadere delle convenzioni vigenti, è affidata la concessione. Con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabilite le modalità di utilizzo delle risorse derivanti dall'attuazione delle disposizioni di cui al presente comma".

⁷³ Attualmente, le concessioni in scadenza sono: autostrade Centropadane (30 settembre 2011); SAM (31 dicembre 2012); Autobrennero (30 aprile 2014). Per la concessione dell'Autobrennero l'art. 47 del DL n. 78 del 2010 ha stabilito che entro il 30 settembre 2010 ANAS dovrà pubblicare il bando di affidamento in concessione.

⁷⁴ Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2008, approvata con determinazione della Sezione enti n. 93/2009; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2007, approvata con determinazione della Sezione enti n. 105/2008, pag. 80 e segg.; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2006, pag. 61 e segg., approvata con determinazione della Sezione enti n. 22/2008; Relazione sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. es. 2005, pag. 86 e segg., approvata con determinazione della Sezione enti n. 56/2007.

Recentemente, l'art. 15 del DL n. 78/2010 ha previsto l'istituzione di pedaggi sui raccordi autostradali e sulle autostrade gestite direttamente dall'ANAS. Il sistema, che entrerà in vigore a partire dal primo gennaio 2012, dovrebbe garantire 83 milioni nel 2010, 200 nel 2011 e 315 negli anni successivi. Tali maggiori entrate dovranno consentire una riduzione dei trasferimenti annui dovuti dallo Stato all'ANAS per investimenti e manutenzioni straordinarie (pari a 45 milioni nel 2010 e a 308 milioni negli anni successivi).

11. SISTEMI STRADALI, AUTOSTRADALI E INTERMODALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2. Dip. infrastrutture	100,8	2.460,2	0,1	0,7	2.126,8	2.671,6	2.574,0	2.073,8	146,1	451,7	80,6%	96,3%
investimenti	2. Dip. infrastrutture	751.150,8	350.470,7	8,2	96,9	609.122,8	1.364.278,9	806.965,	508.681,9	586.186,7	269.410,3	63,0%	59,1%
oneri c.di conto capitale	2. Dip. infrastrutture	52,4	8.682,3	0,2	2,4	8.541,0	8.734,7	8.682,3	8.515,6	128,0	91,2	98,1%	99,4%
Totale programma		751.304,0	361.613,3	8,5	100,0	619.790,6	1.375.685,3	818.221,3	519.271,3	586.460,8	269.953,2	63,5%	59,5%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui

Per il programma 11 sono stati stanziati circa 361,6 milioni. I pagamenti in conto competenza sono pari al 34,4 per cento degli impegni totali. Si registrano pagamenti totali pari al 63,5 per cento degli stanziamenti definitivi di cassa, mentre il rapporto tra questi ultimi e la massa spendibile ammonta al 59,5 per cento.

3.8. Programma 12 “Infrastrutture portuali ed aeroportuali”

Per il contenuto del programma n. 12 “Infrastrutture portuali ed aeroportuali” (ex programma 6) si rinvia all'esposizione del programma 13.3; in questa sede ci si limita, pertanto, solo agli aspetti finanziari.

12. INFRASTRUTTURE PORTUALI ED AEREOPORTUALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr Spese	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz. def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
interventi	3. Dip. trasporti	3.670,5	930,0	0,0	0,2	732,2	4.600,5	7.042,3	2.301,7	1.535,4	763,4	32,7%	153,1%
investimenti	2. Dip. infrastrutture	40.000,0	0,0	0,0	0,0	40.000,0	40.000,0	4.000,0	0,0	40.000,0	0,0	0,0%	10,0%
	3. Dip. trasporti	635.299,3	390.858,5	9,2	99,6	376.184,4	1.026.157,8	840.405,2	339.041,0	506.112,3	181.004,5	40,3%	81,9%
oneri c.di conto capitale	2. Dip. infrastrutture	0,0	263,8	0,0	0,1	263,8	263,8	263,8	263,8	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	3. Dip. trasporti	0,0	263,6	0,0	0,1	263,6	263,6	263,6	129,1	134,5	0,0	49,0%	100,0%
Totale programma		678.969,8	392.315,9	9,2	100,0	417.444,1	1.071.285,6	851.974,9	341.735,6	547.782,2	181.767,8	40,1%	79,5%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Gli stanziamenti definitivi pari a 392,3 milioni interessano in netta prevalenza il Dipartimento dei trasporti e riguardano per il 99,6 per cento investimenti, relativi in particolare ai capitoli: 7260 e 7261 relativi a costruzioni di porti di prima e di seconda categoria, difesa di spiagge e infrastrutture intermodali; 7274 “Spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di

⁷⁵ Nuove tratte autostradali attualmente allo studio riguardano il tratto Ragusa-Catania; il collegamento al Porto di Ancona, la tratta Campogalliano-Sassuolo nonché lo svincolo di Caianello-Benevento.

ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti”. I pagamenti in conto competenza sono il 44,4 per cento degli impegni totali.

Si rileva una percentuale ridotta di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa (40,1 per cento). Il rapporto tra stanziamenti definitivi di cassa e massa spendibile registra un coefficiente di realizzazione pari al 79,5 per cento.

4. Missione 19 “Casa e assetto urbanistico”

La missione si articola in tre programmi, che coprono i vari aspetti dell’assetto del territorio: dall’edilizia residenziale agevolata ai mutui per l’edilizia residenziale a seguito di calamità (anche con riferimento a specifici interventi in Regioni colpite da eventi sismici), ai più generali programmi di riqualificazione urbana e di sviluppo del “sistema città”. I due programmi affidati al Mit sono “Politiche abitative” (n. 2) e “Politiche urbane e territoriali” (n. 3). Al Mef è affidato il programma n. 1 “Edilizia abitativa e politiche territoriali”.

La missione è correlata alla priorità politica n. 1 e all’obiettivo strategico “Attuazione delle politiche abitative e miglioramento della qualità della vita nella città” che viene realizzato con 4 obiettivi operativi dalla Direzione generale del Dipartimento infrastrutture interessata.

La missione, rispetto all’esercizio precedente (1,3 miliardi nel 2008), registra un forte aumento degli stanziamenti definitivi che ammontano 2,3 miliardi. Gli stanziamenti interessano principalmente il programma n. 2, 66,8 per cento, rispetto al 28,2 per cento del programma n. 3 e a circa il 5 per cento del programma n. 1. I pagamenti in conto competenza costituiscono il 57,4 per cento degli impegni totali. L’entità dei pagamenti totali, che ammontano a 1,97 miliardi, è superiore a quello dello scorso esercizio di circa 674 milioni. Peraltro, per il 2009 si registra un forte aumento degli stanziamenti definitivi di cassa, 3,4 miliardi rispetto al 2008 (1,6 miliardi). Ciò giustifica, per il 2009, un tasso di pagamenti sugli stanziamenti definitivi di cassa inferiore (59 per cento) rispetto a quello registrato nel 2008 (79,7 per cento) ed un’elevata percentuale di economie, che hanno interessato in particolare il programma n. 2. Le ragioni di tale fenomeno vanno ravvisate, alla luce di quanto affermato dall’Amministrazione, dall’assegnazione tardiva delle risorse da parte del Mef, per cui non è stato possibile impegnare i fondi se non nel 2010.

4.1. Programma 1 “Edilizia abitativa e politiche territoriali”

Il programma, gestito dal Dipartimento del tesoro e dalla Ragioneria generale dello Stato, ha come compiti: la possibilità di concedere mutui all’edilizia residenziale, nel caso di eventi calamitosi, nonché trasferimenti ai fondi per le spese sostenute dalle famiglie per esigenze abitative di studenti universitari, al fondo per giovani coppie e ai fondi per la costruzione di immobili per la Guardia di finanza. I programmi di edilizia residenziale pubblica (ERP) comportano un’istruttoria tecnica e provvedimenti finanziari in attuazione di varie leggi.

1. EDILIZIA ABITATIVA E POLITICHE TERRITORIALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanzamento definitivo di competenza	Stanz.def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanzamento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
interventi	3. Dipartimento del tesoro	0,0	2.000,0	0,1	1,8	2.000,0	2.000,0	2.000,0	0,0	2.000,0	0,0	0,0%	100,0%
investimenti	3. Dipartimento del tesoro	118.728,7	36.804,0	1,6	32,3	35.377,2	155.532,7	145.532,7	126.804,7	27.301,2	1.426,8	87,1%	93,6%
	4. Dipartimento della RGS	13.920,3	75.050,0	3,3	65,9	199,0	118.970,3	50.000,0	114,0	105.135,0	13.721,3	0,2%	42,0%
Totale programma		132.648,9	113.854,0	5,0	100,0	37.576,2	276.502,9	197.532,7	126.918,7	134.436,2	15.148,1	64,3%	71,4%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2). Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Il 98 per cento circa degli stanziamenti del programma è assorbito dalle spese per investimenti che hanno interessato in particolare il capitolo 7536 “Fondo per la concessione di contributi relativi agli interventi da realizzare dagli Enti locali per il risanamento ed il recupero dell’ambiente e per la tutela dei beni culturali” (65,9 per cento degli stanziamenti del programma) e il capitolo 7072 “Annualità ventennali per la contrazione di mutui destinati al completamento dell’intervento statale per l’edilizia a Napoli” (23,5 per cento).

Si registrano pagamenti in conto competenza pari al 48,1 per cento degli impegni totali.

La percentuale dei pagamenti totali sugli stanziamenti definitivi di cassa è pari al 64,3 per cento e questi ultimi costituiscono il 71,4 per cento della massa spendibile.

Suscita perplessità, peraltro, il perdurare dell’assenza di stanziamenti e di pagamenti per i capitoli 7073, finalizzato all’incremento del patrimonio immobiliare destinato alla locazione di edilizia abitativa, e 7074, relativo al fondo per il sostegno alle giovani coppie per l’acquisto di abitazione principale in regime di edilizia convenzionata, che dovrebbero costituire un aspetto particolarmente qualificante nella realizzazione degli obiettivi fissati dal Governo.

4.2. Programma 2 “Politiche abitative”

Il programma nell’ambito della priorità politica n. 1, è chiamato a realizzare il citato obiettivo strategico “Attuazione delle politiche abitative e miglioramento della qualità della vita nella città”, allo scopo di incrementare l’offerta abitativa.

Nel programma sono comprese varie iniziative riguardanti interventi per l’edilizia sovvenzionata ed agevolata. La DG per le politiche abitative del Mit, nell’attuazione di questo programma, svolge una funzione di vigilanza sulle cooperative. Va, peraltro rilevato che i forti tagli dei fondi alle cooperative hanno determinato un sostanziale blocco dell’attività, che tradizionalmente ha costituito uno dei fattori di ripresa economica nel nostro paese. Gli interventi di edilizia residenziale sovvenzionata sono stati realizzati con la procedura dei Protocolli d’intesa e degli Accordi di programma con le Regioni.

Il Dpef 2008-2011, come già ricordato nelle precedenti relazioni, dedicava una particolare attenzione alla c.d. “nuova questione urbana” e sottolineava l’esigenza di un’azione di decongestionamento delle città e, in termini più generali, di una nuova politica nazionale per le città e di un programma nazionale sulle politiche abitative, al quale si intendeva dedicare uno stanziamento compreso fra 1,2 e 1,5 miliardi annui. Questa esigenza è stata riaffermata nei successivi documenti di programmazione ed in particolare nel Dpef 2010-2013, che assegna al Piano casa di edilizia abitativa lo scopo di “superare, in maniera organica e strutturale, il disagio abitativo” in Italia, per avviare a soluzione “il degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione abitativa”.

Gli interventi a favore della politica abitativa si potrebbero ben inquadrare nell’impostazione data dall’Unione europea nei due documenti, “l’Agenda dell’Unione Europea” e la “Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili”, già ricordati nella scorsa Relazione, i quali sottolineavano l’esigenza di una pianificazione urbana integrata quale condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile delle città europee.

Il Piano nazionale di edilizia abitativa approvato con il dPCM del 19.07.2009 in attuazione dell’art. 11 della legge n. 133 del 2008, è rivolto a tutti i soggetti, ai quali è diretto l’intervento pubblico. Il Piano individua varie linee di intervento: costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l’edilizia residenziale; incremento del patrimonio dell’edilizia residenziale pubblica con risorse dello Stato, delle autorità territoriali e di altri enti pubblici; finanziamenti anche privati ai sensi del Capo III, Titolo III, parte II del d.lgs. n. 163 del 2006 (promotore finanziario, società di progetto); agevolazioni a cooperative edilizie costituite tra i soggetti destinatari degli interventi; programmi integrati di edilizia residenziale anche sociale e interventi di competenza degli ex I.A.C.P.

Il Piano nazionale si articola in tre aree, a loro volta articolate in una o più linee di intervento: la prima con interventi attraverso una rete di fondi immobiliari che confluiscono in un fondo nazionale nel quale le risorse statali possono raggiungere il limite di 150 milioni; la seconda che assorbe il precedente piano di 550 milioni rivolto a finanziare l’Edilizia

residenziale pubblica (di proprietà degli ex I.A.C.P.) con un'attivazione di 200 milioni; la terza che prevede la sottoscrizione di appositi accordi di programma nel limite delle risorse disponibili al netto di quelle utilizzate nelle altre due aree (sul totale di 727 milioni).

Quanto allo stato di attuazione, per gli interventi degli ex I.A.C.P. sono stati destinati 200 milioni della dotazione iniziale prima indicata. Di questo importo sono stati erogati alle Regioni 59,3 milioni. Per il sistema integrato dei fondi immobiliari le risorse messe a disposizione per l'avvio di questa procedura ammontano, come prima indicato, a 150 milioni. Per la realizzazione degli accordi di programma le risorse disponibili ammontano a 377,8 milioni.

2. POLITICHE ABITATIVE

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz.def./missione	Stanz.def./prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2. Dip. infrastr.	5.615,1	3.240,2	0,1	0,2	2.988,3	9.043,5	8.946,6	8.429,6	177,3	436,7	94,2%	98,9%
interventi	2. Dip. infrastr.	278.003,7	502.187,3	21,9	32,8	489.410,4	780.191,1	656.717,5	446.337,9	277.229,6	56.623,6	68,0%	84,2%
investimenti	2. Dip. infrastr.	1.065.583,0	1.022.568,3	44,6	66,8	247.276,8	2.088.151,3	1.715.257,3	697.467,2	994.784,4	395.899,7	40,7%	82,1%
oneri c.di conto capitale	2. Dip. infrastr.	0,0	1.895,1	0,1	0,1	1.895,1	1.895,1	1.895,1	1.895,0	0,0	0,0	100,0%	100,0%
	4. Capit. di porto	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0%	0,0%
Totale programma		1.349.201,8	1.529.890,9	66,8	100,0	741.570,6	2.879.281,0	2.382.816,5	1.154.129,7	1.272.191,3	452.960,0	48,4%	82,8%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Per i profili finanziari del programma va notato, come già sopra evidenziato, che esso assorbe, con 1.529,9 milioni, il 66,8 per cento (57,7 per cento nel 2008) degli stanziamenti di competenza dell'intera missione. Mentre nell'esercizio precedente erano nettamente prevalenti gli stanziamenti per gli interventi (87 per cento contro il 32,8 nel 2009), nell'esercizio in esame, con un'inversione di tendenza, sono gli investimenti ad assorbire la percentuale più elevata di stanziamenti pari 66,8 per cento degli stanziamenti del programma (12,3 per cento nel 2008). I pagamenti in conto competenza sono pari al 51,2 per cento degli impegni totali.

Sono stati effettuati pagamenti totali per 1.154,1 milioni pari al 48,4 per cento (79,7 per cento nel 2008) degli stanziamenti definitivi di cassa (2.382,8 milioni), mentre questi ultimi costituiscono l'82,8 per cento della massa spendibile in notevole aumento rispetto all'esercizio precedente (37 per cento).

Esaminando in particolare i capitoli maggiormente interessati, si segnalano il 7438 e il 7440. Il primo, relativo a contributi destinati al programma "contratti di quartiere" per la dotazione infrastrutturale dei quartieri degradati di comuni e città, presenta stanziamenti per 280,3 milioni. A fronte di stanziamenti definitivi di cassa per 400,3 milioni si registrano pagamenti solo per 82,2 milioni.

Analogamente, per il capitolo 7440 "Fondo per l'attuazione del piano nazionale di edilizia abitativa" con 688,2 milioni di stanziamento, si rileva che su 727,9 milioni di stanziamenti definitivi di cassa sono stati pagati solo 59,3 milioni.

4.3. Programma 3 "Politiche urbane e territoriali"

Il programma si propone la riqualificazione urbana ed il recupero del patrimonio edilizio nonché un'attività di supporto agli Enti locali ed alle Regioni per la repressione dell'abusivismo edilizio e delle violazioni urbanistiche. Questo programma riguarda il generale assetto del territorio nazionale attraverso lo sviluppo del "sistema città" tenendo sempre presente il coordinamento con l'Unione Europea; in questo ambito si pone anche la tutela e la valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, artistici, storici ed etno-antropologici. A questi si affiancano interventi legati a pubbliche calamità, interventi, a nove anni dall'evento,

relativi ai “percorsi giubilarî”, nonché interventi di ricostruzione di zone terremotate (in particolare della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria).

Nell’ambito di questo programma si inscrivono: gli interventi di edilizia sovvenzionata attuata con la procedura dei Protocolli di intesa sottoscritti con Comuni, Regioni ed altri soggetti; il programma sperimentale “20.000 abitazioni in affitto”; i programmi di riqualificazione urbana a sviluppo sostenibile del territorio (P.R.U.S.S.T.); i programmi di riqualificazione urbana (P.R.U.).

In merito ai primi sono in corso di esecuzione 25 Protocolli sottoscritti dal 1994 al 2001 con un finanziamento di euro 132.212.966,16. Sui 25 Protocolli finora sono stati sottoscritti 23 Accordi di programma; per l’assegnazione delle risorse statali sono state stipulate sinora 24 Convenzioni, di cui 19 in esecuzione e una conclusa.

Il programma sperimentale previsto dalla finanziaria 2001 (legge n. 388 del 2000) prevede un limite di impegno annuale sul capitolo 7437 pari a 20,6 milioni per 15 anni. L’obiettivo è realizzare alloggi da dare in locazione permanente o di durata non inferiore a 8 anni a canone convenzionato.

Per la realizzazione dei P.R.U.S.S.T. sono stati ammessi a finanziamento 75 soggetti promotori e concessi finanziamenti per 337,4 milioni, per la copertura dei costi relativi all’assistenza tecnica, alla progettazione e per il concorso alla realizzazione delle opere.

I P.R.U. sono programmi integrati volti alla riqualificazione del tessuto urbanistico, edilizio e ambientale, realizzati con la compartecipazione di soggetti pubblici e privati, attuati con Accordi di programma. Sono stati sottoscritti Accordi di programma con un finanziamento complessivo di 330,4 milioni. Il Mit esercita un controllo sull’andamento dei lavori e sulla spesa da rendicontare semestralmente al MEF. Da segnalare che per i P.R.U. finanziati dal CIPE (dei quali sono in corso 18 dei 23 programmi sottoscritti) i fondi stanziati sono andati in perenzione.

3. POLITICHE URBANE E TERRITORIALI

(migliaia di euro)

Macroaggr.	Cdr	Residui Iniziali (1)	Stanziamiento definitivo di competenza	Stanz.def./ miss	Stanz. def./ prog	Impegni Totali (2)	Massa Spendibile	Stanziamiento definitivo di cassa	Pagato totale	Residui Finali Totali	Economie o maggiori spese	Pagato Totale/ Stanz. def. Cassa	Stanz. def. Cassa/ Mas Spend.
funzionamento	2. Dip. infrastr.	1.141,5	8.395,5	0,4	1,3	7.384,9	9.967,2	9.426,1	6.806,0	1.700,3	1.460,9	72,2%	94,6%
	3. Dip. trasporti	74,2	881,2	0,0	0,1	20,9	955,4	941,3	71,5	23,7	860,3	7,6%	98,5%
investimenti	2. Dip. infrastr.	516.035,4	633.817,9	27,7	98,0	631.767,4	1.151.353,3	756.134,4	686.830,7	449.370,8	15.151,8	90,8%	65,7%
oneri c.di conto capitale	2. Dip. infrastr.	2.562,9	3.498,4	0,2	0,5	4.944,3	6.061,3	5.560,7	3.896,4	2.081,4	83,6	70,1%	91,7%
Totale programma		519.814,0	646.593,1	28,2	100,0	644.117,6	1.168.337,3	772.062,5	697.604,6	453.176,2	17.556,5	90,4%	66,1%

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

(1) Comprendono le variazioni in conto residui.

(2) Impegni in c/competenza + impegni in c/residui.

Dalla tabella emerge che gli stanziamenti definitivi di competenza riferiti all’intero programma sono pari a 646,6 milioni (628 milioni nel 2008) mentre la massa spendibile è pari a 1.168,3 milioni. Le risorse interessano per il 98 per cento gli investimenti, per i quali si segnalano i capitoli che rivestono particolare interesse. I pagamenti in conto competenza sono il 65,1 per cento degli impegni totali.

Il capitolo 7188 “Annualità per gli interventi di competenza degli enti locali” con uno stanziamento definitivo di competenza di 154,8 milioni, presenta stanziamenti definitivi di cassa per 162,7 milioni e pagamenti pari a 157,9 milioni.

Al capitolo 7200 “Spesa per la realizzazione del sistema Mose” non sono stati attribuiti stanziamenti di competenza e a fronte di stanziamenti definitivi di cassa pari a 71,4 milioni consistenti nei residui iniziali si registrano pagamenti per 58,6 milioni.

Il capitolo 7402 per la prosecuzione degli interventi di ricostruzione nelle zone colpite dagli eventi sismici del Molise e della provincia di Foggia presenta 60 milioni di residui iniziali che sono stati interamente pagati.

Il capitolo 7657 “Fondo per l’attuazione del programma degli interventi per Roma capitale” presenta stanziamenti definitivi di competenza per 281,3 milioni. A fronte di una massa spendibile pari a 515,5 milioni (di cui 232,4 milioni di residui iniziali), le autorizzazioni di cassa sono state pari solo a 279,2 milioni con pagamenti per 150,8 milioni.

Gli stanziamenti definitivi di cassa per l’intero programma sono pari a 772,1 milioni, i pagamenti totali 697,6 milioni. In termini percentuali risulta che i pagamenti rappresentano il 90,4 per cento (70,1 per cento nel 2008) degli stanziamenti definitivi di cassa, che costituiscono il 66,1 per cento della massa spendibile (44,5 per cento nel 2008).

5. Considerazioni conclusive

La politica delle infrastrutture appare complessa e variegata sia per i vari ambiti in cui si articola, sia per la diversità dei soggetti. Dei diversi livelli in cui si sviluppa: comunitario (con le RTE), nazionale e regionale, in questa Relazione si esaminano i primi due. Gli ambiti diversi si riferiscono alla loro natura materiale e immateriale; l’esposizione si è soffermata sulle infrastrutture materiali e sul soggetto che se ne occupa in netta prevalenza, il Mit, ma va tenuto presente che vi contribuiscono anche altri soggetti.

La politica infrastrutturale va considerata, quindi, in questa angolazione: come politica realizzata “verticalmente” (anche in attuazione del principio di sussidiarietà), partendo dall’alto, l’Unione Europea, passando ai livelli inferiori, nazionale e regionale, e “orizzontalmente” attraverso i vari settori e modalità, nei quali si esplica (strade e autostrade, ferrovie, porti ed interporti, nodi intermodali, difesa del suolo, schemi idrici, edilizia).

Essa assume un ruolo centrale, perché condiziona in modo rilevante lo sviluppo economico e la stessa qualità della vita e si intreccia con diverse altre politiche, già prima evocate.

Moderne infrastrutture costituiscono l’ambiente favorevole per la nascita di nuove industrie ed in genere di nuove attività economiche, ma contribuiscono anche ad eliminare le congestioni e le strozzature nelle zone economicamente sviluppate. Ed hanno una forte incidenza anche sotto il profilo sociale (si pensi alla mobilità accresciuta nei trasporti ed in particolare nel trasporto pubblico locale), ambientale, riducendo l’inquinamento, e energetico, con i risparmi derivanti da reti tecnologicamente avanzate. L’Unione Europea e lo stesso Governo, nell’ultimo Dpef, hanno indicato le criticità e i nodi da sciogliere e delineato i possibili scenari per i prossimi anni.

La politica in esame si svolge attraverso alcune missioni articolate in numerosi programmi con un complesso intreccio sotto il profilo soggettivo ed oggettivo. Basti pensare in proposito al ruolo del Mit nelle missioni 4 “L’Italia in Europa e nel mondo” (nel cui ambito partecipa al programma 4 “Cooperazione economica, finanziaria e tecnologica”), 7 “Ordine pubblico e sicurezza” (programma 7 “Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste”) e 17 “Ricerca e innovazione” (con il programma 6 “Ricerca nel settore dei trasporti”) e viceversa alla presenza del Mef nelle missioni 13 “Diritto alla mobilità” (con il programma 8 “Sostegno allo sviluppo del trasporto”), 14 “Infrastrutture pubbliche e logistica” (con il programma 8 “Opere pubbliche e infrastrutture”) e 19 “Casa e assetto del territorio” (con il programma “Edilizia abitativa e politiche territoriali”).

Nel 2009 sono stati svolti vari interventi ed attività, ma, come si è evidenziato nell’esposizione precedente, persistono criticità soprattutto nella realizzazione di alcuni programmi e, su un piano generale, permane la presenza di rilevanti residui. Se si esaminano da vicino alcuni programmi, si nota che a fronte di stanziamenti cospicui, i pagamenti, e talvolta gli stessi impegni, risultano inadeguati. Ad esempio nell’ambito della missione 19, pur oggetto di attenzione con il nuovo Piano nazionale nel quadro del programma 19.2 “Politiche abitative”, in alcuni capitoli si registrano pagamenti molto ridotti rispetto agli stanziamenti definitivi di cassa (cap.7438: 82,2 milioni su stanziamenti definitivi di cassa di 400,3 milioni; cap.7440: 59,3 su 727,9). Se poi si considera il programma 15.3 “Opere strategiche”, che costituisce l’elemento centrale della programmazione infrastrutturale, dai dati riportati nelle tavole allegate emerge uno stato di attuazione alquanto ridotto. Se si passa ad un esame più approfondito si rileva un

certo divario nell'articolazione territoriale e settoriale degli interventi rispetto agli indirizzi programmatici contenuti nel Dpef 2010-2013.

Andrebbe anche prestata una maggiore attenzione al programma 13.2 "Logistica e intermodalità nel trasporto", soprattutto per la realizzazione delle "autostrade del mare" che, anche alla luce della collocazione importante datane dall'Unione Europea, costituiscono un fattore rilevante di una nuova moderna concezione della politica dei trasporti anche per le sue forti implicazioni sotto il profilo energetico ed ambientale.

Difficoltà si incontrano anche nella realizzazione dei programmi 14.4 "Sistemi ferroviari locali" e 14.11 "Sistemi stradali, autostradali e intermodali".

Per quanto riguarda i programmi relativi a RFI e ANAS, vigilate dal Mit, va segnalato che i ritardi nella definizione dei rapporti convenzionali ostacolano una seria programmazione degli interventi da realizzare impedendo l'attribuzione delle risorse necessarie ed una compiuta rimodulazione delle opere. La mancata sottoscrizione dell'aggiornamento 2009 del Contratto di programma 2007-2011 tra Ministero e RFI, impedisce, inoltre, una tanto attesa, quanto auspicata ridefinizione dei rapporti, avuto riguardo sia alla determinazione degli oneri e dei finanziamenti pubblici, sia all'indicazione dei servizi e dei corrispettivi economici che RFI deve rendere alla parte pubblica.

In attesa, inoltre, dell'approvazione del Piano Economico Finanziario 2007-2052 tra Ministero e ANAS, elaborato nella previsione di una durata cinquantennale della concessione, resta prioritario definire il ruolo di ANAS, specie con riferimento alla necessità che venga assicurata la piena separazione delle attività di vigilanza e controllo sulle concessionarie autostradali anche in attuazione della direttiva interministeriale del 30 luglio 2007.

Le criticità rilevate riflettono anche alcune circostanze obiettive (ritardi nell'assegnazione delle risorse al Mit; complessità delle procedure; pluriennalità degli interventi), ma ad esse sarebbe opportuno trovare i necessari rimedi e predisporre gli strumenti adeguati, anche in termini normativi, senza, peraltro, perdere di vista, nella pur necessaria semplificazione delle procedure, la dovuta trasparenza delle stesse.

Un'altra considerazione trae spunto dalla revoca prevista dall'art. 46 del DL n. 78 del 31 maggio 2010 dei mutui accesi con la Cassa Depositi e Prestiti interamente non erogati ai soggetti beneficiari e quindi devoluti ad altro scopo e/o beneficiari. La giusta rimodulazione delle risorse che risponde ad un criterio di revisione della spesa, denuncia però qualche carenza nella programmazione degli interventi ed un'inerzia dei soggetti individuati inizialmente come beneficiari.

Tavole

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Opere del PIS - ex delibera 10/2009 del CIPE aggiornata al 31/12/2009

Tavola 1

(in milioni di euro)

Cl. Sistema	Cl. Settore	Nr opere CIPE*	Costo	Finanz.ti disponibili totali	Avanz.to lavori al 31.12.09	Inc. % Costo/ Totale costo	Inc. % Ris. disp./Costo	% SAL 2009
A) Valichi		1,00	3.575,00	2.244,70	0,00	3,02	62,79	0,00
	A1) Corridoio ferroviari	1,00	3.575,00	2.244,70	0,00	3,02	62,79	0,00
B) Corridoio Plurimodale Padano		29,00	30.528,44	16.684,86	1.052,81	25,75	54,65	3,45
	A1) Corridoio ferroviari	10,00	15.136,60	2.438,79	0,00	12,77	16,11	0,00
	B1) Corridoio stradali	19,00	15.391,84	14.246,07	1.052,81	12,98	92,56	6,84
C) Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero		2,00	4.135,76	2.066,60	1,00	3,49	49,97	0,02
	A1) Corridoio ferroviari	1,00	2.303,76	234,60	0,00	1,94	10,18	0,00
	B1) Corridoio stradali	1,00	1.832,00	1.832,00	1,00	1,55	100,00	0,05
D) Corridoio Plurimodale Tirreno - Nord Europa		22,00	32.813,73	17.899,81	4.280,13	27,68	54,55	13,04
	A1) Corridoio ferroviari	6,00	9.299,50	1.227,63	0,00	7,84	13,20	0,00
	B1) Corridoio stradali	16,00	23.514,23	16.672,18	4.280,13	19,84	70,90	18,20
E) Corridoio Plurimodale Adriatico		4,00	783,47	753,17	29,10	0,66	96,13	3,71
	A1) Corridoio ferroviari	2,00	459,26	429,26	0,00	0,39	93,47	0,00
	B1) Corridoio stradali	2,00	324,21	323,91	29,10	0,27	99,91	8,98
F) Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale		2,00	3.213,40	314,50	0,00	2,71	9,79	0,00
	A1) Corridoio ferroviari	1,00	2.563,40	81,83	0,00	2,16	3,19	0,00
	B1) Corridoio stradali	1,00	650,00	232,67	0,00	0,55	35,80	0,00
G) Salvaguardia della laguna e città di Venezia: sistema Mo.S.E.		1,00	4.271,60	3.252,00	2.372,22	3,60	76,13	55,53
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	1,00	4.271,60	3.252,00	2.372,22	3,60	76,13	55,53
H) Ponte Stretto di Messina		1,00	6.100,00	1.600,00	0,00	5,15	26,23	0,00
	H1) Ponte sullo Stretto	1,00	6.100,00	1.600,00	0,00	5,15	26,23	0,00
I) Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica		17,00	10.505,23	5.087,75	588,10	8,86	48,43	5,60
	A1) Corridoio ferroviari	3,00	3.243,04	619,00	0,00	2,74	19,09	0,00
	B1) Corridoio stradali	14,00	7.262,19	4.468,75	588,10	6,13	61,53	8,10
L) Sistemi Urbani		29,00	16.045,99	11.331,85	3.864,65	13,54	70,62	24,08
	A1) Corridoio ferroviari	1,00	507,00	11,61	0,00	0,43	2,29	0,00
	B1) Corridoio stradali	3,00	967,63	1.018,21	862,31	0,82	105,23	89,12
	C1) Metropolitane	21,00	13.966,49	9.697,16	2.826,43	11,78	69,43	20,24
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	2,00	26,66	26,66	4,92	0,02	100,00	18,45
	F1) Edilizia	2,00	578,21	578,21	170,99	0,49	100,00	29,57
M) Piastra Logistica Euro Mediterranea della Sardegna		1,00	115,13	133,35	44,45	0,10	115,83	38,61
	B1) Corridoio stradali	1,00	115,13	133,35	44,45	0,10	115,83	38,61
N) HUB Portuali		6,00	1.453,53	918,52	0,00	1,23	63,19	0,00
	D1) Nodi intermodali	6,00	1.453,53	918,52	0,00	1,23	63,19	0,00
O) HUB Interportuali		10,00	559,61	434,14	149,32	0,47	77,58	26,68
	D1) Nodi intermodali	10,00	559,61	434,14	149,32	0,47	77,58	26,68
P) Grandi HUB aeroportuali - Allacciamenti ferroviari e stradali		2,00	530,72	269,95	0,00	0,45	50,86	0,00
	A1) Corridoio ferroviari	1,00	223,92	1,00	0,00	0,19	0,45	0,00
	C1) Metropolitane	1,00	306,80	268,95	0,00	0,26	87,66	0,00
Q) Schemi Idrici - Interventi per l' emergenza idrica nel mezzogiorno continentale e insulare		27,00	1.418,80	1.395,40	295,89	1,20	98,35	20,85
	II) Schemi idrici	27,00	1.418,80	1.395,40	295,89	1,20	98,35	20,85
R) Piano degli interventi nel comparto energetico		6,00	1.656,20	1.656,20	158,50	1,40	100,00	9,57
	G1) Energia e Rete elettrica	6,00	1.656,20	1.656,20	158,50	1,40	100,00	9,57
T) Mantenimento in efficienza edifici sedi di organi istituzionali		2,00	841,31	787,23	65,49	0,71	93,57	7,78
	F1) Edilizia	2,00	841,31	787,23	65,49	0,71	93,57	7,78
Totale complessivo		162,00	118.547,91	66.830,03	12.901,66	100,00	56,37	10,88

Elaborazione della Corte dei conti dei dati al 31/12/2009 forniti in data 31/05/2010 dalla Struttura tecnica di missione del Mit.
 * Il numero delle opere comprende in realtà (secondo la delibera 130/2006), in alcuni casi, degli aggregati di opere (infrastrutture). Il numero delle opere rispetto alla precedente rilevazione è diminuito in quanto n. 4 opere sono state accorpate in n. 2 opere (102-103 e 116-165). Il costo e i finanziamenti sono stati sottoposti ad aggiornamento.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 2

Sistema di opere per settore di intervento - delibera CIPE 130/2006 aggiornata al 31/12/2009

(in milioni di euro)

Cl. Sistema	Cl. Settore	Nr opere *	Costo	Finanz. ti disponibili totali	Avanz. to lavori al 31.12.09	Inc. % Costo/ Totale costo	Inc. % Ris. disp./Costo	% SAL 2009
A) Valichi		8,00	14.798,06	2.781,41	0,00	6,75	18,80	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	7,00	14.613,35	2.596,70	0,00	6,66	17,77	0,00
	B1) Corridoi stradali	1,00	184,71	184,71		0,08	100,00	0,00
B) Corridoio Plurimodale Padano		63,00	46.454,99	20.472,25	1.052,81	21,18	44,07	2,27
	A1) Corridoi ferroviari	17,00	24.193,83	2.772,01	0,00	11,03	11,46	0,00
	B1) Corridoi stradali	46,00	22.261,16	17.700,24	1.052,81	10,15	79,51	4,73
C) Corridoio Plurimodale Tirreno Brennero		5,00	4.751,76	2.066,60	1,00	2,17	43,49	0,02
	A1) Corridoi ferroviari	2,00	2.663,76	234,60	0,00	1,21	8,81	0,00
	B1) Corridoi stradali	3,00	2.088,00	1.832,00	1,00	0,95	87,74	0,05
D) Corridoio Plurimodale Tirreno - Nord Europa		99,00	49.351,11	21.067,64	4.280,13	22,50	42,69	8,67
	A1) Corridoi ferroviari	13,00	19.927,50	2.479,63	0,00	9,08	12,44	0,00
	B1) Corridoi stradali	86,00	29.423,62	18.588,01	4.280,13	13,41	63,17	14,55
E) Corridoio Plurimodale Adriatico		16,00	5.253,87	3.141,72	126,85	2,40	59,80	2,41
	A1) Corridoi ferroviari	3,00	663,33	429,26	0,00	0,30	64,71	0,00
	B1) Corridoi stradali	13,00	4.590,54	2.712,46	126,85	2,09	59,09	2,76
F) Corridoio Plurimodale Dorsale Centrale		13,00	13.064,27	4.447,75	0,00	5,96	34,05	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	7,00	6.441,27	81,83	0,00	2,94	1,27	0,00
	B1) Corridoi stradali	6,00	6.623,00	4.365,92	0,00	3,02	65,92	0,00
G) Salvaguardia della laguna e città di Venezia: sistema Mo.S.E.		1,00	4.271,60	3.252,00	2.372,22	1,95	76,13	55,53
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	1,00	4.271,60	3.252,00	2.372,22	1,95	76,13	55,53
H) Ponte Stretto di Messina		1,00	6.100,00	1.600,00	0,00	2,78	26,23	0,00
	H1) Ponte sullo Stretto	1,00	6.100,00	1.600,00	0,00	2,78	26,23	0,00
I) Corridoio Trasversale e Dorsale Appenninica		45,00	39.839,54	6.627,31	588,10	18,16	16,63	1,48
	A1) Corridoi ferroviari	6,00	3.998,45	661,87	0,00	1,82	16,55	0,00
	B1) Corridoi stradali	39,00	35.841,09	5.965,44	588,10	16,34	16,64	1,64
L) Sistemi Urbani		74,00	24.126,37	12.557,37	3.868,96	11,00	52,05	16,04
	A1) Corridoi ferroviari	10,00	2.220,56	144,97	0,00	1,01	6,53	0,00
	B1) Corridoi stradali	12,00	3.622,50	1.476,21	862,31	1,65	40,75	23,80
	C1) Metropolitane	44,00	17.594,57	10.247,45	2.826,43	8,02	58,24	16,06
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	5,00	30,97	30,97	9,23	0,01	100,00	29,80
	F1) Edilizia	3,00	657,77	657,77	170,99	0,30	100,00	26,00
M) Piastra Logistica Euro Mediterranea della Sardegna		14,00	1.801,69	204,02	44,45	0,82	11,32	2,47
	A1) Corridoi ferroviari	1,00	8,64	4,24	0,00	0,00	49,07	0,00
	B1) Corridoi stradali	10,00	1.630,25	166,02	44,45	0,74	10,18	2,73
	D1) Nodi intermodali	3,00	162,80	33,76	0,00	0,07	20,74	0,00
N) HUB Portuali		11,00	2.441,53	1.398,32	0,00	1,11	57,27	0,00
	D1) Nodi intermodali	11,00	2.441,53	1.398,32	0,00	1,11	57,27	0,00
O) HUB Interportuali		26,00	1.550,55	548,70	149,32	0,71	35,39	9,63
	D1) Nodi intermodali	26,00	1.550,55	548,70	149,32	0,71	35,39	9,63
P) Grandi HUB aeroportuali - Allacciamenti ferroviari e stradali		3,00	621,12	269,95	0,00	0,28	43,46	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	2,00	314,32	1,00	0,00	0,14	0,32	0,00
	C1) Metropolitane	1,00	306,80	268,95	0,00	0,14	87,66	0,00
Q) Schemi Idrici - Interventi per l'emergenza idrica nel mezzogiorno continentale e insulare		42,00	2.434,22	1.656,97	295,89	1,11	68,07	12,16
	I1) Schemi idrici	42,00	2.434,22	1.656,97	295,89	1,11	68,07	12,16
R) Piano degli interventi nel comparto energetico		6,00	1.656,20	1.656,20	158,50	0,76	100,00	9,57
	G1) Energia e Rete elettrica	6,00	1.656,20	1.656,20	158,50	0,76	100,00	9,57
T) Mantenimento in efficienza edifici sedi di organi istituzionali		2,00	841,31	787,23	65,49	0,38	93,57	7,78
	F1) Edilizia	2,00	841,31	787,23	65,49	0,38	93,57	7,78
Totale complessivo		429,00	219.358,20	84.535,44	13.003,72	100,00	38,54	5,93

Elaborazione della Corte dei conti di dati aggiornati al 31/12/2009, forniti in data 31/05/2010 dalla Struttura tecnica di missione del Mit.

* Il numero delle opere comprende in realtà, in alcuni casi, degli aggregati di opere (infrastrutture).

Tavola 3

Opere per Settore di intervento e Macroarea - delibera CIPE 130/2006 aggiornata al 31/12/2009

Cl. Settore	Macro Area	Nr opere *	Costo	Finanz.ti disponibili totali	Avanz.to lavori al 31.12.09	Inc. % Costo/Totale costo	(in milioni di euro)	
							Inc. % Ris. disp./Costo	% SAL 2009
A1) Corridoi ferroviari		68	75.045,01	9.406,11	0,00	34,21	12,53	0,00
	Centro	7	5.208,14	635,00	0,00	2,37	12,19	0,00
	Nord	39	56.861,03	6.588,54	0,00	25,92	11,59	0,00
	Sud	22	12.975,84	2.182,57	0,00	5,92	16,82	0,00
B1) Corridoi stradali		216	106.264,87	52.991,01	6.955,65	48,44	49,87	6,55
	Centro	42	28.004,92	14.432,64	898,01	12,77	51,54	3,21
	Nord	64	30.108,38	21.087,98	1.321,56	13,73	70,04	4,39
	Sud	110	48.151,57	17.470,38	4.736,08	21,95	36,28	9,84
C1) Metropolitane		45	17.901,37	10.516,40	2.826,43	8,16	58,75	15,79
	Centro	4	3.687,84	2.273,87	780,19	1,68	61,66	21,16
	Nord	29	9.406,49	5.238,44	944,61	4,29	55,69	10,04
	Sud	12	4.807,04	3.004,09	1.101,63	2,19	62,49	22,92
D1) Nodi intermodali		40	4.154,88	1.980,78	149,32	1,89	47,67	3,59
	Centro	14	1.679,85	790,33	16,04	0,77	47,05	0,95
	Nord	10	1.341,39	707,91	94,64	0,61	52,77	7,06
	Sud	16	1.133,64	482,55	38,64	0,52	42,57	3,41
E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.		6	4.302,57	3.282,97	2.381,45	1,96	76,30	55,35
	Nord	1	4.271,60	3.252,00	2.372,22	1,95	76,13	55,53
	Sud	5	30,97	30,97	9,23	0,01	100,00	29,80
F1) Edilizia		5	1.499,08	1.445,00	236,48	0,68	96,39	15,78
	Centro	1	352,23	298,15	65,49	0,16	84,65	18,59
	Multiregione	3	1.067,29	1.067,29	170,99	0,49	100,00	16,02
	Nord	1	79,56	79,56	0,00	0,04	100,00	0,00
G1) Energia e Rete elettrica		6	1.656,20	1.656,20	158,50	0,76	100,00	9,57
	Centro	1	90,00	90,00	0,00	0,04	100,00	0,00
	Nord	2	69,50	69,50	69,50	0,03	100,00	100,00
	Sud	3	1.496,70	1.496,70	89,00	0,68	100,00	5,95
H1) Ponte sullo Stretto		1	6.100,00	1.600,00	0,00	2,78	26,23	0,00
	Sud	1	6.100,00	1.600,00	0,00	2,78	26,23	0,00
I1) Schemi idrici		42	2.434,22	1.656,97	295,89	1,11	68,07	12,16
	Centro	3	92,28	36,81	36,81	0,04	39,89	39,89
	Sud	39	2.341,94	1.620,16	259,08	1,07	69,18	11,06
Totale complessivo		429	219.358,20	84.535,44	13.003,72	100,00	38,54	5,93

Elaborazioni della Corte dei conti di dati aggiornati al 31/12/2009 forniti dalla Struttura tecnica di missione del Mit in data 31/05/2010.

* Il numero delle opere comprende in realtà, in alcuni casi, degli aggregati di opere (infrastrutture).

Tavola 4

Opere per Macroarea e Settore di intervento - delibera CIPE 130/2006 aggiornata al 31/12/2009

<i>(in milioni di euro)</i>							
Macro Area	Cl. Settore	Nr opere *	Costo	Ulteriori finanz.ti necessari	Inc. % Costo/Costo Macroarea	Inc. % Fin. necessari/ Costo	Inc. % Costo/Totale costo
Centro		72	39.115,26	20.558,46	100,00	52,56	17,83
	A1) Corridoi ferroviari	7	5.208,14	4.573,14	13,31	87,81	
	B1) Corridoi stradali	42	28.004,92	13.572,28	71,60	48,46	
	C1) Metropolitane	4	3.687,84	1.413,97	9,43	38,34	
	D1) Nodi intermodali	14	1.679,85	889,52	4,29	52,95	
	F1) Edilizia	1	352,23	54,08	0,90	15,35	
	G1) Energia e Rete elettrica	1	90,00	0,00	0,23	0,00	
	I1) Schemi idrici	3	92,28	55,47	0,24	60,11	
Multiregione		3	1.067,29	0,00	100,00	0,00	0,49
	F1) Edilizia	3	1.067,29	0,00	100,00	0,00	
Nord		146	102.137,96	65.114,02	100,00	63,75	46,56
	A1) Corridoi ferroviari	39	56.861,03	50.272,49	55,67	88,41	
	B1) Corridoi stradali	64	30.108,38	9.020,40	29,48	29,96	
	C1) Metropolitane	29	9.406,49	4.168,05	9,21	44,31	
	D1) Nodi intermodali	10	1.341,39	633,48	1,31	47,23	
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	1	4.271,60	1.019,60	4,18	23,87	
	F1) Edilizia	1	79,56	0,00	0,08	0,00	
	G1) Energia e Rete elettrica	2	69,50	0,00	0,07	0,00	
Sud		208	77.037,69	49.150,28	100,00	63,80	35,12
	A1) Corridoi ferroviari	22	12.975,84	10.793,27	16,84	83,18	
	B1) Corridoi stradali	110	48.151,57	30.681,18	62,50	63,72	
	C1) Metropolitane	12	4.807,04	1.802,95	6,24	37,51	
	D1) Nodi intermodali	16	1.133,64	651,09	1,47	57,43	
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	5	30,97	0,00	0,04	0,00	
	G1) Energia e Rete elettrica	3	1.496,70	0,00	1,94	0,00	
	H1) Ponte sullo Stretto	1	6.100,00	4.500,00	7,92	73,77	
	I1) Schemi idrici	39	2.341,94	721,78	3,04	30,82	
Totale complessivo		429	219.358,20	134.822,76	100,00	61,46	100,00

Elaborazioni della Corte dei conti di dati aggiornati al 31/12/2009, forniti dalla Struttura tecnica di missione del Mit in data 31/05/2010.

* Il numero delle opere comprende in realtà, in alcuni casi, degli aggregati di opere (infrastrutture).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 5

Opere per Stato attuativo e Settore di intervento - delibera CIPE 130/2006 aggiornata al 31/12/2009

(in milioni di euro)

Cl. Status progetto	Cl. Settore	Nr opere 130	Costo	Finanz.zi disponibili totali	Avanz.to lavori al 31.12.09	Fabbisogno	% SAL 2009
A1) Attesa PP		66	56.136,32	8.808,69	0,00	56.136,32	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	14	19.183,51	1.274,09	0,00	19.183,51	0,00
	B1) Corridoi stradali	33	34.206,66	7.534,60	0,00	34.206,66	0,00
	C1) Metropolitane	6	1.633,08	0,00	0,00	1.633,08	0,00
	D1) Nodi intermodali	7	927,80	0,00	0,00	927,80	0,00
	I1) Schemi idrici	6	185,27	0,00	0,00	185,27	0,00
A2) PP istruttoria Mit		49	26.609,17	3.831,62	0,00	26.609,17	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	16	10.513,99	403,02	0,00	10.513,99	0,00
	B1) Corridoi stradali	22	13.594,00	2.373,91	0,00	13.594,00	0,00
	C1) Metropolitane	5	1.100,66	370,47	0,00	1.100,66	0,00
	D1) Nodi intermodali	4	824,56	479,80	0,00	824,56	0,00
	I1) Schemi idrici	2	575,96	204,42	0,00	575,96	0,00
A3) PP approvato da CIPE		68	64.975,09	22.639,44	17,00	64.958,09	0,03
	A1) Corridoi ferroviari	20	31.176,54	4.857,00	0,00	31.176,54	0,00
	B1) Corridoi stradali	28	20.859,61	13.665,70	0,00	20.859,61	0,00
	C1) Metropolitane	10	5.081,45	1.349,83	17,00	5.064,45	0,33
	D1) Nodi intermodali	7	753,60	202,05	0,00	753,60	0,00
	G1) Energia e Rete elettrica	1	964,70	964,70	0,00	964,70	0,00
	H1) Ponte sullo Stretto	1	6.100,00	1.600,00	0,00	6.100,00	0,00
	I1) Schemi idrici	1	39,19	0,16	0,00	39,19	0,00
B1) Attesa PD		27	8.900,24	380,99	0,00	8.900,24	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	4	2.419,25	0,00	0,00	2.419,25	0,00
	B1) Corridoi stradali	16	6.007,11	347,23	0,00	6.007,11	0,00
	C1) Metropolitane	2	236,68	0,00	0,00	236,68	0,00
	D1) Nodi intermodali	3	162,80	33,76	0,00	162,80	0,00
	I1) Schemi idrici	2	74,40	0,00	0,00	74,40	0,00
B2) PD istruttoria Mit		24	8.106,32	4.782,80	13,42	8.092,90	0,17
	A1) Corridoi ferroviari	5	367,28	271,58	0,00	367,28	0,00
	B1) Corridoi stradali	8	4.735,47	3.012,29	1,00	4.734,47	0,02
	C1) Metropolitane	5	2.494,26	1.273,44	0,00	2.494,26	0,00
	D1) Nodi intermodali	3	352,21	168,34	12,42	339,79	3,53
	I1) Schemi idrici	3	157,10	57,15	0,00	157,10	0,00
B3) PD approvato da CIPE		22	19.684,96	10.525,05	0,00	19.684,96	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	5	10.298,50	1.473,95	0,00	10.298,50	0,00
	B1) Corridoi stradali	9	8.355,88	8.355,52	0,00	8.355,88	0,00
	C1) Metropolitane	5	952,23	617,23	0,00	952,23	0,00
	D1) Nodi intermodali	2	53,34	53,34	0,00	53,34	0,00
	I1) Schemi idrici	1	25,01	25,01	0,00	25,01	0,00
C1) Attesa PE		3	277,30	126,86	0,00	277,30	0,00
	B1) Corridoi stradali	3	277,30	126,86	0,00	277,30	0,00
D1) Gara		28	5.331,37	4.582,17	6,06	5.325,31	0,11
	A1) Corridoi ferroviari	2	684,21	684,21	0,00	684,21	0,00
	B1) Corridoi stradali	7	2.485,63	1.820,77	0,00	2.485,63	0,00
	C1) Metropolitane	2	354,21	354,21	0,00	354,21	0,00
	D1) Nodi intermodali	8	846,81	813,05	4,86	841,95	0,57
	F1) Edilizia	1	489,08	489,08	0,00	489,08	0,00
	I1) Schemi idrici	8	471,43	420,85	1,20	470,23	0,25
D2) Lavori affidati		10	1.278,65	1.288,30	0,00	1.278,65	0,00
	A1) Corridoi ferroviari	2	401,73	442,26	0,00	401,73	0,00
	B1) Corridoi stradali	2	284,82	302,22	0,00	284,82	0,00
	C1) Metropolitane	2	398,85	350,57	0,00	398,85	0,00
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	1	9,67	9,67	0,00	9,67	0,00
	G1) Energia e Rete elettrica	1	90,00	90,00	0,00	90,00	0,00
	I1) Schemi idrici	2	93,58	93,58	0,00	93,58	0,00
D3) Lavori in corso		80	23.478,79	22.954,00	9.572,24	13.906,55	40,77
	B1) Corridoi stradali	46	11.338,38	11.324,09	3.941,22	7.397,16	34,76
	C1) Metropolitane	7	5.385,55	5.936,25	2.623,44	2.762,11	48,71
	D1) Nodi intermodali	5	222,58	219,27	120,86	101,72	54,30
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	2	4.283,67	3.264,07	2.372,22	1.911,45	55,38
	F1) Edilizia	4	1.010,00	955,92	236,48	773,52	23,41
	G1) Energia e Rete elettrica	1	520,00	520,00	77,00	443,00	14,81
	I1) Schemi idrici	15	718,61	734,40	201,02	517,59	27,97
D4) Completato		38	3.473,41	3.508,95	3.395,00	78,41	97,74
	B1) Corridoi stradali	28	3.013,43	3.021,24	3.013,43	0,00	100,00
	C1) Metropolitane	1	264,40	264,40	185,99	78,41	70,34
	D1) Nodi intermodali	1	11,18	11,18	11,18	0,00	100,04
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.	3	9,23	9,23	9,23	0,00	100,00
	G1) Energia e Rete elettrica	3	81,50	81,50	81,50	0,00	100,00
	I1) Schemi idrici	2	93,67	121,40	93,67	0,00	100,00
E1) No iter L. Obiettivo		14	1.106,58	1.106,58	0,00	1.106,58	0,00
	B1) Corridoi stradali	14	1.106,58	1.106,58	0,00	1.106,58	0,00
Totale complessivo		429	219.358,20	84.535,44	13.003,72	206.354,48	5,93

Elaborazioni della Corte dei conti di dati aggiornati al 31/12/2009, forniti dalla Struttura tecnica di missione del Mit in data 31/05/2010.

* Il numero delle opere comprende in realtà, in alcuni casi, degli aggregati di opere (infrastrutture).

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 6

Opere per stato attuativo e Macroarea - delibera CIPE 130/2006 aggiornata al 31/12/2009

		Centro		Multiregione		Nord		Sud	
		Nr opere 130	Costo	Nr opere 130	Costo	Nr opere 130	Costo	Nr opere 130	Costo
Cl. Status progetto	Cl. Settore								
A1) Attesa PP		14	13.142,67			19	16.160,41	33	26.833,24
	A1) Corridoi ferroviari					8	11.826,20	6	7.357,31
	B1) Corridoi stradali	9	11.955,99			7	3.343,62	17	18.907,05
	C1) Metropolitane	1	640,42			4	990,59	1	2,07
	D1) Nodi intermodali	3	541,09					4	386,71
	I1) Schemi idrici	1	5,17					5	180,10
A2) PP istruttoria Mit		8	4.343,90			26	11.159,86	15	11.105,41
	A1) Corridoi ferroviari	3	1.965,10			8	6.225,40	5	2.323,49
	B1) Corridoi stradali	3	1.844,00			11	3.544,04	8	8.205,96
	C1) Metropolitane					5	1.100,66		
	D1) Nodi intermodali	2	534,80			2	289,76		
	I1) Schemi idrici							2	575,96
A3) PP approvato da CIPE		14	12.132,37			40	37.736,16	14	15.106,56
	A1) Corridoi ferroviari	3	2.893,04			14	25.725,50	3	2.558,00
	B1) Corridoi stradali	7	7.516,10			15	8.122,87	6	5.220,64
	C1) Metropolitane	1	1.423,81			8	3.512,64	1	145,00
	D1) Nodi intermodali	3	299,42			3	375,15	1	79,03
	G1) Energia e Rete elettrica							1	964,70
	H1) Ponte sullo Stretto							1	6.100,00
	I1) Schemi idrici							1	39,19
B1) Attesa PD		3	347,91			7	4.152,94	17	4.399,39
	A1) Corridoi ferroviari					4	2.419,25		
	B1) Corridoi stradali	3	347,91			2	1.625,00	11	4.034,20
	C1) Metropolitane					1	108,69	1	127,99
	D1) Nodi intermodali							3	162,80
	I1) Schemi idrici							2	74,40
B2) PD istruttoria Mit		6	2.691,77			6	3.212,59	12	2.201,96
	A1) Corridoi ferroviari							5	367,28
	B1) Corridoi stradali	5	2.641,47			2	1.969,00	1	125,00
	C1) Metropolitane					3	1.157,29	2	1.336,97
	D1) Nodi intermodali					1	86,30	2	265,91
	I1) Schemi idrici	1	50,30					2	106,80
B3) PD approvato da CIPE		3	403,34			9	16.993,76	10	2.287,86
	A1) Corridoi ferroviari	1	350,00			2	9.798,00	2	150,50
	B1) Corridoi stradali					6	6.989,82	3	1.366,06
	C1) Metropolitane					1	205,94	4	746,29
	D1) Nodi intermodali	2	53,34						
	I1) Schemi idrici							1	25,01
C1) Attesa PE								3	277,30
	B1) Corridoi stradali							3	277,30
D1) Gara		4	258,02	1	489,08	7	2.442,11	16	2.142,16
	A1) Corridoi ferroviari					2	684,21		
	B1) Corridoi stradali	1	18,00			1	923,46	5	1.544,17
	C1) Metropolitane					2	354,21		
	D1) Nodi intermodali	3	240,02			2	480,23	3	126,56
	F1) Edilizia			1	489,08				
	I1) Schemi idrici							8	471,43
D2) Lavori affidati		2	346,67			3	581,32	5	350,66
	A1) Corridoi ferroviari					1	182,47	1	219,26
	B1) Corridoi stradali	1	256,67					1	28,15
	C1) Metropolitane					2	398,85		
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.							1	9,67
	G1) Energia e Rete elettrica	1	90,00						
	I1) Schemi idrici							2	93,58
D3) Lavori in corso		17	5.437,43	2	578,21	11	7.271,89	50	10.191,26
	B1) Corridoi stradali	13	3.424,78			5	1.497,56	28	6.416,04
	C1) Metropolitane	2	1.623,61			2	1.313,22	3	2.448,72
	D1) Nodi intermodali					2	109,95	3	112,63
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.					1	4.271,60	1	12,07
	F1) Edilizia	1	352,23	2	578,21	1	79,56		
	G1) Energia e Rete elettrica							1	520,00
	I1) Schemi idrici	1	36,81					14	681,80
D4) Completato		1	11,18			4	1.320,33	33	2.141,90
	B1) Corridoi stradali					1	986,43	27	2.027,00
	C1) Metropolitane					1	264,40		
	D1) Nodi intermodali	1	11,18						
	E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.							3	9,23
	G1) Energia e Rete elettrica					2	69,50	1	12,00
	I1) Schemi idrici							2	93,67
E1) No iter L. Obiettivo						14	1.106,58		
	B1) Corridoi stradali					14	1.106,58		
Totale complessivo		72	39.115,26	3	1.067,29	146	102.137,96	208	77.037,69

Elaborazioni della Corte dei conti di dati aggiornati al 31/12/2009, forniti dalla Struttura tecnica di missione del Mit in data 31/05/2010.

* Il numero delle opere comprende in realtà, in alcuni casi, degli aggregati di opere (infrastrutture).

Tavola 7

Fonti di finanziamento delle opere per Settore di intervento e macroarea - delibera CIPE 130/2006 aggiornata al 31/12/2009

(in milioni di euro)

Cl. Settore	Macro Area	Fin.ti disponibili %	Fin.Statali L.O. %	Fin.Statali Altri %	Fin. UE %	Fin. Enti Locali %	Fin. Privati %	Ulteriori finanziamenti necessari %
A1) Corridoi ferroviari		11,13	6,12	25,41	42,39	0,00	1,23	48,69
	Centro	0,75	0,52	2,17	0,00	0,00	0,00	3,39
	Nord	7,79	5,11	16,31	32,63	0,00	1,23	37,29
	Sud	2,58	0,50	6,92	9,75	0,00	0,00	8,01
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
B1) Corridoi stradali		62,68	49,52	46,68	49,14	36,22	88,22	39,51
	Centro	17,07	15,14	4,41	0,00	3,89	32,09	10,07
	Nord	24,95	12,59	4,88	0,00	10,55	52,34	6,69
	Sud	20,67	21,79	37,39	49,14	21,79	3,78	22,76
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
C1) Metropolitane		12,44	13,33	15,79	3,18	59,87	2,12	5,48
	Centro	2,69	3,13	4,59	0,00	10,09	0,00	1,05
	Nord	6,20	7,34	5,90	0,00	31,27	2,12	3,09
	Sud	3,55	2,85	5,31	3,18	18,51	0,00	1,34
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
D1) Nodi intermodali		2,34	4,54	0,89	4,11	2,26	2,10	1,61
	Centro	0,93	1,25	0,20	0,00	0,76	1,47	0,66
	Nord	0,84	2,90	0,48	0,00	0,52	0,16	0,47
	Sud	0,57	0,39	0,22	4,11	0,98	0,47	0,48
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
E1) Difesa del suolo - Mo.S.E.		3,88	17,20	1,12	0,00	0,00	0,00	0,76
	Nord	3,85	17,03	1,12	0,00	0,00	0,00	0,76
	Sud	0,04	0,18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
F1) Edilizia		1,71	4,72	0,99	0,00	1,04	0,96	0,04
	Centro	0,35	1,51	0,14	0,00	0,00	0,00	0,04
	Multiregione	1,26	3,21	0,77	0,00	0,00	0,96	0,00
	Nord	0,09	0,00	0,08	0,00	1,04	0,00	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
G1) Energia e Rete elettrica		1,96	0,00	0,00	0,02	0,00	5,08	0,00
	Centro	0,11	0,00	0,00	0,00	0,00	0,28	0,00
	Nord	0,08	0,00	0,00	0,00	0,00	0,21	0,00
	Sud	1,77	0,00	0,00	0,02	0,00	4,59	0,00
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
H1) Ponte sullo Stretto		1,89	0,00	6,38	0,00	0,00	0,00	3,34
	Sud	1,89	0,00	6,38	0,00	0,00	0,00	3,34
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
I1) Schemi idrici		1,96	4,58	2,73	1,17	0,61	0,29	0,58
	Centro	0,04	0,21	0,00	0,00	0,00	0,00	0,04
	Sud	1,92	4,37	2,73	1,17	0,61	0,29	0,54
		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale complessivo		100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Valore delle risorse		84.535,44	17.445,02	25.068,09	3.703,85	5.717,45	32.601,04	134.822,76
Inc. % Fonti di finanziamento		100,00	20,64	29,65	4,38	6,76	38,56	

Elaborazioni della Corte dei conti di dati aggiornati al 31/12/2009, forniti dalla Struttura tecnica di missione del Mit in data 31/05/2010.

Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

1. Considerazioni di sintesi: *1.1. Quadro programmatico; 1.1.1. Dati finanziari e gestionali. 1.2. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01). 1.3. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02). 1.3.1. Spettacolo dal vivo. 1.3.2. Cinema. 1.4. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.05). 1.5. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici (21.06). 1.5.1. Antichità. 1.5.2. Interventi per il sisma in Abruzzo. 1.6. Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici (21.07). 1.6.1. Paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee. 1.7. Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (21.08). 1.7.1. Paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee. 1.8. Tutela e valorizzazione dei beni archivistici (21.09). 1.8.1. Archivi. 1.9. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria (21.10). 1.9.1 Biblioteche, istituti culturali e diritto d'autore. 1.10. Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali e livello territoriale (21.11). 1.11. Valorizzazione del patrimonio culturale.*

Allegato.

1. Considerazioni di sintesi.

Come è stato osservato nel paragrafo concernente i profili organizzativi del Ministero per i beni e le attività culturali, una delle novità di rilievo del 2009 è stata l'istituzione della nuova Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale. Con riferimento al ciclo di programmazione e controllo si osserva che non è stato emanato in corso d'anno, da parte dell'organo di Direzione politica, alcun atto di indirizzo integrativo della direttiva annuale per l'azione amministrativa. La nuova Direzione generale si è trovata, quindi, ad operare nel quadro degli obiettivi che erano stati posti ai titolari dei precedenti Centri di Responsabilità (CdR) con la direttiva annuale. Da ciò consegue che l'attività di controllo strategico è risultata affaticata dal mutato quadro organizzativo e dalle difficoltà di raccordo tra obiettivi, risultati e CdR.

Un ulteriore aspetto che ha influito sul sistema di programmazione e controllo, con riferimento al sistema di classificazione per missioni e programmi, è stato quello del ricorso alle gestioni commissariali. Tali gestioni si pongono come eccezione al sistema ordinario della riconduzione dei risultati ai CdR cui è attribuito il compito di amministrare le risorse iscritte nei singoli programmi. Il fenomeno, presente non solo nell'ambito della missione 21, fa emergere la necessità di riflessioni e approfondimenti nella sede applicativa dell'articolo 21 della nuova legge di contabilità 31 dicembre 2009, n. 196, nella parte in cui prevede una corrispondenza tra CdR e programmi e non prende in considerazione, invece, le gestioni affidate a commissari.

Con riferimento ai risultati dell'attività amministrativa svolta nell'ambito della missione va segnalato l'impegno profuso dall'Amministrazione a seguito del terremoto in Abruzzo; di particolare rilievo è stata la collaborazione con la protezione civile per la messa in sicurezza dei beni culturali danneggiati dal sisma, nonché per le attività di restauro poste in essere nelle fasi iniziali di intervento.

Degna di nota è anche la recentissima apertura del Museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI), opera di spicco per la valorizzazione dell'architettura moderna in Italia.

Si deve, infine, positivamente evidenziare l'avvenuta attivazione del controllo di gestione.

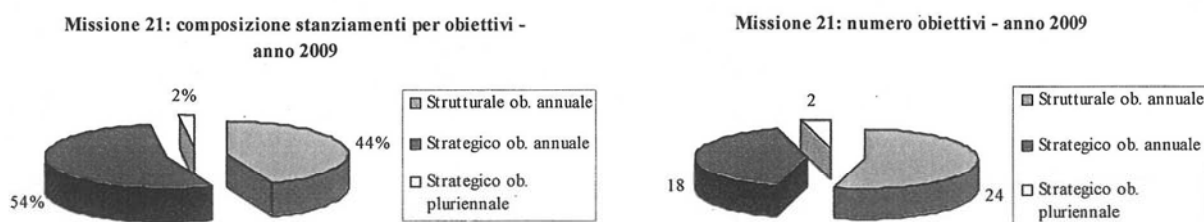
1.1. Quadro programmatico.

La missione 21, "Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" costituisce l'85,59 per cento dell'intero stanziamento del Ministero per i beni e le attività culturali. In ciò risiede la ragione della sostanziale corrispondenza tra gli obiettivi strategici riferibili alla missione con quelli relativi all'intero Ministero.

Nella nota preliminare 2009, il Ministero ha individuato 12 priorità politiche (rispetto alle 6 del precedente anno) che corrispondono sostanzialmente a quelle contenute nella direttiva 2009. Le priorità politiche sono declinate in 79 obiettivi, di cui 44 sono relativi alla missione 21 (tavola 1 allegata¹), distinti in obiettivi strategici (20) e strutturali (24). Gli stanziamenti assegnati per il perseguimento degli obiettivi della missione sono pari a 1.495.074 migliaia di euro, equivalenti al 90,17 per cento degli stanziamenti complessivi (1.658.082 migliaia di euro). Analizzando la ripartizione delle risorse stanziate per obiettivi (grafico 1) si rileva che il 54 per cento è destinato ad obiettivi strategici annuali (18), il 44 per cento ad obiettivi strutturali annuali (24), mentre la parte residua (2 per cento) ad obiettivi strategici pluriennali (2).

¹ Le tavole sono allegate alla fine del presente capitolo.

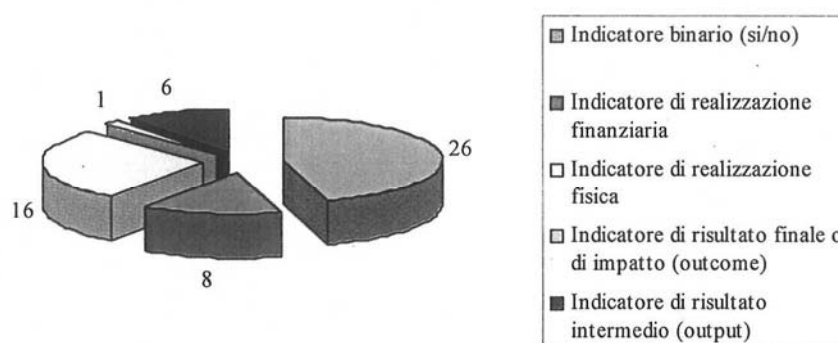
GRAFICO 1



Gli indicatori di misurazione dei risultati per la missione sono 57 (grafico 2), con una prevalenza di quelli di tipo binario (26) rispetto a quelli di natura finanziaria e fisica (24).

GRAFICO 2

Missione 21: tipo indicatori anno 2009



La direttiva 2009, emanata sulla base delle proposte dei titolari dei C.d.R. ed in coerenza con quanto previsto dal Dpef 2010-2013, dalla L.F. 2009 nonché nel rispetto delle linee tracciate dal Governo, ha definito per ogni C.d.R. gli obiettivi strategici da conseguire nell'anno 2009 per realizzare le priorità politiche. Gli obiettivi strategici sono stati declinati in piani di azione.

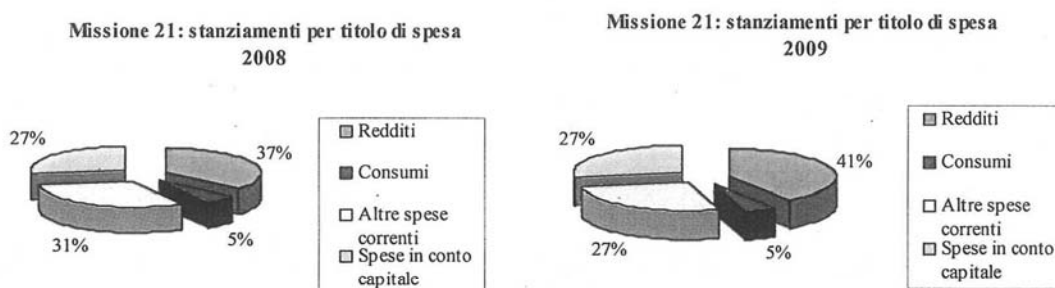
L'Amministrazione riferisce che l'elaborazione della direttiva generale si è svolta in un contesto organizzativo molto complesso, contraddistinto da un processo di riorganizzazione che si è sviluppato in più fasi distribuite nel tempo. E' stato previsto che il perseguimento degli obiettivi pluriennali e degli obiettivi parzialmente raggiunti nel 2008 proseguisse anche nel 2009. L'obiettivo relativo all'avvio del sistema di controllo di gestione (il mancato conseguimento del quale è stato segnalato da questa Corte nelle relazioni sui rendiconti 2007 e 2008), è stato nuovamente proposto dalla Direzione per l'organizzazione, l'innovazione, la formazione, la qualificazione professionale e le relazioni sindacali nella direttiva generale 2009.

A seguito del mutato disegno organizzativo intervenuto in corso d'anno (derivante dall'accorpamento di quattro delle precedenti direzioni generali nella Direzione generale per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale, e nella Direzione generale per il paesaggio, le belle arti, l'architettura e l'arte contemporanea nonché dalla nuova costituzione della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale, con competenze in materia di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale), non è stato emanato dall'organo di direzione politica alcun atto di indirizzo integrativo o modificativo di quanto previsto nella direttiva. Ciò ha reso meno significativo il raffronto tra obiettivi e risultati con riferimento ai titolari dei C.d.R..

1.1.1. Dati finanziari e gestionali.

Per l'anno 2009 gli stanziamenti della missione 21 sono stati pari a 1.658.082 migliaia di euro corrispondenti al 85,59 per cento dell'intero Ministero (contro l'84,66 per cento dell'anno precedente). Da un confronto dei dati di stanziamento (tavola 2 allegata) della missione dell'anno 2009 rispetto all'anno precedente (1.791.715 migliaia di euro) si rileva una contrazione del 7,46 per cento delle risorse assegnate (-133.632 migliaia di euro) e un'analoga ripartizione (grafico 3) delle spese correnti (73 per cento) e in conto capitale (27 per cento); nell'ambito delle spese correnti si evidenzia, tuttavia, un aumento (23.905 migliaia di euro) della quota delle spese per la categoria redditi di lavoro dipendente che sale dal 37 per cento (645,63 milioni) al 41 per cento (669,53 milioni) degli stanziamenti.

GRAFICO 3



Nell'ambito della missione vengono perseguite, in termini di obiettivi strategici, alcune delle priorità politiche che sono state programmate dall'Amministrazione nella direttiva 2009; le altre priorità vengono attuate tramite il perseguimento di obiettivi strutturali. A seguito della ristrutturazione operata con il regolamento del d.P.R. n. 233/2007 e nell'ottica di rappresentare le funzioni principali e gli obiettivi strategici perseguiti è stata attuata, nel corso del 2008, una revisione dei programmi 3 e 4 che ha determinato un'ulteriore articolazione dei programmi della missione 21, con un aumento, a decorrere dal 2009, da cinque a nove².

I programmi che assorbono la maggiore quota di risorse sono i programmi 2, 6 e 7, come evidenziato nel grafico seguente (grafico 4).

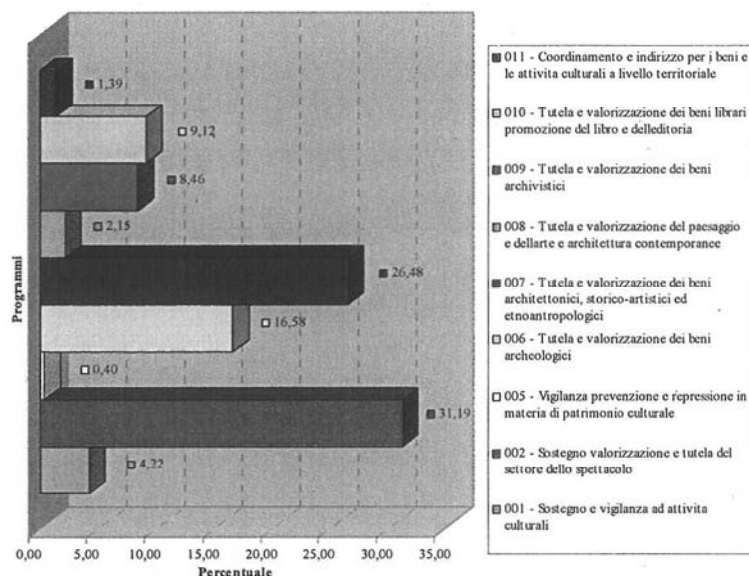
² Il programma 3 "Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici" è stato scisso in tre programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanea, che meglio corrispondono alle attività svolte dalle direzioni generali.

Il programma 4, "Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria", ha subito un'articolazione in ulteriori due programmi: Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria.

Infine, per consentire l'evidenza dell'attività svolta dalle direzioni regionali, che curano i rapporti con le strutture periferiche, è stato individuato un nuovo programma denominato "Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale".

GRAFICO 4

Missione 21: composizione degli stanziamenti per programmi - anno 2009



Da un confronto dei dati dell'anno 2009 rispetto a quelli del 2008 (tavola 2 allegata), rielaborati per missioni e programmi da queste Sezioni riunite, si rileva che la composizione degli stanziamenti si è modificata in tutti i programmi della missione 21, ad eccezione del programma 4, ora suddiviso nei due programmi 9 e 10. La riduzione delle risorse assegnate alla missione nell'anno 2009 (-7,46 per cento) ha interessato, in modo particolare, il programma 2 "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo dal vivo" (-20,9 per cento, in valore -136.700 migliaia di euro).

Si riportano di seguito le risorse assegnate ai diversi CdR per la conduzione dei programmi della missione 21 (tavola 3 allegata). Le Direzioni generali che assorbono la quota maggiore di risorse stanziare sono:

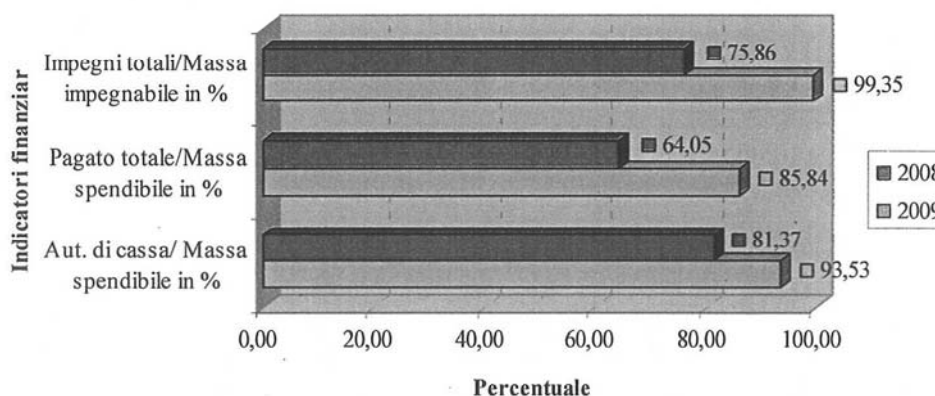
- spettacolo dal vivo (22,61 per cento) per il programma 2;
- beni archeologici (13,82 per cento) per il programma 6;
- beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici (19,22 per cento) per il programma 7.

Dall'ulteriore confronto dei dati finanziari dell'anno 2009 rispetto al 2008 (tavola 4 allegata) si rileva una riduzione della massa impegnabile dell'11,69 per cento (-219.855 migliaia di euro) e della massa spendibile del 16,91 per cento (470.121 migliaia di euro); mentre gli impegni totali e il pagato totale registrano un miglioramento, rispettivamente, del 15,65 per cento (223.296 migliaia di euro) e del 11,37 per cento (202.532 migliaia di euro). Consistenti le riduzioni delle spese in economia del 92,96 per cento (-327.986 migliaia di euro), dei residui totali del 50,92 per cento (-302.486 migliaia di euro).

I principali indicatori finanziari (grafico 5) dimostrano un miglioramento della gestione, in particolare, il rapporto "Pagato totale su Massa spendibile", che dal 64,05 sale all'85,84 per cento.

GRAFICO 5

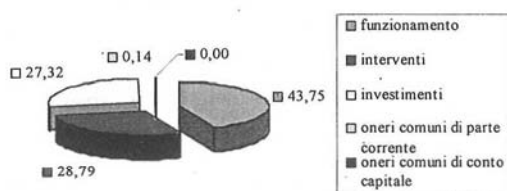
Missione 21: indicatori finanziari 2009-2008



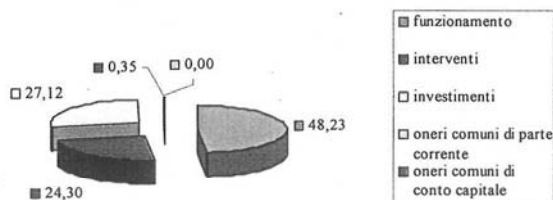
Da un'analisi dei dati relativi agli stanziamenti per macroaggregato di spesa, come evidenziato nel grafico seguente (grafico 6), nell'anno 2009 si rileva un aumento della quota delle spese di funzionamento (48,23 per cento) che viene bilanciata dalla contestuale riduzione delle spese per interventi. Tutte le categorie di spesa subiscono una riduzione di valore ad eccezione delle spese di funzionamento (+15.798 migliaia di euro) e degli oneri comuni di conto capitale (+15.692 migliaia di euro).

GRAFICO 6

Missione 21: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2008



Missione 21: composizione degli stanziamenti per macroaggregati anno 2009



Quanto agli stanziamenti per macroaggregati di spesa (tavola 2 e 4 allegate), in particolare i programmi che assorbono le maggiori risorse finanziarie sono il programma 2 (Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo) 31,19 per cento, il programma 6 (Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici) 16,58 per cento, il programma 7 (Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici) 26,48 per cento e il programma 10 (Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria) 9,12 per cento. Al riguardo si evidenzia che:

- le spese di funzionamento sono assorbite dai programmi 6 (13,25 per cento) e dal programma 7 (15,67 per cento), mentre, il programma 10 presenta un'incidenza del 7,31 per cento;
- le spese per interventi, invece, riguardano per la maggior parte il programma 2, e sono pari al 20,47 per cento;
- le spese per investimenti incidono particolarmente sui programmi 2 e 7, rispettivamente per il 9,89 per cento e per il 9,42 per cento;
- gli oneri comuni in conto capitale riguardano prevalentemente il programma 10 (Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria) per lo 0,26 per cento.

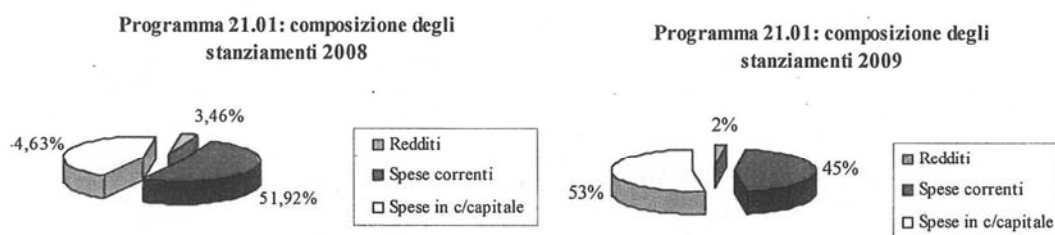
Relativamente all'indicatore finanziario "massa impegnabile/massa spendibile", si rilevano percentuali al di sotto del 60 per cento in corrispondenza del:

- programma 1 "sostegno e vigilanza ad attività culturali" con un rapporto pari al 56,05 per cento;
- programma 8 "tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee" con un rapporto del 47,46 per cento.

1.2. Sostegno e vigilanza ad attività culturali (21.01)

L'attività di sostegno e vigilanza di istituzioni culturali, istituzione, sostegno e vigilanza per comitati ed edizioni nazionali incide per il 4,22 per cento (contro il 5,27 per cento dell'anno precedente) sull'intera missione con stanziamenti pari a 70 milioni di euro. Da un confronto con l'anno precedente (grafico 7) emerge nell'anno 2009 una diminuzione degli stanziamenti del 25,86 per cento (-24.438,11 migliaia di euro); la maggiore contrazione si evidenzia nelle spese per redditi da lavoro (-1.766,90 migliaia di euro), nei trasferimenti correnti (-17.868,51 migliaia di euro) e nelle spese in conto capitale (-5.379,72 migliaia di euro).

GRAFICO 7



Le direzioni generali coinvolte nel perseguimento degli obiettivi del programma sono quattro (tavola 3 allegata):

- organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali, con uno stanziamento di risorse pari allo 0,28 per cento del programma;
- bilancio e programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure, con uno stanziamento di risorse pari al 50,25 per cento del programma;
- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore, con uno stanziamento di risorse del 48,51 per cento;
- beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, con uno stanziamento di risorse dello 0,96 per cento del programma.

1.3. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.02)

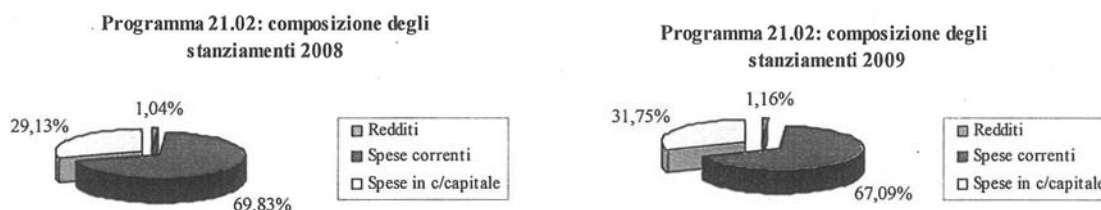
L'attività di incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo le cui risorse stanziare incidono per il 31,19 per cento (517 milioni) sulla missione 21, viene svolta da tre Direzioni generali:

- beni librari, istituti culturali e diritto d'autore (che partecipa con un'assegnazione di risorse dello 0,03 per cento);
- spettacolo dal vivo, che assorbe la maggior parte delle risorse stanziare per il programma (pari al 72,49 per cento);
- cinema, che risulta assegnataria del 27,49 per cento degli stanziamenti del programma.

La maggior parte delle risorse del programma è assorbita per il sostegno dello spettacolo dal vivo, attraverso trasferimenti e contributi, destinati principalmente alle fondazioni lirico-sinfoniche³.

Da un confronto con l'anno precedente (grafico 8) si registra una diminuzione del 20,9 per cento (-136.699,73 migliaia di euro) delle risorse stanziati, che ha interessato, in particolare, i consumi intermedi (-15.682,89 migliaia di euro) e le altre tipologie di spese (trasferimenti e contributi), con una pressoché inalterata composizione delle stesse.

GRAFICO 8



Relativamente alle Direzioni generali per lo spettacolo dal vivo e del cinema le principali azioni intraprese per l'attuazione della priorità politica 8 sono: dare nuovo impulso alle politiche di sostegno alla produzione cinematografica; semplificare e migliorare la normativa per il settore dello spettacolo dal vivo anche in collaborazione con le Regioni, con particolare riferimento alle modifiche normative delle fondazioni lirico-sinfoniche; sostenere la creatività giovanile.

1.3.1. Spettacolo dal vivo

La Direzione generale per lo spettacolo dal vivo ha contribuito alla realizzazione del programma attraverso due obiettivi strategici: sostenere lo spettacolo dal vivo; semplificare e migliorare la normativa.

Con riferimento al sostegno allo spettacolo dal vivo, la Direzione generale ha provveduto all'erogazione dei contributi ai beneficiari. Nell'esercizio finanziario 2009, i contributi statali in favore delle attività teatrali, musicali, circensi e coreutiche sono stati assegnati in base alle disposizioni contenute nei decreti ministeriali emanati nel novembre 2007; tali decreti hanno introdotto criteri più selettivi rispetto al passato, tesi a far emergere e premiare la professionalità e la qualità artistica dell'offerta, nonché la validità organizzativa e imprenditoriale e la regolarità gestionale-amministrativa degli organismi sovvenzionati.

L'anno 2009 è stato caratterizzato da una consistente riduzione dello stanziamento del Fondo unico dello spettacolo (FUS), e quindi anche del Fondo destinato allo spettacolo dal vivo⁴. L'applicazione di criteri più selettivi fissati con i decreti ministeriali del 2007 che tendono a far emergere la qualità artistica e tengono in particolare considerazione la regolarità e

³ Al riguardo si deve evidenziare la recente emanazione del DL 30 aprile 2010, n. 64, in materia di spettacolo e attività culturali.

⁴ La L.F. 2008 aveva stanziato in favore del FUS risorse pari a 456.339.084,99 euro per lo stesso anno, ad euro 398.036.000,00 per l'anno 2009.

Il finanziamento per il 2009 è stato ripartito con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 13 febbraio 2009. Con successivo decreto del Ministro per i beni e le attività culturali del 4 settembre 2009, l'Amministrazione ha provveduto ad assegnare al cinema e allo spettacolo dal vivo ulteriori risorse per un totale di euro 60.000.000,00. Tali risorse provengono dal fondo di riserva previsto dall'art. 7-*quiquies*, comma 1, del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito con modificazioni dalla legge n. 33 del 9 aprile 2009, che dispone l'utilizzo di 60 milioni di euro del Fondo ex art. 7-*quiquies* per l'integrazione del fondo di cui all'articolo 12, comma 1, del d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 28 e successive modificazioni; dette risorse sono destinate a interventi urgenti e indifferibili di sostegno dello spettacolo, individuati con decreto del Ministro per i beni e le attività culturali.

correttezza gestionale degli organismi nel settore della prosa, ha consentito di recuperare i fondi per iniziative più meritevoli e di limitare così le conseguenze della riduzione del FUS.

Per quanto riguarda la valutazione della spesa per il sostegno delle attività cinematografiche, la Direzione generale ha provveduto alla comunicazione all'Osservatorio per lo spettacolo, dei dati relativi alle attività di sostegno alla cinematografia svolte nel 2008. Tali dati, analizzati e corredati di specifiche valutazioni, sono stati trasmessi dal Ministro al Parlamento con la Relazione sull'utilizzazione del FUS⁵, in ottemperanza all'art. 6 della legge 30 aprile 1985, n.163.

Per quanto attiene il settore delle Fondazioni lirico-sinfoniche, l'Amministrazione ha predisposto nuovi schemi di riclassificazione dei bilanci delle fondazioni⁶.

1.3.2. Cinema

La Direzione generale, al fine di prestare sostegno alle iniziative cinematografiche, svolge attività di erogazione di contributi ai soggetti aventi titolo e compie la successiva valutazione della spesa sostenuta dai soggetti beneficiari. Alla data del 31 dicembre 2009 l'Amministrazione ha provveduto ad assumere impegni di competenza in misura pari al 99,66 per cento delle risorse assegnate al Centro di Responsabilità sul programma "Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo". La percentuale delle somme impegnate rispetto a quelle stanziata si è attestata al 100 per cento per i seguenti capitoli: 8570 (Quota del FUS da erogare per il finanziamento delle attività di produzione cinematografica), 8571 (Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche), 8573 (Quota del FUS da erogare per il finanziamento delle attività di promozione cinematografica). Alla stessa data lo stanziamento di cassa è stato utilizzato in misura pari al 92,88 per cento della disponibilità totale⁷. Le risorse disponibili in bilancio sono state impiegate per interventi diretti e indiretti alla produzione, all'esercizio ed alla promozione cinematografica in Italia e all'estero.

Per quanto riguarda il sostegno alle attività cinematografiche in Italia e all'estero (festival, rassegne, retrospettive, premi, attività editoriali, etc.), i contributi per le attività di promozione cinematografica vengono assegnati in relazione ai criteri relativi alla suddivisione in fasce delle iniziative realizzate in Italia (fascia A, B e C), approvati dalla Commissione cinema nel 2007, dagli obiettivi approvati dalla Consulta territoriale nel programma triennale, approvato con d.m. 15 aprile 2008 e, dai criteri integrativi aggiuntivi del 6 ottobre 2009, approvati dalla Commissione cinema – sezione per la promozione.

Relativamente all'attività svolta per la valutazione della spesa per il sostegno delle attività cinematografiche, l'Amministrazione ha provveduto alla comunicazione all'Osservatorio per lo spettacolo (affidente alla Direzione generale per lo spettacolo dal vivo) di tutti i dati relativi alle attività di sostegno alla cinematografia svolte nel 2008. In merito all'attuazione di misure di agevolazione fiscale per il cinema, nell'anno 2009, sono emerse importanti novità di

5

Assegnazioni fondo unico dello spettacolo			
Settore	2008	(importi in migliaia di euro)	
		2009	Sc. %
Cinema	84.144	65.287	-22,41
Circhi	4.269	3.490	-18,25
Danza	9.586	9.087	-5,21
Fondazioni Lirico-Sinfoniche	269.696	234.328	-13,11
Musica	63.368	56.687	-10,54
Prosa	84.198	66.256	-21,31
Spettacolo Viaggiante	5.442	1.765	-67,57
Totale	520.702	436.900	-16,09

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati forniti dall'Amministrazione

⁶ Tali enti, che assorbono circa la metà delle risorse del FUS, pur essendo tenuti alla redazione di bilanci civilistici forniscono, secondo quanto riferisce l'Amministrazione, dati non sempre omogenei. La necessità di effettuare una razionale ripartizione di fondi e di attivare monitoraggi e statistiche sulle attività e i volumi di spesa di tali organismi, hanno indotto la direzione a redigere schede di dettaglio, con aggregazioni di dati contabili razionalizzate e rese omogenee.

⁷ In particolare, lo stanziamento di cassa è stato utilizzato nella misura del 95,72 per cento per il capitolo 8570, del 91,19 per cento per il capitolo 8571 e dell'87,02 per cento per il capitolo 8573.

agevolazione fiscale per il cinema ("*tax credit*" - crediti d'imposta e "*tax shelter*" - detassazione degli utili), strumento di incremento e qualificazione delle risorse finanziarie disponibili per le attività di produzione, distribuzione e fruizione dei film.

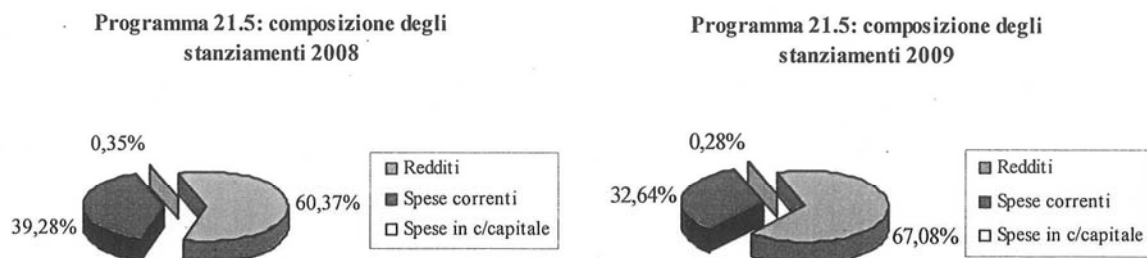
In particolare, a seguito dell'autorizzazione dell'Unione Europea (UE) delle misure di agevolazione specificamente rivolte ai produttori cinematografici, ottenuta il 18 dicembre 2008, nel primo semestre 2009 si è svolto l'iter giuridico interno finalizzato all'effettiva entrata in vigore dei decreti contenenti la disciplina tecnica di dettaglio, conclusosi con la pubblicazione nella G.U. n. 162 del 15 luglio 2009, di due decreti ministeriali emanati in data 7 maggio 2009 di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze. Nel secondo semestre 2009 si è dato avvio all'applicazione "a regime" delle procedure amministrative istruttorie per la concessione e l'erogazione dei benefici fiscali. In ragione delle numerose istanze degli interessati, è stato costituito un apposito gruppo di lavoro "fiscaltà", senza oneri aggiuntivi per l'Amministrazione.

Nei primi sei mesi del 2009, è inoltre proseguito e si è concluso il negoziato con la Commissione europea relativo alle misure di credito d'imposta e detassazione degli utili investiti in attività cinematografiche a favore di imprese non appartenenti al settore cineaudiovisivo e dei distributori cinematografici. Tali misure, inserite anch'esse nel regime previsto dalla legge finanziaria per il 2008, sono state autorizzate dalla Commissione Europea con decisione del 22 luglio 2009, come nel passato per le misure agevolative "produttori". Un'ultima misura di agevolazione fiscale, il credito d'imposta alle imprese di esercizio cinematografico per l'introduzione degli impianti digitali nelle sale, facente sempre parte del regime di cui alla L.F. 2008, attende ancora l'autorizzazione da parte dell'UE. In attesa di tale autorizzazione, nel 2009 la Direzione generale per il cinema ha predisposto e avviato l'implementazione di un decreto applicativo di tale misura fiscale nei limiti delle soglie di aiuto cd. "*de minimis*", entro le quali non vi è necessità di autorizzazione da parte della Commissione europea.

1.4. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (21.05).

La vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale e rientro dei beni culturali illecitamente esportati viene svolta dal Comando dei Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale le cui risorse finanziarie sono gestite dal Gabinetto. Gli stanziamenti per questo programma (6,5 milioni di euro) sono costituiti prevalentemente (grafico 9) da spese per redditi da lavoro pari al 67 per cento, e da spese correnti (32,64 per cento); le spese in conto capitale ammontano allo 0,28 per cento. Il programma, rispetto all'anno precedente, ha subito una riduzione degli stanziamenti del 12,13 per cento (-904,01 migliaia di euro) che ha riguardato in particolare i consumi intermedi (-777,05 migliaia di euro) e i redditi da lavoro dipendente (-106,65 migliaia di euro).

GRAFICO 9



Con riferimento agli interventi posti in essere nel 2009 dal “Comando dei Carabinieri tutela patrimonio culturale” al fine di ottimizzare le risorse disponibili, l’Amministrazione segnala che i risultati ottenuti nelle attività di prevenzione e contrasto agli illeciti perpetrati in danno dei beni culturali, debbono ritenersi ancora più significativi in considerazione dell’invarianza del numero di risorse umane poste a disposizione nell’ambito della forza organica attribuita al Comando, a fronte di risorse finanziarie assegnate inferiori di 117.620,23 euro rispetto all’anno precedente (- 4,5 per cento).

Tra le operazioni poste in essere emerge l’accentramento della pianificazione e della programmazione dei sorvoli sui siti archeologici e su quelli individuati dall’UNESCO come patrimonio mondiale, la standardizzazione delle procedure di controllo dei siti archeologici e dei musei pubblici, e quella delle procedure di controllo di esercizi commerciali, fiere e mercati periodici. Per quanto riguarda la formazione l’Amministrazione evidenzia la predisposizione e svolgimento di moduli formativi rivolti a favore di funzionari di Polizia, delle Dogane e di Ministeri della cultura di 12 stati esteri, con oneri sostenuti dall’UNESCO o dagli stessi Paesi richiedenti.

Inoltre, un’analisi complessiva del fenomeno criminoso nel settore del patrimonio culturale, elaborata sulla base dei dati in possesso del Comando, ha consentito di evidenziare, rispetto all’anno 2008, una diminuzione dei furti in generale (-14,5 per cento circa); un decremento degli scavi clandestini accertati (-76 per cento); la persistenza del fenomeno della falsificazione, così come risulta dall’elevato numero delle persone deferite all’Autorità Giudiziaria (+424 per cento).

Con riferimento alle attività sopra illustrate la Corte ritiene coerente con le politiche di tutela del patrimonio culturale italiano la scelta di porre alle dipendenze funzionali del Ministro dei beni e delle attività culturali un comando specializzato dell’Arma dei Carabinieri.

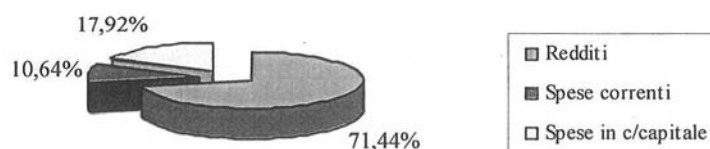
1.5. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici (21.06)

Il programma di tutela e valorizzazione dei beni archeologici presenta stanziamenti pari a 274,9 milioni di euro (equivalenti al 16,58 per cento delle risorse della missione); la sua attuazione è affidata a tre direzioni generali:

- beni archeologici, che assorbe la maggior parte (83,33 per cento) delle risorse messe a disposizione del programma;
- bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure (16,31 per cento);
- organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e relazioni sindacali (0,36 per cento).

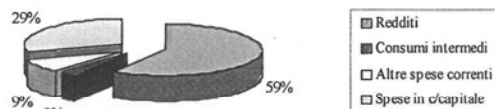
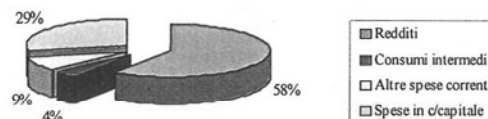
Per il programma in oggetto non si possiedono dati finanziari di confronto con l’anno precedente, in quanto di nuova costituzione. E’ tuttavia possibile ricondurre i dati al programma 3 (ora non più attivo) che, nel 2008, incorporava le attività ora assegnate ai programmi 6, 7 e 8, di nuova costituzione. Le spese per la realizzazione di questo programma (grafico 10) sono costituite prevalentemente da redditi da lavoro (71,44 per cento), da spese in conto capitale (17,92 per cento) e per una quota del 10,64 per cento da spese correnti.

GRAFICO 10

Programma 21.6: composizione degli stanziamenti 2009

Da un confronto con i dati consolidati riferiti agli anni 2008-2009 riconducibili al programma 3, come evidenziato nel grafico 11, si rileva che la composizione degli stanziamenti, nonostante l'incremento di 22.952 migliaia di euro (tavola 2 allegata), è rimasta pressoché immutata.

GRAFICO 11

Programmi 3-6-7-8: composizione degli stanziamenti anno 2008**Programmi 3-6-7-8: composizione degli stanziamenti anno 2009**

1.5.1. Antichità

La Direzione generale per le antichità che ha incorporato, nell'ambito della nuova struttura organizzativa, la Direzione dei beni archeologici, ha svolto attività finalizzate all'attuazione della priorità politica 6 "migliorare la tutela e la fruizione del patrimonio archeologico, con particolare riguardo alle più importanti aree di Roma e Pompei".

La Direzione ha attuato interventi di scavo e valorizzazione di beni archeologici, svolgendo attività di tutela, valorizzazione dei beni stessi e vigilanza delle Soprintendenze archeologiche speciali di Roma, Napoli e Pompei. La tutela è stata attuata attraverso un'attività indirizzata: all'archeologia preventiva, all'archeologia subacquea, alle linee guida per l'individuazione e l'inserimento dei parchi archeologici nei piani paesaggistici, ai sensi degli artt. 135 e 142 del d.lgs. n. 157/2006, e alle concessioni di scavo.

Con riferimento all'archeologia subacquea, nel corso del periodo in esame l'Amministrazione ha predisposto e pubblicato il bando di gara mediante procedura aperta per il "Progetto Archeomar - Censimento dei Beni Archeologici sommersi delle regioni Lazio e Toscana" (importo a base d'asta di 800.000,00 euro). A seguito della gara espletata mediante procedura aperta e aggiudicata in data 25 giugno, si è proceduto il 22 luglio successivo alla stipula del contratto ed al conseguente avvio dei lavori⁸.

⁸ Le attività del Progetto Archeomar 2 per le regioni Lazio e Toscana hanno avuto ufficialmente inizio il 27.07.2009.

L'Amministrazione ha adottato le linee guida sui Parchi Archeologici (ai sensi degli artt. 135 e 142 del d.lgs. n. 157/2006). Con riferimento alle concessioni di scavo, l'Amministrazione ha segnalato che alle Soprintendenze per i beni archeologici operanti sul territorio (22), al 30 aprile 2009 erano pervenute 256 domande di scavo e ricerca in concessione, ai sensi dell'art. 89 del d.lgs. n. 42/2004, da parte di istituzioni italiane e straniere, di enti locali e di studiosi qualificati a svolgere tali attività. Per la valorizzazione dei beni archeologici sono stati attuati: interventi per la diffusione, redazione e applicazione della Carta dei servizi nel sistema dei Musei statali; azioni per il miglioramento della conoscenza dei beni oggetto di mostre ed esposizioni temporanee attraverso la progressiva messa in rete della relativa base dati.

In tema di Carta dei servizi, facendo riferimento alla "Guida ai musei e ai siti archeologici statali", è stato individuato un totale di 416 fra aree archeologiche, musei, complessi monumentali per i quali è stato chiesto alle Soprintendenze competenti di redigere ed attivare la Carta dei servizi, secondo quanto stabilito dalla direttiva del Ministro del 18 ottobre 2007.

Ai fini del miglioramento della conoscenza dei beni oggetto di mostre ed esposizioni temporanee, attraverso la progressiva messa in rete della relativa base dati, sono stati stipulati accordi con i musei. In particolare, gli accordi con i musei americani, stipulati dall'Amministrazione e le singole strutture museali degli Stati Uniti, hanno consentito il rientro in Italia di numerose opere d'arte, prevedendo prestiti a lunga durata (massimo quattro anni, ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. d del Codice dei beni culturali e del paesaggio). Si riportano qui di seguito i dati relativi ai visitatori nei musei (tabella 1).

TABELLA 1

MUSEI, MONUMENTI E AREE ARCHEOLOGICHE

VISITATORI E INTROITI DEI MUSEI, MONUMENTI ED AREE ARCHEOLOGICHE STATALI PER REGIONE

(importi in migliaia di euro)

Regione	N. Istituti 2009	N. Istituti 2008	Visitatori 2009	Visitatori 2008	Sc. per cento visitatori	Introiti lordi* 2009	Introiti lordi* 2008	Sc. introiti	Sc. per cento introiti
PIEMONTE	18	18	976.156	995.421	-1,94	2.182,12	2.282,31	-100,19	-4,39
LOMBARDIA	24	17	1.434.886	1.286.249	11,56	5.043,43	3.837,68	1.205,75	31,42
VENETO	14	12	924.172	961.203	-3,85	2.399,33	2.872,35	-473,02	-16,47
FRIULI-VENEZIA GIULIA	11	11	3.513.624	3.409.298	3,06	543,78	551,63	-7,85	-1,42
LIGURIA	6	6	74.085	75.778	-2,23	79,09	82,47	-3,38	-4,1
EMILIA ROMAGNA	32	31	759.511	844.021	-10,01	772,28	872,42	-100,14	-11,48
TOSCANA	55	55	5.220.574	5.550.634	-5,95	19.499,74	21.783,38	-2.283,64	-10,48
UMBRIA	11	11	222.554	256.917	-13,38	319,6	351,15	-31,55	-8,99
MARCHE	15	15	522.346	470.186	11,09	715,85	711,72	4,13	0,58
LAZIO	87	88	11.648.561	12.083.614	-3,60	41.498,55	44.131,87	-2.633,32	-5,97
ABRUZZO	15	16	61.300	185.071	-66,88	33,59	145,57	-111,98	-76,92
MOLISE	8	8	35.581	43.213	-17,66	14,24	16,87	-2,63	-15,58
CAMPANIA	59	54	5.789.224	5.769.946	0,33	22.969,46	25.228,70	-2.259,24	-8,96
PUGLIA	22	17	485.169	441.599	9,87	467,81	486,85	-19,04	-3,91
BASILICATA	13	13	188.024	225.215	-16,51	90,23	110,65	-20,42	-18,45
CALABRIA	16	16	243.820	274.318	-11,12	163,62	227,68	-64,06	-28,13
SARDEGNA	13	12	245.223	230.338	6,46	307,61	317,14	-9,53	-3
Totale	419	400	32.344.810	33.103.021	-2,29	97.100,33	104.010,44	-6.910,11	-6,64

* Al lordo dell'eventuale aggio spettante al concessionario del servizio di biglietteria, ove presente.

Fonte dati: Ufficio di statistica del Ministero per i beni e le attività culturali.

Nel 2009, si è registrato un'ulteriore flessione dei visitatori degli istituti di antichità e d'arte statali, con circa 758.211 presenze in meno rispetto al 2008 (-2,29 per cento). La contrazione ha riguardato soprattutto le visite a pagamento con conseguente diminuzione degli

introiti del 6,64 per cento (pari a 6,9 milioni di euro) imputabile, secondo l'Amministrazione, prevalentemente all'andamento del turismo internazionale che risente ancora della crisi economica mondiale. Dall'esame dei dati emergono nel Paese situazioni non del tutto omogenee: risulta particolarmente negativo il numero dei visitatori in alcune regioni meridionali: l'Abruzzo (com'era prevedibile, dopo il sisma del 6 aprile 2009, -66,88 per cento), il Molise (-17,66 per cento), la Basilicata (-16,51 per cento), la Calabria (-11,12 per cento). Anche per l'Emilia-Romagna (-10,01 per cento) e l'Umbria (-13,38 per cento). Bisogna tener conto tuttavia che in queste aree il numero delle visite, soprattutto a pagamento, è comunque basso e non incide in modo rilevante sul totale delle entrate. Da segnalare la perdita di introiti nelle regioni Campania, Lazio e Toscana, dove solo presso gli Uffici si sono registrati 343.000 visitatori a pagamento in meno.

Nel Lazio la flessione (435.053 di visitatori e 2,6 milioni di introiti) è stata meno rilevante negli istituti della capitale rispetto a quelli delle altre province. La minore durata di permanenza turistica ha penalizzato i monumenti, le aree archeologiche e i musei minori o più distanti dal centro, come Ostia antica. Anche il circuito Colosseo – Palatino - Foro Romano e le sedi del Museo nazionale romano hanno registrato, a conclusione dell'anno, un segno negativo. Nel valutare l'affluenza dei visitatori nei musei statali romani l'Amministrazione segnala la necessità di tener conto della "concorrenza" dei musei comunali (in ascesa) e dei musei vaticani, ma soprattutto della maggiore capacità di attrazione delle mostre temporanee che si sono svolte nel corso dell'anno nel Palazzo delle Esposizioni, nelle Scuderie del Quirinale, nel complesso del Vittoriano, nel Museo del Corso ed in altre sedi; in ciò risiederebbero, secondo il Ministero, le ragioni della diminuzione dell'afflusso alle collezioni permanenti dei musei statali.

In controtendenza, si registra il dato positivo della Lombardia dove una campagna di promozione e sensibilizzazione (soprattutto a Brera) ha prodotto un incremento di visitatori dell'11,56 per cento.

Circa la realizzazione degli interventi urgenti necessari per il superamento della situazione di grave pericolo in atto nelle aree archeologiche di Roma e Ostia antica, con Ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri (OPCM) n. 3747 del 12 marzo 2009, è stata disposta la nomina di un Commissario delegato in ragione dello stato di emergenza di cui al dPCM del 18 dicembre 2008. L'Ordinanza ha individuato l'obiettivo del Commissario, le strutture di cui il Commissario si avvale, le disposizioni legislative derogabili (art. 3, comma 1), i finanziamenti disponibili per consentire l'esecuzione del Piano degli interventi (art. 4).

L'attività finora svolta dal Commissario delegato è stata sintetizzata in due rapporti che descrivono quanto è stato avviato nelle aree archeologiche, le criticità, l'indicazione del metodo e degli strumenti per fronteggiare la situazione in atto, lo stato d'avanzamento dei progetti e degli studi svolti, offrendo anche soluzioni attraverso un progetto generale di tutela cui si affiancano, in parallelo, gli interventi di conservazione. Inoltre il progetto ha previsto un piano sistematico di manutenzione programmata per la verifica dello stato di conservazione del patrimonio culturale⁹.

Un importante intervento che ha caratterizzato i primi sei mesi di commissariamento è stata la riapertura dei due percorsi sul Palatino: la Vigna Barberini e le Arcate Severiane unitamente alla riapertura del Tempio di Venere e Roma, e l'avvio di opere finalizzate al miglioramento del sistema di accoglienza di alcuni siti. La struttura commissariale ha, inoltre, adottato utili strumenti come il prezzario dell'Ufficio, in corso di completamento, nonché lo studio per la razionalizzazione e la sistemazione del materiale di scavo.

⁹ Il Consiglio Superiore per i Beni Culturali e Paesaggistici, nel recepire la relazione sull'andamento dei lavori e delle ricerche, ha espresso positive valutazioni per il lavoro svolto con l'invito al Commissario a proseguire nella definizione e realizzazione del piano di interventi, con l'adozione di un piano economico della spesa. Per quanto concerne i programmi è stata intrapresa, d'intesa con la Soprintendenza, un'ulteriore verifica dei progetti, al fine di acquisire maggiore omogeneità tra gli interventi programmati dalla struttura commissariale e quelli previsti nella programmazione ordinaria della Soprintendenza statale e comunale. Sono stati realizzati 73 interventi, di cui 11 di competenza della Soprintendenza statale, e 62 del Commissario.

La Corte prende atto delle positive azioni intraprese dal commissario nominato ai sensi dell'OPCM sopra indicata. Permangono, tuttavia, le perplessità espresse nella relazione sul rendiconto 2008 in ordine all'utilizzazione dello strumento delle ordinanze di protezione civile per opere di conservazione del patrimonio archeologico: la tipologia delle realizzazioni in concreto poste in essere nel 2009 conferma, infatti, che si tratta di interventi che ben si sarebbero potuti effettuare con gli strumenti dell'ordinaria amministrazione.

1.5.2. Interventi per il sisma in Abruzzo

Con riferimento all'attività posta in essere per interventi di messa in sicurezza, recupero e restauro dei beni culturali danneggiati dal terremoto in Abruzzo e il relativo impiego di risorse finanziarie nazionali e internazionali, l'Amministrazione segnala quanto segue. In considerazione della necessità di realizzare misure di accompagnamento degli interventi volti a far fronte agli ingenti danni subiti dal patrimonio culturale e alla tempestiva messa in sicurezza dei beni, sono state previste azioni di supporto tese a migliorare il sistema delle conoscenze e la progettazione degli interventi con l'obiettivo di sistematizzare metodi e tecniche innovative per la protezione e la prevenzione sismica¹⁰. E' stato pertanto approvato il piano di spesa per un importo di 4 milioni di euro finanziato con risorse provenienti dalle assegnazioni premiali.

Inoltre, con d.m. 9 giugno 2009, l'Amministrazione ha provveduto a finalizzare le risorse, come riepilogato nella tabella 2 che segue.

TABELLA 2

PIANO DI SPESA DEL PROGETTO SISMA ABRUZZO

Interventi	Importo complessivo	(importi in euro)		
		Fonti premiali Del. 20/2004 (p.4.2)	Fonti premiali Del. 35/2005 (p.5.2)	Fonti premiali Del. 3/2006 (p.4.2)
1 - Interventi volti a consentire l'operatività delle strutture periferiche con sede a L'Aquila	1.000.000			1.000.000
2 - Attività di assistenza tecnica, comprese le spese di logistica e missioni	500.000	500.000		
3 - Verifiche di vulnerabilità sismica	1.200.000		1.200.000	
4 - Creazione, implementazione e gestione del sistema informativo "Atlante beni culturali - Abruzzo"	250.000	250.000		
5 - Celano. Adeguamento funzionale del laboratorio di pronto intervento per le opere danneggiate dal sisma	600.000	300.000	300.000	
6 - Adeguamento funzionale dei depositi di ricovero dell'Archivio di Stato di L'Aquila	450.000	450.000		
Totale complessivo	4.000.000	1.500.000	1.500.000	1.000.000

Fonte dati: Amministrazione.

L'importo complessivo di 4 milioni di euro, mediante accreditamenti su contabilità speciale è stato destinato, per un importo pari a 3.550.000 euro (Interventi 1, 2, 3, 4, e 5), alla Direzione regionale per i beni culturali e paesaggistici dell'Abruzzo e, per il restante importo di 450.000 euro (Intervento 6), all'Ufficio del Vice Commissario delegato per la tutela dei beni culturali della Regione Abruzzo¹¹. Nell'ambito dei suddetti fondi, sono stati stanziati 800.000 euro per interventi destinati alla tutela del patrimonio librario delle biblioteche non statali della

¹⁰ L'Amministrazione ha trasferito esperienze innovative e di rilievo tecnico-scientifico acquisite nell'ambito di precedenti programmi di ricostruzione post sismica; ha contribuito al processo di formazione e qualificazione delle risorse umane nell'ambito della protezione e prevenzione del rischio sismico nel settore dei beni culturali.

¹¹ Oltre al Progetto Sisma Abruzzo, con d.m. del 26 giugno 2009 è stato avviato un altro intervento a valere sul "Programma annuale interventi ai sensi della legge finanziaria 2007, art. 1 comma 1138". Nell'ambito del programma annuale degli interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio - finanziato con risorse di bilancio del Ministero per i beni e le attività culturali con imputazione della spesa al capitolo 8093, P.G. 1 - è stato finanziato un progetto, che ha come oggetto "Emergenza danni del sisma della Regione Abruzzo". L'importo di 2 milioni di euro, mediante accreditamenti su contabilità speciale, è stato destinato alla Direzione regionale dell'Abruzzo.

regione Abruzzo, la cui gestione tecnico-scientifica è stata attribuita alla Direzione generale per le biblioteche, gli istituti culturali e il diritto d'autore.

Nel settore dello Spettacolo dal vivo è stato emanato il d.m. 6 agosto 2009, con il quale sono stati dettati criteri e modalità straordinarie di erogazione di contributi a favore delle attività dello spettacolo dal vivo nella città dell'Aquila e provincia, a valere sugli stanziamenti del FUS di cui alla legge 30 aprile 1985, n. 163. Nel settore del cinema sono stati finanziati, anche con specifici contributi, alcuni progetti speciali relativi alle attività cinematografiche¹². Con particolare riferimento all'esercizio cinematografico, gravemente compromesso a causa dei crolli e delle lesioni edilizie, l'Amministrazione ha disposto, con decreto 30 aprile 2009, la precedenza all'esame delle istanze di contributo in conto interessi e in conto capitale - presentate ai sensi dell'articolo 15 del d.lgs. n. 28 del 2004 e per le finalità di cui al comma 2 della medesima disposizione - relative alle sale cinematografiche esistenti o da realizzare nei comuni individuati nel decreto del 16 aprile 2009 del Commissario delegato per il sisma (recante "individuazione dei comuni danneggiati dagli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila e altri Comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile del 2009").

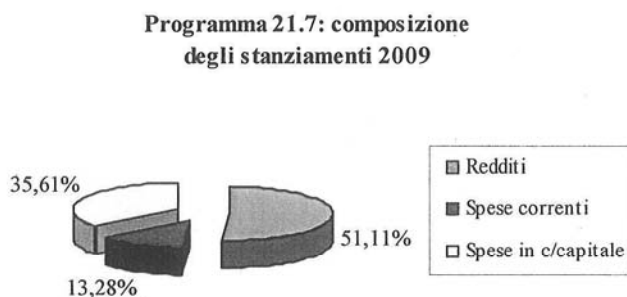
1.6. Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici (21.07)

Il programma assorbe il 26,48 per cento delle risorse della missione 21, pari a 439 milioni di euro e viene attuato da due direzioni generali:

- beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici, che assorbe la maggiore quota di risorse stanziata per il programma (72,58 per cento);
- bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure (27,42 per cento).

Le spese del programma (grafico 11) sono rappresentate per il 51,11 per cento da spese per il personale, mentre il 35,6 da spese in conto capitale (investimenti) e la parte restante da spese correnti che includono anche trasferimenti.

GRAFICO 11



¹² Ad es.: "Visti mai visti da Rivedere, Visti mai Visti da Conservare", Pane Amore e Cinema; Attività di recupero di materiale filmico della cineteca dell'Aquila; Cinema per la rinascita.

1.6.1. Paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee

La Direzione, alla quale sono state devolute le competenze della ex Direzione dei beni architettonici storico-artistici ed etnoantropologici ha svolto, nel 2009, interventi per il perseguimento delle seguenti priorità:

- restaurare, recuperare, migliorare la fruizione del patrimonio; difendere e rilanciare l'eccellenza della cultura del restauro (priorità 2);
- migliorare e razionalizzare la capacità organizzativa e gestionale dell'Amministrazione individuando modalità idonee ad assicurare il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli Enti territoriali al fine di contenere la spesa pubblica ed accrescere la qualità dei servizi resi al pubblico (priorità 1).

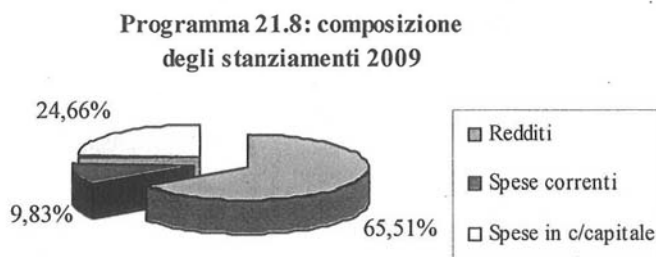
Gli interventi volti alla realizzazione della priorità 2 hanno riguardato le attività finalizzate all'applicazione della direttiva della PCM 12 ottobre 2007 sulla valutazione del rischio sismico e al miglioramento della struttura e dei servizi e della Direzione generale. Con riferimento all'applicazione della citata direttiva, sono state svolte attività di indirizzo e coordinamento finalizzate al supporto tecnico-scientifico agli enti periferici interni ed esterni all'Amministrazione per la corretta applicazione delle metodologie in essa contenute.

1.7. Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (21.08)

Il programma incide sulla missione 21 con modeste risorse, pari al 2,15 per cento (35,6 milioni di euro), costituite prevalentemente (grafico 12) da spese da redditi da lavoro (65,51 per cento) e in conto capitale (24,66 per cento). Alla sua attuazione provvedono due direzioni generali:

- tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee (96,11 per cento);
- bilancio, programmazione economica, promozione standardizzazione delle procedure, con una modesta assegnazione di risorse (3,89 per cento).

GRAFICO 12



1.7.1. Paesaggio, belle arti, architettura e arte contemporanee

La Direzione persegue due priorità politiche:

- realizzare un piano nazionale di valorizzazione delle aree archeologiche e dei musei, quale in particolare il progetto, denominato "Grande Brera", di valorizzazione ed ampliamento della "Pinacoteca milanese di Brera"; individuare nuovi modelli di gestione anche integrata dei beni culturali (priorità politica 4);
- promuovere la cultura della tutela, del recupero e della riqualificazione del territorio; recuperare i paesaggi compromessi e degradati e le aree industriali dismesse; migliorare il controllo del territorio italiano avviando la piena collaborazione con le Regioni per la definizione di nuove regole d'uso del territorio (priorità politica 9).

Per l'attuazione della priorità politica 4, la Direzione ha svolto le attività finalizzate all'apertura del Museo MAXXI, per effetto della riforma organizzativa del Ministero sulle competenze anche in materia di architettura contemporanea. Il servizio architettura della ex Direzione citata aveva, per l'annualità 2009, come obiettivo strategico l'apertura del Museo MAXXI avvenuta nello scorso maggio 2010. Tale obiettivo è stato declinato in tre obiettivi operativi attraverso i quali si è inteso compiere gli adempimenti preliminari all'apertura al pubblico del Museo, prevista per l'anno 2010, attraverso:

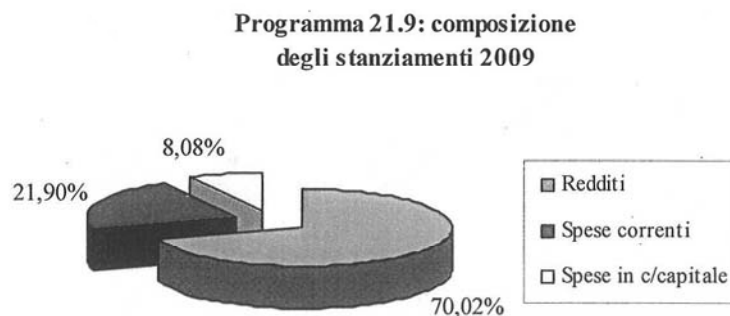
1. avanzamento lavori del cantiere e allestimento collezioni;
2. avvio delle attività museali e servizi al pubblico;
3. piano di comunicazione e organizzazione inaugurazione museo.

Con riferimento alla priorità politica 9, la Direzione ha condotto attività conoscitive e formative finalizzate ad un miglioramento della qualità degli interventi architettonici, urbani e sul paesaggio. A tale scopo ha realizzato: un progetto pilota per migliorare la qualità architettonica dei progetti infrastrutturali sottoposti a valutazione, l'ideazione di un progetto in seno all'Osservatorio Nazionale del paesaggio, e di un percorso formativo teso all'aggiornamento delle strutture periferiche sulle tematiche della verifica di compatibilità degli interventi con il contesto paesaggistico.

1.8. Tutela dei beni archivistici (21.09)

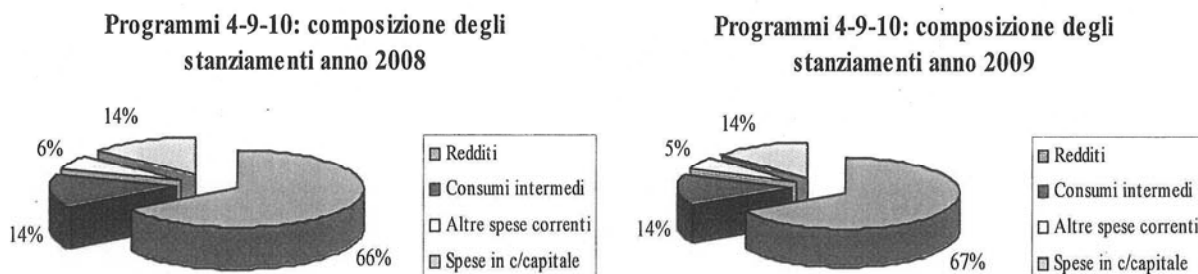
Il programma rappresenta l'8,46 per cento delle risorse stanziare per la missione 21 (140,2 milioni di euro), le spese sono costituite prevalentemente (grafico 13) da spese derivanti da redditi da lavoro (70,02 per cento) e da spese correnti (21,90 per cento).

GRAFICO 13



Per il programma in oggetto non si possiedono dati finanziari di confronto con l'anno precedente, in quanto di nuova costituzione; è tuttavia possibile ricondurre i dati al programma 4 (adesso non più attivo) nell'ambito del quale, nello scorso anno, erano comprese le attività ora riferite ai programmi 9 e 10. Da un confronto dei dati 2008-2009 riconducibili al programma 4 - come evidenziato nel grafico 14 - la composizione degli stanziamenti, nonostante la diminuzione di 17.611 migliaia di euro (tavola 2 allegata), è analoga a quella dell'anno 2008.

GRAFICO 14



L'attuazione del programma è affidata a due direzioni generali:

- Archivi con un assorbimento delle risorse stanziato del 93,56 per cento;
- Bilancio, programmazione economica, promozione standardizzazione delle procedure, con una modesta assegnazione di risorse (6,44 per cento).

1.8.1. Archivi

La Direzione è stata interessata dal perseguimento di due priorità politiche:

- migliorare e razionalizzare la capacità organizzativa e gestionale dell'Amministrazione, individuando modalità idonee ad assicurare il coinvolgimento e la responsabilizzazione degli Enti territoriali al fine di consentire la spesa pubblica e di accrescere la qualità dei servizi per i cittadini (priorità politica 1).
- promuovere il libro e diffondere la lettura, realizzare nuovi modelli organizzativi di conservazione e di fruizione *on-line* del patrimonio documentario e bibliografico (priorità politica 7).

Per il miglioramento e la razionalizzazione della capacità organizzativa (priorità politica 1) la Direzione ha svolto attività per migliorare il livello dei servizi offerti dall'Amministrazione archivistica mediante l'avvio del portale "Sistema archivistico nazionale". Quest'ultimo ha l'obiettivo di standardizzare le attività di descrizione e promozione dell'accesso *on-line* al patrimonio archivistico nazionale, e di rendere disponibile una base informativa sulla sua consistenza e composizione che agevoli l'utilizzo delle informazioni e dei servizi da parte dell'utenza e, nel contempo, operi come cerniera per l'accesso alla documentazione statale attraverso il SIAS (Sistema informativo degli archivi di stato) e la "Guida generale archivi di Stato" ed a quella non statale attraverso il SIUSA (Sistema informativo unificato delle soprintendenze archivistiche)¹³.

Per il perseguimento della priorità politica 7 "Promuovere il libro e diffondere la lettura, realizzare nuovi modelli organizzativi di conservazione e di fruizione *on-line* del patrimonio documentario e bibliografico", la Direzione ha ottimizzato le iniziative di comunicazione istituzionale dell'Amministrazione archivistica in Italia e all'estero. Sin dal 1997 l'Amministrazione archivistica ha progettato e realizzato il proprio sito *web* in un'ottica di razionalizzazione delle risorse economiche e umane. Il sito "Archivi", infatti, si configura come

¹³ Sin dal 2003 è stato avviato il progetto SIAS, che si propone di costituire una piattaforma software basata su tecnologie avanzate per la descrizione quantitativa e qualitativa, la gestione e la fruizione dei fondi archivistici e degli inventari degli Archivi di Stato italiani. Un costante supporto formativo viene svolto tramite la INTRANET dell'Amministrazione archivistica, con la pubblicazione di linee guida, istruzioni all'uso di software, materiali di lavoro e comunicazioni di servizio. Il programma è conforme agli standards internazionali di descrizione e viene costantemente monitorato e ampliato.

E' poi proseguita l'attività di sviluppo e implementazione del SIUSA ed, infine, è stata resa disponibile in linea la *Guida Generale degli Archivi di Stato italiani*, che descrive in maniera organica e secondo criteri uniformi il patrimonio documentario conservato negli Archivi di Stato.

un portale e consente agli uffici dipendenti di costruire e aggiornare i propri siti sul server centrale. Esso costituisce, inoltre, uno strumento omogeneo e diretto ai siti ed ai sistemi informativi degli Istituti dell'Amministrazione, oltre che ai siti nazionali e internazionali di interesse archivistico, e alle banche dati e ai servizi di interesse archivistico. Nel 2009 è proseguita la reingegnerizzazione del citato sito, con l'inserimento in rete di numerose pubblicazioni edita dall'Amministrazione, scaricabili gratuitamente e rese così accessibili agli studiosi.

1.9. Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria (21.10)

Il programma presenta un'incidenza degli stanziamenti dell'9,12 per cento (151,2 milioni di euro) della missione 21, le spese sono costituite prevalentemente (grafico 15) da spese per il personale (63,68 per cento), mentre le spese correnti e in conto capitale presentano un'incidenza rispettivamente del 17,39 per cento e del 18,93 per cento.

Il programma viene attuato prevalentemente con le attività svolte dalla Direzione beni librari, istituti culturali e diritto d'autore (91,36 per cento degli stanziamenti del programma); meno rilevanti, in termini di stanziamenti, sono le risorse assegnate alla Direzione bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure (8,64 per cento).

GRAFICO 15



1.9.1. Biblioteche, istituti culturali e diritto d'autore

Nel perseguire la priorità politica 7 “promuovere il libro e diffondere la cultura; realizzare nuovi modelli organizzativi di conservazione e di fruizione *on-line* del patrimonio documentario e bibliografico, svolgere compiti in materia di proprietà letteraria e di diritto d'autore, realizzare concrete strategie di lotta alla contraffazione e di tutela della proprietà intellettuale”, la Direzione ha svolto attività finalizzate alla realizzazione di iniziative culturali mirate alla valorizzazione del patrimonio bibliografico delle biblioteche annesse ai monumenti nazionali. Si evidenziano, di seguito, le risultanze relative ai singoli obiettivi strategici.

Relativamente all'obiettivo strategico (21.10.5) “Valorizzazione del patrimonio bibliografico delle biblioteche annesse ai monumenti nazionali” nell'anno 2009 le Biblioteche annesse ai Monumenti nazionali hanno realizzato molteplici attività culturali finalizzate alla valorizzazione del loro patrimonio.

Con riferimento all'obiettivo strategico (21.10.10) “Tutela e valorizzazione del patrimonio culturale e religioso tramite lo sviluppo degli itinerari storici, culturali e religiosi anche attraverso l'uso di moderne tecnologie con le quali procedere alla catalogazione, digitalizzazione e messa in rete di documenti testuali, cartografici e audiovisivi”, sono proseguite le attività per la realizzazione del progetto “Valorizzazione e sviluppo degli itinerari

storici, culturali e religiosi” (iniziate nell’anno 2007), finalizzato a realizzare un sistema di coordinamento tra il patrimonio culturale, architettonico e paesaggistico del nostro paese, dislocato sugli itinerari delle Vie Francigena e Carolingia e sulla “Rotta dei Fenici”, attraverso la collaborazione con gli enti territoriali e le associazioni, per attività di valorizzazione del patrimonio e diffusione di iniziative per la sua promozione¹⁴.

Per l’obiettivo strutturale o di miglioramento (21.10.3) “Sviluppo di SBN nell’ambito dei servizi offerti al pubblico”, la Direzione generale per le biblioteche, gli Istituti culturali ed il diritto d’autore attraverso l’Istituto centrale per il catalogo unico delle biblioteche italiane e per le informazioni bibliografiche, ha promosso e coordinato l’attività di catalogazione e documentazione del patrimonio librario conservato nelle biblioteche pubbliche, con particolare riferimento alla realizzazione del Servizio bibliotecario nazionale (SBN), rete delle biblioteche italiane promossa dal Ministero per i beni e le attività culturali con la cooperazione delle Regioni e dell’Università.

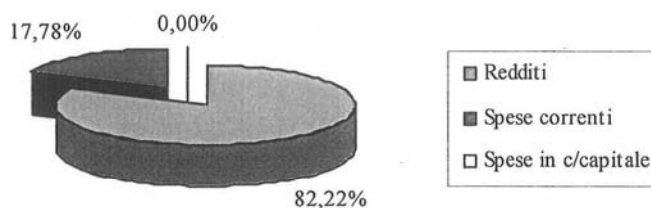
Per quanto concerne l’obiettivo strutturale o di miglioramento (21.10.9) “Promozione del libro e della lettura, sul territorio nazionale e internazionale anche attraverso il sostegno all’editoria”, nel 2009 sono stati avviati o definiti i programmi da realizzare al fine di evidenziare, sostenere e promuovere il potenziamento dell’offerta di lettura, soprattutto nelle realtà più disagiate; di mobilitare i lettori e attivare i non lettori; di coinvolgere nell’attività le strutture di base della promozione della lettura.

1.10. Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale (21.11)

Il programma presenta una bassa incidenza di stanziamenti (1,39 per cento) rapportati alla missione 21 (pari a 23 milioni di euro), le spese riguardano prevalentemente le spese per il personale (82,22 per cento), mentre sono del tutto assenti le spese in conto capitale. L’attuazione del programma, volto alla cura dei rapporti con le strutture periferiche, è affidata alla Direzione bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure.

GRAFICO 16

Programma 21.11: composizione degli stanziamenti 2009



1.11. Valorizzazione del patrimonio culturale

Le principali attività della Direzione generale per la valorizzazione del patrimonio culturale nell’ultimo quadrimestre del 2009 (a far tempo dalla sua istituzione) e nel primo trimestre del 2010, sono state direttamente correlate alle priorità politiche definite nella direttiva generale per l’attività amministrativa e la gestione per l’anno 2009.

Al fine di migliorare l’azione amministrativa, la Direzione generale ha svolto le seguenti attività:

¹⁴ L’obiettivo si propone la realizzazione di un nuovo Portale dedicato agli “itinerari storici, culturali e religiosi” quale parte integrante del Portale Internet Culturale della Direzione generale.

- gli adempimenti relativi all'esercizio della vigilanza sulla Fondazione MAXXI, che hanno comportato la messa a punto di una rigorosa procedura di valutazione giuridico-amministrativa (*Vigilanza sulla Fondazione MAXXI - Museo nazionale delle arti del XXI secolo*);
- esercizio del "controllo analogo" nei confronti della Ales S.p.A., trasformata in società *in house*;
- finanziamento di progetti di valorizzazione dei Siti Unesco previsti dalla legge n. 77 del 2006.

Inoltre, tra i procedimenti amministrativi di competenza della Direzione, si segnalano le procedure relative:

- a) alla concessione della garanzia di Stato sostitutiva dell'assicurazione in caso di mostre di particolare rilievo culturale;
- b) agli acquisti di opere d'arte a trattativa privata;
- c) alla ricezione in comodato di opere d'arte.

Per la fruizione del patrimonio culturale, la Direzione generale ha operato principalmente nei seguenti ambiti:

- potenziare i servizi al pubblico;
- garantire la massima accessibilità e fruibilità;
- favorire la fruizione dei musei da parte delle scuole.

Con riferimento al potenziamento dei servizi al pubblico, una delle attività più rilevanti per la Direzione generale ha riguardato una preliminare valutazione delle criticità emerse in merito alla gestione dei servizi nei musei, su tutto il territorio italiano, che ha portato ad un aggiornamento delle linee guida precedentemente emanate ed all'avvio di un'attività di supporto a tutte le stazioni appaltanti, con l'obiettivo di favorire l'avvio delle procedure di gara per i servizi aggiuntivi entro il 30 giugno 2010, secondo quanto previsto dalla normativa vigente. L'Amministrazione ha curato e coordinato le attività previste da uno specifico progetto per la realizzazione di un "Sistema informativo per la qualità dei beni culturali da parte di persone con esigenze specifiche" in linea con quanto disposto dal d.m. 28 marzo 2008 "Linee guida per il superamento delle barriere architettoniche nei luoghi d'interesse culturale"¹⁵.

La Direzione generale al fine di "Realizzare un piano nazionale di valorizzazione delle aree archeologiche, dei musei e dei complessi monumentali; individuare nuovi modelli di gestione anche integrata dei beni culturali; promuovere e valorizzare, attraverso il miglioramento dell'offerta, i luoghi d'arte, in particolare quelli meno frequentati dal grande pubblico" ha adottato diverse modalità operative, per la definizione di un piano nazionale di promozione e valorizzazione del patrimonio culturale italiano, a partire dall'istituzione di un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti di tutte le direzioni generali tecniche, con lo scopo di definire "Linee guida unitarie di valorizzazione". Campagne coordinate di promozione e comunicazione anche attraverso progetti di innovazione tecnologica e comunicazione multimediali, momenti di confronto e di sinergia con le omologhe istituzioni straniere, attività di studio e ricerca hanno rappresentato i principali strumenti operativi, convergenti rispetto all'obiettivo strategico.

Per quanto riguarda i progetti di innovazione tecnologica e comunicazione multimediali la Direzione generale ha realizzato una serie di accordi¹⁶. Sono stati, inoltre, attivati "tavoli aperti" con il Ministro del turismo per la revisione e l'aggiornamento del portale Italia.it in

¹⁵ Il Centro per i servizi educativi del museo e del territorio, inserito nell'organigramma della Direzione generale, sempre nell'ambito di attività specifiche per utenti diversamente abili, ha strutturato una serie di progetti destinati a non vedenti, ipovedenti e non udenti.

¹⁶ Alcuni accordi sono stati sottoscritti con Google, principale motore di ricerca su internet e riguardano:

- la digitalizzazione di un milione di libri non coperti da copyright conservati nelle Biblioteche Nazionali di Roma e Firenze, consultabili liberamente su Internet;
- la possibilità di visitare *on-line* - attraverso il programma *Streetview* - la città di Pompei, primo sito archeologico al mondo, e di vedere in 3D - attraverso il programma *Museum* - una serie di opere d'arte conservate nella Galleria degli Uffizi.

Il Ministero è stato inoltre presente su Facebook -- Youtube -- Twitter (per Facebook, in un mese 3.000 utenti, il 72 per cento dei quali è compreso tra i 18 e 34 anni; su Youtube 200 persone al giorno in media hanno visionato i filmati del Ministero, per un totale di 14.100 visualizzazioni).

relazione all'esigenza di valorizzare, in forme concordate ed efficaci, il patrimonio culturale secondo una strategia direttamente correlata alla promozione turistica del sistema Italia. L'attività di promozione condotta dalla Direzione generale si è sviluppata, sinora, attraverso cinque campagne di comunicazione integrata (stampa, video, web) correlate, in primo luogo, agli eventi "vetrina" più significativi del Ministero di fine 2009 e dall'inizio 2010¹⁷.

Un progetto denominato "Cultura a porte aperte", organizzato in diverse regioni tra cui Calabria, Campania, Puglia, Sardegna, si è strutturato attraverso l'organizzazione di iniziative che rendessero pienamente partecipi le comunità locali dell'attività del Ministero, in tutti i suoi aspetti operativi dalla ricerca, alla tutela, alla valorizzazione. A queste iniziative, si è affiancata l'organizzazione di singoli eventi di assoluto rilievo, quali:

- l'apertura straordinaria e gratuita della Pinacoteca di Brera e del Cenacolo Vinciano in occasione della festività di Sant'Ambrogio (4.600 visitatori per Brera in un solo giorno);
- le aperture serali, a Roma, della mostra "Caravaggio e Bacon" (Galleria Borghese, 200.000 visitatori);
- la manifestazione "Musei in Musica" del 28 novembre 2009. Evento in collaborazione con Zetema e Comune di Roma; coinvolti musei, archivi, accademie, ed università (per un totale di 30), con 90 spettacoli musicali e 45.000 spettatori¹⁸.

Relativamente ai rapporti internazionali, la Direzione generale, in occasione della visita del Presidente della Repubblica in Giappone ha attivato una serie di rapporti e contatti con l'Amministrazione omologa ed anche con i grandi media e sponsor giapponesi, per definire strategie di collaborazione legate alla progettazione di progetti espositivi e grandi eventi di alto profilo culturale e scientifico. Nel mese di ottobre, negli Stati Uniti, si sono consolidati i rapporti di collaborazione con il *Getty Museum*, in particolare nel settore archeologico. Parallelamente si sono tenuti incontri con altre realtà museali americane che hanno determinato, tra l'altro, l'attivazione di un circuito espositivo legato alla presentazione di un'opera d'arte, proveniente dal Museo Nazionale d'Abruzzo dell'Aquila, "il Trittico di Beffi" richiamando l'attenzione dei *mass media* americani sulla necessità di sostenere gli interventi di recupero del patrimonio culturale abruzzese a seguito del gravissimo sisma. Il dipinto è stato visto da oltre 100.000 visitatori nella prima sede espositiva (National Gallery of Art di Washington).

È stata, inoltre, avviata una ricerca preliminare per la definizione di un modello per la gestione del servizio di *licensing* del marchio MIBAC. In primo luogo, è stata svolta una ricognizione sulle attività svolte da altre amministrazioni pubbliche (in particolare Aeronautica Militare e Marina Militare), che hanno costituito piattaforme *web* per la promozione e vendita *on-line* degli oggetti marchiat.

¹⁷ A dimostrazione dell'efficacia dei profili di comunicazione individuati, l'Amministrazione segnala un incremento del numero dei visitatori, rapportato alle analoghe iniziative condotte nell'anno precedente, che ha raggiunto anche il 30 per cento. La Direzione generale ha, inoltre, coordinato l'organizzazione di un programma strutturato di eventi distribuiti su tutto il territorio nazionale, per il 2009, in occasione di:

- Giornate Europee del Patrimonio (26-27 settembre; 1170 eventi gratuiti in tutta Italia tra aperture straordinarie, mostre, concerti, visite guidate);
- Giornata Mondiale dell'Alimentazione (16 ottobre; 44 eventi gratuiti in tutta Italia tra aperture straordinarie, mostre, concerti, visite guidate);
- Giornata Internazionale delle persone con disabilità (3 dicembre; 32 eventi in tutta Italia tra aperture straordinarie, mostre, concerti, visite guidate).

¹⁸ La Direzione generale ha assicurato, inoltre, la partecipazione istituzionale del Ministero con stand, convegni e incontri tecnici, alle principali Fiere Nazionali, dedicate al restauro, al turismo culturale e all'innovazione tecnologica delle Pubbliche Amministrazioni. L'Amministrazione segnala, in particolare, le seguenti manifestazioni: Lu.Be.C. Digital Technology "Innovazione e tecnologia: le nuove frontiere del Ministero" - ottobre 2009; Salone dell'Arte e del Restauro di Firenze, con una presenza dedicata al recupero del patrimonio culturale in Abruzzo a seguito del sisma - ottobre 2009; COMPA "La forza della comunicazione" - novembre 2009; ABCD, con un'iniziativa "Il MIBAC incontra la scuola" - novembre 2009; Borsa Mediterranea del Turismo Archeologico di Paestum sul tema "Archeologia: tutela, fruizione e valorizzazione" - novembre 2009; Restaura, XIII edizione del Salone dei Beni e delle Attività Culturali sul tema "Sisma in Abruzzo: il recupero dei monumenti" - dicembre 2009; JOSP Fest - Journeys of the spirit Festival (Nuova fiera di Roma) - gennaio 2010; BIT - Borsa Internazionale del Turismo di Migliaia di no - febbraio 2010; Salone dell'Arte del Restauro e della Conservazione dei Beni Culturali e Ambientali di Ferrara - marzo 2010.

Il *merchandising* museale in Italia è un settore che raccorda due settori di eccellenza italiani: musei e design, ma non è ancora stato esplorato in tutte le sue potenzialità come accade per le grandi istituzioni museali internazionali, il MoMA, la TATE Modern, il Guggenheim, il British Museum. Sono state svolte quindi attività propedeutiche alla partecipazione alla terza edizione del concorso DAB - *Design per Artshop e Bookshop*, destinato alla produzione di oggetti d'arte e di design progettati da giovani designer italiani (*under 35*), da vendere negli spazi commerciali dei musei italiani. Rispetto a questo progetto, nel 2009 è stata condotta una ricerca per identificare le criticità e le barriere esistenti, per valorizzare le potenzialità del settore. In particolare, grazie al rapporto instaurato con le aziende per lo svolgimento del progetto, sono state rilevate le difficoltà da parte delle stesse di commercializzare i propri prodotti all'interno dei bookshop museali statali italiani.

È stata, altresì, svolta una ricerca sui costi di prestito (*loan fees*) e sui costi di movimentazione (*handling fees*) delle opere d'arte, sostenuti dalle organizzazioni di mostre ed eventi internazionali¹⁹.

¹⁹ L'orientamento generale contenuto nei suddetti documenti, e recepito dalle principali strutture espositive internazionali, è quello di scoraggiare la pratica di *loan-fees* sui prestiti delle proprie opere a mostre, "in modo da non mettere a rischio il valore immateriale e non commerciale dei beni culturali, anche in ossequio al dettato delle recenti modifiche al Codice dei beni culturali e del paesaggio che vietano di considerare i beni culturali come merce. Per quanto riguarda le *handling fees*, comprensive delle spese di accompagnamento, la ricognizione ha rivelato la sussistenza di questi oneri a carico degli organizzatori.

Allegato

Tavola 1

Missione 21: composizione degli stanziamenti per programma e obiettivi*(importi in migliaia di euro)*

Programma - Obiettivi	N. obiettivi	Stanziamenti assegnati (a)	Stanziamenti complessivi (b)	Inc. per cento (a/b)
01 Sostegno e vigilanza ad attività culturali	4	57.590	70.052	82,21
Ob. strutturale	4	57.590		
02 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	5	464.208	517.232	89,75
Ob. strategico	4	464.133		
Ob. strutturale	1	75		
05 Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	1	6.451	6.550	98,49
Ob. strutturale	1	6.451		
06 Tutela dei beni archeologici	5	272.048	274.926	98,95
Ob. strategico	3	236.942		
Ob. strutturale	2	35.107		
07 Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	6	372.338	439.095	84,80
Ob. strategico	3	76.411		
Ob. strutturale	3	295.926		
08 Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	4	24.669	35.671	69,16
Ob. strategico	2	14.693		
Ob. strutturale	2	9.976		
09 Tutela dei beni archivistici	9	138.370	140.226	98,68
Ob. strategico	4	43.171		
Ob. strutturale	5	95.199		
10 Tutela dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	8	140.061	151.262	92,59
Ob. strategico	3	2.725		
Ob. strutturale	5	137.336		
11 Coordinamento ed indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale	2	19.340	23.068	83,84
Ob. strategico	1	24		
Ob. strutturale	1	19.316		
Totale	44	1.495.074	1.658.082	90,17

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti sulla base dei dati forniti dall'Ammistrazione.

Tavola 2

Missione 21: Confronto stanziamenti anno 2009-2008

(importi in migliaia di euro)

Programma	St. def. 2009	St. def. 2008	Inc. % 2009	Inc. % 2008	Scost. 2009- 2008	Sc. %
01 Sostegno e vigilanza ad attività culturali	70.052	94.490	4,22	5,27	-24.438	-25,86
02 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	517.232	653.932	31,19	36,50	-136.700	-20,90
03 Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici		726.740	0,00	40,56		
06 Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	274.926		16,58			
07 Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	439.095		26,48			
08 Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	35.671		2,15			
Programma 3-6-7-8	749.692	726.740	45,21	40,56	22.952	3,16
04 Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria		309.099	0,00	17,25		
09 Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	140.226		8,46	0,00		
10 Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	151.262		9,12	0,00		
Programma 4-9-10	291.488	309.099	17,58	17,25	-17.611	-5,70
05 Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	6.550	7.454	0,40	0,42	-904	-12,13
11 Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale	23.068		1,39			
Totale	1.658.082	1.791.715	100,00	100,00	-133.632	-7,46

Fonte dati: rielaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

Tavola 3

Missione 21: Stanziamenti per programma e Centro di Responsabilità

		(importi in migliaia di euro)		
Programma	Cdr Spese	Stanz. def c/c	% sul Programma	% su Missione
1	Organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e le relazioni sindacali	199	0,28	0,01
	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	35.201	50,25	2,12
	Beni librari, istituti culturali e diritto d'autore	33.982	48,51	2,05
	Beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	670	0,96	0,04
	Totale	70.052	100,00	4,22
2	Beni librari, istituti culturali e diritto d'autore	143	0,03	0,01
	Spettacolo dal vivo	374.919	72,49	22,61
	Cinema	142.171	27,49	8,57
	Totale	517.232	100,00	31,19
5	Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	6.550	100,00	0,40
	Totale	6.550	100,00	0,40
6	Organizzazione, innovazione, formazione, qualificazione professionale e le relazioni sindacali	999	0,36	0,06
	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	44.835	16,31	2,70
	Beni archeologici	229.091	83,33	13,82
	Totale	274.926	100,00	16,58
7	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	120.399	27,42	7,26
	Beni architettonici, storico-artistici ed etnoantropologici	318.696	72,58	19,22
	Totale	439.095	100,00	26,48
8	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	1.387	3,89	0,08
	Qualità e tutela del paesaggio, architettura e arte contemporanee	34.284	96,11	2,07
	Totale	35.671	100,00	2,15
9	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	9.028	6,44	0,54
	Archivi	131.198	93,56	7,91
	Totale	140.226	100,00	8,46
10	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	13.076	8,64	0,79
	Beni librari, istituti culturali e diritto d'autore	138.186	91,36	8,33
	Totale	151.262	100,00	9,12
11	Bilancio, programmazione economica, promozione, qualità e standardizzazione delle procedure	23.068	100,00	1,39
	Totale	23.068	100,00	1,39
Totale 2009		1.658.082		100,00

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

XVI LEGISLATURA – DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

Tavola 4

Missione 21: Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici

(importi in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	St. def. di comp.	Massa Imp.le	Imp. Totali	Ec./Mag. spese comp.	Autorizzaz. def. di cassa	Massa Spend.	Pagato totale	Ec./Mag. spese res.	Res. Fin. Totali
01 Sostegno e vigilanza ad attività culturali	funzionamento	1.759	1.759	779	928	3.048	3.048	789	467	863
	interventi	31.505	31.505	31.396	103	33.137	33.823	31.748	279	1.693
	investimenti	36.591	36.591	36.571		70.093	87.910	67.198		20.712
	oneri comuni di conto capitale	196	196	196		196	196	196		
	Totale	70.052	70.052	68.942	1.031	106.474	124.977	99.932	746	23.268
02 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	funzionamento	13.626	13.632	12.626	610	25.544	25.522	22.980	903	1.029
	interventi	339.373	339.373	337.603	9	377.877	420.956	363.411	3.133	54.404
	investimenti	163.983	165.104	186.370		234.109	233.070	210.779	2.027	20.265
	oneri comuni di parte corrente					2.479	2.479	2.355		124
	oneri comuni di conto capitale	250	250	250		250	250	250		
	Totale	517.232	518.360	536.849	619	640.260	682.278	599.775	6.062	75.822
05 Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	funzionamento	6.531	6.531	6.438	93	6.532	6.532	6.437		2
	investimenti	18	18	18		40	40	36		4
	Totale	6.550	6.550	6.456	93	6.572	6.572	6.473		6
06 Tutela e valorizzazione dei beni archeologici	funzionamento	219.700	219.708	224.847	-18.571	255.025	254.928	251.983	2.222	19.294
	interventi	5.965	5.965	5.964	1	19.081	19.091	17.311	16	1.763
	investimenti	49.016	50.023	46.346		108.962	143.364	103.079	949	39.335
	oneri comuni di conto capitale	245	245	245		245	245	244		1
	Totale	274.926	275.941	277.401	-18.569	383.313	417.628	372.617	3.187	60.394
07 Tutela e valorizzazione dei beni architettonici, storico- artistici ed etnoantropologici	funzionamento	259.864	259.865	244.342	24.893	304.172	305.182	248.440	8.772	23.078
	interventi	22.860	22.860	22.847	13	22.999	23.082	22.752	5	312
	investimenti	156.156	156.373	147.638	20	242.672	278.953	233.930	593	44.411
	oneri comuni di conto capitale	214	214	214		214	214	214		1
	Totale	439.095	439.313	415.040	24.926	570.058	607.432	505.336	9.370	67.800
08 Tutela e valorizzazione del paesaggio e dell'arte e architettura contemporanee	funzionamento	25.238	25.240	24.860	1.291	35.007	34.756	17.116	435	15.915
	interventi	1.638	1.638	1.638		1.694	1.742	1.644		98
	investimenti	8.795	9.088	8.717	4	30.729	39.293	26.091	608	12.590
	Totale	35.671	35.967	35.216	1.296	67.429	75.791	44.851	1.042	28.603
09 Tutela e valorizzazione dei beni archivistici	funzionamento	128.728	128.728	129.853	-5.245	145.197	144.890	137.513	2.336	10.286
	interventi	174	174	174		174	174	174		
	investimenti	10.856	11.072	10.938		26.719	31.317	26.224	21	5.072
	oneri comuni di conto capitale	467	467	467		467	467	467		
	Totale	140.226	140.442	141.432	-5.245	172.558	176.849	164.379	2.357	15.358
10 Tutela e valorizzazione dei beni librari, promozione del libro e dell'editoria	funzionamento	121.145	121.145	120.825	2.958	137.464	135.438	124.646	1.613	6.221
	interventi	1.480	1.480	1.480		2.480	3.967	1.367	1	2.599
	investimenti	24.246	24.294	23.502		46.462	51.841	40.710	38	11.094
	oneri comuni di parte corrente			-427		427	427		427	
	oneri comuni di conto capitale	4.391	4.391	4.068		4.391	4.391	4.068		323
	Totale	151.262	151.310	149.448	2.958	191.224	196.065	170.791	2.079	20.237
11 Coordinamento e indirizzo per i beni e le attività culturali a livello territoriale	funzionamento	23.068	23.068	19.360	3.708	23.305	23.194	19.433		54
	Totale	23.068	23.068	19.360	3.708	23.305	23.194	19.433		54
Totale 2009		1.658.082	1.661.001	1.650.145	108.153.35,39	2.161.193	2.310.785	1.983.586	24.843	291.541
Totale 2008		1.791.715	1.880.856	1.426.849	52.997	2.262.871	2.780.907	1.781.054	352.829	594.027
Sc. 2009-2008		-133.632	-219.855	223.296	-42.181	-101.678	-470.121	202.532	-327.986	-302.486
Sc. per cento 2009-2008		-7,46	-11,69	15,65	-79,59	-4,49	-16,91	11,37	-92,96	-50,92

Fonte dati: elaborazione della Corte dei conti su dati R.G.S.

PAGINA BIANCA

Fondi di rotazione

Fondi di rotazione a sostegno delle politiche pubbliche

1. Premessa.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993: 2.1. *Artigiancassa S.p.A.* 2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo. 2.1.2. Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica. 2.2. *Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con I Paesi dell'Est Europeo – Finest.* 2.2.1. Fondo Ventur capital per area balcanica. 2.3. *Cassa Depositi e Prestiti.* 2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali. 2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali) Legge n. 179 del 1992, art. 5. 2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive. 2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI). 2.3.5. Fondo per l'attuazione del protocollo di Kyoto. 2.4. *Centrobanca.* 2.4.1. Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività. 2.5. *Banca Nazionale del Lavoro.* 2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper (gestione stralcio). 2.6. *Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia).* 2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno. 2.6.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese. 2.6.3. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse. 2.6.4. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità. 2.7. *Intesa SanPaolo.* 2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) (gestione stralcio). 2.8. *Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero.* 2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi. 2.8.2. Fondo unico di *venture capital.* 2.9. *UniCredit S.p.A.* 2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica. 2.10. *Consap S.p.A.* 2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani. 2.10.2. Fondo per il credito per I

nuovi nati. 2.10.3. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993: 3.1. *Ministero dell'economia e delle finanze.*

3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

3.2. *Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.* 3.2.1.

Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura. 3.2.2.

Fondo centrale per il credito peschereccio. 3.2.3. Fondo di rotazione

per la proprietà diretto coltivatrice. 3.3. *Ministero del lavoro, della*

salute e delle politiche sociali. 3.3.1. Fondo di rotazione per la

formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo.

3.4. *Ministero dello sviluppo economico.* 3.4.1. Fondo per

l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati

dalla UE e dalle Regioni – Aree depresse e programmazione

negoziata. 3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica. 3.5. *Ministero*

dell'istruzione, dell'università e della ricerca. 3.5.1. Fondo

Agevolazioni alla Ricerca (FAR).

1. Premessa

Come già osservato al capitolo V del Volume I della presente relazione, la Corte dei conti, ai sensi degli artt. 23 e 24 della legge n. 559 del 1993, riferisce annualmente al Parlamento sull'attività svolta dagli organismi che gestiscono al di fuori dell'Amministrazione dello Stato fondi di rotazione costituiti con disponibilità tratte sul bilancio dello Stato (art. 23) e sull'andamento e sui risultati delle gestioni fuori bilancio (art. 24), cui appartengono, come è noto, anche i fondi di rotazione gestiti direttamente dalle Amministrazioni interessate ed ai quali per legge si applicano le norme relative alle gestioni fuori bilancio (legge n. 1041 del 1971).

Dopo l'entrata in vigore della legge finanziaria 2003 (art. 93, comma 2), che ha soppresso tutte le gestioni fuori bilancio, la Corte riferisce, con riguardo alle fattispecie di cui all'art. 24, esclusivamente sui fondi di rotazione non aboliti per esplicita deroga normativa.

Nel richiamato capitolo III sono state segnalate alcune criticità che riguardano le gestioni in esame. Nella presente trattazione si riferisce su tutti i fondi di rotazione in essere, tenendo conto della bipartizione prevista dalla legge (artt. 23 e 24).

Si ritiene, altresì, utile rappresentare i diversi fondi per settori omogenei di intervento, sulla base delle priorità e delle finalità delle leggi istitutive, con l'avvertenza che, in taluni casi, la ripartizione che segue tiene conto dell'aspetto prevalente (a titolo esemplificativo, il *Fondo per l'innovazione tecnologica*, gestito dal Ministero dello sviluppo economico, è inquadrato tra le misure per la riduzione degli squilibri territoriali ancorché interessi anche il settore della ricerca).

Sostegno agli investimenti ed internazionalizzazione delle imprese

Fondo rotativo per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, Fondo unico di venture capital - Simest S.p.A.¹; Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità, Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel

¹ È prevista l'istituzione di fondi rotativi regionali dalla legge 23 luglio 2009, n. 99, "Disposizioni per lo sviluppo e l'internazionalizzazione delle imprese, nonché in materia di energia", art. 13.: "[...] "6-bis. Al fine di potenziare l'attività della SIMEST Spa a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese, le regioni possono assegnare in gestione alla società stessa propri fondi rotativi con finalità di venture capital, [...]".

capitale di rischio delle medie e grandi imprese – Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione - Foncooper.

Sostegno alle iniziative di formazione e riqualificazione

Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al Fondo Sociale Europeo - Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali.

Sostegno all'innovazione ed alla ricerca scientifica

Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI) - Cassa Depositi e Prestiti; Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA) - Intesa SanPaolo; Fondo di rotazione per l'innovazione della produttività - Centrobanca; Fondo Agevolazioni alla Ricerca (FAR) - Ministero dell'istruzione, università e ricerca.

Misure per la riduzione degli squilibri territoriali

Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse nel Mezzogiorno, Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse – Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (ex Sviluppo Italia); Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni (Regioni-Enti locali), Fondo per le demolizioni delle opere abusive - Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali - Cassa Depositi e Prestiti; Fondo per l'innovazione tecnologica, Ministero dello sviluppo economico; Fondo rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie (finanziamenti nazionali e finanziamenti UE) - Ministero dell'economia e delle finanze.

Sostegno all'agricoltura ed alla pesca

Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura, Fondo centrale per il credito peschereccio, Fondo di rotazione per la proprietà diretto coltivatrice, Ministero per le politiche agricole alimentari e forestali.

Sostegno ai Paesi in via di sviluppo

Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo - Artigiancassa S.p.A..

Sostegno alla ricostruzione ed allo sviluppo dei Balcani

Fondo venture capital - Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo Finest S.p.A.; Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica - UniCredit.

Sostegno all'imprenditoria cinematografica

Fondo per la produzione, la distribuzione, l'esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all'imprenditoria cinematografica - Artigiancassa S.p.A..

Sostegno sociale

Fondo per il credito ai giovani, Fondo per il credito per i nuovi nati (dal 2009); Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso – Consap S.p.A.

Tutela dell'ambiente

Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra - Cassa Depositi e Prestiti.

2. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 23 della legge n. 559 del 1993

2.1. Artigiancassa S.p.A.

2.1.1. Fondo per la concessione di crediti finanziari destinati alla cooperazione economica e monetaria in campo internazionale finalizzata allo sviluppo

Dall'8 novembre 2004 la gestione dei Fondi di cui agli articoli 6 e 7 della legge n. 49 del 1987, che prevede la concessione di crediti finanziari agevolati a favore dei Paesi in via di sviluppo nel quadro della cooperazione italiana bilaterale, di cui è responsabile il Ministero degli affari esteri, sono affidati all'Artigiancassa S.p.A., subentrata al Mediocredito Centrale, quale aggiudicataria della gara indetta dal Ministero dell'economia e delle finanze. A questi occorre aggiungere anche il sottoconto istituito ai sensi dell'articolo 7 della legge n. 84 del 2001, recante finanziamento di progetti proposti dalle Regioni italiane nei Paesi dell'area balcanica per interventi di stabilizzazione, ricostruzione e sviluppo.

** Crediti di aiuto allo sviluppo (art. 6)*

La legge n. 49 del 1987, art. 6, disciplina la cooperazione italiana con Stati, banche centrali ed enti di Stato dei Paesi in via di sviluppo, per la realizzazione di progetti e programmi che rispondono alle finalità della legge stessa. I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977², art. 26, n. 38 del 1979³ e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati, art. 6.

La concessione dei crediti di aiuto è preceduta da accordi tra il governo italiano ed i governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari; la Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri valuta le iniziative da finanziare sotto l'aspetto politico e tecnico-economico, trasmettendo al Comitato direzionale l'indicazione degli interventi ritenuti suscettibili di finanziamento. Acquisito il parere del Comitato direzionale, su proposta del Ministro degli affari esteri, il Ministro dell'economia autorizza l'istituto finanziario gestore a stipulare la convenzione finanziaria, ad erogare il finanziamento, a curare i rientri e le eventuali ristrutturazioni e gli annullamenti dei debiti⁴.

Nell'esercizio in esame Artigiancassa S.p.A. è stata autorizzata a concedere due nuovi crediti di aiuto verso le Filippine e la Siria per un ammontare di 46,2 milioni.

La disponibilità del Fondo al 1° gennaio 2009 ammontava a 2.519,9 milioni; le erogazioni sono state pari a 125 milioni. Tenuto conto di uscite diverse dalle erogazioni, dei rientri di capitale (195 milioni) e di altri rientri, le disponibilità al 31 dicembre 2009 ammontano a 2.557,4 milioni.

** Concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (joint ventures) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo (art. 7).*

I crediti agevolati sono corrisposti a valere sulle disponibilità del "Fondo rotativo di cui alle leggi n. 227 del 1977, n. 38 del 1979 e n. 49 del 1987, sottoconto per i crediti agevolati ai sensi della legge n. 49, art. 7", costituito ai sensi della legge n. 49 del 1987. La legge, alla quale è stata data attuazione con delibera del Comitato interministeriale per la cooperazione allo sviluppo n. 53 del 1993, prevede la concessione di crediti agevolati alle imprese italiane per il

² Legge 24 maggio 1977, n. 227.

³ Legge 9 febbraio 1979, n. 38.

⁴ I progetti ed i programmi di sviluppo sono di regola realizzati da imprese italiane, attraverso l'esecuzione di lavori, la fornitura di impianti, macchinari ed altri beni strumentali, ovvero attraverso la prestazione di servizi. La percentuale di spese *in loco* ed estere finanziabili è stabilita per ogni singolo intervento di credito di aiuto.

parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste (*joint ventures*) da realizzarsi nei Paesi in via di sviluppo⁵, con reddito pro capite non superiore a 3250 US \$.

Il Comitato interministeriale per la programmazione economica stabilisce i criteri e le condizioni per la concessione dei crediti agevolati, nonché la quota del “Fondo” che annualmente può essere utilizzata. I crediti di aiuto derivano da accordi tra il governo italiano ed i governi dei Paesi in via di sviluppo beneficiari.

La valutazione delle iniziative, sotto l’aspetto politico e tecnico-economico, è di competenza della Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo del Ministero degli affari esteri e del Comitato direzionale. Intervenuto il decreto di autorizzazione del Ministro dell’economia, l’Istituto stipula il contratto di finanziamento, eroga il credito e ne cura i rientri⁶.

Nell’anno 2009 Artigiancassa non è stata autorizzata a nuovi crediti agevolati alle imprese italiane per il finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese miste.

2.1.2. Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche per il sostegno all’imprenditoria cinematografica

La disciplina degli interventi pubblici di sostegno alle attività cinematografiche per i film di interesse culturale è stato oggetto nel 2004, ad opera del d.lgs. n. 28⁷, di un’ampia riforma, il cui avvio è stato ritardato da successive modifiche ed integrazioni.

Ai sensi dell’art. 12 del richiamato d.lgs. n. 28 è stato istituito il Fondo per la produzione, la distribuzione, l’esercizio e le industrie tecniche, nel quale sono affluite le risorse presenti nei soppressi Fondi che erano stati istituiti dalle leggi n. 1213 del 1965, n. 819 del 1971, n. 378 del 1980 e n. 153 del 1994, gestiti dalla Sezione di credito cinematografico e teatrale della BNL S.p.A., che ha continuato ad operare fino al 31 dicembre 2006, come gestione stralcio, in attesa della scelta, a seguito di gara pubblica, del nuovo ente gestore⁸.

Il comma 5 del citato articolo 12, preveda l’emanazione di un decreto ministeriale per l’approvazione della disciplina delle modalità di gestione, decreto che, anche per effetto dei diversi interventi legislativi che da subito hanno corretto l’originario impianto normativo, si è perfezionato solo il 6 marzo 2006. Nell’attesa del completamento del quadro di riferimento, primario e regolamentare, per assicurare correttezza alla gestione, con decreto interministeriale del 18 gennaio 2005 sono state mantenute in essere le medesime modalità tecniche di gestione ante riforma.

A seguito di gara con procedura aperta⁹, dal 1° luglio 2007 la gestione del Fondo è stata affidata al raggruppamento di imprese costituito da Artigiancassa S.p.A., capogruppo mandataria e dalla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A.. Nella convenzione, sottoscritta il 15 giugno 2007, è stata prevista la costituzione di un Comitato di coordinamento per il cinema che si esprime in merito alle proposte di delibere concernenti le concessioni di finanziamento a tasso

⁵ In sede OCSE, la concessione di finanziamenti agevolati alle imprese italiane, che partecipano con capitale di rischio alla costituzione di imprese miste nei Paesi in via di sviluppo, non è classificata come aiuto allo sviluppo.

⁶ L’importo finanziabile è pari al 70 per cento dei primi 5,165 milioni di euro (10 miliardi delle vecchie lire) della partecipazione italiana al capitale di rischio dell’impresa mista ed al 50 per cento della partecipazione eccedente, fino ad un importo massimo di 10,329 milioni di euro (20 miliardi di vecchie lire), dietro garanzia bancaria. Il tasso di interesse è fisso per tutta la durata del finanziamento ed è pari al 30 per cento del tasso di mercato vigente al momento della stipula del contratto. Il rimborso deve avvenire entro 8 anni, oltre ad un periodo di garanzia per capitale ed interesse non superiore a 2 anni a partire dalla stipula del contratto.

⁷ Riforma della disciplina in materia di attività cinematografiche, a norma dell’articolo 10 della legge 6 luglio 2002, n. 137. Il presente decreto era stato modificato, con l’aggiunta dell’art. 23-bis e del comma 8-bis all’art. 27, rispettivamente dagli artt. 2 e 1, DL 17 agosto 2005, n. 164, non convertito in legge.

⁸ Il comma 8 del citato art. 12, ha affidato la gestione finanziaria del nuovo Fondo alla Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., Sezione credito cinematografico e teatrale, che la gestiva secondo le procedure previste dalla precedente normativa, per dodici mesi dall’entrata in vigore del d.lgs. n. 28 del 2004. Peraltro, tale termine è stato prorogato una prima volta fino al 30 settembre 2005, ai sensi del DL n. 266 del 2004, successivamente al 30 giugno 2006 ad opera del DL n. 273 del 2005 e, da ultimo, al 31 dicembre 2006 dal DL n. 173 del 2006, art 1-ter.

⁹ La selezione doveva essere effettuata sulla base dell’offerta più vantaggiosa e dell’adeguatezza delle strutture tecnico-organizzative in relazione alla peculiarità dei servizi richiesti.

agevolato, di concessione di contributi in conto capitale e interessi, in ordine alla gestione delle posizioni in contenzioso, sulla rendicontazione annuale

La “Finanziaria 2007”, ed il successivo d.m. di attuazione 12 aprile 2007, art., 20, ha consentito alle imprese di produzione di estinguere il debito maturato per precedenti finanziamenti agevolativi concessi entro il 31 dicembre 2006, attribuendo i diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero per i beni e le attività culturali, per conto dello Stato.

Con questa norma si è inteso migliorare la possibilità di recupero delle somme già erogate per le quali non ci sono stati e non si prevedono rientri nel Fondo da parte dei beneficiari. Rimangono le perplessità già formulate dalla Corte nelle precedenti relazioni in merito ad una norma che si configura come una forma di sanatoria dei debiti maturati dalle imprese, che hanno beneficiato dei finanziamenti pubblici verso il Fondo di rotazione, temperata dalla attribuzione dei diritti di sfruttamento dei film anche al Ministero. Si richiama pertanto l'attenzione sulla necessità di un attento monitoraggio sulla capacità del Fondo di alimentarsi anche attraverso i rientri da parte delle imprese beneficiarie del sostegno pubblico, in relazione agli incassi che l'opera filmica sarà capace di realizzare.

Il corrispettivo per la gestione è stato convenuto in 1,6 milioni per gli anni 2008 e 2009, mentre per il 2007 è stato fissato in 800 mila euro.

Nel 2009 sono state versate dal bilancio dello Stato al Fondo, che ha natura “mista” in quanto ai finanziamenti si affianca la concessione di contributi, 43,5 milioni da destinare al settore cinematografico,.

Il Ministero per i beni e le attività culturali, nel corso del 2009, ha disposto che la quota dei contributi percentuali maturati sugli incassi, per le opere filmiche finanziate con l'intervento dello Stato, fossero utilizzati a diretto decremento della posizione debitoria della Società verso il “Fondo”, in luogo del versamento a favore dei produttori. Sono stati incassi sulla base di questa procedura 12,3 milioni, considerati a scomputo delle posizioni debitorie.

L'art. 20 del d.m. ha concesso alle imprese di produzione la facoltà di estinguere la propria situazione debitoria, consolidatasi al 31 dicembre 2006, nei confronti del Fondo (c.c. “cartolarizzazione”), per finanziamenti ricevuti ai sensi della legge n. 153 del 1994, sulla base di certificazioni rilasciate da idonee società relative ai costi/proventi alla scadenza dei cinque anni dalla data di stipula del contratto. Per quanto attiene ai finanziamenti previsti dal d.lgs. n. 28 del 2004, l'obbligo di accertamento dei costi è previsto, con le medesime modalità, entro 180 giorni dalla data di uscita in sala del film.

L'Artigiancassa ha comunicato che la maggior parte delle imprese non ha proceduto ai necessari adempimenti. Alla fine dell'anno in esame è risultato che per 84 imprese, per 127 films e per complessivi 199 finanziamenti (destinanti al sostegno della produzione, della distribuzione e della esportazione) non è stato possibile effettuare le verifiche previste dalla legge. Risulta che il Ministero abbia attivato le procedure di diffida previste dalla circolare del 3 ottobre 2008.

Sul punto si richiama l'attenzione dell'Amministrazione e della Società di gestione sulla necessità della massima attenzione e vigilanza riguardo il rispetto di tutti gli adempimenti previsti dalla normativa di settore.

Al 31 dicembre 2009, dei 548 films interessati dall'art. 20 richiamato, 226 films le imprese hanno dichiarato di cedere i diritti allo Stato; 64 films hanno manifestato la volontà di acquisizione dei diritti di sfruttamento per complessivi 9,1 milioni; per 64 films le imprese hanno manifestato la volontà di non avvalersi della procedura di cartolarizzazione, preferendo mantenere la con titolarità dei diritti; per 194 films le imprese non hanno fornito alcuna indicazione.

Nell'esercizio in esame i rientri sono stati pari a 5,8 milioni; le disponibilità finanziarie finali ammontano a 105 milioni.

2.2. Società finanziaria di promozione della cooperazione economica con i Paesi dell'Est Europeo - Finest¹⁰

2.2.1. Fondo *Ventur capital* per l'area balcanica

Il Fondo *Ventur capital* per l'area balcanica è finalizzato al finanziamento di interventi della Finest S.p.A. per favorire la costituzione di imprese in Albania, Bosnia-Erzegovina, Bulgaria, Croazia, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia, Romania, Stato di Serbia-Montenegro, attraverso l'acquisizione di quote aggiuntive di capitale di rischio (*venture capital*) in società o imprese costituite o da costituire nei suddetti Paesi¹¹. Entro otto anni, le imprese si impegnano a riacquistare la quota sottoscritta da parte della Finest S.p.A., dando luogo al carattere di rotatività dell'investimento.

Il Fondo è operativo dal 2004, sulla base della convenzione stipulata (in data 28 aprile 2004, esecutiva dal successivo mese di luglio) con il Ministero delle attività produttive, con una dotazione iniziale di 6.429.900,00, incrementata¹² di 1.751.960,00 (trasferito alla gestione del Fondo a fine 2005). Nel corso del 2005, su richiesta del Ministero è stato sottoscritto un nuovo testo della convenzione.

Nell'esercizio 2009, come nel precedente esercizio, non sono state perfezionate operazioni, tuttavia è stato maturato dalla Finest un compenso di 44,147 mila euro. In merito alla mancata operatività del Fondo la Corte ha espresso osservazioni critiche già nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008, osservazioni che si confermano in questa sede.

Al 31 dicembre 2009 le disponibilità del Fondo ammontano a circa 4,622 milioni.

2.3. Cassa Depositi e Prestiti

2.3.1. Fondo rotativo per l'attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali

Il Fondo rappresenta uno strumento di attivazione della progettualità degli Enti locali e territoriali, per incentivare la realizzazione di progetti effettivamente cantierabili, razionalizzando ed accelerando la spesa per investimenti delle Amministrazioni e degli enti pubblici.

L'art. 8 del DL n. 67 del 1997 ha ampliato i soggetti beneficiari degli interventi, ammettendo alle anticipazioni (oltre alle Regioni, Province, Comuni e loro consorzi e comunità montane) i consorzi di bonifica e di irrigazione, i consorzi ai quali partecipano anche altri soggetti pubblici e privati oltre agli Enti locali, le società per la gestione dei servizi pubblici cui partecipano gli Enti locali e le aziende speciali di detti Enti. E' stata prevista la finanziabilità del 100 per cento anziché del 90 per cento dell'importo delle spese tecniche, sempre con il limite che l'anticipazione non può essere superiore al 10 per cento del costo presunto dell'opera; è stata disposta l'abolizione della prescrizione di restituzione dell'anticipazione obbligatoriamente in unica soluzione; sono stati prolungati i termini massimi per la restituzione dell'anticipazione, da due a quattro anni, se le somme sono finalizzate alla progettazione definitiva e/o esecutiva, e da tre a cinque anni negli altri casi. Successivamente, con circolare n. 1227 del 1998 sono state introdotte innovazioni in merito alle commissioni dovute a titolo di rimborso e a quelle dovute in caso di revoca.

Nel 2009 rispetto al precedente esercizio sono aumentate le concessioni di anticipazioni ed una riduzione delle erogazioni: rispettivamente, concessioni per 5 milioni circa ed erogazioni per 3,7 milioni. Le concessioni ai comuni con popolazione inferiori a 5 mila abitanti sono stati pari a 1,3 milioni; a comuni con popolazione tra 5 mila e 50 mila abitanti, pari a 2,4 milioni; a comuni con popolazione superiore a 50 mila abitanti, per 1,1 milioni; concessioni ad amministrazioni provinciali, per 240 mila euro. Complessivamente, il totale concesso è pari a 49 milioni.

¹⁰ Legge 26 marzo 2001, n. 81, art. 5, comma 2, lettera g).

¹¹ Normativa di riferimento: art. 5, comma 2, lett. g) della legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica".

¹² Con decreto del Ministero per le attività produttive del 3 settembre 2004.

La legge finanziaria 2003¹³, all'art. 70, tenuto conto che a fronte di un incremento delle richieste di accesso non ha corrisposto un'analoga capacità dei soggetti beneficiari di realizzare le attività progettuali finanziate, ha inciso nella disciplina del Fondo assegnando alla Cassa margini di maggiore flessibilità, sia con riferimento a quanto attiene all'attività regolamentare, sia per quella operativa.

La dotazione del Fondo è stabilita in 400 milioni di euro, di cui:

- Quota A - 120 milioni di euro (30 per cento della dotazione complessiva) per le esigenze inserite nel piano straordinario, di cui all'art. 80, comma 21 della richiamata legge finanziaria 2003, per la messa in sicurezza degli edifici scolastici, con particolare riguardo per quelli edificati in zone a rischio sismico (tale riserva rimarrà operativa per un biennio);
- Quota B - 168 milioni di euro (60 per cento della quota residua) per le aree depresse del territorio nazionale e per l'attuazione di progetti comunitari, da parte di strutture specialistiche universitarie e di alta formazione europea, localizzati in tale aree¹⁴;
- Quota C - fino a 28 milioni di euro (10 per cento della quota residua) per le spese comprese nel programma infrastrutture strategiche, di cui alla legge n. 443 del 2001¹⁵, non localizzate nelle predette aree depresse;
- Quota D - 84 milioni di euro, quota di risorse non riservata dalla legge (trattasi di una quota che potrà variare in relazione all'effettivo utilizzo delle quote riservate)¹⁶.

Sulla quota A e C l'importo richiesto rimane contenuto. Le maggiori richieste, concessioni ed erogazioni, come avvenuto negli ultimi anni, si sono concentrate sulle quote B (apprezzata prevalentemente dal Mezzogiorno) e D, cui hanno ricorso Regioni del Nord.

2.3.2. Fondo speciale di rotazione per l'acquisizione di aree ed urbanizzazioni¹⁷. (Regioni-Enti locali) legge n. 179 del 1992, art. 5

Presso la Sezione autonoma per l'edilizia residenziale della Cassa Depositi e Prestiti era stato istituito un fondo speciale di rotazione per la concessione di mutui decennali senza interessi, finalizzati all'acquisizione e all'urbanizzazione di aree edificabili ad uso residenziale, nonché all'acquisto di aree edificate da recuperare. A seguito di quanto disposto dal d.lgs. n. 112 del 1998 e dal d.lgs. n. 284 del 1999¹⁸, che hanno soppresso la Sezione autonoma dell'edilizia residenziale, le funzioni di programmazione e di attuazione degli interventi, relative alla gestione dell'edilizia residenziale, sono state trasferite alle Regioni. In sede di Conferenza Stato-Regioni del marzo 2000 e di successivi accordi di programma tra Regioni e Ministero delle infrastrutture e dei trasporti sono state quantificate le risorse e disciplinate le modalità ed i tempi di trasferimento alle Regioni. Con d.m. del 5 dicembre 2003 la titolarità del Fondo è stata trasferita al Ministero dell'economia e delle finanze, per conto del quale la Cassa provvede alle erogazioni, secondo gli stati di avanzamento dei mutui concessi ai comuni, alla riscossione delle rate di ammortamento, i cui importi sono trasferiti a fine esercizio sui conti correnti intestati alle regioni, alle rilevazioni delle disponibilità inutilizzate, relative ai fondi assegnati alle singole regioni ed al trasferimento delle stesse, alla rilevazione e ripartizione, effettuata nel 2004, secondo coefficienti stabiliti dalla delibera CIPE delle risorse non ancora ripartite ed al loro trasferimento alle Regioni.

¹³ Legge 27 dicembre 2002, n. 289.

¹⁴ Sono aree depresse quelle dichiarate ammissibili agli interventi dei Fondi strutturali comunitari, di cui agli obiettivi 1 e 2, o che rientrano nelle zone che beneficiano del sostegno transitorio, nonché quelle rientranti nella fattispecie prevista dall'art. 87, paragrafo 3, lettera c) del Trattato di Roma, come modificato dal Trattato di Amsterdam.

¹⁵ Legge 21 dicembre 2001, n. 443 (c.d. legge obiettivo).

¹⁶ Circolare 25 febbraio 2003, n. 1250 della Cassa Depositi e Prestiti.

¹⁷ Normativa di riferimento: legge n. 179 del 1992, art. 5.

¹⁸ D.lgs. 30 luglio 1999, n. 284.

Nel 2009 sono stati trasferiti alle Regioni richiedenti 925 mila euro, provenienti dalle risorse ripartite nel 2004 sulla base dei coefficienti stabiliti con delibera di programmazione CIPE – biennio 1994-1995.

Inoltre, nell'esercizio di riferimento, come previsto dagli Accordi di Programma stipulati tra le Regioni ed il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sono stati trasferiti alle Regioni 11,7 milioni, provenienti dai rientri delle rate versate dai Comuni nel 2008. Complessivamente, la consistenza dei due conti correnti delle Regioni, sui quali si effettuano i trasferimenti, ammonta, rispettivamente, a 1,282 milioni e 234,3 milioni.

2.3.3. Fondo per le demolizioni delle opere abusive¹⁹

Il Fondo è destinato alla concessione ai comuni ed ai soggetti titolari dei poteri di cui all'art. 27, comma 2 del d.P.R. n. 380 del 2001²⁰, di anticipazioni senza interesse sui costi relativi agli interventi di demolizione delle opere abusive, disposti anche dalla autorità giudiziaria e per le spese giudiziarie, tecniche e amministrative connesse. Possono accedere al Fondo solo i comuni nel cui territorio è stata realizzata l'opera abusiva, oggetto di provvedimento di demolizione. Le anticipazioni devono essere restituite in un periodo massimo di cinque anni, secondo modalità e condizioni stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, utilizzando le somme rimosse a carico degli esecutori degli abusi. Qualora le somme anticipate non siano rimborsate, il Ministro dell'interno provvede al reintegro alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., entro sessanta giorni dalla scadenza, trattenendo le relative somme dai fondi del bilancio dello Stato da trasferire a qualsiasi titolo ai comuni. Il Fondo è stato costituito con un importo massimo di 50 milioni incrementato di 10 milioni dalla legge finanziaria 2008.

Nel 2009 si è notevolmente incrementato il numero di richieste; la CDP ha concesso 70 anticipazioni per un valore di 4 milioni, anticipazioni che hanno riguardato per la quasi totalità comuni della regione Campania ed in particolare della provincia di Napoli. Le erogazioni sono state pari a 449 mila euro.

2.3.4. Fondo Rotativo per il sostegno alle Imprese e gli investimenti in ricerca (FRI)

Il comma 354 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004 ha istituito, presso la gestione separata della Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., un Fondo rotativo finalizzato alla concessione alle imprese di finanziamenti agevolati come anticipazioni, rimborsabili con un piano di rientro pluriennale. La dotazione iniziale, pari a 6 miliardi, è alimentata con le risorse del risparmio postale. Il Fondo è ripartito con delibere CIPE per essere destinato ad interventi agevolativi alle imprese, individuati dalle stesse delibere sulla base degli interventi già disposti a legislazione vigente e per i quali sussiste apposito stanziamento di bilancio. Con delibere n. 76 del 15 luglio 2005 e n. 45 del 22 marzo 2006, il CIPE, stabiliti i criteri generali di erogazione dei finanziamenti a carico del Fondo ed approvato lo schema di convenzione per la disciplina dei rapporti tra la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., i Ministeri ed i soggetti abilitati a svolgere le istruttorie dei finanziamenti, ha fissato la misura del tasso di interesse minimo da applicare ai finanziamenti agevolati, stabilito la durata massima e ripartito interamente le risorse del Fondo (6 miliardi); successivamente, sono intervenute le delibere n. 167 del 2006 e n. 38 del 27 marzo 2008.

L'articolo 1, comma 855, della legge finanziaria 2007, ha ampliato l'ambito operativo del Fondo agli interventi previsti da leggi regionali di agevolazione o comunque conferiti dalla regione stessa per gli investimenti produttivi e per la ricerca. Allo scopo, la dotazione iniziale del Fondo è stata incrementata fino a 2 miliardi. Peraltro, i prescritti indirizzi interministeriali di

¹⁹ Normativa di riferimento: legge 20 novembre 2003, n. 326, di conversione del DL 30 settembre 2003, n. 269.

²⁰ D.p.R. 6 giugno 2001, n. 380, recante testo unico delle disposizioni in materia edilizia. L'art. 27 affida al dirigente o responsabile del competente ufficio comunale, la demolizione o il ripristino dello stato dei luoghi ove accerti l'inizio o l'esecuzione di opere eseguite senza titolo su aree assoggettate a vincolo di inedificabilità o destinate ad opere e spazi pubblici ovvero ad interventi di edilizia residenziale pubblica.

attuazione, a tutto il 31 dicembre 2008, non sono stati emanati ed i 2 miliardi sono rimasti inutilizzati.

Successivamente, l'articolo 20-*bis* del decreto legge n. 159 del 2007 ha ulteriormente esteso alle infrastrutture strategiche e di preminente interesse nazionale, di cui alla "legge obiettivo", l'operatività del Fondo di rotazione. Da ultimo, l'art. 10 del DL n. 112 del 2008²¹, ha esteso gli interventi ammessi al finanziamento alle infrastrutture nel settore energetico ed in quello delle reti di telecomunicazioni.

Alla ricerca ed allo sviluppo sono stati assegnati 1,790 miliardi (d.lgs. n. 297 del 1999²²); per interventi di innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie 525 milioni (legge n. 46 del 1982²³ - FIT - Fondo Innovazione Tecnologica); per incentivi alle imprese 1,710 miliardi (legge n. 488 del 1992); ancora per interventi per i settori dell'economia a rilevanza nazionale 1,025 miliardi; per i contratti di programma 350 milioni, successivamente destinati, ai sensi dell'art. 8-*bis* del decreto legge n. 81 del 2007 che, a far data dalla emanazione del decreto del Ministro dello sviluppo economico con il quale sono stabiliti i criteri, le condizioni e le modalità per la concessione delle agevolazioni finanziarie di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legge n. 415 del 1992, ha sospeso l'operatività del Fondo per gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992, alle infrastrutture strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla "legge obiettivo"; 140 milioni ai patti territoriali e contratti d'area, da ripartirsi orientativamente in uguale misura tra i vari strumenti di agevolazione; 300 milioni per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari.

Accedono al Fondo:

		Disposizioni normative e/o strumento	Amministrazione competente	Tipologia di interventi previsti
Ricerca e sviluppo	(1)	DL n. 297/1999 Disciplina per il sostegno della ricerca scientifica e tecnologica, per la diffusione delle tecnologie, per la mobilità dei ricercatori.	Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca	Sostegno agli investimenti in ricerca per l'incremento della produttività dei settori industriali a maggiore capacità di esportazione o ad alto contenuto tecnologico e dell'attrazione degli investimenti dall'estero.
	(2)	Legge n. 46/1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT).	Ministero dello sviluppo economico	Sostegno agli investimenti per la ricerca industriale e per lo sviluppo pre-competitivo delle imprese, con particolare attenzione verso le PMI.
Altro	(3)	Legge n. 486/1992 modificata ai sensi dell'art. 8 del decreto legge n. 35/2005, convertito in legge n. 80/2005.	Ministero dello sviluppo economico	Sostegno agli investimenti per il potenziamento e lo sviluppo nei settori dell'industria, turismo commercio ed artigianato.
	(4)	Legge n. 46/1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT).	Ministero delle attività produttive e Dipartimento per le riforme e innovazioni nella pubblica amministrazione.	Sostegno agli investimenti per l'innovazione di processo e di prodotto tramite tecnologie digitali.
	(5)	Infrastrutture strategiche della legge obiettivo.	Ministero delle infrastrutture.	Realizzazione di progetti di investimento relativi ad infrastrutture strategiche.
	(6)	Patti Territoriali e Contratti d'Area.	Ministero dello sviluppo economico.	Sostegno di investimenti per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di promozione dello sviluppo locale.
	(7)	Contratti di filiera agroalimentare - distretto - programma settore agricolo, operazioni di riordino fondiario.	Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali.	Sostegno agli investimenti per il potenziamento e lo sviluppo delle filiere agricole e agroalimentari.
	(8)	Legge n. 46/1982 Interventi per i settori dell'economia di rilevanza nazionale (FIT).	Ministero dello sviluppo economico e Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare.	Sostegno di investimenti per l'attuazione di un programma di interventi caratterizzato da specifici obiettivi di tutela ambientale.

La delibera CIPE del 27 marzo 2008 ha ripartito le risorse (6 milioni) assegnando il 38,6 per cento (2,315 milioni) dello stanziamento allo sviluppo ed alla ricerca ed il 61,4 per cento

²¹ D.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

²² D.lgs. 27 luglio 1999, n. 297.

²³ Legge 17 febbraio 1982, n. 46.

agli interventi *ex lege* n. 488 del 1992, legge n. 46 del 1982, contratti di programma, patti territoriali e contratti d'area, contratti di filiera agroalimentare. Questi ultimi interventi sono stati oggetto del decreto interministeriale del 22 novembre 2007 (Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico), che ha stabilito le condizioni di accesso ai finanziamenti agevolati del FRI, da applicare ai contratti di filiera e di distretto nonché agli interventi di riordino fondiario.

La ripartizione su base territoriale dei 6 milioni vede il 67 per cento (4 milioni) assegnato ad interventi nelle aree sottoutilizzate e la restante quota, 33 per cento (2 milioni), per altri territori.

Nel corso dell'esercizio in esame sono stati deliberati finanziamenti agevolati ai sensi delle leggi n. 488 del 1992 e n. 46 del 1982 e del d.lgs. n. 297 del 1999.

Nel settore delle agevolazioni afferenti il FIT-PIA (Pacchetto Integrativo di Agevolazioni) sono stati stipulati 126²⁴ contratti per un importo complessivo di circa 171 milioni; nel settore FIT-Poli Tecnologici non è stato stipulato alcun contratto; nel settore FIT-Distretti industriali per tecnologie digitali è stato stipulato un contratto, per circa 8,1 milioni; nel settore FIT- Aree Tecnologiche Prioritarie nessun contratto è pervenuto alla Cassa; nel settore dei finanziamenti FAR-GPS (Fondo Agevolazioni Ricerca) per il flusso 2009 sono stati stipulati 27 contratti per un importo di 43,8 milioni; nel settore finanziamenti agevolati FAR (ex art. 10 della legge n. 593 del 2000) non è stato stipulato alcun contratto; per gli interventi di cui alla legge n. 488 del 1992 (industria, turismo, commercio, contratto d'area Salerno, artigiani) sono stati stipulati 45 contratti per circa 18 milioni nel flusso 2009.

Le erogazioni sono concesse dopo la stipula dei relativi contratti di finanziamento e per stati di avanzamento dei lavori; nel corso del 2009 sono stati erogati circa 259 milioni, con un decremento rispetto al precedente esercizio (306 milioni nel 2008 e 17,5 milioni nel 2007).

2.3.5. Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra

La legge finanziaria 2007 ha istituito presso la CDP S.p.A. un Fondo rotativo per il finanziamento delle misure di riduzione delle immissioni dei gas ad effetto serra, finalizzate all'attuazione del Protocollo di Kyoto.

Con decreto del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, sono state individuate le principali modalità attuative, per la destinazione delle risorse a: impianti di microgenerazione; impianti di piccola taglia per l'utilizzazione delle fonti rinnovabili per la produzione di elettricità e calore; motori elettrici industriali; efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; sviluppo di nuove tecnologie e di nuove fonti di energia a basse emissioni; pratiche di gestione forestale sostenibile.

Nel triennio 2007-2009 il Fondo ha registrato uno stanziamento di circa 200 milioni di euro l'anno. Ai finanziamenti agevolati, di durata massima di sei anni, sarà applicato un tasso di interesse determinato dal Ministro dell'economia e delle finanze dello 0,50% annuo. Beneficiari dei finanziamenti agevolati saranno le persone fisiche, le persone giuridiche private, i condomini, le imprese e i soggetti pubblici.

Solo nel mese di aprile del 2009 si è conclusa la fase procedimentale di avvio della gestione e nel mese di novembre dello stesso anno è stato individuato, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze il tasso di interesse da applicare ai finanziamenti agevolati. Dalla relazione trasmessa dalla CDP risulta che il Ministero dell'ambiente avrebbe espresso la volontà di avviare la gestione nella seconda metà del 2010.

La pur complessa procedura prevista per il concreto avvio della gestione (decreto di concerto tra i Ministri dell'ambiente e dello sviluppo economico, sottoposto al parere della Conferenza unificata, di definizione delle modalità di funzionamento del Fondo; successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di determinazione del tasso di interesse da

²⁴ Di cui 122 riferiti al flusso 2007, 2 al 2008 e 2 al flusso 2009

applicare; convenzione con la CDP) non può giustificare che a quasi quattro anni dalla sua istituzione il “fondo” sia solo oggi in via di attivazione.

Gli stanziamenti previsti sono rimasti inutilizzati, vanificando gli obiettivi strategici indicati dal legislatore per consentire all’Italia di assolvere gli impegni assunti con il Protocollo di Kyoto.

2.4. *Centrobanca*

2.4.1. Fondo di rotazione per l’innovazione della produttività²⁵

Il Fondo in esame è stato istituito dall’art. 6 della legge n. 626 del 1954 per l’incremento della produttività attraverso la concessione di mutui a favore di piccole e medie imprese industriali, commerciali, agricole ed artigiane nonché di società cooperative e loro consorzi. Lo stanziamento iniziale di 6.575 milioni di originarie lire non è stato ulteriormente implementato da altre risorse provenienti dal bilancio dello Stato, rimanendo alimentato dai rientri delle rate di ammortamento dei mutui concessi. Per questo Fondo è stata accesa apposita partita nel conto patrimoniale dello Stato.

Alla fine degli anni ’90, nell’ambito del conferimento alle regioni di funzioni e compiti dello Stato, il Fondo per l’incremento della produttività venne ricompreso tra quelli oggetto del trasferimento. In tal senso, si richiama in particolare l’art. 19, comma 3, del d.lgs. n. 112 del 1998. L’art. 10 del medesimo decreto ha introdotto una differenziazione tra le Regioni a statuto ordinario e quelle a statuto speciale, nel senso che per quest’ultime il trasferimento delle funzioni doveva avvenire con le modalità previste dai rispettivi statuti. Successivamente, il dPCM 26 maggio 2000 ha previsto il trasferimento delle risorse alle regioni a statuto ordinario con decorrenza 1° luglio 2000. Per quanto concerne le Regioni a statuto speciale e le Province autonome di Trento e di Bolzano il sistema di finanziamento resta in vigore fino a quando i rispettivi statuti non individuino le modalità del trasferimento.

Ciò premesso, ai sensi della normativa richiamata, nel mese di luglio 2000 è stato disposto il trasferimento alle regioni a statuto ordinario, contestualmente al conferimento delle relative funzioni e compiti, delle risorse disponibili sul conto corrente di Tesoreria Centrale intestato al Fondo in esame.

Le Regioni a statuto speciale Trentino-Alto Adige, Friuli-Venezia Giulia e Sardegna hanno adeguato i rispettivi statuti, consentendo il trasferimento delle risorse. Le Regioni Sicilia e Valle d’Aosta non vi hanno ancora provveduto.

Nel 2009 non sono state effettuate erogazioni. Complessivamente, a fine esercizio la consistenza del Fondo considerate le risorse trasferite e disponibili per le Regioni nonché i crediti residui del Fondo che devono rientrare, ammonta a circa 5,5 milioni.

2.5. *Banca Nazionale del Lavoro*

2.5.1. Fondo di rotazione per la promozione e lo sviluppo della cooperazione – Foncooper (gestione stralcio)

Trattasi di una gestione stralcio dopo il trasferimento alle Regioni delle risorse del “Fondo” istituito dalla legge n. 49 del 1985²⁶ presso la Sezione speciale per il credito alla cooperazione, costituita presso la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., per il finanziamento delle cooperative. L’Istituto, che ha provveduto ad istruire e finanziare le domande presentate entro il 30 giugno 2000, sta proseguendo nella gestione stralcio, trasferendo alle Regioni, semestralmente, le quote di rientro. Solo le Regioni Valle d’Aosta e Sicilia non hanno ancora provveduto ad attuare il decentramento amministrativo.

Complessivamente, al 30 giugno 2009 sono stati trasferiti alle regioni circa 178 milioni.

²⁵ Legge 1° marzo 1986, art. 6, comma 2, lett. g).

²⁶ Legge 27 febbraio 1985, n. 49.

2.6. Invitalia S.p.A. Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (ex Sviluppo Italia)

2.6.1. Fondo destinato alla concessione di finanziamenti per agevolare lo sviluppo del settore turistico e termale nelle aree depresse del Mezzogiorno

Il Fondo, costituito nel 1991, è stato nel tempo confermato dalle disposizioni legislative che si sono succedute alla soppressione degli interventi straordinari nel Mezzogiorno. E' destinato alla concessione di finanziamenti a favore di società partecipate dall'Agenzia, per investimenti e azioni di sostegno allo sviluppo del settore turistico e termale. I prestiti sono concessi ad un tasso agevolato pari al 35 per cento del tasso di riferimento vigente al momento della stipula del contratto, per una durata massima di 15 anni.

Nel corso del 2009 non sono stati stipulati contratti di finanziamento. La Società ha ricondotto anche per l'anno in esame la inoperatività del Fondo alla necessità di riprogrammare gli investimenti da parte della controllata Italia Turismo SpA, una *subholding* alla quale fanno riferimento le strutture del Gruppo che operano nel settore del turismo, a seguito dei ritardi con i quali è stato approvato il Contratto di programma "Poli Turistici Integrati". Italia Turismo S.p.A. ha ridefinito gli investimenti e la relativa programmazione dopo l'approvazione del contratto da parte del CIPE (aprile 2008). Da tale data sono pervenute tre richieste di finanziamento per un importo di 3,6 milioni.

Al 31 dicembre 2009, le disponibilità ammontano a 37 milioni.

2.6.2. Fondo rotativo nazionale per gli interventi nel capitale di rischio delle medie e grandi imprese

Come già osservato nelle due precedenti relazioni, il Fondo in esame, previsto dalla legge finanziaria 2004²⁷, è stato soppresso dall'art. 1, commi 847-850 della legge finanziaria 2007²⁸, che ha istituito, in attesa della riforma delle misure a favore dell'innovazione industriale, il Fondo per la finanza d'impresa, al quale sono state trasferite anche le risorse della gestione in esame che, peraltro, non ha mai operato a causa dapprima della dichiarazione di illegittimità costituzionale²⁹ dell'art. 4, comma 110 della legge finanziaria 2004, recepita dalla delibera CIPE del 29 luglio 2005 e, successivamente, per l'attesa di una pronuncia della Unione Europea circa la compatibilità delle sue finalità con la normativa comunitaria in materia di aiuti di Stato.

Le risorse erano destinate all'acquisizione di partecipazioni di minoranza, nella misura del 30 per cento, in medie e grandi imprese operanti sul territorio nazionale in base alla presentazione di iniziative di sviluppo, ovvero di quote di minoranza, nella misura massima del 30 per cento, di fondi mobiliari chiusi, che investissero in medie e grandi imprese³⁰. La dotazione finanziaria iniziale di 55 milioni era stata incrementata dalla legge finanziaria 2005 con ulteriori 10 milioni e successivamente ridotta per il trasferimento di 12 milioni al conto corrente dedicato al Fondo presso il Banco Desio, per operazioni coerenti con le finalità del Fondo stesso. Nel mese di giugno 2008 i 12 milioni sono stati riversati sul conto di provenienza, comprensivi di interessi maturati per 744 mila euro (all'atto di chiusura del c/c, ulteriori 72 mila euro sono stati versati nel mese di maggio per residue competenze maturate).

Inoltre, l'art. 11, comma 1, del decreto legge n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 80 del 2005, aveva rifinanziato il Fondo di rotazione con uno stanziamento di ulteriori 100 milioni, mai accreditati da parte del Ministero dell'economia e delle finanze sullo specifico conto corrente di tesoreria, presumibilmente a causa della pendenza del procedimento di notifica circa la compatibilità dello strumento con la normativa comunitaria. Tale procedura è stata successivamente interrotta per la soppressione del Fondo stesso avvenuta, come detto, con legge finanziaria 2007. A seguito della soppressione del Fondo, la gestione nel 2009 non è stata movimentata.

²⁷ Legge 24 dicembre 2003, n. 350, art. 4, comma 106.

²⁸ Legge n. 296 del 2006.

²⁹ Sent. Corte costituzionale n. 242 del 2005.

³⁰ Modalità e criteri di utilizzo delle risorse sono state stabilite dalla delibera CIPE n. 10 del 2004.

2.6.3. Fondo di rotazione per il finanziamento di programmi di promozione imprenditoriale nelle aree depresse³¹

Le disponibilità del Fondo sono destinate, sulla base di delibere del CIPE, anche per il riordino e l'attività del sistema nazionale di promozione imprenditoriale. Le modalità di esecuzione delle attività e le linee di intervento attuabili dall'Agenzia sono state stabilite in specifiche convenzioni stipulate nel 2003 tra il Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento delle politiche di coesione e l'Agenzia medesima. Il Fondo nasce come “fondo rotativo improprio” perché in passato ha finanziato interventi a fondo perduto, per i quali mancava la previsione di restituzione delle somme erogate.³²

Le risorse sono state trasferite, come “appoggio transitorio”, al conto corrente infruttifero presso la Tesoreria Centrale dello Stato, istituito con d.m. 30 novembre 2004 per accogliere le risorse destinate alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato a favore dell'autoimprenditorialità e dell'autoimpiego, fondo rotativo di seguito esposto, previsto dal d.lgs. n. 185 del 2000.

2.6.4. Fondo rotativo per le imprese per interventi a favore dell'autoimpiego e dell'autoimprenditorialità³³

Il d.lgs. n. 185 del 2000 ha previsto misure agevolative, contributi a fondo perduto, in favore della nuova imprenditorialità, condotta da giovani imprenditori, nei settori della produzione dei beni e servizi alle imprese³⁴, dei servizi in specifici comparti³⁵, in agricoltura³⁶, finanzia le cooperative sociali³⁷, attività di lavoro autonomo in forma di ditta individuale, microimprese in forma di società di persone e *franchising*.

A seguito dell'entrata in vigore dell'art. 72 della legge finanziaria 2003, che ha disposto che i contributi alla produzione ed agli investimenti affluissero in appositi Fondi rotativi, è stato istituito il Fondo in esame, disciplinato con d.m. 30 novembre 2004³⁸, che ne ha stabilito i criteri e le modalità di concessione da parte della Società.

Le disponibilità del Fondo sono accreditate dal Ministero dell'economia e delle finanze sul c/c infruttifero presso la Banca d'Italia n. 22048, da dove sono prelevate le somme per le erogazioni in conto mutui agevolati, somme trasferite sui c/c bancari fruttiferi presso la banca tesoriera (c/c n. 10177 per i bonifici relativi all'autoimpiego, e n. 10176 per quelli destinati all'autoimprenditorialità). Gli incassi relativi alle rate dei mutui accessi a valere sul Fondo rotativo sono periodicamente girocontati dal c/c di Tesoreria n. 22043, sul c/c 22048. Le disponibilità complessive del Fondo sono rappresentate dal saldo dei c/c n. 22043, 22048 e dalle giacenze sui due c/c bancari fruttiferi; al 31 dicembre 2009 ammontano 198 milioni di euro³⁹, mentre la consistenza è pari a circa 1.045 milioni.

³¹ Legge 30 giugno 1998, n. 208, art. 1, comma 5.

³² I finanziamenti erano gestiti non come gestione fuori bilancio, ma solo mediante capitoli dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, inizialmente 8189, poi 7136, denominato: “Somme da erogare al fondo rotativo per il finanziamento dei programmi di promozione imprenditoriale”.

³³ D.lgs. 21 aprile 2000, n. 185 e legge 27 dicembre 2002, n. 289, art. 72.

³⁴ Con particolare riferimento ai settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

³⁵ Con riferimento ai seguenti comparti: fruizione dei beni culturali, turismo, manutenzione di opere civili ed industriali, innovazione tecnologica, agricoltura e trasformazione e tutela ambientale.

³⁶ Finanzia i giovani agricoltori che intendano subentrare a parenti entro il secondo grado nella conduzione di iniziative agricole di produzione e/o trasformazione.

³⁷ Trattasi di cooperative sociali di tipo b), nuove o preesistenti, per la realizzazione di iniziative nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi alle imprese.

³⁸ L'articolo 4 del decreto ministeriale 30 novembre 2004 dispone l'istituzione di uno specifico Fondo rotativo, depositato presso un apposito conto corrente infruttifero della Tesoreria Centrale dello Stato, intestato alla società Sviluppo Italia S.p.A..

³⁹ Nelle disponibilità sono compresi i rientri di capitale trasferiti nel 2008 dal c/c n. 22043 al c/c n. 22048 relativi alle rate mutui versate nel 2007, pari a 75,9 milioni di euro. Nel 2009 saranno trasferite le rate relative al 2008, pari a 92,6 milioni.

Le erogazioni dell'anno sono state pari a 157 milioni, i rientri di capitali a 103 milioni.

2.7. Intesa Sanpaolo

2.7.1. Fondo Speciale Ricerca Applicata (FSRA)⁴⁰ (gestione stralcio)

Trattandosi di un Fondo misto, che interveniva con crediti agevolati e contributi alla spesa, in questa sede si forniscono elementi di conoscenza solo con riferimento ai progetti finanziati con la concessione di crediti agevolati, che giustifica il permanere della rotatività del Fondo stesso.

Il Fondo include la gestione residua del Fondo Ricerca Applicata (FRA).

Per quanto riguarda la gestione stralcio, relativa alle domande pervenute entro il 1999, affidata ancora al gruppo bancario Intesa SanPaolo S.p.A., complessivamente, dall'inizio dell'attività, sono stati deliberati progetti per un valore di circa 4,9 miliardi di euro ed erogati 4,5 miliardi, di cui circa 2,5 miliardi per finanziamenti a tasso agevolato, tutti destinati a sostenere progetti presentati autonomamente dalle imprese.

Nel 2009 sono stati erogati 3,6 milioni, mentre sono stati conclusi cinque progetti per un valore complessivo 3,5 milioni, di cui solo 700 mila euro per crediti agevolati, nessun progetto ha usufruito di solo credito.

2.8. Simest S.p.A. Società italiana per le imprese all'estero⁴¹

Con d.lgs. n. 143 del 1998⁴², a decorrere dal 1° gennaio 1999, è stata attribuita alla Simest S.p.A. – Società italiana per le imprese all'estero - la gestione di diversi interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che, in precedenza, era stata affidata al Mediocredito Centrale⁴³. L'attività riguarda la concessione di contributi per il pagamento degli interessi, a valere sul Fondo previsto dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973, e la concessione di finanziamenti a tasso agevolato a valere sul Fondo di rotazione ex art. 2, del DL n. 251 del 1981, poi convertito in legge n. 394 del 1981.

2.8.1. Fondo rotativo per la concessione di contributi agli interessi

La Simest S.p.A., gestisce alcuni interventi di sostegno finanziario alle esportazioni ed alla internazionalizzazione del sistema produttivo italiano che operano attraverso fondi di rotazione.

Dal Fondo istituito dall'art. 3 della legge n. 295 del 1973 sono tratte le risorse per la concessione di contributi sugli interessi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti, anche nella forma di locazione finanziaria, relativi a esportazioni di merci, prestazioni di servizi, nonché esecuzione di studi, progettazioni e lavori all'estero (d.lgs. n. 143 del 1998) e di contributi agli interessi agli operatori italiani a fronte di operazioni di finanziamento della loro quota, o di parte di essa, di capitale di rischio nelle società o imprese all'estero partecipate dalla Simest S.p.A. e aventi sede in Paesi non facenti parte dell'Unione Europea (art. 4, della legge n. 100 del 1990, e art. 14 della legge n. 317 del 1991).

⁴⁰ Legge n. 46 del 1982.

⁴¹ E' in discussione (Atto Camera n. 1441-ter-B, da Atto Senato n. 1195 trasmesso il 20 maggio 2009) un disegno di legge che prevede l'istituzione di fondi rotativi regionali con finalità di *venture capital*, gestiti da Simest S.p.A., a supporto dell'internazionalizzazione delle imprese.

⁴² D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143, che ha disposto misure di riordino e razionalizzazione degli strumenti di supporto pubblico alle imprese per le loro attività sull'estero. L'art. 25 del decreto aveva previsto, oltre al trasferimento dei fondi e delle disponibilità finanziarie, anche il passaggio alla Simest S.p.A. delle risorse e del personale impiegato per la gestione degli interventi trasferiti.

⁴³ Legge 21 marzo 2001, n. 84, recante "Disposizioni per la partecipazione italiana alla stabilizzazione, alla ricostruzione e allo sviluppo dei Paesi dell'area balcanica". Oltre al Fondo rotativo di cui all'art. 2 della legge n. 394 del 1981, l'attività riguarda anche la concessione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3 della legge n. 295 del 1973 per operazioni di credito all'esportazione (d.lgs. n. 143 del 1998, capo II – *ex lege* n. 227 del 1977) e per investimenti in imprese all'estero (legge n. 100 del 1990, art. 4 e legge n. 317 del 1991, art. 14). La gestione degli interventi è disciplinata da due convenzioni, stipulate il 16 ottobre 1998, relative al Fondo *ex lege* n. 295 del 1973 ed al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

Per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato per programmi di penetrazione commerciale, in Paesi diversi da quelli della Comunità Europea, attraverso la partecipazione a gare internazionali ed a studi di prefattibilità e fattibilità ed ai programmi di assistenza tecnica, fino all'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008⁴⁴, erano utilizzate le risorse del Fondo istituito dall'art. 2, del DL n. 251 del 1981⁴⁵.

Con riferimento a questi ultimi interventi, si osserva che l'art. 6 del DL n. 112 ha abrogato in parte l'art. 2 del DL 252 del 1981, ridefinendo le iniziative ammesse ai benefici di cui trattasi. Tale riforma risponde all'esigenza di rendere gli interventi di sostegno maggiormente flessibili e più rispondenti alle necessità del sistema imprenditoriale e dei mercati internazionali. In tale ambito, peraltro, è espressamente disposto che queste iniziative possano usufruire di agevolazioni finanziarie esclusivamente nei limiti ed alle condizioni previste dai regolamenti comunitari.

Dopo la riforma sono ammessi ai benefici la realizzazione di programmi aventi caratteristiche di investimento finalizzati alla diffusione di nuovi prodotti e servizi, o all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti; gli studi di prefattibilità e di fattibilità, collegati ad investimenti italiani all'estero ed i programmi di assistenza tecnica ad essi collegati; altri interventi prioritari definiti dal CIPE. Il legislatore, nell'indicare le iniziative finanziabili, ha inteso privilegiare quelle che negli anni hanno riscosso il maggiore interesse rimettendo al CIPE l'individuazione di altre eventuali tipologie di interventi.

La Simest, inoltre, svolge per conto di Finest le attività di istruttorie e di erogazione di contributi a valere sul Fondo di cui all'art. 3, della legge n. 295 del 1973, relative agli investimenti in imprese estere partecipate da Finest in Paesi dell'Europa centrale e orientale.

In base a due convenzioni stipulate tra Simest ed il Ministero del commercio estero (ora Ministero dello sviluppo economico), l'amministrazione dei Fondi è affidata ad un Comitato agevolazioni, istituito presso Simest. Nel 2009, il Comitato ha approvato 355 operazioni, per un importo di 4.823,5 milioni (384 per un importo di 6.137,5 milioni nel 2008 e 294 per un importo di 2.968,9 nel 2007), di cui 243 per un importo di 4.723,2 milioni a valere sul Fondo di cui alla legge n. 295 del 1973, e 112 per un importo di 100,3 milioni (98 per un importo di 83,4 milioni nel 2008) relative al Fondo *ex lege* n. 394 del 1981.

Il numero di operazioni accolte per credito agevolato all'esportazione ha subito una flessione rispetto al precedente esercizio, del 22,5 cento e del 24,5 per cento per l'importo.

** Fondo per la concessione di contributi per crediti all'esportazione (d.lgs 143/98, capo II, ex legge 227/77).*

Le risorse del Fondo sono destinate alla concessione di contributi a fronte di operazioni di finanziamento di crediti all'esportazione, riguardanti forniture di origine italiana di macchinari, impianti, studi, progettazioni e lavori e relativi servizi, interventi previsti dal d.lgs. n. 143 del 1998⁴⁶, per i crediti all'esportazione; alla concessione di contributi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero partecipate da Simest⁴⁷, in Paesi non appartenenti all'UE; alla concessione di contributi alle imprese localizzate nel Triveneto a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, in Paesi dell'Europa centrale e orientale, partecipate da Finest⁴⁸.

⁴⁴ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁴⁵ DL 28 maggio 1981, n. 251, convertito dalla legge 29 luglio 1981, n. 394.

⁴⁶ D.lgs. 31 marzo 1998, n. 143.

⁴⁷ Legge 24 aprile 1990, n. 100.

⁴⁸ Legge 9 gennaio 1991, n. 19.

Il Fondo⁴⁹ ha natura mista, in quanto accompagna la concessione di crediti all'esportazione alla concessione di contributi. Peraltro, con riferimento agli interventi previsti dalla legge n. 143 del 1998, la natura rotativa della gestione nasce dalle particolari modalità con cui opera. Al fine di stabilizzare i tassi di interesse nei crediti all'esportazione, agli acquirenti esteri di beni e servizi italiani sono concessi finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate (CIRR)*, stabilito dall'OCSE, a fronte di una raccolta delle banche finanziatrici a tasso variabile. Quando il primo è superiore al secondo, il Fondo, semestralmente e per tutta la durata dei finanziamenti, concede contributi agli interessi pari alla differenza tra il costo variabile della raccolta ed il tasso fisso CIRR. Quando il tasso fisso è superiore, incassa la differenza, destinando i differenziali per la concessione di ulteriori interventi. L'operatività, di conseguenza, è condizionata in modo determinante dall'andamento dei differenziali⁵⁰.

Come si può osservare, la mancanza di obbligatorietà della restituzione dei finanziamenti a carico dei beneficiari, i rientri condizionati esclusivamente da fattori esterni quali gli andamenti dei tassi sui mercati internazionali configurano un'ipotesi di Fondo rotativo più formale che sostanziale.

Di norma, questo programma è utilizzato per operazioni di rilevante importo (oltre i 10 milioni) e con una durata media che eccede i sette anni, per la fornitura di impianti, infrastrutture e mezzi di trasporto. Generalmente, queste operazioni hanno come presupposto l'intervento assicurativo della Sace.

La circostanza che questo intervento interessa un numero limitato di forniture di importo molto elevato, l'approvazione di una singola operazione influenza notevolmente il livello annuo di operatività del Fondo.

L'intervento ha come finalità la parificazione dei livelli di concorrenza tra i Paesi industriali e riguarda tutto ed esclusivamente il comparto dell'*export* di beni di investimento. Non sono, pertanto, previste selezioni di settori produttivi o di aree territoriali.

Il 2009 è stato caratterizzato da una crisi globale dell'economia reale, che ha inciso sul fatturato dei settori industriali che utilizzano i programmi di sostegno al credito all'esportazione. Ciò ha comportato, pur non raggiungendo i 5,9 miliardi del 2008, all'utilizzo delle operazioni di credito agevolato alle esportazioni con il ricorso ai finanziamenti a medio/lungo termine al tasso fisso *Commercial Interest Reference Rate (CIRR)* per un con un valore medio annuo dei volumi accolti di 4,4 miliardi (183 operazioni accolte). Prima della crisi, nel periodo 1999/2007, il valore medio annuo era di 2,9 miliardi.

Le disponibilità del Fondo *ex lege* n. 295 al 1° gennaio 2009 raggiungevano 1,6 miliardi, le finali 1,9 miliardi; a fronte di assegnazioni per legge di 369 milioni, le erogazioni complessive sono state pari a 172 milioni, di cui 148 per smobilizzazione tasso fisso, e 7 per operazioni tasso variabile (*ex lege* n. 143 del 1998), 17 per la concessione di contributi agli interessi alle imprese italiane a fronte di crediti ottenuti per il parziale finanziamento della loro quota di capitale di rischio in imprese all'estero, partecipate dalla Simest, in Paesi non appartenenti all'Unione Europea e per gli interventi a favore di imprese nel Triveneto (leggi n. 100 del 1990 e 19 del 1991); i rientri di capitale hanno raggiunto i 68,7 milioni. Per commissioni sono stati corrisposti a Simest S.p.A. 14,5 milioni.

⁴⁹ Alla base delle attività della Simest S.p.A. vi sono accordi internazionali che stabiliscono la parità di condizioni tra gli esportatori dei diversi Paesi OCSE che si avvalgono del sostegno pubblico, per assicurare una concorrenza internazionale basata esclusivamente sulla qualità ed il prezzo. Gli interventi sono regolati da due accordi internazionali: Accordo sui Sussidi e le Misure Compensative dell'OMC (ASCM – *Uruguay Round* del 1995), Accordo OCSE sui Crediti all'esportazione che beneficiano del sostegno pubblico, recepito nella normativa comunitaria.

⁵⁰ Attraverso il c.d. "intervento di stabilizzazione del tasso" la Simest corrisponde alla banca che ha finanziato il committente estero il differenziale tra il tasso variabile nella misura ritenuta congrua ed il tasso fisso CIRR, quando il tasso variabile è superiore al tasso fisso. In caso contrario, la banca corrisponde il differenziale alla Simest.

** Fondo di rotazione per la concessione di finanziamento a tasso agevolato ai sensi dell'art. 2, della legge n. 394 del 1981*

Prima dell'entrata in vigore del DL n. 112 del 2008⁵¹, il Fondo era destinato alla concessione di finanziamenti a tasso agevolato per interventi in Paesi non appartenenti alla UE⁵². Il DL n. 112 ha abrogato la legge n.394 del 1981, ad eccezione dell'art. 2, commi 1 e 4 e di altri articoli, non rilevanti ai fini della presente relazione. Sono state soppresse le norme istitutive dei finanziamenti per gare internazionali (art 3, della "304"), per gli studi di fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad esportazioni (art. 22, comma 5, del d.lgs. "143"), e sono stati previsti nuovi interventi: programmi aventi caratteristiche di investimento riconducibili ai precedenti programmi di penetrazione commerciale e gli studi di fattibilità, prefattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti, nonché altri interventi prioritari individuati e definiti dal CIPE. Pertanto, nel corso dell'anno di riferimento, le finalità dei finanziamenti hanno subito una modifica e si sono adattate alla nuova disciplina.

In particolare, il comma 2, dell'art. 6 del DL n. 112 prevede l'ammissione ai finanziamenti la realizzazione di programmi di investimento finalizzati al lancio ed alla diffusione di nuovi prodotti e servizi ovvero indirizzati all'acquisizione di nuovi mercati per prodotti e servizi già esistenti, attraverso l'apertura di strutture che, in prospettiva, devono assicurare la presenza stabile nei mercati di riferimento.

Possono essere finanziati anche gli studi di prefattibilità e fattibilità collegati ad investimenti italiani all'estero, nonché programmi di assistenza tecnica collegati ai suddetti investimenti; infine sono ammessi ai benefici anche altri interventi individuati dal CIPE.

Il 6 novembre 2009 il CIPE ha deliberato in merito all'attuazione degli interventi di cui al comma 2, dell'art. 6. Solo nel mese di marzo 2010 sono state pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale le relative delibere. Si è in attesa dell'emanazione delle circolari operative.

Anche nel 2009 uno degli elementi di criticità è stato dovuto alle difficoltà di reperimento delle necessarie garanzie ed al limitato contenuto agevolativo degli interventi.

Il Fondo viene rendicontato con un unico documento, dal quale risultano i dati complessivi afferenti anche ai sottoconti (interventi previsti dall'art. 2 della legge n. 394, dall'art. 3 della legge 304 del 1990 e dall'art. 22, comma 5 del d.lgs. n. 143 del 1998). Al 31 dicembre 2009 le disponibilità presso la Tesoreria Centrale dello Stato ed i conti correnti bancari ammontano a circa 531 milioni (519 in Tesoreria e circa 12 milioni in c/c bancari); i rientri per quote capitale ammontano a 52,3 milioni, i finanziamenti accreditati alle imprese a 23 milioni, di cui circa 20 per agevolazioni concesse ai sensi della legge n. 394, 3 milioni *ex d.lgs. n. 143*. Le commissioni corrisposte alla Simest S.p.A. per la gestione del Fondo per il saldo 2008 ed il 1° semestre 2009, sono state pari a 3,3 milioni,

Il settore del contenzioso presenta 155 procedimenti giudiziari in corso, di cui 105 per finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale, 8 per operazioni ai sensi della legge n. 304 (gare internazionali) e 46 per interventi che si riferiscono contemporaneamente alla legge n. 394 del 1981 ed al d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22.

⁵¹ DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133.

⁵² I finanziamenti a tasso agevolato venivano concessi a sostegno di imprese italiane: a) per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale in Paesi non appartenenti all'Unione Europea (legge n. 394 del 1981, art. 2); b) a fronte di spese per la partecipazione a gare internazionali in Paesi non appartenenti alla UE (legge n. 304 del 1990, art. 3); c) a sostegno di spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, nonché delle spese relative a studi di fattibilità e a programmi di assistenza tecnica collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero in Paesi non appartenenti alla UE (d.lgs. n. 143 del 1998, art. 22, comma 5).

A) Finanziamenti a tasso agevolato a favore di programmi di penetrazione commerciale⁵³.

I finanziamenti hanno un massimale di 2,065 milioni, che arrivano a 3,098 milioni se il richiedente è un consorzio, una società consortile o un raggruppamento di piccole e medie imprese. I finanziamenti possono coprire fino all'85 per cento delle spese preventivate per il programma ed hanno una durata massima di sette anni (due di preammortamento); sono concessi ad un tasso agevolato pari a 40 per cento del tasso di riferimento *export* vigente alla data di stipula del contratto di finanziamento. Nel 2009, il tasso di riferimento medio è stato del 3,075 per cento (5,14 nel 2008) e del 1,23 per cento il tasso agevolato medio (2,06 per cento nel 2008), invertendo l'andamento in crescita registrato negli anni precedenti.

Nel 2009 sono state accolte 92 domande per 95,3 milioni, con un incremento di circa il 30 per cento in termini di numero e di circa il 23 per cento in termini di importo, rispetto al precedente esercizio.

Il Nord America è l'area di preminente interesse, seguita dall'Asia. Rispetto alla ripartizione regionale delle imprese che hanno beneficiato dei finanziamenti, la Lombardia ha dimostrato il maggior interesse, seguita dalla Emilia Romagna, e dal Veneto. Si riduce leggermente il divario tra il Nord Italia ed il Centro: il Nord ha una quota pari al 71,7 per cento (74,6 nel 2008) ed il Centro sale dal 22,5 al 26 per cento, mentre il Sud riduce ulteriormente la sua quota dal 3 al 2 per cento.

La percentuale di piccole e medie imprese che usufruiscono delle agevolazioni, è ancora in flessione (72 per cento rispetto al 77 per cento nel 2008 ed all'84 per cento nel 2007).

B) Fondo di rotazione istituito per la concessione di finanziamenti a tasso agevolato alle imprese a fronte delle spese sostenute per la partecipazione a gare internazionali⁵⁴

Come già osservato, la legge n. 304 del 1990 è stata abrogata dal d.l. n. 112 del 2008 a decorrere dal 25 giugno 2008, data da cui non sono più state ammesse nuove domande. Sono riscontrati comunque rientri di capitale per circa 1 milione di euro.

C) Fondo per la concessione di finanziamenti agevolati per studi di prefattibilità e fattibilità e per i programmi di assistenza tecnica⁵⁵

Trattasi di finanziamenti agevolati concessi alle imprese per le spese relative a studi di prefattibilità e fattibilità connessi all'aggiudicazione di commesse, il cui corrispettivo è costituito in tutto o in parte dal diritto di gestire l'opera, ovvero per le spese relative a programmi di assistenza tecnica e studi di fattibilità collegati alle esportazioni ed agli investimenti italiani all'estero.

Il tasso di interesse che si applica è particolarmente agevolato (il 25 per cento del tasso di riferimento *export*, vigente al momento della stipula) e copre il 100 per cento delle spese indicate nel preventivo predisposto dalle imprese ed approvato dal Comitato. Nel 2008 il tasso medio è stato pari all'1,285 per cento (rispetto all'1,195 per cento del 2007 ed allo 0,975 per cento del 2006). Dopo l'entrata in vigore del DL n. 112 sono ammessi al finanziamento i soli studi di prefattibilità, fattibilità ed i programmi di assistenza tecnica collegati ad investimenti.

Nel 2009 sono state presentate 33 domande per studi di fattibilità e prefattibilità per circa 5,9 milioni.

Con riguardo alle aree geografiche, nell'anno in esame il Mediterraneo ed il Medio Oriente sono state le più interessate per numero di progetti approvati. Seguono l'Asia e l'Europa Centro Orientale e C.S.I. (Comunità di Stati Indipendenti).

⁵³ Articolo 2, legge 394/81, poi legge 133/08, articolo 6, comma 2, lettera a.

⁵⁴ Articolo 3, legge 304/90.

⁵⁵ Decreto legislativo n. 143 del 1998, art. 22, comma 5.

2.8.2. Fondo unico di *venture capital*

I Fondi di *venture capital*, istituiti nel 2003, sono operativi dal febbraio 2004, per l'acquisizione di quote di partecipazione in società estere, aggiuntive rispetto alla partecipazione in proprio della SIMEST S.p.A..

Nel 2007 ha cominciato ad operare il Fondo unico di *venture capital*, nel quale la legge finanziaria 2007⁵⁶ ha unificato tutti i preesistenti fondi regionali di *venture capital* al fine di garantire, in presenza di un progressivo esaurimento delle risorse finanziarie destinate a particolari aree geografiche, il sostegno alle attività di piccole e medie dimensioni e, nel contempo, di razionalizzare l'operatività dei diversi fondi anche alla luce dell'intervento dei fondi medesimi verso nuovi Paesi ed aree geografiche. Il 2008 ha rappresentato il definitivo avvio della operatività della gestione. Seppur l'unificazione ha consentito di affrontare il progressivo esaurimento delle disponibilità, per garantire, in attesa dei primi rientri contrattuali previsti in particolare nel 2010, l'attività del Fondo Unico, ne è stato progressivamente contenuto l'impegno.

Non si sono verificate modifiche sostanziali alle modalità di funzionamento, ad eccezione della rilevante riduzione del costo di intervento e l'ampliamento dell'area di riferimento con l'inclusione del Kosovo tra i Paesi beneficiari.

Dall'avvio della operatività del Fondo, il Comitato di Indirizzo e Rendicontazione ha deliberato impegni per 306,9 milioni (al lordo delle rinunce e delle cancellazioni, pari a 68,1 milioni).

Nel 2009 sono state deliberate 44 partecipazioni ad iniziative di investimento all'estero, 33 per nuovi progetti e 11 per aumenti di capitale sociale in programmi di ampliamento e/o sviluppo di società estere già partecipate. Le delibere hanno comportato un impegno complessivo sul Fondo pari a circa 45,5 milioni; investimenti da parte delle società estere di circa 355,6 milioni, con un'occupazione attesa di 5.977 addetti.

Rispetto al 2008 si è registrata un incremento del numero dei progetti del 19 per cento e degli importi complessivamente deliberati del 96 per cento.

Le disponibilità del Fondo al 31 dicembre 2009 sono pari a circa 70 milioni, a fronte di disponibilità iniziali di 87 milioni. Nel corso dell'anno i proventi da impieghi sono stati pari a circa 4,2 milioni, mentre in uscita i versamenti di quote di partecipazione hanno raggiunto 25,4 milioni e le commissioni di gestione a favore della SIMEST S.p.A. 5,4 milioni.

2.9. UNICREDIT S.p.A.

2.9.1. Fondo per l'attività di microcredito nell'area balcanica

In data 16 dicembre 2005 UniCredit S.p.A. ha ricevuto sul conto corrente infruttifero di Tesoreria Centrale le risorse, pari a 6.375.642,68, previste, ai sensi dell'art. 5, comma 3, della legge n. 84 del 2001⁵⁷, per il Fondo di rotazione indirizzato ad attività di microcredito nell'area balcanica. Il Fondo, destinato a finanziare iniziative imprenditoriali e di forme associative e cooperativistiche locali, ha cominciato ad operare nei primi mesi del 2007. I prestiti, che non superano mai i 100 mila euro, sono destinati a piccoli e piccolissimi imprenditori per il miglioramento delle loro capacità produttive.

In Bulgaria, UniCredit SpA opera in collaborazione con Bulbank, banca bulgara pilota del Fondo, con cui ha sottoscritto un accordo in data 26 gennaio 2007, a seguito del quale l'UniCredit ha trasferito a Bulbank 3,4 milioni di euro. Nel mese di dicembre 2007 sono stati erogati 299 finanziamenti per oltre 2,6 milioni, con un *trend* in crescita che, nel 2008, ha portato all'utilizzo dell'intera dotazione di 3,4 milioni nei primi mesi dell'anno. Nel mese di febbraio 2008 la controllata romena ha avviato le prime erogazioni, che al 31 dicembre hanno raggiunto l'importo di 1,1 milione; sono stati utilizzati anche i rientri del Fondo (835 mila euro), raggiungendo al 31 dicembre il valore complessivo di 3,7 milioni. Nel mese di dicembre 2008 è iniziata l'attività di erogazione anche in Bosnia.

⁵⁶ Art. 1, comma 932, della legge 296 del 2006, legge finanziaria 2007.

⁵⁷ Legge 21 marzo 2001, n. 84.

Complessivamente, dalla data di operatività del Fondo, sono stati erogati 615 finanziamenti, per un ammontare di 6,165 milioni.

Il Fondo trasferito alle regioni ha ancora una disponibilità di 5,5 milioni; nessuna regione ha avviato l'operatività.

2.10. Consap S.p.A.

2.10.1. Fondo rotativo per il credito ai giovani

Per la gestione, affidata alla CONSAP S.p.A., Concessionaria di Servizi Assicurativi Pubblici, era stato previsto uno stanziamento di 10 milioni annui per il triennio 2007/2009, utilizzando le risorse del Fondo per le politiche giovanili. I finanziamenti sono destinati a favorire l'accesso al credito di giovani di età compresa tra i 18 ed i 40 anni per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale, attraverso il rilascio di garanzie dirette alle banche e agli intermediari finanziari.

La CONSAP ha iniziato ad operare il 1° marzo 2008 e sino alla fine dell'anno, a fronte di 10 milioni di euro relativi allo stanziamento 2007, aveva accantonato per garanzie rilasciate circa 225 mila euro più circa 174 mila euro per spese di gestione e circa 35 mila euro per imposte. Al 31 dicembre 2008, l'avanzo di gestione ammontava a circa 9,4 milioni di euro.

L'Amministrazione, in considerazione del ridotto utilizzo dei finanziamenti, non ha trasferito alla Società di gestione gli stanziamenti del 2008, che sono rimasti allocati al capitolo 848 "Fondo per il credito ai giovani" del bilancio di previsione della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per evitare il formarsi di una giacenza ingiustificata in rapporto al fabbisogno.

Inoltre, a seguito dei tagli apportati dalla Finanziaria 2009 al Fondo per le politiche giovanili (ridotto da 130 a 79,8 milioni di euro) dal quale, come già detto, sono tratte le risorse per il Fondo di rotazione, lo stanziamento 2009 è stato azzerato.

Pertanto, al Fondo sono state trasferite le sole risorse a valere sull'esercizio 2007. Al 31 dicembre 2009 la disponibilità finale ammonta a circa 9,7 milioni.

Nel 2009 sono state concesse 557 garanzie, che portano il numero complessivo dall'inizio delle attività a 1.462, con un impegno di circa 383 mila euro a fronte di finanziamenti per 3,54 milioni concessi agli intermediari finanziari.

Anche in questo caso lo scarso ricorso al Fondo pone in evidenza la necessità che le gestioni siano oggetto di attenzione e di analisi, al fine di evitare l'immobilizzo o lo scarso utilizzo degli stanziamenti. L'analisi non può prescindere da un'attenta considerazione del rapporto costi/benefici, dove il non utilizzo di risorse pubbliche si presenta di per sé quale un onere a carico della gestione.

2.10.2. Fondo per il credito per i nuovi nati

Il DL n. 185 del 2008⁵⁸, all'art. 4, per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo rotativo, denominato Fondo di credito per i nuovi nati, con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche e agli intermediari finanziari, le risorse sono tratte dal Fondo per le politiche della famiglia. Il Fondo è integrato di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2009, per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare.

Con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie.

⁵⁸ DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni dall'art. 1, della legge 28 gennaio 2009, n. 2.

2.10.3. Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso

Il Fondo è stato istituito dall'art. 1 della legge n. 512 del 1999 e successivamente disciplinato dal d.P.R. n. 284 del 2001⁵⁹.

Ai sensi dell'art. 7 del richiamato d.P.R. n. 284, alla CONSAP è affidata la concessione del Fondo. Ad un Comitato, costituito ai sensi dell'art. 3, è affidato l'esame delle domande per il risarcimento dei danni, per la rifusione delle spese e degli onorari di costituzione e di difesa.

Il 2009 chiude con un avanzo di esercizio di 2,92 milioni: ciò in relazione ad entrate per 51,34 milioni ed uscite per 48,41 milioni. L'avanzo di esercizio riduce il passivo del patrimonio netto al 31 dicembre 2009 a 27,39 milioni.

Le entrate per contributi si riferiscono, per 7,97 milioni, al contributo statale annuale relativo al 2009 di cui all'art. 1, lett. a), legge n. 512/99 e, per 43 milioni al contributo straordinario per il 2009 di cui alla legge n. 186/2008.

Le uscite per erogazioni deliberate in favore delle vittime dei reati di tipo mafioso – pari a 47,76 milioni – hanno registrato, rispetto all'esercizio precedente, un incremento di 3,94 milioni pari al 9 per cento circa.

Nel corso del 2009 CONSAP ha provveduto a disporre n. 773 ordinativi di pagamento, per l'importo complessivo di 70,2 (€ 15,3 nel 2008); il sensibile incremento è dovuto alla circostanza che nel 2008 – a causa dell'incapienza del Fondo – erano state erogate quote di accesso molto ridotte.

Dall'inizio del rapporto concessorio e fino a tutto il 31 dicembre 2009, CONSAP ha disposto ordinativi di pagamento per l'importo complessivo di 185,4 milioni.

Per effetto della situazione di squilibrio strutturale tra le entrate e le uscite del Fondo, il competente Comitato di solidarietà ha confermato l'erogazione nell'arco di un triennio dei benefici deliberati nel 2009, stabilendo il primo accesso in quota pari al 40% del danno (solo le spese processuali vengono erogate al 100% nell'anno di deliberazione); ciò è stato possibile grazie all'incasso di un contributo straordinario di € 43 milioni determinato con decreto del Ministro dell'Interno sulla base dell'analisi del fabbisogno di liquidità dell'anno, eseguita dal Commissario con la collaborazione di CONSAP.

3. Fondi di rotazione sui quali si riferisce ai sensi dell'art. 24 della legge n. 559 del 1993.

3.1. Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare

3.1.1. Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie

Il Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie è stato istituito dall'art. 5 della legge n. 183 del 1987.

Per lo svolgimento della gestione finanziaria, il "Fondo" si avvale di due conti correnti infruttiferi, accesi presso la Tesoreria Centrale dello Stato, differenziati in base alla provenienza delle disponibilità (finanziamenti nazionale c/c n. 23209 e finanziamenti CEE c/c n. 23211).

I complessivi movimenti finanziari posti in essere dal Fondo di rotazione nel corso dell'anno 2009 portano alle seguenti risultanze:

(c/c n. 23209)		
Disponibilità al 1 gennaio 2009	Euro	12.760.306.325,06
Entrate dell'anno 2009	+ "	6.061.561.008,47
Uscite dell'anno 2009	+ "	3.237.360.359,14
Disponibilità al 31 dicembre 2009	Euro	15.584.506.974,39

⁵⁹ D.P.R. 28 maggio 2001, n. 284.

(c/c n. 23211)		
Disponibilità al 1 gennaio 2009	Euro	1.360.260.491,64
Entrate dell'anno 2009	+ "	3.120.410.189,79
Uscite dell'anno 2009	+ "	3.239.046.634,60
Disponibilità al 31 dicembre 2009	Euro	1.241.624.046,83

Il "Fondo per l'attuazione delle politiche comunitarie: finanziamenti nazionali" (c/c n. 23209) è alimentato dalle disponibilità residue di cui alla legge n. 863 del 1977 (legge non più operante), dai contributi e sovvenzioni erogati dall'Unione Europea a favore dell'Italia, dalle somme individuate nella legge finanziaria, dalle somme determinate con legge di bilancio e dai recuperi vari e restituzioni. Complessivamente, nel 2009 nel Fondo sono affluiti circa 6 miliardi; le erogazioni sono state pari a circa 3,2 miliardi.

Come già osservato, l'art. 74 della legge n. 142 del 1992 (legge comunitaria 1991) ha previsto che il Fondo si avvalga, oltre che del c/c di tesoreria dedicato ai finanziamenti di fonte nazionale, di altro c/c infruttifero, dedicato all'attivazione dei finanziamenti di provenienza comunitaria. Affluiscono nel conto corrente anzidetto le somme versate dalle istituzioni comunitarie a favore dell'Italia, le restituzioni e rimborsi delle somme non utilizzate dagli assegnatari e altre voci di bilancio della Comunità. Con riferimento alle diverse tipologie di entrata sopra citate, nel conto 23211 sono stati introitati, nel corso dell'anno 2009, 3,1 miliardi.

Complessivamente, i due conti correnti di tesoreria, nel 2009, hanno incassato 9,1 miliardi; pagato 6,47 miliardi, con un risultato di cassa positivo di 2,7 miliardi. Il fondo di cassa ad inizio esercizio era di 14,1 miliardi; il 31 dicembre 2009 di 16,8 miliardi.

3.2. Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali

3.2.1. Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura

Nel 2009 le somme concesse in anticipazione alle banche convenzionate hanno consentito, dall'inizio di applicazione della legge n. 949/52, l'erogazione di n. 1.138.429 prestiti e mutui agevolati per complessivi € 2.489.145.946,44.

Sono stati concessi n. 13 prestiti destinati all'acquisto di macchine per un importo di € 354.479,51.

Si precisa infine che l'attività del Fondo, più volte prorogata, da ultimo al 31 dicembre 2008, ai sensi dell'art. 26 comma 2 del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31, non è stata ulteriormente prorogata e pertanto, per il Fondo in parola, rimane l'attività residuale di controllo contabile dei rientri delle rate dei prestiti ancora in ammortamento.

In merito a tale scadenza, con circolare ministeriale n. 15620 del 16 ottobre 2009 è stato precisato che ai fini del rilascio dei nulla osta regionali potevano essere prese in considerazione solo le istanze presentate entro e non oltre il 31 dicembre 2008, per le quali le banche dovevano adottare le relative delibere entro il 31 novembre 2009.

Il Ministero dell'economia e delle finanze poteva erogare le anticipazioni come sopra deliberate entro il termine del 31 dicembre 2009.

Nel contempo, con la stessa circolare sono state date disposizioni alle banche per il versamento al capo X capitolo 3585, di tutte le eventuali somme rimaste inutilizzate ed ancora presenti nella loro contabilità.

Infine, in applicazione del comma 2 art. 8 *octies* del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009 n. 33 concernente "misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi" con circolare ministeriale n. 5187 del 10 marzo 2010, sono stati trasmessi al Ministero dell'economia e delle finanze due ordini di prelevamento per complessivi euro 51,5 milioni.

La predetta norma, infatti, ha previsto il versamento al bilancio dello Stato dell'importo di 51,5 milioni di euro, da prelevarsi, per 10 milioni di euro, dalle residue disponibilità del "Fondo per lo sviluppo della meccanizzazione in agricoltura e per 41,5 milioni di euro, pari al 51 per

cento delle giacenze presenti alla data del 10 marzo 2009, dai conti infruttiferi intestati agli Istituti di credito operanti con il medesimo Fondo.

3.2.2. Fondo centrale per il credito peschereccio

Il Fondo, dapprima costituito presso l'ex Ministero della marina mercantile è stato poi trasferito per competenza al Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali con la legge n. 41 del 1982.

Successivamente all'abrogazione di tale legge e all'istituzione del fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, le attività finalizzate agli aiuti nel settore della pesca possono continuare attraverso gli ordinari strumenti di bilancio.

Pertanto, come già evidenziato nella relazione annuale 2008, sembra configurarsi una gestione "stralcio" la cui attività deve essere limitata all'erogazione delle somme residue cui hanno diritto i beneficiari delle agevolazioni già perfezionate prima del cambio di destinazione delle risorse finanziarie giacenti. Ciò nonostante il Fondo ha continuato a ricevere stanziamenti ancora negli anni 2006 (272 milioni di euro), 2007 (195,5 milioni di euro), 2008 (23,2 mila euro) e 2009 (21,9 mila euro).

Nell'anno finanziario 2009 si sono verificate entrate per 1.582.999,75 ed uscite per € 619.748,28 relativi a n. 2 versamenti per "spese ricapitalizzazione annuale dei consorzi di garanzia collettiva fidi".

Pertanto la consistenza iniziale dell'anno 2009 di 8.015.427,38 è variata al 31 dicembre dello stesso anno a € 8.978.678,85.

Per l'anno 2009 non è stato erogato nessun mutuo.

3.2.3. Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice

Il Fondo di rotazione per la proprietà diretto-coltivatrice è stato soppresso dall'art. 110 del d.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

Il Fondo, reso infruttifero dal Ministero dell'economia e delle finanze a decorrere dal 1982, ha funzione residuale, costituito esclusivamente da somme dovute all'Erario dalle banche convenzionate per rate di ammortamento e relativi interessi di mutui già concessi e per somme versate a seguito di estinzioni anticipate di mutui.

Nell'anno 2009, sono stati versati complessivi 1.847.327,85 di cui 1.771.639,28 per rate di ammortamento e relativi interessi, al netto di compensi, e 75.688,57 per rimborsi effettuati dagli Istituti per estinzioni anticipate. Tali somme sono state versate direttamente al capitolo 3347 del capo X (Ministero dell'economia e delle finanze) del bilancio dello Stato.

3.3. Ministero del lavoro della salute e delle politiche sociali

3.3.1 Fondo di rotazione per la formazione professionale e per l'accesso al fondo sociale europeo

Il Fondo di rotazione è stato istituito dall'art. 25 della legge n. 845 del 1978 per favorire l'accesso al Fondo Sociale Europeo (FSE) ed al Fondo Regionale Europeo dei progetti di formazione finalizzati a specifiche occasioni di impiego. L'art. 9 del DL n. 148 del 1993, ha disposto il versamento nel "Fondo" di tutte le risorse destinate al finanziamento della formazione professionale.

Il comma 72, dell'art. 1 della legge n. 549 del 1995, ha trasferito, dal 1° gennaio 1996, quota parte delle entrate del "Fondo", che derivano da versamenti da parte dell'Inps, al Fondo di rotazione per le politiche comunitarie per essere utilizzate per il cofinanziamento del Fondo Sociale Europeo.

Con dPCM del 16 gennaio 2002 al Fondo in esame sono state riconosciute le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione, limitatamente alla gestione degli interventi finanziati con fondi Inps, nonché di quelli finanziati dalla UE e/o dalle Regioni.

L'esercizio 2009 ha avuto come riferimento principale la Direttiva del Ministro del 22 gennaio 2009 "Programmazione ed utilizzo delle risorse finanziarie".

La gestione dell'esercizio 2009 è stata quindi condotta sulla base dei principi e priorità esplicitate dalla Direttiva (concentrazione, selettività degli interventi, integrazione delle risorse, finalità di promozione dell'occupazione e trasparenza delle procedure).

Il bilancio consuntivo evidenzia entrate effettive per 169.988.136,61 ed uscite pari a 417.495.839,41, con un disavanzo di cassa pari ad 247.507.702,80.

Il bilancio registra residui attivi pari ad 12.577.717,00 e una massa di residui passivi pari ad 1.122.994.211,48 sia per la gestione originaria che per quelle confluite nella stessa (ex Fondo mobilità manodopera ed ex Fondo progetti speciali).

I pagamenti effettuati sono pari a 68.208.874,09 in conto competenza e pari a 349.286.965,32 in conto residui.

L'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2009 risulta essere 473.336.714,81.

3.4. Ministero dello sviluppo economico

3.4.1. Fondo per l'innovazione tecnologica limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni - Aree depresse e programmazione negoziata

Gli interventi previsti dalla legge n. 488 del 1992⁶⁰ gravano su un fondo rotativo misto, mantenuto in bilancio limitatamente agli interventi cofinanziati dalla UE e dalle Regioni (conto di contabilità speciale 1726 – capitolo 7420, articoli 26, 28 e 29). Nel 2009 non sono stati attivati nuovi bandi e l'attività di gestione ha riguardato solo le iniziative già oggetto di decreti di concessione provvisoria di agevolazioni. Nel settore dell'industria, del turismo e del commercio, le erogazioni hanno interessato 1.185 imprese.

Il DL n. 81 del 2007⁶¹, all'art. 8-bis ha previsto una semplificazione delle procedure e la modifica dei criteri e modalità per la concessione delle agevolazioni ai sensi della legge n. 488 del 1992. Peraltro, il decreto che ha ridisciplinato il ruolo degli istituti di credito concessionari ed ha sostituito il decreto di concessione definitiva con l'atto di liquidazione a saldo e conguaglio è stato emanato solo il 3 dicembre 2008, a più di un anno di distanza dalla legge che aveva previsto interventi di semplificazione.

Le entrate complessive dell'esercizio ammontano a circa 954⁶² milioni (130 nel 2008), di cui 58 milioni da cofinanziamento UE (111 nel 2008) e 699 da fondi regionali, sulla base delle convenzioni stipulate con l'Amministrazione. Le uscite sono state pari a circa 1.252 milioni di cui 384 per erogazioni.

3.4.2. Fondo per l'innovazione tecnologica

Il Fondo è stato costituito dall'art. 14 della legge n. 46 del 1982 (contabilità speciale n. 1201 e 3103), per la copertura degli oneri relativi a diversi interventi di sostegno. Trattasi di un fondo misto, che prevede la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, senza l'intermediazione di istituti di credito, parzialmente convertibili in contributi a fondo perduto.

La quota non rotativa doveva rientrare in bilancio, in attuazione del comma 8 dell'art. 93 della legge n. 289 del 2002, non possedendo le caratteristiche proprie dei fondi di rotazione. Sono state mantenute fuori bilancio le gestioni con caratteristiche di fondi rotativi, che prevedono interventi per le aree depresse, limitatamente alle agevolazioni cofinanziate dalla UE caratteristiche di Fondi rotativi.

La legge n. 46 del 1982 ha previsto la concessione di finanziamenti a tasso agevolato in favore di imprese che attuano programmi destinati ad introdurre rilevanti avanzamenti tecnologici, finalizzati alla realizzazione di nuovi prodotti e processi produttivi, ovvero al miglioramento di quelli esistenti. Considerata la natura degli interventi agevolativi, è mantenuta in bilancio solo la gestione che prevede rimborsi per i mutui (circa l'80 per cento) (contabilità speciale 1201 – capitolo 7420, articolo 18 e 3103 – capitolo 7420).

⁶⁰ Legge 19 dicembre 1992, n. 488.

⁶¹ DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito con modificazioni dalla legge 2 agosto 2007, n. 127.

⁶² Di cui 58 milioni da cofinanziamento UE e 699 da fondi regionali.

Dalla relazione inviata dall'Amministrazione risulta che in merito al prestito Alitalia di 300 milioni di euro anticipati ai sensi del decreto legge 23 aprile 2008, n. 80 convertito con legge 23 giugno 2008 n. 111 art. 1, comma 1, con nota prot. n. 0000690 del 2 marzo 2010 è stato richiesto il versamento alla contabilità speciale 1201.

Al 1° gennaio 2009 le disponibilità iniziali della contabilità 1201 ammontavano a circa 535,5 milioni di euro; le entrate nell'anno sono state pari a 61,2 milioni di euro, le uscite a 156,6, di cui 143,5 milioni di euro per erogazioni di capitale e 13 milioni di euro per altre uscite. Le disponibilità finali sono pari a 440,2 milioni di euro.

Nella contabilità speciale 3103 relativa ai Fondi FIT-PIA (Fondo Innovazione Tecnologica – Pacchetto Integrato Agevolazioni) le disponibilità iniziali erano pari a circa 203,6 milioni di euro, le entrate nell'anno sono state pari a 173 milioni di euro, le uscite a 86,8 milioni di euro, di cui 37,1 milioni di euro per erogazioni di capitale e 49,7 milioni di euro per altre uscite. Le erogazioni relative a bandi tematici sono state pari a circa 1,5 milioni di euro. Le disponibilità finali sono pari a 289,7 milioni di euro.

Complessivamente, il Fondo, con tutte e due le contabilità di cui sopra, al 31 dicembre 2009 ha una disponibilità di circa 729,9 milioni di euro.

3.5. Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca

3.5.1 Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR)

Con decorrenza gennaio 2000 include la gestione residua del Fondo Speciale Ricerca Applicata

Nel 2009, nono anno di funzionamento del Fondo Agevolazioni alla Ricerca istituito dall'art. 5 del d.lgs. 27 luglio 1999 n. 297 e successive modificazioni, è proseguito il miglioramento/adeguamento delle procedure sia dal punto di vista informatico che gestionale. E' anche proseguita la notevole attività legata al recupero dei crediti accertati, nella maggior parte dei casi, a seguito della revoca dei finanziamenti conseguenti l'avvio di procedure di liquidazione volontaria o giudiziale delle imprese beneficiarie.

La situazione del recupero crediti sta assumendo, anche dal punto di vista gestionale, particolare rilevanza in conseguenza dell'attuale situazione di crisi.

Le situazioni di morosità da una a tre scadenze semestrali dei crediti agevolati erogati evidenziano una percentuale annuale di aumento del 13 per cento, rispetto al 9 per cento dell'anno precedente.

Le procedure avviate, comprese quelle concluse, per il recupero dei crediti accertati a seguito di provvedimenti di revoca dei finanziamenti evidenziano anch'esse un incremento del 13 per cento rispetto al 12 per cento del 2008.

Le procedure positivamente concluse al 31 dicembre 2009 sono il 6 per cento di quelle avviate, con il recupero dell'84 per cento del relativo importo richiesto (comprensivo di interessi di mora).

Tali procedure sono state gestite direttamente dall'ufficio che anche per il 2009, come testimoniato anche dall'aumento rispetto al 2008 della percentuale di recupero, è riuscito a ricavare il massimo dalle transazioni con i liquidatori.

Nell'anno in esame, le disponibilità di cassa del conto, al netto dei flussi dei fondi comunitari, hanno reso necessario il trasferimento di fondi dal competente capitolo 7308 "Fondo Rotativo Imprese" dello stato di previsione della spesa del Ministero, destinato ad alimentare il fondo stesso, per un importo complessivo di 139.860.000,00.

In totale, nel corso dell'anno, sono stati incassati 463.531.431,22 e sono stati effettuati pagamenti per 437.320.063,54.

Notevole rilevanza hanno assunto le poste relative ai trasferimenti dei fondi comunitari e nazionali afferenti il Programma Operativo Ricerca e Competitività 2007/2013 (PON).

Con riferimento a tale periodo di programmazione è infatti prevista la completa gestione finanziaria sulla contabilità speciale 3001 della quota "Ricerca" afferente tale programma,

realizzato insieme al Ministero dello sviluppo economico che gestisce la quota “Competitività” così come previsto nel Programma operativo.

Nel corso dell'anno risultano infatti incassati dall'IGRUE 40.408.710,12 afferenti il FESR ed 121.226.130,79 di cofinanziamento quota nazionale del Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie.

Anche quest'anno risultano eseguiti, direttamente dalla Banca d'Italia, pagamenti sul conto a seguito di atti di assegnazione di pignoramenti presso terzi, attivati da soggetti che, a vario titolo, vantavano crediti nei confronti del Ministero.

Tali pagamenti sono stati inseriti nelle partite di giro in attesa del rimborso degli stessi dall'apposito fondo per le spese di lite.