ATTI PARLAMENTARI

XVI LEGISLATURA

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. XIV
n. 1

RELAZIONE

DELLA CORTE DEI CONTI SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

(Per l'esercizio finanziario 2007)

Trasmessa alla Presidenza il 26 giugno 2008

VOLUME III

TIPOGRAFIA DEL SENATO

PAGINA BIANCA

INDICE

NOTA METODOLOGICA ..... *Pag.* 9

LE POLITICHE PUBBLICHE DEL SETTORE ISTITUZIONALE ..... » 15

Gli affari esteri: l'Italia e in Europa e nel mondo ..... » 17

1. *Considerazioni generali* ..... » 17
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 22
3. *La missione 4 «l'Italia in Europa e nel mondo»* ... » 28
4. *Considerazioni conclusive* ..... » 42

La Giustizia ..... » 45

1. *Considerazioni generali* ..... » 45
2. *Provvedimenti normativi rilevanti* ..... » 47
3. *Analisi finanziaria* ..... » 48
4. *Principali problematiche* ..... » 51
5. *Spese di giustizia e debiti pregressi* ..... » 57
6. *Amministrazione penitenziaria* ..... » 64
7. *Considerazioni conclusive* ..... » 66

La Difesa ..... » 67

1. *La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico* ..... » 67
2. *La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi* ..... » 72
3. *Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche* .. » 85
4. *L'internazionalizzazione dei servizi* – insourcing ... » 93
5. *Alienazione e dismissione degli immobili militari* .. » 95
6. *Programma «Missioni militari di pace»* ..... » 96
7. *La «*Governance*» del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa* ..... » 99
8. *Considerazioni conclusive* ..... » 100

L'Ordine pubblico e la sicurezza, il soccorso civile e l'immigrazione ..... » 103

1. *Considerazioni generali* ..... » 103
2. *Andamenti generali di bilancio* ..... » 107
3. *Ordine pubblico e sicurezza* ..... » 115
4. *Soccorso civile* ..... » 123
5. *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* ... » 132

LE POLITICHE PUBBLICHE DEL SETTORE DELLO SVILUPPO ECONOMICO *Pag.* 141

L'Agricoltura, le politiche agroalimentari e la pesca .... » 143

1. *Considerazioni generali* ..... » 143
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 144
3. *Il ruolo degli Enti strumentali nell'attuazione della politica agricola* ..... » 156
4. *Missione e programmi* ..... » 160
5. *Considerazioni conclusive* ..... » 164

Lo sviluppo del sistema produttivo: competitività e sviluppo ..... » 166

1. *Considerazioni generali* ..... » 166
2. *Contesto normativo e programmatico: gli obiettivi di carattere generale* ..... » 169
3. *Missioni e programmi* ..... » 171
4. *Considerazioni conclusive* ..... » 185

Il Turismo ..... » 187

1. *Considerazioni generali* ..... » 187
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 188
3. *La politica del turismo in Italia: obiettivi e risorse* . » 193
4. *La missione turismo – programmi e attività* ..... » 200
5. *Considerazioni conclusive* ..... » 203

Lo Sviluppo e il riequilibrio territoriale ..... » 206

1. *Introduzione: contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale* ..... » 206
2. *Le problematiche relative alla organizzazione ed alla gestione del personale* ..... » 209
3. *Il Quadro finanziario contabile* ..... » 211
4. *La programmazione delle attività e i più significativi risultati della gestione 2007* ..... » 218

La Ricerca e l'innovazione ..... » 223

1. *Considerazioni generali* ..... » 223
2. *Il contesto normativo e programmatico* ..... » 224
3. *Le risorse finanziarie* ..... » 227
4. *Aspetti comuni alla missione ricerca e sviluppo* ... » 230
5. *Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e programmi* ..... » 234

LE POLITICHE PUBBLICHE DEL SETTORE DEL WELFARE ..... » 281

La tutela della salute ..... » 283

Considerazioni generali ..... » 283

1. *La spesa sanitaria nei documenti di programmazione* *Pag.* 285
2. *La traduzione normativa degli obiettivi programmatici* ..... » 290
3. *I risultati* ..... » 294
4. *La prospettive più recenti* ..... » 337

Appendice 1 – Dati tendenziali e programmatici dei Piani di rientro ..... » 340

Appendice 2 – Schede di sintesi sugli esiti della verifica annuale dei Piani di rientro ..... » 346

Appendice 3 – le aree di attività del Siveas - Un approfondimento ..... » 365

La Previdenza e il Lavoro ..... » 377

1. *La programmazione e le analisi del controllo strategico* ..... » 378
2. *La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi* ..... » 387

La Previdenza ..... » 392

1. *Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria* .... » 392
2. *Lo stato evolutivo della Previdenza complementare* . » 407
3. *Considerazioni conclusive* ..... » 417

Il Lavoro ..... » 419

1. *I programmi* ..... » 419
2. *Analisi delle intersezioni organizzative: l'avvalimento e le problematiche connesse* ..... » 435
3. *Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche* .. » 437
4. *La* governance *sulle «Agenzie tecniche», in particolare su «Italia Lavoro S.p.A.»* ..... » 440
5. *Considerazioni conclusive* ..... » 442

La Solidarietà sociale, la famiglia e i giovani ..... » 445

1. *Considerazioni generali* ..... » 445
2. *La missione «diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia»* ..... » 449
3. *Interventi volti a sviluppare nuove politiche abitative a favore delle fasce deboli ed emarginate e in particolare lo stato di attuazione del piano triennale per l'edilizia abitativa* ..... » 472
4. *Utilizzo delle risorse comunitarie* ..... » 474
5. *La missione «giovani e sport»* ..... » 476

L'Istruzione scolastica ..... » 487

1. *Considerazioni generali* ..... » 487

2. *Il contesto normativo e programmatico e le principali criticità* ..... *Pag.* 489
3. *Analisi finanziaria del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e programmi* ..... » 493
4. *Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici* ..... » 511
5. *Attuazione degli impegni europei: la politica regionale per l'istruzione* ..... » 534
6. *Disegno complessivo del sistema istruzione e problemi aperti* ..... » 538

L'Istruzione universitaria ..... » 543

1. *Considerazioni generali* ..... » 543
2. *Il contesto normativo e programmatico* ..... » 545
3. *Analisi finanziaria del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e programmi* ..... » 551
4. *Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie* ..... » 553
5. *Considerazioni conclusive* ..... » 585

LE POLITICHE PUBBLICHE DEL SETTORE DELLE INFRASTRUTTURE .. » 587

La tutela dell'ambiente e del territorio ..... » 589

1. *Considerazioni generali* ..... » 589
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 590
3. *Missioni e programmi* ..... » 602

Le Infrastrutture pubbliche e i trasporti ..... » 627

Le infrastrutture ..... » 629

1. *Considerazioni generali* ..... » 629
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 632
3. *Missioni e programmi* ..... » 644
4. *Considerazioni conclusive* ..... » 667

Tavole ed allegati ..... » 669

I Trasporti ..... » 685

1. *Considerazioni generali* ..... » 685
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 689
3. *Missioni e programmi: la missione 13 «Diritto alla mobilità»* ..... » 700
4. *Considerazioni conclusive* ..... » 710

L'Energia ..... » 713

1. *Considerazioni generali* ..... » 713
2. *Missioni e programmi* ..... » 715
3. *Considerazioni conclusive* ..... » 725

I Beni e le attività culturali ..... *Pag.* 727

1. *Considerazioni generali* ..... » 727
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 728
3. *Missione e programmi* ..... » 735

Le Comunicazioni ..... » 765

1. *Considerazioni generali* ..... » 765
2. *Contesto normativo e programmatico* ..... » 766
3. *Missione e programmi* ..... » 773
4. *Ispettorati territoriali* ..... » 782
5. *Considerazioni conclusive* ..... » 782

PAGINA BIANCA

Nota metodologica

Nella premessa alla relazione la Corte ha precisato le ragioni per le quali, con riguardo al rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2007, ha ritenuto di analizzare – ai fini degli incombenti commessile dall'art. 41 del T.U. n. 1214 del 1934 – non solo i conti consuntivi delle Amministrazioni centrali dello Stato, verificati in forma sintetica nella prima parte della relazione stessa, ma anche le missioni e i programmi, oggetto della manovra di bilancio approvata dal Parlamento per l'esercizio 2008, ai quali è dedicata la seconda parte della relazione.

La nuova metodologia comprende anche il tentativo di accorpamento delle missioni e programmi, riferita al bilancio dello Stato, in politiche pubbliche di settore, che talora traggono spunto o sono supportate da iniziative comunitarie e si concludono il più delle volte in ambito regionale e locale con l'attiva partecipazione delle Autonomie territoriali. E' questo certamente il caso della politica agricola, ma riguarda anche le politiche ambientali, delle infrastrutture e trasporti ed altre ancora.

Per vero la riclassificazione del bilancio dello Stato, come sopra introdotta, avrebbe dovuto riguardare l'esercizio finanziario 2008, e quindi la nuova disciplina avrebbe dovuto trovare applicazione solo con riguardo al rendiconto 2008, che sarà oggetto di esame nel corso dell'anno 2009.

La Corte peraltro, previe intese con il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ha ravvisato utile anticipare a quest'anno l'esame del rendiconto 2007 anche secondo la nuova tipologia, operando una sorta di "ribaltamento"dei capitoli del bilancio 2008 su detto ultimo rendiconto.

La soluzione adottata è stata determinata, innanzitutto, dalla limitata significatività di un'analisi condotta con riguardo ad una struttura governativa che, nonostante negli ultimi anni abbia cambiato spesso conformazione, non è ancora rappresentativa di un compiuto sistema di politiche pubbliche suddivise per settori funzionali omogenei e organici. E' fuor di dubbio infatti che politiche pubbliche concettualmente unitarie sono state ripartite fra Ministeri diversi, rendendone difficile un apprezzamento coordinato in una indagine rapportata alle Amministrazioni di volta in volta esistenti. E' questo certamente il caso della politica delle infrastrutture e trasporti, suddivisa fra i Ministeri delle infrastrutture e dei trasporti, della politica dell'istruzione suddivisa fra i Ministeri dell'istruzione e dell'università, della politica dello sviluppo economico, suddivisa fra i Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale, e gli esempi potrebbero continuare.

Per contro esistono Ministeri le cui competenze non esauriscono un'intera politica, quando questa si presenti con caratteri di trasversalità. E' questo il caso della politica ambientale, nella quale è direttamente o indirettamente coinvolta la maggior parte delle Amministrazioni pubbliche, della politica dell'innovazione e della ricerca, alla quale partecipano circa 13 Amministrazioni dello Stato con conseguenti problemi di coordinamento, della politica dell'ordine pubblico e della sicurezza, che vede interessata la Presidenza del Consiglio dei Ministri con il Dipartimento della protezione civile, il Ministero dell'interno con la Polizia di Stato ed i Vigili del fuoco, il Ministero della Difesa, soprattutto con l'Arma dei Carabinieri, il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali principalmente con il Corpo forestale dello Stato, ed altre ancora.

Peraltro la scelta come sopra operata, di procedere all'esame del rendiconto per missioni e programmi, è stata orientata anche dall'esigenza di apprezzare il nuovo sistema di classificazione del bilancio in via sperimentale, per porre le premesse per quando il sistema stesso andrà a pieno regime, per verificarne pregi e limiti e per porre i presupposti per raffronti fra i risultati conseguiti nei diversi esercizi, posto che una politica pubblica anche di settore non si esaurisce quasi mai in un solo esercizio finanziario e postula di norma una valutazione articolata su di un più lungo arco temporale.

Il detto ambizioso programma non ha potuto essere avviato quest'anno che in via sperimentale e in alcuni casi a campione, posto che presuppone per un suo compiuto svolgimento una attività istruttoria e di approfondimento che non è stato possibile esaurire nell'esercizio in corso, nel quale del resto era previsto che il rendiconto fosse strutturato – come in effetti è stato strutturato in via prioritaria – per conti consuntivi dei singoli Ministeri.

Se quindi l'intento è quello di addivenire a regime ad un sistema che consenta un legame diretto tra "risorse stanziate" e "azioni perseguite", l'iniziativa – che postula una migliore sistematizzazione della materia – non può che procedere per successive tappe di avvicinamento.

Così, nella fase iniziale, non si è potuto procedere all'esame di tutte le 34 missioni e quindi dei 168 programmi di spesa, oltretutto non sempre chiaramente circoscritti ed individuati con criteri e metodologie da sottoporre a progressivo affinamento, che tenga anche conto da un lato della classificazione funzionale europea COFOG e dall'altro di una migliore e più concreta finalizzazione delle spese gestite.

Si è provveduto pertanto ad una selezione che, specie con riguardo ai programmi, ha tenuto conto di quelli più significativi, di più immediato impatto

nella spesa pubblica e di migliore evidenziazione delle azioni perseguite ed esplicitazione dei risultati raggiunti.

Non per tutti i programmi sono stati raggiunti gli obiettivi, o perché ancora nella fase di avvio, di cui si è dato atto, o perché alla ricerca di una più idonea strumentazione, sulla quale sono state espresse valutazioni, o perché tuttora in attesa dei risultati di cui sono state poste le premesse e che saranno apprezzati nei successivi esercizi.

Proprio per la diversa connotazione di molti dei programmi considerati non sempre è stato poi possibile assicurare omogeneità di trattazione, essendo risultato necessario, in alcuni casi, procedere all'esame programma per programma ed, in altri, alla loro valutazione in forma aggregata per materia.

Ciò anche in considerazione della diversa conformazione dei programmi che se, di norma – a differenza delle missioni – attengono a singole Amministrazioni, in alcuni casi si presentano trasversali e quindi di interesse di più dicasteri.

Per contro non è escluso che qualche trattazione, specie se riferita a missione aggregata nella competenza di un'unica amministrazione, abbia risentito dell'impostazione tradizionale della materia.

Si è già detto che le missioni e i programmi, frutto della riclassificazione del bilancio dello Stato, sono stati aggregati in politiche pubbliche di settore che talora comportano il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali. Tale fenomeno è certamente destinato ad espandersi quando avrà avuto compiuta attuazione il sistema tendenzialmente federalistico cui è improntata la legge costituzionale n. 3 del 2001.

Allorché le politiche pubbliche di settore esaminate implicano apporti finanziari di soggetti diversi dallo Stato che non figurano o non transitano per il bilancio di quest'ultimo, quali possono essere quelli della Comunità europea e

delle Autonomie territoriali, nella trattazione delle politiche stesse viene dato separato conto delle risorse afferenti al bilancio dello Stato e di quelle di diversa provenienza.

In questi casi, come in quelli di programmi che attengono a più Amministrazioni dello Stato, i dati globali riferiti alla politica considerata non trovano ovviamente riscontro e non sono raffrontabili con quelli contenuti nella verifica condotta nel primo volume con riguardo ai conti consuntivi dei Ministeri interessati.

Non trova spazio, in questa sede, un'analisi della missione 29 "politiche economico-finanziarie e di bilancio", alla quale sostanzialmente si riferisce gran parte delle considerazioni sviluppate nel primo volume della presente relazione.

Alla luce poi della giurisprudenza del giudice delle leggi, che ha affermato la piena autonomia degli Enti territoriali nella gestione delle risorse finanziarie loro trasferite dallo Stato per il perseguimento dei fini e per lo svolgimento dei servizi di rispettiva competenza, non sempre si è potuto dar conto dell'impiego effettuato delle risorse stesse e della loro pertinente destinazione ai fini voluti, ma solo nei casi in cui, attraverso convenzioni, è stato possibile dar vita ad un appropriato monitoraggio ad iniziativa delle Amministrazioni erogatrici.

L'intrapreso sistema, finalizzato ad un esame del rendiconto dello Stato per missioni e programmi accorpati in politiche pubbliche di settore, si presenta per ora come un sistema "*in progress*", che meglio potrà centrare gli obiettivi sperati attraverso successive fasi di adeguamento e miglioramento.

PAGINA BIANCA

Le politiche pubbliche del settore istituzionale

PAGINA BIANCA

Gli Affari esteri: l'Italia in Europa e nel mondo

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. Il Dpef 2008-2011. - 2.2. Le note preliminari. - 2.3. Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008. - 2.4. Le Direttive del Ministro.*
3. La Missione 4 "L'Italia in Europa e nel mondo". - *3.1. Programma 4.2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle risorse globali. - 3.2. Programma 4.8 "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali". - 3.3. Programma 4.9 "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero.*

1. Considerazioni generali

Gli obiettivi della politica estera italiana, come affermato negli stessi documenti programmatici, sia del Governo nel suo complesso che del Ministero degli affari esteri (che d'ora innanzi citeremo, per brevità, con l'acronimo MAE), si possono riassumere nel rafforzamento del ruolo dell'Italia nella Comunità internazionale, nell'Unione Europea e nelle Organizzazioni internazionali, nel contributo alla sicurezza internazionale e alla pace, nel forte impegno per la cooperazione allo sviluppo e alla lotta alla povertà. La presenza attiva sulla scena politica internazionale viene giustamente considerata, dallo stesso Governo, un importante fattore di sviluppo per l'economia italiana e per l'internazionalizzazione del sistema produttivo del nostro Paese. A questi fini spetta al Ministero il compito importante di riorganizzare la propria struttura, completando il processo di razionalizzazione della rete estera, e di "ridistribuire" la presenza nelle nuove realtà geopolitiche ed economico-sociali, con una particolare attenzione alle grandi economie emergenti dell'Asia. Sempre nella stessa ottica di razionalizzazione si è evidenziata l'esigenza, come lo stesso MAE ha proposto, di una semplificazione normativa ed amministrativa, in particolare nella gestione finanziaria, nonché dello sviluppo delle tecnologie dell'informazione. In questa linea si è mossa la Finanziaria 2007, che al comma 404, lett. g), ha previsto l'avvio della ristrutturazione della rete diplomatico-consolare e degli Istituti di cultura "in considerazione del mutato contesto geopolitico, soprattutto in Europa" nonché dell'unificazione dei servizi contabili degli uffici della rete diplomatica aventi sede nella stessa città estera, disponendo che le funzioni indicate dagli artt. 3, 4 e 6 del d.P.R. n. 120 del 2000 siano esercitate dal responsabile dell'ufficio unificato per conto di tutte le rappresentanze. A tale proposito va rilevato che questa innovazione risponde ad una precisa esigenza sottolineata dalla Corte nella relazione sull'esercizio finanziario 2006. I commi

55-59, della Finanziaria 2008, riallacciandosi alle disposizioni contenute nei commi 404-416 della Finanziaria 2007, hanno ribadito la necessità di una riorganizzazione del Ministero.

Il Ministero ha provveduto alla sua riorganizzazione con il nuovo Regolamento, approvato con il d.P.R. n. 258 del 27.12.2007. L'Amministrazione centrale è articolata nelle seguenti strutture di primo livello: una Segreteria generale, il Cerimoniale, l'Ispettorato generale, 13 Direzioni generali e 2 Servizi (Stampa e Informazione ed Informatica, Comunicazioni e Cifra). Le articolazioni interne di primo livello sono fissate in 106 unità. Tra queste sono comprese alcune strutture dirigenziali non generali. In particolare, nell'ambito della Segreteria generale, sono inseriti: l'Unità per il contenzioso diplomatico ed i trattati, l'Unità per la documentazione diplomatica e gli archivi; l'Unità di analisi e programmazione, l'Unità di crisi e l'Unità per le attività di rilievo internazionale delle Regioni e degli altri Enti territoriali italiani; nella Direzione generale per le risorse umane e l'organizzazione è inserito l'Istituto diplomatico. Una delle novità da segnalare è l'istituzione di due Vicesegretari generali: uno, con funzioni vicarie, svolge compiti di coordinamento"in specifici settori", su delega del Segretario generale, l'altro, con le funzioni di Direttore politico, assicura in tutte le sedi la trattazione coordinata delle questioni politiche e di sicurezza internazionale[1].

La riorganizzazione era collegata anche con l'esigenza della razionalizzazione nell'impiego del personale presso gli uffici all'estero e all'allocazione delle risorse resesi disponibili a seguito degli interventi di razionalizzazione.

A tale proposito, il Ministero ha lamentato la riduzione degli stanziamenti e della loro tardiva assegnazione auspicando al contempo una maggiore autonomia gestionale anche per far fronte alle difficoltà emerse soprattutto per le missioni all'estero. E' accaduto infatti sovente, che, in occasione di riunioni indette da Organizzazioni internazionali e da Istituzioni comunitarie, non sia stato possibile ad inizio d'anno inviare esperti di settore in rappresentanza dell'Italia per mancanza di fondi che si sono resi disponibili soltanto in sede di assestamento quando ormai non sussisteva più la necessità della partecipazione italiana.

Sempre nell'ottica di razionalizzare ed ottimizzare le spese e i costi di funzionamento del Ministero, in ottemperanza al comma 404 della Finanziaria 2007, l'Amministrazione ha operato una riduzione dei C.d.R., anche in considerazione della diminuzione delle funzioni dirigenziali. Per quanto riguarda le sedi all'estero, ha approvato un piano di riorganizzazione che ha comportato la soppressione di quattro uffici consolari e l'apertura di un Consolato a Mosca, la chiusura di altri quattro uffici consolari mentre altre misure sono ancora in corso di attuazione.

---

[1] Sotto il profilo organizzativo, ancora prima del Regolamento generale di organizzazione del 27.12.2007, il Ministero, con altre norme di carattere secondario aveva provveduto a regolare alcuni aspetti del suo assetto interno. Con il d.P.R. del 20.7.2007 era stato approvato un Regolamento per la valutazione dei Segretari e Consiglieri di legazione, con il d.P.R. del 14.5.2007 era stato approvato il Regolamento, che aveva confermato tre Commissioni, operanti presso il MAE: per gli immobili adibiti ad uso del MAE, per la promozione della cultura italiana all'estero, per gli indennizzi al personale in servizio all'estero. Questo provvedimento aveva, peraltro, ridotto del 30 per cento le spese di funzionamento dei tre organismi citati. Con questo stesso Regolamento si era proceduto al riordino del Nucleo di valutazione e verifica del MAE. Nella stessa linea di riassetto amministrativo il dPCM del 4.5.2007 aveva provveduto (in attuazione di quanto disposto dal DL n. 22/3/06, convertito nella legge n. 248 del 2006) alla ricognizione degli organismi operanti presso il MAE, non costituiti per legge, ma con atto amministrativo (la Commissione nazionale per l'Unesco e la Commissione per il riordino e la pubblicazione dei documenti diplomatici italiani). Con il dPCM dell'11.5.2007 era stato istituito il Comitato interministeriale dei diritti umani, operante presso il MAE, come organismo di coordinamento dell'attività governativa in materia di promozione e tutela dei diritti dell'uomo. Va, infine, ricordato il decreto del MAE, di concerto con il MEF, che ha previsto l'istituzione, presso le rappresentanze diplomatiche e consolari, di un "fondo sponsorizzazioni", alimentato con risorse derivanti da atti di liberalità, nonché da contratti di sponsorizzazione stipulati con soggetti pubblici e privati, destinato a finanziare spese, quali manutenzione degli immobili.

D'altra parte l'Amministrazione ha rilevato la delicatezza di qualsiasi intervento sulle rappresentanze italiane all'estero in quanto ciò spesso comporta notevoli problemi politici e diplomatici.

Sempre sotto il profilo amministrativo e dell'organizzazione, va rilevato come, in attuazione di quanto disposto dalla legge 222 del 2007 ed in coerenza con il processo di revisione organizzativa avviato dal comma 404, lettera g) della Finanziaria 2007, ai fini della razionalizzazione della spesa, le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di 1^ categoria sono stati dotati di autonomia gestionale e finanziaria. L'Amministrazione ha, inoltre, avviato due importanti progetti di innovazione tecnologica che saranno operativi entro il 2009: il "Consolato digitale" e la gestione in formato elettronico della mole ingente di comunicazioni scritte, che ogni giorno il Ministero scambia con la propria rete e con le altre Amministrazioni. Quanto al primo progetto, esso consentirà, tramite una piattaforma informatica per la gestione integrata dei dati e delle funzioni consolari (SIFC), l'erogazione *on line* dei seguenti servizi consolari: la carta d'identità elettronica, la procedura semplificata per il rilascio dei passaporti e delle certificazioni, l'iscrizione *on line* all'anagrafe degli italiani all'estero, la verifica dello stato delle pratiche e la richiesta di informazioni. Tale snellimento amministrativo, sia in termini di risorse umane che di risparmi per il contribuente, ha indotto ad utilizzare l'espressione colorita di "consolato a domicilio". Con il secondo progetto si prevede un abbattimento drastico del consumo di carta, con conseguente forte risparmio, oltre alla maggiore rapidità, attraverso le nuove tecniche di archiviazione digitale, nella ricerca automatica dei contenuti e nella creazione dei fascicoli.

Altra innovazione operata riguarda l'accorpamento di capitoli di spesa relativi ai finanziamenti all'estero per consumi intermedi; con tale operazione si consente di effettuare già dal 2008, un'unica rimessa valutaria per i capitoli di parte corrente elencati nella Tabella A della circolare di applicazione del d.P.R. n. 120 del 2000. Con una notevole semplificazione procedurale si è disposta infatti la confluenza in un unico capitolo di spesa (1613) delle quote parti di singoli capitoli/piani gestionali (1523/5, 1523/7, 1523/9, 2560/4, 2560/5, 1636/3, 1712).

Tra i problemi affrontati dal Ministero nel 2007 va ricordato il processo di dismissione immobiliare previsto dai commi[2] 1311-1314 della Finanziaria 2007. A tale proposito è stato costituito un tavolo congiunto Demanio/Esteri, che ha lavorato per un periodo di 6 mesi soprattutto sulla corretta valutazione dei cespiti (n. 15 immobili da dismettere). La partecipazione del demanio certamente ha costituito uno strumento di accelerazione nel processo della dismissione immobiliare nell'ambito del quale il MAE resta comunque l'ente gestore. D'altra parte l'Amministrazione ha lamentato la perdita di notevoli risorse ottenute dal Ministero attraverso la locazione degli immobili oggetto della dismissione. Inoltre ai sensi del comma 1314 solo una quota non inferiore al 30 per cento dei proventi derivanti dalle operazioni di dismissioni può essere destinata alla ristrutturazione, restauro e manutenzione straordinaria degli immobili ubicati all'estero. Tale destinazione peraltro è vincolata agli obiettivi indicati nell'aggiornamento del Patto di stabilità e crescita presentato all'Unione Europea.

Appaiono apprezzabili i propositi enunciati nei documenti programmatici sulla promozione di una "cultura dei risultati" e conseguentemente di promozione di interventi mirati di informazione e formazione con l'appoggio del Servizio di Controllo Interno (SECIN) e dell'Istituto diplomatico, mirate ad assicurare lo sviluppo delle competenze in materia di programmazione, controllo e valutazione. E' evidente che si dovrà in futuro controllare se questi buoni propositi si siano tradotti in pratiche realizzazioni.

---

[2] Per la finanziaria 2007, così come per le altre finanziarie composte di un solo articolo si citano direttamente i commi.

Dalla nota preliminare al consuntivo 2008 si possono rilevare alcuni risultati raggiunti nell'attuazione delle priorità politiche e degli undici "obiettivi strategici" indicati dal Ministro.

Una considerazione di metodo riguarda gli indicatori per valutare il raggiungimento degli obiettivi. Se, infatti, quelli finanziari possono meglio evidenziare il grado di attuazione, lo stesso non si può dire degli indicatori dell'attività svolta dai vari Centri di Responsabilità.

Non a caso, infatti, da una rapida rassegna dell'attività svolta per il raggiungimento degli obiettivi - e, conseguentemente, delle priorità politiche - si può rilevare che l'Amministrazione dichiara, sia pure con diverse modulazioni (pienamente raggiunto, validamente realizzato, raggiunto "attraverso la realizzazione di iniziative di carattere politico e tecnico" o con una "serie di azioni" o "iniziative"), che tutti gli obiettivi strategici sono stati raggiunti.

Va dato atto, peraltro, che uno sforzo per fornire un quadro migliore dei risultati raggiunti è stato compiuto con il Rapporto di *performance* per l'anno 2007.

Come già rilevato nella precedente relazione, il forte contenimento degli stanziamenti ha investito varie strutture del Ministero, tra le quali alcune particolarmente delicate come l'Unità di crisi, ma anche la rete di istituzioni di ricerca e di studio, senza dimenticare le misure di protezione e sicurezza delle sedi diplomatiche.

In merito all'Unità di crisi[3], dalla istruttoria condotta presso l'Amministrazione, è emersa la complessità del lavoro che questa è chiamata a svolgere così come la difficoltà che incontra per le modalità di allocazione delle risorse finanziarie e per la stessa entità dei finanziamenti. Infatti, si verifica da alcuni anni la singolare situazione di stanziamenti iniziali che non corrispondono all'effettivo fabbisogno necessario a far fronte ai delicati compiti della struttura. Accade infatti che l'attuale progressiva riduzione degli stanziamenti di bilancio imposti dalla finanziaria comporti inevitabilmente progressive integrazioni con il passare dei mesi e anche un non corretto rapporto costi-benefici ed una programmazione della spesa imprecisa e pertanto più onerosa.

Sarebbe utile, dunque, destinare stanziamenti adeguati evitando la loro assegnazione *in limine* e studiando la possibilità di una maggiore flessibilità di alcune procedure al fine di tener presente la particolarità di un settore che deve far fronte istituzionalmente ad emergenze continue.

Proprio per questo, in quanto si tratta di spese per la sicurezza dei nostri connazionali, data anche l'assoluta imprevedibilità del manifestarsi delle crisi, appare necessario che l'Unità sia sempre in grado di poter intervenire, con disponibilità di risorse finanziarie, in qualsiasi momento.

---

[3] L'Unità di Crisi è una struttura operante, come già evidenziato, all'interno della Segreteria Generale e preposta a seguire le situazioni internazionali di tensione e di crisi, con particolare riguardo agli interessi italiani, nonché a tutelare in situazioni di emergenza la sicurezza dei connazionali all'estero, avvalendosi anche della collaborazione di altre amministrazioni ed organi dello Stato. Le sue attività si suddividono sostanzialmente in due categorie: 1) attività ordinarie di prevenzione dei rischi e di preparazione dei piani di emergenza 2) attività di gestione delle crisi e interventi di soccorso. Quanto alle attività ordinarie esse si basano sulla valutazione e l'analisi dei fattori di rischio Paese che potrebbero generare un'emergenza, e sul monitoraggio della presenza italiana all'estero attraverso una complessa raccolta di dati che confluiscono nei sistemi informatici gestiti direttamente dall'Unità di Crisi stessa. Gli strumenti sono costituiti da fonti sia istituzionali che "aperte" (stampa, ect.), nonché dagli accordi con le associazioni di categoria dei *tour operators*, con le ONG, con le varie imprese italiane all'estero e con il collegamento diretto con l'anagrafe consolare. I dati vengono raccolti in una banca dati dell'Unità di Crisi ed utilizzati per la pianificazione degli interventi ogni qualvolta siano coinvolti dei connazionali. In merito all'attività di gestione delle crisi, l'Unità predispone gli interventi necessari per prestare assistenza e soccorso e per rimpatriare i connazionali coinvolti in situazioni di emergenza che si verificano all'estero con un'attività complessa che rende indispensabile che essa disponga nel corso dell'intero esercizio finanziario di stanziamenti adeguati alle eventuali impreviste esigenze di gestione delle emergenze, sì da garantire la massima flessibilità.

Dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione è emerso che il funzionamento dell'Unità di Crisi non possa prescindere da un'adeguata dotazione finanziaria che nell'ultimo triennio si è attestata su 7 milioni di euro annui.

Dall'analisi del rendiconto sono emerse aspetti positivi e criticità.

Va in primo luogo segnalato che, dalla rilevazione operata per categoria di spesa, le risorse di bilancio in termini di competenza sono riferite essenzialmente a tre fattispecie: "trasferimenti correnti all'estero" (61,18 per cento), "redditi da lavoro dipendente" (25,50 per cento) e "consumi intermedi" (8,29 per cento).

In merito ai rapporti finanziari/contabili tra l'Amministrazione centrale e la rete degli uffici all'estero (Ambasciate, Consolati, Istituti di cultura), essi hanno avuto un andamento regolare in attuazione delle vigenti disposizioni (d.P.R. n. 120/2000).

Appare invece significativo il processo di revisione delle procedure inerenti alle spese all'estero avviato dalla Amministrazione a partire dal 2007 e tendente ad accrescere l'autonomia gestionale delle sedi e, nel contempo, la responsabilità dei funzionari delegati.

Iniziative di semplificazione sono state introdotte con un primo accorpamento di voci di spesa inerenti al funzionamento delle sedi all'estero, ristrutturate nel 2008 con la diversa impostazione data al capitolo 1613 "fondo da assegnare alle rappresentanze diplomatiche ed agli uffici consolari di prima categoria per le proprie spese istituzionali e di funzionamento".

Un altro strumento di flessibilità gestionale si è ottenuto con il Fondo speciale di cui al comma 1318 della Finanziaria 2007, divenuto operativo a seguito dell'approvazione di un decreto interministeriale che ha consentito l'attivazione dei primi fondi.

In proposito, ulteriori innovazioni sono state introdotte dall'art. 18, comma 2 *bis* del DL n. 159 del 2007 che ha dotato di autonomia gestionale e finanziaria le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari di 1^ categoria al fine di assicurare il perseguimento dei loro compiti istituzionali e di razionalizzare la spesa. La norma citata ha previsto per la concreta attuazione di tale obiettivo l'emanazione di un Regolamento di esecuzione *ex* art. 17, comma 1 della legge 400 del 1988 il cui processo di definizione è stato già avviato.

La norma introdotta dal DL n. 159 del 2007 si pone nella stessa linea, e completa, il comma 404 della Finanziaria 2007, già prima richiamato, sulla razionalizzazione delle spese e dei costi di funzionamento dei Ministeri.

Per completezza di informazione, va ricordato quanto disposto dal DL n. 8 del 2008, convertito nella legge n. 245 del 13/3/2008, che all'art. 1 prevede alcuni interventi in materia di cooperazione allo sviluppo. In particolare il comma 1 autorizza per l'anno 2008 una spesa di 94 milioni di euro ad integrazione degli stanziamenti di cui alla legge n. 49 del 2007, come determinati nella Tabella C della Finanziaria 2008; il comma 2 consente al MAE, in deroga alle norme di contabilità generale dello Stato, di ricorrere ad acquisti e lavori da eseguire in economia, nei casi di necessità ed urgenza, assegnando priorità assoluta all'impiego di risorse locali sia umane sia materiali; il comma 3, in deroga ai commi 9, 56 e 57 della Finanziaria 2006, autorizza il MAE ad affidare ad incarichi temporanei di consulenza anche ad enti ed organismi specializzati ed assicurare contratti di collaborazione coordinata e continuativa con personale estraneo alla PA in possesso di specifiche professionalità.

In materia di consulenze e di incarichi, pur tenendo presente le esigenze particolari del MAE, la Corte non può esimersi dal rilevare che al di fuori dei casi eccezionali del tipo di quelli testé richiamati, sarebbe necessario limitare l'affidamento di incarichi a personale esterno all'Amministrazione per lavori e competenze rientranti tra i compiti istituzionali del Ministero.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Il Dpef 2008-2011

Data la peculiarità della missione, affidata istituzionalmente al MAE, appare difficile trovare un preciso contesto normativo e programmatorio nel quale inserire l'attività di questo Ministero, perché essa riguarda tutta la politica estera, generale ed europea, dell'Italia. Si può rilevare che punti di riferimento di carattere generale imprescindibili sono: la Carta delle Nazioni Unite e tutti gli atti e le organizzazioni ad esse collegate, l'ordinamento comunitario, nonché, nell'ambito dell'ordinamento italiano, la Costituzione e le leggi e gli atti di natura regolamentare che ne hanno disciplinato l'organizzazione e l'attività, tra i quali assume un particolare rilievo il d.P.R. 5 gennaio 1967 n. 18, successivamente modificato in alcune parti.

Quanto agli atti programmatici, se il principale documento di programmazione economico-finanziaria per il periodo 2007-2011 non fa uno specifico riferimento alla politica estera, va rilevato con interesse l'inserimento nel Dpef 2008-2011 di una "proiezione internazionale" nell'ambito delle "politiche per la crescita sostenibile". Correttamente, infatti, si sottolinea che una presenza attiva dell'Italia sulla scena politica internazionale costituisce un fattore imprescindibile di sviluppo dell'economia e di promozione degli scambi e si aggiunge che, per ottenere questo risultato, sono necessarie strutture solide, un crescente coordinamento ed una sinergia fra tutti i soggetti interessati alla proiezione esterna del Paese. Ne discende, quindi, l'esigenza di potenziare l'investimento nella politica estera e negli strumenti atti a perseguirla, ponendo basi concrete per l'internazionalizzazione del sistema economico e produttivo italiano.

Il Governo, quindi, si propone di continuare l'azione già avviata nel 2007 che si è estrinsecata nel rafforzamento del ruolo dell'Italia in sede europea e nelle relazioni transatlantiche; nell'impegno per la pace, la sicurezza e la stabilità soprattutto nel Mediterraneo, attraverso le missioni internazionali delle Forze Armate; nel rilanciare le relazioni tra l'Italia e le grandi economie emergenti in Asia.

Tra gli strumenti per favorire la proiezione internazionale dell'Italia viene indicata una più funzionale rete diplomatico-consolare, considerata la premessa indispensabile per una presenza attiva e rafforzata nelle diverse aree geografiche. Il Governo ha, pertanto, preso l'impegno di investire nell'obiettivo indicato invertendo la tendenza, registrata nel precedente quinquennio, di una progressiva riduzione delle risorse finanziarie ed umane ed attuando misure concrete in termini di recupero, di produttività e di efficacia.

2.2. Le note preliminari

La nota preliminare al Bilancio 2007 esprime l'esigenza di un rafforzamento del MAE, che, in una situazione difficile della finanza pubblica, si dovrà realizzare con una razionalizzazione delle risorse esistenti e una semplificazione delle procedure. Questo documento pone l'intensificazione della funzione di coordinamento come "presupposto essenziale" per la promozione degli interessi italiani; per la valorizzazione dei cittadini e delle imprese italiane nel mondo attraverso – per queste ultime – la loro internazionalizzazione; per la promozione dell'immagine e della cultura italiana e per la modernizzazione dell'Amministrazione.

Il documento in esame passa in rassegna i compiti e le attività che le diverse strutture del Ministero sono chiamate a svolgere.

In merito alla Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS) si fa riferimento all'obiettivo da raggiungere dello 0,51 per cento del Pil da destinare all'aiuto allo sviluppo entro il 2010 e dello 0,70 entro il 2015, ma si lamenta la contrazione nel 2007 del 33 per cento delle risorse, 382,20 milioni di euro, rispetto allo stanziamento di 573,02 milioni di euro, previsto dalla Finanziaria 2005.

Alla Direzione Generale per la Promozione Culturale (DGPC) era prevista l'assegnazione di euro 192.278.072 per la promozione culturale, con particolare riferimento al rafforzamento dell'insegnamento della lingua italiana ed il suo sostegno nelle "Scuole europee" ed a livello universitario. Analoghe iniziative erano previste per la cooperazione universitaria, anche in campo scientifico e tecnologico, in stretto collegamento con le Ambasciate, con la Conferenza dei Rettori e con il MUR.

La Direzione Generale Italiani all'estero e le politiche migratorie (DGIT), con uno stanziamento di 69.031.156 (decurtato del 10 per cento rispetto alla previsione di euro 76.789.082,00) doveva far fronte ai diversi compiti a favore delle collettività italiane all'estero, al migliore funzionamento degli Uffici consolari e, sul versante interno, ad una più efficace gestione dei flussi migratori ed alla lotta all'immigrazione illegale. La richiesta avanzata da questo C.d.R. di un incremento delle risorse umane e finanziarie era motivata dall'esigenza di aggiornare le anagrafi consolari e di assistere maggiormente i nostri cittadini in quei Paesi, dove sono carenti i sistemi di protezione locale ed in genere di favorirne l'integrazione nei Paesi ospiti e allo stesso tempo salvaguardare i legami con l'Italia.

La Direzione Generale per gli Affari Amministrativi, bilancio e patrimonio (DGAA) e la Direzione Generale per la Cooperazione Economica e finanziaria multilaterale (DGCE) svolgono entrambe compiti "trasversali", curando, la prima, tutti i rapporti più squisitamente politici multilaterali; la seconda, la partecipazione, anche attraverso il contributo finanziario, alle varie organizzazioni internazionali, nonché il sostegno all'internazionalizzazione delle imprese (compiti per i quali ha subito una forte contrazione degli stanziamenti).

A questa cooperazione "trasversale" si affianca l'attività "verticale" delle Direzioni generali per aree geografiche i cui compiti sono spesso complementari rispetto a quelle prima evocate, perché curano la cooperazione culturale, l'internazionalizzazione delle imprese, interventi più tipicamente di politica estera e di sicurezza e la partecipazione alle organizzazioni geografiche (tipico esempio la DGEU che segue – e finanzia - il Consiglio d'Europa e l'Iniziativa Centroeuropea-INCE - rivolta quest'ultima ai Paesi dell'area danubiano-balcanica).

Un posto a parte occupa la Direzione Generale per l'Integrazione Europea (DGIE), la cui attività riveste una spiccata peculiarità, che la differenzia dalla politica estera generale, pur nelle forti interazioni con essa. Questa peculiarità discende dalla caratteristica del processo di integrazione europea, che deve seguire questa Direzione generale, e che ha assunto connotati diversi da quelli propri della politica estera venendo ad incidere direttamente nell'ordinamento interno. Essa si riverbera sul *modus operandi* di questa struttura del MAE, che è rivolta allo stesso tempo a tutelare gli interessi italiani nell'ambito dell'Unione europea, ma anche "a dare il proprio contributo affinché l'Unione europea possa fornire risposte adeguate" sui "diversi fronti" di politica interna ed esterna (la cd. PESC) dell'Unione stessa. In tale ottica il MAE ha svolto un'azione importante per la riforma istituzionale dell'Unione, ma anche, in collaborazione con le altre amministrazioni italiane, per il rilancio della cd. "Strategia di Lisbona" per la crescita, l'occupazione e lo sviluppo sostenibile, la quale costituisce ormai la pietra angolare dell'attività comunitaria in campo economico e sociale.

Per quanto riguarda i profili finanziari, dal documento in esame si rileva una consistente contrazione degli stanziamenti di poco meno del 10 per cento; una presenza rilevante di residui

passivi (il 16 per cento circa delle previsioni assestate del 2006). Nella ripartizione degli stanziamenti le quote più consistenti (l'83,5 per cento del totale) sono destinate a quattro C.d.R.: al C.d.R. n. 6 (DGAA) il 36 per cento; al n. 9 (DGCS) il 23 per cento; al n. 12 Direzione Generale Affari Politici e Diritti Umani(DGAP) il 13 per cento; al n. 10 (DGPC) il 9 per cento.

Della nota preliminare 2008 si dirà più ampiamente nella relazione del prossimo anno. In questa sede si rilevano solo alcuni elementi sulla nuova impostazione per "missioni e programmi". Questo documento ricorda brevemente le priorità politiche indicate nel Programma di Governo, già richiamate nella nota preliminare 2007

La nota preliminare analizza i Programmi della Missione 4 di competenza del MAE (4.1, 4.2, 4.4, 4.6, 4.7, 4.8 e 4.9) e i Programmi 32.2 e 32.3 nell'ambito della missione "trasversale" n. 32 sui "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche". Accanto ai Programmi sono indicati gli Obiettivi, che essi devono perseguire con l'indicazione delle risorse assegnate sia ai singoli obiettivi che all'intero Programma. Nel 2008, la maggior parte delle risorse (circa il 90 per cento) è concentrata in alcuni programmi, che sono affidati, in larga parte, agli stessi C.d.R., che nel 2007 assorbivano l'ammontare più rilevante. Sul totale previsto di 1.892,4 milioni di euro, infatti, ne sono destinati:

- al programma 4.2 (Cooperazione allo sviluppo): 675,6 (35,70 per cento);
- al programma 4.6 (Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale): 828,4 (43,78 per cento);
- al programma 4.9 (Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero): 213,00 (11,26 per cento).

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

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

2.3. Le leggi finanziarie per il 2007 e per il 2008

Le leggi finanziarie contengono vari riferimenti al MAE, anche se in molti casi si tratta di norme di dettaglio. Disposizioni di carattere generale che, del resto, investono tutti i Ministeri, sono contenute negli artt. 404-416 sulla revisione degli assetti organizzativi[4] e la razionalizzazione, ottimizzazione e organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento. Lo

[4] In attuazione di questa norma è stato emanato, con il d.P.R. 19 dicembre 2007 n. 258, il Regolamento concernente la riorganizzazione del MAE già prima richiamato. In questa sede si ricorda solo che il Regolamento espone le funzioni delle varie strutture, esaminando le Direzioni generali secondo il criterio geografico e per materia. L'art. 8 tratta delle dotazioni organiche rinviando per i dettagli alle Tabelle A, per il personale non diplomatico, e B, per l'area della promozione culturale. L'art. 12 prevede gli accorpamenti e la ristrutturazione delle sedi diplomatico-consolari e la ristrutturazione della rete degli istituti di cultura.

strumento per realizzare tale finalità è costituito dai regolamenti di cui all'art. 17, comma 4 *bis* della legge sull'ordinamento della Presidenza del Consiglio dei ministri n. 400/1988.

Una norma riguardante tutte le Amministrazioni è quella sulla riduzione delle dotazioni organiche, contenuta nel comma 404, lett. f), mentre la lettera g) si riferisce specificamente al MAE. In questo contesto, nell'ottica della riorganizzazione, si collocano: il comma 540 sull'assunzione "prioritaria" di personale del MAE, in deroga al blocco fissato dalla Finanziaria 2005 (art. 1, comma 96[5]), per assicurare impegni internazionali; il comma 567 che prevede l'incentivazione della produttività del personale in relazione all'incremento dei compiti assegnati e connessi al supporto delle missioni di vario tipo (umanitarie, di stabilizzazione e di ricostruzione); i commi 568 e 569, che prevedono risorse aggiuntive per il funzionamento ed interventi di razionalizzazione delle Ambasciate e dei Consolati; 1318, 1320 e 1321 sull'istituzione, alimentazione e funzionamento di un Fondo speciale presso le rappresentanze diplomatiche e gli Uffici consolari per contribuire alle spese per la manutenzione degli immobili[6] e per altre attività istituzionali; 1315 e 1316 sull'adeguamento delle tariffe, che le rappresentanze all'estero riscuotono per il rilascio di visti; 1317 sull'incremento di 65 unità di impiegati a contratto degli uffici all'estero del MAE.

Una normativa specifica, ma che merita una menzione, anche alla luce del risultato positivo conseguito, è costituita dai commi 950-962 sul finanziamento della promozione della candidatura italiana all'Esposizione universale del 2015, con un finanziamento di 3 milioni di euro per il 2007 e di 1 milione per il 2008.

La Finanziaria 2008 (della quale si tratterà più ampiamente nella relazione del prossimo anno), che segue la nuova impostazione per missioni e programmi, contiene alcune norme in materia di politica estera e comunitaria con riferimento alla missione, "L'Italia in Europa e nel mondo" (art. 2, commi 55-70).

I commi 55-59, riallacciandosi alle disposizioni contenute nei commi 404-416 della Finanziaria 2007, riguardano la razionalizzazione nell'impiego del personale presso gli uffici all'estero del MAE e l'allocazione delle risorse resesi disponibili a seguito degli interventi di razionalizzazione.

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

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

Il comma 63 prevede la possibilità di assunzioni, da parte del MAE, di personale a tempo determinato (entro un massimo di 1,5 milioni nel 2008 e di 3 milioni a decorrere dal 2009) per

---

[5] Il successivo comma 97 permetteva alcune deroghe, che il comma 540 in esame della Finanziaria 2007, estende a favore del MAE.

[6] In merito agli immobili situati all'estero vanno ricordati i commi 1311, 1312 e 1314, già prima richiamati, i quali prevedono che il MAE, avvalendosi dell'Agenzia del demanio, definisca entro il 30 luglio 2007 un piano di razionalizzazione del patrimonio immobiliare, al fine di verificarne la possibile dismissione.

assicurare la partecipazione a vari *forum* internazionali (tra i quali il G8). Nella stessa ottica i commi 64-69 prevedono vari interventi correlati ad adempimenti internazionali dell'Italia (organizzazione del G8 all'isola della Maddalena; esecuzione della direttiva 2007/436, relativa alle risorse proprie; contributo a favore dell'Accademia delle scienze del Terzo mondo; partecipazione all'Esposizione universale di Shangai; contributo al Fondo fiduciario della Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo-BERS).

2.4. Le Direttive del Ministro

Tra i documenti specifici di programmazione del Ministero degli affari esteri vanno considerate le Direttive ministeriali.

La Direttiva per l'anno 2007 enuncia, innanzitutto, le priorità politiche che si ricollegano alle indicazioni programmatiche generali del Governo ed a quelle più specificamente economiche contenute nel Dpef e nella legge finanziaria, nonché negli altri documenti di programmazione volti al contenimento e alla razionalizzazione della spesa, al miglioramento della qualità dei servizi e alla semplificazione amministrativa.

Significativamente al primo posto tra le otto priorità politiche viene collocato il rilancio del ruolo dell'Unione Europea (UE), con un implicito richiamo alla crisi istituzionale, per la mancata ratifica, da parte di due Paesi membri, della "Costituzione per l'Europa". Si fa, in seguito, riferimento al contributo dell'Italia alla pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani, al suo ruolo nei processi di globalizzazione e all'impegno per la cooperazione allo sviluppo; all'internazionalizzazione del sistema Italia; alla tutela delle collettività italiane nel mondo; alla diffusione della cultura italiana; all'ammodernamento e all'innovazione tecnologica dell'Amministrazione[7].

Nella parte introduttiva generale si enuncia l'intento di realizzare prioritariamente gli obiettivi strategici, tendenzialmente di durata triennale, nell'ambito dei quali sono sviluppati obiettivi operativi annuali. In merito al monitoraggio si affida questa attività al Servizio di Controllo Interno (SECIN) con un coordinamento della Segreteria generale; al SECIN è affidato, oltre alla redazione della relazione annuale, il compito di segnalare al Ministro le criticità rilevate attraverso rapporti quadrimestrali sullo stato di attuazione della Direttiva stessa con monitoraggi intermedi ad aprile e ad agosto e uno a fine anno.

Si prevede anche la possibilità di una riprogrammazione degli obiettivi operativi in relazione ai mutamenti normativi o amministrativi che si siano resi necessari o alla rilevazione di scostamenti tra risultati parziali ottenuti e quelli attesi. La Direttiva prevede un sistema di valutazione dei risultati per i diplomatici, basata sulla assegnazione di obiettivi in attuazione delle priorità politiche e sulla conseguente determinazione del raggiungimento degli obiettivi stessi. Risalto viene anche dato alla cura che dovranno riservare i vari Centri di Responsabilità (C.d.R.) all'attuazione dell'attività normativa di competenza del Ministero.

---

[7] Può essere utile riportare per esteso le 8 priorità politiche: 1. Rilanciare il ruolo dell'UE con una azione mirata sia alle politiche che alle istituzioni; 2. Contribuire a creare condizioni di pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani e a rafforzare il contesto multilaterale; 3. Affermare il ruolo politico ed economico dell'Italia nel contesto dei processi di globalizzazione anche attraverso il rafforzamento dei rapporti bilaterali; 4. Rilanciare l'impegno per la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà; 5. Sostenere l'internazionalizzazione del Sistema Italia; 6. Coinvolgere e tutelare le collettività italiane nel mondo; 7. Rafforzare l'azione di diffusione della cultura italiana all'estero e la cooperazione scientifica e tecnologica; 8. Procedere nell'ammodernamento, nella razionalizzazione e nell'innovazione tecnologica dell'Amministrazione.

La seconda parte della Direttiva è dedicata alla Programmazione strategica 2007 affidata ai venti C.d.R.[8] ed è articolata in priorità politiche, stabilite dal Ministro, ed obiettivi strategici triennali (2007-2009), ciascuno realizzato con uno o più obiettivi operativi[9].

La Direttiva per il 2008 (di cui si tratterà ampiamente nella prossima relazione ma che qui si richiama per la nuova impostazione del bilancio alla quale essa fa riferimento), nella parte generale non si discosta dallo schema di quella precedente: si ricollega all'impostazione metodologica contenuta nella Direttiva generale del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 e, per i contenuti dell'azione del Ministero, alle indicazioni dei documenti di programmazione (in particolare Dpef 2008-2011 e legge finanziaria) e riprende, quasi integralmente, le priorità politiche enunciate per il 2007. Pur con l'introduzione della nuova classificazione del bilancio in missioni e programmi, cui la Direttiva fa preciso riferimento, questi ultimi coincidono, in larga misura – come, del resto, era ovvio per le caratteristiche, già richiamate, della politica che il MAE deve perseguire- con le priorità politiche prima indicate. La Direttiva fa riferimento alla "connessione tra le priorità politiche e gli indirizzi definiti nella Direttiva del Presidente del Consiglio con le missioni ed i programmi e con gli obiettivi strategici identificati dai Centri di Responsabilità".

Questo è l'impianto del documento, che poi viene dettagliato negli Allegati alle due parti, nelle quali è articolata la Direttiva.

Nella parte generale è ripreso lo schema della precedente Direttiva (sistema di monitoraggio; riprogrammazione degli obiettivi operativi; sistema di valutazione dei dirigenti; iniziative di carattere formativo; attività normativa), ma si segnala l'introduzione di un nuovo sistema "omogeneo" di controllo di gestione, da raccordare con il controllo strategico: i responsabili dei C.d.R. devono provvedere alla redazione di "piani d'azione", previsti nella Direttiva, curarne l'attuazione e, attraverso questa, la realizzazione degli obiettivi operativi, riversando i risultati nel sistema di controllo di gestione e portandoli a conoscenza del SECIN. Altra novità è rappresentata dal Rapporto di *performance*, che il SECIN è tenuto a redigere sulla

---

[8] N. 1 Capo di Gabinetto; n. 2 Segretario Generale; n. 3 Capo del Cerimoniale Diplomatico della Repubblica; n. 4 Ispettore Generale del Ministero e degli Uffici all'estero; n. 5 Direttore Generale del Personale; n. 6 Direttore Generale per gli Affari Amministrativi, Bilancio e Patrimonio; n. 7 Capo del Servizio Stampa e Informazione; n. 8 Capo del Servizio per l'Informatica e al Cifra; n. 9 Direttore Generale per la Cooperazione allo sviluppo; n. 10 Direttore Generale per la Promozione e la Cooperazione culturale; n. 11 Direttore Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche migratorie; n. 12 Direttore Generale per gli Affari Politici multilaterali e i Diritti umani; n. 13 Direttore Generale per la Cooperazione economica e finanziaria multilaterale; n. 14 Direttore dell'Istituto Diplomatico; n. 15 Direttore Generale per i Paesi dell'Europa; n. 16 Direttore Generale per i Paesi delle Americhe; n. 17 Direttore Generale per i Paesi del Mediterraneo e Medio Oriente; n. 18 Direttore Generale per i Paesi dell'Africa sub-Sahariana; n. 19 Direttore Generale per i Paesi dell'Asia, Oceania, Pacifico e Antartide; n. 20 Direttore Generale per l'Integrazione europea.

[9] La priorità politica n. 1 è realizzata con l'obiettivo strategico riguardante il deciso rilancio del processo costituzionale europeo attuato con 1 obiettivo operativo. La priorità politica n. 2 è affidata agli obiettivi strategici 2, 3 e 4. Il n. 2 è teso a valorizzare il ruolo dell'Italia sia nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU che in altri organismi internazionali e nelle organizzazioni sub-regionali come l'Unione africana; questo obiettivo è declinato in 5 obiettivi operativi. Il n. 3 si propone di favorire la prevenzione e soluzione di conflitti nelle aree di crisi, specie nel Medio Oriente. Il n. 4 riguarda le iniziative nella Regione balcanica e nei Paesi della Comunità di Stati indipendenti (CSI), realizzato con 3 obiettivi operativi. La priorità politica n. 3 è attuata con gli obiettivi strategici n. 5, che è volto alla realizzazione di iniziative per consolidare la presenza politica ed economica nelle più significative aree geopolitiche ed è attuato con 6 obiettivi operativi. La priorità politica n. 4 è attuata con l'obiettivo strategico n. 6, teso a promuovere iniziative di sostegno ai Paesi in via di sviluppo, in particolare nel continente africano, ed è attuato attraverso 1 obiettivo operativo. La priorità politica n. 5 è realizzata con l'obiettivo strategico n. 7, articolato in 4 obiettivi operativi. La priorità n. 6 è attuata con l'obiettivo strategico n. 8, volto a realizzare un miglioramento dei servizi e delle strutture per gli italiani all'estero ed è attuato con 1 obiettivo operativo. La priorità politica n. 7 è realizzata con l'obiettivo strategico n. 9, che si propone di "massimizzare" l'impatto della politica culturale italiana all'estero ed è attuato con 1 obiettivo operativo. La priorità n. 8 è realizzata con gli obiettivi strategici 10 e 11. Il n. 10, sul miglioramento del coordinamento interno ed interistituzionale, è attuato con 1 obiettivo operativo. Il n. 11 riguarda l'ammodernamento, la razionalizzazione e l'innovazione dell'Amministrazione, anche con la tecnologia informatica, ed è attuato con 9 obiettivi operativi.

base degli obiettivi raggiunti, "ai fini della comunicazione esterna dei risultati conseguiti dall'Amministrazione con le risorse assegnate e le spese relative all'esercizio 2007".

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

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

L'Allegato 2.2 illustra la "Pianificazione integrata 2008-2010", che consiste nell'analisi degli undici obiettivi operativi, nei quali si articola l'obiettivo strategico 32.3.1 in attuazione del Programma 32.3 e della Priorità politica n. 8, riguardante il processo di ammodernamento del MAE.

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

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

In relazione alla nuova impostazione per "missioni e programmi", che la Corte ha inteso seguire anche nella presente Relazione sull'anno 2007, si fa sin d'ora riferimento alla missione n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo".

Nonostante l'Amministrazione abbia svolto la propria attività seguendo l'approccio tradizionale, questa si può ricondurre al contenuto dei programmi nei quali si articola la missione n. 4.

Va rilevato che il 2008 è l'anno in cui il MAE si è dato, come già osservato, un nuovo assetto a seguito dell'approvazione ed entrata in vigore del d.P.R. n. 258 del 19.12.2007, in attuazione dell'art. 1, comma 407 della Finanziaria 2007, assetto che dovrebbe essere funzionale a questa nuova impostazione per missioni e programmi.

Non a caso, infatti, l'Allegato 1 della 1^ parte della Direttiva 2008 presenta il "prospetto di connessione" tra missioni[10], programmi, indirizzi per l'attuazione del Programma di Governo (contenuti nella Direttiva della Presidenza del Consiglio del 12.3.2007), priorità politiche fissate dal Ministro[11], obiettivi strategici e C.d.R., ai quali è affidata l'attuazione.

---

[10] Le Missioni sono la n. 4 "L'Italia in Europa e nel mondo" e la n. 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche", che ha un carattere trasversale, perché riguarda tutti i Ministeri. La Missione n. 4 è affidata prevalentemente al MAE, che deve realizzare 7 degli 11 programmi, nei quali essa si articola. I 7 programmi sono: 1) "Rappresentanza dello Stato nelle relazioni internazionali"; 2) "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle sfide globali; 4) "Cooperazione economica finanziaria e tecnologica; 6) "Cooperazione politica, promozione della pace e sicurezza internazionale"; 7) "Integrazione europea"; 8) "Italiani nel mondo e politiche migratorie e sociali"; 9) "Informazione, promozione culturale, scientifica e dell'immagine del Paese all'estero" 10); "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE"; 11) "Politica economica e finanziaria in ambito internazionale". Degli altri quattro programmi il 3) "Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica" è affidato al Ministero dell'università e della ricerca; il 5) "Cooperazione in materia culturale" al Ministero della pubblica istruzione; il 10) "Partecipazione italiana alle politiche di bilancio UE" e 11) "politica economica e finanziaria in ambito internazionale", al Ministero dell'economia e delle finanze.

[11] Le otto Priorità politiche sono: 1. contribuire al rafforzamento del ruolo dell'Unione Europea con un'azione mirata sia alle politiche che alle istituzioni; 2. contribuire a creare condizioni di pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani e a rafforzare il contesto multilaterale; 3. proseguire nell'azione di affermazione del ruolo politico ed economico dell'Italia nel contesto dei processi di globalizzazione, anche attraverso il costante rafforzamento dei rapporti bilaterali; 4. rafforzare ulteriormente

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

Prima di analizzare più in profondità i tre programmi prescelti (nn. 2, 8 e 9), è opportuno ricordare brevemente gli altri programmi della missione, affidati alla responsabilità del MAE.

Il Programma 4.1 riguarda gli aspetti protocollari e si estrinseca in un solo obiettivo strategico (4.1.1) sull'ottimizzazione delle procedure seguite dal Cerimoniale di Stato (CERI); la sua attuazione è affidata a quest'ultimo.

Il Programma 4.4, nell'ambito dell'indirizzo "apertura al commercio internazionale", attua la priorità politica n. 3 attraverso l'obiettivo strategico 4.4.1 per la realizzazione di iniziative tese a consolidare il ruolo politico ed economico dell'Italia nei più significativi "quadranti geopolitici" e nel dibattito sui temi globali ed è affidato a quattro C.d.R. corrispondenti a quattro Direzioni generali[12]. Lo stesso programma 4.4 è ulteriormente articolato nel quadro dell'indirizzo "Miglioramento della competitività del Paese", in attuazione della priorità politica n. 5 attraverso il raggiungimento dell'obiettivo strategico 4.4.2 volto a intraprendere progetti nelle aree di maggior interesse quali l'Asia e l'America Latina per consolidare la presenza economica dell'Italia e favorire l'internazionalizzazione delle imprese ed è affidato a tre C.d.R.[13].

Il Programma 4.6 attua l'indirizzo politico "Partecipazione a missioni di pace decise dalle Nazioni Unite" che corrisponde alla priorità politica n. 2 attuata con cinque obiettivi strategici (affidati a 6 C.d.R.[14]): il 4.6.1, volto ad attuare iniziative per valorizzare il contributo dell'Italia alla pace, sicurezza, stabilità e tutela dei diritti umani; il 4.6.2, per la prevenzione e soluzione dei conflitti internazionali, contribuendo ad allentare la tensione nelle aree di crisi; il 4.6.3, strettamente collegato al precedente, sulla collaborazione in ambito europeo per garantire la stabilizzazione nelle aree di crisi in collaborazione con NATO e UE e per rafforzare il ruolo dell'Italia nella Regione balcanica; il 4.6.4, per assicurare un'efficace gestione delle crisi internazionali, anche attraverso misure preventive; il 4.6.5, per rafforzare il coordinamento interno ed interistituzionale, anche con la semplificazione amministrativa.

Il Programma 4.7 realizza l'indirizzo programmatico "contribuire ad un'Europa più forte" ed è collegato con la priorità politica di analogo tenore, che prevede con l'obiettivo strategico 4.7.1, per attuarla (affidato al C.d.R. n. 20, Direzione generale per l'integrazione europea-DGIE), "azioni mirate di sostegno al rilancio del processo di integrazione europea" rivolte sia alla riforma istituzionale, sia al rafforzamento delle politiche e degli strumenti operativi.

---

l'impegno per la cooperazione allo sviluppo e la lotta alla povertà; 5. sostenere l'internazionalizzazione del Sistema Italia e la proiezione esterna delle imprese; 6. coinvolgere e tutelare le collettività italiane all'estero, valorizzandone il ruolo; 7. proseguire nell'azione di diffusione della lingua e di valorizzazione del patrimonio culturale dell'Italia all'estero e nel rafforzamento della cooperazione scientifica e tecnologica; 8. proseguire nel processo di ammodernamento dell'Amministrazione e di razionalizzazione dell'attività amministrativa, anche mediante l'innovazione tecnologica.

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

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

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

Come per tutte le altre Amministrazioni, anche per il MAE la Missione istituzionale (nella fattispecie la n. 4) è completata dalla Missione trasversale n. 32. Di questa missione al MAE è collegato il programma "Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza", che attua l'indirizzo programmatico governativo sulla maggiore efficienza dalla Pubblica Amministrazione, identificato con la priorità politica volta all'ammodernamento dell'amministrazione, la quale si realizza con un obiettivo strategico, tendente alla semplificazione dei processi per migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa, con progetti innovativi e lo snellimento delle procedure. Il raggiungimento di questo obiettivo è affidato a cinque C.d.R.: n. 4 (Ispettorato generale del Ministero e degli uffici all'estero - ISPE); n. 5 (Direzione Generale per il Personale - DGPE); n. 6 (Direzione Generale per gli Affari Amministrativi, Bilancio e Patrimonio - DGAA); n. 7 (Servizio Stampa e Informazione - STAM); n. 8 (Servizio per l'Informatica, le Comunicazioni e la Cifra - SICC); nonché all'Istituto Diplomatico (ISDI).

Dall'analisi finanziaria risulta per tutta la Missione n. 4 uno stanziamento di 25,2 miliardi di euro, ma va subito detto che la gran parte di questi stanziamenti è assorbita dal programma n. 10 (20,7 miliardi euro) e n. 11 (1,4 miliardi di euro) che riguardano rispettivamente la politica economica e di cooperazione in ambito europeo e la politica economica e di cooperazione in ambito internazionale. Si tratta in realtà, per il programma 10, soprattutto della gestione del Fondo di rotazione istituito presso la Ragioneria Generale, nel quale confluiscono sia le quote che l'Italia versa a titolo di risorse proprie al bilancio comunitario, sia i contributi comunitari che affluiscono in Italia; per il programma n. 11 gli stanziamenti riguardano i contributi per la partecipazione italiana a banche e fondi internazionali ed iniziative varie.

Per i programmi della missione 4, che riguardano specificamente l'azione del MAE, sono stanziati circa 2,9 miliardi di euro. Oltre al programma n. 2, che si esamina in dettaglio successivamente, l'altro programma che presenta stanziamenti rilevanti è il n. 6 sulla Cooperazione politica, con 1,1 miliardi di euro di cui circa 500 milioni per il funzionamento e 333 milioni per gli interventi rivolti essenzialmente ai contributi versati dall'Italia agli Organismi internazionali o alle spese per missioni (tra queste, di particolare rilevanza la spesa di 51,9 milioni in Iraq).

La massa impegnabile è di 2,9 miliardi, mentre la massa spendibile registra 3,2 miliardi di euro circa.

Rispetto ad una autorizzazione di cassa di circa 2,91 miliardi, il pagato è di 2,68 miliardi.

I residui finali registrano un aumento contenuto rispetto a quelli iniziali: 390,7 milioni di euro, rispetto ai 354 milioni dei residui iniziali.

(MISSIONE 4)
L'ITALIA IN EUROPA E NEL MONDO
per la parte di missione relativa al MAE
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Massa impegnabile	Massa spendibile	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. RAPPRESENTANZA DELLO STATO NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI	funzionamento	989,00	8.437,00	99,83	0,29	8.437,00	9.426,00	7.957,00	9.311,00	8.656,00	279,00
	interventi	0,00		0,00	0,00		0,00		27,00	0,00	0,00
	investimenti	13,00	14,00	0,17	0,00	14,00	27,00	14,00		24,00	3,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	totale	**1.002,00**	**8.451,00**	**100,00**	**0,29**	**8.451,00**	**9.453,00**	**7.971,00**	**9.338,00**	**8.680,00**	**282,00**
2. COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO E GESTIONE SFIDE GLOBALI	funzionamento	23.054,00	64.895,00	4,74	2,24	64.895,00	87.949,00	40.837,00	70.013,00	44,83	34,67
	interventi	220.023,00	1.305.319,00	95,26	45,09	1.305.319,00	1.525.342,00	1.184.046,00	1.302.119,00	1.190,60	256,36
	investimenti	1.372,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.372,00	0,00	184,00	0,18	0,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,00
	totale	**244.449,00**	**1.370.214,00**	**100,00**	**47,33**	**1.370.214,00**	**1.614.663,00**	**1.224.883,00**	**1.372.316,00**	**1.235.612,00**	**291.028,00**
4. COOPERAZIONE ECONOMICA, FINANZIARIA E TECNOLOGICA	funzionamento	1.155,00	20.039,00	30,23	0,69	20.039,00	21.194,00	14.075,00	20.897,00	14.869,00	337,00
	interventi	11.427,00	46.208,00	69,72	1,60	46.208,00	57.635,00	45.401,00	47.688,00	42.906,00	11.291,00
	investimenti	51,00	33,00	0,05	0,00	33,00	84,00	33,00	84,00	55,00	29,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	totale	**12.633,00**	**66.280,00**	**100,00**	**2,29**	**66.280,00**	**78.913,00**	**59.509,00**	**68.669,00**	**57.830,00**	**11.657,00**
6. COOPERAZIONE POLITICA, PROMOZIONE DELLA PACE E SICUREZZA INTERNAZIONALE	funzionamento	13.091,00	510.038,00	46,17	17,62	515.435,00	523.129,00	482.471,00	511.928,00	479.231,00	8.138,00
	interventi	53.511,00	593.241,00	53,70	20,49	593.241,00	646.752,00	580.666,00	597.674,00	576.990,00	59.411,00
	investimenti	4.583,00	1.462,00	0,13	0,05	1.808,00	6.045,00	1.558,00	4.731,00	4.170,00	21,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00		0,00			0,00	0,00
	totale	**71.185,00**	**1.104.741,00**	**100,00**	**38,16**	**1.110.484,00**	**1.175.926,00**	**1.064.695,00**	**1.114.333,00**	**1.060.391,00**	**67.570,00**

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Massa impegnabile	Massa spendibile	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
7. INTEGRAZIONE EUROPEA	funzionamento	625,00	4.789,00	34,19	0,17	5.147,00	5.414,00	4.472,00	5.312,00	4.462,00	45,00
	interventi	0,00	9.209,00	13,89	0,32	9.209,00	9.209,00	6.727,00	9.209,00	6.719,00	8,00
	investimenti	11,00	11,00	0,02	0,00	11,00	22,00	11,00	22,00	22,00	0,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	totale	**636,00**	**14.009,00**	**100,00**	**0,48**	**14.367,00**	**14.645,00**	**11.210,00**	**14.543,00**	**11.203,00**	**53,00**
8. ITALIANI NEL MONDO E POLITICHE MIGRATORIE E SOCIALI	funzionamento	1.099,00	15.866,00	15,45	0,55	15.866,00	16.965,00	13.133,00	16.522,00	13.666,00	453,00
	interventi	7.291,00	86.820,00	84,52	3,00	86.820,00	94.111,00	78.001,00	86.829,00	77.733,00	6.530,00
	investimenti	16,00	30,00	0,03	0,00	30,00	46,00	30,00	46,00	46,00	0,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	totale	**8.406,00**	**102.716,00**	**100,00**	**3,55**	**102.716,00**	**111.122,00**	**91.164,00**	**103.397,00**	**91.445,00**	**6.983,00**
9. INFO. PROMOZ. CULT. SCIENT. E DELL'IMMAGINE DEL PAESE ALL'ESTERO	funzionamento	5.109,00	101.182,00	44,28	3,50	101.182,00	106.291,00	95.366,00	102.495,00	96.316,00	4.003,00
	interventi	10.622,00	126.815,00	55,50	4,38	126.815,00	137.437,00	118.993,00	128.060,00	119.833,00	9.144,00
	investimenti	42,00	502,00	0,22	0,02	502,00	544,00	501,00	544,00	531,00	4,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00			0,00	0,00
	totale	**15.773,00**	**228.499,00**	**100,00**	**7,89**	**228.499,00**	**244.272,00**	**214.860,00**	**231.099,00**	**216.680,00**	**13.151,00**
Spese missione		**354.084,00**	**2.894.910,00**		**100,00**	**2.901.011,00**	**3.248.994,00**	**2.674.292,00**	**2.913.695,00**	**2.681.841,00**	**390.724,00**

* Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

3.1. Il Programma 4.2 "Cooperazione allo sviluppo e gestione delle risorse globali

Il Programma 4.2, affidato alla Direzione Generale per la Cooperazione allo Sviluppo (DGCS)[15], si inquadra nelle "iniziative di cooperazione internazionale allo sviluppo" in relazione agli "Indirizzi per l'attuazione del Programma di Governo", realizza la priorità politica n. 4 e trova attuazione nell'obiettivo strategico n. 6 della Direttiva del Ministro del 2007 (che

[15] La DGCS si occupa della promozione e del coordinamento delle iniziative italiane di cooperazione allo sviluppo, ma cura anche 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 (PVS) ai sensi dell'art. 7 della Legge n. 49 del 1987.

nella Direttiva per il 2008 è classificato come 4.2.1), teso a proseguire l'impegno italiano nei Paesi in Via di Sviluppo (PVS), al fine di raggiungere gli obiettivi di "Sviluppo del Millennio" (fissati dall'ONU). In questa ottica si può rilevare che il Ministero, pur seguendo la metodologia tradizionale, ha svolto normalmente la propria attività in aderenza al contenuto di questo programma.

Dalla nota preliminare del Consuntivo 2007 emerge, infatti, che l'obiettivo indicato è stato raggiunto attraverso finanziamenti sul piano multilaterale e bilaterale. Al primo è stata destinata una quota rilevante di finanziamenti ai maggiori organismi internazionali (soprattutto Agenzie, fondi e programmi delle Nazioni Unite), riconfermando in tal modo l'impegno dell'Italia e sforzandosi di riconquistare la posizione che l'Italia aveva in passato nella graduatoria dei Paesi donatori.

In proposito, dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione è emerso che nel 2007 l'Italia, con un aiuto pubblico allo sviluppo (APS) pari a 3.929 milioni di dollari (equivalenti a 2.484 milioni di euro al tasso di cambio USD/EU dello 0,63), si è collocata al nono posto (su 22) nella classifica dei donatori OCSE, all'interno della quale il primo posto è detenuto dagli USA. D'altra parte, se si passa dai valori assoluti al rapporto sul Pil, l'Italia con lo 0,19 per cento, registra il quart'ultimo posto.

L'Italia ha agito attivamente per l'affermazione – anche attraverso relazioni di *partenariato* con Paesi terzi – di uno sviluppo improntato al rispetto dell'ambiente, alla tutela dei diritti umani e alla promozione del ruolo delle comunità locali e della società civile. In questo contesto ha aderito nel marzo 2005 alla "Dichiarazione di Parigi" (di cui si è fatta promotrice) con la quale sono state indicate le strategie per accrescere l'efficacia degli aiuti e sottolineare la necessità dell'aumento del volume degli aiuti stessi per conseguire gli obiettivi fissati nella "Dichiarazione del Millennio" approvata dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite nel settembre del 2000.

Importanti sono stati anche gli interventi sul piano bilaterale, soprattutto destinati ad accrescere lo sviluppo sociale, economico e culturale di alcuni Paesi africani (Mozambico, Somalia e Sudan), della sponda meridionale del Mediterraneo e dell'America Latina. In alcune aree (Medio Oriente, Balcani, Afghanistan) gli interventi sono stati rivolti in particolare alla ricostruzione delle zone danneggiate nei conflitti bellici e ad operazione di c.d. *peace building.*

Su un piano generale si può rilevare che l'azione svolta dal Governo italiano in questa materia, sempre in connessione con la "Dichiarazione del Millennio" e con le conclusioni della conferenza di Monterey, è stata rivolta a migliorare la qualità e l'efficacia degli aiuti attraverso la realizzazione delle priorità settoriali che la cooperazione italiana si è posta.

In tema di priorità si possono distinguere due profili, quello tematico e quello geografico. Per quanto riguarda il primo, l'Amministrazione ha indicato ben tredici priorità: riduzione della povertà; promozione della salute, tutela dell'ambiente e dei beni comuni, cooperazione agricola e sicurezza alimentare, promozione del ruolo delle donne, formazione, tutela dei minori, conversione e cancellazione del debito, sviluppo tecnologico e applicazione delle nuove tecnologie alle attività amministrative e di Governo (*e-Government)*, sostegno alle piccole e medie imprese (P.M.I.) ed al settore privato, iniziative umanitarie (articolate in quattro forme di intervento), contributi agli Organismi internazionali.

Quanto al secondo, sono indicate le seguenti aree considerate prioritarie: Europa orientale e mediterranea, Nord Africa e vicino Medio-Oriente, Africa Sub-Sahariana, America latina ed Asia.

Si può affermare che certamente la riduzione della povertà costituisce l'obiettivo fondamentale della cooperazione italiana che tiene però presente l'esigenza del rispetto della responsabilità dei PVS nella definizione dei propri piani di sviluppo; della realizzazione del decentramento dei programmi e della partecipazione dei soggetti direttamente interessati e della coerenza tra le componenti delle attività italiane indirizzate a favore dei PVS.

In merito alla promozione della salute il Ministero ha operato sia attraverso rapporti bilaterali sia in ambito multilaterale; in quest'ultimo ambito i settori di maggiore intervento sono stati la lotta all'AIDS, alla malaria ed alla tubercolosi in collaborazione con il Ministero della sanità e con le strutture socio-sanitarie e delle Regioni e degli enti locali[16].

Per la tutela dell'ambiente sono stati considerati tre temi prioritari: la lotta contro la desertificazione (per la quale l'Italia è il secondo finanziatore della Convenzione delle Nazioni Unite); la tutela delle foreste; le politiche nel settore dell'acqua.

Va ricordato inoltre che al Vertice di Johannesburg sullo sviluppo sostenibile, l'Italia ha presentato numerose iniziative di *partenariato*, che possono raggrupparsi in quattro categorie: biodiversità, cambiamenti climatici, desertificazione, foreste.

Per quanto riguarda l'agricoltura e la sicurezza alimentare, il MAE considera la ricerca in questo settore fondamentale per lo sviluppo ed uno strumento per raggiungere l'obiettivo della riduzione della povertà e protezione dell'ambiente per una sicurezza alimentare sostenibile.

In tale ottica assume particolare rilievo la promozione del ruolo delle donne, che il nostro Paese ritiene una componente trasversale della politica di cooperazione in tutti i suoi risvolti (salute, educazione, formazione, ecc.), anche al fine di sostenere la partecipazione attiva delle donne alla vita politica, economica, sociale e culturale, a ogni livello.

Per quanto attiene alla formazione essa è considerata un fattore centrale per la lotta alla povertà e per la crescita dell'occupazione. Sia la formazione in Italia che quella *in loco* avvengono attraverso l'assegnazione di borse di studio, finalizzate al conseguimento di titoli di laurea, specializzazioni *post lauream e* dottorati di ricerca[17].

Quanto alla tutela dei minori, anch'essa è considerata centrale per la Cooperazione italiana, ai fini dello sviluppo sostenibile e della diffusione dei processi democratici e di pacificazione. In questa ottica sono state assunte iniziative sia per far fronte ai più importanti problemi relativi ai minori (esclusione dall'educazione di base, sfruttamento del lavoro minorile, abusi sessuali e traffico), sia per prevenirli, affrontandone le cause alla radice.

---

[16] Va rilevato che accanto all'attività che fa capo direttamente al MAE, quest'ultimo coordina anche quella svolta dagli enti territoriali realizzando una forma decentrata della cooperazione. Dalle informazioni ottenute dall'Amministrazione, risulta l'attivazione delle seguenti convenzioni: con la Regione Piemonte (per programmi di sviluppo in Cina e Capo Verde), con la Regione Emilia Romagna (per programmi in Serbia) e con la Regione Toscana (per programmi nei Territori Palestinesi e nei Balcani), nonché la conclusione dell'"Accordo Quadro tra la DGCS e l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI)" in data 3 maggio 2001 che prevede l'avvio di un sistema di collaborazione per la valorizzazione e la diffusione operativa a livello internazionale delle attività di cooperazione decentrata dei Comuni italiani (con una banca dati e un sistema di informazione interattivo DGCS-ANCI. Va inoltre ricordato il progetto "100 Città-Progetti Italia-Brasile ", per iniziativa dell'ANCI e dell'UPI (Unione Province Italiane) Da richiamare, infine, l'intervento nel gruppo di supporto all'interno della FAO a favore della cooperazione decentrata con un contributo supplementare *ad hoc* (di circa 2,5 milioni di dollari) destinato in particolare alla realizzazione di progetti di sicurezza alimentare nella lotta contro la fame.

[17] Dalle informazione fornite dall'Amministrazione, nel 2007 sono stati impegnati per formazione 9.751.294 euro, di cui 6.326.294 impiegati a titolo di contributo per la realizzazione di 18 corsi/programma e 3.425.000 euro per l'assegnazione di borse di studio a gestione diretta. I corsi/programma eseguiti nel 2007 hanno consentito la formazione di 407 allievi, mentre i beneficiari delle borse di studio sono stati 436.

Altro tema particolarmente delicato è la conversione e la cancellazione del debito.

Il meccanismo della conversione del debito originato da crediti d'aiuto in progetti di sviluppo, prevede la cancellazione di parte del debito in valuta convertibile dovuto all'Italia[18].

Nell'anno 2007 l'Italia ha realizzato il maggior numero di conversioni debitorie in crediti d'aiuto, concludendo Accordi, tra gli altri, con Perù (38,84 milioni di dollari), Egitto (100 milioni di dollari) e Macedonia (1,80 milioni di dollari)[19].

Un altro tipo d'intervento è costituito dalla diffusione delle tecnologiee del c.d. *e-Government,* in attuazione, della Dichiarazione dei Principi del Vertice Mondiale sulla Società dell'Informazione, tenutosi a Ginevra nel dicembre 2003, con lo scopo di superare il *gap* dei PVS con oltre il 50 per cento della popolazione mondiale completamente esclusa dai benefici offerti dalle nuove tecnologie.

Nella stessa linea si pongono iniziative a sostegno della piccola e media impresa nonché del settore privato che si articolano nelle due componenti dell'assistenza tecnica e di quella finanziaria.

In merito alle iniziative umanitarie l'Amministrazione ha dichiarato che sono state realizzate iniziative per complessivi 53.741.653 euro suddivisi all'incirca così:

- 23,248 milioni sul capitolo 2183, per programmi d'emergenza attraverso l'attivazione di fondi presso le Ambasciate;
- 22,687 milioni sul capitolo 2180, a favore di interventi umanitari d'emergenza attuati attraverso vari Organismi internazionali[20].
- 5,9 milioni di euro in aiuti alimentari tramite AGEA;
- 1,999 milioni per finanziare il Fondo per lo sminamento umanitario istituito con la legge n. 158 del 2001 a favore di interventi di assistenza alle vittime e di sensibilizzazione delle popolazioni civili. Questi interventi hanno riguardato in particolare l'Angola, la Bosnia, il Sudan, il Mozambico e lo Yemen.

Sempre nell'ambito delle priorità tematiche va ricordato il sostegno finanziario - con 365.980.000 euro - dato, attraverso il canale multilaterale con contributi volontari, agli Organismi internazionali. In proposito il MAE ha lamentato i forti tagli che hanno decurtato questi interventi di circa il 66 per cento.

Per quanto riguarda il secondo profilo - le priorità geografiche - premesso che la linea seguita è stata quella di privilegiare le esigenze dell'Africa Sub Sahariana, in ossequio a quanto concordato nei diversi contesti internazionali (G8, ONU, UE), esso si può così riassumere:

- interventi nell'area balcanica (Serbia, Montenegro, Albania, Bosnia Erzegovina, ex Repubblica Jugoslava di Macedonia) per 23,6 milioni di euro: il Ministero ha seguito gli orientamenti tradizionali della politica estera del nostro Paese nei confronti della regione: la stabilizzazione politica ed economica attraverso il consolidamento delle istituzioni

[18] L'operazione si attua quando i paesi debitori mettono a disposizione risorse equivalenti in valuta locale, destinate alla realizzazione di progetti concordati tra i Governi e rivolti allo sviluppo socio-economico, alla protezione ambientale e alla riduzione della povertà. Possono accedere a queste operazioni i paesi per i quali sia intervenuta preventivamente un'intesa nell'ambito del c.d. "Club di Parigi".

[19] Dalle informazioni ricevute dal MAE, l'ammontare complessivo delle conversioni è stato di 140.644.472,11 di dollari e 25.722.778,65 di euro. I progetti finanziati con le risorse liberate dalla conversione hanno interessato in via prioritaria i settori dell'istruzione, della sanità, delle risorse idriche e dello sviluppo rurale.

[20] Tra le attività che si realizzano in collaborazione con le Organizzazioni internazionali, va ricordato in particolare quella del Deposito di aiuti umanitari di Brindisi – UNHRD *(United Nations Humanitarian Response Depot).*

democratiche, in un'ottica di lungo periodo di completa integrazione nelle strutture europee ed euroatlantiche e di inserimento nell'economia mondiale;

- finanziamenti per il bacino mediterraneo e del Medio-Oriente per circa 70 milioni di euro; anche in questo caso, in linea con le direttrici della politica estera italiana, di particolare attenzione per le aree geografiche più vicine. Gli interventi hanno riguardato in particolare lo sviluppo della sanità, dell'agricoltura, dell'energia, della tutela ambientale, della valorizzazione del patrimonio culturale, delle P.M.I. e delle infrastrutture. Va in particolare sottolineato che le attività di cooperazione a favore dei paesi del Mediterraneo si collocano nel contesto del "partenariato euro mediterraneo" avviato con la Dichiarazione di Barcellona del 28/11/1995;
- finanziamenti per 135 milioni di euro, attraverso attività sul piano multilaterale e bilaterale, a favore dei paesi dell'Africa Sub Sahariana al fine di ridurne la povertà; gli interventi in questa area sono collegati ai programmi nazionali ed internazionali ed hanno riguardato in particolare i servizi sanitari, l'educazione, il settore idrico, lo sviluppo rurale, i gruppi vulnerabili della popolazione (donne, minori, rifugiati e sfollati), nonché la lotta contro le pandemie (AIDS, tubercolosi e malaria) ed il grande problema della desertificazione conseguente alla distruzione delle foreste e dell'inquinamento delle acque;
- finanziamenti per 50 milioni di euro a favore dei paesi dell'America latina ed in particolare delle grandi sub-regioni dell'America centrale, caraibica ed andina; i temi affrontati in via principale sono stati lo sviluppo dell'occupazione, la lotta alla droga, l'assistenza agli sfollati, il rafforzamento della presenza delle Istituzioni e lo sviluppo economico-locale. Vanno anche ricordate le operazioni di conversione e cancellazione del debito[21];
- finanziamenti per 73,2 milioni di euro ad alcuni paesi asiatici a favore delle aree e delle fasce sociali più bisognose e allo sviluppo dell'imprenditoria privata ma anche a favore dell'ambiente e della tutela dei minori. I paesi maggiormente interessati sono stati l'Afghanistan, il Pakistan, e l'India ma una grande attenzione è stata prestata anche alla Cina benché lo sviluppo economico di questo paese negli ultimi anni induca ad una riflessione sulla progressiva riduzione dei flussi di aiuti.

Una valutazione positiva va data al proposito, espresso dal Governo nella nota preliminare al bilancio 2007, di accrescere ulteriormente gli stanziamenti a favore della cooperazione allo sviluppo, anche se in verità dall'analisi finanziaria non sembra che vi siano stati fatti concludenti in questa direzione, mentre sarebbe quanto mai opportuno e produttivo di effetti positivi l'aumento degli stanziamenti in oggetto. Va, infatti, ricordato che nella modifica della normativa comunitaria sul Patto di stabilità, apportata con i nuovi Regolamenti del luglio 2005, è stato previsto (all'art. 2, par. 3, comma 4 del Regolamento n. 1467 del 1997, come modificato dal Regolamento n. 1056 del 2005), che la Commissione europea, nel preparare la relazione – di cui all'art. 104, par. 3 - in caso di rischio di disavanzo eccessivo di uno Stato membro, debba riservare particolare attenzione, ai fini della determinazione del *deficit,* agli "sforzi di bilancio intesi ad aumentare o mantenere i contributi finanziari a sostegno della solidarietà internazionale". Ciò in attesa che venga approfondita la possibilità di escludere questo tipo di oneri dal calcolo del *deficit.*

[21] Le operazioni di cancellazione hanno riguardato la Bolivia per 68 milioni di dollari, l'Honduras per circa 217 milioni di dollari, il Nicaragua per circa 74,5 milioni; quelle di conversione, il Perù per 127 milioni di dollari, l'Ecuador per 26 milioni di dollari.

Dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione in ordine alla cooperazione allo sviluppo, sono emerse alcune criticità riferite in particolare alle norme, al personale e ai fondi.

Quanto alle rendicontazioni (l'Amministrazione ha riferito di una situazione di 4.000 rendiconti arretrati), è stato necessario creare due gruppi di lavoro ed un tavolo tecnico in collaborazione con l'UCB. Un gruppo ha seguito le rendicontazioni generali e l'altro quelle delle ONG[22]. A proposito di queste ultime, è utile rilevare come esse abbiano lavorato maggiormente ed abbiano speso all'incirca il 90 per cento dei fondi assegnati; rimane d'altra parte problematico garantirne il monitoraggio a causa della mancanza di personale qualificato, con un calo di personale dell'11 per cento.

In proposito l'Amministrazione ha manifestato la necessità di indire un concorso per l'assunzione di personale esperto di cooperazione, nonché la creazione di più livelli con il relativo adeguamento delle retribuzioni. Da quanto dichiarato dalla stessa Amministrazione, attualmente gli esperti fanno capo alla Funzione Pubblica e vengono considerati a tutti gli effetti "contrattisti a termine".

In ordine ai fondi, l'Amministrazione ne ha lamentato l'insufficienza rispetto agli impegni internazionali assunti dall'Italia.

Altro aspetto di particolare rilevanza riguarda il permanere della problematica relativa all'aggiornamento della legge n. 49 del 1987, che ha formato oggetto di numerosi disegni di legge (da ultimo, disegno di legge n. 1537 del 2007), mai perfezionatisi.

Di rilievo rispetto ai vari programmi appare lo stanziamento per il programma in esame (1.370.214.000,00 di euro), che costituisce il 47,33 per cento del totale dei programmi gestiti dal Ministero (2.894.910.000,00 di euro). La massa spendibile risulta di euro 1.614.663.000,00 e il pagato totale di euro 1.235.612.000,00, che costituisce il 90 per cento delle autorizzazioni definitive di cassa, pari ad euro 1.372.316.000,00. I residui finali sono 291 milioni circa con un aumento rispetto a quelli iniziali che ammontano a 244,4 milioni circa. Va notato che i residui finali di questo programma costituiscono circa il 74 per cento dei residui finali totali della missione. Questo dato si spiega con il fatto che il programma relativo alla Cooperazione allo Sviluppo è concentrato sugli interventi (che assorbono la quasi totalità degli stanziamenti), i quali per la loro stessa natura possono comportare la formazione di residui.

Il capitolo che assorbe una parte cospicua delle risorse è il 2180 (contributi per organizzazioni internazionali, banche e fondi di sviluppo impegnati nella cooperazione con i Paesi in Via di Sviluppo – PVS): massa impegnabile di circa 574 milioni, massa spendibile di circa 620 milioni, autorizzazioni di cassa di circa 580 milioni e circa 550 milioni di pagamenti che rappresentano, rispetto al pagato totale degli interventi poco meno del 46 per cento.

---

[22] Rispetto alle ONG, il MAE ha fornito le seguenti informazioni: nel corso del 2007 sono state trattate 484 partite contabili che costituiscono circa il 60 per cento del totale di quelle pregresse. In particolare risulta che sono stati esaminati e liquidati 201 rendiconti giacenti di progetti promossi non perenti e circa 50 rendiconti di progetti Info/EaS (Informazione ed Educazione allo Sviluppo), anch'essi non perenti, corrispondenti ad altrettante annualità impegnate sugli esercizi 2004-2005-2006, per un ammontare complessivo di 32,96 milioni di euro, rispettivamente 16,67 per quanto attiene a progetti impegnati sull'esercizio 2006, 10,90 per quelli impegnati nel 2005 e 5,39 per gli impegnati nel 2004; ulteriori 112 rendiconti afferenti ad impegni gravanti sull'esercizio 2003 e su precedenti esercizi, sono stati esaminati e trasmessi all'Ufficio Centrale del Bilancio che – previo vaglio – ha richiesto al MEF la reiscrizione in bilancio delle relative somme perenti, per un ammontare complessivo di 6,51 milioni di euro (5,16 relativi a progetti nei PVS e 1,35 ad iniziative Info/EaS; Altri 121 rendiconti (saldi finali), per la maggior parte perenti, sono stati esaminati e preparati per l'inoltro all'Ufficio Centrale del Bilancio, che se ne è riservato l'esame. E' in corso una verifica completa del totale dei progetti delle ONG a partire dall'anno 1987, che non risultano formalmente chiusi sul sistema informatico SIC. Il MAE ha inoltre precisato che, nel 2008, sono pervenute le autorizzazioni del MEF alla reiscrizione in bilancio delle somme perenti riguardanti i 112 rendiconti prima richiamati; tali somme verranno impegnate e liquidate.

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

Il Programma 4.8 attua l'indirizzo volto alla tutela e valorizzazione delle comunità italiane all'estero, che si esprime nella priorità politica di coinvolgimento delle comunità stesse e della loro valorizzazione, priorità realizzata con l'obiettivo strategico n. 8 (che corrisponde nella Direttiva per il 2008 all'obiettivo strategico 4.8.1), che prevede, in collaborazione con le comunità italiane, la realizzazione di iniziative volte al miglioramento delle strutture e dei servizi ad esse dedicati; nel 2008 all'obiettivo appena citato si aggiunge il 4.8.2 sulla più efficace gestione dei flussi migratori, rafforzando la lotta all'immigrazione illegale ed al traffico di esseri umani. L'attuazione del programma, affidata al C.d.R. n. 11 (Direzione Generale per gli Italiani all'estero e le Politiche Migratorie - DGIT), per quanto riguarda l'obiettivo n. 8, si è concretata attraverso una serie di iniziative, volte ad innovare, in modo sostanziale, la gestione dei servizi consolari verso l'utenza e a provvedere ad un adeguato coordinamento con i Paesi aderenti all'Accordo di Schengen in merito all'*iter* procedurale dei visti. L'Amministrazione ha eseguito un attento monitoraggio della rete consolare ed ha realizzato vari interventi a favore delle collettività e dei cittadini italiani all'estero, introducendo miglioramenti significativi in termini di rapidità e di flessibilità dei servizi resi.

In materia di italiani all'estero, l'attenzione politica risulta senz'altro elevata; quanto alla loro consistenza, dalle indicazioni fornite dall'Amministrazione, attualmente se ne contano 3 milioni ai quali vanno aggiunte circa un milione di domande di riconoscimento della cittadinanza in corso di esame.

Per quanto concerne il controllo e la gestione dei dati per l'attuazione del censimento e dell'anagrafe degli italiani residenti all'estero, l'Amministrazione ha richiamato la criticità determinata dalle persistenti riduzioni delle risorse a tale proposito destinate. Ciò appare preoccupante, se si considera che con le risorse di cui al capitolo 3031 (*ex* 3092), oggetto della decurtazione, sono finanziate le attività relative alla tenuta degli schedari consolari, i quali aggiornano i dati e le posizioni anagrafiche dei connazionali residenti all'estero e collaborano con i Comuni italiani per l'aggiornamento delle loro AIRE (Anagrafe degli Italiani Residenti all'Estero). A tali decurtazioni di spesa si sono aggiunte sia la prassi di effettuare accantonamenti, pur se limitati (7,2 per cento), sulle somme disposte dalla legge di bilancio 2007, sia le tardive assegnazioni delle integrazioni di bilancio.

I fondi attribuiti dalla legge di bilancio 2007 a questo capitolo 3031/8, per un importo di euro 2.326.749, anche se superiori del 26 per cento rispetto all'assegnazione iniziale dell'esercizio precedente, evidenziano comunque una decurtazione del 27 per cento rispetto allo stanziamento in bilancio dell'esercizio 2005. L'iniziale stanziamento per il 2007, su cui ha inciso un accantonamento di euro 166.781, si è attestato soltanto al 42 per cento delle spese, per euro 5.578.692, effettuate sul capitolo nel 2006 ed appena al 40 per cento circa delle richieste di finanziamento pervenute dalla rete consolare nel corso dell'esercizio in esame, determinando ritardi nell'aggiornamento delle posizioni anagrafiche iniziate nel precedente biennio. Soltanto al termine dell'esercizio sono, infatti, state rese disponibili risorse aggiuntive per euro 2.750.000, erogate in due *tranche* di finanziamento agli uffici consolari.

Sempre in merito agli interventi in favore degli italiani all'estero, nel 2007 con i 3,2 milioni stanziati dalla legge di bilancio 2007 al capitolo 3103, sono state finanziate le spese relative ai Com.It.Es. (Comitati Italiani all'Estero); in questo caso, in controtendenza, si è verificato un incremento del 44 per cento sugli stanziamenti del 2005-2006. D'altra parte, sullo stanziamento 2007 è stato operato un accantonamento di euro 285.981, pari all'8,7 per cento dei fondi stanziati. Pertanto, si è avuto un effetto negativo in quanto la minore disponibilità ha

condizionato la programmazione di spesa a favore dei 126 Comitati, con la conseguenza di compromettere la loro stabilità finanziaria e contabile.

La stessa sorte è toccata alle varie associazioni ed enti che operano per l'assistenza delle collettività italiane all'estero. Sui fondi assegnati nel 2007 al capitolo 3105 (3 milioni circa di euro con un incremento sia rispetto al 2006 – 29 per cento – che al 2005 – 21 per cento) è stato disposto un accantonamento di euro 295.661 (9,7 per cento) che ha condizionato le assegnazioni a questi enti. Infatti, solo con la legge di assestamento, sono state attribuite ulteriori risorse di cui, a causa del breve lasso di tempo, hanno beneficiato soltanto enti ed associazioni con sede centrale in Italia.

Particolare significato assume lo stanziamento (20 milioni di euro con un incremento del 49 per cento rispetto agli anni precedenti accompagnato, però, da un accantonamento di 1,5 milioni – pari al 7,5 per cento) disposto sul capitolo 3121 per le spese a tutela ed assistenza delle collettività italiane all'estero e dei cittadini dell'Unione Europea nei Paesi terzi.

Il valore di questo stanziamento sta non solo nell'avere migliorato sensibilmente la qualità degli interventi della rete consolare in favore dei connazionali più bisognosi, ma anche nell'aver attuato in concreto la disposizione del Trattato CE (art. 20), che tra i connotati della cittadinanza europea, annovera anche il diritto dei cittadini comunitari, che si trovano in un paese estero, di rivolgersi ad una qualsiasi sede diplomatico-consolare in assenza della rappresentanza diplomatica del proprio Paese.

Appaiono significative anche le iniziative culturali, educative, ricreative ed informative in favore delle collettività italiane all'estero, alle quali sono dedicati gli stanziamenti dei capitoli 3122 (3,3 milioni di euro) e 3153 (29,5 milioni di euro, decurtati di 3,1 milioni in attuazione del disposto del comma 207 della Finanziaria 2007).

Quanto alle politiche migratorie[23], va ricordato che al 31/12/2007 risultavano ratificati o in corso di ratifica n. 30 Accordi di Riammissione riguardanti Paesi di varie aree geografiche (in particolare della Regione mediterranea, dell'Europa centro-orientale, dell'Africa, e più limitatamente, dell'Asia). In merito ai visti, ne sono stati rilasciati dalle nostre rappresentanze diplomatico-consolari 1.519.816 in totale, con un incremento del 27 per cento rispetto al 2006.

I dinieghi di visto emessi nel 2007 sono stati 53.251, mentre i ricorsi presentati nello stesso anno risultano essere 371.

Per quanto riguarda la promozione della lingua e della cultura italiana, i corsi istituiti a tale scopo, disciplinati dal decreto legislativo n. 297 del 1994, art. 636 (*ex lege* 153 del 1971) possono essere gestiti da enti, associazioni, comitati e scuole locali ai quali il Ministero degli affari esteri, sulla base delle disponibilità di bilancio, concede contributi a valere sul cap. 3153. Lo stanziamento per il 2007 ammontava a 29,5 milioni di euro, di cui 3.142.659 euro oggetto di accantonamento.

Gli enti e le associazioni assumono direttamente gli insegnanti sulla base della normativa locale. In alcuni Paesi (soprattutto europei) i corsi sono svolti in misura non marginale da insegnanti di ruolo italiani, la cui copertura finanziaria non insiste sui capitoli di bilancio del C.d.R. che cura l'attuazione del Programma in esame. La vigilanza ed il controllo sui corsi è affidata all'Ufficio Scolastico del Consolato territorialmente competente. Presso tali Uffici operano dirigenti scolastici e personale amministrativo-scolastico di ruolo.

---

[23] Una trattazione approfondita di questo tema si trova nel capitolo "ordine pubblico, immigrazione, soccorso civile" di questa relazione. La Corte si è occupata dei problemi dell'immigrazione anche in altra sede. Vedi deliberazione n. 6/2008/G e relazione sulla gestione integrata dei flussi di immigrazione negli anni 2005 – 2006.

Un breve cenno merita la nuova collocazione del Dipartimento per gli Italiani nel Mondo, precedentemente inserito nell'ambito della Presidenza del Consiglio, riportato nell'alveo del MAE con l'art. 1, comma 20, del DL n. 181 del 2006 (convertito nella legge n. 233 del 2006).

Al capitolo di bilancio 3031/9 sono state assegnate le risorse finanziarie del soppresso Dipartimento degli italiani nel Mondo. Nel 2007 lo stanziamento è stato pari a euro 740.000, di cui 400.000 sono stati utilizzati per attività culturali, educative e ricreative nelle sedi all'estero e parte del restante per l'organizzazione e partecipazione a convegni in materia di emigrazione con spese sostenute in Italia.

Per quanto riguarda l'analisi finanziaria, il programma in esame registra stanziamenti per 102,7 milioni di euro che corrispondono al 3,5 per cento del totale della missione, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile pari a 111,1 milioni circa, un'autorizzazione di cassa di 103,3 milioni, pagamenti di 91,4 milioni che rappresentano l'88,4 per cento circa delle autorizzazioni di cassa. Anche per questo Programma, la maggior parte delle risorse è destinata agli interventi con uno stanziamento di 86, 8 milioni di euro, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 94,1 milioni, autorizzazioni di cassa di 86,8 milioni, pagamenti di 77,7 milioni che rappresentano l'89,5 per cento delle autorizzazioni di cassa. I capitoli che presentano maggior quantità di risorse sono il 3153 (contributi per materiale didattico e relative spese di spedizioni ad enti ed associazioni e comitati per l'assistenza educativa, etc.) ed il 3121 (spese per la tutela ed assistenza delle collettività italiane all'estero, dei cittadini dell'UE nei Paesi terzi). Il primo dei capitoli citati presenta 32,1 milioni di stanziamento, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 38,8 milioni, autorizzazioni di cassa di 32,1 milioni e 27,1 milioni circa di pagamenti che rappresentano l'84 per cento delle autorizzazioni di cassa. Il secondo capitolo presenta stanziamenti di 20 milioni, una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 20,03 milioni, autorizzazioni di cassa di 20 milioni e pagamenti di 18,1 milioni circa che rappresentano il 90 per cento delle autorizzazioni di cassa.

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

Il programma 4.9, in attuazione dell'indirizzo "riportare il Paese ai vertici mondiali del turismo di qualità", declinato con la priorità politica di diffusione della lingua italiana e di valorizzazione del patrimonio culturale italiano, è realizzato con l'obiettivo strategico n. 9, indicato nella Direttiva per il 2007, volto a massimizzare l'impatto della politica culturale italiana, rafforzando la cooperazione in campo scientifico e tecnologico nelle aree di maggiore interesse per l'Italia. La Direttiva per il 2008 ha previsto che il programma sia realizzato con due obiettivi strategici: 4.9.1 sulla promozione dell'immagine dell'Italia all'estero attraverso la cultura, la lingua e la cooperazione scientifica e 4.9.2, complementare del precedente, sulle iniziative di comunicazione per promuovere l'immagine dell'Italia; questo programma è affidato a due C.d.R., n. 7 (Servizio Stampa e Informazione-STAM) e n. 10 (Direzione Generale per la Promozione e Cooperazione Culturale - DGPC). L'Amministrazione ritiene "pienamente realizzato" l'obiettivo n. 9 attraverso varie mostre ed attività per diffondere all'estero i valori della cultura italiana, che hanno riscosso un grande successo in tutte le sedi nelle quali sono state esposte le opere.

In merito alle scuole italiane all'estero, nell'istruttoria svolta presso il Ministero è emerso che il costo complessivo si aggira intorno ai 70 milioni di euro, di cui la parte più significativa è quella destinata agli stipendi (per 270 scuole in 108 paesi). Per quanto riguarda la percentuale di frequenza, i corsi vengono seguiti da più di 4 stranieri per ogni italiano.

A causa dei tagli operati dalla Finanziaria, con una conseguente flessione del numero dei docenti, si è reso necessario il ricorso a docenti supplenti.

In ordine al pagamento degli insegnanti italiani all'estero, l'Amministrazione ha precisato che esso spetta sempre al MAE.

Il MAE ha sottolineato come la scuola costituisca parte integrante della politica estera italiana rappresentando uno strumento importante nell'azione svolta dai Consolati. Esterna all'Amministrazione, una struttura che svolge un'importante funzione nella diffusione della cultura e della lingua italiana all'estero è rappresentata dalla Società Dante Alighieri, che opera anche al fine di tener vivi nei connazionali all'estero i legami culturali con l'Italia. Tale Società, attraverso i suoi Comitati all'estero, appositamente abilitati, rilascia un certificato attestante la conoscenza della lingua italiana. Per l'attività della stessa, il MAE eroga un contributo annuale alla sede centrale della Società che, peraltro, si autofinanzia attraverso corsi di vario genere.

In merito agli Istituti Italiani di Cultura (IIC) che sono stati definiti "la voce culturale della politica estera italiana", va rilevato che essi costituiscono un importante punto di incontro per intellettuali, artisti e altri operatori culturali, ma anche per i cittadini, sia italiani che stranieri, che vogliano instaurare o mantenere un rapporto con il nostro Paese.

Essi sono chiamati a svolgere un ruolo di supporto all'attività già svolta dalle Ambasciate e dagli Uffici consolari e costituiscono una sorta di vetrina dell'Italia e del "Sistema Paese" e come centro propulsore di attività e iniziative di cooperazione culturale, sia per le collettività italiane all'estero, sia per gli stranieri che desiderano sempre più conoscere la lingua e la cultura italiana.

Oltre all'organizzazione di eventi culturali in diversi settori (arte, cinema, musica, teatro, danza, fotografia, moda, *design*), gli IIC erogano veri e propri servizi istituzionali, in particolare con l'organizzazione dei corsi di lingua e cultura italiana, rendendo disponibili al pubblico biblioteche con materiale didattico ed editoriale. In tal modo gli Istituti pongono le basi per favorire l'integrazione di operatori italiani negli scambi culturali a livello internazionale; forniscono informazioni e supporto logistico a operatori culturali pubblici e privati, sia italiani che stranieri e sostengono iniziative che favoriscono il dialogo interculturale.

La rete è composta di 93 Istituti di Cultura e Sezioni, di cui 90 operativi nel 2007[24].

A capo di ciascun IIC vi è un Direttore, nominato dal Ministro degli affari esteri fra il personale del Ministero appartenente all'area della promozione culturale. Tuttavia, in relazione alle esigenze di particolari sedi, l'art. 14 della legge n. 401/90 prevede di assegnare la direzione degli IIC a personalità di prestigio culturale ed elevata competenza, in numero massimo di dieci unità, per un periodo di due anni rinnovabile una sola volta.

Dall'istruttoria svolta presso l'Amministrazione è emerso che nel bilancio degli Istituti confluiscono varie entrate:

- trasferimenti dello Stato italiano (essenzialmente la dotazione finanziaria annuale del Ministero);
- trasferimenti da Istituzioni ed Enti pubblici e privati italiani e locali, incluse le sponsorizzazioni;
- proventi derivanti dall'erogazione di servizi[25].

[24] La loro distribuzione geografica è la seguente: 49 Istituti e Sezioni in Europa, 19 nelle Americhe, 10 nel Mediterraneo e Medio Oriente, 12 in Asia e Oceania e 3 nell'Africa Sub-Sahariana.

Agli IIC è destinato lo stanziamento del capitolo 2761, che nel 2007 è ammontato a 17.642.251 euro.

Nel corso dell'esercizio, sono stati operati accantonamenti dal MEF che hanno reso indisponibile una quota dello stanziamento predetto pari a 2.717.743,73 euro con uno stanziamento residuo pari ad euro 14.924.507,27.

A seguito di assestamento di bilancio, detta disponibilità residua è stata aumentata di 3,5 milioni; tale incremento ha riportato la disponibilità complessiva sul capitolo per il 2007 a 18.424.507,27 euro, per una media di circa 204.717 euro per Sede.

Nell'attribuzione dei fondi il MEF ha tenuto conto di impegni straordinari per circa 1 milione di euro[26].

In ordine alle ragioni che hanno comportato una flessione degli studenti stranieri (rilevata nella scorsa relazione), il Ministero ha riferito che si è trattato di un fenomeno meramente contingente e che attualmente il numero è rimasto sostanzialmente invariato.

Per quanto riguarda l'analisi finanziaria, il programma in esame registra stanziamenti per 228,5 milioni di euro che corrispondono al 7,9 per cento del totale della missione. Una massa impegnabile di pari ammontare, una massa spendibile di 244,3 milioni, autorizzazioni di cassa di 231 milioni e pagamenti di 216,7 milioni che rappresentano il 93 per cento delle autorizzazioni di cassa.

4. Considerazioni conclusive

Come si è evidenziato nell'esposizione precedente, il Governo nell'attività svolta nel 2007 ha confermato le priorità politiche dell'anno precedente e cioè il rafforzamento del ruolo dell'Italia nella Comunità internazionale e nell'Unione Europea, il contributo alla sicurezza e alla pace, l'impegno alla cooperazione e allo sviluppo e la lotta alla povertà. Per realizzare queste priorità l'azione dell'Amministrazione è stata volta ad affermare una presenza attiva sulla scena internazionale intesa come fattore di crescita dell'economia italiana. Il forte impegno a favore del processo di integrazione europea si è realizzato attraverso il contributo dato al superamento della crisi determinatasi a seguito della mancata ratifica del Trattato costituzionale che ha trovato, anche grazie alla presenza attiva dell'Italia, il suo sbocco nella firma del trattato di Lisbona il 12 dicembre 2007.

Un risultato di questa maggiore presenza italiana sulla scena internazionale, sia pure limitato ad un caso specifico, si è avuto con la scelta di Milano quale sede dell'Esposizione Universale del 2015, alla cui promozione le Finanziarie del 2007 – 2008 hanno destinato risorse per complessivi 4 milioni.

---

[25]La dotazione finanziaria del Ministero è erogata sullo stanziamento del capitolo 2761 al fine di garantire il funzionamento e l'operatività degli Istituti. In concreto i trasferimenti da altre Amministrazioni dello Stato sono sporadici. Gli Istituti possono ricevere contributi sia da soggetti italiani che locali, nelle forme di sponsorizzazione diretta (contributo generico all'attività complessiva o contributo alla singola iniziativa) o sponsorizzazione indiretta (fornitura gratuita, o a condizioni di favore, di beni e servizi utili all'attività complessiva o alla singola iniziativa). In merito alle risorse derivanti dall'erogazione di servizi, va rilevato che si tratta dei proventi derivanti da erogazione di servizi istituzionali quali, in particolare, i corsi di lingua italiana, le quote associative, la vendita di pubblicazioni, le traduzioni.

[26] Si è trattato in particolare di spese per iniziative culturali di particolare rilevanza, quali ad esempio le manifestazioni varie nell'ambito del progetto Europalia a Bruxelles; la mostra su Toscanini a New York; eventi organizzati in occasioni di visite di Stato; Biennale d'arte contemporanea a Mosca; concerti nell'ambito dei progetti CEMAT e LATINA 2007. La spesa complessiva è stata di circa 400.000 euro, nonché, per esigenze di manutenzione e sicurezza delle Sedi, di circa 600.000 euro.

Il Ministero ha svolto la sua attività in molteplici direzioni, sia per la promozione della cultura e della lingua italiana e per l'assistenza degli italiani nelle varie aree del mondo, sia nell'azione condotta a favore della cooperazione allo sviluppo. D'altra parte su quest'ultimo aspetto, pur nell'intensificazione degli sforzi compiuti nelle diverse aree geografiche e in vari settori (riduzione della povertà, promozione della salute, tutela dell'ambiente, agricoltura e sicurezza alimentare, promozione del ruolo delle donne e tutela dei minori, formazione e diffusione delle tecnologie, cancellazione del debito, sostegno della piccola e media impresa), si resta ancora lontani, non solo dall'obiettivo dell'1 per cento del Pil posto dalla Conferenza delle Nazioni Unite per il Commercio e lo Sviluppo (UNCTAD) del 1968 a Nuova Delhi, ma anche da quello più ridotto dello 0,70 per cento prima richiamato. Un maggiore impegno in questo campo appare tanto più necessario se si considerano i dati contenuti in uno studio del Fondo per lo Sviluppo dell'Agricoltura (FISA) e dell'Inter-American Development Bank (IDB), pubblicato nel 2007, dal quale si rileva che le rimesse degli emigrati nei paesi sviluppati alle famiglie nei paesi di origine raggiungono 300 miliardi di dollari e cioè il triplo degli aiuti forniti dai paesi sviluppati ai paesi in via di sviluppo che nello stesso anno ammontavano a 104 miliardi di dollari.

Per migliorare la propria azione il Ministero degli affari esteri ha avviato nel dicembre 2007 una riorganizzazione in ossequio a quanto disposto dalla Finanziaria 2007, cercando di razionalizzare le strutture e l'impiego del personale presso gli uffici all'estero dotando di autonomia gestionale e finanziaria le rappresentanze diplomatiche e gli uffici consolari. Una maggiore flessibilità gestionale si è ottenuta con l'istituzione del Fondo speciale previsto dal comma 1318 della Finanziaria 2007. In relazione alle sedi all'estero l'Amministrazione, come si è prima evidenziato, ha avviato importanti progetti di innovazione tecnologica per la gestione informatica della mole di informazioni scritte tra centro e periferie realizzando il cosiddetto "Consolato digitale". Un altro risultato importante è costituito dalla dismissione del patrimonio immobiliare all'estero.

Certamente restano alcune criticità soprattutto nel settore della Cooperazione allo Sviluppo, in particolare per quanto attiene alle rendicontazioni, e all'impiego di personale esterno all'amministrazione, pur tenendo presente la peculiarità del lavoro svolto in questo settore.

PAGINA BIANCA

La Giustizia

1. Considerazioni generali.
2. Provvedimenti normativi rilevanti.
3. Analisi finanziaria.
4. Principali problematiche. - *4.1. Il personale - 4.2. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche.*
5. Spese di giustizia e debiti pregressi.
6. Amministrazione penitenziaria.
7. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Nella nuova classificazione del bilancio dello Stato, può considerarsi riconducibile alla politica della Giustizia la Missione indicata con il n. 6, cui corrisponde una serie di attività svolte dal Ministero della giustizia, articolate su quattro programmi (1. Amministrazione penitenziaria, 2. Giustizia civile e penale, 3. Giustizia minorile, 4. Edilizia giudiziaria, penitenziaria e minorile), i quali vengono, quanto agli aspetti principali, tutti esaminati nel presente capitolo.

La politica in oggetto, condivide con alcune altre (la politica estera e quella della difesa, dell'ordine pubblico e dell'immigrazione) la caratteristica, secondo cui gli obiettivi nei quali le stesse si sostanziano coincidono pienamente con il contenuto di funzioni fondamentali dello Stato. La Giustizia presenta tuttavia un'ulteriore peculiarità, ovvero il fatto che dette funzioni sono in gran parte direttamente svolte da organi (giurisdizionali) del tutto autonomi rispetto all'Amministrazione, ed anzi riconducibili ad un diverso potere statale (pur se, dal punto di vista amministrativo, facenti capo all'organizzazione del Ministero, il quale svolge attività di supporto della loro azione). Inoltre, altri importanti attori (quali ad esempio l'Avvocatura) partecipano all'amministrazione della giustizia.

Per altro verso, il sistema-giustizia non è isolato rispetto al sistema produttivo del Paese. Infatti, l'eccessiva durata dei processi e l'incertezza sui tempi delle decisioni su rapporti economici pendenti determinano effetti negativi sui traffici e sugli investimenti.

Ciò, com'é facilmente intuibile, non resta senza conseguenze in ordine alla concreta gestione, da parte del Ministero, delle suddette attività, rifluendo altresì sul piano più strettamente contabile-finanziario, come già messo in rilievo dalla precedente relazione.

Va altresì ricordato che la giustizia, dal punto di vista dell'Unione Europea, é un settore ancora sostanzialmente riservato alla competenza degli Stati membri, essendo riconducibile al "Terzo Pilastro" del Trattato, non "comunitarizzato" se non in minima parte.

Le esposte considerazioni forniscono quindi la chiave di lettura degli obiettivi perseguiti, come anzitutto ricavabili dalla Direttiva del Ministro della giustizia per il 2007.

Accanto ad obiettivi rientranti nelle competenze e nella sfera di azione dell'Amministrazione (valorizzazione delle risorse interne, aumento delle entrate ed incremento dei risparmi, potenziamento dell'informatizzazione degli uffici, miglioramento delle strutture carcerarie), ne sono riscontrabili altri (modifica delle linee direttrici della politica giudiziaria, riforma dell'Avvocatura) che evidentemente da tali competenze esulano.

Un'articolata disamina degli obiettivi in discorso é poi rinvenibile nel Libro verde sulla spesa pubblica e nel Rapporto intermedio sulla spesa, presentati dalla Commissione tecnica per la finanza pubblica rispettivamente nel settembre e nel dicembre 2007, i quali analizzano specificamente la situazione del Ministero della giustizia.

La Commissione, istituita dalla legge finanziaria 2007 ed operante presso il Ministero dell'economia e delle finanze, aveva il compito di tracciare un quadro generale della spesa pubblica rivedendone l'evoluzione in prospettiva storica, ed indicando punti critici e possibili soluzioni migliorative. Nell'ambito di questa "*spending review*", l'esame é stato portato più in dettaglio su taluni settori di spesa (ritenuti particolarmente significativi per incidenza quantitativa sulla spesa pubblica globale ed intrinseca importanza), tra i quali appunto quello della giustizia.

In questa ottica, il Libro verde ha effettuato un esame comparativo, sul piano europeo, della spesa pubblica italiana, giungendo alla generale conclusione che essa appare caratterizzata da elevata rigidità e complessivamente inefficiente, tenuto conto da un lato appunto della comparazione con altri Paesi, dall'altro del rapporto tra l'entità della spesa ed i servizi offerti attraverso essa.

In particolare per il settore della giustizia risulta che la spesa pubblica italiana ed il numero di magistrati impiegati non sono inferiori - anzi, talvolta superiori - a quelli degli altri Paesi europei, i quali tuttavia operano in sistemi che appaiono in grado di fornire servizi migliori (minore lunghezza dei processi). Una prima spiegazione di ciò viene indicata nell'eccessiva frammentazione degli Uffici giudiziari. Infatti, la dimensione troppo limitata di tali uffici comporta effetti negativi sulla produttività dei magistrati, per ragioni sia organizzative che di specializzazione professionale (viene ritenuta ancora insufficiente la riforma degli Uffici giudiziari nel senso dell'accorpamento, intervenuta nel 1999).

Riprende l'analisi - su di un piano più propositivo - il ricordato Rapporto intermedio sulla spesa. Tuttavia, proprio in dipendenza di quanto sopra osservato circa il rapporto tra l'Amministrazione e gli Organi del sistema giudiziario, molte delle soluzioni migliorative ivi proposte presuppongono necessariamente interventi del legislatore che incidano sull'indirizzo della politica giudiziaria in generale, e sull'ordinamento giudiziario in particolare.

Così, vengono auspicati la revisione della dimensione, e conseguentemente della geografia, degli Uffici giudiziari, l'incremento del ricorso a forme di detenzione alternative, la riforma del meccanismo del rimborso corrisposto dallo Stato ai Comuni per gli oneri relativi ai

locali degli uffici giudiziari, la revisione delle modalità di remunerazione degli avvocati. Tali iniziative, peraltro, postulano necessariamente l'adozione di provvedimenti legislativi.

Per contro, rientrano nelle competenze dell'azione del Ministero (il quale opera attraverso quattro Dipartimenti: per gli affari di giustizia, dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, dell'Amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile) le misure indicate per incrementare il recupero delle spese di giustizia, per modificare il regime delle intercettazioni telefoniche, nonché, in parte, per la razionalizzazione dell'ordinamento carcerario.

Su questi temi si tornerà nell'ambito della disamina dell'attività di gestione svolta dall'Amministrazione.

2. Provvedimenti normativi rilevanti

Vanno anzitutto menzionati due provvedimenti contenuti nella legge n. 244/2007 (legge finanziaria 2008), che assumono notevole importanza in ordine alla gestione finanziaria della politica della Giustizia.

L'art. 1, c. 367 della suddetta legge n. 244/2007 statuisce che la gestione dei crediti dello Stato relativi alle spese di giustizia anticipate o comunque dovute, maturati a seguito di provvedimenti passati in giudicato o divenuti definitivi, sia effettuata da una costituenda società, interamente controllata da Equitalia S.p.A., con cui il Ministero della giustizia dovrà stipulare apposita convenzione. Le modalità del relativo procedimento di riscossione (quantificazione del credito, notifica al debitore ed eventuale iscrizione a ruolo) vengono del pari stabilite. La norma in questione prevede altresì che le maggiori entrate, rispetto alla media del quinquennio precedente, così realizzate vengano riassegnate alle UPB del Ministero, ed in particolare - nella misura massima del 20 per cento - destinate al fondo per interventi straordinari e al fondo di produttività del personale dell'amministrazione giudiziaria.

La normativa descritta appare particolarmente importante, attenendo ad un settore - quello appunto delle spese di giustizia - centrale in ordine all'attuazione dell'attività giudiziaria, e d'altra parte caratterizzato da gravi e ricorrenti problemi, già evidenziati nella passata Relazione, e sui quali si tornerà più specificamente appresso.

Altra norma rilevante é quella contenuta nell'art. 2, c. 612-613, in cui si stabilisce che, trascorsi cinque anni dal passaggio in giudicato delle sentenze, le somme di denaro sequestrate (fuori dai casi di confisca o di restituzione agli aventi diritto) siano devolute allo Stato. L'intento del legislatore é quindi quello di contribuire alla soluzione dell'annoso problema dell'insufficienza delle risorse finanziarie stanziate per la Giustizia, su cui pure si tornerà più avanti.

D'altra parte, l'importanza del tema appare chiara, se si pone mente al fatto che al 30 novembre 2007 l'importo dei soli depositi giudiziari di somme sequestrate o confiscate costituiti presso le Poste Italiane S.p.A. era di circa 1.600 milioni di euro.

Va ancora rapidamente ricordata (pur se, per le ragioni esposte nel precedente paragrafo, il tema non ha diretta attinenza con l'attività del Ministero della giustizia) la legge n. 111/2007, recante modifiche alle norme sull'Ordinamento Giudiziario, con la quale si sono apportate ulteriori modifiche alla precedente, generale riforma del suddetto Ordinamento attuata con la

legge n. 150/2005.

Diretta incidenza sull'assetto organizzativo del Ministero, in particolare sul decentramento amministrativo (previsto, appunto in attuazione della citata legge n. 150/2005, dal d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240), avrebbero per contro avuto, se approvati, vari disegni di legge pendenti in Parlamento e decaduti a causa del termine della legislatura. Tra essi, uno riguardava modifiche al suddetto d.lgs n. 240, in ordine alle competenze attribuite ai capi degli Uffici Giudiziari ed ai dirigenti amministrativi, mentre un altro avrebbe dovuto istituire un "ufficio per il processo", destinato, attraverso la ristrutturazione di cancellerie e segreterie giudiziarie, ad incrementare il supporto ai magistrati.

E' infine rimasto incompiuto anche uno schema di d.P.R. che avrebbe dovuto recare il Regolamento per l'attuazione del ripetuto decentramento di cui al d.lgs. n. 240/2006, nonché modifiche al Regolamento di organizzazione del Ministero, contenuto nel d.P.R. 6 marzo 2001, n. 55.

3. Analisi finanziaria

Secondo quanto più sopra osservato, le attività riconducibili alla missione in oggetto rappresentano da un lato la messa in atto, per così dire, del supporto amministrativo della funzione espletata dal sistema degli Organi giurisdizionali, dall'altro il necessario complemento, sul piano dell'amministrazione, di tale funzione (ad esempio, attraverso la gestione delle carceri).

Poiché tutte le suddette attività vengono svolte dal Ministero della giustizia, i risultati finanziari della gestione di quest'ultimo corrispondono quindi a quelli della missione stessa. Ciò fa sì che - pur essendo la successiva Tavola n. 1 elaborata sulla falsariga della nuova classificazione del bilancio statale - i dati in essa contenuti siano confrontabili con quelli relativi alla gestione finanziaria del Ministero per l'esercizio 2006 (fermo restando, come già indicato nella relazione, che tale esercizio é attuato, in modo più completo ed organico, nella Parte Generale della stessa).

Tavola 1

GIUSTIZIA (Missione 6)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. Programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi tot (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA	funzionamento	135.547,00	2.516.631,00	82,54	31,62	2.315.485,00	2.530.541,00	2.291.196,00	101.215,00
	interventi	39.811,00	470.636,00	15,44	5,91	433.139,00	476.322,00	436.565,00	31.539,00
	investimenti	23.780,00	52.559,00	1,72	0,66	43.551,00	52.575,00	43.474,00	17.396,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	93,00	0,00	0,00	92,00	93,00	91,00	2,00
	oneri comuni	0,00	9.106,00	0,30	0,11	6.902,00	9.663,00	0,00	9.106,00
	totale	**199.138,00**	**3.049.025,00**	**100,00**	**38,31**	**2.799.169,00**	**3.069.194,00**	**2.771.326,00**	**159.258,00**
2 GIUSTIZIA CIVILE E PENALE	funzionamento	320.661,00	3.447.839,00	75,95	43,32	3.263.519,00	3.559.394,00	3.343,02	203,71
	interventi	808.601,00	972.968,00	21,43	12,23	879.436,00	1.449.206,00	1.270,64	410,55
	investimenti	168.973,00	90.655,00	2,00	1,14	56.948,00	106.298,00	75,95	125,75
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	1.229,00	28.447,00	0,63	0,36	28.384,00	28.454,00	28,37	1,23
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	totale	**1.299.464,00**	**4.539.909,00**	**100,00**	**57,05**	**4.228.287,00**	**5.143.352,00**	**4.717.972,00**	**741.240,00**
3 GIUSTIZIA MINORILE	funzionamento	14.225,00	152.253,00	85,52	1,91	121.125,00	155.183,00	118.088,00	10.761,00
	interventi	1.478,00	24.327,00	13,66	0,31	21.632,00	24.846,00	20.519,00	2.311,00
	investimenti	785,00	1.461,00	0,82	0,02	1.260,00	1.775,00	1.219,00	719,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	oneri comuni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	totale	**16.488,00**	**178.041,00**	**100,00**	**2,24**	**144.017,00**	**181.804,00**	**139.826,00**	**13.791,00**
4 EDILIZIA GIUDIZIARIA, PENITENZIARIA, MINORILE	funzionamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	interventi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	investimenti	377.664,00	191.156,00	100,00	2,40	101.975,00	278.859,00	86.559,00	358.273,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	oneri comuni	0,00		0,00	0,00			0,00	0,00
	totale	**377.664,00**	**191.156,00**	**100,00**	**2,40**	**101.975,00**	**278.859,00**	**86.559,00**	**358.273,00**
Spese missione		**1.892.754,00**	**7.958.131,00**		**100,00**	**7.273.448,00**	**8.673.209,00**	**7.715.683,00**	**1.272.562,00**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Fonte: Dati al 4 giugno 2008

Alcuni dei principali risultati della gestione finanziaria (stanziamenti iniziali ed importo totale del pagato) non mostrano sostanziali scostamenti rispetto al precedente esercizio. Per contro, l'ammontare degli impegni mostra una significativa diminuzione, essendo passato da circa 7.750.000 migliaia di euro a circa 7.200.000 migliaia di euro.

Ciò si spiega tenendo conto del fatto che l'Amministrazione é pervenuta ad una sostanziale riduzione dell'importo dei residui totali, scesi (come specificato più avanti) da circa 1.890.000 migliaia di euro a circa 1.270.000 migliaia di euro.

Per quanto riguarda più specificamente le spese di giustizia (di cui si dirà in dettaglio nel successivo paragrafo n. 5 e che rappresentano uno dei punti più critici della gestione finanziaria del Ministero) va osservato che l'andamento delle stesse ha continuato ad evidenziare nel 2007, rispetto agli anni precedenti, la leggera tendenza alla diminuzione già registrata nel 2006, come risulta dalle seguenti tavole nn. 2, 3 e 4, riguardanti appunto i capitoli interessati dalle spese in questione (non è in contraddizione con quanto testé osservato il fatto che l'importo dei pagamenti effettuati nel 2007 sui capitoli esaminati, risulti maggiore dell'anno precedente. Infatti - a parte la considerazione secondo cui si è registrata una notevole diminuzione dei residui - va tenuto conto della eliminazione dal bilancio del Ministero dei capitoli nn. 1363 e 1364, su cui erano appostate le uscite relative alla coperture delle spese di giustizia rimaste insolute nei precedenti esercizi, come meglio illustrato nel successivo paragrafo n. 5).

Tavola. 2

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

(valori interi)

Anno	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	484.850.695,00	442.598.326,11	240.052.072,50
2006	684.800.695,00	531.202.160,98	344.705.852,79
2007	589.633.120,00	729.281.916,27	131.557.660,13

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S. al 30 maggio 2008

Tavola 3

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

(valori interi)

Anno	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	0,00	207.462.763,27	169.377.853,19
2006	0,00	29.409.886,06	0,00
2007	0,00	66.420.465,09	28.122.288,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S. al 30 maggio 2008

Tavola 4

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

(valori interi)

Anno	Stanziamenti definitivi	Pagato totale	Residui totali
2005	137.319.534,00	119.698.108,80	101.242.134,65
2006	137.319.534,00	138.292.224,79	97.213.049,26
2007	137.319.534,00	184.134.873,74	28.768.521,97

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati R.G.S. al 30 maggio 2008

4. Principali problematiche

Come accennato più sopra, sia il Libro Verde sulla spesa pubblica che il Rapporto Intermedio sulla revisione della spesa si sono specificamente soffermati nell'analisi della spesa pubblica in Italia nel settore della giustizia nel corso degli ultimi decenni, nonché dei risultati con essa ottenuti.

Già si é detto, come una considerazione di fondo scaturita da un esame comparativo della spesa a livello europeo sia quella secondo cui la spesa italiana non appare in generale inferiore - né per l'impiego di risorse finanziarie, né per il numero di magistrati in servizio - a quella di altri Paesi, per converso titolari di *perfomances* assai migliori. In particolare, negli anni '90 la spesa per la giustizia risulta aumentata del 140 per cento, ed il numero dei magistrati di circa il 15 per cento.

Per contro, negli ultimi venti anni il numero dei procedimenti civili arretrati é quasi triplicato, mentre quello dei procedimenti penali in primo grado é più che raddoppiato. Anche la durata media dei procedimenti é stata in costante aumento, senza peraltro che a ciò abbia corrisposto una diminuzione della produttività dei magistrati.

Più specificamente - come risulta dalla relazione sull'amministrazione della Giustizia nel 2007 presentata dal Ministro al Parlamento - nel settore civile, a fronte di sopravvenienze di nuovi giudizi e numero di procedimenti definiti sostanzialmente costante rispetto al periodo precedente, si registra un incremento delle pendenze pari a circa l'11 per cento presso le Corti di Appello e al 14 per cento presso i Giudici di Pace. Nel settore penale, l'incremento delle pendenze avanti i Giudici di Pace é stato del 30 per cento.

Un ulteriore, rilevantissimo ordine di considerazioni - già svolte nella relazione sul precedente esercizio - é quello attinente, più specificamente, alla natura della spesa per la giustizia. Si era in quella sede osservato che la gestione del Ministero comporta, da un canto, una serie di spese, figuranti sotto la dizione di "spese di giustizia" ed accomunate dal fatto di attenere ad aspetti essenziali, appunto, della funzione-Giustizia (di guisa che le stesse presentano la caratteristica della non-discrezionalità e della incomprimibilità).

Dall'altro, in relazione alla gestione in questione risulta in particolare negli ultimi anni essersi accumulata una rilevantissima quantità di debiti pregressi, in dipendenza dal mancato pagamento di beni e servizi acquisiti dall'Amministrazione. Ciò (oltre al fatto che talune delle spese di giustizia sono esse stesse classificabili nella categoria dei consumi intermedi, e che,

viceversa, talune spese tipicamente riconducibili a tale ultima categoria rendono in effetti possibile l'espletamento di funzioni fondamentali dello Stato, come ad esempio quelle relative al trattamento dei detenuti) appare verosimilmente dovuto alla "dispersione" degli Uffici Giudiziari sul territorio nazionale, ed alle conseguenti notevoli difficoltà di programmazione e monitoraggio.

Da quanto esposto, discende che possono certo in generale condividersi le conclusioni del Libro Verde sulla spesa, secondo cui le risorse finora impiegate per la giustizia - di per sé non insufficienti - devono essere meglio utilizzate, per adeguare in questo campo i risultati italiani a quelli europei.

Tuttavia, la peculiare situazione del Ministero della giustizia - la cui funzione si sostanzia, oltre che nell'amministrazione penitenziaria, essenzialmente nel supporto organizzativo agli organi di un diverso potere statale - fa sì che solo talune delle possibili soluzioni ai problemi menzionati siano di competenza dell'Amministrazione, restando evidentemente escluse quelle che richiedono interventi legislativi. E' questo il caso dell'ulteriore accorpamento degli Uffici Giudiziari al fine di aumentare la produttività dei magistrati, preconizzato dal Libro Verde, o, in generale, di ogni modifica procedurale, come pure, ad esempio, dell'introduzione di limiti all'indennità spettante ai magistrati onorari, a suo tempo operata dalla legge n. 311/2004.

Per converso, il Ministero gioca il suo ruolo nell'attività di ottimizzazione delle risorse e di razionalizzazione del loro impiego. Di seguito, saranno quindi esaminate le attività al riguardo svolte nel corso dell'esercizio 2007.

4.1. Il personale

Alla stregua di quanto osservato, l'ottimizzazione della localizzazione e dell'impiego del personale amministrativo appare un elemento fondamentale ai fini della realizzazione dei sopra ricordati obiettivi, sia sotto l'aspetto gestionale, riguardante l'organizzazione degli uffici, sia sotto quello più specificamente attinente alla partecipazione all'attività giudiziaria, attività indispensabile all'esercizio della funzione " Giustizia " in senso stretto.

Dalla seguente Tavola n. 5 risulta che la percentuale di scopertura tra l'organico previsto ed il personale non dirigente presente, sul piano nazionale, é di circa il 7 per cento (pur se, a livello centrale, la media é pressoché raddoppiata), considerate le integrazioni dell'organico conseguenti ai comandi da altre Amministrazioni, alle assunzioni a tempo determinato ed al personale comunale comandato presso gli Uffici del Giudice di Pace.

Tavola 5

Personale Ministero della Giustizia

Dirigenti I fascia

Ufficio	**n.**
Dipartimenti per gli Affari di giustizia	6
Dipartimento dell' organizzazione giudiziaria	10
Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria	25
Dipartimento per la giustizia Minorile	6*

	Organico	**Presenti**	**Vacanti**	**% scopertura**	**Altro personale presente****	**Personale presso altre amm.ni**	**Totale presenti**	**Rideterm. % scopertura**
Totale dirigenti I fascia	**47**	**45**	**2**	**4,23**				

Dirigenti II fascia

Totale dirigenti II fascia	**408**	**260**	**148**	**36**	**0**	**1**	**259**	**37**

Personale amministrativo (esclusi i dirigenti)

Uffici Centrali

Ufficio	**Organico**	**Presenti**	**Vacanti**	**% scopertura**	**Altro personale presente****	**Personale presso altre amm.ni**	**Totale presenti**	**Rideterm. % scopertura**
Ministero	1.544	1.097	447	28,95	87	27	1.157	25,06
Corte Cassazione	804	817	-13	-1,62	31	11	837	-4,1
Direzione Nazionale Antimafia	192	172	20	10,42	13	0	185	3,65
Procura Generale presso la Corte di Cassazione	146	124	22	15,07	3	0	127	13,01
Ispettorato Generale	87	44	43	49,43	0	0	44	49,43
Tribunale superiore delle acque pubbliche	28	24	4	14,29	1	0	25	10,71
Totale personale Uffici Centrali	2.801	2.278	523	19	135	38	2.375	15

Uffici Periferici

	Organico	**Presenti**	**Vacanti**	**% scopertura**	**Altro personale presente*****	**Personale presso altre amm.ni**	**Totale presenti**	**Rideterm. % scopertura**
Totale personale Uffici periferici	44.583	38.969,50	5.613,50	12,59	2.639	105	41.503,50	6,91

Totale personale sul territorio

	Organico	**Presenti**	**Vacanti**	**% scopertura**	**Altro personale presente*****	**Personale presso altre amm.ni**	**Totale presenti**	**Rideterm. % scopertura**
Totale personale amministrativo (esclusi i dirigenti)	**47.384**	**41.247,5**	**6.136,5**	**12,95**	**2774**	**143**	**43.878,5**	**7,40**

* di cui due scoperti

** personale comandato da altre Amministrazioni e assunto a tempo determinato ai sensi della legge n. 242/2000 che non figurano nell'organico: di cui 34 statistici e 5 analisti di organizzazione previsti solo presso l'Amministrazione centrale.

*** personale comandato da altre Amministrazioni, personale assunto a tempo determinato ai sensi della legge n. 242/2000 e personale comunale comandato presso gli Uffici del Giudice di Pace, che non figurano nell'organico.

Fonte: Relazione al Parlamento del Ministero sullo stato della giustizia per l'anno 2007

Tavola 6

DOTAZIONE ORGANICA DEL CORPO DI POLIZIA PENITENZIARIA

2007	ORGANICO UOMINI				ORGANICO DONNE				ORGANICO TOTALE			
QUALIFICA	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura
Commissari coordinatori R.O.									90		-90	
Commissari coordinatori R.S.									20	3	-17	15,00
Commissario Capo R.O.									113		-113	
Commissario Capo R.S.									30		-30	
Commissari e vice Commiss. R.O.									300	147	-153	49,00
Commissari e vice Commiss. R.S.									150	105	-45	70,00
Ispettori superiori	590	878	288	148,81	50	11	-39	22,00	640	889	249	138,91
Ispettori	3.428	1.994	-1.434	58,17	290	225	-65	77,59	3.718	2.219	-1.499	59,68
Sovrintendenti	4.140	2.911	-1.229	70,31	360	65	-295	18,06	4.500	2.976	-1.524	66,13
Assistenti e Agenti	32.068	32.305	237	100,74	3.480	3.109	-371	89,34	35.548	35.414	-134	99,62
TOTALE GENERALE	**40.226**	**38.088**	**-2.138**	**94,69**	**4.180**	**3.410**	**-770**	**81,58**	**45.109**	**41.753**	**-3.356**	**92,56**

2008	ORGANICO UOMINI				ORGANICO DONNE				ORGANICO TOTALE			
QUALIFICA	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura	Previsto	Presente	Differenza	% copertura
Commissari coordinatori R.O.									90		-90	
Commissari coordinatori R.S.									20	2	-18	10,00
Commissario Capo R.O.									113		-113	
Commissario Capo R.S.									30		-30	
Commissari e vice Commiss. R.O.									300	145	-155	48,33
Commissari e vice Commiss. R.S.									150	101	-49	67,33
Ispettori superiori	590	855	265	144,92	50	13	-37	26,00	640	868	228	135,63
Ispettori	3.428	1.965	-1.463	57,32	290	214	-76	73,79	3.718	2.179	-1.539	58,61
Sovrintendenti	4.140	2.538	-1.602	61,30	360	61	-299	16,94	4.500	2.599	-1.901	57,76
Assistenti e Agenti	32.068	32.286	218	100,68	3.480	3.060	-420	87,93	35.548	35.346	-202	99,43
TOTALE GENERALE	**40.226**	**37.644**	**-2.582**	**93,58**	**4.180**	**3.348**	**-832**	**80,10**	**45.109**	**41.240**	**-3.869**	**91,42**

Fonte: Ministero della giustizia

Va osservato che nel corso del 2007 l'Amministrazione é stata autorizzata (all'esito del procedimento previsto dalla legge n. 449/1997) ad assumere 274 persone, oltre a 372 unità a tempo determinato presso le Corti di Appello e rispettive Procure Generali, le quali sono state ivi dislocate tenendo conto delle vacanze in atto.

E' stato altresì emesso un bando di concorso per la copertura di posizioni dirigenziali ed avviato il reclutamento di 88 persone appartenenti a categorie privilegiate.

In generale, l'Amministrazione ha provveduto ad attivare varie procedure di interpello per la mobilità interna, per la copertura dei posti vacanti individuati. Nel contempo, é stato prorogato il comando del personale (156 unità) delle Poste Italiane S.p.A., nonché attivati, o prorogati, 324 comandi di personale in esubero dell'Ente Tabacchi Italiano.

Altro importante aspetto, prodromico all'ottimale impiego del personale, é quello della formazione. Tra i corsi organizzati dall'Amministrazione nel 2007, spiccano (a parte quelli dedicati agli aggiornamenti normativi in materia processuale) l'attività formativa, rivolta ai funzionari delegati, sull'utilizzo nella contabilità del sistema SICOGE e quella relativa all'acquisto di beni e servizi attraverso il mercato elettronico.

4.2. Informatizzazione ed applicazioni tecnologiche

Nel corso del 2007 sono state avviate o proseguite varie iniziative volte a migliorare l'efficienza e l'integrazione dei sistemi informativi del Ministero.

E' stata iniziata la riorganizzazione dei sistemi applicativi a livello distrettuale, in particolare mediante la riduzione del numero delle *"sale server"*, da oltre mille, a 26.

Nel settore penale, si é iniziata l'aggregazione e semplificazione dei numerosi sistemi informatici a livello nazionale, che dovranno essere ridotti a tre: il sistema informativo della cognizione (SICP), deputato alla informatizzazione della fase di cognizione del processo penale, il sistema informativo dell'esecuzione (SIES), deputato alla informatizzazione della fase di esecuzione, ed il sistema informativo delle misure di prevenzione (SIPPI), deputato alla gestione delle misure di carattere personale e reale.

E' stato inoltre avviato il Nuovo Sistema Informativo del Casellario (NSC), il quale garantisce miglioramenti sia in ordine all'affidabilità (completezza delle informazioni), sia della disponibilità delle stesse, con conseguenze positive sulla qualità del servizio.

Anche nel settore civile, sono stati unificati ed integrati vari registri informatizzati, ricondotti a due sistemi informativi: il SICID, riguardante i registri dell'ordinaria cognizione, ed il SIECIC, concernente i registri dei procedimenti esecutivi.

Nel settore della giustizia minorile, é stata realizzata la banca dati dei minori adottabili secondo la legge n. 149/2001.

E' proseguita la diffusione del sistema informatico di gestione del personale presso tutti gli Uffici giudiziari che tuttora procedono alla rilevazione cartacea delle presenze, anche al fine di omogeneizzare le varie prassi finora seguite, oltre al trattamento stesso dei dati. Sempre in materia di gestione del personale, sono in corso vari progetti per l'informatizzazione e la delocalizzazione degli archivi cartacei.

Per quanto riguarda le applicazioni tecnologiche direttamente legate allo svolgimento dell'attività giudiziaria, va ricordato l'importantissimo servizio di documentazione degli atti dibattimentali. La legge n. 168/2005 aveva trasferito le competenze per la stipula del relativo contratto dai singoli Uffici giudiziari al Ministero. A seguito di ciò, la competente Direzione generale provvedeva nel 2005 al bando di una gara europea per l'assegnazione del servizio stesso, conclusa all'inizio del 2006. Il relativo contratto è stato stipulato il 5/5/2006 con il consorzio Astrea – Lutech S.p.A. con efficacia a far data dal 16/11/2006, ed ha sortito un notevole risparmio di spesa e una omogeneizzazione del prodotto.

Infatti, con i contratti stipulati in sede locale, il servizio aveva raggiunto il costo di quasi

33 milioni di euro. Con gara europea espletata a livello nazionale i medesimi servizi, in unione a quello della gestione informatica, hanno avuto un costo di 25 milioni di euro l'anno.

L'anno 2007 ha così visto radicali cambiamenti nelle modalità di organizzazione e gestione dell'attività in questione (richiesta del servizio da parte degli Uffici giudiziari tramite l'apposito portale informatico istituito).

Da un punto di vista tecnico il servizio ha presentato alcune criticità, soprattutto nei primi mesi di attività, dovute soprattutto all'assoluta novità, sia per il Ministero che per gli operatori.

Una particolare criticità si è verificata nell'applicazione del regolamento, adottato con decreto n. 40/08 dal Ministero dell'economia e finanze, riguardante l'obbligo per le Amministrazioni pubbliche di acquisire le certificazioni relative ai contributi previdenziali e agli emolumenti da corrispondere al personale dipendente, prima di procedere ai pagamenti dei canoni.

A tal proposito il predetto regolamento (peraltro successivamente abrogato con il DL n. 97 del 3/6/2008) esigeva l'esibizione della documentazione comprovante il pagamento delle retribuzioni e dei canoni previdenziali.

Il Ministero ha quindi dovuto, in attesa di ricevere la predetta documentazione, sospendere cautelativamente il pagamento dei canoni.

In ogni caso e in considerazione del lungo tempo occorrente per ottenere detta documentazione ed al fine di evitare la sospensione del servizio, oltre che una situazione di sofferenza economica dei dipendenti del Consorzio, è stata richiesta ed ottenuta, su parere conforme dell'Avvocatura Generale dello Stato, una fideiussione a garanzia dei predetti pagamenti, in attesa del deposito dei certificati.

Tale soluzione ha consentito di evitare il blocco dei servizi e nello stesso tempo di poter corrispondere i canoni maturati.

Il Ministero, con l'esperienza maturata in questo primo biennio, sta provvedendo, nella nuova gara, il cui bando è in corso di pubblicazione, ad eliminare tutte le criticità possibili verificatesi.

In particolare, al fine di evitare il monopolio del servizio è stato predisposto un bando di gara suddiviso in quattro lotti di cui tre – suddivisi per macro regioni geografiche – destinati ai servizi base della trascrizione, e uno al centro di gestione nazionale. In tal modo si intende raggiungere anche l'obiettivo di evitare ogni rapporto tra le ditte di trascrizione e quella che gestisce il portale.

Dai dati forniti dall'Amministrazione, risulta che gli Uffici utenti hanno segnalato, nei primi tempi dell'applicazione delle nuove modalità, numerosi disservizi (lamentati da 70 Uffici su un totale di 437). Tali inconvenienti - grazie anche all'intervento dell'Amministrazione a livello centrale - sono stati in parte ovviati. La riforma del servizio ha comunque apportato miglioramenti funzionali.

La realizzazione forse più significativa nell'ambito della giustizia civile deve ritenersi l'avvio del processo civile telematico presso il Tribunale di Milano, con risultati in termini di risparmio di tempi e di spesa. E' stata attuata l'attività prodromica all'avviamento del processo

telematico anche presso il Tribunale di Napoli.

Con il processo telematico, viene instaurato un interscambio di dati e documenti informatici a valore legale, firmati digitalmente, con relativa creazione del fascicolo telematico, sostitutivo di quello cartaceo. Oltre alla trasmissione degli atti, sono previste la consultazione degli stessi e la disponibilità di una casella di posta elettronica certificata, destinata agli avvisi ed alle notifiche. Sono previsti distinti punti di accesso al sistema per avvocati e magistrati. E' prevista in futuro la diffusione del processo telematico su tutto il territorio nazionale, con estensione a tutti i ruoli ed i riti del procedimento civile.

Nel settore penale, va menzionato il modello di applicazione informatica realizzato nella sede di Napoli, con riguardo alle acquisizioni delle notizie di reato. Queste ultime vengono dalle forze di polizia giudiziaria direttamente trasmesse, con firma digitale, ad un portale delle procure, che le riceve, provvedendo poi alla classificazione automatica.

Per meglio consentire lo svolgimento dei processi in video conferenza, é stata avviata la sostituzione progressiva dei monitor attualmente in funzione con modelli più avanzati, in grado di migliorare la qualità dell'immagine e soprattutto di permettere la visualizzazione di varie aule (fino a nove) simultaneamente collegate.

Per quanto riguarda l'Amministrazione penitenziaria, va infine ricordata la realizzazione di un'applicazione informatica che, utilizzando la base-dati contenuta nel SICOGE (tanto per gli ordinatori primari di spesa che per i funzionari delegati), consente di selezionare informazioni utili ai fini dei processi decisionali in cui si sostanzia la gestione amministrativa.

Sempre nel corso del 2007, é stato posto in esercizio un programma informatico per il pagamento delle rette di mantenimento dei detenuti, il quale ha consentito l'eliminazione di numerose aperture di credito a funzionari delegati, con notevole semplificazione della contabilità.

Da ricordare in questa sede anche l'attività di rilevazione, controllo e gestione dati posta in essere dall'Amministrazione in materia di statistica giudiziaria, oltre che per lo studio della relazione tra carichi di lavoro e costi di gestione degli Uffici giudiziari (con particolare riguardo ai costi delle intercettazioni telefoniche e del gratuito patrocinio).

5. Spese di giustizia e debiti pregressi

Nell'ultima relazione della Corte veniva richiamata l'attenzione sulla problematica attinente all'incremento delle spese di giustizia e alla situazione debitoria del Ministero, attesa la persistenza di tali fenomeni, nonché - per i debiti pregressi - i riflessi sull'attendibilità dei documenti contabili, da cui gli stessi non sono desumibili.

Va dunque esaminata l'evoluzione registrata nell'esercizio 2007.

Come già messo in evidenza nella passata relazione, sotto il nome di "spese di giustizia" va ricondotto un insieme piuttosto eterogeneo di spese, accomunate dalla caratteristica di attenere ad aspetti connaturati alla funzione della giustizia. Sono tra queste, principalmente, le spese funzionali allo svolgimento del processo penale, anticipate dallo Stato, le spese per intercettazioni telefoniche disposte in ordine ad indagini in corso, come pure le indennità

spettanti ai magistrati onorari.

Alle spese di giustizia in senso lato vanno inoltre ricondotte spese di natura peculiare, quali quelle relative al contenzioso per la riparazione dell'ingiusta durata dei procedimenti, o quelle attinenti alle procedure concorsuali per l'abilitazione alla professione forense.

Le spese derivanti dal contenzioso originato dalla (eccessiva) durata dei procedimenti costituiscono ormai un problema che deve essere urgentemente affrontato. Come rilevato dal ricordato Rapporto intermedio sulla revisione della spesa, l'Italia si colloca, in relazione alla durata media dei processi, agli ultimi posti tra i Paesi più avanzati, con tempi notevolmente maggiori. Peraltro, la durata media dei procedimenti civili - pur tenendo conto della difficoltà intrinseca di tali comparazioni - risulta aumentata del 90 per cento dal 1975 al 2004.

D'altra parte, come già osservato, il numero dei giudizi pendenti, sia civili che penali, risulta incrementato in misura cospicua, in particolare negli ultimi anni.

Dopo l'entrata in vigore della legge n. 89/2001 (cosiddetta "Legge Pinto"), secondo la quale é dovuta dallo Stato una equa riparazione a chi subisce i tempi "non ragionevoli" di un processo, il contenzioso relativo é costato all'Amministrazione, negli ultimi quattro anni, 49,8 milioni di euro, di cui 17,9 solo nel 2006.

Va poi al riguardo rilevato che i fondi necessari per il pagamento degli indennizzi in questione sono assegnati annualmente da parte del MEF. Poiché tali assegnazioni vengono di regola effettuate ad esercizio inoltrato, si determinano regolarmente ritardi nella liquidazione di quanto dovuto ai terzi danneggiati, con il conseguente proliferare di azioni esecutive.

La gravità del problema (oltre ai costi diretti dei risarcimenti e quelli indiretti derivanti dal crescente impiego di risorse per questi giudizi) é data dal fatto che - come osservato - i processi celebrati in Italia (ed in particolare la quasi totalità dei 50.000 ricorsi civili in Cassazione presentati ogni anno, nonché buona parte dei 150.000 ricorsi in Appello iscritti a ruolo nello stesso periodo di tempo) vengono decisi in tempi notevolmente più lunghi rispetto alla media degli altri Paesi europei, e quindi fuori dalla "ragionevole durata" dei processi prevista dalla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali del 1955, assunta quale norma di rinvio dalla legge n. 89/2001. Tutto ciò dà, in prospettiva, l'idea delle dimensioni che la spesa in questione potrebbe assumere.

La successiva Tavola n. 7 mostra l'evoluzione della spesa in oggetto dal 2004 al 2007, ed i notevoli incrementi della stessa (pur se nel 2007 si é registrata una lieve diminuzione).

Tavola 7

Equa riparazione "Legge Pinto"

Anno	Capitolo	Impegnato (milioni di euro)	Pagato (milioni di euro)
2004	1264	6,40	6,30
2005	1264	10,70	10,40
2006	1264	17,90	17,50
2007	1264	14,80	14,90

Fonte: elaborazione Commissione tecnica per la finanza pubblica su atti rendiconto generale dello Stato e Ministero della giustizia

Le uscite per la riparazione dell'ingiusta durata dei procedimenti risultano in notevole aumento anche in relazione ai giudizi celebrati avanti le magistrature speciali. La spesa sostenuta a tale titolo nel 2007 dal MEF (cui la legge finanziaria 2007 ha trasferito tanto la legittimazione passiva nei giudizi risarcitori, quanto la competenza al pagamento degli indennizzi, in precedenza intestate alla Presidenza del Consiglio) é stata di circa 17,6 milioni di euro, contro 4,9 milioni nel 2004, 8,5 milioni nel 2005 e 9,5 milioni nel 2006.

La soluzione - a parte l'ipotesi di una riforma della "Legge Pinto" volta ad evitarne l'uso strumentale - non può che essere l'abbreviazione della durata dei processi. A tale riguardo, valgono le osservazioni in precedenza formulate in generale circa la possibilità del Ministero di porre in essere azioni tese al raggiungimento degli obiettivi della politica della Giustizia, da cui esorbitano, ad esempio, quelle relative a modifiche procedurali, auspicabili in questo caso.

Per contro, l'Amministrazione ben potrà impiegare (anche) per ridurre le spese in questione tutte le attività gestionali ricordate nel presente capitolo (migliore dislocazione del personale, incremento dell'informatizzazione degli uffici, ecc.).

Il meccanismo di erogazione delle spese di giustizia era stato innovato dal d.P.R. n. 115/2002, il quale aveva stabilito che ciascun Ufficio giudiziario provvedesse al pagamento delle stesse per mezzo dei concessionari della riscossione o degli uffici postali. I primi dovevano compensare le somme pagate con quelle riscosse per conto dello Stato; gli uffici postali, invece, effettuavano i pagamenti su ordine dell'ufficio giudiziario competente, con imputazione della spesa sul corrispondente capitolo dello stato di previsione del Ministero della giustizia. La spesa così anticipata era poi rendicontata, e trasmessa ai funzionari delegati del Ministero, allora presenti nel numero complessivo di 56 presso Corti di Appello e Procure Generali.

Tale sistema é stato modificato dal DL n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, che ha mantenuto la ricordata disciplina esclusivamente per le notifiche dei procedimenti penali, e disposto per i restanti casi che alle spese di giustizia si provvedesse "secondo le ordinarie procedure stabilite dalla vigente normativa di contabilità generale dello Stato" Conseguentemente, i pagamenti disposti dagli Uffici giudiziari vengono ora effettuati dai suddetti funzionari delegati, su specifici ordini di accreditamento presso le rispettive Tesorerie provinciali dello Stato.

Ciò ha comportato l'attribuzione della gestione di pagamenti nell'ordine di diverse centinaia di migliaia per anno esclusivamente ai 56 menzionati funzionari delegati, con le intuibili difficoltà di carattere organizzativo.

Tuttavia, le ricordate modifiche normative hanno senza dubbio condotto ad un primo risultato, propiziando in materia una semplificazione contabile. Infatti, il costante ed esponenziale aumento delle spese di giustizia nel corso degli ultimi anni (gli importi complessivamente pagati erano passati da circa 237 milioni di euro nel 2002 a circa 911 milioni di euro nel 2004 e 1.137 milioni nel 2005, per ridiscendere a circa 1.012 milioni nel 2006) e le conseguenti crescenti difficoltà di tempestiva copertura delle stesse avevano fatto sì che nel bilancio del Ministero all'originario, onnicomprensivo capitolo n. 1360 (nonché al capitolo n. 1362, relativo alle indennità da corrispondere ai magistrati onorari) se ne andassero aggiungendo altri, su cui venivano appunto iscritti i fondi destinati a ripianare le anticipazioni effettuate dagli uffici postali negli esercizi precedenti.

Erano stati così istituiti dalla legge finanziaria 2004 (legge n. 350/2003) il capitolo n. 1361, con dotazione di 823 milioni di euro (al fine di estinguere l'esposizione debitoria dell'Amministrazione fino al 31 dicembre 2002), e dalle successive leggi finanziarie i capitoli nn. 1363 e 1364, destinati, rispettivamente, a ripianare l'esposizione debitoria dell'anno 2003 e degli anni 2004 e 2005.

Per contro, per l'esercizio 2007 le risorse finanziarie destinate alle spese di giustizia appaiono appostate solamente ai suddetti capitoli n. 1360 e 1362. Sul capitolo n. 1361 non risultano stanziamenti iniziali, mentre non sono più presenti i capitoli 1363 e 1364. Peraltro, come rileva dalla superiore tavola n. 3, il capitolo n. 1361 ha continuato ad essere utilizzato (solamente attraverso la gestione di cassa) per l'estinzione delle spese anticipate da Poste Italiane S.p.A. negli esercizi pregressi.

Va positivamente valutato l'abbandono della pratica dell'istituzione di nuovi capitoli al fine di ripianare precedenti situazioni debitorie, suscettibile di infirmare l'attendibilità delle previsioni annuali di spesa, oltre che la chiarezza della esposizione delle risultanze contabili.

Peraltro, come accennato, il trend negativo concernente le spese in questione aveva registrato un'interruzione nel 2006; l'inversione di tendenza ha trovato conferma nel 2007. In particolare, la spesa per le intercettazioni telefoniche (che rappresenta una delle voci più cospicue), già costante anche nel primo semestre 2007, come mostra la seguente Tavola n. 8.

Tavola 8

Spese per intercettazioni telefoniche

Costi e fatture emesse	2005	2006	Variazione % biennio 2005/ 2006	1°semestre 2007
Per intercettazioni	53.822.082,51	38.513.944,22	-28,44	20.883.889,50
Per tabulati	21.033.407,40	9.002.495,61	-57,20	4.711.327,67
Per noleggio apparati	233.682.687,76	181.703.923,06	-22,24	84.161.354,47
Totale	**308.538.177,67**	**229.220.362,89**	**-25,71**	**109.756.571,64**

Fonte:Relazione al Parlamento del Ministero sullo stato della giustizia per l'anno 2007

Dai dati ulteriormente forniti dall'Amministrazione, risulta che la spesa totale per l'anno 2007 è ammontata a circa 224 milioni di euro.

Deve altresì osservarsi che il succitato DL n. 223/2006 ha ridotto lo stanziamento per le spese di giustizia previsto nella legge n. 266/2005 (legge finanziaria 2006) in 684.400 milioni di euro, di 100 milioni di euro per il 2007 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2008. Conseguentemente, lo stanziamento per il 2007 sul ripetuto capitolo 1360 è stato di 589.633 milioni di euro.

Sul piano organizzativo, si é provveduto ad integrare il numero dei succitati funzionari delegati preposti alla gestione delle spese in oggetto, divenuto come si é detto insufficiente a seguito della riforma del sistema di pagamento delle stesse. Sono stati così resi operativi ulteriori 28 funzionari delegati, presso vari Tribunali e relative Procure, mentre altri ancora lo saranno nei distretti di Bologna, Catania, Catanzaro, Firenze, l'Aquila, Milano, Napoli, Roma,

Palermo, Torino e Venezia, dove si sono verificati inconvenienti gestionali.

Tuttavia, l'applicazione delle nuove disposizioni si è rivelato in concreto non privo di inconvenienti. Da accertamenti al riguardo effettuati ad opera dell'Ispettorato generale del Ministero è emerso infatti che vari Uffici giudiziari non hanno messo in atto correttamente le norme in questione.

Secondo quanto già esposto, le spese di giustizia hanno causato – almeno fino all'esercizio 2006 – l'accumularsi di debiti pregressi, con la conseguente necessità – attesa la loro imprescindibilità – del costante ripiano.

Diversa, quanto alle conseguenze, appare invece la situazione relativa alle obbligazioni, non onorate, dipendenti dall'acquisizione da parte dell'Amministrazione di beni e servizi. Qui, data la discrezionalità della gestione, si è verificato, nel corso degli anni, a carico del Ministero della giustizia un progressivo, rilevantissimo accumulo di posizioni debitorie. Peraltro, appunto nel caso dell'Amministrazione in questione molte delle spese per consumi intermedi (le quali sono in generale essenziali al materiale funzionamento degli uffici pubblici, come le forniture di acqua, gas, luce, ecc.) rendono in effetti possibile l'espletamento di funzioni essenziali dello Stato (basti pensare al mantenimento dei detenuti o alla manutenzione degli edifici carcerari), il che, in definitiva, ha verosimilmente contribuito all'incremento dei debiti stessi, oltre, beninteso, ai vari provvedimenti "taglia spese" di portata generale sopravvenuti negli ultimi anni.

Nella passata relazione, la Corte aveva attirato l'attenzione sul problema, sottolineando le negative conseguenze da un canto sulla stessa attendibilità dei documenti contabili, dall'altro sulla gestione contabile, atteso il frequente verificarsi, in conseguenza, di eccedenze di spesa, riconoscimenti di debito, ecc., senza contare i danni causati dalle azioni esecutive intentate da creditori insoddisfatti.

La Corte aveva altresì osservato come il ricordato decentramento della gestione degli Uffici giudiziari operato dal ricordato d.lgs. n. 240 del 2006 avrebbe potuto consentire un miglioramento della programmazione e monitoraggio delle spese in questione, a livello periferico. Al riguardo, va preso atto che la cennata riforma non è ancora andata a regime, non essendo stati perfezionati entro la fine della legislatura i succitati provvedimenti di modifica ed attuazione dello stesso d.lgs. n. 240.

Peraltro, risulta che la situazione debitoria complessiva del Ministero è notevolmente migliorata nell'esercizio 2006.

Nell'ultima relazione della Corte, il totale dei debiti pregressi imputabili al Ministero della giustizia era indicato (senza contare l'importo dovuto ai Comuni in dipendenza della manutenzione degli edifici giudiziari, pari a circa 132 milioni di euro) in 261,794 milioni di euro, ascrivibili per euro 118,239 milioni al Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG), per euro 132,147 milioni al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (DAP) e per euro 11,406 milioni al Dipartimento della Giustizia Minorile.

Secondo i dati (non definitivi) forniti dall'Amministrazione, il suddetto importo risulta drasticamente ridotto alla fine dell'esercizio 2007, ammontando in totale a circa 147 milioni di euro, ascrivibili per circa euro 68 milioni al DOG, e per circa euro 69 milioni e 9,5 milioni rispettivamente al DAP e al Dipartimento della Giustizia Minorile.

Questo risultato va, verosimilmente, ricondotto in primo luogo all'attività di razionalizzazione della spesa perseguita dall'Amministrazione, di cui può rappresentare un esempio quanto già esposto a proposito della centralizzazione del servizio di documentazione degli atti processuali, con i conseguenti risparmi.

Ancora, l'utilizzo delle convenzioni CONSIP ha permesso al DAP di conseguire significative riduzioni della spesa relativa tanto al noleggio a lungo termine degli autoveicoli necessari per lo svolgimento del servizio che all'acquisto del carburante.

In altri casi, gli iniziali stanziamenti, rivelatisi insufficienti, sono stati successivamente integrati. Così, per il capitolo n. 1761 (relativo alle spese per il mantenimento dei detenuti, ma mediante il quale viene di fatto assicurata gran parte della gestione ordinaria degli istituti penitenziari: forniture di luce, acqua, riscaldamento, manutenzione impianti, ecc.), a fronte di uno stanziamento di competenza pari a 163 milioni di euro – dei quali peraltro disponibili solo 142,5 milioni, al netto degli accantonamenti (*ex* comma 507 della legge finanziaria 2007) – i costi di gestione relativi all'esercizio 2007 sono stati di circa 180 milioni di euro.

Si è quindi provveduto all'integrazione degli stanziamenti ordinari per ulteriori 63 milioni di euro, a valere sul fondo di riserva per le spese di funzionamento del Ministero e sul Fondo per i debiti pregressi del Ministero dell'economia e delle finanze. L'esposizione debitoria gravante sul capitolo, pari a circa 114 milioni di euro al termine dell'esercizio 2006, è così discesa a circa 90 milioni di euro.

Va ancora segnalata (anche in considerazione del collegamento con la politica energetica a livello nazionale, trattata in altro capitolo della relazione) l'iniziativa del DAP, volta in particolare al contenimento della spesa energetica, riguardante le utenze relative a tre differenti lotti di Istituti penitenziari.

E' stata bandita una gara d'appalto europea per l'affidamento del servizio a fronte di un canone onnicomprensivo, con la previsione della volturazione delle utenze in questione all'aggiudicatario dell'appalto, di modo che l'energia prodotta – oltre a coprire il fabbisogno degli Istituti interessati – possa essere eventualmente rivenduta per l'eccedenza al Gestore della rete.

Da ultimo – ma evidentemente, non in ordine di importanza – va osservato come la succennata diminuzione della complessiva posizione debitoria del Ministero della giustizia sia legata anche alla più efficace gestione dei residui effettuata nel corso dell'esercizio 2007. Infatti, la massa dei residui propri ha registrato una sostanziale diminuzione rispetto al corrispondente importo risultante dal consuntivo 2006, passando da circa 1.890.000 di migliaia di euro a 1.272.000 migliaia di euro.

Secondo le informazioni fornite dall'Amministrazione, tale positivo risultato è soprattutto dovuto, per i residui delle gestioni dei funzionari delegati, all'introduzione da parte della Direzione generale per il bilancio e la contabilità di sistemi informativi mediante i quali è possibile determinare esattamente il relativo fabbisogno di cassa.

Fermo restando l'apprezzamento nei confronti dell'Amministrazione per le menzionate attività volte alla riduzione dei debiti pregressi, tuttavia, la Corte deve anche in questa sede ribadire quanto già osservato al riguardo nell'ultima relazione. Invero, il fatto che i consumi intermedi del Ministero della giustizia siano – per le ragioni suesposte – in buona misura

incomprimibili (e considerando, inoltre, il costante aumento di prezzi e tariffe relativi a beni e servizi) non rende realisticamente ipotizzabile, con le attuali risorse, una totale soluzione del problema, almeno a breve termine. Ciò, oltre a vanificare in gran parte gli sforzi per ridurre il debito, viene anche ad incidere pesantemente sulla gestione stessa del Ministero.

A riprova, può essere indicato appunto il caso del noleggio di veicoli per esigenze di servizio da parte del DAP (pur richiamato più sopra quale esempio del conseguimento di risparmi nell'esercizio in questione).

Gli stanziamenti sul relativo capitolo (1671), già oggetto di variazioni negative a beneficio di altro capitolo del Ministero e ritenuti insufficienti dall'Amministrazione, sono stati ulteriormente ridotti nel 2007. Le disponibilità esistenti sono state utilizzate prioritariamente per sanare le pendenze debitorie più ingenti, soprattutto dovute all'approvvigionamento di carburante, anche mediante il ripetuto impiego del riconoscimento di debito. Sono state quindi emanate nei confronti degli organi periferici direttive volte a limitare drasticamente il noleggio di mezzi, con la conseguenza che l'espletamento di vari servizi istituzionali appare attualmente a rischio.

Ancora, con riferimento al ricordato capitolo n. 1761, relativo al mantenimento dei detenuti, deve registrarsi l'opinione dell'Amministrazione, secondo cui l'attuale esposizione debitoria (pur diminuita nel 2007, come si è visto, di oltre 23 milioni di euro) pari a circa 90 milioni di euro, potrà nel 2008 nella migliore delle ipotesi, attesi i fondi stanziati, mantenersi allo stesso livello, con le intuibili conseguenze sull'attività contrattuale del Ministero.

Non migliori appaiono le prospettive in ordine alle spese relative alle forniture di elettricità, acqua, riscaldamento e manutenzione per gli Organi periferici del DAP, Scuole di formazione ed Uffici locali per l'esecuzione penale esterna; il relativo capitolo, n. 1761/2, registra un'esposizione finanziaria di circa 2,3 milioni di euro.

I debiti accumulatisi in dipendenza delle spese di manutenzione ordinaria di immobili ed impianti (capitolo n. 1671) ammontano attualmente ad oltre 9,3 milioni di euro.

Sul capitolo n. 1501, destinato alla gestione informatica attinente al Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, si é registrato un significativo aumento dell'esposizione debitoria tra il 2005 ed il 2006. Il taglio delle spese per i consumi intermedi operato dalla legge finanziaria 2006 ha ridotto di poco meno della metà lo stanziamento disposto nell'esercizio 2005. La situazione era particolarmente grave, attesa l'indispensabilità delle spese in questione, relative ai servizi di rete ed all'assistenza tecnica fornita agli Uffici giudiziari, attività la cui interruzione avrebbe effetti paralizzanti sulla stessa attività giudiziaria.

Alla fine dell'esercizio 2006 i debiti accumulatisi sul capitolo in oggetto ammontavano a quasi 31 milioni di euro.

Nel corso del 2007, sono state assunte iniziative volte alla riduzione del debito, mediante l'utilizzazione per alcuni servizi di personale dell'Amministrazione fornito delle necessarie qualifiche tecniche, e limitando così al minimo il ricorso a fornitori esterni. Inoltre, si é proceduto al rinnovo del rapporto con il fornitore esterno a prezzi molto inferiori a quelli praticati in precedenza. Infine, é stata assegnata al capitolo n. 1501 una quota del Fondo per i consumi intermedi pari a 38 milioni di euro, incrementati di ulteriori 10 milioni a seguito dell'assestamento del bilancio.

In tal modo, l'esposizione debitoria é diminuita, al 31 dicembre 2007, a circa 15,7 milioni di euro.

6. Amministrazione penitenziaria

La funzione dell'Amministrazione penitenziaria assume particolare rilievo tra quelle svolte dal Ministero della giustizia, essendo caratterizzata dal prevalere delle attività di natura amministrativa rispetto a quelle di tipo giurisdizionale.

Ciò si riflette sulla ripartizione delle competenze e delle risorse finanziarie afferenti il Ministero.

I problemi attinenti alla realizzazione di nuovi Istituti carcerari – nonché della manutenzione di quelli esistenti – sono divenuti di drammatica attualità nel corso degli ultimi anni, a seguito della continua crescita del numero dei detenuti in termini assoluti (dovuta soprattutto all'incremento della presenza nelle carceri di stranieri, anche minorenni).

Al riguardo, si osserva che il numero massimo di detenuti compatibile con le attuali strutture del nostro sistema carcerario è di circa 63.000 unità (in esso già considerato un aumento del 50 per cento dei posti corrispondenti ad una ripartizione ottimale dei reclusi, per raggiungere la cosiddetta "capienza tollerabile").

Nel luglio 2006, il numero complessivo dei detenuti nel nostro Paese aveva quasi raggiunto il suddetto tetto, corrispondendo a circa 62.000 unità. A seguito dell'indulto approvato dal Parlamento, tale numero era sceso, nel settembre 2006, a 38.326; nel gennaio 2008, la popolazione detenuta risultava di 48.788 unità, con un aumento medio di circa 700 unità al mese.

Tali cifre illustrano la gravità del problema, e nel contempo la necessità di una soluzione non contingente dello stesso.

Il programma di edilizia carceraria direttamente gestito dal Ministero della giustizia (DAP) prevede per il 2007 stanziamenti per complessivi 99 milioni di euro, a suo tempo confluiti, secondo le previsioni della legge n. 448/2001, nel Fondo Investimenti del Ministero (ed approvati, secondo la procedura della citata legge n. 448, nel mese di ottobre 2007 dalle competenti Commissioni parlamentari). In corrispondenza di ciò, sono affluiti nel corso dell'esercizio al capitolo di spesa in conto capitale n. 7300 euro 88.041.972, che figurano scritturati nel 2008 quali residui di stanziamento, oltre ad euro 11.000.000 relativi al disaccantonamento di somme di cui al c. 758 della legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006).

Per contro, la suddetta legge finanziaria 2007 ha stanziato per l'edilizia penitenziaria (c. 1360) l'importo di euro 90.108.131 per il 2007, euro 100.108.931 per il 2008 ed euro 116.708.931 per il 2009, incrementati di euro 100.000.000 per ciascun anno.

Tali fondi peraltro, confluiti nel ricordato Fondo Investimenti, sono stati assegnati, in seguito alla ripartizione attuata nell'ambito dell'Amministrazione, ai capitoli di pertinenza del DAP – effettuati gli accantonamenti previsti dal succitato c. 758 legge n. 296/2006 – solamente in prossimità della fine dell'esercizio 2007. Anche in questo caso è stata quindi chiesta la conservazione in conto residui.

Nel quadro del programma di edilizia carceraria in atto, vanno registrati nel corso del 2007 gli interventi di cui alla Tavola n. 9, già completati o comunque da ultimare entro il giugno 2008, che assicurano un numero complessivo di 1.678 nuovi posti in Istituti carcerari.

Tavola 9

Edilizia penitenziaria - Interventi ultimati o da ultimare entro giugno 2008

Interventi conclusi nel 2007	Posti disponibili	Interventi su strutture già utilizzabili	Posti disponibili	Interventi da ultimare entro giugno 2008	Posti disponibili
Casa Reclusione Spoleto	88	Casa Reclusione Civitavecchia	48	Casa Circondariale Rieti	250
Casa Reclusione Fossano	141	Casa Circondariale Rebibbia	22	Casa Circondariale Rimini	15
Casa Circondariale di Brindisi	93	Casa Reclusione Is Arenas Arbus	50	Casa Circondariale Bergamo	100
Casa Reclusione Milano Opera	92	Casa Circondariale Catanzaro	67	Casa Reclusione Milano Bollate	340
Casa Circondariale L'Aquila	12			Casa Circondariale Perugia Capanne	30
				Casa Circondariale Locri	100
				Casa Reclusione Noto	180
				Casa Reclusione Isili	50
Totale	**426**		**187**		**1.065**
Totale posti a disposizione				**1.678**	

Fonte:Relazione al Parlamento del Ministero sullo stato della giustizia per l'anno 2007

Quanto finora esposto si riferisce peraltro agli interventi di ampliamento e ristrutturazione degli edifici carcerari già esistenti. Per quanto riguarda invece i lavori relativi alla costruzione di nuovi Istituti (la cui realizzazione è gestita dal Ministero delle infrastrutture), il numero di posti risultante dal completamento dei lotti fino ad ora finanziati è stimato approssimativamente equivalente a quelli da sopprimere nelle medesime sedi, a seguito della eliminazione dei vecchi Istituti.

A completamento delle superiori considerazioni, va comunque osservato come la soluzione del delicatissimo problema delle carceri non può comunque risiedere esclusivamente nel pur indispensabile adeguamento dei relativi edifici, ma richiede l'adozione di un complesso di misure (ad esempio, ampliamento dell'area della depenalizzazione ed incremento delle pene alternative alla detenzione), la cui decisione esorbita evidentemente dal contesto dell'attività amministrativa.

Ciò non toglie, tuttavia, che l'Amministrazione possa attuare interventi per rendere più efficace la propria azione in tal senso, anche sulla base dell'ordinamento vigente.

In questa ottica, va segnalato l'avvio di un sistema di monitoraggio dei soggetti posti agli arresti domiciliari, mediante appositi dispositivi (cosiddetto "braccialetto elettronico"), riguardante in questa prima fase l'applicazione di 400 dispositivi, e nel quale è tra l'altro impegnato il Corpo della Polizia penitenziaria.

7. Considerazioni conclusive

Le peculiarità che caratterizzano l'attività del Ministero della giustizia sono già state evidenziate, nella presente come nelle passate relazioni. Si è così più volte osservato che la funzione di questo si sostanzia nell'assicurare supporto organizzativo agli Organi giurisdizionali, oltre all'espletamento di compiti amministrativi direttamente inerenti agli obiettivi della politica della giustizia.

Da ciò, come si è visto, discende che talune delle principali problematiche in materia (e tra queste, per vero, le più eclatanti nella percezione della pubblica opinione, quale ad esempio l'eccessiva durata dei processi, con tutte le suesposte negative conseguenze, dirette e indirette) postulino, in gran parte, rimedi e misure da adottarsi su un piano diverso rispetto a quello su cui si svolge l'azione del Ministero.

Ciò detto, resta che quest'ultimo recita un ruolo fondamentale appunto nell'organizzazione amministrativa, l'ottimizzazione della quale appare comunque indispensabile alla soluzione dei cennati problemi.

È stato altresì a più riprese segnalato come la diretta pertinenza della maggior parte delle spese per beni e servizi del Ministero alla funzione istituzionale dell'amministrazione della giustizia renda arduo il tentativo di ridurre, e comunque razionalizzare, tali spese, anche in presenza della generale riduzione degli stanziamenti intervenuta negli ultimi esercizi.

In questo contesto, il Ministero ha operato nel 2007 – per alcuni versi proseguendo la tendenza dell'esercizio precedente – apprezzabili sforzi, da un canto per riorganizzare le strutture amministrative, rendendole più efficienti anche mediante l'incremento dell'informatizzazione, dall'altro per ridurre appunto in generale le spese. Anche la rilevante esposizione debitoria è diminuita, pur se le prospettive nell'immediato futuro non possono dirsi positive, attesa la situazione di bilancio.

Molto resta tuttavia ancora da fare su questa strada, in particolare per l'implementazione della riforma degli Organi periferici ancora in itinere, che potrebbe senza dubbio sortire effetti positivi in ordine a tutti i problemi menzionati.

La Difesa

1. La programmazione della Difesa e le analisi del controllo strategico.
2. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi. - *2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi.* - *2.2. I Programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio.*
3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche. - *3.1. Le contabilità speciali.* - *3.2. I capitoli Fondo.* - *3.3. Le rassegnazioni.*
4. L'internalizzazione dei servizi – *insourcing*.
5. Alienazione e dismissione degli immobili militari.
6. Programma "Missioni militari di pace".
7. La *governance* del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa. - *7.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa.*
8. Considerazioni conclusive.

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

La nuova classificazione del bilancio sulle cui caratteristiche e ricadute in termini di analisi si tratterà nel successivo capitolo, indica una direzione fondamentale: quella delle "politiche" che costituiscono i principali profili finalistici dell'azione pubblica e si declinano nella missione che ne costituisce il *core business* e nei programmi che tendono a specificare i contesti gestionali.

La prima attenzione è dunque diretta a percepire tali elementi nel sistema di programmazione della Politica, che, per la Difesa, ha sempre costituito un ambiente di particolare complessità del quale facevano parte la nota aggiuntiva al bilancio, una vera e propria peculiarità della Difesa, la programmazione tecnico-finanziaria (PTF) che consente di trasporre il bilancio nella ripartizione per programmi di investimento e la Direttiva del Ministro sull'azione amministrativa.

Fino ai più recenti esercizi finanziari, la nota preliminare non rivestiva particolare importanza proprio per la presenza della nota aggiuntiva.

La Corte aveva segnalato l'esigenza di condurre ad unitarietà gli atti programmatori per assicurare la coerenza della programmazione complessiva e per consentirne sia una più agevole lettura sia la correlazione con essa del monitoraggio dei risultati affidato al SECIN.

Va quindi considerata positivamente la riunione, avvenuta nell'attuale esercizio finanziario, in un unico contesto, quello della Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione per il 2008, di tutti gli atti programmatori e l'estensione della PTF a tutto il bilancio della Difesa.

Rimane attuale la questione dell'allineamento del conto del bilancio con il conto del patrimonio che, per quanto attiene alla Difesa, risente delle modalità di iscrizione dei valori dei beni mobili, come evidenziato nella relazione sull'applicazione dell'art. 111 RcgS, approvata con la Delibera 14/2007/G dalla Sezione centrale del controllo sulle Amministrazioni dello Stato.

Altro strumento che consente un approccio efficace al bilancio è la nota preliminare nella versione aggiornata a seguito dell'approvazione della manovra finanziaria (il c.d. bilancio a legislazione vigente).

Nella nuova classificazione di bilancio tale attività può essere anch'essa ricondotta al "programma 6 – Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari".

Il ciclo di programmazione strategica e formazione di bilancio per il 2008, che ha, come si è detto, caratteristiche "integrate", si sviluppa su quattro pilastri fondamentali:

- funzionamento dello strumento militare ispirato al rispetto degli *standard* di addestramento ed interoperabilità delle forze e dei mezzi con i Paesi alleati oltre all'espletamento delle missioni istituzionali per il territorio nazionale;

- ammodernamento dello strumento militare, sia per mantenere un livello tecnologico adeguato a quello dei Paesi alleati, sia per garantire al Paese forze per la Difesa e la sicurezza flessibili ed integrate;

- razionalizzazione del modello organizzativo, nel solco, ormai da diversi anni seguito, di una riorganizzazione delle strutture e dei comandi della Difesa tale da renderli compatibili con le risorse disponibili e migliorare, quindi, il rapporto costo/efficacia degli oneri di funzionamento;

- miglioramento della gestione di sistemi in grado di garantire l'analisi del controllo della spesa e dell'implementazione della contabilità economica al fine di incrementare la qualità dei servizi.

Da un lato, quindi, è sempre marcata l'attenzione al mantenimento di un efficace rapporto, anche in termini di tecnologia impiegata, con i Paesi alleati, nel quadro degli Organismi sovranazionali dei quali l'Italia fa parte, mentre, dall'altro, i programmi della missione Difesa sono interessati da un sempre più accentuato processo di razionalizzazione che tenga conto delle limitate risorse a disposizione. Al riguardo, come si evidenzia in alcune analisi della presente relazione, sussiste l'esigenza di accelerare l'implementazione del SIV 2 (Sistema Informatico di Vertice che dovrebbe consentire un effettivo controllo anche della spesa decentrata).

Il monitoraggio assicurato dal SECIN si baserà su tre rilevazioni intermedie, su base trimestrale ed una finale. E' importante sottolineare che, già la seconda rilevazione conterrà una significativa verifica dei programmi operativi al fine di individuare i *trend* di realizzabilità entro l'anno di detti programmi, consentendo quindi di suggerire gli eventuali correttivi.

La Corte considera tale aspetto di grande importanza in quanto in linea con le più moderne logiche di *feed-forward* che si basano sull'incidenza della Direttiva e su di un celere circuito di monitoraggio ed analisi tale, appunto, da consentire interventi correttivi nel corso dell'esercizio finanziario.

Già nel 2008 è comunque prevista la sperimentazione, nell'ambito del controllo di gestione, di un *set* di indicatori appositamente costruiti, dai quali si attendono elementi utili per la programmazione 2010.

Uno degli indicatori classici per la valutazione della rilevanza della Difesa e del suo bilancio nel Sistema Paese è quello del rapporto di detto bilancio con il Pil.

Rispetto al Pil nominale tendenziale per il 2008, tratto dalla Nota di aggiornamento al Dpef 2008-2011, pari ad 1.600 miliardi di euro, lo stanziamento revisionale per la Difesa risulta pari all'1,317 per cento rispetto all'1,308 per cento registrato per l'esercizio 2007.

E' interessante notare come, mentre sul totale del bilancio Difesa l'incremento raggiunga il 4,64 per cento (21,132 milioni di euro del 2008 rispetto ai 20,195 del 2007) per i sette programmi della missione Difesa (si mantiene avulso il programma 8 relativo alle missioni di pace in quanto corrispondente al Fondo per le missioni internazionali ed a carico del bilancio MEF), sussista un incremento inferiore, nell'ordine del 3,06 per cento sostanzialmente concentrato nel 5,84 per cento del programma 2 (Approntamento e impiego delle forze terrestri) e nell'8,92 per cento del programma 6 (Pianificazione generale delle FF.AA. ed approvvigionamenti militari), nel primo caso spesa di esercizio rapportata al Centro di Responsabilità Esercito Italiano e nel secondo caso soprattutto spesa d'investimento riferita alle Direzioni di armamento che fanno capo al Centro di Responsabilità "Segretariato Generale".

Il dato maggiormente negativo, riscontrato nella missione in discorso, è quello relativo al programma 5 (Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare), un coacervo piuttosto complesso, i cui stanziamenti diminuiscono del 15,27 per cento anche se in presenza di valori assoluti sensibilmente inferiori (448,1 milioni di euro nel 2007 e 379,6 nel 2008) rispetto a quelli precedentemente considerati (che sono nell'ordine dei 4.000 milioni di euro).

Vanno infine segnalati, quali obiettivi prioritari per la crescita 2007-8:

- Il realistico approfondimento circa la concreta sostenibilità dell'attuale "modello di Difesa" – che prevede la cosiddetta "forza bilanciata" a 190.000 unità (si segnala come il totale delle dotazioni organiche sia stato ridotto, rispetto al 2006, di 10.159 unità, da 196.827 a 186.668 proprio al fine di raggiungere gradualmente nel 2020 le 190.000 unità) oltre agli effettivi dell'Arma dei Carabinieri – in rapporto agli impegni sul piano nazionale ed internazionale ed alle risorse disponibili;

- una rimodulazione degli organici del personale;

- la promozione del benessere del personale (e su questo punto assume importanza la gestione immobiliare della quale si fa un cenno in relazione);

- il completamento del progressivo inserimento delle donne, nei vari gradi, in tutte le Unità e senza limitazioni di incarichi.

In chiusura di tale indicazione di priorità ed in considerazione del loro impatto per la collettività, va sottolineato l'accento che viene dato alla dismissione delle strutture militari non più necessarie alla difesa nazionale e la revisione delle servitù militari, al fine di armonizzare la presenza e l'attività addestrativa delle Forze Armate sul territorio, garantendo, da un lato, il mantenimento in efficienza dello strumento militare e, dall'altro, i legittimi interessi delle comunità locali.

Il SECIN costituisce ormai un organo integrato nel sistema piuttosto complesso della Difesa ed ha avuto un ruolo importante nel disegno del nuovo contesto programmatico che ora appare univoco e consente di disporre di una corrispondenza totale delle postazioni di bilancio con gli obiettivi indicati in direttiva, in coerenza anche con la nuova classificazione di bilancio.

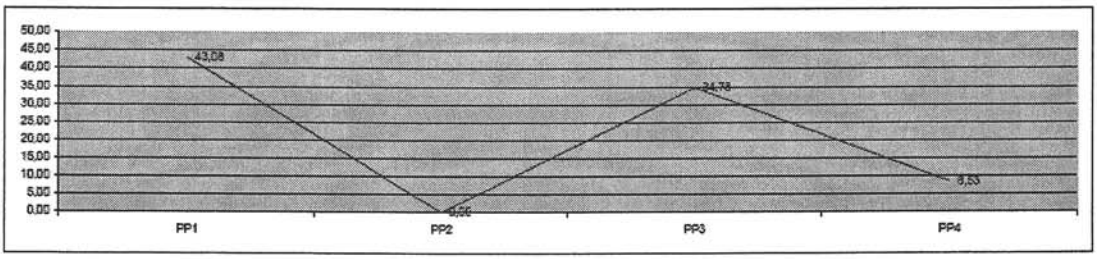
Il rapporto di monitoraggio appena realizzato sul raggiungimento degli obiettivi strategici è sintomatico del processo di maturazione del rapporto del SECIN con i Centri di Responsabilità di entrambe le Aree (tecnico-amministrativa e tecnico-operativa) nelle quali è distinta l'Amministrazione e, per l'area tecnico-amministrativa, anche con le Direzioni generali che ne costituiscono il fulcro operativo.

E' interessante quindi mettere in luce un dato di sintesi:

Ritardi per Priorità Politiche

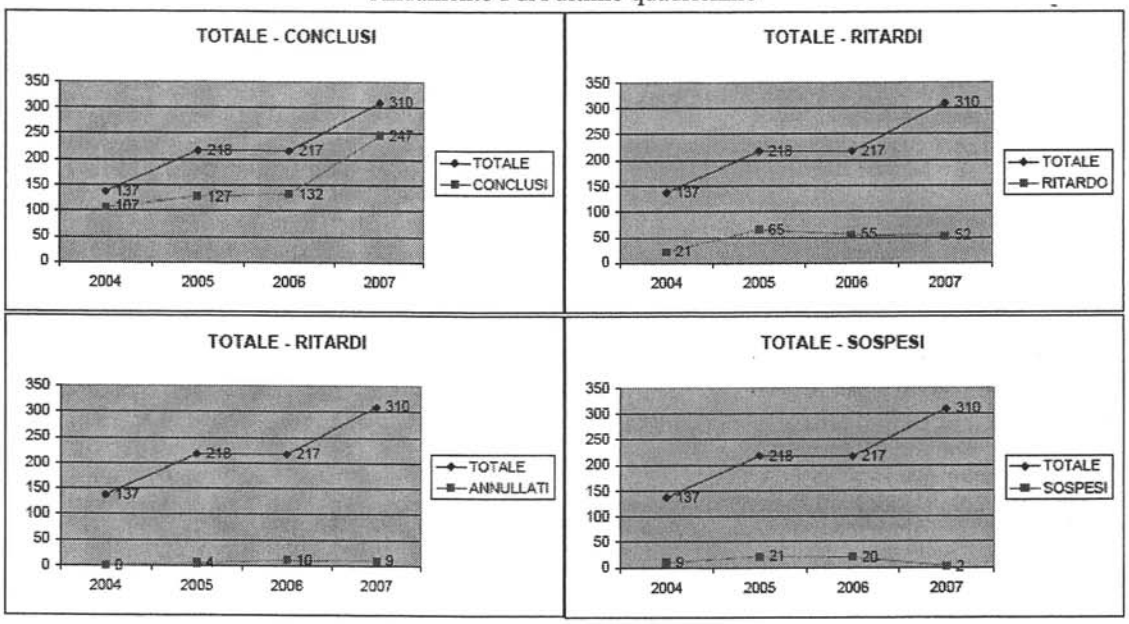
Priorità Politica	PP	N° OBS 4° Monitoraggio	N° OBO 4° Monitoraggio	N° PDA 4° Monitoraggio	N° PDA Aperti 4° Monitoraggio	N° PDA in ritardo 4° Monitoraggio	N° PDA Annullati 4° Monitoraggio	N° PDA Conclusi 4° Monitoraggio	N° PDA sospesi 4° Monitoraggio	Ritardo Annullati Sospesi	% Ritardi Annullati Sospesi
Riorganizzazione e razionalizzazione della Difesa	1	5	60	65	24	24	4	37		28	43,08%
Professionalizzazione delle FF.AA.	2	9	28	47	0			47			0,00%
Ammodernamento dello strumento militare	3	7	75	69	21	21	1	45	2	24	34,78%
Funzionamento dello strumento militare	4	13	89	129	7	7	4	118		11	8,53%
Risultato globale		34	252	310	52	52	9	247	2	63	20,32 %

4° Trimestre 2007



Il SECIN, pur tenendo conto della diversa modulazione delle Direttive del Ministro negli anni considerati, ha registrato il livello di realizzazione dei PdA (Piani d'Azione) nel quadriennio:

Andamento PdA ultimo quadriennio



I risultati finali che indicano il livello di realizzazione dei 310 PdA programmati nel 2007, sono i seguenti:

- n. 247 PdA conclusi, pari al 79,7 per cento;
- n. 9 PdA annullati, pari al 2,9 per cento;
- n. 2 PdA sospesi, pari allo 0,6 per cento;
- n. 52 PdA in ritardo, pari al 16,8 per cento.

Non si riscontrano significative modifiche nell'ultimo trimestre 2007 rispetto ai precedenti monitoraggi. Pertanto, la *performance* complessiva è dimostrativa degli andamenti che si sono manifestati nel corso dell'intero anno.

In particolare, la percentuale dei PdA in ritardo, pari al 16,77 per cento, rapportata a quella del terzo monitoraggio (17,74 per cento) rileva che non si sono aggiunte nell'ultimo periodo dell'anno significative criticità; anzi si registra una riduzione del numero di PdA non conclusi.

Se si prendono in considerazione i 55 PdA la cui ultimazione era prevista entro il terzo trimestre e che al 30 settembre risultavano invece ancora aperti, ed i 20 PdA che, nonostante il loro termine fosse programmato nel quarto trimestre, presentavano percentuali di avanzamento tali da prefigurare un'improbabile conclusione nei tempi previsti, va sottolineato come vi sia stata un'accelerazione che ha consentito di completare 19 dei 55 PdA non ultimati entro il terzo trimestre e 10 dei 20 PdA che presentavano percentuali "critiche" di avanzamento.

Rispetto agli esercizi precedenti, l'andamento del 2007 appare sensibilmente migliore dei precedenti, pur permanendo alcuni aspetti critici, in particolare in alcuni settori organizzativi

(reparti dello Stato Maggiore Difesa ed alcune Direzioni generali). La percentuale dei PdA realizzati rispetto ai programmati si è attestata intorno all'80 per cento, con un significativo aumento rispetto al 60 per cento registrato nello scorso anno. Tale dato, unitamente al fatto che il numero assoluto di PdA programmati e monitorati è stato più elevato nel 2007 rispetto ai precedenti esercizi, è sintomatico per il SECIN di una maggiore "penetrazione" della cultura della programmazione strategica che, grazie anche al continuo affinamento delle tecniche e dei supporti informatici, ha portato ad un risultato finale soddisfacente.

Dopo una *performance* nel 2004, forse agevolata da un impianto di rilevazione ancora embrionale e risultati nel 2005 e 2006 non particolarmente soddisfacenti, va infatti sottolineato il risultato del 2007:

Anno	PdA programmati	PdA completati	% prox di realizzazione
2004	137	107	78 per cento
2005	218	127	58 per cento
2006	217	132	60 per cento
2007	310	247	80 per cento

2. La nuova classificazione del bilancio per politiche-missioni e programmi

2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

L'analisi e la valutazione delle politiche della Difesa si basano sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, che viene rapportata al rendiconto 2007, avvalendosi dell'elaborazione messa a disposizione della Corte dal Dipartimento della R.G.S., nonché di quelle realizzate dalla stessa Corte, al fine di assicurare l'allineamento delle UPB e dei capitoli del bilancio amministrativo.

Ai fini di un'efficace lettura delle "politiche della Difesa" appare opportuno, in primo luogo, estrapolare, in parte dallo stato di previsione della Difesa ed, in parte, da quello del Ministero dell'economia e delle finanze, la missione che costituisce il "*core business*" dell'Amministrazione e che la caratterizza, sia in ambito nazionale, sia nel più ampio contesto del sistema internazionale che, per quel che concerne la Difesa, ha una dimensione che, com'è noto, è più ampia di quella europea essendo legata al sistema sovranazionale dell'ONU ed a quello della NATO.

Per questa ragione si è circoscritta l'analisi alla missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ed agli otto programmi che la compongono, i primi sette riferiti al bilancio Difesa e l'ottavo al bilancio del MEF (missioni militari di pace). Poiché la diversa attribuzione di tale ultimo programma è legata allo specifico Fondo le cui risorse sono poi attribuite al bilancio Difesa ed imputate *pro*-quota alle UPB ed ai capitoli di bilancio dello Stato di previsione Difesa in ragione della natura della spesa (ad esempio: le risorse relative alla manutenzione sono imputate ai capitoli dei Centri di Responsabilità di Forza Armata, quelle relative all'ammodernamento, ai capitoli del Segretariato Generale, così come quelle per gli oneri assicurativi e di trasporto, etc.), l'evoluzione contabile di detto programma presenta caratteristiche decisamente diverse rispetto a quella degli altri programmi. Pertanto, nella Tavola che segue si rappresenta la missione 5, senza tener conto del programma 8 che viene analizzato separatamente nel paragrafo dedicato, appunto, alle missioni militari di pace.

Va segnalato come l'attuale classificazione sia fortemente legata al profilo strutturale, rappresentato dall'organizzazione del Ministero e dei suoi Centri di Responsabilità e come,

quindi, sussistano, perlomeno allo stato attuale dell'esercizio di classificazione, delle apparenti incongruità rispetto ad una logica totalmente funzionale.

Un elemento che non va sottovalutato e che consente di spiegare la collocazione dell'Arma dei Carabinieri nella missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" piuttosto che nella missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza", è proprio la connotazione di "Forza Armata" e lo *Status* e l'Ordinamento militare che la caratterizza[1].

Va inoltre tenuto conto della peculiarità della missione affidata all'Arma, duplice nei suoi aspetti ma unitaria nel suo complesso; da qui la difficoltà di scindere le "funzioni militari" dai "compiti di polizia".

Questo "dualismo", rappresentabile come le due facce di una stessa medaglia, è evidente soprattutto nelle operazioni all'estero.

"Fuori aerea", infatti, i Carabinieri sono chiamati ad agire in zone di crisi dove, normalmente a seguito di un conflitto, l'apparato statale, le istituzioni, i diritti fondamentali sono compromessi.

La specifica funzione operativa a cui si fa riferimento, relativamente alle Unità Multinazionali Specializzate dell'Arma all'estero (MSU) viene definita dalla dottrina "*combat bridging*" (collegamento al combattimento) ed è costituita dall'insieme organico di attività che agevolano il passaggio dalle fasi a più elevata connotazione "*combat*" a quella di stabilizzazione e ricostruzione.

Le suddette argomentazioni hanno, in sostanza, motivato la classificazione del bilancio dell'Arma di pertinenza del Ministero della difesa, che costituisce la parte preponderante delle risorse di bilancio attribuite all'Arma, nell'ambito del solo programma "Approntamento e impiego dei Carabinieri per la difesa e la sicurezza" (missione n. 5 "Difesa e sicurezza del territorio").

Non va sottovalutato che il posizionamento nella "missione ordine pubblico e sicurezza" della quota dei finanziamenti a carico del Ministero dell'interno, essenzialmente attinenti alle spese relative alle caserme dell'Arma, oltre che al potenziamento delle Forze di polizia, attribuite con piani gestionali ed affidate in gran parte a funzionari delegati dell'Arma, è analogo a quello della Guardia di Finanza e, al momento, trova una problematica distribuzione su tre programmi "contrasto al crimine", "pubblica sicurezza" e "prevenzione generale e controllo del territorio" dei quali non è facile cogliere i caratteri distintivi[2], tanto da motivare una modificazione nella classificazione che mutui quella dei primi quattro programmi della missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio", intestandoli rispettivamente alle tre Forze di Polizia.

La missione 5 "Difesa e sicurezza del territorio" ha sostanzialmente le stesse caratteristiche della "funzione difesa" nella classificazione COFOG, con l'ulteriore estensione dovuta alla parte relativa alla "Sicurezza del territorio" alla quale corrisponde l'attività dell'Arma dei Carabinieri, fermo restando che per "sicurezza militare", come evidenziato dal

---

[1] Essa trova il suo fondamento "strutturale" nel dettato dell'art. 2 del d.lgs. n. 297/2000 "Riordino dell'Arma dei Carabinieri" (in attuazione della legge n. 78/2000), che determina l'autonoma collocazione dell'Arma dei Carabinieri, col rango di Forza Armata, nell'ambito del Ministero della difesa, riconoscendola "Forza militare e di polizia a competenza generale e in servizio permanente di pubblica sicurezza".
Conseguentemente, è la norma di rango primario che determina, inequivocabilmente e senza prevalenza dell'una sull'altra funzione (militare e di polizia), l'assolvimento dei citati compiti, ferma restando la collocazione dell'Arma all'interno del Ministero della difesa.

[2] Basti notare che i servizi esterni dell'Arma sono svolti dalla stessa pattuglia con oneri a carico dei tre diversi programmi.

programma 7 che ha tale denominazione, si intende l'attività di "*intelligence*" assicurata dall'"AISE" che ha preso il posto del SISMI.

MISSIONE 5: DIFESA E SICUREZZA DEL TERRITORIO

ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. APPRONTAMENTO E IMPIEGO CARABINIERI PER LA DIFESA E LA SICUREZZA	funzionamento	177.717,00	5.707.361,00	99,52	25,72	5.673.423,00	5.745.771,00	5.476.978,00	374.717,00
	investimenti	8.572,00	27.374,00	0,48	0,12	26.380,00	31.093,00	9.250,00	25.627,00
	totale	**186.289,00**	**5.734.735,00**	**100,00**	**25,85**	**5.699.803,00**	**5.776.864,00**	**5.486.228,00**	**400.344,00**
2. APPRONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE TERRESTRI	funzionamento	280.238,00	4.790.553,00	99,67	21,59	4.675.457,00	4.866.623,00	4.727.476,00	213.641,00
	investimenti	13.007,00	15.854,00	0,33	0,07	14.082,00	17.269,00	11.524,00	15.599,00
	totale	**293.245,00**	**4.806.407,00**	**100,00**	**21,66**	**4.689.539,00**	**4.883.892,00**	**4.739.000,00**	**229.240,00**
3. APPRONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE NAVALI	funzionamento	166.739,00	1.811.064,00	99,93	8,16	1.751.708,00	1.860.235,00	1.753.697,00	140.601,00
	investimenti	1.663,00	1.242,00	0,07	0,01	1.056,00	1.242,00	1.078,00	1.624,00
	totale	**168.402,00**	**1.812.306,00**	**100,00**	**8,17**	**1.752.764,00**	**1.861.477,00**	**1.754.775,00**	**142.225,00**
4. APPRONTAMENTO E IMPIEGO DELLE FORZE AEREE	funzionamento	258.883,00	2.632.305,00	99,76	11,86	2.544.646,00	2.708.207,00	2.591.394,00	202.915,00
	investimenti	7.776,00	6.399,00	0,24	0,03	5.900,00	6.399,00	5.410,00	7.358,00
	totale	**266.659,00**	**2.638.704,00**	**100,00**	**11,89**	**2.550.546,00**	**2.714.606,00**	**2.596.804,00**	**210.273,00**
5. FUNZIONI NON DIRETTAMENTE COLLEGATE AI COMPITI DI DIFESA MILITARE	funzionamento	16.119,00	28.225,00	5,79	0,13	26.967,00	32.742,00	29.753,00	12.595,00
	interventi	128.604,00	131.933,00	27,05	0,59	117.839,00	138.189,00	119.076,00	104.053,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	2,08	304.283,00	62,38	1,37	302.989,00	304.283,00	303.006,00	17,00
	oneri comuni	76.861,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	totale	**221.586,08**	**487.818,00**	**100,00**	**2,20**	**468.233,00**	**498.591,00**	**472.273,00**	**116.665,00**
6. PIANIFICAZIONE GENERALE DELLE FORZE ARMATE E APPROVVIGIONAMENTI MILITARI	funzionamento	1.494.895,00	3.230.929,00	49,53	14,56	3.077.707,00	3.678.872,00	3.466.788,00	691.569,00
	interventi		191.871,00	2,94	0,86	170.534,00	191.871,00	170.534,00	0,00
	investimenti	1.870.874,00	3.100.272,00	47,53	13,97	2.951.048,00	3.285.699,00	3.112.334,00	1.399.322,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	75,00		0,00	0,00				0,00
	totale	**3.365.844,00**	**6.523.072,00**	**100,00**	**29,40**	**6.199.289,00**	**7.156.517,00**	**6.749.731,00**	**2.090.891,00**
7. SICUREZZA MILITARE	interventi	9.050,00	183.593,00	100,00	0,83	183.528,00	175.263,00	169.839,00	21.830,00
	totale	**9.050,00**	**183.593,00**	**100,00**	**0,83**	**183.528,00**	**175.263,00**	**169.839,00**	**21.830,00**
spese missione		**4.511.075,08**	**22.186.635,00**	**100,00**	**100,00**	**21.543.702,00**	**23.067.210,00**	**21.968.650,00**	**3.211.468,00**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Appare opportuno, per completezza di informazione, misurare il peso della missione 5 nel contesto dello stato di previsione del Ministero della difesa, pertanto, si rappresenta, nella Tavola che segue, l'evoluzione contabile, registrata nell'esercizio 2007, del bilancio Difesa, che evidenzia il ridotto peso sia della missione 17 dedicata alla Ricerca, che si spiega con la rilevante presenza della spesa per ricerca e sviluppo nell'ambito dei programmi d'armamento e quella decisamente marginale delle due missioni "trasversali": 32 "Servizi istituzionali etc." e 33 "Fondi da ripartire".

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	Progr.	Programma	Stanz. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
5	Difesa e sicurezza	1	Approntamento e impiego Carabinieri per la Difesa e la sicurezza	5.734.735,00	5.711.545,00	5.486.239,00	92.791,00
		2	Approntamento e impiego delle forze terrestri	4.806.392,00	4.689.383,00	4.739.000,00	0
		3	Approntamento e impiego delle forze navali	1.812.307,00	1.753.012,00	1.754.775,00	0
		4	Approntamento e impiego delle forze aeree	2.638.704,00	2.549.553,00	2.596.803,00	0
		5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare	487.818,00	487.834,00	472.273,00	0
		6	Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari	6.523.072,00	6.182.561,00	6.649.731,00	0
		7	Sicurezza militare	183.593,00	183.528,00	169.839,00	0
			Totale	**22.186.621,00**	**21.557.416,00**	**21.868.660,00**	**92.791,00**
17	Ricerca ed innovazione	11	Ricerca tecnologia nel settore della Difesa	77.674,00	68.033,00	73.497,00	0
			Totale	**77.674,00**	**68.033,00**	**73.497,00**	**0**
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	20.830,00	20.292,00	19.843,00	0
		3	Servizi generali per le Amministrazioni di competenza	37.046,00	35.448,00	33.710,00	0
			Totale	**57.876,00**	**55.740,00**	**53.553,00**	**0**
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	120.401,00	67.085,00	0	67.085,00
			Totale	**120.401,00**	**67.085,00**	**0**	**67.085,00**
			Totale complessivo	**22.442.572,00**	**21.748.274,00**	**21.995.710,00**	**159.876,00**

Il peso "finanziario" di tale missione, rappresenta, al netto del Fondo per le missioni militari di pace, pressoché la totalità dell'intero bilancio della Difesa con 22,19 miliardi di euro di stanziamenti definitivi, (ai quali vanno aggiunti 4,51 miliardi di residui) rispetto a 22,44 miliardi totali.

Tale situazione rende necessaria un'attenta disamina dei programmi che a detta missione fanno riferimento, ma, soprattutto, appare evidente che non può essere considerato sufficiente tale livello di analisi.

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

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

Le risorse finanziarie collegate ai primi quattro programmi ammontano a 14.99 miliardi di euro di stanziamenti definitivi su di un totale di 22.19 miliardi, con un'incidenza del 67,5 per cento.

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

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

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

Dall'altro lato, potranno coincidere con la pragmatica partizione di "sottoprogrammi" i più rilevanti programmi di armamento gestiti dalle Direzioni generali competenti (Armamenti Aeronautici, Navali e Terrestri e Telecomunicazioni Aerospaziali).

Profilo di particolare interesse è poi rappresentato dalla gestione e dismissione del patrimonio immobiliare della Difesa, anche alla luce del disposto dell'art. 1, commi 320 ss. della legge finanziaria 2008, in connessione con il programma di costruzione di nuovi alloggi di cui all'art. 2, comma 627 e ss. della medesima Finanziaria.

2.2. I Programmi di armamento nel contesto della nuova classificazione del bilancio

La nuova classificazione pone l'accento sui profili funzionali e finalistici e certamente per le politiche della Difesa e per la missione Difesa e sicurezza del territorio, che ne costituisce il fulcro, costituisce un'operazione coerente porre l'attenzione sui Programmi d'armamento che, per la loro particolare rilevanza sul piano dell'azione dinamica della Difesa, ne rappresentano la più evidente finalizzazione agli obiettivi sia per il perseguimento dell'ammodernamento degli strumenti più tecnologicamente avanzati, sia per la rilevanza strategica nel contesto internazionale.

Tali Programmi, che nella nuova classificazione rientrano nel "programma 6 – Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari" e le "Missioni militari di pace" che corrisponderebbero in termini tematici al "programma 8" della missione (nell'attuale classificazione in programma in realtà corrisponde al Fondo per le missioni internazionali i cui proventi vengono distribuiti sui capitoli dei Centri di Responsabilità delle Forze Armate e, quindi sui primi quattro programmi della missione) e che costituiscono il contesto operativo nel quale essi esplicheranno in concreto la loro efficacia, sono quindi i due "poli" che determinano il livello dinamico delle politiche della Difesa ed, al tempo stesso,

consentono di interpretare in termini più appropriati, l'impatto di queste sulla posizione internazionale del Paese e sull'economia nazionale per il coinvolgimento delle maggiori imprese in settori nei quali la ricerca tecnologica raggiunge i più alti livelli in termini di ricaduta industriale anche per usi civili.

Per tali ragioni, vengono presi in esame quattro "Programmi d'armamento", riconducibili alla specifica competenza delle quattro Direzioni, definite appunto d'armamento, del Ministero della difesa (e che fanno capo al Centro di Responsabilità Segretariato Generale), Direzione degli Armamenti Aeronautici, Direzione degli Armamenti Navali, Direzione degli Armamenti Terrestri e Direzione delle Telecomunicazioni aerospaziali.

2.2.1. Il Programma Nh-90 – Direzione degli Armamenti Aeronautici

Il Programma prevede la realizzazione di due distinte versioni di un elicottero "imbarcato" ed ha avuto una lunga gestazione (i primi studi in ambito NATO risalgono agli anni 1983-84). Le due versioni sono legate alle diverse missioni alle quali è finalizzato: la prima è denominata "*NATO Frigate Helicopter – NFH*", ed è stata progettata per operare in un contesto tipicamente navale; la seconda è detta "*Tactical Transport Helicopter – TTH*", ed è stata concepita soprattutto per il trasporto tattico di uomini e materiali.

Entrambe le versioni utilizzano una base comune per quanto attiene all'utilizzo di materiali e tecnologie d'avanguardia (possono citarsi l'uso estensivo di materiali compositi, l'elevato grado di integrazione e di modularità dei sistemi di bordo, il disegno della struttura in grado di garantire contemporaneamente un'elevata aerodinamicità, una bassa segnatura *radar* ed un ampio volume interno (17 metri cubi) e l'impiego di un sistema del tipo *"fly by wire"* (gestione dei comandi di volo tramite segnali elettrici) per l'ottimizzazione del comportamento dell'elicottero in qualsiasi condizione di volo.

Un primo protocollo d'intesa (MOU)[3], tra Italia, Francia, Germania ed Olanda, è stato sottoscritto nel dicembre 90 ed ha previsto la costituzione di un Consorzio industriale con le maggiori aziende elicotteristiche dei Paesi interessati.

Un'apposita Agenzia della NATO per la gestione del Programma (*Helicopter D&D Production and Logistic Management Agency -NAHEMA)* è stata costituita nel 1992. Il Consorzio Industriale comprende Agusta (Italia), Eurocopter France (Francia), Eurocopter Deutschland (Germania) e Fokker (Olanda) ed è denominato NATO Helicopter Industries (NHI), per lo sviluppo, la produzione e il supporto del sistema d'arma NH-90[4].

---

[3] I M.O.U. (Memorandum Of Understanding) sono accordi internazionali che non necessitano di ratifica parlamentare.

[4] In particolare: AGUSTA è responsabile della scatola di trasmissione principale, del sistema idraulico, dell'integrazione dei sistemi di missione della versione NFH, dei *test* a terra, dell'assemblaggio finale e dei *test* di volo del quinto prototipo e dell'installazione del turbomotore T700, sviluppato da GE *Aircraft Engines* e da FIAT Avio; EUROCOPTER FRANCE sviluppa la fusoliera anteriore, l'abitacolo, i rotori, il sistema di controllo automatico del volo, la scatola di trasmissione di coda, il sistema elettrico, il sistema di navigazione. E' anche responsabile dell'assemblaggio finale e dei *test* di volo dei primi tre prototipi e dell'installazione del turbomotore RTM 322, sviluppato dalla Rolls Royce Turbo Meca; EUROCOPTER DEUTSCHLAND si occupa della fusoliera centrale e posteriore, dell'impianto combustibile, del sistema di comunicazione, dell'integrazione dei sistemi di missione del TTH, dell'assemblaggio finale e dei *test* di volo del quarto prototipo; FOKKER è responsabile della struttura di coda, di portiere e carenature per l'alloggiamento del carrello di atterraggio, del carrello di atterraggio, della scatola di trasmissione intermedia, dei test nella galleria del vento.

Il contratto di sviluppo è stato stipulato il 1° settembre 1992. Nel settembre 1995,è stato stipulato un ulteriore contratto per attività di sviluppo addizionali e per incorporare i "requisiti nazionali"[5].

Il MOU di produzione, nella sua versione finale, è stato sottoposto agli adempimenti previsti dalla legge del 4 ottobre 1988 n. 436, dopo aver ricevuto i pareri favorevoli sia della Commissione Difesa della Camera dei Deputati (nella seduta del 24 maggio 2000) che della Commissione Difesa del Senato (nella seduta del 31 maggio 2000).

Sulla base di tali approvazioni, l'Italia ha ratificato, insieme alle Nazioni *Partner*, il MOU di produzione in data 8 giugno 2000. Il Contratto di Industrializzazione e Produzione è stato firmato il 30 Giugno 2000, tra NAHEMA e NHI (NH90 PI/P0001). Alle Nazioni originarie si è aggiunto, nel giugno 2001, il Portogallo.

In accordo a tale MOU di Produzione, l'Italia s'impegna ad acquisire 117 elicotteri, di cui 46 NFH e 71 TTH, con possibilità di estendere il numero degli ordinativi a ulteriori 79 unità. In particolare, il numero degli elicotteri che l'Italia si impegna ad acquisire sono i seguenti:

- n. 60 NH-90, versione TTH per l'Esercito Italiano;
- n. 10 NH-90, versione TTH per la Marina Militare Italiana;
- n. 1 NH-90, versione TTH per l'Aeronautica Militare Italiana (opzione);
- n. 46 NH-90, versione NFH per la Marina Militare Italiana.

La versione "Navale" NFH è stata studiata per assolvere principalmente, in qualsiasi condizione meteorologica, le missioni antinave ed antisommergibile; essa è inoltre idonea a svolgere operazioni di ricerca e soccorso (SAR), di trasporto logistico (14 soldati equipaggiati, carichi appesi, ecc.). Le sue caratteristiche lo rendono impiegabile da bordo di unità navali tipo fregata in condizioni di mare particolarmente sfavorevole. La possibilità di ripiegare sia le pale del rotore principale, che la coda dell'elicottero, ne rende praticabile il ricovero in hangar di dimensioni limitate.

La sofisticata avionica dell'elicottero è costituita da tre sistemi (comandi di volo digitali, avionico basico ed avionico di missione) strettamente integrati tra loro.

La versione "terrestre" TTH è ottimizzata al trasporto tattico di truppe (14-20 soldati) o di materiali (fino a 2500 Kg di carico). Le sue elevate doti di manovrabilità e capacità di sopravvivenza in ambiente ostile lo rendono idoneo al volo tattico a bassissima quota in prossimità della zona di battaglia, nonché in grado di svolgere un'ampia gamma di operazioni, comprese quelle di soccorso, MEDEVAC, guerra elettronica. Esso è equipaggiato con una rampa posteriore, per facilitare le operazioni di carico dei materiali o per consentire l'imbarco di un veicolo tattico leggero.

Per l'impiego in qualsiasi condizione meteorologica, l'elicottero sarà dotato di un *radar* meteo, di un avvisatore di ostacoli, di un sistema digitale per la rappresentazione delle mappe e di un sistema di visione notturna costituito da FLIR, *Night Vision Goggles* (NVG) e *display* integrato sul casco dei piloti.

Lo scopo del Programma è quello di acquisire 376 elicotteri NH-90, di cui 283 nella versione TTH e 93 nella versione NFH, con l'intenzione di ampliare l'acquisizione di ulteriori 229 unità (191 TTH e 38 NFH), per un totale di 605 elicotteri.

[5] I "Requisiti" sono indicati dalla Forza Armata.

L'Italia è quindi già impegnata per l'acquisizione di 71 TTH (terrestri) e di 46 NFH (navali) ed, in prospettiva (una volta che verrà sottoscritto il previsto MOU per l'ampliamento), per altri 79 TTH.

Altri Paesi sono entrati nel Programma, a vario titolo e con diverso impegno (Svezia, Norvegia e Finlandia per i servizi di supporto e Belgio per l'industrializzazione).

I Fondi finora stanziati in relazione al diverso impegno delle Forze Armate (60 TTH, ridotti a 50 per l'Esercito, 46 NFH, ridotti a 40 e 10 TTH per la Marina Militare ed 1 TTH opzionato dall'Aeronautica Militare,ma per il quale è già prevista la rinuncia) sono i seguenti:

- sul cap. 7101 (ex 7151) per lo sviluppo: 116 milioni di euro con impegni, a tutto il 2007 per 112,6 milioni di euro;
- sul cap. 7122 (ex 7177) per la produzione: 3.895 milioni di euro con impegni, a tutto il 2007 per 1.006,8 milioni di euro.

Il Programma, che pure viene considerato valido nell'ambito internazionale, avendo suscitato l'interesse di altri Paesi, come la Spagna, la Grecia, l'Oman, l'Australia e la Nuova Zelanda, non è scevro da problematiche, oltre a quella relativa alla tempistica che la Corte non può non rilevare, che riguardano soprattutto la versione "Navale" destinata alla Marina Militare e che attengono al radar, al sistema di navigazione, al carrello ed all'eccesso di peso.

Non vanno inoltre sottovalutate le rigidità dovute alle "*milestones*" contrattuali che dovrebbero sempre, alla stregua dei nostri "stati di avanzamento", far riferimento a risultati "certi e comprovati".

In sostanza, il primo elicottero, nella configurazione "terrestre" TTH, è stato collaudato, approvato dal Direttore degli Armamenti Aeronautici e, quindi, consegnato all'Aviazione dell'Esercito, nel mese di dicembre del 2007, con circa tre anni e quattro mesi di ritardo sulla tempistica contrattuale. Altri tre elicotteri sono stati consegnati in questo primo scorcio del 2008.

I ritardi di cui si è detto avrebbero comunque consentito, secondo l'Amministrazione, di disporre di un cambio euro-dollaro (valuta nella quale sono pagate le spese di avionica) più favorevole e di prendere in considerazione le richieste dei Paesi citati che sono interessati ad acquisire unità di elicotteri.

Sotto il profilo contabile va anche detto che, al di là del consueto compito assegnato all'Agenzia di gestire le fasi del progetto e di regolarne i pagamenti in base alla verifica degli adempimenti da parte del Consorzio, si rinviene un aspetto che non si riscontra normalmente in altri programmi e che riguarda la distinta imputazione delle spese per quel che attiene, da un lato alla ricerca (cap. 7101) e dall'altro alla produzione (cap. 7122).

Ciò ha consentito di distinguere i due ambiti contabilmente e di mirare gli inadempimenti che si sono verificati nella fase di produzione, rapportandoli ai pagamenti previsti.

Per quanto tale circostanza possa essere occasionale, si ritiene che corrisponda ad una esigenza di leggere chiaramente gli andamenti contabili del Programma, distinguendone le fasi secondo la natura dell'attività svolta.

La Corte si riserva quindi di valutare il Programma in relazione alle ulteriori fasi di consegna e, allo stato dell'arte, rileva i ritardi ed il peso economico dell'operazione che ha già determinato le diminuzioni dei contingenti di cui si è detto.

In considerazione della rilevanza che presenta il settore della ricerca tecnologica per la Difesa, va rilevato come il cap. 7101, che concerne "spese per la ricerca scientifica comprese

quelle relative agli studi ed alle esperienze inerenti all'assistenza al volo", interessato per la fase di "ricerca e sviluppo" del programma, presenti nel preconsuntivo 2007 una forte diminuzione dei residui che da 294,58 milioni iniziali sono passati a 185,21 milioni al 31 dicembre, a fronte di 69 milioni di stanziamenti definitivi di competenza sui quali i pagamenti ammontano a 5,28 milioni e, quindi, al netto di economie per 0,97 milioni, i residui di nuova formazione ammontano a 62,75 milioni; permane peraltro una vischiosità nel procedimento contabile che non può trovare una spiegazione nelle limitazioni alle autorizzazioni di cassa (pari a 73,67 milioni), in considerazione della circostanza che si rinvengono economie, anche se limitate, per 0,17 milioni.

2.2.2. Il Programma Unità Maggiore Nave Cavour - Direzione Armamenti Navali

La realizzazione dell'"Unità Maggiore" della Marina Militare ha rappresentato un'operazione particolarmente complessa che, da un lato, ha assunto un forte connotato in termini di "immagine", dotandosi la Marina di una portaerei che ha rappresentato nella recente esperienza un fattore importante per la posizione italiana nel contesto delle missioni di pace (come è avvenuto nell'intervento in Libano), e, dall'altro, ha consentito di alleggerire l'onere che finora era sopportato dalla "Garibaldi".

La stessa scelta del nome è stata piuttosto controversa e questo è un elemento sintomatico dell'importanza che si è data a questo Programma.

L'approvazione del Programma è del 1998, mentre il contratto iniziale con Fincantieri è del 22 novembre 2000 e riguarda la "progettazione, costruzione e fornitura della piattaforma, completa delle predisposizioni per la successiva installazione del Sistema di Combattimento (SdC) e del Sistema Integrato delle Telecomunicazioni (SIT), del *Set* minimo del Sistema di Combattimento, del *Set* minimo del Sistema Integrato di Telecomunicazione, della Nuova Unità Maggiore (NUM)".

Tale contratto andava comunque integrato da un ulteriore contratto che avrebbe riguardato lo sviluppo del sistema integrato di combattimento e telecomunicazione.

Ciò è avvenuto mediante contratti stipulati con un Raggruppamento Temporaneo di Impresa (RTI) che raccoglie tutte le ditte del settore Difesa coinvolte (Selex S.I., Selex Communication, Galileo, Elettronica, Otomelara). La copertura finanziaria di tali contratti è stata assicurata principalmente con fondi erogati dal Ministero per le attività produttive (MAP), a seguito di apposita convenzione tra lo stesso MAP e le Amministrazioni della Difesa, dell'economia e delle finanze, ai sensi dell'art. 5 del decreto legge n. 321/96, convertito in legge n. 421/96, e dell'art. 144 della legge n. 388/2000.

La situazione complessiva dei contratti e dei conseguenti oneri relativi al Programma Cavour può essere rappresentata dalla seguente Tavola:

Situazione contratti relativi al Programma CAVOUR

	STIPULA	*VALORE (milioni di Euro)*	*FONDI*	*STATO AVANZAMENTO*
Contratto 19093 (Contratto Principale)	22/11/2000	904,00	DIFESA	Ancora in esecuzione lotti 1, 3.1, 3.2, 5 e 6 Ancora da formalizzare l'Atto Aggiuntivo del Sublotto 3.3
Contratto 19414 (1° Atto Aggiuntivo)	30/07/2003	16,51	DIFESA	c.s.
Contratto 19548 (2° Atto Aggiuntivo)	17/12/2004	10,40	DIFESA	c.s.
Contratto 19591 (3° Atto Aggiuntivo)	15/12/2005	6,50	DIFESA	c.s.
Contratto 19725 (4° Atto Aggiuntivo)	20/12/2007	3,50	DIFESA	c.s.
Contratto 71/2000	29/11/2000	21,90	TRASPORTI	Completato
Contratto 95/2001	21/12/2001	4,12	TRASPORTI	Completato
Contratto 19247 (NUM 2.1)	27/05/2002	229,50	MSE	Completato
Contratto 19465 (NUM 2.2)	25/11/2003	144,00	MSE	in esecuzione
Contratto 19662 (NUM 3.1)	20/12/2006	6,90	DIFESA	in esecuzione
Contratto 19697 (NUM 3.2)	11/12/2007	14,21	DIFESA	in esecuzione
Contratto 19697 (NUM 3.2) quota opzionale		29,02	DIFESA	da attivare

Va considerato che saranno necessarie altre attività ed oneri ulteriori, che, per quel che concerne la "piattaforma", attengono all'acquisizione di un pacchetto di "supporto in vita" per i primi anni, analogamente a quanto già assicurato per la componente di combattimento. Per il finanziamento dell'attività (costo complessivo stimato in 36 milioni di euro) sarà necessaria un'integrazione di circa 14,5 milioni proveniente dai fondi bilancio ordinari della Marina Militare, mentre per il "combattimento" gli ulteriori oneri sono stimati in circa 34 milioni, gravante sui fondi bilancio ordinari SMM.

Inoltre, per l'esecuzione delle migliorie e degli adeguamenti conclusivi da effettuarsi sia sulla piattaforma che sul combattimento, è prevista la consueta attività contrattuale di fine garanzia (lavori che si terranno a partire da aprile 2009, ad un anno dalla consegna dell'unità) il cui importo (il costo dell'impresa non dovrebbe superare i 12 milioni) graverà sui fondi ordinari di bilancio della Marina Militare.

Il costo complessivo del Programma lieviterà dunque da 1.391,16 milioni a circa 1.473,16 milioni.

La Cavour è già in esercizio, come si è detto, e fa parte essa stessa di un programma che tende alla realizzazione, in un futuro non prossimo in considerazione delle limitate risorse disponibili, di un'altra Unità maggiore che dovrebbe consentire un *turn-over* tra le due Unità per la necessaria manutenzione (a carico soprattutto del cap. 4383 per il quale si riscontrano economie per circa 49 milioni di euro su un'autorizzazione di cassa di 214,62 milioni e pagamenti per 165,21 milioni in gran parte relativi ai residui che registrano una diminuzione da 159,56 milioni a 142,48 milioni, a fronte di stanziamenti definitivi di competenza per 168,33 milioni) che richiedono tempi piuttosto consistenti, senza rinunciare alla presenza nei teatri

operativi che si affacciano sul Mediterraneo, dove la presenza italiana assume rilevanza di *leadership.*

Un aspetto che la Corte ritiene meritevole di considerazione è l'acquisizione, nell'ambito del Programma Cavour, di apparati che verranno utilizzati anche in altri programmi (ad esempio il sistema lancia-missili, i *radar,* i cannoni).

In tal modo, si raggiungono, nel contempo, due obiettivi: da un lato si realizza nel contesto tipicamente multifunzionale di una portaerei una sperimentazione al più alto livello di tali apparati e, dall'altro, esportando in altri programmi il "prodotto" finito, si evitano duplicazioni, non si ripetono le fasi di ricerca e sviluppo e si realizzano economie di scala.

2.2.3. Il Programma VTLM "Veicolo Tattico Leggero Multiruolo (Lince)" - Direzione degli Armamenti Terrestri

Il Programma mira alla sostituzione progressiva del VM90, attualmente in servizio di produzione IVECO S.p.A. e, al riguardo, dopo una richiesta di "manifestazione di interesse" in ambito WEAG, la Direzione ha proceduto a trattativa privata con la stessa ditta, avendo ritenuto che il veicolo LMV dalla stessa prodotto fosse "l'unico veicolo rispondente pienamente ai requisiti" che erano stati indicati nel citato avviso di preselezione.

La sequenza degli atti contrattuali è la seguente:

- nel 2003 il contratto n. 692 del 19.12.2003 per la fornitura di n. 60 VTLM, di cui 30 in versione protetta, completi di dotazioni speciali, manuali, *kit* e attrezzatura per la riparazione e diagnostica, assistenza tecnica e corsi di addestramento. L'importo contrattuale è di euro 16.837.708,42 IVA inclusa. Questa prima fornitura ha costituito il lotto pilota sottoposto dall'Esercito Italiano all'impiego "in massa". I veicoli sono stati tutti consegnati all'Amministrazione.

- nel 2004 il contratto n. 754 di rep. in data 23.12.2007 a finanziamento pluriennale per n. 1.150 VTLM in versione protetta per un importo pari a euro 334.939.095,60 IVA inclusa. Con atto aggiuntivo n. 857 di rep. in data 06.12.2006, il numero dei veicoli è stato incrementato di n. 3 unità, in seguito alla rinuncia ad un accessorio ed alla conseguente maggiore disponibilità finanziaria nell'ambito dello stesso contratto. Complessivamente, sono state consegnate 356 unità all'Amministrazione.

- nel 2007 il contratto n. 946 di rep. in data 20.12.2007 per lo sviluppo e la fornitura di n. 16 VTLM in versione portaferiti per un importo di euro 10.053.733,08 IVA inclusa. Il contratto è divenuto esecutivo alla fine del mese di aprile. Il prototipo di portaferiti è in corso di approntamento per il collaudo da parte dell'Amministrazione.

- sempre nel 2007 l'atto aggiuntivo al contratto n. 754, n. 972 di rep. in data 31.12.2007 per l'allestimento di n. 32 VTLM in versione "controcarro SPIKE". L'atto aggiuntivo ha modificato l'importo contrattuale da euro 334.939.095,60 ad euro 338.858.782,51 IVA inclusa. Il contratto è esecutivo dallo scorso marzo 2008 ed entro il c.a. sarà approntato il primo prototipo con allestimento "controcarro".

- nel c.a. è in corso la trattativa con IVECO – THALES (FR) per una versione NBC.

Il Programma esaminato che presenta una dimensione finanziaria non trascurabile che, alla sua chiusura e tenendo conto della citata integrazione, comporterà oneri per complessivi 338,86 milioni di euro, può essere considerato un esempio di rinnovamento strettamente legato all'esigenza di sostituire mezzi il cui ciclo vitale è ormai terminato e che, per la loro consistenza

numerica ed il loro impiego tattico, come tale contraddistinto dalla versatilità nell'uso, anche per le versioni dedicate (es. trasporto feriti), rappresenta l'altra faccia del rinnovamento inteso come ricerca tecnologica strutturata in fasi di ricerca, sviluppo e produzione di apparati di nuova concezione.

In questo caso si tratta, infatti, di una vera e propria fornitura di prodotti sviluppati dalla ditta offerente, secondo le indicazioni dell'Amministrazione, i soli idonei a soddisfare i requisiti tecnici contenuti nel capitolato e resi noti per le offerte nel citato avviso di preselezione.

Il contratto del 2007 al quale ha fatto seguito l'atto aggiuntivo e che è in corso (le consegne sono avvenute nella misura di circa un terzo del totale complessivo) prevede un finanziamento pluriennale, modalità che risente del sostanziale azzeramento dei tempi di mantenimento in bilancio dei residui di stanziamento (ora limitati all'anno successivo) e che potrebbe risentire in termini significativi della riduzione a tre anni del periodo di mantenimento in bilancio (rispetto ai precedenti sette) dei residui in conto capitale, come disposto dalla Finanziaria 2008.

E' questo un aspetto di grande interesse che porta ad una necessaria rimodulazione delle tecniche di finanziamento adottate dall'Amministrazione che, per l'EFA, si è già orientata per un finanziamento su base annuale.

2.2.3.1. Direzione di Programma Forza NEC – Direzione degli Armamenti Terrestri

Nel quadro della logica programmatoria, assume valore, come si vede nell'analisi che si sta effettuando, la capacità di mettere a fattor comune più programmi con un valore aggiunto che deriva da una visione globale e dalle sinergie che questa consente.

E' interessante quindi indicare, anche sinteticamente, i caratteri fondamentali di "Forza NEC" che ricomprende tre Direzioni di Programma:

- Direzione di Programma "Digitalizzazione dello Spazio della Manovra";
- Direzione di Programma "Soldato Futuro".
- Direzione di Programma "Combat Training Center".

I compiti di questa Direzione di Programma vanno:

- dalla valutazione della rispondenza dell'offerta tecnica per il Programma "Forza NEC";
- alla gestione degli sviluppi progettuali, architetturali, degli sviluppi SW, dei programmi di ricerca, sviluppo, industrializzazione, *pre*-serie, integrazione e produzioni.

La Direzione di Programma interagisce con le Direzioni generali, attraverso i loro rappresentanti che ne fanno parte, i Direttori generali sono responsabili nell'ambito delle loro competenze e il supporto amministrativo viene sostanzialmente assicurato dalla Direzione degli Armamenti Terrestri.

2.2.4. Programma SICRAL - Direzione per le Telecomunicazioni Aerospaziali

Il Programma SICRAL (Sistema Italiano per le Comunicazioni Riservate e Allarmi) è già stato oggetto dell'attenzione della Corte nelle passate relazioni al Parlamento per la sua grande importanza per il sistema nazionale satellitare.

Il satellite SICRAL 1, commissionato alla fine del 2005, per un importo di 450 milioni di euro, al Consorzio SITAB (Alenia Spazio, Telespazio, Fiat Avio) è stato lanciato il 7 febbraio 2001 dalla base di Kourou nella Guyana Francese) con un vettore *Ariane IV*.

Con lo stesso contratto è stata chiesta e realizzata la stazione di controllo di Vigna di Valle che gestisce il satellite e che dal 1° gennaio 2003 è passata sotto il diretto controllo della Direzione generale.

Poiché la vita operativa del SICRAL 1 dovrebbe esaurirsi nel 2011, in attesa del lancio del SICRAL 2, l'Italia ha partecipato alla Gara NATO (SATCOM) per la fornitura di servizi di telecomunicazioni satellitari, aggiudicandosi la fornitura insieme a Gran Bretagna e Francia.

E' stato pertanto necessario avviare la realizzazione di un apposito satellite, denominato SICRAL 1B, da lanciare entro il 2008, con il compito di integrare il servizio del primo esemplare, in modo da non creare soluzioni di continuità nella disponibilità di comunicazioni e al contempo soddisfare il requisito NATO posto nell'ambito della Gara SATCOM post 2000.

Il complesso delle attività contrattuali legate a tale Programma e che vanno dalla fornitura di un sistema integrato di comunicazioni a quella di sviluppo tecnologico destinata alla realizzazione del Satellite SICRAL 1B, alla progettazione ed alle prove sperimentali del Programma DIANA (relativo ad un dimostratore d'antenna), alla creazione di infrastrutture presso l'Aeroporto citato ed il Centro di controllo satellitare del Fucino, per arrivare al lancio in orbita del satellite, ha un valore considerevole (140,40 milioni di euro i primi contratti del 2003, 180 milioni il contratto relativo al completamento del Programma e 118,67 milioni il contratto del 2007) e coinvolge più soggetti a loro volta raggruppati in RTI (il più importante è quello tra Finmeccanica, Telespazio S.p.A. e Thales Alenia Space-Italia).

Interessanti sono le modalità individuate dall'Amministrazione per coprire tali oneri, che, oltre alla normale copertura a carico del bilancio della Difesa e del MISE (Ministero dello sviluppo economico), vanno:

- dal finanziamento per 80 milioni di euro, da parte di un "soggetto terzo" (individuato nel RTI citato), che verrebbe successivamente remunerato, anziché in denaro, con una permuta consistente in operazioni di erogazione di servizi;
- alla cessione, da parte del Ministero della difesa, della capacità trasmissiva in banda SHF e UHF asservita al *Memorandum Of Understanding* stipulato in data 22.11.2004 tra il Consorzio costituito dai Ministeri della difesa francese, italiano ed inglese e la NATO per il Programma "NATO SATCOM POST 2000";
- alla cessione, da parte del Ministero della difesa, di capacità trasmissiva in banda UHF, SHF ed EHF dei satelliti SICRAL 1 e SICRAL 1B libera, ossia da asservire a futuri contratti con clienti di gradimento del Ministero della difesa stesso.

Il lancio del SICRAL 1B è previsto per dicembre 2008 da una piattaforma navale della Sea Launch al largo della California con un vettore Zenit-3SL.

Per quanto attiene al SICRAL 2, esso viene realizzato con la Francia, in base ad un Accordo di cooperazione formalizzato l'11 luglio 2007, dai due Ministeri della difesa e tiene conto della basi costituite da SICRAL 1 e 1B per l'Italia e da SYRACUSE per la Francia.

L'obiettivo è quello di disporre di un sistema satellitare completamente integrato con quelli attualmente operativi per le Forze Armate dei due Paesi ed in grado di supportare i sistemi di telecomunicazioni presenti e futuri e di fornire servizi in ambito NATO, nonché agli utenti istituzionali (nell'ottica della sicurezza pubblica compresa quella strutturale).

Al momento, lo stato di definizione delle specifiche tecniche non ha reso possibile stipulare un contratto complessivo e, pertanto sono state messe in campo le attività di progettazione ed in particolare:

- Attività di ingegneria sul *payload* nazionale italiano, finalizzate alla realizzazione del satellite SICRAL 2 e finanziate dall'Italia;
- Acquisizione di *Long Lead Items*, necessari alla realizzazione del *payload* francese, finanziate dalla Francia.

Per la parte a carico dell'Italia lo Stato Maggiore della Difesa ha stanziato nel 2007 10 milioni di euro, dei quali sono stati impiegati 3 milioni per la realizzazione di un "Progetto di Antenna UHF SATCOM ricetrasmittente", mentre gli altri 7 milioni sono stati messi a disposizione dalla Direzione generale per le attività di ingegneria di cui sopra.

Un aspetto degno di attenzione è quello del concorso finanziario italiano all'ammodernamento delle componenti di *payload* di derivazione dal Programma SYRACUSE III, che ha una tecnologia risalente al 1999, con conseguente obsolescenza tecnologica di dette componenti.

La Corte ritiene opportuno segnalare come le scelte adottate per far fronte agli oneri del Programma SICRAL, inteso nel suo complesso, vadano attentamente monitorate affinché non si risolvano in ulteriori spese o mancato ritorno in termini di proventi per servizi resi, in quanto ceduti al contraente privato. Analogo discorso vale per l'appena citato Accordo con la Francia che mostra un diverso livello tecnologico delle basi esistenti e che non deve risolversi in oneri aggiuntivi per l'Italia.

Ben diversa e certamente da perseguire è invece la fruizione del sistema per gli attori istituzionali in un ambito che vada ad affermare un contesto di sicurezza tecnologica adeguato ai tempi.

3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

3.1. Le contabilità speciali

Sulle contabilità speciali della Difesa, la Corte si è costantemente soffermata mettendo in luce in seguito ad un'analisi sempre più approfondita, come al di là dell'utilità dello strumento, sotto il profilo dell'immediata disponibilità nelle sedi periferiche delle risorse finanziarie stanziate in bilancio, la gestione di cassa che le contraddistingue, unitamente alla "massa critica" costituita dalle spese di personale (circa il 60 per cento dell'entità globale) ed alla perdurante mancanza di un sistema informatico in grado di registrare i movimenti decentrati, abbia determinato il costante ricorso alle quadrature di bilancio, in particolare a fine esercizio, ricorrendo ad appositi fondi di cui si parlerà nella parte ad essi dedicata.

La problematica è da tempo nota e si riflette sul progressivo irrigidimento degli "strumenti di flessibilità" presenti nel bilancio della Difesa e rappresentati, appunto, dai cennati Fondi.

Le Forze Armate, nel corso del tempo, hanno messo in campo, sia pure in termini diversi, strumenti che consentissero di tenere sotto controllo la "spesa periferica".

Un esempio è costituito dal SIEFIN – Sistema Informativo dell'Esercito,il quale, partendo dalle Direttive del Capo di Stato Maggiore dell'Esercito e tenendo conto dei criteri e delle procedure operative in materia di pianificazione, programmazione e programmazione del bilancio, dall'esercizio finanziario 2003, ha creato un circuito che ha collegato tutti i Centri di spesa, ritenuto in grado di controllare l'andamento della spesa "in tempo reale" sia sotto il profilo finanziario sia sotto quello economico.

Tale sistema, attualmente integrato con il SIV1 (Sistema di Vertice della Difesa), consentirebbe dunque di disporre delle informazioni necessarie ai fini della valutazioni dei progetti *in itinere* e della successiva programmazione di tutto il bilancio della Difesa, ottimizzando la spesa ed evitando la formazione di economie.

Sono attualmente in corso le attività dirette all'integrazione del SIEFIN con il SIV2, che costituisce l'evoluzione del Sistema Informativo di Vertice, dal quale la Corte si attende l'effettivo collegamento con tutta la rete periferica della Difesa e che è collegato con il SECIN ai fini dell'implementazione del controllo di gestione, nonché con il SICOGE, il Sistema di Controllo di Gestione della Ragioneria Generale dello Stato, che dovrebbe consentire di superare la presenza ancora massiccia di operazioni "manuali" da parte dei funzionari delegati, proprio per l'assenza di un collegamento informatico diretto .

Tali due ultimi aspetti mettono comunque in luce uno stato dell'arte che, pur prendendo atto dell'impegno che nei vari settori viene assicurato per disporre di quadro affidabile delle evoluzioni della spesa periferica, è ancora lontano da un governo efficace delle contabilità speciali.

Lo stesso Stato Maggiore della Difesa fa conto sulla sperimentazione, che è prevista per il corrente esercizio finanziario e che costituisce un'evoluzione fondamentale del citato SIV2, della riconduzione ad un unico *data-base* di tutti i flussi di spesa relativi ai fondi della Difesa gestiti in contabilità speciale.

Un passo necessario, in tal senso, è quello del monitoraggio delle spese di personale che costituiscono, come si è detto, gran parte del *cash-flow* delle contabilità speciali. A tal fine è stato stipulato un Protocollo d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze anche per ottemperare ad una specifica disposizione della legge finanziaria 2007 (l'art. 1, comma 447), che prevede l'invio alla Ragioneria generale dello Stato dei dati mensili di pagamento relativi alle competenze fisse ed accessorie del personale delle Forze Armate (e quindi anche dell'Arma dei Carabinieri).

La seguente Tavola mostra il livello delle contabilità speciali su base triennale (2005-2007) e la strutturazione della spesa in base alla P.T.F.

Esercizio Finanziario 2005

Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2005		**% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA 55,03%**		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	**Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF**	**P.T.F.**	*ESERCIZIO*	€ 1.735.004.319,66
			FUNZIONI ESTERNE	€ 3.429.810,00
			INVESTIMENTO	€ 231.000,00
€ 21.335.246.679,00	**€ 11.741.500.275,76**		*PENSIONI PROVVISORIE*	€ 289.000.000,00
			PERSONALE	€ 9.713.835.146,10
				€ 11.741.500.275,76

Esercizio Finanziario 2006

Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2006		**% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA 58,59%**		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	**Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF**	**P.T.F.**	*ESERCIZIO*	1.582.356.073,38
			FUNZIONI ESTERNE	2.299.976,00
			INVESTIMENTO	244.500,00
€ 20.533.137.017,00	**€ 12.030.489.444,12**		*PENSIONI PROVVISORIE*	269.301.500,00
			PERSONALE	10.176.287.394,74
				€ 12.030.489.444,12

Esercizio Finanziario 2007

Rapporto Bilancio Difesa e contabilità speciale - E.F. 2007		**% fondi gestiti in CONT. SPEC. su BIL. DIFESA 54,36%**		
Previsioni definitive di spesa del BIL. DIFESA	**Totale CONT. SPEC.e suddivisione in settori PTF**	**P.T.F.**	*ESERCIZIO*	1.725.000.258,44
			FUNZIONI ESTERNE	2.303.895,73
			INVESTIMENTO	270.000,00
€ 22.359.992.966,03	**€ 12.154.773.234,79**		*PENSIONI PROVVISORIE*	234.006.120,36
			PERSONALE	10.193.192.960,26
				€ 12.154.773.234,79

3.2. I capitoli Fondo

I capitoli Fondo, nella loro accezione positiva, sono considerati strumenti di flessibilità che dovrebbero consentire il superamento delle rigidità caratteristiche di gran parte delle appostazioni di spesa del bilancio che limita l'esercizio di alcune funzioni tipiche della missione "Difesa e sicurezza del territorio".

In questo senso, per programmi fortemente legati all'acquisto di beni e servizi e ad investimenti di grande rilievo per l'ammodernamento ed il rinnovamento degli armamenti, tre Fondi assumono importanza fondamentale: il Fondo consumi intermedi, il Fondo per le esigenze di mantenimento dello strumento militare ed il Fondo per la realizzazione di programmi di investimento.

Fondo consumi intermedi

Nel 2007 il Fondo è stato finanziato con 307 milioni di euro, dei quali sono stati accantonati, ai sensi dell'art. 1, comma 507 della legge n. 296/2006, 33,93 milioni.

La ripartizione è stata, in sintesi, la seguente:

Fondo consumi intermedi

Esercizio finanziario 2007

Stanziamento definitivo			**€ 307.000.000**				
Accanton.	**Gab.Difesa**	**Direzione Bilancio**	**Segretariato Generale**	**Esercito**	**Marina**	**Aeronautica**	**Carabinieri**
33.926.598,12	**597.333,00**	**8.600.134,00**	**161.866.393,88**	**17.327.932,00**	**11.052.031,00**	**28.629.578,00**	**45.000.000,00**

Nel 2008, la dotazione del Fondo è di 460 milioni di euro, di cui 73,9 accantonati (art. 2, comma 575 della Finanziaria 2008 -24,6 milioni sono destinati all'Arma dei Carabinieri).

Le risorse disponibili sono ripartite in 269,8 milioni per le esigenze "interforze" (Stato Maggiore Difesa, Segretariato Generale e Direzione centrale di bilancio), 39,6 milioni per l'Esercito, 23,3 milioni per la Marina, 32,6 milioni per l'Aeronautica e 20,6 milioni per i Carabinieri.

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa – cap. 1185

Il Fondo è stato istituito con l'art. 1, comma 1238 della legge finanziaria 2007, per assicurare l'adeguamento delle capacità operative e dei livelli di efficienza ed efficacia dello strumento militare.

La dotazione del Fondo, per il 2007, è stata di 350 milioni di euro, di cui 32 milioni accantonati nel "Fondo di Tesoreria INPS" e legati al *cash-flow* del TFR dei dipendenti di aziende con più di cinquanta addetti che hanno deciso di lasciare il TFR in azienda (art. 1, comma 758 della stessa Finanziaria sul quale la Corte si è soffermata nella passata relazione).

La ripartizione è stata, in sintesi, la seguente:

Fondo per le esigenze di mantenimento della Difesa

Esercizio finanziario 2007

Stanziamento definitivo		**€ 350.000.000**		
Accanton.	**Segretariato Generale**	**Esercito**	**Marina**	**Aeronautica**
32.000.000,00	**58.940.798,00**	**89.610.384,00**	**59.526.741,00**	**109.922.081,00**

Le risorse oggetto dell'accantonamento (32 milioni di euro) sono state rese disponibili nell'attuale esercizio e ripartiti come segue: 13,265 milioni all'Esercito, 6,479 alla Marina e 12,256 all'Aeronautica.

Nel 2008, la dotazione del Fondo è di 485 milioni di euro ed è ripartita in: 76,70 milioni per le esigenze interforze (SMD-SGD e Bilandife), 142,85 per l'Esercito, 44,72 per la Marina, 190,92 per l'Aeronautica e 29,81 per i Carabinieri.

Fondo per la realizzazione dei programmi di investimento – cap.7144

Il Fondo, istituito con la legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 896) con una dotazione di 1.700 milioni di euro per il 2007, 1.550 per il 2008 e 1.200 per il 2009, è destinato alla realizzazione dei programmi di investimento pluriennale per le esigenze della Difesa nazionale, derivanti da accordi internazionali.

Si è, in sostanza, preso atto dell'esigenza di salvaguardare, in qualche misura, il perseguimento delle politiche della Difesa che sono fortemente legate ai programmi internazionali d'armamento i quali erano fortemente compromessi dai tagli di bilancio, nonché dalle modifiche normative che prima hanno riguardato i residui di stanziamento, praticamente ridotti ad una sola annualità e, con l'ultima Finanziaria, la riduzione del mantenimento in bilancio dei residui propri per le spese in conto capitale, da sette a tre anni.

Le risorse disponibili sul Fondo sono state quindi trasferite al capitolo di spesa di investimento ed agli articoli dello stesso sui quali impingono gli oneri finanziari dei Programmi in atto (si cita quello relativo all'Unità Maggiore, la Portaerei Cavour, che è ormai acquisita alla Marina Militare).

Capitolo	Stanziamenti definitivi	Programma esemplificativo
7120-1	507.281.784	Acquisizione Unità Maggiore
7120-2	893.196.429	Joint Strike Fighter
7120-3	298.186.000	Sistemi missilistici
7120-4	1.335.787	Sistemi sicurezza trasmissioni infrastrutturali

Vanno anche considerati due Fondi importanti per due settori che costituiscono oggetto della presente relazione:

- *Fondo per il Programma di edilizia per il personale - cap. 7146;*
- *Fondo per la ristrutturazione degli arsenali e stabilimenti militari – cap. 7125.*

Per il primo, con la legge finanziaria 2007 art. 1, comma 1239, in un contesto legato alla problematica delle dismissioni immobiliari della Difesa, sono stati stanziati 20 milioni di euro per gli esercizi 2007-8-9, per un programma straordinario di edilizia per la acquisizione, costruzione o manutenzione di alloggi destinati al personale volontario delle Forze Armate. Per il 2007, la ripartizione per i programmi corrispondenti è stata di 15.893.000 euro per l'Esercito, 2.907.000 per la Marina e 1.200.000 per l'Aeronautica.

Il secondo Fondo è stato istituito con l'art. 1, comma 899 della legge finanziaria 2007 ed ha una dotazione di 20 milioni di euro (sui quali sono accantonati 2.514.127,85 euro), destinati alla ristrutturazione ed all'adeguamento degli arsenali militari, comprese le darsene, e degli stabilimenti militari.

La ripartizione ha previsto: 5.800.000,15 euro per lo Stato Maggiore Esercito, 10.690.545,07 euro per lo Stato Maggiore Marina e 995.326,93 euro per il Segretariato Generale.

L'art. 2, comma 73 della legge finanziaria 2008 ha assicurato la dotazione del Fondo per 20 milioni di euro, dei quali 7 da destinare alla prosecuzione degli interventi per l'arsenale militare di Taranto ed 1 milione per il Polo di mantenimento Nord di Piacenza.

E' questo un tema di particolare importanza perché sul futuro di tali apparati industriali è in atto una riflessione, di cui si parla in altra parte della relazione, che attiene alla loro riconfigurazione in una veste che assicuri un valore economico per il Sistema Difesa.

Mentre i Fondi, finora esaminati hanno una connotazione finalistica legata tendenzialmente al nucleo fondamentale della missione "Difesa e sicurezza del territorio", non va dimenticato che altri Fondi, sui quali la Corte ha articolato, nelle relazioni sul Rendiconto le sue considerazioni sul governo della spesa periferica, in ultimo, nel precedente paragrafo sulle "contabilità speciali", mantengono le loro caratteristiche di "*basket*" finanziario diretto ad assicurare la quadratura di queste in un contesto che, come si è visto, per quanto "movimentato" da importanti iniziative, non è ancora in grado di governare in pieno la spesa periferica.

Fondo a disposizione per eventuali deficienze dei capitoli relativi alle tre FF.AA. – FAD – cap. 1121

La dotazione di 33,1 milioni di euro, dai quali vanno detratti i 9,16 milioni accantonati ai sensi dell'art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, è stata ripartita in:

Fondo a disposizione

Esercizio finanziario 2007					
Stanziamento definitivo			**€ 33.100.000 (ec.0,41)**		
Accanton.	**Direzione Bilancio**	**Segretariato Generale**	**Esercito**	**Marina**	**Aeronautica**
9.160.882	**3.246.236**	**11.649.969**	**4.707.401**	**2.583.473**	**1.752.039**

Nel 2008 lo stanziamento ammonta ad euro 26.921.149,00.

Su questo Fondo, come su quello che segue viene, in altra parte della relazione (generale sull'*auditing*), data conferma della sua totale utilizzazione per le occorrenze delle Forze Armate.

Fondo per le anticipazioni agli Enti, Istituti, etc. per provvedere alle momentanee deficienze di cassa (c.d. Fondo scorta – cap. 1253)

E' un fondo (previsto dall'art. 42 del d.P.R. 21.2.2006, n. 167 il R.A.D. Difesa) che serve a garantire agli enti periferici una "scorta" che consente di anticipare le spese in mancanza della disponibilità sulla contabilità speciale. Il suo funzionamento è, infatti molto particolare, in quanto, man mano che le anticipazioni agli enti periferici vengono coperte dalle assegnazioni corrispondenti ai capitoli competenti, il Fondo recupera lo stanziamento originario ed il CRA (Centro di Responsabilità Amministrativa), al termine dell'esercizio finanziario lo versa in Tesoreria, mentre i versamenti delle contabilità speciali costituiscono regolazioni contabili in quanto, contestualmente, il medesimo ammontare viene reimputato nello stanziamento dell'esercizio successivo.

Per il 2007 lo stanziamento era di euro 41.670.000, diminuito ad euro 40.603.000 per il 2008.

La Corte ha più volte sottolineato come, pur tenendo conto della circostanza che con questo sistema si assicura la correttezza delle operazioni degli Enti periferici, viene meno la *governance* sugli stessi, in quanto, a parte l'utilizzazione di strumenti, come il sistema informatico dell'Esercito che in qualche misura mantengono l'attenzione sui livelli di spesa, la carenza di una copertura complessiva del sistema informatico non permette una verifica delle transazioni in tempo reale e non va sottovalutato che una gestione di cassa che vede quale elemento particolarmente sensibile la spesa (e la corrispondente cassa) di personale determini una percezione amplificata delle reali disponibilità finanziarie.

Qualche connessione con queste osservazioni può rinvenirsi nelle richiamate disposizioni della legge finanziaria 2007 che ha previsto l'informativa Difesa-MEF sui dati mensili di pagamento delle spese fisse ed accessorie al personale.

Le regolazioni contabili non possono comunque sostituire un monitoraggio complessivo della spesa e dei suoi fenomeni generatori.

L'Arma dei Carabinieri, per l'esercizio 2007, al netto dell'accantonamento previsto dall'art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007, ha potuto contare su tre Fondi:

- Il "Fondo da ripartire per l'ammodernamento del parco autoveicoli, dei sistemi operativi e delle infrastrutture dell'Arma dei Carabinieri" – cap. 7764, con 4,37 milioni di euro utilizzati per il settore della motorizzazione.
- Il "Fondo di funzionamento dei servizi dell'Arma dei Carabinieri" – cap. 4896, con una dotazione di 29 milioni di euro, con i quali sono stati coperti gli accantonamenti che hanno inciso per 23,19 milioni di euro (circa 20 milioni dei quali per il settore "Esercizio)".
- Il "Fondo a disposizione" – cap. 4842, con una dotazione di 9,18 milioni di euro, che ha consentito di rimpinguare i capitoli del settore "Esercizio" sofferenti.

Il primo Fondo non è stato riproposto nel bilancio di previsione 2008.

Il "Fondo di funzionamento" con uno stanziamento di circa 40 milioni di euro è stato utilizzato per le esigenze non programmabili del settore "Esercizio".

Sul "Fondo a disposizione" vi sono ancora risorse, al netto dell'accantonamento, pari a 7,17 milioni di euro.

3.3. Le Riassegnazioni

Il tema delle "Riassegnazioni" rappresenta un aspetto di rilievo per i programmi della politica che si sta esaminando, in quanto la Difesa è spesso chiamata ad assicurare interventi che, a stretto rigore, non rientrano tra le funzioni istituzionali. Spesso si tratta di interventi di emergenza in materia di Protezione Civile, mentre nel passato è stata particolarmente rilevante l'azione in materia di ordine pubblico la quale ha assunto rilevanza istituzionale (si ricorda quella che va sotto il nome di "Vespri siciliani").

Da un lato, quindi, le emergenze (e l'esempio più recente ed ancora attuale è quello dell'"emergenza rifiuti" in Campania) con il supporto assicurato al Commissario straordinario appositamente nominato dal Governo, e, dall'altro, servizi come "il rifornimento idrico alle isole minori" rappresentano contesti significativi che, sotto il profilo della nuova classificazione

del bilancio, non sono tutti ricompresi nel programma 5 "funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare" in quanto rimangono a carico delle Forze Armate impiegate e quindi vengono imputate ai primi quattro programmi che alle stesse si riferiscono.

A tale "ambiente" si aggiungono tutti i servizi resi a terzi (generalmente altre Amministrazioni pubbliche) nel contesto dell'attività industriale.

In proposito, nella passata relazione, ci si è soffermati su di uno stabilimento della Difesa dell'area tecnico-industriale "il Polo di mantenimento delle armi leggere di Terni" che svolge, appunto, attività di manutenzione dell'armamento leggero che riguardano tutte le Amministrazioni che lo detengono e le stesse aziende del settore.

Dal complesso di tali servizi, in un contesto economicamente orientato, sarebbe naturale attendersi remunerazioni in grado, perlomeno, di coprire l'ammortamento degli impianti utilizzati ed un livello minimo di rendimento.

Lo strumento delle "Riassegnazioni" dovrebbe garantire quindi il circuito di ritorno che, attraverso la "stanza di compensazione" del bilancio MEF, riassegna, appunto, ai capitoli di spesa della Difesa detti proventi.

Va segnalato come tale circuito trovi impedimenti significativi ed ormai legati alla politica di contenimento della spesa tali da allontanare, paradossalmente, l'obiettivo di un bilancio economico che pure viene considerato una priorità.

Si ricorda come i commi 615-617 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 abbiano previsto forti limitazioni al livello delle entrate riassegnabili e l'istituzione di un apposito Fondo, con una dotazione corrispondente al 50 per cento dei versamenti riassegnabili nel 2006 ai capitoli di entrata del bilancio dello Stato.

La dotazione per la Difesa di tale Fondo è di euro 56.562.000 sul cap. 1187 ed è quindi basata sull'andamento dei due esercizi precedenti.

Sulla scorta di quanto espresso in precedenza, per i programmi della Difesa, in considerazione della particolare esposizione dell'Amministrazione, il meccanismo appare fortemente pervasivo ed accentua una situazione negativa che nasce con la legge finanziaria per il 2005, che limitava le riassegnazioni al limite dell'esercizio precedente aumentato del 2 per cento ed è continuata con la legge finanziaria 2006 che, all'art. 1, comma 46[6], aveva limitato il livello delle riassegnazioni a quello dell'esercizio precedente, anche se tale limite era stato successivamente abrogato dall'art. 4 del DL 81/2007, convertito in legge con modificazioni dall'art. 1 della legge n. 127/2007.

[6] La Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato ha recentemente approvato, con la Del. 9/2008/G dell'11 marzo 2008, la relazione conclusiva dell'indagine in materia, rilevando un sfondamento del limite per alcune Amministrazioni in base all'asserito, ma non confermato, assunto che il limite valesse per il complesso delle Amministrazioni. Per quanto attiene la Difesa, è stato chiarito che il superamento del limite era dovuto all'imputazione ritardata delle spese per le "missioni all'estero", ma, nel contempo, è stata riproposta la questione del peso economico delle mancate rassegnazioni per i servizi resi dall'Amministrazione della Difesa.

La seguente Tavola indica l'andamento delle riassegnazioni negli ultimi esercizi:

E.F.	BILANCIO APPROVATO	PREVISIONI DEFINITIVE	% Riass. su prev. defin.	RIASSEGNAZ. RICHIESTE	RIASSEGNAZIONI	% Riass. su riass. richieste
	A	B	C=E/B	D	E	F=E/D
2003	19.375.936.575	21.373.248.295	1,80%	408.551.497	383.658.261	93,91%
2004	19.811.049.748	21.202.809.593	1,37%	350.531.220	290.243.234	82,80%
2005	19.021.726.806	21.335.246.679	0,98%	298.990.315	208.797.513	69,83%
2006	17.782.170.713	20.533.137.017	1,02%	246.124.481	208.996.837	84,92%
2007	20.194.759.912	22.442.571.333	1,05%	236.652.732	236.652.732	100,00%

Per quanto il livello raggiunto nel 2007 possa essere considerato soddisfacente, la recente disposizione della legge finanziaria 2008 conferma le preoccupazioni in precedenza evidenziate, dovendosi tener conto dell'attuale basso livello di rendimento dei servizi resi che non copre, generalmente, nemmeno i costi dell'ammortamento degli impianti e delle materie prime impiegate.

4. L'internalizzazione dei servizi - *insourcing*

Nella relazione sul Rendiconto 2006, si era affrontato il tema dell'internalizzazione dei servizi o *insourcing*, argomento di grande importanza per due ragioni fondamentali tra loro connesse, la prima individuata nell'esigenza di coprire quelle esigenze, relative in particolare alla logistica (come il servizio mensa e la vigilanza delle strutture militari) ed alla manutenzione, la cui copertura, in seguito ai tagli di bilancio, era divenuta problematica e l'altra di dare "valore" all'attività e di perseguire l'ottica di un possibile "bilancio economico" che tenga effettivamente conto di un'analisi "costi-benefici".

Il processo, che la Corte sta monitorando, porta ad una razionalizzazione degli strumenti a disposizione e della spesa ed è quindi in linea con l'ottica perseguita nel sistema complessivo della Pubblica Amministrazione della "*spending review*".

Nel contesto della nuova classificazione di bilancio, vengono in evidenza i primi quattro programmi della missione che attengono all'attività che le quattro Forze Armate svolgono per il mantenimento in efficienza dello specifico "strumento militare" e che marcano ulteriormente il livello di professionalizzazione nel quadro disegnato dall'attuale Ordinamento.

Altri esempi dell'azione posta in essere dall'Amministrazione della Difesa in tale direzione sono costituiti dalle iniziative che attengono all'"area industriale" e dai servizi che costituiscono espressione dei livelli tecnologici più avanzati e che sono resi disponibili per la collettività e dai quali l'Amministrazione trae proventi che, per il regime alquanto problematico delle "Riassegnazioni", solo in parte si traducono in effettivi ritorni economici.

Le Forze Armate hanno modificato quindi il precedente approccio che tendeva all'affidamento a soggetti esterni di alcuni servizi logistici generali, in molti casi, soprattutto nel settore della manutenzione, determinando una depauperizzazione di strutture fondamentali per l'organizzazione senza trarne risultati positivi da fornitori esterni di servizi non sempre adeguati alle esigenze tecnico-logistiche del sistema militare.

Per quanto attiene l'Esercito, i risparmi sono sensibili:

- nei settore del vettovagliamento, per il quale, a seguito della reinternalizzazione del servizio per 21 reparti (per 8 di essi il servizio è stato assicurato dal giugno 2007), il livello è stato di -29 per cento sulla spesa precedente (da 8,5 milioni di euro si è passati a 6 milioni);
- nel settore della vigilanza alle strutture (definito anche "guardiania") che, attraverso provvedimenti intesi a ricorrere a sistemi di video sorveglianza passivi, ed a chiudere o modificare il livello dei depositi - che in quanto tali, sono cosa diversa dalla reinternalizzazione propriamente intesa - ha prodotto risparmi di 1,6 milioni, pari al -9 per cento).

Mentre problemi si sono riscontrati nel settore delle pulizie, per le reazioni delle associazioni di categoria.

Per la Marina Militare il processo di internalizzazione è in una fase critica, in particolare per i settori del vettovagliamento e della manovalanza, a causa della mancanza di risorse umane, dovuta anche alle esigenze di turnazione per quello imbarcato.

Ciò nonostante, nell'arco di tempo 2004-2006, si sono conseguiti risparmi nell'ordine del 7 per cento grazie ad una razionalizzazione nell'impiego delle risorse umane disponibili che ha comportato una diminuzione delle mense, evitando ulteriori esternalizzazioni.

Va anche considerato che, a differenza di Esercito ed Aeronautica Militare, la Marina ha mantenuto in gestione diretta circa il 50 per cento delle mense (oltre ovviamente a quelle delle Unità Navali).

Per quanto attiene alla "manovalanza", è stata proprio la drastica diminuzione degli stanziamenti di bilancio (nel 2006 e 2007, nell'ordine del 70 per cento rispetto ai livelli del 2004) a rendere necessaria la gestione diretta e ciò ha comportato una distrazione da compiti d'istituto e, comunque, risultati non sempre soddisfacenti.

Per l'Aeronautica Militare - al di là della diminuzione dell'attività di volo (scesa dalle circa 115.000 dell'anno 2005 alle circa 95.000 degli anni 2006-7) dovuta alle minori risorse finanziarie, che ha comportato una conseguente diminuzione dell'attività manutentiva, con la liberazione di risorse umane che si sono potute impegnare in altre attività – il recupero delle attività di manutenzione, precedentemente assicurate dall'Industria esterna, alla Forza Armata, ha riguardato le seguenti "linee di volo":

- Linea Elicotteri AB212, attraverso la costituzione di un apposito polo manutentivo presso il 9° stormo di Grazzanise, utilizzando le risorse umane che si sono rese disponibili dopo la radiazione dei velivoli F104.
- Linea Elicotteri HH3F, attraverso l'esecuzione delle "ispezioni periodiche", che in precedenza si svolgevano presso il 6° reparto di manutenzione elicotteri (RME), presso i Centri/Gruppi SAR, consentendo in tal modo di internalizzare le cosiddette "ispezioni maggiori" che prima venivano affidate all'industria esterna al cennato 6° reparto.
- Linea Velivoli P180, attraverso l'esecuzione diretta delle ispezioni di tipo "A"o delle "150 ore", che prima venivano affidate alla Ditta Piaggio. Il risparmio relativo è nell'ordine di 10.000 euro ad ispezione. Si sta inoltre implementando il processo diretto ad internalizzare anche le ispezioni di tipo "B" o delle "600 ore" il cui costo unitario è di circa 30.000 euro.

Altre internalizzazioni hanno riguardato le Linee:

- Velivoli PA200 Tornado;
- Elicotteri NH500;
- Velivoli BR1150 Atlantic;
- Velivoli MB339.

Sono stati anche interessati i settori dei sistemi *radar,* dei sistemi di comunicazione e meteo, dove i contratti precedentemente in essere con ditte esterne sono stati fortemente decurtati.

Il livello totale dei risparmi calcolati dall'Aeronautica Militare per le cennate internalizzazioni può essere indicato in circa 15,36 milioni di euro.

La diminuzione dell'attività di volo è stata quindi limitata a circa il 20 per cento a fronte di una diminuzione del 40 per cento delle risorse assegnate alle attività per l'"efficienza delle linee di volo".

Per l'Arma dei Carabinieri, il ricorso all'esternalizzazione ha avuto un'applicazione più limitata rispetto al passato.

5. Alienazione e dismissione degli immobili militari

La materia della dismissione degli immobili della Difesa è stata oggetto, nel corso del tempo (la prima norma che la prevede è l'art. 3, comma 112 della Legge n. 662 del 1996) di continue modifiche del quadro operativo.

Dall'originaria previsione di una gestione "in proprio" delle operazioni di dismissione delle infrastrutture non più necessarie ai fini istituzionali, con la conseguente "riassegnazione" dei proventi al bilancio della Difesa, per finanziare i programmi di ammodernamento, si è, infatti, passati all'affidamento prima alla Società CONSAP S.p.A. e poi all'Agenzia Demanio delle relative operazioni (con due dPCM, rispettivamente, del 1997 e del 2000).

Al momento, sono in corso attività residuali, relative a 38 immobili di varia natura che hanno presentato problemi (dalle occupazioni abusive ai contenziosi) che non hanno consentito di arrivare alla definizione delle procedure.

Va ricordato che le due ultime leggi finanziarie (2007 e 2008) hanno recato norme che sono dirette

- nel primo caso alla individuazione degli immobili da riconsegnare all'Agenzia del Demanio.
- Nel secondo caso, (art. 1, comma 320), integrando le precedenti disposizioni, all'adozione, entro il 31 luglio 2008, di un programma di razionalizzazione, accorpamento, riduzione e ammodernamento del patrimonio infrastrutturale in uso (sentita l'Agenzia del Demanio).

Appare evidente la complessità dell'intero processo che, per quanto attiene all'individuazione degli immobili, si è imperniato su due provvedimenti che dovevano assicurare il valore complessivo di 1.000 milioni di euro l'uno e dovevano essere emanati entro il 28 febbraio per i beni da riconsegnare entro il 30 giugno 2007 ed entro il 31 luglio per quelli da riconsegnare entro il 31 dicembre 2007.

Nel primo provvedimento sono stati inseriti 201 beni, dei quali 188, pari al 93,55 del totale, già riconsegnati, mentre per gli altri sono in via definizione talune criticità, salvo che per due, pari all'1 per cento del valore che non potranno essere riconsegnati per sopraggiunte esigenze istituzionali.

Nel secondo, del 25 luglio, sono stati inseriti 198 immobili per un valore di 1.095 milioni di euro con l'intesa che il valore esuberante di 95 milioni viene destinato alla riallocazione di funzioni che attualmente sono svolte in 14 immobili destinati alla riconsegna.

Al momento sono stati riconsegnati:

- 143 immobili, pari al 77,2 per cento;
- 9, pari al 4,5 per cento, in fase di consegna;
- 31, pari al 15,7 per cento, con criticità in fase di soluzione;
- 14, pari al 7,1 per cento, con funzioni da riallocare.

Per il 2008, in base alle disposizioni della legge finanziaria, dovrà essere emanato, entro il 31 ottobre, un unico decreto che individui gli immobili non più utilizzati per un valore complessivo pari ad almeno 2.000 milioni di euro.

6. Programma "missioni militari di pace"

Nelle precedenti relazioni sul Rendiconto della Difesa si è messa in luce la continuità dell'impegno nei teatri operativi legati al contesto internazionale, sotto le egide dell'ONU e della NATO in chiave di "*peace-keeping*" e di lotta al terrorismo internazionale, ambiti dei quali fanno parte anche le operazioni di "polizia militare" affidate all'Arma dei Carabinieri, alle quali si è accennato in precedenza, sottolineando le sue caratteristiche "militari".

La consapevolezza di questo impegno costante che determina costi di rilievo per il bilancio della Difesa ha portato alla costituzione di un apposito Fondo dell'originaria dotazione di 1,2 milioni di euro, che fino all'esercizio 2007 prevedeva un consistente onere, in termini di anticipazioni di risorse a carico del bilancio e che ora evidenzia una dinamica maggiormente compatibile con le esigenze operative, consentendo la copertura delle spese di assicurazione e di trasporto (veicolate attraverso la Direzione di commissariato e servizi generali) e superando la divisione in due semestri che avevano caratterizzato gli esercizi precedenti.

La Corte, nella passata relazione, ha posto in evidenza come un corretto approccio a tale impegno - che costituisce un contesto dinamico al quale va collegato lo stesso rinnovamento ed ammodernamento degli armamenti e, quindi, in sostanza, la dinamica dell'azione della Difesa, per la quale va decisamente superata la ormai inattuale connotazione di "spesa improduttiva" anche per l'evidente valenza per le industrie, ad elevata tecnologia, impegnate e nei confronti delle quali si assicura la sussistenza – debba tener conto, non solamente delle risorse provenienti dal Fondo e successivamente imputate ai capitoli competenti, ma anche di quelle allocate nei capitoli, che, a seconda della natura della spesa, riguardano le manutenzioni e gli addestramenti.

Va, infatti, preso atto che il coinvolgimento di quelle che, nella nuova classificazione di bilancio, recano la denominazione di "missioni militari di pace" è ormai tale da rendere necessario un *turn-over* piuttosto accelerato delle risorse umane e strumentali impiegate e, quindi, anche una valutazione più attenta dei costi conseguenti che non possono evidentemente paragonarsi ai diversi *steps*, rispettivamente, di addestramento delle forze impiegate e di ammortamento dei beni strumentali utilizzati, per i quali si pone spesso l'alternativa dell'abbandono nel teatro operativo a fronte di superiori costi per il loro rientro in Italia.

Nel 2007, le leggi con le quali sono state autorizzate le missioni internazionali sono state:

- Il DL n. 4 del 31 gennaio 2007, convertito con la legge 29 marzo 2007, n. 38, che ha autorizzato il proseguimento delle missioni in corso, per tutto l'anno, tranne l'operazione Althea nei Balcani, prorogata al 30 giugno 2007. Il provvedimento ha assegnato, complessivamente, 1.050 milioni di euro, di cui 917 per la Difesa e 133 ad altri Ministeri.
- Il DL n. 81 del 2 luglio 2007, convertito con la legge 3 agosto 2007, n. 127, con il quale sono stati assegnati 24 milioni di euro, che ha autorizzato il proseguimento della missione Althea fino al 31 dicembre 2007, l'impiego dei Carabinieri nelle missioni in Afghanistan e in Kosovo, l'apporto italiano alla missione dell'Unione Europea in Congo ed alla missione dell'Unione Africana in Somalia ed assetti specialistici in Libano.
- Infine, con la legge 6 novembre 2007, n. 211 (legge di assestamento), con un'assegnazione di 25 milioni di euro, ha autorizzato l'invio di assetti specialistici in Afghanistan, per rafforzare le misure di sicurezza dei militari *in loco*.

In totale, sono stati quindi assegnati 956 milioni di euro (ai quali vanno aggiunti 10 milioni di euro a carico del FUA per spese di personale):

	milioni di euro
Balcani-Mediterraneo	**206**
Sudan-Congo-Somalia	**1**
Afghanistan	**344**
Israele-Cipro	**3**
Libano	**392**
Iraq	**10**
Totale	**956**

Circa il 60 per cento (570 milioni di euro) consiste in spese di personale relative alle diarie ed al compenso *forfetario* di impiego al personale militare e di assicurazione.

Il 40 per cento residuo (386 milioni di euro) è distinto come segue:

- 60 milioni di euro per i trasporti strategici;
- 25 milioni di euro per le infrastrutture;
- 32 milioni di euro per i canoni satellitari e le spese di telecomunicazione;
- 7 milioni di euro per le attività di cooperazione civile-militare;
- 70 milioni di euro per le spese di supporto logistico (viveri-pulizie-manovalanza etc.) e per la cessione di materiali a Forze Armate straniere.

Considerato che, dei 386 milioni di euro indicati, 194 milioni sono considerate "incomprimibili", i restanti 192 milioni sono stati utilizzati per attività tipicamente operative (acquisto di carbolubrificanti, ricambi, equipaggiamenti, vestiario speciale, materiali, manutenzione di mezzi, navi ed aeromobili, approntamento del personale etc.) suddivisi in 138 milioni per l'Esercito, 22 milioni per la Marina Militare, 21 milioni per l'Aeronautica Militare ed 11 milioni per l'Arma dei Carabinieri.

Come si è detto in precedenza, le reali spese che vengono affrontate per le missioni riguardano l'anticipazione dei tempi di addestramento, ma anche aspetti che attengono all'approccio più valido con le popolazioni residenti, come la formazione sulla cultura ed i costumi locali e la formazione in materia diritto umanitario; i relativi costi possono quantificarsi in circa 5,6 milioni di euro.

Si è anche parlato dei mezzi impiegati e di come una sostanziale differenza sia rappresentata dalla rilevanza di questi. La presenza dell'"Unità Maggiore" in Libano, la Garibaldi (ora la Cavour) ha infatti segnato una *leadership* italiana.

Pertanto, va evoluto il tentativo della precedente relazione di indicare i costi d'impiego di alcune unità particolarmente rappresentative.

Un esempio è costituito dall'Unità navale "Durand de la Penne", impiegata nell'"Active Endeavour", il cui costo è stimato in 155.000 euro al giorno ed il cui impiego è durato quattro mesi.

Altri esempi sono costituiti dal costo di un'ora di volo per un aeromobile da trasporto come il C-130, che è pari a circa 7.300 euro, laddove l'Aeronautica assicura voli settimanali per i vari approvvigionamenti. Analogo è il costo orario (7.100 euro) di un elicottero impiegato per il trasporto del personale, rifornimenti ed esigenze di sicurezza.

Il dato che, conclusivamente, è opportuno sottolineare è costituito dagli oneri che rimangono a carico del bilancio della Difesa e che quindi sono al di fuori del programma "missioni militari di pace" essenzialmente riferito al "Fondo", la qualcosa implica un'attenta riflessione in sede di aggiornamento della riclassificazione del bilancio:

Tali oneri, per il 2007, ammontano a:

- 100 milioni di euro per l'Esercito, pari al 42 per cento di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi;
- 25 milioni di euro per la Marina Militare, pari al 53 per cento, di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi;
- 36 milioni di euro per l'Aeronautica Militare, pari al 63 per cento di esigenze non soddisfatte da provvedimenti legislativi.

Un'ulteriore esemplificazione degli oneri rimasti a carico del bilancio Difesa e, quindi, al di fuori del programma "missioni militari di pace", elemento questo che mette fortemente in discussione l'attuale classificazione limitata che identifica la provvista del programma con la dimensione finanziaria del "Fondo", è data dall'analisi del centro di costo "efficienza di linea" ricostruito dall'Aeronautica Militare.

Tale centro di costo, che ha tenuto presente le linee (C130-C130J30-Predator) impiegate nei teatri operativi con complessive 7.396 ore di volo, ha evidenziato oneri complessivi per 76.496.838,41 euro, coperti per 40.182.434,00 euro dal Fondo per le "missioni internazionali", con un onere per il bilancio ordinario della Difesa di 36.314.404,41 euro, pari, appunto al 42 per cento degli oneri complessivi.

7. La "*Governance*" del sistema industriale della Difesa e le esigenze di uniformità organizzativa

Il sistema industriale della Difesa è costituito sia dagli enti e dagli stabilimenti che sono ancora gestiti direttamente dal Ministero, sia da quelli che sono nel "portafoglio" dell'Agenzia Industrie-Difesa.

La Corte, nella passata relazione sul rendiconto 2006, ha esaminato entrambi i contesti, mettendo in luce sia la fase recessiva che attraversava l'Agenzia, a causa dei tagli di bilancio che avevano indotto la stessa Amministrazione della Difesa a limitare le commesse, sia le problematiche degli stabilimenti che avevano conosciuto una progressiva depauperizzazione a causa del prevalere delle scelte di *outsourcing*, a fronte delle quali stanno le *best practices* di stabilimenti (come l'Armipolo di Terni che è stato oggetto di una specifica analisi) che indicano una validità industriale dalla quale potrebbero conseguire proventi di maggiore consistenza per il bilancio Difesa, ove non compromessi da una disciplina delle "riassegnazioni" che ne limita l'espansione, sia infine le prospettive di autonomia che sono allo studio per gli arsenali della Marina che potrebbero assumere una veste giuridica distinta da quella dell'Amministrazione.

Non va sottovalutata, al riguardo, come, accanto alla depauperizzazione delle strutture, vi sia quella delle professionalità, in particolare quella degli "ingegneri" che costituisce un valore presente nelle Forze Armate che garantisce proprio l'autonomia nei confronti dell'industria ed è determinante in un processo evolutivo quale quello in argomento, orientato alla valutazione economica delle attività non solo degli enti e stabilimenti, ma anche, ed in misura ancor più importante, per i programmi di armamento gestiti dalla Direzioni generali competenti.

La Corte non può non sottolineare in un contesto, come si vede, piuttosto variegato, che è certamente auspicabile prevedere soluzioni che abbiano fondamenti economici nel medio-lungo periodo con reali prospettive di mercato, che definiscano le problematiche del regime giuridico degli addetti (l'Agenzia Industrie-Difesa continua a vivere la difficoltà di gestire personale con caratteristiche industriali, il cui rapporto di lavoro è regolato dai CCNL dei lavoratori statali) e che, soprattutto, privilegino la creazione di un sistema uniforme che abbia una configurazione adeguata alle caratteristiche industriali ed orientata ad una gestione economica.

Il Comitato "Area Industrie-Difesa", appositamente costituito, sta appunto prendendo in considerazione tale opzione, mentre può costituire una scelta, che al tempo stesso assicuri un livello di "internalizzazione" ed un risultato economico per l'Agenzia Industrie-Difesa, quella di ottenere, al netto della spesa di personale che rimarrebbe a carico dell'Agenzia, beni e servizi, per Forze Armate ed Amministrazione civile, a costi più contenuti rispetto a quelli di mercato.

Va comunque, registrato positivamente il rinnovato interesse dell'Amministrazione ad individuare soluzioni che abbiano una loro coerenza per una vera e propria "reingegnerizzazione" del settore industriale, che non può prescindere da un'accurata analisi sull'effettiva possibilità di "creare valore" da parte di enti e stabilimenti.

Lo stesso Comitato è impegnato attualmente in tale compiti e costituisce un fattore importante che in tale ambito siano presenti tutti i soggetti interessati, ivi compresa l'Agenzia Industrie-Difesa.

7.1. I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa

I risultati dell'Agenzia Industrie-Difesa per l'esercizio 2007 non possono ritenersi lusinghieri, anche se fortemente condizionati dalla sensibile diminuzione delle commesse da parte dell'Amministrazione della Difesa, dovuti ai tagli al bilancio.

Problemi si sono riscontrati in tutti gli stabilimenti e vanno dal blocco di Baiano di Spoleto, che, dopo l'incidente del 2005 non ha ancora ripreso la sua funzionalità, alle perdite dell'arsenale di Messina che pure aveva mostrato di essere concorrenziale sul mercato e che può comunque contare su di una maggiore utilizzazione da parte delle unità della Marina Militare.

Va anche considerato che l'analisi dei risultati risente di notevoli rettifiche operate sui bilanci precedenti per l'inserimento dei costi di lavoro effettivi del personale civile e degli ammortamenti sugli investimenti operati nel periodo 2002-2007.

I costi della produzione ammontano a 75,88 milioni di euro a fronte di un valore delle produzione di 36,27 milioni ed un conseguente risultato operativo di -39,62 milioni, solo in piccola parte mitigato (e portato a -39,58 milioni) da proventi finanziari, in gran parte straordinari, per 892.000 euro.

Le problematiche relative allo *status* giuridico ed al regime di contrattazione collettiva applicato agli operai in carico all'Agenzia continuano a costituire un elemento fortemente negativo.

Vanno segnalate sia le azioni intese ad incrementare la capacità di commercializzazione che passa anche attraverso quella di presentare prodotti innovativi, sia la ricostituzione di un rapporto diretto del Direttore dell'Agenzia con il Ministro, al quale risponde, in base al recente decreto dell'11 marzo 2008, sia il collegamento dell'Agenzia con il Comitato "Area Industrie-Difesa", del quale si è in precedenza detto e dal quale si attendono proposte in grado di offrire una prospettiva dinamica e coerente a tutto il sistema industriale della Difesa.

8. Considerazioni conclusive

L'Amministrazione della Difesa continua a manifestare una certa dinamica nel processo evolutivo che la sta portando ad un assetto gestionale sia dei programmi d'armamento che dell'attività relativa al cosiddetto "efficientamento" (che riguarda sia la manutenzione sia l'addestramento), sempre più mirato ai profili di economicità dell'azione amministrativa.

Ne sono un segno tangibile, i processi di internalizzazione che evidenziano risparmi concreti.

Alla stessa stregua va considerato l'impegno nella ricerca di un assetto del settore industriale che consenta di superare l'attuale eterogeneità delle figure in campo, aspetto sul quale la Corte dà una forte sottolineatura.

Nel segnalare anche il processo di maturazione dell'organizzazione dei Centri di Responsabilità di Forza Armata, che, peraltro, non ha caratteristiche di omogeneità (e forse non poteva averne per la peculiarità delle Forze Armate) e presenta scelte di tipo accentrato (quella dell'Esercito Italiano, assimilabile a quella dell'Arma dei Carabinieri), ovvero di distribuzioni su più poli (Aeronautica e Marina Militare), non va sottovalutata l'esigenza di individuare, anche in un prossimo regolamento di organizzazione del Ministero della difesa, un'istanza di conformità, che assicuri un allineamento delle procedure contrattuali ed al tempo stesso quella di evitare la dispersione di professionalità tecniche, significativamente presenti nelle Direzioni generali d'armamento.

Indubbiamente la rilevata sintesi che il sistema programmatorio ha acquisito nel 2008, con la nuova veste della Direttiva del Ministro, costituisce un elemento positivo proprio nell'ottica di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione.

D'altra parte, non si può dissociare la programmazione dal sistema di monitoraggio e controllo, sul quale è di rilievo l'azione del SECIN, che, a sua volta, deve disporre di un sistema informatico che garantisca, in tempo reale, le rilevazioni necessarie sul sistema periferico, traguardo questo non ancora raggiunto.

Particolare attenzione la Corte ha prestato agli strumenti di bilancio, ponendo in luce le discrasie che si determinano sull'economicità dell'azione nei casi in cui, da un lato, non si riscontra un governo effettivo delle esposizioni debitorie anche per una sottovalutazione dei limiti della gestione di cassa e, dall'altro, non viene assicurato, ma anzi ulteriormente penalizzato con l'attuale disciplina delle riassegnazioni, il ritorno economico per i servizi resi a terzi dall'Amministrazione.

I profili economici sono stati evidenziati anche nel contesto delle missioni militari di pace laddove è stato evoluto l'esercizio teso a mettere in luce i costi che non sono coperti dall'apposito Fondo e che rimangono a carico del bilancio della Difesa.

La rilevanza delle analisi economiche porta conclusivamente a ritenere che nell'approccio alla dinamica di spesa della Difesa, soprattutto nel nuovo quadro disegnato dalla classificazione di bilancio per missioni, politiche e programmi – nel cui contesto andrà analizzata la collocazione della spesa che attiene all'Ordine pubblico, per l'Arma dei Carabinieri - vada superata la logica della sua "improduttività", richiamando la rilevanza che essa ha per l'intero sistema industriale nazionale.

PAGINA BIANCA

L'Ordine pubblico e la sicurezza, il soccorso civile e l'immigrazione

1. Considerazioni generali.
2. Andamenti generali di bilancio. - *2.1. Le direttive annuali del Ministro. - 2.2. Andamenti generali di bilancio. - 2.3. Oneri sommersi. - 2.4. Riassegnazioni.*
3. Ordine pubblico e sicurezza. - *3.1. I risultati di bilancio. - 3.2. I patti per la sicurezza. - 3.3. Fondo per le frontiere esterne. - 3.4. La spesa per l'ordine pubblico e i modelli organizzativi. - 3.5. I Presidi delle Forze dell'ordine.*
4. Soccorso civile. - *4.1. Risultati di bilancio. - 4.2. La lotta agli incendi boschivi. - 4.3. Le competenze. - 4.4. Corpo forestale dello Stato. - 4.5. Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. . 4.6. Dipartimento della protezione civile. - 4.7. L'emergenza del 2007.*
5. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti. - *5.1. risultati di bilancio. - 5.2. Immigrazione. - 5.3. I flussi di immigrazione. - 5.4. Centri di soccorso e di prima assistenza. Centri di permanenza temporanea. Centri per i richiedenti asilo.*

1. Considerazioni generali

Il presente capitolo esamina i settori dell'*ordine pubblico e sicurezza*, del *soccorso civile* e dell'*immigrazione*, individuati in tre missioni del nuovo schema di bilancio, che comprendono una parte determinante delle funzioni del Ministero dell'interno e che si affiancano alla missione, *amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio* ed alla missione *relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*, con riferimento a due programmi, *interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali* ed ai *trasferimenti a carattere generale ad Enti locali*. Il paragrafo che segue, nell'esaminare gli andamenti generali di bilancio, sottolineerà con riferimento alle missioni ed ai programmi richiamati, alcuni aspetti positivi ed alcune criticità della riforma del bilancio voluta dalla legge finanziaria 2008.

In via generale, si osserva che la politica di contenimento della spesa perseguita attraverso le riduzioni degli stanziamenti, se non è accompagnata da una attenta individuazione

delle priorità e da una modulazione degli obiettivi all'interno delle singole scelte politiche coerente con l'entità delle risorse a disposizione, determina solo apparentemente dei "risparmi", contribuendo peraltro all'incremento degli oneri sommersi che, tra l'altro, pregiudicano qualsiasi attività di programmazione.

Maggiori risparmi possono essere altresì raggiunti intervenendo sull'organizzazione degli uffici, riducendone le duplicazioni e razionalizzandone i costi. In assenza di provvedimenti volti a migliorare l'apparato statale, l'Amministrazione è in grado, ed in taluni casi con difficoltà, di gestire esclusivamente l'ordinario funzionamento, i cui costi sono inevitabilmente destinati ad incrementarsi e poco può realizzare per il miglioramento dei servizi attesi dalla cittadinanza.

L'Amministrazione, anche nei documenti trasmessi alla Corte relativi all'esercizio 2007, ha evidenziato le ripercussioni che tagli indiscriminati alle risorse determinano sul corretto esercizio dell'azione amministrativa, in settori particolarmente delicati, quali quelli della sicurezza, del contrasto agli incendi boschivi e della gestione del fenomeno dell'immigrazione. In particolare, ha valutato in 2,87 miliardi l'ammontare della spesa considerata non rinviabile ed incomprimibile a fronte di 1,45 miliardi a disposizione.

Già nelle precedenti relazioni la Corte ha osservato che gli interventi di contenimento della spesa per essere efficaci e determinare reali risparmi, devono essere selettivamente valutati, procedendo a tagli nei settori non prioritari. Peraltro questa osservazione non può tradursi nell'accettazione acritica degli attuali modelli organizzativi ancora suscettibili di margini di miglioramento, anche sotto l'aspetto della riduzione dei costi.

A tale scopo, positivo appare il nuovo schema di bilancio che nel rendere più trasparente la lettura della spesa, proprio in quanto disegnato sulla base dell'attuale struttura organizzativa, ne mette in luce alcune inidonee ripartizioni.

In particolare, richiede attenzione l'esame dell'attuale distribuzione delle risorse, anche umane, sul territorio. La Corte, già in passato, ha richiamato l'attenzione sulla necessità di una riflessione da parte dell'Amministrazione sull'adeguatezza dell'assetto attuale delle strutture periferiche. Su questa linea si è mossa anche la Commissione tecnica per la spesa pubblica con particolare riguardo ai presidi delle Forze dell'ordine[1], sollecitando nell'ambito del lavoro di revisione della spesa, un'approfondita analisi dell'efficienza della distribuzione territoriale delle prefetture e delle Forze dell'ordine (Polizia di Stato ed Arma dei Carabinieri). Analisi dalla quale è da attendersi la formulazione di proposte di revisione dell'assetto attuale[2].

Di interesse per un approfondimento delle su esposte problematiche è il rapporto[3] predisposto dalla stessa Amministrazione a conclusione di un'indagine che mette a confronto le funzione e le risorse delle prefetture. Il lavoro, da apprezzare perché per la prima volta si descrivono in maniera compiuta le funzioni sempre più numerose della rete degli uffici

---

[1] La Commissione tecnica per la spesa pubblica è stata istituita dalla legge finanziaria 2007 con compiti di studio su problematica relative alla finanza pubblica. L'articolazione territoriale è costituita da 1.851 presidi della Polizia di Stato, di 360 commissariati di pubblica sicurezza; 6.140 presidi dell'Arma dei carabinieri, di cui 4.632 stazioni.

[2] In particolare, nel *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa,* la Commissione ha sottolineato che: *..considerando soltanto le economie di scala, se il rapporto tra personale e popolazione della provincia fosse oggi per le 66 prefetture con popolazione inferiore alle 500.000 abitanti lo stesso di quello medio delle 35 prefetture con popolazione inferiore ai 500.000 abitanti, si potrebbe risparmiare il 27 per cento del personale delle prefetture a parità di servizi".* Inoltre, a pag. 119: *"Il rapporto personale delle prefetture/abitanti residenti nella provincia appare diversissimo anche quando si tenga conto delle economie di scala presenti nella produzione di servizi e del numero dei comuni della provincia (che incidono in qualche misura sul livello di attività degli Uffici del Governo e quindi sul fabbisogno di personale)".*

[3] Rapporto dell'Amministrazione Funzioni-Risorse del maggio 2007.

periferici del Governo, soprattutto con riguardo all'immigrazione ed alla depenalizzazione[4], riconduce peraltro alla sola insufficienza delle risorse, finanziarie e di organico[5], gli impedimenti ad un miglioramento delle *performance* dell'Amministrazione e non esamina criticamente le modalità organizzative.

Per contro, la correlazione tra organizzazione e contenimento della spesa è stata presente al legislatore che, nella legge finanziaria 2007[6], ha introdotto una serie di norme che prevedono la riduzione degli uffici di livello dirigenziale (art. 1, comma 404), la gestione unitaria del personale e di servizi comuni, la rideterminazione delle strutture periferiche presso le prefetture-uffici territoriali del Governo, la soppressione (comma 430) a decorrere dal 1° dicembre 2007 delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato (previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato).

La riduzione degli uffici di livello dirigenziale generale, che doveva essere realizzata con la ricomposizione ad unità del Dipartimento per affari interni e territoriali con quello delle politiche del personale dell'Amministrazione civile per le risorse strumentali e finanziarie, individuata quale priorità nella direttiva del Ministro del 26 febbraio 2007, è rimasta inattuata. Come non è stato dato seguito al disposto del comma 435 che, per conseguire un più razionale impiego delle risorse umane, logistiche, tecnologiche e dei mezzi delle Forze di Polizia, ha previsto la predisposizione di piani pluriennali, di carattere interforze, di riarticolazione e ridislocazione dei presìdi territoriali delle Forze di Polizia. Si è preferito perseguire l'obiettivo di realizzare una riduzione della spesa corrente per locazioni, manutenzioni e canoni di servizio, quantificata dalla "finanziaria" in misura almeno pari al 5 per cento entro l'anno 2007 e ad un ulteriore 5 per cento entro l'anno 2008, attraverso risparmi che incidono strutturalmente sulla dislocazione dei presidi.

L'Amministrazione ha precisato che un piano di riallocazione era stato predisposto già nel 2002 proprio per superare una visione inadeguata della complessa rete dei presidi. Nonostante tale consapevolezza non è stato possibile intervenire se non sul piano contabile, cercando di ridurre i costi delle sedi in essere, a causa di "prese di posizione localistiche, anche di natura politica e sindacale, tese ad evitare la soppressione o la rimodulazione di taluni presidi". Tale scelta non è condivisibile ed appare riduttiva rispetto agli obiettivi indicati dal legislatore di modifiche strutturali nell'assetto organizzativo tali da consentire risparmi permanenti nel tempo.

Come già sottolineato, si è provveduto, ai sensi del comma 430, alla soppressione a decorrere dal 1° dicembre 2007, delle sette direzioni interregionali della Polizia di Stato - previste dall'art. 7 del d.P.R. n. 208 del 2001 per la realizzazione di un decentramento delle funzioni amministrative e gestionali, decentramento, peraltro, mai pienamente realizzato. Sono state altresì soppresse alcune scuole di Polizia, fra cui quella di Roma Casal Lumbroso.

---

[4] Basti pensare all'aumento delle competenze delle prefetture in materia di illeciti amministrativi ed alla crescita dei ricorsi al giudice di pace che richiedono la rappresentanza dell'Amministrazione, all'incremento delle richieste di concessione della cittadinanza italiana.

[5] Sulla situazione delle dotazioni organiche: personale dell'Amministrazione civile – 3.328 unità; personale della Polizia di Stato – 8.382 (compreso il personale dei ruoli tecnici e sanitari); personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco – 3.210. *Fonte: Rapporto dell'Amministrazione Funzioni-Risorse, del maggio 2007, pag. 86.*

[6] Legge 27 dicembre 2006,

La Corte, nella precedente relazione al Parlamento[7], ha anche sottolineato che negli ultimi anni si sono succeduti interventi legislativi di segno opposto, che hanno previsto, prima, l'istituzione di nuove Province, con l'inevitabile aumento degli uffici statali periferici (leggi nn. 146, 147 e 148 del 2004[8]) e, poi, a distanza di due anni (legge finanziaria 2007) interventi di razionalizzazione e riduzione degli uffici dello Stato sul territorio per ottenere una riduzione strutturale dei costi. Tali discordanti indicazioni hanno finito con il creare per le Amministrazioni situazioni di incertezza che si sono riflesse anche sull'attività degli uffici centrali chiamati a dare attuazione a norme tra loro contrastanti.

Nel settore della lotta agli incendi boschivi, che nel 2007 hanno assunto una gravità eccezionale, si sottolinea l'eccessiva frammentazione delle competenze, che ha comportato una proliferazione delle "sale operative" (delle Regioni, delle Province, del Corpo forestale dello Stato, del Dipartimento della protezione civile e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, delle associazioni di volontariato).

Deve altresì aggiungersi che solo alcune regioni hanno sottoscritto con il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco o con il Corpo forestale dello Stato le convenzioni che dovrebbero regolamentare il concorso dello Stato nello spegnimento degli incendi boschivi. Il quadro normativo di riferimento attribuisce proprio alle regioni la competenza primaria relativamente alla programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, potendo avvalersi in tale attività, oltre che delle proprie strutture, dei mezzi e del personale del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco sulla base di accordi di programma. La mancata sottoscrizione di questi accordi è da ricondurre anche alla scarsità delle risorse regionali, che vengono preferibilmente destinate al volontariato regionale. Anche in assenza di convenzioni, il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco ed il Corpo forestale dello Stato svolgono un ruolo fondamentale nel contrasto agli incendi boschivi.

Il comma 439, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 offre un ulteriore strumento che potrebbe consentire alle Regioni ed alle Amministrazioni dello Stato competenti di migliorare gli interventi di prevenzione e di spegnimento degli incendi boschivi. Si tratta della possibilità di sottoscrivere programmi straordinari, che nell'ambito dell'ordine pubblico hanno già consentito l'approvazione di numerosi *patti di sicurezza* con gli Enti territoriali, che hanno ad oggetto l'elaborazione di progetti condivisi con le Regioni, ovviando alle difficoltà di coordinamento e consentendo l'ottimizzazione dell'uso delle risorse oltre che il miglioramento delle capacità di risposta operativa nella lotta agli incendi boschivi.

La gestione delle emergenze nei mesi del 2007 ha messo ancor più in luce le criticità del sistema in termini normativi ed organizzativi. La legge-quadro del 2000, che ipotizzava una diversa articolazione delle risorse sul territorio, non è stata pienamente attuata per quanto attiene alla previsione, prevenzione e controllo del territorio e solo alcune regioni hanno destinato risorse alla costituzione di squadre di Vigili del fuoco aggiuntive.

---

[7] Relazione al Parlamento, sull'esercizio 2006, Volume II, Tomo II.

[8] Leggi 11 giugno 2004, n. 146, 147, 148 di istituzione delle Province di Monza e Brianza, di Fermo, di Barletta-Andria-Trani. Complessivamente, le leggi n. 146, 147 e 148 hanno stanziato circa 46 milioni a partire dal 2005. La prima annualità è andata in economia, mentre gli stanziamenti del 2006, per effetto del disposto del comma 20 dell'art. 1, della legge finanziaria 2006, sono stati ridotti a circa 37,3 milioni, di cui effettivamente trasferiti alle contabilità speciali circa 9,2 milioni. Nell'esercizio 2007 lo stanziamento iniziale è stato ulteriormente ridotto, scendendo a circa 28,6 milioni e successivamente decurtato per effetto degli accantonamenti previsti dal comma 509, dell'art. 1 della richiamata legge finanziaria, di circa 3,6 milioni.

L'esigenza di migliorare le procedure operative del contrasto al fenomeno degli incendi boschivi e di evitare disfunzioni, in vista della campagna 2008, ha indotto i vertici dei Ministeri dell'interno e delle politiche agricole, alimentari e forestali interessate a sottoscrivere un accordo quadro per definire gli ambiti ed i modelli organizzativi di intervento dei due Corpi, tenuto conto delle specifiche competenze e professionalità in relazione alla tipologia e gravità degli incendi. Il modello organizzativo definito andrà integrato con l'elaborazione di specifici piani regionali, articolati a livello provinciale e/o comunale, che dovranno costituire il supporto decisionale ai livelli di coordinamento dei due Corpi.

Alla luce di queste osservazioni, si ritiene necessario un approfondimento sull'adeguatezza dell'attuale quadro normativo, al fine di definire un modello operativo che consenta di superare la frammentazione di competenze e le connesse difficoltà di coordinamento, di assicurare un miglior utilizzo delle risorse ottimizzando la loro destinazione.

2. Andamenti generali di bilancio

2.1. Le direttive annuali del Ministro

Del nuovo schema di bilancio si è detto al capitolo "andamenti di finanza pubblica" di questa relazione[9], al quale si fa rinvio per gli aspetti di carattere generale, con alcune osservazioni che afferiscono anche alle missioni che si esaminano nel presente capitolo. In questa sede si approfondiscono taluni aspetti specifici dei settori in esame relativi agli andamenti generali di bilancio del Ministero dell'interno che hanno una immediata ricaduta sulle missioni qui esaminate.

L'analisi del rendiconto non può che partire dalla programmazione dell'azione amministrativa, che dà supporto alle scelte operate nell'esercizio di riferimento. Il Ministro, nell'atto di indirizzo per il 2007, ha identificato le priorità politiche nell'attuazione, in sinergia con gli altri livelli di governo territoriale, di un nuovo programma per il coordinamento e la modernizzazione del sistema sicurezza per corrispondere alla domanda di sicurezza della collettività, la realizzazione di un programma per il miglioramento del governo dei fenomeni dell'immigrazione e dell'asilo e per il contrasto all'immigrazione clandestina, il mantenimento del sistema nazionale di difesa civile, della prevenzione e del soccorso pubblico, l'attuazione di interventi di semplificazione e di riorganizzazione amministrativa per il miglioramento della qualità dei servizi.

Le priorità politiche coincidono nella sostanza con gli obiettivi strategici, a loro volta articolati in obiettivi operativi nel cui ambito, se per il loro coinvolgimento sono interessate più strutture della stessa Amministrazione, le direttive del Ministro individuano il c.d. "referente responsabile", che si identifica con il dirigente preposto all'ufficio maggiormente interessato. Il "referente responsabile" in un certo senso sembra aver anticipato la figura del "coordinatore di programma"[10], di cui alla circolare del Ministero dell'economia e delle finanze n. 21 del 2007, per il coordinamento tra diversi Centri di responsabilità che interagiscono nell'ambito di un medesimo programma, anche appartenenti ad Amministrazioni diverse.

---

[9] Relazione al Parlamento della Corte dei conti sull'esercizio 2007, Volume I.

[10] Sul punto vedi anche il capitolo "Ordinamento contabile", Volume I di questa relazione.

Tale esigenza nell'ambito dell'Amministrazione dell'interno si è espressa in anticipo attesa la complessità e, per taluni versi, l'eterogeneità delle funzioni svolte, che pur nella loro specificità spesso interagiscono, richiedendo il contestuale coinvolgimento delle diverse articolazioni ministeriali.

La seconda priorità politica, relativa al governo dei vari aspetti del fenomeno dell'immigrazione, sottolinea quanto osservato in merito alla funzione del "referente responsabile" del raggiungimento di obiettivi comuni a più Centri di responsabilità. A titolo esemplificativo, l'obiettivo operativo di fornire sostegno, collaborazione ed assistenza tecnica ai Paesi terzi per la gestione delle politiche dei flussi migratori interessa i Ministeri degli affari esteri, della solidarietà sociale, del lavoro e previdenza sociale, oltre al Dipartimento di P.S. Il referente responsabile è individuato nel direttore centrale delle Politiche dell'immigrazione e dell'asilo.

Nelle direttive del Ministro gli strumenti di misurazione dell'attuazione degli obiettivi mantengono ancora un'eccessiva genericità, a conferma delle difficoltà che nell'ambito delle amministrazioni pubbliche si incontrano per un corretto monitoraggio e valutazione del grado di efficacia dell'azione amministrativa. In particolare nel settore dell'ordine pubblico sono di interesse le osservazioni e le indicazioni della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica che individua alcuni strumenti di misurazione già utilizzati in sedi internazionali[11].

In questa fase di analisi sperimentale dell'esame del rendiconto 2007 sulla base del nuovo schema di bilancio, le linee politiche indicate dal Ministro nelle direttive di inizio anno sono rapportate alle nuove missioni che, in sostanza, riproducono l'attuale organizzazione dell'Amministrazione.

La missione "*ordine pubblico e sicurezza*" è ripartita in quattro programmi, direttamente riconducibili all'attività del Ministero (contrasto al crimine, pubblica sicurezza, prevenzione generale e controllo del territorio, sicurezza democratica), e tre programmi di altre Amministrazioni (concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica; sicurezza pubblica in ambito rurale e montano- Corpo forestale dello Stato; sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste – Capitanerie di porto) che partecipano con il loro personale alle Forze dell'ordine, coordinate per legge dal Capo della polizia.

Premesso che non risulta evidenziato il concorso dell'Arma dei carabinieri che pur è componente essenziale delle Forze dell'ordine, si osserva che la costruzione in astratto di un modello che non ha corrispondenza con la struttura organizzativa rende il documento finale inidoneo a dare reale contezza dell'andamento della spesa e dei risultati raggiunti. L'assegnazione delle risorse ai programmi così individuati ha un grado di stima troppo elevato per essere significativo se non è accompagnato da una riorganizzazione per specializzazioni delle strutture amministrative che vi operano.

---

[11] *Rapporto intermedio sulla revisione della spesa,* pag. 125. Il Rapporto, in particolare, descrive il sistema in uso dalla *Police Performanceand Productivity Measurement System* (Pppms) statunitense, che prevede che siano le stesse Forze di polizia a valutare la propria *performance* nell'ambito di cinque grandi aree di operatività: prevenzione alla delinquenza, controllo della delinquenza, risoluzione dei conflitti, servizi generali, amministrazione. Il sistema presenta due caratteristiche principali: a) il principio di considerare le misure di *performance* in un contesto comparativo, temporale e spaziale; b) l'uso di questionari rivolti al pubblico per generare misure di *performance* non misurabili dai dati statistici.

Proprio l'azione amministrativa nel settore dell'ordine pubblico sottolinea queste criticità, considerata la stretta correlazione tra il contrasto al crimine, la pubblica sicurezza, che comprende gli interventi a tutela dell'ordine, la sicurezza pubblica e la prevenzione generale ed il controllo del territorio.

Analoghe osservazioni possono essere formulate per le altre due missioni oggetto del presente capitolo. Infatti in settori nei quali la componente umana è determinante (Forze di Polizia/Corpo nazionale dei Vigili del fuoco) ma rimane indistinta nel suo utilizzo, l'assegnazione pro quota ai singoli programmi, se non accompagnata da un'attenta stima e valutazione delle esigenze e dalla individuazione, ove possibile, delle particolari professionalità, può concretizzarsi in un esercizio che mantiene un'eccessiva astrattezza.

La missione "*immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti*" si articola in sei programmi, che interessano, oltre al Ministero dell'interno, i Ministeri della solidarietà sociale e dell'economia e delle finanze. Questa classificazione non dà conto della complessità della materia, che coinvolge, come è stato già osservato, anche il Ministero degli affari esteri – basti pensare all'attività degli uffici diplomatici per il rilascio dei visti o all'attività connessa con la sottoscrizione di accordi di riammissione con i Paesi dai quali provengono i clandestini – il Ministero del lavoro, per la gestione dei flussi, il Ministero della giustizia per la ricaduta sul sistema carcerario dell'alta presenza di immigrati clandestini, la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la gestione dei flussi di ingresso.

Le direttive del Ministro riflettono tale complessa articolazione e, nell'individuare i diversi referenti responsabili del raggiungimento degli obiettivi operativi, indicano, di volta in volta, le strutture interne e/o esterne coinvolte, anche con riferimento a soggetti non appartenenti all'Amministrazione centrale dello Stato ovvero ad enti europei o internazionali, l'ANCI, per l'accoglienza e l'integrazione dell'immigrazione regolare, gli organismi comunitari per l'utilizzo delle risorse del Fondo europeo per i rifugiati, o internazionali quali l'Organizzazione Internazionale Migrazioni, per il ritorno volontario assistito e la reintegrazione nel Paese di origine di vittime di tratta o di altri casi umanitari.

La missione "*soccorso civile*" individua la quarta priorità politica, che si prefigge il mantenimento al livello di massima efficienza del sistema nazionale di difesa civile e degli strumenti di prevenzione dai rischi e soccorso pubblico.

Si articola in cinque programmi di cui solo due assegnati all'Amministrazione dell'interno; è, infatti, di rilievo il programma del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali, per l'apporto determinante del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi. Due programmi sono riferiti al Ministero dell'economia e delle finanze, ma attengono esclusivamente ai trasferimenti rispettivamente al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura – interventi indennizzatori ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Fondo protezione civile per fronteggiare i primi interventi a seguito di eventi calamitosi, dal quale sono tratte le risorse per interventi di contrasto agli incendi boschivi con i mezzi aerei.

In questo caso il nuovo schema di bilancio offre una più esatta rappresentazione dei raccordi tra le diverse articolazioni organizzative responsabili di programmi c.d. trasversali. Basti pensare alla lotta agli incendi boschivi, nel cui ambito cooperano il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, il Corpo forestale dello Stato, il Dipartimento della protezione civile (Presidenza del Consiglio dei Ministri), le regioni e che richiede una sempre più incisiva attività di coordinamento. Per contro, tutti gli obiettivi operativi individuati dalle direttive del Ministro nell'ambito del soccorso pubblico non prevedono la partecipazione di strutture estranee all'Amministrazione dell'interno.

Il complesso di funzioni del Ministero non si esaurisce nelle tre missioni di cui si è detto, bensì si sviluppa anche nelle funzioni di rappresentanza del Governo e dello Stato sul territorio e nei rapporti con le autonomie territoriali, che si esprimono rispettivamente nella missione "*amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale del Governo e dello Stato sul territorio*", che sottolinea il particolare ruolo dei prefetti sul territorio[12] e nei programmi di spesa "trasferimenti a carattere generale ad enti locali" ed "interventi, servizi e supporto alle autonomie locali", articolazioni della missione "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali".

Mentre il primo di questi programmi, che comprende le attività di trasferimento a carattere generale per il funzionamento degli Enti locali, è coerente con la missione "relazioni finanziarie con le autonomie territoriali", il secondo si sviluppa in attività eterogenee che non sembrano riconducibili ai rapporti finanziari Stato/Enti locali. Si va, infatti, dalla organizzazione e gestione delle consultazioni elettorali, alla istituzione di nuove Province, alla gestione commissariale ordinaria degli enti disciolti, allo scioglimento degli organi amministrativi degli enti locali per infiltrazione della criminalità organizzata.

L'inserimento del programma in parola in una missione rappresentativa soprattutto di operazioni di mero trasferimento di risorse appare rispondere ad un criterio di residualità che non ne coglie la specifica finalizzazione.

Nel concludere la disamina delle direttive del Ministro ed il confronto con la nuova classificazione di bilancio, è necessario sottolineare che ancora scarsamente significativi si presentano gli strumenti di misurazione degli obiettivi strategici ed operativi.

A titolo esemplificativo, si osserva che, con riferimento all'obiettivo strategico di migliorare il sistema di sicurezza, inteso in senso ampio quale contrasto alla criminalità, prevenzione delle minacce terroristiche ecc., l'indicatore di impatto – andamento della criminalità – mantiene un livello di eccessiva genericità, che non consente una valutazione dei risultati e, di conseguenza, un loro raffronto con l'obiettivo prefissato. Analoga osservazione può essere fatta con riguardo agli obiettivi operativi, il cui indicatore (grado di avanzamento del programma di azione) non esprime alcun giudizio circa i risultati ottenuti.

Le valutazioni espresse sulla base di questi parametri sembrano riferirsi più al corretto esercizio dell'azione amministrativa che alla capacità della stessa di fornire quel miglioramento dei servizi, ritenuti a vario livello prioritari, al cui raggiungimento sono state destinate determinate risorse.

2.2. Andamenti generali di bilancio

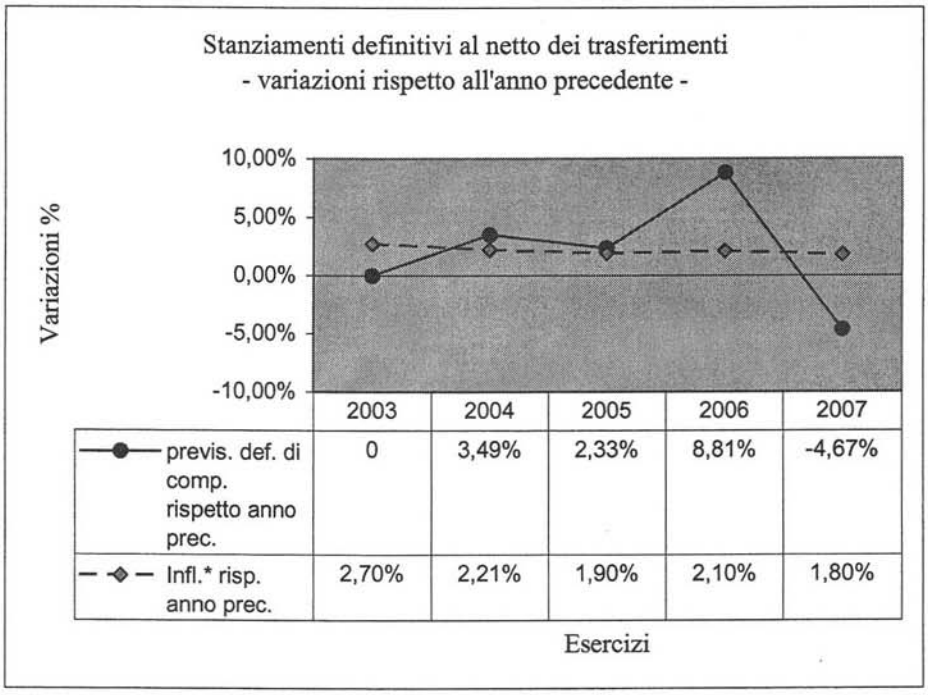
Mentre nei paragrafi seguenti si esamineranno, anche dal punto di vista dell'andamento della spesa, le tre missioni di cui si è detto, in questa sede si darà conto degli andamenti generali del bilancio del Ministero che, come osservato ai paragrafi precedenti, comprendono anche le missioni "*amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio*" ed i programmi "interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali" e "trasferimenti a carattere generale ad enti locali" della missione "*relazioni finanziarie con le autonomie locali*", segnalando alcuni aspetti che meritano particolare attenzione, anche per la ricaduta sulla gestione nei programmi nei quali le missioni si ripartiscono.

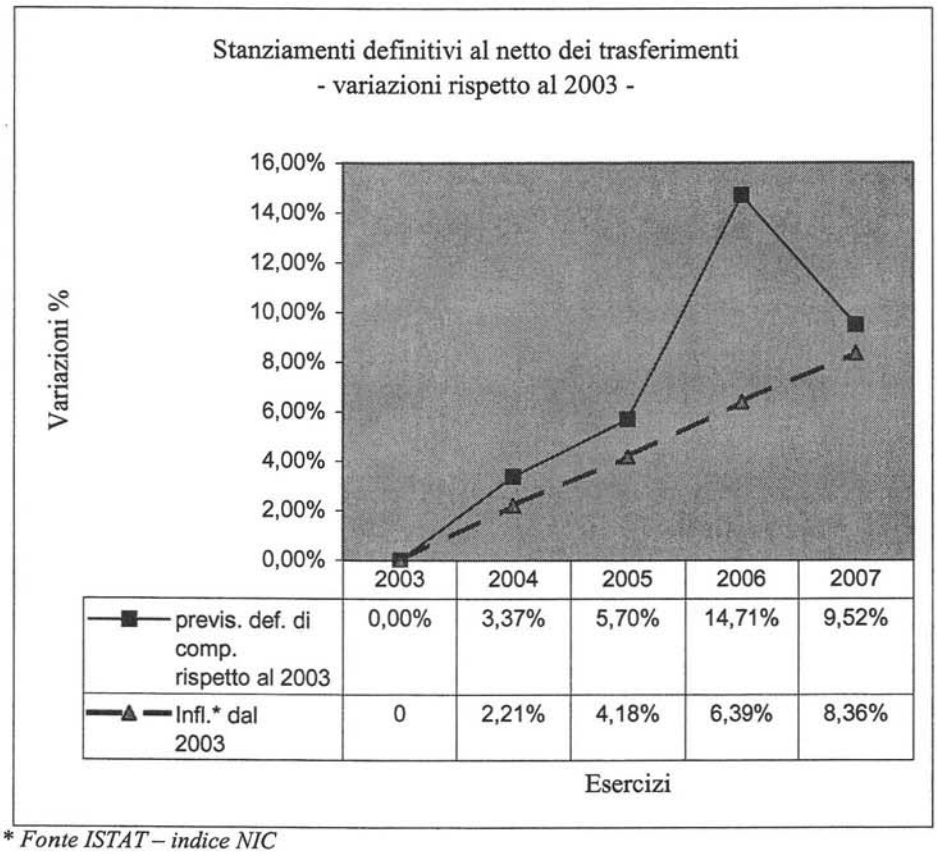
---

[12] Per un approfondimento delle problematiche relative agli uffici territoriali del governo-UTG e più in generale dell'organizzazione dell'amministrazione periferica si rinvia al capitolo "L'organizzazione", Volume I, della presente relazione.

Gli stanziamenti definitivi ammontano a circa 26,7 miliardi, in riduzione rispetto al 2006 quando avevano raggiunto i 28,3 miliardi (5,2 per cento del bilancio dello Stato rispetto al 5,9 nel 2006). Le tavole che seguono illustrano l'andamento delle risorse messe a disposizione del Ministero al netto dei trasferimenti agli Enti locali, che portano il bilancio a 11,7 miliardi. E' questo, infatti, il dato reale delle spese dell'Amministrazione, che individua i costi sostenuti per l'erogazione dei servizi.

esercizi	previs. def. di comp.	trasferimenti EE.LL.	% trasferimenti EE.LL.	previs. def. di comp. al netto trasf.	% rispetto anno prec.	% rispetto al 2003	% Infl.* dal 2003	% Infl.* risp. anno prec.
2003	25.714	15.069	58,60	10.646	-	0,00	-	2,70
2004	26.898.	15.881	59,04	11.017	3,49	3,37	2,21	2,21
2005	26.749	15.475	57,85	11.274	2,33	5,70	4,18	1,90
2006	28.311	16.044	56,67	12.267	8,81	14,71	6,39	2,10
2007	26.693	14.998	56,19	11.694	-4,67	9,52	8,36	1,80





	2003	2004	2005	2006	2007
previs. def. di comp. rispetto al 2003	0,00%	3,37%	5,70%	14,71%	9,52%
Infl.* dal 2003	0	2,21%	4,18%	6,39%	8,36%

** Fonte ISTAT – indice NIC*

Le previsioni iniziali hanno avuto durante l'esercizio un incremento di circa 2 miliardi. Si conferma la prassi di prevedere stanziamenti iniziali inferiori ai risultati di consuntivo dell'esercizio precedente (gli stanziamenti iniziali del 2008 raggiungono i 25,2 miliardi). Dopo il 1° gennaio 2008 si sono perfezionate variazioni per 12,8 milioni.

Le manovre di contenimento delle spese hanno portato ad una riduzione delle risorse per le spese correnti, che ammontano a 23,9 miliardi rispetto ai 25,5 del 2006. La riduzione fa scendere l'ammontare complessivo degli stanziamenti definitivi al di sotto del livello del 2004, mentre le spese per investimenti rimangono sostanzialmente invariate, 2,7 miliardi rispetto ai 2,8 del 2006, confermando comunque il trend in diminuzione che si osserva dal 2003.

Rispetto al precedente esercizio sono diminuite sia la massa spendibile (da 36,4 a 34,4 miliardi) sia le autorizzazioni di cassa (da 28,3 a 27,1 miliardi). La capacità di spesa è rimasta sostanzialmente stabile con riferimento alla massa spendibile (dal 74,0 al 74,0 per cento) mentre è diminuita con riferimento alle autorizzazioni di cassa (dal 95,1 al 93,8 per cento).

I residui finali si sono sensibilmente ridotti (da 7,7 miliardi ad inizio esercizio a 5,2 miliardi al 31 dicembre 2007) per un miglioramento della capacità di spesa (dal 26,9 al 37,2 per cento). Nella quota di residui finali solo 1,8 miliardi (35,6 per cento del totale) afferiscono a spese in conto capitale.

2.3. Oneri sommersi

Nella relazione dello scorso anno si è data notizia della notevole massa degli oneri sommersi, quantificati al 31 dicembre 2006 in 408 milioni, da ricondurre alle spese per affitti, per utenze varie, per casermaggio, per lavoro straordinario del personale della Polizia di Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco. L'Amministrazione ha sottolineato che il ricorso al Fondo debiti pregressi istituito dall'art. 1, comma 50 della legge finanziaria 2006 ha consentito solo per un ammontare non significativo di ridurre la situazione debitoria esistente – negli anni 2006 e 2007 le quote complessive attribuite sono state, rispettivamente, di 19 e 34,5 milioni. Infatti, nonostante l'incremento nell'esercizio in esame delle assegnazioni, l'ingente massa debitoria continua a gravare sulla gestione corrente.

La Corte nelle relazioni al Parlamento degli ultimi anni, ha sottolineano che il formarsi di elevate quote di oneri sommersi rappresenta un elemento di forte criticità per la gestione del bilancio: condiziona in senso limitativo le scelte programmatiche, determina un ricorso eccessivo ai riconoscimenti di debito (pari a 89,5 milioni), annulla in parte i risultati degli interventi per il controllo della spesa rinviando ai successivi esercizi finanziari gli oneri assunti per prestazioni relative a precedenti esercizi, offre una non esatta rappresentazione della gestione, lede il principio di annualità del bilancio.

Con circolare n. 7 del 5 febbraio 2008 il Ministero dell'economia e delle finanze ha avviato una ricognizione dei debiti pregressi al 31 dicembre 2007 e degli oneri incomprimibili ed indifferibili dell'anno corrente con l'indicazione delle risorse finanziarie complessivamente disponibili. Per il Ministero dell'interno l'esito dell'accertamento sottolinea una situazione in netto peggioramento anche rispetto al 2006 che pur aveva esposto debiti sommersi per 408 milioni. A fronte di debiti pregressi ed oneri incomprimibili ed indifferibili per circa 2,87 miliardi (di cui 561,6 per debiti sommersi al 31 dicembre 2007) l'Amministrazione ha dichiarato di avere risorse a copertura per 1,45 miliardi (52 milioni per il 2007 e 1,4 per il 2008).

Nel dato sono comprese, oltre alla effettiva consistenza dei debiti al 31 dicembre 2007, spese per le quali non è stato assunto il regolare impegno per insufficienza di stanziamento, anche le spese che sono considerate non rinviabili ed incomprimibili, quali le spese per locazioni, contratti di pulizia locali, utenze varie. Trattasi in gran parte di impegni assunti negli anni precedenti e che si estendono a più esercizi e che sono comunque considerati indispensabili per la continuità dei servizi.

Il Dipartimento affari interni e territoriali che gestisce l'organizzazione delle consultazioni elettorali anche attraverso il rimborso ai Comuni di quanto da questi anticipato, segnala un fabbisogno ulteriore di circa 344 milioni.

Il Dipartimento della pubblica sicurezza ha la quota maggiore sia di oneri pregressi che di oneri indifferibili: complessivamente 1,8 miliardi (di cui 219 mila euro per oneri pregressi totalmente privi di risorse a copertura, e 1,6 miliardi per oneri indifferibili, con 1,17 miliardi di risorse a disposizione), con uno scoperto di 638,8 milioni. L'Amministrazione ha sottolineato che le situazioni debitorie che prima erano riferibili esclusivamente a spese per fitti, pulizie, riscaldamento ecc., da alcuni esercizi si sono estese alle spese per il personale delle Forze di Polizia e, specificatamente, per il compenso per lavoro straordinario ed indennità di ordine pubblico e per le missioni e relative indennità di trasferta.

Considerazioni analoghe possono essere rappresentate per il Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile, anche in conseguenza delle numerose situazioni emergenziali nelle quali è richiesto un maggior impiego di personale (si pensi alla lotta agli incendi boschivi v. *infra* paragrafo *4.2*). Le posizioni debitorie raggiungono circa 70 milioni e riguardano i fitti, le utenze, la gestione dei mezzi terrestri, navali ed aerei, la gestione della rete nazionale di ricaduta radioattiva e delle attrezzature per la prevenzione ed il contrasto del rischio N.B.C., il compenso per lavoro straordinario e per missioni.

Nell'ambito del Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, attesa la natura dei compiti allo stesso assegnati, quali l'immigrazione, l'asilo, la cittadinanza ed i rapporti con le confessioni religiose, le assegnazioni di risorse finanziarie afferiscono alla categoria economica "interventi", dal ché non si sono determinate particolari situazioni debitorie da ricondurre al controllo della spese per consumi intermedi. Inoltre, a seguito del decreto legge n. 81 del 2007[13], con riferimento agli accantonamenti disposti dal comma 507, dell'art. 1 della legge finanziaria 2007[14], il Dipartimento è l'unica struttura dell'Amministrazione che ha ottenuto, a fronte di un accantonamento complessivo di circa 23 milioni, un disaccantonamento di 17 milioni per interventi nei riguardi degli immigrati, profughi e rifugiati.

Peraltro, l'Amministrazione stessa ha manifestato preoccupazione anche in questo settore per effetto degli accantonamenti disposti per l'anno 2008 per 30 milioni, che potrebbero determinare un incremento della posizione debitoria nel settore dell'assistenza economica e sanitaria a favore degli stranieri. Gli oneri latenti sono stati quantificati in circa 63 milioni.

Il Dipartimento per le politiche del personale dell'Amministrazione civile e per le risorse strumentali e finanziarie, la cui attività è finalizzata fondamentalmente a garantire il funzionamento dell'apparato centrale e periferico dell'Amministrazione civile del Ministero, alla fine dell'anno in esame presentava una situazione debitoria di poco superiore ai 122 milioni, anche in questo caso da ricondurre alle spese per fitto e manutenzione locali, spese di pulizia, canoni e per la Scuola Superiore dell'Amministrazione dell'Interno.

Alla luce di quanto esposto e tenuto conto delle criticità evidenziate, per raggiungere l'obiettivo di un reale contenimento della spesa i tagli fin qui disposti non si sono mostrati sufficienti, atteso che i "risparmi" ottenuti sono spesso solo apparenti e si riducono in uno spostamento sugli esercizi successivi del "peso " di impegni comunque assunti sulla base di precedenti obbligazioni ovvero al di fuori di formali atti di impegno. Le iniziative di contenimento della spesa che incidono direttamente sull'allocazione delle risorse devono essere accompagnate da interventi di razionalizzazione e di riordino dell'apparato amministrativo, il cui costo economico incide fortemente sul dato complessivo della spesa. Riconsiderare la dislocazione delle strutture, eliminare le duplicazioni tenendo conto delle funzioni esercitate, è un passaggio obbligato se si vogliono modificare gli attuali andamenti gestionali che inducono ogni volta, in sede di esame del rendiconto, a sottolineare criticità che non consentono di realizzare gli obiettivi posti alle Amministrazioni dalle leggi del Parlamento[15]. In tal senso, appare emblematica la difficoltà che incontra l'Amministrazione nell'attuare il riordino dei presidi delle Forze dell'ordine, il cui piano non è stato mai definito.

Non è ulteriormente rinviabile un processo di revisione delle strutture amministrative ed operative che ottimizzi l'organizzazione delle spese e dei costi di funzionamento, anche in linea con le analisi della Commissione tecnica per la finanza pubblica.

---

[13] Decreto legge 2 luglio 2007, n. 81

[14] Legge 23 dicembre 2006, n. 266.

[15] In generale, in materia di organizzazione dell'Amministrazione centrale si rinvia al capitolo "L'organizzazione", di questa relazione, Volume I.

2.4. Riassegnazioni

La gestione delle "riassegnazioni" presenta un ulteriore aspetto di criticità. Diverse disposizioni di legge stabiliscono che i proventi derivanti da specifiche attività rese dall'Amministrazione a terzi vengano riassegnati al Ministero per rifinanziare proprio i centri di spesa interessati. Altre norme prevedono la riassegnazione di determinate quote (sui diritti di imbarco su aeromobili, sui premi assicurativi per la RC auto). Le somme affluiscono al Ministero dell'economia e delle finanze e successivamente sono attribuite al Ministero.

Dal 2005 queste riassegnazioni sono oggetto di limitazioni per effetto dell'art. 1, comma 9 della legge finanziaria 2005[16], che, per il triennio 2005/2007, ha disposto che le riassegnazioni non possono superare più del 2 per cento quelle dell'esercizio precedente. Successivamente, la legge finanziaria 2005[17] ha ulteriormente limitato gli importi delle riassegnazioni nel senso che l'ammontare complessivo non può superare, per ciascuna Amministrazione, l'importo complessivo ricevuto nel 2005. Peraltro, il legislatore ha ritenuto di modificare questa ultima disposizione e, con riferimento al solo 2007, ha previsto che tale ultimo limite non trovi applicazione.

La richiamata problematica interessa tutti i dipartimenti dell'Amministrazione dell'interno. Infatti, per gli anni 2005/2006, le quote delle tasse aeroportuali spettanti ai Comuni, a titolo di addizionale sui diritti d'imbarco[18] sono state trasferite oltre la chiusura dei rispettivi esercizi finanziari, determinando un ritardo nell'assegnazione agli Enti locali interessati. Per l'anno 2007 non è stata assegnata la somma di circa 5 milioni, relativa al periodo gennaio/ottobre.

Nell'esercizio in esame le somme in entrata richieste dal Dipartimento dei Vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile sono state quasi totalmente riassegnate. Non si è così riproposta la situazione di criticità degli anni 2005/2006 quando, per la mancata riassegnazione di circa 10 milioni, di cui circa 3,2 milioni connessi alle convenzioni stipulate con gli Enti locali per la campagna di contrasto agli incendi boschivi (v. *infra* paragrafo 4) ha costretto il Dipartimento a far fronte con le risorse correnti agli oneri degli esercizi precedenti, incidendo nella programmazione e rendendo più difficile la gestione ordinaria.

Al Fondo di solidarietà per le vittime dell'usura e dell'estorsione sono mancate riassegnazioni per 6,4 milioni. Al Dipartimento della pubblica sicurezza negli anni 2005/2006 non sono stati riassegnati circa 7,6 milioni ed 8,7 per il periodo gennaio/ottobre 2007.

3. Ordine pubblico e sicurezza

3.1. I risultati di bilancio

La nuova classificazione di bilancio per il 2008 nella missione 7 - *ordine pubblico e sicurezza* considera solo alcune delle funzioni che la classificazione in sede europea (COFOG) attribuisce all'analoga voce. Ne sono esclusi i servizi antincendio (che verranno esaminati nel paragrafo relativo al soccorso civile) ed il settore della giustizia (di cui al capitolo *Giustizia* in questa relazione). Come già osservato nel capitolo *L'ordinamento contabile* (Volume I della presente relazione) i criteri e le metodologie di individuazione dei nuovi aggregati nel loro sviluppo dovrebbero tener conto dei criteri di classificazione funzionale adottata a livello

[16] Legge 30 dicembre 2004, n. 311.
[17] Legge 23 dicembre 2005, n. 266.
[18] Art. 2, comma 11 della legge 24 dicembre 2003, n. 350.

internazionale ed europeo anche per assicurare una lettura coordinata dei risultati dell'azione amministrativa nell'ambito di macroaggregati condivisi.

I programmi nei quali è articolata la missione non corrispondono sufficientemente all'esigenza di individuare ed aggregare le finalizzazione delle spese. La *sicurezza* coesiste nella missione 5 - *difesa e sicurezza del territorio* e nella missione 7 – *ordine pubblico e sicurezza.* In quest'ultima non sono rappresentate le spese dell'Arma dei carabinieri, quale componente delle Forze dell'ordine, ad eccezione di quelle sostenute direttamente dal Ministero dell'interno, con conseguente insufficiente significatività della classificazione funzionale delle spese.

La missione in esame è ripartita in sette programmi, che coinvolgono oltre al Ministero dell'interno i Ministeri dell'economia e delle finanze (concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica, programma 5), delle politiche agricole alimentari e forestali (sicurezza pubblica in ambito rurale e montano, programma 6) e dei trasporti (sicurezza e controllo dei mari, nei porti e sulle coste, programma 7). Come già detto, non è stato previsto alcun programma relativo al concorso dell'Arma dei carabinieri pur trattandosi di una componente essenziale delle Forze dell'ordine.

Complessivamente per la missione è stata autorizzata una spesa di circa 10,3 miliardi (v. tavola 1), di cui circa 8,2 nel bilancio del Ministero dell'interno (pari al 60 per cento degli stanziamenti complessivi dell'Amministrazione, detratti i trasferimenti agli enti territoriali); 1,3 del Ministero dell'economia e delle finanze (lo 0,44 per cento rispetto al totale degli stanziamenti del Ministero) per il concorso della Guardia di finanza nell'ordine pubblico; 165 milioni del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (circa l'8 per cento del totale degli stanziamenti dello stesso Ministero) per la sicurezza pubblica nell'ambito rurale e montano; circa 662 milioni del Ministero delle infrastrutture e trasporti (il 15,4 per cento degli stanziamenti del Ministero e del 6,4 per cento della missione *ordine pubblico e sicurezza*) per la sicurezza ed il controllo nei mari, nei porti e sulle coste.

Le Amministrazioni mantengono una elevata capacità di impegno ed una velocità di spesa che si attesta, in rapporto alla massa spendibile, al 78,6 per cento ed alle autorizzazioni di cassa al 92,6 per cento.

La spesa dell'Arma dei carabinieri per l'attività di ordine pubblico non è quantificabile se non per alcune voci di spesa a carico del bilancio dell'Amministrazione dell'interno. Infatti, come già osservato, nessun programma è stato evidenziato nell'ambito della missione 7, e tutti gli oneri relativi all'Arma dei carabinieri sono inseriti nella missione 5 – *difesa e sicurezza del territorio.*

Sulla spesa complessiva della missione gli oneri per il personale sono pari all'89 per cento dell'intera missione. Come è ovvio la quota principale è sostenuta dai programmi del Ministero dell'interno, complessivamente per circa 6,9 miliardi e per 1,2 miliardi dalla Guardia di finanza. Del tutto residuale la spesa a carico del Ministero delle politiche agricole e forestali, pari a 162 milioni e del Ministero delle infrastrutture e trasporti (Capitanerie di porto) pari a circa 583 milioni.

Tavola 1

ORDINE PUBBLICO E SICUREZZA (missione 07)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
contrasto al crimine	funzionamento	204.708,30	2.236.050,94	90,71	21,64	2.142.579,24	2.251.336,14	2.120.189,00	213.490,24
	interventi	-	67.014,08	2,72	0,65	60.750,33	67.014,08	60.750,33	-
	investimenti	315.109,89	161.650,11	6,56	1,56	173.164,81	186.809,58	176.151,99	224.859,96
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	142,20	454,76	0,02	0,00	356,74	454,76	360,84	4,56
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**519.960,39**	**2.465.169,89**	**100,00**	**23,86**	**2.376.851,12**	**2.505.614,56**	**2.357.452,16**	**438.354,77**
pubblica sicurezza	funzionamento	174.671,63	2.181.961,66	93,08	21,12	2.098.074,97	2.201.913,47	2.081.391,39	178.806,33
	investimenti	264.063,81	161.650,11	6,90	1,56	164.764,34	177.729,28	167.071,70	183.305,33
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	142,20	454,76	0,02	0,00	356,74	454,76	360,84	4,56
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**438.877,63**	**2.344.066,53**	**100,00**	**22,68**	**2.263.196,05**	**2.380.097,50**	**2.248.823,93**	**362.116,22**
prevenzione generale e controllo del territorio	funzionamento	219.303,50	2.809.259,78	84,95	27,19	2.696.325,37	2.833.690,75	2.672.819,36	225.425,34
	interventi	-	-	-	-	-	-	-	-
	investimenti	558.881,24	293.194,93	8,87	2,84	336.370,20	292.537,63	269.105,01	487.141,26
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	7.690,25	204.363,88	6,18	1,98	137.065,49	208.864,52	24.610,38	181.952,57
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**785.874,99**	**3.306.818,59**	**100,00**	**32,00**	**3.169.761,07**	**3.335.092,90**	**2.966.534,76**	**894.519,18**
sicurezza democratica	interventi	2.465,66	67.354,72	100,00	0,65	67.354,60	59.653,96	57.988,74	11.829,87
	totale	**2.465,66**	**67.354,72**	**100,00**	**0,65**	**67.354,60**	**59.653,96**	**57.988,74**	**11.829,87**
concorso della Guardia di finanza alla sicurezza pubblica	funzionamento	43.310,02	1.271.312,81	96,09	12,30	1.268.727,25	1.273.937,16	1.227.534,39	83.743,08
	investimenti	54.284,07	50.474,84	3,81	0,49	48.856,94	50.860,04	42.807,87	60.938,29
	oneri comuni	-	53,45	0,00	0,00	53,45	53,45	53,45	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	1.258,25	0,10	0,01	1.258,25	1.258,25	1.258,25	-
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**97.594,09**	**1.323.099,35**	**100,00**	**12,80**	**1.318.895,89**	**1.326.108,89**	**1.271.653,96**	**144.681,37**

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
sicurezza pubblica in ambito rurale e montano	funzionamento	19.185,85	162.229,10	98,23	1,57	152.469,86	170.985,49	151.436,04	12.153,43
	investimenti	4.653,07	2.149,44	1,30	0,02	1.152,55	3.871,22	2.740,29	2.997,04
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	10,13	777,94	0,47	0,01	166,31	777,94	147,43	20,83
	totale	**23.849,05**	**165.156,48**	**100,00**	**1,60**	**153.788,71**	**175.634,66**	**154.323,77**	**15.171,30**
sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste	funzionamento	31.991,80	583.458,31	88,16	5,65	570.771,36	600.556,32	558.958,18	39.303,47
	interventi	-	41,32	0,01	0,00	41,32	41,32	37,18	4,13
	investimenti	93.711,20	71.006,52	10,73	0,69	70.739,12	78.691,47	71.143,33	72.123,12
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	7.302,70	1,10	0,07	7.302,70	7.302,70	7.302,70	-
	oneri comuni	257,34	-	-	-	-	-	-	221,46
	totale	**125.960,34**	**661.808,85**	**100,00**	**6,40**	**648.854,49**	**686.591,81**	**637.441,40**	**111.652,18**
spese missione		***1.994.582,16***	***10.333.474,40***		***100,00***	***9.998.701,93***	***10.468.794,28***	***9.694.218,71***	***1.978.324,88***

* comprensivi delle variazioni

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

3.2. I patti per la sicurezza

Tra gli aspetti più significativi che hanno caratterizzato il 2007 si collocano i patti per la sicurezza, forme di cooperazione tra Stato, Regioni ed Eenti locali nel settore definito della "sicurezza integrata". Questa forma di cooperazione è stata avviata negli ultimi anni in coincidenza con una maggiore sensibilità generale verso gli aspetti della sicurezza ed è stata ulteriormente confermata dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 439) che prevede che il Ministro dell'interno e, per sua delega, i prefetti, possano stipulare convenzioni con le Regioni ed i Comuni per la realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di Polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini. Le Regioni e gli Enti locali devono contribuire ai costi dei programmi straordinari attraverso conferimenti di beni logistici o strumentali, ovvero con risorse finanziarie.

L'aspetto qualificante ed innovativo dello strumento risiede nella possibilità attribuita alle Regioni ed agli Enti locali di sostenere il finanziamento di programmi straordinari delle Forze di Polizia che devono aggiungersi agli ordinari programmi.

In data 20 marzo 2007, si è proceduto alla stipula di un "patto per la sicurezza" con l'ANCI che individua le linee di indirizzo operativo che costituiscono il quadro di riferimento per gli accordi che i singoli enti locali vogliano sottoscrivere. Accordi che devono tener conto delle specifiche problematiche territoriali.

Dare una risposta efficace alla domanda di sicurezza della collettività, operando in sinergia con gli altri livelli di governo territoriale, è tra le priorità politiche del 2007. L'adozione di misure di controllo del territorio anche in collaborazione con le istituzioni locali va inquadrata nell'ambito del programma *prevenzione generale e controllo del territorio.*

La stessa Amministrazione ha sottolineato alcuni elementi di criticità, che suggeriscono una riflessione sul modello costruito e sulla sua efficacia nel raggiungere gli obiettivi di

maggiore sicurezza che, nella *ratio* della legge, devono essere sottesi alla stipula dei patti in esame. In particolare, alcuni impegni assunti nei programmi sono caratterizzati da eccessiva genericità, così da presentarsi più come dichiarazioni di intenti che come forme di collaborazioni operative. Inoltre, non sempre sono chiaramente indicati gli impegni e le risorse finanziarie che devono sostenere i progetti proposti.

Il "patto" individua gli interventi complessivi che si intende porre in essere per incrementare i servizi di sicurezza; le modalità di erogazione del contributo finanziario dell'Ente locale per le maggiori spese connesse con il potenziamento dei servizi sono oggetto di separata convenzione attuativa. Per semplificare l'acquisizione dei finanziamenti che devono essere erogati in base ai "patti" dagli Enti locali ed assicurare una loro tempestiva disponibilità, in considerazione del ruolo attribuito ai prefetti, è stato previsto il versamento delle risorse finanziarie alle contabilità speciali appositamente aperte presso le Prefetture-Uffici Territoriali di Governo (UTG).

Sul punto, la Corte osserva che il trasferimento diretto dei finanziamenti alle contabilità speciali senza che affluiscano preventivamente al bilancio dello Stato, per essere poi riassegnate alle contabilità medesime, in assenza di una esplicita previsione normativa, potrebbe configurare un'ipotesi di gestione fuori bilancio in contrasto con la legge n. 559 del 1993 che ne ha disposto la soppressione. Si richiama pertanto l'attenzione dell'Amministrazione dell'interno e del Ministero dell'economia e delle finanze sulla opportunità di un 'approfondimento anche al fine di valutare la possibilità di richiedere un intervento legislativo di chiarimento.

I "patti", a seconda delle particolari situazioni ambientali, possono prevedere l'acquisizione di risorse strumentali, il potenziamento degli organici, l'organizzazione di seminari di formazione, interventi per contrastare il degrado ambientale ed il disagio sociale, la lotta al commercio ambulante abusivo ecc..

Nel 2007 sono stati sottoscritti diversi "patti", non tutti ancora seguiti dalle convenzioni attuative che ne regolano gli aspetti finanziari. Le convenzione perfezionate riguardano: Napoli – convenzione stipulata il 31 gennaio 2007 con la Regione e la Provincia, che hanno contribuito rispettivamente con 1 milione e 2,350 milioni; Friuli Venezia-Giulia – convenzione stipulata il 2 novembre 2007, successivamente modificata con atto aggiuntivo, con la Regione che ha contribuito con circa 250 mila euro; Milano - convenzione stipulata il 22 gennaio 2008 con il Comune e la Provincia, che hanno contribuito rispettivamente con 2 ed 1 milione; Torino - convenzione stipulata il 21 febbraio 2008 con il comune e la provincia che si sono impegnati a contribuire con 1,050 e 2,1 milioni; Venezia – convenzione sottoscritta il 25 febbraio 2008 con la Regione che ha assunto l'impegno per circa 278 mila euro.

I "patti" cui non hanno ancora fatto seguito le convenzioni hanno interessato due regioni, nove città metropolitane e sette comuni.

Altro elemento di criticità sottolineato dall'Amministrazione riguarda il profilo delle risorse umane. Difficoltà che si sono manifestate subito dopo la stipula dei primi "patti" pergarantire gli incrementi di unità delle Forze di Polizia previsti nelle convenzione, in considerazione di carenze degli organici. E' necessario che tale aspetto, prima della stipula delle convenzioni, sia attentamente valutato per evitare impegni svincolati dalla programmazione nazionale, ai quali è poi arduo tenere fede.

Considerato che i "patti della sicurezza" sono stati sottoscritti nel 2007 e nei primi mesi del 2008 e che non tutti sono operativi, non è possibile al momento riferire sui risultati raggiunti. In sede di relazione sul 2008 potranno essere fornite le prime valutazioni sulle ricadute in termini di maggior controllo del territorio di questi nuovi strumenti.

3.3. Fondo per le frontiere esterne

Con decisione n. 574/2007/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 23 maggio 2007, è stato istituito il "Fondo per le frontiere esterne" per gli anni 2007/2013, nell'ambito del programma generale "solidarietà e gestione dei flussi migratori", con l'indicazione di alcuni obiettivi di carattere generale, quali una più efficace attività di controllo delle frontiere esterne ed il miglioramento della gestione dei flussi, con l'applicazione uniforme delle disposizioni comunitarie in materia, ed altri specifici indicati dall'art. 4 della Decisione stessa.

All'Italia, nel 2007, sulla base di dati statistici forniti dalla Commissione secondo parametri fissati dall'art. 14 della Decisione, sono stati assegnati 24,9 milioni, ripartiti in: circa 17,2 milioni per le frontiere marittime; 3,3 per gli aeroporti; circa 2,7 per le frontiere terrestri e 1,7 per gli uffici consolari per l'attività di rilascio dei visti. Per l'anno 2008 sono stati assegnati circa 17,2 milioni: 12,2 per le frontiere marittime; 3,4 per gli aeroporti, 1,6 per gli uffici consolari.

Queste risorse sono assegnate a titolo di sovvenzioni; sono pertanto complementari a finanziamenti degli Stati membri, che si impegnano a perseguire gli obiettivi indicati nella Decisione e sulla base linee guida e di priorità specifiche per la programmazione 2007/2013. Le priorità riguardano la graduale organizzazione di una gestione comune ed integrata delle frontiere; lo sviluppo e la realizzazione delle "componenti" nazionali del sistema di sorveglianza europeo delle frontiere esterne e della rete di pattugliamento europeo delle frontiere marittime meridionali degli Stati membri; nel settore del rilascio dei visti e del contrasto all'immigrazione clandestina attraverso il miglioramento delle attività dei consolati; per una migliore applicazione degli strumenti giuridici comunitari nell'ambito dei controlli alle frontiere esterne e dei visti.

Per l'avvio del "Fondo" è stato necessario nominare e comunicare alla Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea l'autorità responsabile della gestione e reperire le risorse nazionali per il cofinanziamento dei progetti. Solo in data 28 febbraio 2008 il Ministero dell'economia e delle finanze ha assicurato l'assegnazione della quota nazionale per le somme complementari. E' ragionevole pensare che il finanziamento sarà perfezionato nei prossimi mesi. Si riferirà sull'utilizzo di queste somme nella relazione sul corrente anno.

3.4. La spesa per l'ordine pubblico e i modelli organizzativi

Anche con riferimento ai risultati del lavoro della Commissione tecnica per la spesa pubblica, nelle considerazioni generali si è detto della necessità di interventi per migliorare gli assetti organizzativi dell'Amministrazione, con riguardo alla distribuzione delle risorse sul territorio ed alla necessità di interventi sull'articolazione territoriale.

Come è noto, l'attività di Pubblica sicurezza è affidata al Ministero dell'interno che opera con cinque Forze di Polizia, la Polizia di Stato, l'Arma dei carabinieri, la Guardia di finanza, il Corpo della Polizia penitenziaria e il Corpo forestale dello Stato. Quattro di questi Corpi dipendono da altri Ministeri. La Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri operano in servizio permanente di pubblica sicurezza, con 230.000 unità, di cui poco più di 214.000 unità con compiti operativi. Le altre tre Forze svolgono in prevalenza attività specialistiche, pur concorrendo, in percentuale complessivamente non superiore al 2 per cento, a servizi coordinati di ordine e sicurezza pubblica.

Per effetto degli interventi legislativi che, per il contenimento della spesa, hanno ridotto la possibilità di nuove assunzioni ed il pieno ripianamento del *turn over*, alla fine del 2006 la

carenza di organico tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri era di circa 8.500 unità operative. Per la sola Polizia di Stato a partire dal 2006 la carenza di organico è pari al 4 per cento, rispetto ad una media dell'1-2 per cento a partire dal 2000[19]. A ciò deve aggiungersi l'utilizzo di personale delle Forze di Polizia anche per attività di supporto che l'Amministrazione non è in grado di coprire con personale civile, nonostante che per anni le direttive annuali indicassero tra gli obiettivi l'esonero del personale della polizia di Stato da questi compiti.

Il rapporto prosegue confrontando i dati sulle risorse umane disponibili con quelli relativi ad altre realtà in Europa. Come già osservato, nella classificazione COFOG, *ordine pubblico e sicurezza,* a differenza di quanto avviene nel nuovo schema di bilancio italiano, sono indicate tutte le spese sostenute per i servizi di polizia, dei Vigili del fuoco, delle corti di giustizia, del sistema carcerario. Le differenze sia di tipologie di Forze dell'ordine considerate sia di dotazioni di bilancio privano i risultati del confronto del necessario livello di attendibilità[20].

Sul fronte dei dati finanziari, il rapporto della Commissione Tecnica per la Spesa Pubblica (pag. 115) ha evidenziato che, sulla base dei dati disponibili e che si riferiscono al 2005, a fronte di una spesa pubblica per l'ordine pubblico e la sicurezza nell'Euro-zona pari all'1,7 per cento del Pil[21], l'Italia nel 2005 avrebbe superato la media del circa il 18 per cento, mostrando peraltro negli ultimi cinque anni una tendenza meno sostenuta all'incremento della spesa nel settore in esame[22].

Considerando la composizione della voce economica, la spesa per redditi da lavoro è determinante. Nel 2005, anno di riferimento dei dati EUROSTAT, in termini di quota rispetto al Pil, la quota della spesa per il personale è più elevata della media europea per circa due decimi di punto.

Tenuto conto di questi dati e delle informazioni fornite dall'Amministrazione nel Rapporto Funzioni-Risorse, che lamenta la forte carenza degli organici e una inferiore dotazione finanziaria rispetto alla media dei Paesi europei, la Commissione Tecnica della Spesa Pubblica sottolinea che "le differenze presenti nei dati utilizzati rendono non pienamente confrontabili le due analisi". Differenze che, come già osservato, riguardano sia le forze dell'ordine considerate sia le dotazioni di bilancio. Quanto alle prime il rapporto dell'Amministrazione considera solo la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri mentre l'*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* considera tutte le Forze comunque coinvolte nel perseguimento della funzione *ordine pubblico e sicurezza*.

Invece, con riferimento ai dati sulla spesa, EUROSTAT considera quelli desunti dal Conto economico di consuntivo mentre l'Amministrazione si riferisce ai dati ricavati dai bilanci di previsione.

---

[19] *Fonte*: *Rapporto Funzioni-Risorse,* pag. 37.

[20] L'*European Sourcebook of Crime and Criminal Justice Statistics* (edizione 2006) ha esaminato la situazione di 35 Paesi negli anni 2000/2003, evidenziando un'incidenza dei reati denunciati rispetto alla popolazione assai differenziata. L'Italia presenta un'incidenza inferiore alla media complessiva di circa il 30 per cento. Nel 2003, il numero delle unità assegnate alle Forze di polizia in Italia, rispetto alla media europea, risulta il più elevato dopo quello della Grecia, con un valore prossimo alle 470 unità per 100.000 abitanti. La media nell'Euro-zona è pari a 349 unità. Si evidenzia una rapporto inverso tra entità degli organici delle Forze di Polizia e numero di reati. I Paesi con Forze di Polizia più numerose sarebbero quelli con minori reati. Fonte: *Rapporto della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica.*

[21] La quota massima è del Regno Unito con una percentuale sul Pil del 2,6 per cento, la più bassa della Danimarca con l'1 per cento del prodotto.

[22] Il rapporto spesa pubblica in *ordine pubblico e sicurezza* rispetto al Pil è di fonte EUROSTAT ed è riportato nel rapporto della Commissione Tecnica della Spesa Pubblica.

Si ripropone, pertanto, l'esigenza "di seguire le linee ispiratrici della classificazione funzionale COFOG adottata a livello internazionale ed europeo"[23], che consentono, tra l'altro, di procedere ad analisi comparative attendibili.

3.5. I presidi delle Forze dell'ordine

La legge n. 78 del 2000[24] attribuisce al Direttore generale della Pubblica Sicurezza la competenza ad istituire gli uffici della Polizia di Stato, conformemente alla direttive del Ministro dell'interno, mentre il Comandante Generale dell'Arma dei carabinieri provvede alla istituzione o soppressione dei comandi territoriali di livello non superiore a comando provinciale, previo assenso della Ministro della difesa, che si pronuncia di concerto con il Ministro dell'interno[25]. Il Comandante Generale della Guardia di finanza determina l'assetto ordinativo dei comandi del Corpo, con l'osservanza delle direttive del Ministro dell'economia e delle finanze.

La ripartizione territoriale tra la Polizia di Stato e l'Arma dei carabinieri si uniforma ad alcuni principi: un'ampia diffusione sul territorio dei presidi dell'Arma dei carabinieri (44 tenenze e 4.616 stazioni), la cui operatività è coordinata ed integrata dai comandi provinciali, di gruppo e di compagnia; l'eccezionalità dei commissariati di pubblica sicurezza, dislocati solo in 228 comuni diversi dal capoluogo, ove insistono 136 commissariati sezionali; una presenza di reparti specializzati di entrambe le Forze di Polizia.

L'Amministrazione stessa sin dal 2001 si è posta il problema di una verifica della dislocazione e della consistenza dei presidi territoriali delle Forze di Polizia a competenza generale, per valutare una loro eventuale ricollocazione più funzionale ad un efficace controllo del territorio, con l'eliminazione di duplicazioni, sovrapposizioni o vuoti operativi.

Ancora recentemente l'art. 1, comma 435 della legge finanziaria 2007 chiede l'adozione di un programma di razionalizzazione di tutti i presidi delle Forze di Polizia, al fine di conseguire riduzioni della spesa sui capitoli relativi alle locazioni, manutenzioni e canoni, pari al 5 per cento nel 2007 e nel 2008. Entro il 30 giugno 2007 l'Amministrazione avrebbe dovuto provvedere alla predisposizione dei piani interforze di riarticolazione e ridislocazione dei presidi stessi. Il successivo comma 439, come già illustrato al punto *3.2.*, prevede la partecipazione, attraverso contributi in termini di logistica e finanziamenti, delle regioni e degli Enti locali alla realizzazione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso e per la sicurezza dei cittadini.

Nell'indagine avviata nel 2001, svolta da un gruppo di lavoro coadiuvato da commissioni interforze, è stata evidenziata la "non piena aderenza alle mutate esigenze demografiche e di sicurezza" del quadro ordinativo, caratterizzato "dalla capillarità diffusa e dalla presenza costante su tutto il territorio delle Forze di Polizia a competenza generale, fondata principalmente sul criterio dell'aderenza geografica (un presidio ogni *tot* chilometri)". Il sistema lascia di fatto "sguarniti molti agglomerati urbani, mentre mantiene presidi in territori interessati da progressivi spopolamenti, determinando per questo situazioni di eccessiva sovrabbondanza e in definitiva di sottoimpiego e di minore produttività di risorse".

---

[23] In questa Relazione, Volume I, capitolo *L'ordinamento contabile.*

[24] Legge 31 marzo 2000, n. 78.

[25] D.lgs. 5 ottobre 2000, n. 297, art. 18.

A seguito di questa indagine, nel 2002, è stato avviato un nuovo "piano di controllo coordinato del territorio" che suddivide le città capoluogo di provincia in settori in relazione all'estensione del territorio ed alle caratteristiche ambientali e della criminalità, attribuisce la responsabilità del controllo in ciascun settore ad una delle due Forze di Polizia a competenza generale, integra l'attività di controllo con il servizio del poliziotto/carabiniere di quartiere, intensifica lo scambio di informazioni su eventi ed attività svolte nelle aree di competenza, anche attraverso la progressiva interconnessione delle centrali operative, prevede il concorso dei comparti di specialità e della Guardia di finanza, nonché il coinvolgimento dei Corpi di polizia municipale.

Il servizio è stato avviato in via sperimentale nel 2002 in 28 capoluoghi di provincia e successivamente esteso in tutti i capoluoghi di provincia ed in 79 centri urbani, con l'impiego di 3.701 operatori, di cui 1.827 poliziotti e 1.874 carabinieri.

Peraltro, l'Amministrazione ha comunicato che detto piano non ha avuto ricadute sulla dislocazione dei presidi anche a causa delle "prese di posizione localistiche, anche di natura politica e sindacale, tese ad evitare la soppressione o la rimodulazione di taluni presidi, sia della consistente condizione debitoria del settore accasermamento delle Forze di Polizia e della connessa riduzione di risorse finanziarie, sia, infine, a causa delle differenti posizioni assunte da entrambe le Forze di Polizia per le problematiche sostanzialmente connesse con il mantenimento della copertura del territorio di interesse e di natura infrastrutturale".

Per dare attuazione all'art. 1, comma 435, della legge finanziaria 2007, l'Amministrazione ha optato per soluzioni di ordine contabile, "secondo il criterio di privilegiare l'ipotesi del risparmio piuttosto che incidere strutturalmente sul delicato dispositivo dei presidi territoriali", consistenti in manovre di contenimento dei costi di funzionamento, che dovrebbe comportare una riduzione della spesa di circa 30 milioni, a fronte di una soglia del 5 per cento indicata nel comma 435 pari a circa 22,8 milioni.

La Corte, pur apprezzando gli sforzi di contenimento della spesa, osserva che il disposto normativo mira ad interventi di razionalizzazione strutturale del numero e della dislocazione di presidi che, oltre a ridurre i costi, devono condurre ad una maggiore efficienza ed efficacia dei servizi, nell'interesse della collettività e della richiesta di una maggiore sicurezza. Pertanto, si sottolinea che il problema della ridefinizione sul territorio del presidi non è ulteriormente rinviabile. Sono queste scelte che appartengono alla sfera dell'autorità di Governo e di ben scarso valore appaiono le motivazioni che hanno indotto il Ministero a soprassedere dal dare l'avvio al programma elaborato nel 2002 con il riferimento a "prese di posizioni localistiche" di contrario avviso, che proprio in quanto tali non coincidono sempre con l'interesse generale.

4. Soccorso civile

4.1 Risultati di bilancio

Come già osservato al precedente paragrafo, la classificazione funzionale europea nel macroaggregato *Ordine pubblico e sicurezza* comprende come classificazione di secondo livello anche la difesa civile, che corrisponde, sostanzialmente alla missione 8 - *Soccorso civile*, ad eccezione degli interventi di contrasto agli incendi boschivi che la COFOG include nell'aggregato *Agricoltura,* tutela del patrimonio forestale.

Il *soccorso civile* si articola in cinque programmi: *interventi per soccorsi,* del Ministero per le politiche agricole, alimentari e forestali; *organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile* e *Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico* del Ministero dell'interno; *Interventi per le pubbliche calamità* e *Protezione civile* del Ministero dell'economia e delle finanze.

Questi ultimi due programmi si riferiscono ai trasferimenti al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura (interventi indennizzatori) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri (Fondo della protezione civile per i primi interventi a seguito di eventi calamitosi, Fondo grandi eventi della protezione civile, contributi ad associazioni di volontariato ecc..).

Complessivamente per la missione 8 (Tavola 2) sono stati stanziati circa 4,3 miliardi, di cui 153 milioni per gli interventi del Corpo forestale dello Stato nella lotta agli incendi boschivi, pari al 7,42 per cento del bilancio complessivo del Ministero delle politiche agricole (le risorse sono destinate anche al controllo del manto nevoso ed alla previsione del rischio valanghe, oltre ad attività consultive e statistiche connesse); circa 15 milioni per la *difesa civile*, pari allo 0,05 per cento del bilancio del Ministero dell'interno; 1,8 miliardi per l'attività di prevenzione e soccorso pubblico del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, pari al 6,92 per cento del bilancio sempre dell'Amministrazione dell'interno.

I trasferimenti dal bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura sono stati circa 202 milioni, pari allo 0,06 per cento dello stanziamento del Ministero; mentre i trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri circa 2 miliardi sono pari allo 0,69 per cento del bilancio del Ministero dell'economia e sono destinati per la Protezione civile.

Complessivamente, per il Ministero dell'interno la missione comporta oneri pari a 1,8 miliardi (per il 2008 il bilancio di previsione ha stanziato 1,7 miliardi).

Mentre è elevata la capacità di impegno, rimane piuttosto bassa la velocità di spesa rispetto alla massa spendibile (46,9 per cento), mentre è di poco più elevata la percentuale rispetto alle autorizzazioni di cassa (59,8). Il dato è fortemente condizionato dai ridotti pagamenti (418 milioni) del Ministero dell'economia e delle finanze a fronte degli impegni assunti (circa 2 miliardi) per il programma *protezione civile* finalizzato al trasferimento di risorse alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per il Fondo protezione civile, analogamente a quanto avvenuto per i trasferimenti sempre dal Ministero dell'economia al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura[26].

[26] Sul punto si veda il capitolo II in questa Relazione. Volume I.

Tavola 2

SOCCORSO CIVILE (missione 08)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
interventi per soccorsi	funzionamento	12.782,97	108.126,06	70,54	2,53	101.623,28	113.952,74	100.928,47	8.100,29
	interventi	6.351,68	15.392,20	10,04	0,36	14.575,23	16.469,44	14.806,49	5.718,93
	investimenti	106.566,74	29.246,95	19,08	0,68	23.578,45	96.353,50	74.965,96	11.472,94
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	6,76	518,63	0,34	0,01	110,87	518,63	98,29	13,89
	totale	**125.708,14**	**153.283,85**	**100,00**	**3,58**	**139.887,84**	**227.294,31**	**190.799,21**	**25.306,04**
organizzazione e gestione del sistema nazionale di difesa civile	funzionamento	769,09	8.271,29	54,00	0,19	7.653,82	8.435,93	7.384,97	984,52
	interventi	2.664,29	3.234,00	21,11	0,08	2.792,79	3.234,00	2.776,40	2.680,60
	investimenti	4.481,25	3.812,31	24,89	0,09	3.201,38	4.283,22	3.590,31	4.089,99
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**7.914,63**	**15.317,60**	**100,00**	**0,36**	**13.647,99**	**15.953,14**	**13.751,69**	**7.755,11**
prevenzione dal rischio e soccorso pubblico	funzionamento	137.975,90	1.737.859,91	94,08	40,62	1.673.512,69	1.741.541,91	1.638.387,73	162.211,17
	interventi	-	210,58	0,01	0,00	56,49	210,58	34,62	21,87
	investimenti	223.598,50	106.512,59	5,77	2,49	85.649,18	153.774,38	133.613,25	165.460,72
	oneri comuni	-	-			-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	2.439,52	2.705,04	0,15	0,06	2.148,54	5.143,58	1.722,47	2.840,59
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**364.013,92**	**1.847.288,13**	**100,00**	**43,18**	**1.761.366,89**	**1.900.670,46**	**1.773.758,08**	**330.534,35**
interventi per pubbliche calamità	interventi	8,62	156,61	0,08	0,00	-	156,61	-	-
	investimenti	368.916,36	109.419,50	54,22	2,56	108.285,23	186.952,93	172.021,83	98.313,79
	altre spese in c/capitale	99.272,00	92.212,00	45,70	2,16	92.212,00	129.820,10	127.383,40	61.881,20
	totale	**468.196,98**	**201.788,11**	**100,00**	**4,72**	**200.497,23**	**316.929,64**	**299.405,23**	**160.194,99**
protezione civile	oneri comuni	-	83.869,09	4,07	1,96	23.869,09	83.869,09	-	23.869,09
	oneri comuni	504.918,77	1.976.529,54	95,93	46,20	2.006.882,53	1.964.529,54	418.418,77	2.063.029,54
	totale	**504.918,77**	**2.060.398,63**	**100,00**	**48,16**	**2.030.751,61**	**2.048.398,63**	418.418,77	**2.086.898,63**
spese missione		**1.470.752,44**	**4.278.076,32**		**100,00**	**4.146.151,56**	**4.509.246,18**	**2.696.132,96**	**2.610.689,12**

* comprensivi delle variazioni

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

4.2. La lotta agli incendi boschivi[27]

La lotta agli incendi boschivi trova collocazione in tre programmi della missione 8, attribuiti alla competenza di tre diverse Amministrazioni. Rispettivamente, il programma 1 *interventi per soccorsi* del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali (attività di pubblico soccorso e interventi di rilievo nazionale di protezione civile su tutto il territorio nazionale con riferimento anche al concorso con le Regioni nella lotta attiva agli incendi ed allo spegnimento con mezzi aerei degli stessi); programma 3, *interventi per pubbliche calamità* del Ministero dell'interno (attività di soccorso tecnico urgente); programma 5, *protezione civile* del Ministero dell'economia e delle finanze (trasferimenti al Fondo protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri,)

Alle Regioni, a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione, è attribuita la competenza legislativa esclusiva nel settore dell'agricoltura e foreste, con i limiti della competenza concorrente in materia di protezione civile[28].

Più articolato è stato il processo di riparto delle competenze amministrative tra Stato e regioni.

La legge n. 47 del 1975[29], abrogata dalla legge quadro n. 353 del 2000[30], aveva attribuito alle Regioni il compito di elaborare piani per la difesa e la conservazione del patrimonio boschivo dagli incendi, piani che dovevano essere coordinati ed approvati dal Ministero per le politiche agricole ed alimentari, con il concerto dei Ministeri dell'interno e per i beni e le attività culturali; la legge, peraltro, non aveva definito nel dettaglio le rispettive competenze riguardo al compito di organizzare strategie e strutture per il contrasto degli incendi.

Le competenze amministrative sono state trasferite dal d.P.R. n. 616 del 1977[31] alle Regioni a statuto ordinario, imponendo loro l'obbligo di predisporre i piani antincendio boschivi e di costituire i necessari servizi, con la facoltà di avvalersi dell'opera del Corpo forestale dello Stato. In particolare, l'art. 69 ha attribuito agli organi statali la competenza in ordine alla organizzazione ed alla gestione, d'intesa con le regioni, del servizio aereo di spegnimento degli incendi, prevedendo anche la possibilità di utilizzare il Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (CNVF), attesa la sua istituzionale preposizione alla tutela della vita umana indipendentemente dalla natura dell'evento pregiudizievole e dall'ambiente in cui lo stesso si verifica.

---

[27] In materia di interventi per la previsione, prevenzione e lotta sugli incendi boschivi, la Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ha svolto un'indagine il cui esito è stato approvato con deliberazione n. 26 del 2006. Successivamente, si è anche espressa la Sezione Regionale di Controllo per la Calabria, con deliberazione n. 384 del 2007.

[28] La Costituzione del 1947, articolo 117, attribuiva alle Regioni a statuto ordinario la potestà legislativa concorrente nella materie dell'agricoltura e delle foreste, nell'ambito delle quali erano ricondotte tutte le attività attinenti. Successivamente, il nuovo art. 117 della Costituzione (modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001) ha attribuito alle Regioni a statuto ordinario la competenza legislativa esclusiva nel settore dell'agricoltura e foreste, mantenendo, peraltro, i limiti della competenza concorrente (già disposti dall'art. 107 del d.lgs. n. 112 del 1998) per quanto attiene alle funzioni di protezione civile. Come è noto, nelle materie a legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principi fondamentali riservata alla legislazione dello Stato. Nella materia che qui interessa, allo Stato sono attribuiti i compiti di determinare gli indirizzi per la predisposizione e l'attuazione dei programmi di previsione e prevenzione degli incendi boschivi.

[29] Legge 1 marzo 1975, n. 47.

[30] Legge 21 novembre 2000, n. 353.

[31] D.P.R. 24 luglio 1967, n. 616.

Peraltro, al fine di superare possibili difficoltà al ricorso al CNVF, l'art. 3 del DL n. 275 del 1995[32], ha consentito alle Regioni, previa stipula di apposite convenzioni con il Ministero dell'interno, di avvalersi del CNVF compatibilmente con la disponibilità di personale e mezzi, assumendo a proprio carico le relative spese.

In materia è intervenuta anche la Corte costituzionale (sent. n. 157 del 1995), affermando che il problema della lotta agli incendi boschivi, per la molteplicità dei riferimenti normativi, per la pluralità e la convergenza di competenze, nonché per la gravità dell'interesse sotteso, esigeva un'opera legislativa che riconducesse a sistema le attribuzioni esistenti, secondo un impianto organico e coordinato.

A tale esigenza ha corrisposto la legge quadro n. 353 del 2000, che ha definito organicamente gli ambiti delle competenze amministrative statali e regionali in materia di "incendi boschivi", riservando allo Stato sia la funzione di indirizzo, coordinamento e sostituzione sia alcuni compiti tecnico-operativi, integrativi di quelli attribuiti agli Enti regionali. Le nuove disposizioni costituiscono principi fondamentali dell'ordinamento a cui la legislazione regionale concorrente avrebbe dovuto adeguarsi nel termine di un anno dall'entrata in vigore della legge quadro.

La legge n. 353 individua nelle Regioni il soggetto centrale del sistema. In particolare, alle Regioni è affidata l'approvazione dei piani regionali per la programmazione delle attività di previsione, prevenzione e lotta attiva contro gli incendi boschivi, piani che devono tener conto delle linee guida e delle direttive deliberata dal Governo.

Le azioni di contrasto agli incendi consistono in attività di previsione, prevenzione e lotta attiva con mezzi da terra e aerei, nonché in attività di formazione, informazione ed educazione ambientale, che devono essere eseguite in conformità del piano regionale di programmazione. In particolare, gli interventi di lotta attiva comprendono le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra ed aerei.

Le operazioni a terra di spegnimento degli incendi boschivi sono invece coordinate dalle regioni stesse che, oltre alle proprie strutture ed ai mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra, possono avvalersi dei centri operativi antincendio del Corpo forestale dello Stato (COA), nonché delle risorse, i mezzi ed il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato, sulla base di accordi di programma. Possono altresì utilizzare personale appartenente ad organizzazioni di volontariato, mezzi aerei di altre regioni ed, in caso di riconosciuta ed urgente necessità, risorse, mezzi e personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia dello Stato.

Le attività aeree di spegnimento, oltre che con la flotta delle regioni, sono garantite e coordinate, ai sensi dell'art. 7 della legge n. 353[33], dal Dipartimento della protezione civile che si avvale del Centro operativo aereo unificato (COAU), che assicura l'operatività della flotta aerea statale, che consta di 13 aerei *Canadair* CL 415, 4 elicotteri S64, 6 aerei AT-802F, 6 elicotteri del CFS, 2 elicotteri dell'Esercito Italiano, 2 elicotteri della Marina Militare, 2 elicotteri del CNVF, 1 elicottero della Capitaneria di Porto.

L'impianto normativo di riferimento è integrato altresì dalla legge n. 225 del 1992 che ha istituito il Servizio nazionale di protezione civile[34]; dalla legge n. 36 del 2004, che ha previsto il nuovo ordinamento del Corpo forestale dello Stato, cui sono affidati, tra gli altri, interventi di

---

[32] DL 10 luglio 1995, n. 275.

[33] Il Dipartimento a tal fine si avvale del Centro operativo aereo unificato (COAU).

[34] Il Servizio nazionale di protezione civile è stato prima trasformato nell'Agenzia della protezione civile dal d.lgs. n. 300 del 1999, art. 79 e successivamente nel Dipartimento della protezione civile con il d.l. 7 settembre 2001, n. 343.

pubblico soccorso e di protezione civile con riferimento anche al concorso con le regioni nella lotta attiva agli incendi boschivi; da alcune specifiche disposizioni del d.lgs. n. 139 del 2006, di riordino delle funzioni e dei compiti del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (soccorso pubblico - Capo IV del decreto).

4.3. Le competenze

Gli interventi di lotta attiva agli incendi boschivi comprendono le attività di ricognizione, sorveglianza, avvistamento, allarme e spegnimento con mezzi da terra ed aerei (art. 7, della legge n. 353).

Alle Regioni compete l'avvio dell'intero sistema e la predisposizione degli interventi necessari nella lotta agli incendi boschivi, utilizzando i mezzi (terresti ed aerei) ed il personale di loro appartenenza. Mentre è confermato il ruolo di indirizzo e di impulso dello Stato nella materia in esame, la competenza primaria regionale sembrerebbe suggerire nelle attività di spegnimento degli incendi boschivi un ruolo secondario ed eventuale all'Autorità centrale, il cui intervento sarebbe richiesto solo in presenza della necessità di ricorrere alla componente aerea, ovvero qualora l'evento si qualifichi quale soccorso tecnico urgente, di competenza del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco.

Tale lettura, peraltro, non appare in linea con il dettato del complesso quadro normativo tuttora vigente. La legge n. 225 del 1992 riconosce un ruolo centrale allo Stato nel settore emergenziale, il d.lgs. n. 139 del 2006 affida al Corpo nazionale dei Vigili del fuoco gli interventi per operazioni di soccorso tecnico urgente, mentre la legge n. 36 del 2004 attribuisce al Corpo forestale dello Stato compiti di pubblico soccorso e di protezione civile. Trattasi di interventi operativi che istituzionalmente appartengono alla competenza statale ed ai quali si affiancano i compiti di coordinamento propri del Dipartimento della protezione civile su tutto il territorio nazionale delle attività aeree di spegnimento con la flotta aerea statale, al cui potenziamento ed ammodernamento provvede il Dipartimento medesimo.

Le operazioni a terra di spegnimento sono invece coordinate dalle stesse regioni che, oltre alle proprie strutture ed ai mezzi aerei di supporto all'attività delle squadre a terra, possono utilizzare le risorse, i mezzi ed il personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato in base ad accordi e programmi, nonché il personale appartenente al volontariato, le risorse, i mezzi ed il personale delle Forze armate e delle Forze di Polizia in caso di riconosciuta ed urgente necessità, i mezzi aerei di altre regioni, in base ad accordi e programmi.

Le norme che in materia si sono susseguite[35], spesso sovrapponendosi ed al di fuori di un

---

[35] La materia del contrasto agli incendi boschivi è attuale anche nell'ambito della Comunità Europea. L'attualità dell'interesse comunitario al problema si è manifestato con l'adozione del regolamento n. 2158 del 1992, successivamente parzialmente modificato dal regolamento n. 1485 del 2001, relativo alla protezione delle foreste contro gli incendi che, immediatamente efficace, è stato applicabile senza la necessità di ulteriori interventi legislativi di recepimento.

Il regolamento, avviando un'azione comune dei Paesi membri per la protezione delle foreste dagli incendi, ha individuato quali obiettivi il contenimento del numero della cause di incendio delle foreste e la riduzione delle superfici colpite. Gli Stati membri hanno dovuto procedere alla classificazione a livello provinciale del territorio secondo il grado di rischio di incendio (alto, medio e basso). Il territorio italiano è stato classificato, in tal senso si è espressa la Commissione europea il 24 giugno 1993, ad alto rischio in tutte le regioni della fascia tirrenica, del sud e delle isole nel periodo estivo e quelle dell'arco alpino nel periodo invernale-primaverile.

Scaduto il 31 dicembre 2002 il regolamento "2158", per evitare un vuoto normativo, la Commissione ha adottato il regolamento n. 2152 del 17 novembre 2003, che ha assicurato la copertura delle spese effettuate successivamente al

organico quadro di riferimento, hanno determinato una frammentazione delle competenze e delle responsabilità. Si è verificata una proliferazione di sale operative permanenti (delle regioni, delle province, del Dipartimento della protezione civile, del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato). La legge quadro (art. 7) affida alle regioni il coordinamento delle proprie strutture antincendio con quelle statali, istituendo e gestendo le sale operative unificate (SOUP), presso le Regioni stesse ed in taluni casi presso le Province. Le SOUP generalmente sono afferenti alle Centrali Operative del Corpo forestale dello Stato (COR), che ne assicurano in taluni casi l'operatività.

Se alla luce della legge quadro è chiara la responsabilità dell'indirizzo generale e di gestione della flotta aerea e del coordinamento, nelle ipotesi previste dalla legge n. 225 del 1992, del Dipartimento della protezione civile, più complessa è la definizione dei ruoli del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco e del Corpo forestale dello Stato nei confronti delle Regioni alle quali, come già osservato, è attribuito il coordinamento delle operazioni a terra, anche avvalendosi del Corpo forestale dello Stato. Il problema si pone in particolare con riferimento alla responsabilità tecnica degli interventi in considerazione delle rispettive professionalità.

Deve altresì aggiungersi che i prefetti, in relazione all'esercizio del potere sostitutivo, assicurano il coordinamento delle risorse umane e dei mezzi disponibili sul territorio, avvalendosi del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco, previa specifica pianificazione dell'emergenza[36].

Il ruolo di coordinamento dei prefetti anche nella materia in esame ha trovato un nuovo impulso nel disposto del già richiamato comma n. 439, dell'art. 1, della legge finanziaria 2007, che ha previsto la sottoscrizione di programmi straordinari di incremento dei servizi di polizia, di soccorso tecnico urgente e per la sicurezza dei cittadini, attraverso la stipula di convenzioni che prevedano anche la partecipazione degli Enti territoriali.

In previsione della campagna estiva 2008 è stata emanata il 5 giugno 2008 la direttiva sugli indirizzi operativi per ridurre il rischio e fronteggiare le situazioni di emergenza. Viene sottolineata l'attività di prevenzione, alla quale contribuisce l'istituzione del catasto delle aree incendiate, disposto dalla legge quadro n. 353 (art. 10) e confermato con le ordinanze 3603 del 2007 e 3624 del 2007 del Presidente del Consiglio dei ministri. Il catasto è finalizzato all'applicazione dei divieti e delle sanzioni previsti dalla stessa normativa, con particolare riferimento al divieto di cambio di destinazione dei suoli percorsi dal fuoco, e costituisce un importante strumento preventivo, soprattutto rispetto alle motivazioni di carattere speculativo. La realizzazione del catasto presenta stati diversi nelle varie Regioni, in ordine a difficoltà tecniche, operative e amministrative riscontrate.

La direttiva del 2008 conferma la responsabilità della gestione dei sistemi di monitoraggio e degli interventi da terra alle Regioni ed alle Province autonome, che devono predisporre adeguati piani di emergenza, e garantire un migliore coordinamento del volontariato.

1° gennaio 2003, a condizione che gli interventi da finanziarsi non fossero già ultimati al momento dell'entrata in vigore delle norme comunitarie.
La nuova normativa ha istituito un sistema armonizzato e completo di monitoraggio su tutto il territorio della Comunità, con l'obiettivo di sviluppare ulteriormente, a fini preventivi, le rilevazioni dei singoli Stati relative agli incendi boschivi, alle cause ed agli effetti provocati.

[36] In tal senso, si è espresso il d.m. del 20 dicembre 2001, emanato ai sensi dell'art. 3, della legge 353 del 2000.

4.4. Corpo forestale dello Stato

Il Corpo forestale dello Stato, forza di polizia ai sensi dell'art. 1, comma 1 della legge n. 36 del 2004[37], concorre nell'espletamento di servizi di ordine e sicurezza pubblica ai sensi della legge n. 121 del 1981[38]. Svolge funzioni di pubblico soccorso ed interventi di protezione civile ed a seguito dell'introduzione al Titolo IV del codice penale della norma di legge specifica sul reato di incendio boschivo[39], e del successivo aggiornamento delle misure sanzionatorie da parte della legge 353 del 2000, svolge funzioni di polizia giudiziaria nelle attività di indagine negli incendi di origine colposa e dolosa. A tal fine è stato istituito il Nucleo Investigativo Antincendi Boschivi (N.I.A.B.), che opera su tutto il territorio nazionale svolgendo funzioni di coordinamento ed indirizzo delle attività investigative[40].

Complessivamente nel periodo 2000/2006 è stato individuato solo il 7 per cento degli autori dei reati (pari a 3.091 persone rispetto al numero di quelle rimaste ignote valutato in 42.330), percentuale diminuita nel 2007 al 6,1 per cento.

La stessa Amministrazione sottolinea la necessità di interventi per migliorare la capacità investigativa, attraverso una migliore organizzazione del personale impegnato nelle attività investigative e di soccorso, il coordinamento ed il coinvolgimento delle altre Forze di Polizia, anche in sede di prevenzione ed una più incisiva applicazione delle sanzioni amministrative.

IL Corpo forestale ha un organico complessivo di poco superiore alle 9.000 unità, pari ad un addetto ogni 23 kmq circa, solo in parte destinati al contrasto agli incendi boschivi. Le vacanze nell'organico ammontano a 800 unità[41], che dovrebbero essere colmante nel prossimo triennio a seguito delle autorizzazioni contenute nella legge finanziaria 2008. Peraltro, è proprio il settore del contrasto agli incendi boschivi che, a parere dell'Amministrazione, richiederebbe un aumento di organico di almeno 500 unità.

Per le attività di contrasto agli incendi boschivi sono attivi 15 Centri operativi antincendi (COAB) e 14 Unità operative territoriali (UOT). L'attività a terra è coadiuvata dal concorso di mezzi aerei; il Centro operativo aeromobili (COA) del Corpo è articolato in sette basi fisse.

Opera con mezzi aerei, schierati sul territorio nell'ambito delle direttive del Dipartimento della protezione civile e con il personale a terra, che svolge funzioni di direzione delle operazioni di spegnimento in raccordo convenzionale con le Regioni. Il Centro operativo elicotteri (COA) è stato istituito nel 1979; attualmente opera con 29 elicotteri e con un organico di 237 unità. La spesa complessiva per l'attività svolta nell'anno in esame è stata di circa 7,1 milioni, di cui 1,9 per la manutenzione, 1,5 per spese di missione e 1,4 per indennità di straordinario.

Dal Fondo unico per gli investimenti in agricoltura foreste e pesca sono stati assegnati al Corpo forestale 13 milioni, destinati per 6,9 milioni alla lotta agli incendi boschivi, in particolare per garantire l'operatività della flotta elicotteristica. Peraltro, queste risorse sono state trasferite al bilancio dell'Amministrazione in prossimità della fine dell'esercizio, con la conseguente formazione di residui passivi (8 milioni dei 13 sono stati resi disponibili sui capitoli di bilancio di pertinenza oltre il 31 dicembre 2007).

---

[37] Legge 6 febbraio 2004, n. 36.

[38] Legge 1° aprile 1981, n.121.

[39] Art. 423 *bis*.

[40] Nel 2007 sono state segnalate all'autorità giudiziaria 588 persone (353 nel 2006), di cui 13 tratte in arresto per incendio doloso o in applicazione di misure di custodia cautelare.

[41] La struttura operativa del Corpo forestale dello Stato è costituita dall'ispettorato generale, da 15 comandi regionali, 75 comandi provinciali, istituiti presso le Regioni a statuto ordinario, da circa 1.100 comandi stazione e da ulteriori 100 uffici ed articolazioni territoriali.

Ulteriori 11,486 milioni sono stati assegnati dalla legge di assestamento. Inoltre, l'art. 18 *bis* della legge n. 248 del 2006[42] ha previsto l'assegnazione dal 2007 di 10 milioni per le esigenze operative del Corpo forestale connesse alle attività di contrasto agli incendi boschivi.

4.5. Corpo nazionale dei Vigili del fuoco

Come già osservato, problemi di organico sono sottolineati anche dal Corpo nazionale dei Vigili del fuoco che lamentano carenze per 1.700 unità e difficoltà ed insufficienza di risorse da destinare all'ammodernamento dei mezzi.

Dal 15 maggio al 17 settembre 2007 gli interventi per il contrasto degli incendi di bosco si sono incrementati del 117,6 per cento, passando dai 29.076 del 2006 a 63.282, con la presenza di complessive 226.094 unità operative in turno di servizio e oltre 76.364 di turno libero. Nello stesso periodo, la componente aerea del Vigili del fuoco, che è distribuita sul territorio in dodici nuclei elicotteri, è stata impegnata per gli incendi boschivi con oltre 800 ore di volo per soccorso tecnico urgente.

A seguito della emanazione dell'ordinanza di protezione civile del 28 agosto 2007, il Dipartimento dei Vigili del fuoco ha richiesto al Dipartimento della protezione civile l'assegnazione di circa 2,8 milioni, da destinare al pagamento dei compensi per lavoro straordinario prestato dal personale operativo e circa 2,1 milioni per i costi determinati dall'impiego delle risorse logistiche e strumentali.

L'ordinanza, che ha nominato il commissario delegato per il superamento dell'emergenza, ha individuato nei presidenti delle Regioni e delle Province interessate i soggetti attuatori che collaborano con il commissario all'adozione delle iniziative necessarie al superamento dell'emergenza. Il rimborso delle spese sostenute dal Dipartimento dei Vigili del fuoco dovrebbe essere sostenute dal commissario per il tramite dei richiamati soggetti attuatori. I rimborsi non sono ancora stati accreditati al CNVF.

4.6. Dipartimento della protezione civile

Ai mezzi aerei del Corpo forestale dello Stato e del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco si affianca la flotta aerea gestita dal Dipartimento della protezione civile che ha il compito di coordinare le attività di spegnimento degli incendi boschivi con la flotta antincendio dello Stato in collaborazione con le regioni.

4.7. L'emergenza del 2007

Come è noto nel 2007 il fenomeno degli incendi boschivi ha assunto una gravità eccezionale, in controtendenza rispetto agli anni precedenti che avevano registrato una costante, seppur limitata diminuzione del numero degli eventi e delle superfici percorse dal fuoco. Nell'anno in esame è aumentato il numero degli eventi, con vittime e danni molto gravi, dovuti anche alla circostanza che questi incendi si interfacciano sempre più spesso con strutture urbane o manufatti. Soprattutto dal mese di giugno, nelle regioni centro-meridionali e nelle isole, il fenomeno si è accentuato.

Si sono verificati, complessivamente, 10.614 incendi boschivi, che hanno percorso 225.563 ettari, di cui 115.242 boscati e 110.321 non boscati. Rispetto al 2006, quando gli

[42] Legge 4 agosto 2006, n. 248 di conversione del DL 4 luglio 2006, n. 223.

incendi erano stati 5.643, l'aumento è stato pari al 260 per cento e gli ettari interessati sono passati da 39.946 ettari ai 225.563[43].

Le Regioni maggiormente interessate sono state:

Regioni	N. incendi	Superficie totale percorsa dal fuoco (ha)
Calabria	1.880	43.125
Campania	1.779	26.307
Sicilia	1.254	46.450
Sardegna	1.097	28.561
Lazio	778	13.566
Toscana	580	1.329
Puglia	593	19.968
Basilicata	406	7.974
Piemonte	393	3.639

Rispetto agli anni precedenti è notevolmente aumentato anche il numero delle vittime: 21 nel 2007; 1 nel 2006; 3 nel 2005; 2 nel 2004; 7 nel 2003.

5. Immigrazione accoglienza e garanzia dei diritti

5.1. Risultati di bilancio

La missione si articola in cinque programmi che riguardano: i *flussi migratori per motivi di lavoro* del Ministero della solidarietà sociale; la *garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale e la gestione dei flussi migratori* del Ministero dell'interno; *interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati* del Ministero della solidarietà sociale; *i rapporti con le confessioni religiose* sia del Ministro dell'interno sia del Ministero dell'economia e delle finanze.

Gli stanziamenti complessivi assegnati alla missione (Tavola 3) sono stati di circa 1,5 miliardi, ripartiti in 7 milioni per la gestione dei flussi da parte del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (0,48 per cento della missione); 390,0 milioni per le attività volte alla garanzia dei diritti ed agli interventi per la coesione sociale del Ministero dell'interno per (25,42 per cento della missione); 57 milioni per la gestione dei flussi migratori del Ministero dell'interno (pari al 3,74 per cento della missione); 57 milioni per gli interventi di integrazione sociale degli immigrati regolari ed in favore dei minori stranieri non accompagnati (3,75 per cento della missione); 1 miliardo per i rapporti con le confessioni religiose del Ministero dell'economia (66,52 per cento della missione).

Con riferimento a quest'ultimo programma, che rappresenta la percentuale prevalente degli stanziamenti complessivi, si sottolinea che la quota maggiore si riferisce ai trasferimenti alle confessioni religiose per il riparto dell'8 per mille Irpef.

Sono molto alte sia la capacità sia di impegno, sia la velocità di spesa.

[43] Fonte: *Corpo forestale dello Stato.*

Tavola 3

IMMIGRAZIONE, ACCOGLIENZA E GARANZIA DEI DIRITTI (missione 27) ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Flussi migratori per motivi di lavoro	funzionamento	28,63	1.021,58	13,99	0,07	748,34	1.044,26	731,39	50,34
	interventi	1.870,60	6.280,57	85,98	0,41	6.136,98	7.451,17	1.988,40	5.842,82
	investimenti	1,57	2,20	0,03	0,00	3,44	2,20	-	1,87
	totale	**1.900,81**	**7.304,35**	**100,00**	**0,48**	**6.888,77**	**8.497,63**	**2.719,79**	**5.895,03**
Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale	funzionamento	7.492,46	26.593,75	6,81	1,74	22.552,50	28.221,27	23.613,33	6.133,17
	interventi	35.904,59	351.251,80	89,96	22,96	342.210,20	240.946,88	207.870,69	163.861,81
	investimenti	83.701,08	12.599,70	3,23	0,82	14.200,78	43.212,72	40.264,06	27.211,41
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**127.098,13**	**390.445,25**	**100,00**	**25,52**	**378.963,48**	**312.380,86**	**271.748,08**	**197.206,38**
Gestione flussi migratori	funzionamento	4.733,16	54.810,48	95,88	3,58	50.466,79	56.413,75	51.828,47	2.905,72
	interventi	2.223,52	100,00	0,17	0,01	87,20	1.300,00	885,78	1.400,18
	investimenti	5.734,69	2.252,98	3,94	0,15	1.832,80	1.476,99	1.283,92	5.827,86
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**12.691,37**	**57.163,46**	**100,00**	**3,74**	**52.386,80**	**59.190,75**	**53.998,17**	**10.133,76**
Interventi di integrazione sociale delle persone immigrate e in favore dei minori stranieri non accompagnati	funzionamento	23,43	835,84	1,46	0,05	612,28	854,39	598,41	41,19
	interventi	16.835,42	56.525,09	98,54	3,69	55.232,86	67.060,51	17.895,60	52.585,35
	investimenti	1,29	1,80	0,00	0,00	2,82	1,80	-	1,53
	totale	**16.860,13**	**57.362,73**	**100,00**	**3,75**	**55.847,96**	**67.916,71**	**18.494,01**	**52.628,07**
Rapporti con le confessioni religiose	funzionamento	1.552,12	7.382,27	0,73	0,48	6.169,62	7.890,48	6.541,39	1.127,44
	interventi	-	1.008.715,12	99,11	65,93	1.008.715,12	1.007.821,12	1.007.821,12	894,00
	investimenti	862,95	1.695,27	0,17	0,11	1.326,47	352,31	311,25	1.802,40
	totale	**2.415,07**	**1.017.792,66**	**100,00**	**66,52**	**1.016.211,20**	**1.016.063,91**	**1.014.673,76**	**3.823,84**
spese missione		**160.965,50**	**1.530.068,45**		**100,00**	**1.510.298,20**	**1.464.049,85**	**1.361.633,82**	**269.687,08**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Il nuovo schema di bilancio nella missione in parola non indica gli oneri connessi con le attività svolte dagli uffici diplomatici all'estero per il rilascio dei visti di ingresso, né le spese per la gestione negli istituti di pena dei detenuti stranieri, sempre in numero maggiore, che richiedono anche interventi di mediazione linguistico-culturale[44]. Inoltre, nel bilancio dello Stato non sono rappresentate le spese della Presidenza del Consiglio dei Ministri che, come è noto, ha un suo bilancio autonomo e che sono destinate a diverse attività di interesse della missione in esame. In particolare, non si evincono le attività connesse con l'approvazione dei c.d. decreti flussi e della predisposizione del documento di programmazione in materia di immigrazione nonché gli interventi di protezione diventati ormai una costante, come si dirà nel paragrafo che segue.

Peraltro, nella gestione del fenomeno immigrazione gli interventi di disciplina dei flussi, di contrasto all'immigrazione clandestina e di prima accoglienza, devono essere affiancati dall'azione di sostegno e di integrazione della immigrazione regolare, funzionali, tra l'altro, a garantire la coesione sociale.

Nonostante che la competenza primaria in questo campo sia degli enti locali, frequenti sono i programmi di sostegno ai quali partecipano anche le amministrazioni dello Stato. La complessità del quadro di riferimento, nel quale interagiscono anche diversi livelli di governo, non consente, allo stato, di conoscere l'ammontare complessivo delle risorse che la P.A. destina all'immigrazione.

5.2. Immigrazione

Il legislatore del 1998[45], tenuto conto della complessità della materia dell'immigrazione, nella quale sono chiamate ad operare diverse Amministrazioni pubbliche e differenti livelli di governo, ha previsto un momento unitario di programmazione[46], che con cadenza triennale deve indicare gli interventi che il Governo intende porre in essere nello specifico settore, i criteri generali da applicare per la definizione dei flussi di ingresso, le azioni per l'inserimento e l'integrazione degli stranieri. La norma è stata confermata dal d.lgs. n. 189 del 2002.

Dalla entrata in vigore del testo unico sull'immigrazione sono stati approvati i documenti programmatici del triennio 2001/2003 e del triennio 2004/2006, quest'ultimo seppur con ritardo rispetto al periodo di riferimento. Non è stato predisposto il documento relativo al triennio 2007/2009. Inoltre, la mancata presentazione da parte del Governo del documento di programmazione di settore e da parte del Ministro dell'interno della relazione annuale sui risultati raggiunti, anch'essa prevista dal d.lgs. 286, rende più ardua la ricostruzione del quadro complessivo relativo alla politica pubblica dell'immigrazione, intesta come contrasto all'immigrazione clandestina e sostegno a quella legale.

---

[44] La presenza di immigrati extracomunitari tra la popolazione detenuta è diventata sempre più numerosa; il loro trattenimento in carcere è conseguenza non solo della gravità del reato ma anche della difficoltà di accesso alle misure alternative ed ai progetti trattamentali esterni per mancanza di riferimenti familiari, lavorativi e logistici. Per il Ministero della giustizia acquista un peso sempre maggiore la gestione negli istituti di pena di questi detenuti, che richiedono anche interventi di mediazioni linguistico-culturale.
Particolare è la situazione degli stranieri detenuti minorenni, la cui gestione investe anche altre Amministrazioni nella realizzazione di interventi per contenere gli effetti immediati della loro permanenza nelle strutture del Ministero della giustizia e di programmi strutturati per iniziative a medio e lungo termine.

[45] Legge 6 marzo 1998, n. 40, d.lgs. 25 luglio 1998, n. 280 e al 31 agosto 1999, n. 39.

[6] L'art. 3 del d.lgs. n. 286 del 1998 ha introdotto il metodo della programmazione delle politiche migratorie prima limitata alla definizione dei flussi di ingresso ed ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri la responsabilità della predisposizione del documento programmatico, che deve essere approvato dal Governo e trasmesso al Parlamento. Acquisito il parere delle Commissioni parlamentari, è emanato con decreto del Presidente della Repubblica.

Si ripropone ormai dal 2002 il ricorso alla gestione straordinaria attraverso le ordinanze di protezione civile degli interventi per affrontare l'immigrazione clandestina. Con d.P.C. del 12 ottobre 2007 è stato prorogato fino al 31 dicembre 2007 lo stato di emergenza su tutto il territorio nazionale. In effetti, il ricorso alle ordinanze di protezione civile è diventato l'ordinario strumento attraverso il quale opera l'Amministrazione sia per realizzare le strutture necessarie a fronteggiare l'afflusso di clandestini sia per assumere, con contratti di lavoro a tempo determinato, unità di personale anche con riferimento all'espletamento degli adempimenti connessi al riconoscimento dello *status* di rifugiato.

Oltre all'ordinanza richiamata, nell'anno è stata emanata anche un'ordinanza (del 29 marzo) per fronteggiare le esigenze organizzative connesse con l'incremento delle istanze di asilo e consentire alla Commissione nazionale per il diritto di asilo ed alle Commissioni territoriali per il riconoscimento dello *status* di rifugiato di operare. E' significativo che anche per consentire i lavori di una commissione è stato necessario ricorrere ad un provvedimento di "emergenza", che consente l'assunzione di lavoratori a tempo determinato al di fuori delle ordinarie procedure concorsuali e che autorizza la stipula di contratti professionali con esperti estranei all'Amministrazione, per la realizzazione di progetti per l'implementazione dei servizi informatici della banca dati del Dipartimento delle libertà civili e l'immigrazione.

Il ricorso generalizzato alle ordinanze di protezione civile, anche per risolvere problematiche che dovrebbero essere affrontate con gli ordinari strumenti normativi, deve indurre ad una riflessione in merito sia alla funzionalità ed efficienza delle strutture amministrative competenti nel settore, sia all'adeguatezza dell'attuale quadro normativo rispetto alla necessità di intervenire, in via ordinaria, nella gestione di fenomeni particolarmente complessi.

Appare non conforme ai principi generali l'utilizzo delle ordinanze di emergenza, alle quali si dovrebbe fare ricorso solo per affrontare situazioni realmente imprevedibili, per governare avvenimenti che ormai hanno acquisito un carattere ripetitivo ed atteso. Appare poi ancora più sproporzionato il ricorso a questo tipo di ordinanze solo per affrontare problemi organizzativi, quali la disponibilità di personale o la possibilità di compensare ore di lavoro straordinario altrimenti non retribuibile, derogando a vincoli posti da norme di carattere generale.

Al di là delle finalità proprie delle deroghe, ciò che si intende sottolineare è la circostanza che la disciplina di settore appare inadeguata alla complessità dei compiti attribuiti all'Amministrazione e richiede interventi di semplificazione atti a consentire all'Amministrazione di corrispondere tempestivamente alle diverse maggiori esigenze ma con strumenti di carattere ordinario. A tal fine dovrebbe essere lo stesso Ministero a darsi carico di migliorare le proprie strutture organizzative per ottimizzare l'utilizzo delle risorse, umane e finanziarie, a disposizione.

5.3. I flussi di immigrazione

La legge n. 189 del 2002, nella parte che disciplina la gestione dei flussi immigratori di soggetti che non appartengono a Paesi dell'Unione Europea, è stata effettivamente applicata solo nel 2005. Sulla materia la Corte dei conti ha di recente approvato un'indagine[47] che ha approfondito l'attività di gestione dei flussi migratori nel biennio 2005/2006, alla quale si fa rinvio. Qui si richiama l'attenzione su taluni aspetti particolari che riguardano gli sportelli unici per l'immigrazione.

[47] Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 6/2008/G.

Il trasferimento dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale al Ministero dell'interno delle attività di gestione dei flussi risponde al maggiore peso che è stato dato dal legislatore agli eventuali aspetti penalmente rilevanti dei comportamenti dei futuri immigrati rispetto alla verifica della capacità del mercato del lavoro di assorbire l'offerta da selezionare annualmente. Presso le Prefetture-Uffici territoriali del Governo sono stati istituiti gli sportelli unici per l'immigrazione, responsabili dell'intero procedimento relativo all'assunzione di lavoratori stranieri, con compiti di supporto per il rilascio dei nulla osta, di assistenza per la stipula di contratti di soggiorno ecc.

L'attività svolta ha messo in evidenza le criticità del procedimento. Le attività di gestione dei "flussi 2006", svolte dagli sportelli per la parte del procedimento costituita dal rilascio del nulla osta, si sono completate a fine dicembre 2007 per poco più del 90 per cento delle domande presentate, con tempi medi, calcolati dall'Amministrazione, in circa 220 giorni solari per le prime 200.000 domande, tempi che dovrebbero essersi ridimensionati in 154 giorni per le pratiche successive.

Per quanto riguarda la concessione dei permessi di soggiorno al 30 settembre 2007, circa un quarto delle istanze totali pervenute (95.849) erano state definitivamente chiuse. Complessivamente, la procedura di avvio al lavoro dei cittadini stranieri non appartenenti all'Unione Europea ha richiesto in media oltre 400 giorni decorrenti dalla data delle domande di assunzione. Sul punto, la Corte ha sottolineato che: "Il disagio prodotto dalla durata dell'esame delle istanze concorre a non escludere che la complessità del procedimento, rivelatosi alquanto faticoso per l'utenza, possa accrescere, anziché reprimere, il fenomeno della clandestinità, e arrecare danni al sistema economico favorendo il lavoro sommerso, l'evasione contributiva e quella fiscale". I ritardi, dunque, risultano solo in parte imputabili alle Amministrazioni "che hanno dovuto gestire operazioni regolamentate con criteri non sempre adeguati ad accelerare le attività, o prive quasi del tutto di regolamentazione formale".

Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 9 gennaio 2007, come anticipazione delle quote massime di ingresso di lavoratori non comunitari per l'anno 2007, è stato previsto un massimo di 80.000 unità; successivamente, con decreto del 30 ottobre 2007 la quota massima è stata stabilita 170.000 unità, di cui 47.100 riservati a cittadini di Paesi che hanno sottoscritto accordi di cooperazione in materia migratoria.

Complessivamente, sono state presentate 740.278[48] domande, delle quali, alla data del 17 giugno, ne sono state esaminate dalle questure 155.063 con esito positivo e 6.388 con esito negativo. Delle domande che hanno avuto esito positivo, gli uffici del Ministero del lavoro ne hanno esaminate 82.287, di cui 19.311 con esito negativo. Sono stati rilasciati 39.343 nulla osta e 7.047 visti. Complessivamente sono state definite 67.627 domande (comprendendo gli esiti negativi – questure e Ministero del lavoro – nulla osta e domande chiuse)[49].

L'esame dei dati mette in evidenza le difficoltà che incontrano soprattutto il Ministero del lavoro e gli "sportelli unici" ad esaminare tempestivamente le domande. Per quanto riguarda gli "sportelli", le prefetture con una minore percentuale di smaltimento delle domande sono la prefettura di Cuneo (4,07 per cento), Gorizia (5,56), Torino (6,23), Foggia (8,86), Rimini (10,94), Roma (12,37) a fronte di una media nazionale del 32,5 per cento. Le prefetture più "virtuose": Parma (99,44 per cento), Pescara (97,39), Ragusa (93,44), Bologna (93,41), Frosinone (84,95).

Al di fuori degli ingressi previsti dai "decreto flussi", l'art. 27 del d.lgs. n. 186 del 1998 ha previsto ingressi ulteriori ingressi per casi particolari, dirigenti o personale altamente

[48] Per la prima volta la domanda doveva essere presentata via INTERNET.

[49] Fonte: Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione.

specializzato, professori universitari ecc.. A fronte di 151 domande, ne sono state definite 23 (con un esito negativo).

Risultano sottovalutati anche i problemi organizzativi legati al rilascio dei visti di ingresso; il Ministero degli affari esteri ha precisato di aver completato i collegamenti informatici, per la connessione con gli sportelli unici, Ministero del lavoro ed Amministrazione centrale degli esteri, a fine 2006.

I dati fin qui esposti sottolineano la necessità di modifiche normative per la semplificazione delle procedure di esame delle domande, modifiche che, per essere efficaci, devono essere accompagnate da incisivi interventi di riorganizzazione delle strutture delle amministrazioni che intervengono nel procedimento.

L'analisi comparativa predisposta dal Ministero dell'interno ha consentito l'individuazione, con riferimento alle prefetture, di una media nazionale di smaltimento delle domande. Il passaggio successivo deve essere nei confronti di quelle strutture che si mantengono al di sotto della media, al fine di eliminare le cause di criticità.

E' auspicabile che analogo monitoraggio venga posto in essere dal Ministero del lavoro nei confronti dei propri uffici che, come i dati del Ministero dell'interno hanno evidenziato, dimostrano una capacità di smaltimento certamente migliorabile.

5.4. Centri di soccorso e di prima assistenza. Centri di permanenza temporanea. Centri per richiedenti asilo

L'Amministrazione gestisce tre tipi di Centri, destinati alla prima assistenza dei clandestini, al trattenimento fino ad un massimo di trenta giorni degli extracomuntiari in attesa della identificazione e dell'espulsione, ai richiedenti asilo.

Nel secondo semestre 2006 è stata istituita la Commissione de Mistura, incaricata di procedere ad un'indagine conoscitiva sulle condizioni di sicurezza e vivibilità delle strutture destinate al trattenimento temporaneo degli immigrati irregolari. L'Amministrazione, alla luce delle conclusioni della Commissione anzidetta e sulla base della direttiva del Ministro dell'interno del 24 aprile 2007, ha disposto la cessazione dell'attività dei Centri di Permanenza Temporanea ed Assistenza (CPTA) di Brindisi, Crotone e Ragusa ed ha avviato un primo esame nella prospettiva di ulteriori soppressioni ed eventuali interventi di riqualificazione, anche in funzione di una diversa missione istituzionale dei centri suddetti. In tale ottica, erano state modificate le direttive in materia di accesso ai centri che restano operanti, anche al fine di favorire la collaborazione degli enti e degli organismi di tutela delle associazioni di volontariato e delle cooperative di solidarietà sociale.

La recente modifica alla denominazione dei Centri di Permanenza Temporanea in "centri di identificazione ed espulsione" disposta dal decreto legge n. 92 del 2008[50], corrisponde a rilevanti modifiche che il legislatore sta apportando alla normativa in materia di contrasto all'immigrazione clandestina. Si tratta di un processo appena iniziato ed ancora non definito. Qualsiasi osservazione in merito è pertanto rinviata alla prossima relazione. Di certo, questi cambiamenti avranno delle rilevanti ricadute anche sul piano organizzativo, in quanto modificheranno la natura e la funzione dei Centri in parola la cui gestione, è da supporre, dovrebbe formare oggetto di uno dei programmi della missione *ordine pubblico e sicurezza*.

[50] DL 23 maggio 2008, n. 92.

Allo stato attuale, invece, tutti questi centri, indipendentemente dalle ragioni per le quali i clandestini sono accolti o trattenuti, rientrano tra le attività connesse con il programma *gestione dei flussi migratori* della missione *immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti.* Anche sul punto la Corte si riserva di esprimere le proprie valutazioni.

Nel 2007 l'Amministrazione ha proceduto a lavori di riqualificazione del Centri di Milano, Bologna, Modena e Gorizia e sta procedendo ad un aumento della capienza del Centri di Trapani e Torino.

Complessivamente sono state trattenute 10.113 persone (11.428 nel 2006), di cui 4.410 (6.047 nel 2006), pari al 43 per cento, sono state rimpatriate[51]. La durata media del trattenimento è stata di 29 giorni, anche se vi sono differenza tra i diversi Centri[52].

Nei Centri di Identificazione per i richiedenti asilo (CID) di Crotone, Foggia, Caltanissetta, Trapani e Milano sono state ospitate 7.817 persone (5.919 nel 2006)[53]. All'aumento delle persone richiedenti asilo, che si sono concentrate nei mesi di luglio ed agosto, ha corrisposto un incremento del tempo di permanenza.

Per i richiedenti asilo è operativo un sistema di protezione (SPRAR), istituito dalla legge n. 189 del 2002[54], che prevede 104 progetti attivati, sulla base di una convenzione con l'ANCI, da 95 enti locali che hanno messo a disposizione 2.411 posti di accoglienza (2.428 nel 2006). Per fronteggiare la situazione di emergenza che si è determinata in conseguenza degli sbarchi avvenuti sulle coste italiane nei mesi di luglio ed agosto, con ordinanza del presidente del Consiglio dei Ministri del 12 ottobre 2007 sono stati stanziati 5 milioni per ampliare la disponibilità di posti in seconda accoglienza e rendere contemporaneamente disponibili posti nei centri di soccorso ed assistenza. Altri 57 Enti locali hanno messo a disposizione ulteriori 501 posti per otto mesi. Lo SPRAR è finanziato anche attraverso risorse comunitarie che provengono dal Fondo Europeo per i Rifugiati (FER).

Per ovviare alla mancanza di posti disponibili nell'ambito dei progetti SPRAR, con la citata ordinanza dell'ottobre 2007 è stata prevista la concessione di un contributo straordinario di 250 euro, del quale hanno beneficiato in uscita 1.300 persone.

---

[51] Fonte: Ministero dell'interno.

[52]

Centro	Capienza	Trattenuti	Rimpatriati	Permanenza media
Torino	96	1.093	649	18
Milano	112	1.175	585	27
Gorizia	136	718	319	34
Bologna	95	568	223	23
Modena	60	516	149	28
Roma	360	2.422	821	30
Bari	200	1.422	524	40
Catanzaro	75	713	353	35
Caltanisetta	96	1.223	708	Nd
Trapani	26	263	79	34
Totale	1.256	10.113	4.410	29 giorni

[53]

Centri	Capienza	Persone accolte 2007	Persone accolte 2006	Permanenza media 2007	Permanenza media 2006
Crotone	300	2.715	1.813	27	26
Foggia	398	2.348	2.828	50	31
Caltanissetta	97	1.214	Nd	20	Nd
Trapani	210	1.303	1.064	33	14
Milano	20	237	214	20	20
Totale	1.25	7.817	5.919	30	23

[54] Legge 30 luglio 2002, n. 189.

Nel Centro di soccorso e prima assistenza di Lampedusa nel 2007 sono transitate 11.461 persone (18.096 nel 2006)[55]. I dati più recenti del Ministero dell'interno (al 17 giugno) che si riferiscono ai primi sei mesi del 2008, mettono in evidenza l'incremento delle persone sbarcate sulle coste italiane rispetto all'analogo periodo del 2007, da 3.504 a 7.712. Di questi ultimi, 6.526 uomini, 699 donne e 487 minori.

Nel mese di agosto è stata aperta una nuova struttura con una capacità di 381 posti, raddoppiabili in emergenza. Ciò nonostante, nei giorni di massimo afflusso la presenza è stata anche di oltre 900 persone contemporaneamente per più di due giorni. La permanenza media è di 3 giorni (2 nel 2006).

Sbarchi si sono verificati anche sulle coste della Sicilia e della Sardegna, dove è stato necessario allestire delle strutture provvisorie avviando la loro trasformazione in centri di permanenza (complessivamente 3.909 persone, rispetto a 1.189 nel 2006).

Dal primo gennaio al 15 giugno del corrente anno sono sbarcate 7.712 persone rispetto alle 3.504 dello stesso periodo del 2006, di cui 6.526 uomini, 699 donne e 487 minori (rispettivamente nel 2006, 2.992, 113 e 399) nella maggior parte provenienti dalla Somalia, dalla Nigeria e dalla Tunisia.

Complessivamente per la gestione dei Centri, nel 2007, sono stati spesi circa 67,5 milioni e circa 37,6 per interventi strutturali sugli immobili; per altri interventi assistenziali anche al di fuori dei Centri circa 10; per l'accoglienza alle frontiere 869 milioni; per i rimpatri assistiti 287 milioni; per il sistema di protezione per i richiedenti asilo ed i rifugiati (SPRAR) 23 milioni.

Nel 2007, sono state presentate 14.053 domande di asilo, esaminate 13.509, concessi 1.408 riconoscimenti, respinte senza protezione 4.908 istanze, con protezione 6.318. Sono in attesa di esame 544 richieste e 894 di riesame. L'andamento delle domande nell'anno in esame mostra una forte crescita dal mese di luglio. Infatti, si passa dalle 2.042 e 2.286 del primi due trimestri, alle 4.788 e 4.937 del terzo e del quarto trimestre.

Nel primo trimestre del 2008 le domande presentate sono state 5.287, in ulteriore crescita rispetto all'ultimo trimestre dell'anno precedente e più del doppio rispetto all'analogo periodo del 2007. Di queste domande le Commissioni territoriali ne hanno esaminate 4.613.

Situazione commissioni territoriali dal anno 2008 (gennaio-aprile)

	Roma	Crotone	Trapani	Siracusa	Foggia	Milano	Gorizia **	Totale
Domande pervenute	*1040*	*1039*	*506*	*737*	*852*	*698*	*415*	**5.287**
Domande esaminate di cui:	*554*	*903*	*368*	*737*	*642*	*583*	*826*	**4.613**
Domande in attesa esame								**674**
Istanze di riesame	*0*	*62*	*63*	*18*	*38*	*11*	*0*	**192**

[55] Di cui, 9.501 uomini, 865 donne e 1.523 minori (nel 2006, rispettivamente 16.143, 891 e 1.378).

Tavola 4

RELAZIONI FINANZIARIE CON LE AUTONOMIE TERRITORIALI (missione 03)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia)

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitivedi cassa	Pagato totale	Residui finali
Erogazioni a enti territoriali per interventi di settore	interventi	54.110,97	70.276,50	15,00	0,07	30.091,49	79.599,89	20.330,25	36.405,90
	investimenti	207.515,05	383.168,01	81,80	0,00	333.625,47	382.001,70	332.117,53	196.675,31
	oneri comuni	-	15.000,00	3,20	0,01	15.000,00	15.000,00	15.000,00	-
	totale	**261.626,02**	**468.444,51**	**100,00**	**0,45**	**378.716,96**	**476.601,58**	**367.447,78**	**233.081,21**
interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali	funzionamento	7.972,44	30.430,78	58,19	0,03	24.159,68	31.694,08	24.877,34	5.710,83
	interventi	44,72	8.903,70	17,03	0,01	8.897,79	8.912,67	8.906,76	-
	investimenti	42.282,37	12.961,00	24,78	0,01	6.838,87	26.393,84	25.625,79	24.351,17
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi		-	-	-	-	-	-	-
	totale	**50.299,53**	**52.295,48**	**100,00**	**0,05**	**39.896,34**	**67.000,59**	**59.409,89**	**30.062,01**
trasferimenti a carattere generale ad enti locali	funzionamento	902,92	10.430,46	0,07	0,01	7.333,47	10.860,01	7.344,18	358,45
	interventi	1.879.118,91	13.074.847,31	87,07	12,68	13.040.212,77	13.333.477,75	12.688.646,61	2.124.283,74
	investimenti	3.425.281,43	1.931.217,02	12,86	1,87	1.923.152,36	2.049.585,41	1.974.262,34	690.389,67
	oneri comuni	-	-	-	-	-	-	-	-
	totale	**5.305.303,26**	**15.016.494,79**	**100,00**	**14,57**	**14.970.698,59**	**15.393.923,18**	**14.670.253,13**	**2.815.031,86**
federalismo	interventi	7.840.265,79	48.855.094,50	96,19	47,39	48.855.094,50	48.969.102,74	46.826.161,91	6.345.261,11
	investimenti	74.204,98	1.932.608,62	3,81	1,87	1.921.605,91	1.932.534,06	1.932.409,35	53.610,40
	totale	**7.914.470,76**	**50.787.703,12**	**100,00**	**49,27**	**50.776.700,41**	**50.901.636,80**	**48.758.571,26**	**6.398.871,52**
regolazioni contabili ed altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale	interventi	662.001,00	23.373.507,33	98,87	22,67	23.306.048,75	24.180.909,98	23.836.149,75	101.700,00
	investimenti	103.000,53	267.240,88	1,13	0,26	266.143,62	315.831,93	311.733,62	15.213,47
	totale	**765.001,53**	**23.640.748,21**	**100,00**	**22,93**	**23.572.192,37**	**24.496.741,90**	**24.147.883,36**	**116.913,47**
concorso dello stato al finanziamento della spesa sanitaria	interventi	4.287.298,32	10.047.411,07	76,59	9,75	8.540.418,53	9.517.310,36	8.095.640,25	4.082.135,63
	investimenti	139.814,76	3.035.105,61	23,14	2,94	3.031.207,34	3.091.510,85	778.287,66	2.392.734,44
	oneri comuni	-	36.000,00	0,27	0,03	-	36.000,00	-	-
	totale	**4.427.113,08**	**13.118.516,68**	**100,00**	**12,73**	**11.571.625,88**	**12.644.821,21**	**8.873.927,91**	**6.474.870,07**
spese missione		***18.723.814,18***	***103.084.202,78***		***100,00***	***101.309.830,54***	***103.980.725,26***	***96.877.493,34***	***16.068.830,14***

* comprensivi delle variazioni

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Fonte: elaborazione Cdc su dati R.G.S..

Le politiche pubbliche del settore dello sviluppo economico

PAGINA BIANCA

L'Agricoltura, le politiche agroalimentari e la pesca

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. Quadro di riferimento europeo.* - *2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica relativa all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e pesca a livello nazionale.* - *2.3. La direttiva del Ministro.* - *2.4. Il Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale.*
3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola. - *3.1. L'Agenzia per le erogazioni in agricoltura e gli organismi pagatori regionali.* - *3.2. L'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA).* - *3.3. L'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN).* - *3.4. L'Istituto nazionale di economia agraria (INEA).* - *3.5. L'Ente nazionale risi.* - *3.6. L'Ente nazionale delle sementi elette (ENSE).*
4. Missione e programmi. - *4.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo agroalimentare agroindustriale e mezzi tecnici di produzione* - *4.2. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.*
5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

La politica relativa all'agricoltura, politiche agroalimentari e della pesca costituisce un valore aggiunto all'interno del sistema italiano, rappresentando il secondo comparto produttivo e garantendo un'ampia occupazione, specie in alcune aree del Sud che da sempre presentano problemi di sviluppo delle altre attività economiche.

Il territorio coltivato è pari a circa 14 milioni di ettari e la presenza dell'attività agricola, oltre alle finalità economiche, costituisce presidio anche a tutela della salvaguardia del territorio in relazione agli aspetti ambientali, paesaggistici e culturali[1].

La presenza sul territorio nazionale dell'attività agricola è capillare e la produzione, assistita da garanzie sanitarie e di qualità, non è rivolta al solo mercato nazionale o comunitario ma anche a quello internazionale, ove però implicazioni dovute al ritardo competitivo del settore provocano, ogni anno, un saldo negativo fra esportazioni ed importazioni. La politica in esame riveste grande importanza anche a livello europeo, ove costituisce elemento centrale degli "obiettivi di sviluppo del millennio" da conseguire entro il 2015 ed è intesa come un settore fondamentale per la crescita economica dei vari Paesi, assorbendo un importo rilevante dal bilancio complessivo dell'Unione Europea (UE).

La principale peculiarità della politica agricola è data dall'intreccio di competenze fra livello europeo, statale e regionale.

Gli indirizzi generali vengono formulati in sede comunitaria e l'attuazione pratica di tutti gli aspetti inerenti le attività agricole spettano alle Regioni. Il ruolo dello Stato è, principalmente, quello di coordinamento nell'attuazione delle politiche comunitarie a livello regionale e di indirizzo e verifica dell'omogeneità delle soluzioni adottate, in relazione alla tutela della salute ed alla coerenza del complessivo ordinamento nazionale.

Un ruolo particolare e significativo spetta alla "Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano" che è competente ad esaminare tutti i provvedimenti di attuazione delle politiche comunitarie e di coordinamento, proprie dello Stato.

Nel prosieguo della relazione vengono illustrate le caratteristiche principali della politica, anche in relazione alle competenze dei soggetti che sono chiamati ad attuarla, e vengono approfonditi gli aspetti finanziari inerenti a due dei programmi che, in base alla nuova classificazione del bilancio, rientrano nella politica in esame: lo *Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo agroalimentare agroindustriale e mezzi tecnici di produzione* e la *Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.*

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

Il quadro di riferimento per le politiche agricole si trova, a livello europeo, nel Trattato istitutivo della Comunità Europea (CE). Infatti, al fine di promuovere, tra l'altro, *"uno sviluppo armonioso delle attività economiche nell'insieme della Comunità"*, gli Stati membri si sono impegnati ad *"instaurare una politica comune nel settore dell'agricoltura"* (art. 3 del Trattato), al quale, inoltre, è dedicato il Titolo II (dall'art. 38 all'art. 47), in cui viene regolamentato il funzionamento del mercato comune per i prodotti agricoli, illustrata la finalità della politica agricola comune, delineate le modalità per il raggiungimento degli obiettivi, tracciate le linee direttrici, fissati i criteri per garantire l'eliminazione di eventuali ostacoli e garantire l'equilibrio negli scambi e la *"lealtà"* nella concorrenza, rafforzando, altresì, l'unità delle economie dei vari Stati.

[1] I dati relativi all'attività agricola nel nostro Paese sono indicati ed analizzati nel documento illustrativo del Piano strategico nazionale per lo sviluppo rurale del 5 luglio 2007, predisposto dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestale (MIPAAF).

L'agricoltura e la pesca sono inserite tra i settori prioritari che la Commissione europea, a richiesta del Consiglio, ha individuato perché costituiscono elemento centrale degli "*obiettivi di sviluppo del millennio*" (OSM), da conseguire entro il 2015 e per i quali è necessario realizzare sinergie con gli obiettivi della politica di sviluppo (ambiente, commercio, sicurezza, trasporti, energia, ecc.).

Infatti, per l'agricoltura l'UE intende portare avanti i suoi sforzi volti a ridurre al massimo le distorsioni degli scambi, dovute alle misure di sostegno, ed a facilitare la crescita del settore nei paesi in via di sviluppo.

In relazione alla pesca, nel contesto della nuova politica comunitaria in materia di accordi di partenariato con i paesi terzi nel settore, che è stata avviata a partire dal 2004, la CE continua a facilitare la conclusione di accordi per contribuire ad uno sfruttamento razionale e sostenibile delle eccedenze delle risorse marine degli Stati costieri, nell'interesse reciproco delle parti.

In sostanza, nell'ambito dell'UE, l'agricoltura è intesa come un fattore fondamentale per la crescita economica e per la sicurezza alimentare, cosicché le politiche del settore e le norme internazionali ed europee, quali, in particolare, la Politica agricola comune (PAC) e i regimi di aiuto alimentare, le norme sanitarie e fitosanitarie, devono svolgere un ruolo positivo nella creazione di un contesto internazionale favorevole all'agricoltura e alle zone rurali.

D'altra parte, l'obiettivo di migliorare la coerenza delle politiche di sviluppo assume dimensioni ancora più ampie quando si trattano questioni quali la sicurezza alimentare, lo sviluppo rurale, la gestione del territorio, l'accesso alla terra o l'uso sostenibile delle risorse naturali.

Al riguardo, vale la pena mettere in luce che il 42,9 per cento del bilancio europeo, che è pari a 115,7 miliardi di euro nel 2007, in evoluzione rispetto al 2006 (circa l'1 per cento del PIL europeo e il 2,1 per cento della spesa pubblica europea), è assorbito dall'agricoltura, compresi gli aiuti allo sviluppo rurale. Si tratta di un importo estremamente rilevante, anche se in diminuzione da alcuni anni (nel 1985 la percentuale superava il 70 per cento) e con la prospettiva di una progressiva riduzione (nel 2013 dovrebbe essere pari al 35 per cento del totale).

Nell'ambito dei paesi appartenenti all'UE, all'Italia spetta una posizione di rilievo nel settore agricolo, tant'è che la quota nella produzione agricola comunitaria è pari al 14,2 per cento del totale (Francia 20,3 per cento, Germania 12,6 per cento, Estonia 12,7 per cento - dati del 2005 -).

Il punto nodale in questa materia è rappresentato dalla citata PAC, l'origine della quale risale agli anni cinquanta. Inizialmente aveva quale scopo quello di favorire l'incremento della produttività agricola, danneggiata sensibilmente dal secondo conflitto mondiale, in modo che i consumatori potessero fruire di un approvvigionamento costante e sicuro di prodotti agricoli. Con la PAC venivano garantiti sussidi agli agricoltori che producevano determinati beni, incentivandone così l'attività.

A partire dalla metà degli anni ottanta il quadro è andato cambiando poiché, anche a seguito dell'incentivazione insita nel meccanismo della PAC, la CE si è trovata con eccedenze sempre maggiori di prodotti agricoli, alcuni dei quali consumati all'interno della Comunità ed altri esportati all'esterno, anche con sovvenzioni comunitarie.

Nell'ambito della verifica sulla sostenibilità ambientale dell'agricoltura che ha interessato l'intera comunità mondiale, la PAC è stata modificata profondamente prevedendo diversi meccanismi, quali, a puro titolo di esempio, l'introduzione di limiti alla produzione di alcuni

precisi beni (al riguardo, vale la pena menzionare, per il rilievo che continua ad avere anche oggi, l'introduzione nel 1983 delle quote latte).

Negli anni successivi, nell'ambito di numerosi processi di riforma, nel 1999 è stata adottata "Agenda 2000" che ha confermato una nuova impostazione della PAC, diretta a contenere alcune produzioni e ad incentivare attività agricole rispettose dell'ambiente, nonché promuovere una politica di sviluppo rurale diretta ad agevolare iniziative ed incentivare la ristrutturazione delle aziende agricole, diversificando e migliorando la commercializzazione dei prodotti (Regolamento CE n. 1258/99 relativo al finanziamento della PAC).

Di particolare interesse è l'introduzione di massimali di bilancio da destinare al settore agricolo, anche al fine di garantire i contribuenti in relazione ai costi della PAC, con precisi limiti di incremento.

Il processo di riforma si è consolidato nel 2003, con un nuovo meccanismo di aiuti, denominato "*regime unico di pagamento*" che, nella determinazione delle agevolazioni da versare ai produttori, tiene conto anche della domanda di prodotti proveniente dal mercato comunitario. Le agevolazioni pertanto non dipendono più esclusivamente dalle quantità prodotte, ma dalle necessità del mercato e dalle modalità di coltivazione che devono tendere sempre più al rispetto delle norme fitosanitarie, ambientali e relative alla sicurezza alimentare.

A partire dal 2005, la specifica politica di sviluppo rurale, diretta a sostenere le zone rurali, è stata rafforzata mediante l'istituzione del "*Fondo Europeo Agricolo di Garanzia*" (FEAGA) e del "*Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale*" (FEASR), rispettivamente con regolamenti CE n. 1290/2005 e n. 1298/2005[2]. Il secondo viene a sua volta finanziato dalla riduzione dei pagamenti diretti, in precedenza effettuati a favore delle aziende agricole.

Negli ultimi anni l'insieme della politica agricola europea ha subito alcune profonde mutazioni a seguito dell'adesione alle Comunità europee di numerosi nuovi Stati che hanno provocato non solo un allargamento del mercato agricolo, ma anche l'entrata in scena di nuovi produttori, soggetti agli obblighi comunitari sulla produzione, ma anche titolari di diritti in ordine alla partecipazione alle contribuzioni previste dalla PAC.

Infine, è d'interesse la circostanza che il 20 novembre 2007 la Commissione europea ha presentato la comunicazione "*In preparazione della valutazione dello stato di salute della PAC riformata*", che contiene le indicazioni ed il programma dell'UE, diretto a rendere più efficiente e moderna la PAC (COM n. 722/2007).

Dopo l'attività preparatoria della Commissione, è iniziato l'esame ed approfondimento delle tematiche relative alla riforma della PAC da parte del Parlamento europeo.

Si tratta di azioni propedeutiche in vista della revisione della struttura del bilancio comunitario, per il biennio 2008 - 2009.

Sul processo di riforma della PAC e sulla sua attuazione in Italia, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti redige annualmente una dettagliata Relazione con oggetto "Rapporti finanziari con l'UE l'utilizzazione dei Fondi comunitari", ove vengono analizzate, oltre alle scelte fatte in sede nazionale relative all'applicazione della riforma, gli stanziamenti nel bilancio generale della UE, i pagamenti a favore degli operatori agricoli italiani, le compensazioni effettuate dall'autorità di collegamento nazionale Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) e le relazioni finanziarie con l'Unione, comprese le richieste di rimborso e le decisioni di liquidazione e conformità della

[2] Nell'Ambito della politica agricola comune, il FEAGA e il FEASR sono destinati a sostituire il precedente fondo globale FEOGA – "*Fondo europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia*".

Commissione Europea[3]. Un capitolo apposito inoltre viene dedicato al prelievo supplementare nel settore latte, di cui si tratterà in modo più approfondito nel prosieguo della Relazione.

2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica relativa all'agricoltura, alle politiche agroalimentari e pesca

L'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee ha inciso profondamente sulla politica agricola nazionale che è sempre stata diretta ad attuare a livello interno le decisioni comunitarie, anche in ragione delle specificità territoriali.

A questo proposito vale la pena mettere in luce che la materia dell'agricoltura, anche prima della riforma costituzionale del 2001, rientrava tra le materie nelle quali le Regioni a Statuto ordinario avevano competenza legislativa concorrente, nell'ambito dei principi fissati dalle leggi nazionali.

Ciò, con specifico riferimento all'esteso ambito di intervento comunitario, ha significato che la competenza nazionale è sempre stata oggetto di una lettura "*riduttiva*" che è culminata nel referendum popolare che ha abrogato la legge istitutiva dell'originario Ministero dell'agricoltura e che ha condotto alla istituzione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF), al quale sono affidati, principalmente, compiti di coordinamento e di attuazione delle politiche comunitarie, sempre in accordo con le Regioni.

Inoltre, dall'esame degli statuti delle Regioni a statuto speciale si ricava che, da sempre, la materia dell'agricoltura rientra fra quelle a prevalente competenza regionale.

Dal processo di riforma della Costituzione attuato nel 2001 con la modifica del Titolo V, parte seconda del testo fondamentale, emerge un ruolo particolare delle politiche agricole che vanno assumendo una connessione speciale con le politiche regionali, poiché nelle elencazioni delle materie contenute nell'art. 117 commi 2 e 3 non è prevista alcuna competenza specifica dello Stato, cosicché deve ritenersi che, in linea di principio, la possibilità di legiferare in materia rientri tra i compiti residuali delle Regioni (art. 117, comma 4)[4].

Tuttavia, poiché nell'art. 117, comma 3 fra le materie di competenza concorrente sono ricompresse, sia quella relativa all' "*alimentazione*", sia quella relativa ai rapporti con l'UE da parte delle Regioni, si configura un concorso fra lo Stato e le Regioni nell'ambito dell'attuazione nazionale delle politiche comunitarie e della fissazione dei principi fondamentali di coordinamento degli interventi da attuare a livello regionale.

Inoltre, anche in relazione alla politica in esame opera il generale principio che si ricava dalla giurisprudenza costituzionale secondo la quale "in presenza di un'esigenza di un esercizio unitario a livello statale di determinate funzioni amministrative lo Stato è abilitato a disciplinare siffatto esercizio per legge e ciò anche se quelle stesse funzioni siano riconducibili a materie di legislazione concorrente o residuale"[5]. La deroga agli ordinari criteri di riparto delle competenze è giustificata dai principi di sussidiarietà e di adeguatezza in ragione della valutazione

---

[3] La relazione per l'anno 2006 è stata approvata con la deliberazione 22 gennaio 2008, n. 4/2007.

[4] Al riguardo, si è pronunciata recentemente la Corte costituzionale con la sentenza 12 ottobre 2007, n. 339 che, dichiarando la parziale illegittimità costituzionale della disciplina relativa all'agriturismo, introdotta dalla l. n. 96/2006, ha ribadito che le materie dell'agricoltura e del turismo rientrano all'interno della competenza residuale regionale prevista dal citato art. 117, comma 4 della Costituzione.

[5] Corte costituzionale sentenza n. 399/2007, che, con questa motivazione, ha ritenuto conformi alla Costituzione alcune disposizioni inerenti la l. n. 96/2006, relativa alla disciplina dell'agriturismo ed in particolare quella relativa alle caratteristiche igieniche che devono presentare i locali da dedicare a quest'attività.

dell'interesse pubblico che sta alla base dell'intervento, fermo restando il coinvolgimento delle Regioni interessate.[6]

In conclusione, in questo ambito la competenza regionale è prioritaria, tant'è che ogni provvedimento governativo che intervenga in relazione alla fissazione di principi o alle modalità di attuazione di decisioni comunitarie, viene preceduto da specifiche intese nell'ambito della Conferenza Stato-Regioni che praticamente in ogni seduta si occupa di questioni inerenti le politiche agricole[7].

2.2.1. Il livello statale

L'attuazione della politica a livello statale è affidata al Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali (MIPAAF) al quale, come si è accennato, sono affidati principalmente compiti di coordinamento unitario delle attività di competenza delle Regioni, anche in relazione all'attuazione della normativa di origine comunitaria.

In base alla struttura organizzativa operante nell'anno 2007, il MIPAAF si articola in: a) Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari; b) Dipartimento delle politiche di sviluppo; c) Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, d) Corpo forestale dello Stato, che fungono da Centri di Responsabilità. Le prime tre strutture sono suddivise in Direzioni generali, rispettivamente, tre, due e quattro, a loro volta composte da trentadue unità dirigenziali, non generali, alle quali vanno aggiunti gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, oggetto di riorganizzazione con un diverso provvedimento. Inoltre, all'interno del Ministero operano il Consiglio nazionale dell'agricoltura, dell'alimentazione e della pesca, organo tecnico consultivo in materia, e il Comitato nazionale italiano per il collegamento tra il Governo italiano e l'Organizzazione delle Nazioni Unite per l'alimentazione e l'agricoltura

Per l'organizzazione del Ministero e la ripartizione delle competenze al suo interno, occorre segnalare che, a seguito del processo di riorganizzazione avviato dall'art. 1, commi 404 – 416 e 1017 della legge n. 296/2006, è stata effettuata l'attività di verifica del funzionamento della struttura ministeriale che ha condotto all'emanazione del d.P.R. n. 18/2008, "Regolamento recante riorganizzazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, a norma dell'art. 1, comma 404, della legge n. 296/2006". In attuazione della specifica previsione contenuta nell'art. 9 del citato d.P.R. n. 18/2008, il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali ha emanato il decreto di natura non regolamentare con il quale ha individuato gli uffici dirigenziali non generali e definito le attribuzioni e i compiti di ciascun ufficio. In sintesi, in atto il Ministero è organizzato su tre Dipartimenti (Politiche europee ed internazionali, Politiche di sviluppo economico e rurale, Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agro-alimentari). A loro volta, i Dipartimenti sono articolati in uffici di livello dirigenziale non generale, rispettivamente tre, tre e due.

Da ultimo, si precisa che il recente intervento normativo diretto a disciplinare il numero e la configurazione dei Ministeri non ha interessato il MIPAAF (DL n. 852008,). Passando all'esame delle attribuzioni del MIPAAF, occorre mettere in luce che, in linea generale, richiamando anche le competenze dello Stato nella materia delle politiche agricole, come

---

[6] Sul punto la giurisprudenza costituzionale è costante. A puro titolo di esempio si vedano le sentenze n. 303/2003 e n. 383/2005.

[7] In relazione all'ampiezza dell'attività della Conferenza nel settore delle politiche agricole si rinvia al successivo paragrafo 2.2.3.

risultante dalla Costituzione vigente, al Ministero in questione spettano principalmente poteri di vigilanza e raccordo con il livello europeo.

I compiti e le funzioni di amministrazione attiva sono estremamente limitati e si riferiscono ad ambiti ristretti di intervento.

Infatti, in linea generale, in relazione alle politiche agricole ed al raccordo con il livello europeo, al Ministero è attribuita la competenza in ordine ai rapporti con la Commissione europea in relazione a tutte le attività inerenti la politica agricola comunitaria e, in particolare, alle attività di monitoraggio dell'evoluzione della spesa in seno al FEOGA – Garanzia (legge n. 441/2001), alla questione relativa alle quote latte (legge n. 119/2003) ed al coordinamento nazionale della (PAC).

Per quanto, in particolare, riguarda l'attuazione in sede nazionale di tale Politica, la citata Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali, nella Relazione annuale per il 2007, ha evidenziato che l'Italia, dopo aver individuato e segnalato alla Commissione Europea le proprie scelte e motivazioni a sostegno, ha prodotto un "coordinato insieme di atti normativi che – in relazione alle peculiari situazioni del comparto agricolo nazionale e del suo sistema di gestione e di controllo – hanno disciplinato procedimenti e responsabilità per la concreta ed effettiva attuazione del regime del premio unico e degli altri istituti innovativi introdotti dalla regolamentazione comunitaria". Il complesso degli atti normativi risulta articolato su decreti quadro di indirizzo del Ministro delle Politiche agricole, alimentari e forestali, assunti a seguito di accordi, come si vedrà in seguito, con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano ed attuati con circolari degli organismi di pagamento operanti in Italia.

La concreta attuazione della riforma in sintesi, passando attraverso una serie di fasi procedimentali, ha consentito di definire i titoli di pagamento, individuare i beneficiari, determinare il valore dei citati titoli, acquisire le domande uniche di pagamento. Nel biennio 2005-2006, a titolo di domanda unica, sono stati effettuati pagamenti per complessivi 2.731 milioni di euro, di cui 2.099 per aiuti diretti disaccoppiati (648.009 aziende interessate) e 632 per altri aiuti (esempio: premi per prodotti lattiero-caseari, aiuti per superfici a riso, pagamenti per produzioni qualità).

2.2.2. Il livello regionale

Anche prima della riforma del 2001, la Costituzione riconosceva il ruolo centrale delle Regioni nell'ambito della politica agricola. Tuttavia, a seguito del nuovo sistema di competenze delineato dal novellato art. 117 può ritenersi che la materia dell'agricoltura e della pesca rientrino all'interno della competenza residuale regionale prevista dal comma quarto.

Conseguentemente, tutte le attività inerenti le politiche agricole forestali e della pesca devono essere svolte dalle Regioni che, quindi, sono enti a competenza generale a fronte della competenza speciale e limitata dello Stato.

Spettano alle Regioni i compiti di programmazione dell'attività agricola sul territorio di loro competenza, in attuazione delle previsioni comunitarie, e tutte le attività di assistenza e vigilanza in ordine allo svolgimento di detta attività.

In particolare, le Regioni predispongono i piani di utilizzo dei fondi comunitari e delle quote di cofinanziamento regionale. Ciascuna Regione, inoltre, a seconda delle caratteristiche territoriali e delle decisioni politiche locali destina quote di risorse proprie al sostegno dell'attività agricola.

A puro titolo di esempio, si indica nella tabella che segue l'andamento dei dati finanziari del settore che nel 2007 hanno interessato la Regione Lombardia, evidenziando le fonti di finanziamento e l'ammontare complessivo.

Regione Lombardia: Agricoltura

Fonti di finanziamento	Assestato	Impegnato	Pagato c/competenza
Regione	77.423.412,03	77.309.005,40	62.172.210,24
Stato	108.066.681,96	42.272.454,00	41.596.424,64
UE	7.148.026,05	3.234.088,15	3.234.088,15
Totale Regionale	**192.638.120,04**	**122.815.547,55**	**107.002.723,03**

Fonte dati: Regione Lombardia – Direzione centrale programmazione integrata.

Per l'anno 2007, sono inoltre transitate nel bilancio dell'Organismo pagatore regionale della Lombardia le spese a favore della PAC, riportate nella tabella seguente, coperte dai fondi FEAGA e FEASR[8].

Organismo pagatore regionale per la Lombardia

Contributi	Comunitari	Nazionali	Regionali	Totali
Contributi correnti	608.207.758,52	2.476.011,07		610.683.769,59
Totale FEAGA	**608.207.758,52**	**2.476.011,07**	**-**	**610.683.769,59**
Contributi correnti	30.193.708,91	38.227.197,22	200.653,22	68.621.559,35
Contributi per investimenti	5.877.770,44	6.004.206,21	3.178.091,37	15.060.068,02
Totale FEASR	**36.071.479,35**	**44.231.403,43**	**3.378.744,59**	**83.681.627,37**
Totale contributi	**644.279.237,87**	**46.707.414,50**	**3.378.744,59**	**694.365.396,96**

Fonte dati: Regione Lombardia – Direzione centrale programmazione integrata.

2.2.3. Il raccordo tra livello statale e regionale: il ruolo della Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano

Nell'ambito dell'attuazione nell'ordinamento nazionale delle politiche agricole ha assunto un ruolo centrale la Conferenza Permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (in seguito "Conferenza Permanente Stato–Regioni") all'interno della quale vengono definiti i contenuti e le modalità di svolgimento dell'attività di competenza dello Stato, le modalità di attuazione nell'ordinamento nazionale della disciplina di derivazione comunitaria e le modalità di ripartizione dei fondi comunitari e nazionali destinati al settore.

Il maggior numero di provvedimenti adottati dalla "Conferenza Permanente Stato-Regioni" riguarda proprio le politiche agricole che formano oggetto di trattazione ad ogni seduta della Conferenza, poiché, di fatto, la quasi totalità dell'attività del MIPAAF presenta ricadute sull'attività regionale, cosicché i provvedimenti ministeriali vengono adottati a seguito di specifica intesa o accordo raggiunto in quella sede.

Nel 2007, in particolare, in sede di "Conferenza Permanente Stato-Regioni" sono stati raggiunti accordi o intese in relazione a circa 115 questioni, sottoposte dal Ministero all'esame della struttura.

[8] Per un consolidato corretto, le spese coperte da fondi di finanziamento regionale sono già incluse nel bilancio della Regione Lombardia.

Le intese ed i pareri vincolanti hanno toccato tutti i principali aspetti della politica agricola, cosicché l'indicazione degli argomenti affrontati e decisi in sede di Conferenza illustra le principali attività che nel corso del 2007 hanno connotato la politica in esame.

Innanzitutto, la "Conferenza Permanente Stato–Regioni" si è occupata delle questioni inerenti il riparto di una parte delle risorse finanziarie relative all'attuazione delle politica agricola, rendendo uno specifico parere in ordine:

- alla proposta di riparto per l'anno 2007 delle risorse finanziarie, recate dall'art. 2 del dPCM dell'11 maggio 2001, per l'esercizio delle funzioni conferite alle Regioni e Province autonome in materia di agricoltura e pesca, ai sensi dell'art. 4, comma 1 del d.lgs. n. 143/1997, (Conferenza del 31 maggio 2007);

- alla proposta del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali sul prelevamento e riparto per l'anno 2007, tra le Regioni e le Province autonome, di 49,104 milioni di euro per interventi compensativi di cui al Fondo di solidarietà nazionale in agricoltura (Conferenza del 18 aprile 2007).

Inoltre, la Conferenza ha reso il parere in ordine all'attuazione, sia di alcune norme contenute nella Finanziaria per il 2007 che riguardano il settore, sia di altre attività di regolamentazione e sostegno delle politiche agricole[9].

---

[9] L'ambito di intervento della Conferenza è vasto e, in via esemplificativa, ha riguardato lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali di attuazione sia dell'art. 1, comma 1065, della l. n. 296/2006, riguardante i mercati riservati all'esercizio della vendita diretta da parte degli imprenditori agricoli (Conferenza del 1 agosto 2007) sia del successivo comma 1074 - Fondo per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura - (Conferenza del 27 giugno 2007).
Sulla questione delle "quote latte" e sulla attività di recupero che è in corso nel nostro paese da alcuni anni, la Conferenza Permanente Stato – Regioni" è intervenuta esprimendo il parere in ordine:

- allo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante modifiche al decreto ministeriale del 31 luglio 2003 sulle modalità di attuazione della l. n. 119/2003, concernente il prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (Conferenza del 14 giugno 2007);
- allo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante ulteriori disposizioni per le procedure di rateizzazione del prelievo supplementare sul latte bovino, ai sensi dell'art. 10, comma 34, della l. n. 119/2003 (Conferenza del 14 giugno 2007).

In relazione agli altri settori della politica agricola, le principali intese hanno riguardato:

- il piano di riparto fra le varie Regioni delle assegnazioni dei fondi di cui agli articoli 6 e 7 del Regolamento CE n. 320/2006 (riforma Organizzazione Comune di Mercato dello zucchero), relativo al regime temporaneo per la ristrutturazione dell'industria dello zucchero (Conferenza del 15 novembre 2007);
- lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante "Disposizioni per l'attuazione della riforma della politica agricola comune (PAC) nel settore del pomodoro destinato alla trasformazione" (Conferenza del 18 ottobre 2007);
- lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante "Disposizioni per l'attuazione della riforma della politica agricola comune (PAC) nel settore degli agrumi" ai sensi dell'allegato VII, lettera M, del Regolamento CE n. 1782/2003 (Conferenza del 18 ottobre 2007);
- lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali relativo al settore biologico che fissa, a decorrere dal 1 gennaio 2009, la soglia dello 0,1 per cento di Organismo Geneticamente Modificato (OGM) come quantità massima consentita, per presenze esclusivamente accidentali e tecnicamente inevitabili, nei prodotti biologici destinati all'alimentazione umana ed animale (Conferenza del 27 giugno 2007);
- l'intesa sullo schema di decreto recante "Modificazioni al decreto 24 marzo 2005, concernente la gestione della riserva nazionale del regime di pagamento unico della PAC" (Conferenza del 14 giugno 2007);
- lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante "Modifica al decreto 1 agosto 2003 relativo a criteri, modalità e procedure per l'attuazione dei contratti di filiera" (Conferenza del 14 giugno 2007);
- lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali recante la procedura a livello nazionale per la registrazione delle DOP (Denominazione di Origine Protetta) e IGP (Indicazione Geografica Protetta) ai sensi del Regolamento CE n. 510/2006 (Conferenza del 10 maggio 2007);

Inoltre, la Conferenza permanente Stato-Regioni ha approvato la modifica dell'intesa del 14 dicembre 2006 tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali e le Regioni e Province autonome sulle procedure di recupero del prelievo supplementare, mediante compensazione, con previsione di affidamento all'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (AGEA) la riscossione coattiva dell'importo ancora dovuto dal produttore, mediante l'iscrizione a ruolo delle somme indebitamente percepite, allo scopo di garantire un più efficace monitoraggio delle operazioni di recupero stesso (Conferenza del 14 giugno 2007).

In relazione al regime del pagamento unico ha varato lo schema di due decreti del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali:

- "Disposizioni riguardanti il regime di pagamento unico", in relazione a quanto previsto dal Regolamento CE n. 1182/2007 del Consiglio del 26 settembre 2007, recante norme specifiche per il settore ortofrutticolo; esso, in particolare rimuove il divieto contenuto nell'art. 51 del Regolamento CE n. 1782/2003, liberalizzando la coltivazione degli ortofrutticoli sulle parcelle utilizzate con regime di pagamento unico e concedendo agli Stati membri la facoltà, entro il 1 novembre 2007, di rinviare la rimozione del divieto per un massimo di tre anni, con decadenza automatica alla data del 31 dicembre 2010;

- "Disciplina del regime di condizionalità dei pagamenti diretti PAC e abrogazione del decreto ministeriale 15 dicembre 2005" (Conferenza del 18 ottobre 2007).

Particolarmente significativa è stata l'attività programmatoria nell'ambito della quale la Conferenza permanente Stato–Regioni ha approvato:

- il Programma nazionale triennale 2007 – 2009 della pesca e dell'acquacoltura, previsto dal decreto legislativo 26 maggio 2004, n. 154 (Conferenza del 12 luglio 2007);

- il Piano Strategico Nazionale (PSN) previsto dall'art. 15 del Regolamento CE n. 1198/06 del Consiglio del 27 luglio 2006, in base al quale ogni Stato membro deve adottare, previa consultazione con i soggetti coinvolti interessati, un proprio Piano per il settore della pesca, da sottoporre alla Commissione europea per l'avvio di un dialogo di negoziazione, contenente le linee strategiche della politica sulla pesca e sull'acquacoltura, in coerenza con le relative disposizioni comunitarie ed in sintonia con la normativa di sviluppo sostenibile (Conferenza del 20 settembre 2007);

- il parere, ai sensi dell'art. 2, comma 4 del d.lgs. n. 281/1997, sul Piano d'azione per lo sviluppo dell'imprenditoria giovanile in agricoltura (Conferenza del 15 marzo 2007);
- lo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali concernente "Proposta di ripartizione tra le Regioni e le Province autonome delle risorse finanziarie e degli ettari oggetto del regime di ristrutturazione e riconversione dei vigneti per la campagna 2006/2007 di cui al Regolamento CE n. 1493/99" (Conferenza del 15 marzo 2007);
- l'intesa, ai sensi dell'art. 13 del d.lgs. n.169/2004, sul Piano di vigilanza per l'anno 2007 sugli integratori alimentari commercializzati come prodotti alimentari e presentati come tali (Conferenza del 15 febbraio 2007);
- l'intesa ai sensi degli artt. 3 e 4 del d.lgs. n. 102/2005 sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali per l'attuazione del d.lgs. n. 102/2005, sulla regolazione dei mercati a norma dell'art. 1, comma 2, lettera c), della l. n. 38/2003, recante i requisiti minimi per il riconoscimento delle Organizzazioni dei Produttori e le modalità per il controllo e per la vigilanza di dette Organizzazioni, al fine di accertare il rispetto dei requisiti per il riconoscimento nonché le modalità per la revoca (Conferenza del 25 gennaio 2007).

La Conferenza è intervenuta anche in relazione al settore della pesca, con una serie di decisioni che hanno riguardato lo schema di decreto attuativo del Fondo di solidarietà nazionale della pesca e dell'acquacoltura, previsto dall'art. 14, comma 6 del d.lgs n. 154/2004, che ha quale principale obiettivo la promozione di interventi di prevenzione per far fronte ai danni alla produzione ed alle strutture produttive causati da calamità naturali, avversità meteorologiche e meteomarine, di carattere eccezionale, nel settore della pesca e dell'acquacoltura (Conferenza del 15 novembre 2007).

- la proposta di Delibera CIPE concernente la definizione dei criteri di cofinanziamento nazionale per gli interventi del Fondo europeo per la pesca (FEP), di cui al citato Regolamento CE n. 1198 che istituisce il FEP, sostitutivo del precedente strumento finanziario d'orientamento della pesca (SFOP), con l'obiettivo di favorire l'applicazione delle misure tese a garantire una pesca sostenibile, con diversificazione delle attività economiche nelle zone di pesca, anche allo scopo di supportare le Regioni maggiormente colpite dalla perdita di posti di lavoro nel settore, e con la previsione di un cofinanziamento nazionale, per il periodo di programmazione 2007-2013. In particolare, si è previsto di utilizzare, per le misure gestite dalle Amministrazioni dello Stato, risorse da attingere integralmente dalle disponibilità del Fondo di rotazione di cui alla legge n. 183/1987, mentre, per le misure gestite dalle Amministrazioni regionali, si utilizzano risorse derivanti per l'80 per cento dal citato Fondo e per il restante 20 per cento dai bilanci regionali (Conferenza del 18 ottobre 2007).

2.3. La Direttiva del Ministro

La Direttiva con la quale il Ministro ha definito gli obiettivi strategici e operativi, nonché i singoli programmi relativi all'azione amministrativa e alla gestione è stata emanata il 10 gennaio 2007 ed è il frutto di un procedimento circolare di concertazione tra organi di indirizzo politico e dirigenza. Infatti il documento è stato redatto tenuto conto sia delle indicazioni contenute nella legge finanziaria per il 2007 e nel successivo d.m. del 29 dicembre 2006, con il quale il Ministro dell'economia e delle finanze ha ripartito in capitoli le UPB, sia di quelle fornite dal Servizio di controllo interno.

Peraltro, anche al fine di programmare con tempestività l'attività dell'Amministrazione, il documento è stato definito prima ancora che il Presidente del Consiglio dei Ministri emanasse la propria direttiva del 12 marzo 2007 sugli indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del Programma di governo.

Le linee programmatiche fissate dal Ministro, riconducibili a specifici obiettivi strategici, sono dettate dall'individuazione di alcune priorità politiche, che devono essere perseguite nell'ordinaria azione amministrativa, individuabili nella riduzione della spesa complessiva, nella visibilità dei risultati dell'azione amministrativa, nella individuazione di particolari politiche di sostegno alle imprese, nella difesa delle produzioni e valorizzazione dei marchi di qualità, nella tracciabilità della produzione e nella determinazione di una appropriata *governance* del territorio.

Al fine di realizzare le priorità politiche sopra citate, nelle schede tecniche allegate alla direttiva sono indicati gli obiettivi strategici assegnati a ciascun Centro di responsabilità amministrativa mediante l'individuazione di specifici indicatori di carattere finanziario previsti in linea generale con riferimento ad ogni priorità. In tale contesto, risultano anche individuate le somme assegnate a ciascun Centro, in modo che vengono fornite indicazioni omogenee di valutazione dell'attività gestionale ed amministrativa affidata ai singoli responsabili.

Da ultimo, viene ribadito che, anche in relazione alla disciplina introdotta dagli artt. 6 e 8 del d.lgs. n. 286/1999, gli obiettivi indicati nella direttiva formano oggetto del monitoraggio, previsto ai fini della valutazione dei dirigenti preposti a ciascun settore, ad opera del Servizio di controllo interno che, con relazioni quadrimestrali, è tenuto a riferire al Ministro sul grado di raggiungimento degli obiettivi e sull'individuazione di possibili rimedi, in presenza di scostamenti tra quanto previsto nella direttiva ed i piani e programmi effettivamente posti in essere.

2.4. Il Piano Strategico Nazionale (PSN) per lo sviluppo rurale

Il Regolamento CE n. 1698/2005 del Consiglio, del 20 settembre 2005, sul sostegno allo Sviluppo rurale da parte del FEASR, ha stabilito gli obiettivi che gli Stati devono perseguire al fine di attuare uno sviluppo degli insediamenti rurali compatibile con la tutela ambientale, da conseguire per gli anni dal 2007 al 2013, con la definizione delle priorità, da attuarsi tramite gli Orientamenti strategici del Consiglio, a livello comunitario, e con i PSN, adottati da parte dei singoli Stati membri, nonché con la previsione di norme sul partenariato, sulla gestione finanziaria e sui controlli.

In particolare, il Regolamento suddivide gli obiettivi fissati a livello comunitario in quattro "Assi" riguardanti rispettivamente il "Miglioramento della competitività del settore agricolo e forestale", il "Miglioramento dell'ambiente e dello spazio rurale", la "Qualità della vita nelle zone rurali e diversificazione dell'economia rurale"; il "IV Asse" è orizzontale metodologico (Metodo *Leader*) e con esso si affida ad ogni Stato membro l'istituzione di una rete rurale nazionale allo scopo di riunire tutte le Organizzazioni ed Amministrazioni impegnate nello sviluppo rurale.

In attuazione della previsione comunitaria, il processo di predisposizione del PSN è stato avviato il 3 febbraio 2005, con l'approvazione da parte della Conferenza Permanente Stato-Regioni di un documento contenente gli orientamenti nazionali di riferimento e con la previsione di scadenze temporali.

Dopo la predisposizione, il PSN per la programmazione 2007-2013 è stato approvato dalla Conferenza in data 31 ottobre 2006, unitamente ad un documento sulle procedure di ripartizione finanziaria tra i 21 Programmi regionali, nonché sulle modalità del cofinanziamento regionale. Tuttavia, dopo i rilievi formulati dalla Commissione europea, alla quale è stato sottoposto, è stato integrato e, da ultimo, riapprovato dalla stessa Conferenza nella seduta del 21 dicembre 2006.

A seguito di ulteriori modifiche, rispondenti alle osservazioni avanzate dalla Commissione europea nel corso del relativo negoziato, riguardanti principalmente: il settore del tabacco; gli aspetti di impatto ambientale; le politiche strutturali in rapporto con lo sviluppo rurale, previe consultazioni effettuate da parte dello stesso Ministero con rappresentanti delle Amministrazioni centrali e regionali interessate. Il Piano è stato definitivamente approvato nella Conferenza del 1 agosto 2007.

Il PSN, nel rispetto delle indicazioni contenute nella disciplina comunitaria, prevede che i 21 programmi che lo costituiscono vengano attuati utilizzando fondi comunitari e nazionali, sia statali che regionali.

In base al programma concordato fra lo Stato e le Regioni e Province autonome ed approvato in sede comunitaria, gli interventi previsti nel periodo di durata del Piano ammontano a 16.867 milioni di euro, dei quali 8.292 milioni provenienti dalla Comunità e 8.395 milioni di provenienza nazionale. Di questi ultimi, 1.487 milioni sono posti a carico dei bilanci e, quindi, delle risorse regionali, mentre la rimanente quota, pari a 6.908 milioni di euro, verrà posta a carico del bilancio dello Stato.

Una quota delle risorse, pari allo 0,5 per cento è destinata alla creazione della Rete di sviluppo rurale (RSR).

La tabella che segue illustra la ripartizione delle quote di finanziamento provenienti dalla CE fra i 21 programmi regionali e, al loro interno, fra i diversi Assi. In particolare, vengono riportati i tre Assi con l'aggiunta della percentuale di spesa per assistenza tecnica, nonché la percentuale delle somme destinate all'Asse *Leader*. Dalla tabella inoltre si evince l'entità delle

assegnazioni ripartite fra i PSN delle varie Regioni, distinte fra "Competitività", che riguarda quattordici Regioni e due Province autonome per un totale di 4.109,72 milioni di euro, e "Convergenza", destinata a cinque PSN per un importo complessivo di 4.140,83 milioni di euro.

FEASR - Equilibrio finanziario per Asse

Programmi 2007-2013		Assegnato FEASR	Asse 1%	Asse 2%	Asse 3%	Assistenza Tecnica	Totale	di cui: Asse IV Leader
1	Abruzzo	168.911.000	44,00	38,33	13,67	4,00	100,00	5,00
2	Bolzano	137.575.000	24,95	62,04	13,01	0,00	100,00	5,00
3	Emilia Romagna	411.251.000	42,13	43,15	13,72	1,00	100,00	5,11
4	Friuli Venezia Giulia	108.773.000	44,00	38,65	13,85	3,50	100,00	6,50
5	Lazio	288.384.002	48,80	32,56	14,88	3,76	100,00	6,00
6	Liguria	106.047.000	57,46	25,06	14,40	3,08	100,00	30,41
7	Lombardia	395.949.000	33,39	52,31	11,52	2,78	100,00	5,00
8	Marche	202.320.000	42,21	38,79	15,00	4,00	100,00	6,00
9	Piemonte	394.500.000	39,58	45,02	12,02	3,38	100,00	6,51
10	Toscana	369.210.000	39,23	40,00	19,77	1,00	100,00	10,00
11	Trento	100.652.000	33,93	52,92	12,65	0,50	100,00	5,96
12	Umbria	334.430.000	40,00	43,00	14,00	3,00	100,00	5,00
13	Valle d'Aosta	52.221.000	11,33	69,92	16,08	2,67	100,00	5,87
14	Veneto	402.457.000	45,40	39,90	11,20	3,50	100,00	9,00
15	Molise	85.790.000	44,78	34,87	17,35	3,00	100,00	5,00
16	Sardegna	551.250.000	28,00	56,00	15,00	1,00	100,00	13,56
Totale Competitività		**4.109.720.002**	**38,70**	**44,53**	**14,26**	**2,51**	**100,00**	**8,12**
17	Basilicata	372.650.000	27,70	54,60	14,20	3,50	100,00	6,00
18	Calabria	623.341.000	42,15	41,23	14,62	2,00	100,00	6,00
19	Campania	1.082.349.000	41,65	36,82	17,53	4,00	100,00	5,00
20	Puglia	851.327.000	45,46	30,00	21,54	3,00	100,00	6,28
21	Sicilia	1.211.163.000	35,32	52,68	10,00	2,00	100,00	5,00
Totale Convergenza		**4.140.830.000**	**38,46**	**43,07**	**15,58**	**2,90**	**100,00**	**5,66**
Programmi regionali		8.250.550.000	39,16	43,46	14,74	2,64	100,00	6,74
Rete rurale nazionale		41.459.883						
Totale Italia		**8.292.009.883**	**38,77**	**43,69**	**14,86**	**2,68**	**100,00**	

Fonte: dati tratti dal documento di approvazione del PSN della Conferenza Stato- Regioni.

3. Il ruolo degli enti strumentali nell'attuazione della politica agricola

L'attuazione della politica agricola avviene anche per il tramite di una serie di organismi ai quali sono affidati compiti finalizzati al perseguimento della politica stessa.

Si tratta, in alcuni casi, di enti strumentali al MIPAAF e, in altri, di enti ai quali sono affidati specifici interventi.

Al fine di delineare un quadro complessivo, si ritiene opportuno definire compiti ed attività di alcuni di questi enti.

3.1. L'Agenzia per le Erogazioni in Agricoltura e gli organismi pagatori regionali(AGEA).

Nell'ambito delle attività statali nella materia della politica agricola, occupano un ruolo di rilievo l'attività dell'AGEA[10] e, parallelamente, a livello regionale quella degli Organismi pagatori regionali (OPR).

All'AGEA, infatti, fin dalla sua istituzione, avvenuta con d.lgs. n. 165 del 27 maggio 1999, risulta attribuito, nell'ambito dei compiti di competenza del MIPAAF, la funzione di Organismo di coordinamento e di Organismo pagatore (subentrando all' Azienda di Stato per gli Interventi nel Mercato Agricolo – AIMA, contestualmente soppressa).

Si tratta di un ente pubblico non economico, sottoposto alla vigilanza del MIPAAF, dotato di autonomia statutaria, regolamentare, organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile.

Il compito principale dell'AGEA, quale Organismo pagatore, è quello di provvedere all'erogazione di aiuti, premi, contributi ed ogni altra forma di intervento comunitario e nazionale, assicurando l'attuazione uniforme della normativa comunitaria per il sostegno all'agricoltura.

L'AGEA non è, però, l'unico Organismo pagatore poiché, anche in considerazione del fatto che la politica agricola rientra, come si è visto, fra le competenze regionali, ciascuna Regione può istituire, con una propria legge, un OPR, dotato delle stesse funzioni e competenze dell'AGEA sotto il profilo dell'erogazione (le indicazioni generali ed i criteri che le Regioni debbono seguire nell'istituzione di detti organismi sono contenuti nel d.m. del 12 ottobre 2000. A puro titolo di esempio: AGREA in Emilia Romagna, istituita con la legge regionale n. 21/2001; AVEPA in Veneto, istituita con la legge regionale n. 31/2001).

L'assunzione della qualità di OPR è subordinata al duplice riconoscimento da parte del MIPAAF e dell'U.E..

Ovviamente i criteri di riconoscimento da parte del MIPAAF sono individuati in un provvedimento ministeriale che è il frutto di concertazione con le Regioni. Da ultimo, la "Conferenza Permanente Stato - Regioni", nella seduta del 15 marzo 2007, ha:

- espresso la sua intesa sullo schema di decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, recante "Disposizioni attuative del Regolamento CE n. 885/2006 relativamente al riconoscimento degli organismi pagatori", diretto a conformare la disciplina nazionale al dettato comunitario;

[10] Con specifico riferimento ai compiti dell'AGEA, alla sua organizzazione, funzionamento ed ai risultati finanziari si rinvia alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Enti, 20 luglio 2007, n. 51.

- revisionato le procedure e le condizioni da rispettare ai fini del riconoscimento degli organismi istituibili da parte delle Regioni e Province autonome;

- stabilito gli adempimenti procedurali per la liquidazione dei conti del FEAGA e del FEASR, definendo la relativa tempistica e contemplando, tra l'altro, una supervisione costante da parte dell'Amministrazione centrale, con l'attivazione del potere sostitutivo in caso di inerzia od inadeguatezza.

All'AGEA spetta la funzione di coordinamento, vigilanza e monitoraggio in ordine all'attività svolta dagli OPR, fornendo a questi ultimi consulenza e supporto nello sviluppo delle procedure operative, al fine di garantire la coerenza della loro attività rispetto alle indicazioni comunitarie (come risulta dal regolamento CE n. 1258/1999 del Consiglio del 17 maggio 1999). La responsabilità nei confronti dell'UE resta, comunque, in capo all'AGEA che, a questo proposito, cura anche l'interscambio dei dati tra le banche dati regionali e quelle centrali.

Una rappresentazione significativa dei rapporti fra i vari livelli di governo nella materia delle politiche agricole è data dall'annosa vicenda delle quote latte, da ultimo affrontata nella citata relazione della Sezione affari comunitari del febbraio 2008, dalla quale emerge che il MEF ha versato all'AGEA complessivamente 519 milioni di euro a copertura delle somme che la Commissione europea ha trattenuto all'Italia per le multe non pagate in relazione alle campagne che vanno dal 2002 al 2007.

A fine 2007 il debito dei produttori italiani di latte nei confronti della Comunità era pari a 1,5 miliardi di euro.

3.2. L' Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA)

L'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentare (ISMEA) è un ente pubblico economico, strumentale del MIPAAF, che ha quale compito quello di assicurare la necessaria trasparenza dei mercati agricoli ed agro–alimentari e consentire l'accesso al credito ed ai servizi assicurativi per i rischi di mercato ed ambientali[11].

In particolare sono compiti dell'ente quelli relativi a:

- supporto a favore delle Amministrazioni pubbliche nella conduzione delle politiche agro-alimentari, in fase di programmazione, di intervento e di attuazione della riforma della politica agricola comunitaria, ivi compreso il significativo supporto per l'attuazione dei programmi operativi dei piani di sviluppo rurale;

- rilevazione dati ed analisi per la costituzione di basi informative necessarie per i servizi finanziari e assicurativi e per favorire l'orientamento al mercato dell'offerta agricola e la costituzione di relazioni di filiera in grado di aumentare la competitività, di rendere trasparenti i rapporti di filiera, di valorizzare la qualità dei processi e delle produzioni;

- interventi di riordino fondiario nel rispetto delle competenze e della programmazione delle Regioni;

- funzionamento senza soluzione di continuità del Fondo interbancario di garanzia (FIG) e della Sezione speciale del FIG che ha quale scopo l'implementazione ed il rafforzamento delle attività relative all'accesso al credito da parte degli operatori agricoli;

- messa a regime del fondo di solidarietà nazionale di cui al d.lgs. n. 102/2004;

---

[11] Con specifico riferimento ai compiti dell'ISMEA, alla sua organizzazione, funzionamento ed ai risultati finanziari si rinvia alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Enti del 21 novembre 2006, n. 76.

- riassicurazione dei rischi per sostenere la competitività delle imprese agricole.

Si tratta di un ruolo pienamente coerente con le previsioni del nuovo titolo V della parte II della Costituzione, come, peraltro, affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 14 del 13 gennaio 2004 (emessa nell'ambito di una questione di legittimità costituzionale sollevata a proposito della istituzione del fondo per l'assicurazione dei rischi atmosferici assegnato all' ISMEA) che ha affrontato la questione del rapporto tra le politiche statali di sostegno al mercato e le competenze delle Regioni , anche nell'ottica della qualificazione di tali interventi quali "aiuti di Stato", incidenti sulla concorrenza e la cui disciplina si articola sui due livelli, comunitario e statale.

L'attività di supporto dell'ISMEA al MIPAAF per il triennio 2006–2008 è codificata in uno specifico accordo di programma, concluso il 20 luglio 2006, con il quale il MIPAAF ha affidato all'ente l'attività di raccolta ed elaborazione dati, inerente gli aspetti principali della politica agricola.

In relazione al ruolo dell'ente nell'ambito di detta politica, inoltre, deve essere messo in luce che nella "Conferenza Permanente Stato–Regioni" del 12 luglio 2007 è stata raggiunta un'intesa sullo schema di accordo di programma, ai sensi dell'art. 15 della l. n. 241/1990, tra il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, Regioni e Province autonome e l' ISMEA per la prestazione di garanzie nell'ambito dei Piani di sviluppo rurale (PSR) 2007-2020.

3.3. L'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN).

L'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN) è un ente di diritto pubblico soggetto alla vigilanza del MIPAAF[12].

L'Ente promuove e sviluppa attività di ricerca sulla qualità degli alimenti, finalizzata alla certificazione, etichettatura nutrizionale e valorizzazione della specificità dei prodotti nazionali, nonché allo sviluppo di applicazioni biotecnologiche nel settore alimentare, operando in collaborazione con l'Istituto superiore di sanità. Compito dell'ente è altresì quello di promuovere l'educazione nutrizionale ed alimentare, anche mediante la preparazione e diffusione periodica di linee guida, di raccomandazioni nutrizionali e di tabelle di composizione degli alimenti. Sotto il profilo operativo - oltre all'introduzione di un piano triennale di attività, coerente con gli obiettivi del programma nazionale della ricerca - è stata aggiunta l'autorizzazione ad eseguire, a pagamento, studi, ricerche e consulenze anche per conto di altri soggetti.

3.4. L'Istituto nazionale di economia agraria (INEA)

L'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) è un ente di ricerca di diritto pubblico, dotato di autonomia scientifica, statutaria, organizzativa, amministrativa e finanziaria, inserito, sotto l'aspetto funzionale, nel sistema statistico nazionale (SISTAN) e sottoposto alla vigilanza del MIPAAF[13].

L'attività dell'ente si svolge principalmente con il MIPAAF, in relazione alla programmazione e gestione delle politiche agricole, per il tramite dell'Osservatorio sulle

[12] Con specifico riferimento ai compiti dell'INRAN, alla sua organizzazione, funzionamento ed ai risultati finanziari si rinvia alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Enti, 22 maggio 2007, n. 29.

[13] Con specifico riferimento ai compiti dell'INEA, alla sua organizzazione, funzionamento ed ai risultati finanziari si rinvia alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Enti, 24 luglio 2007, n. 64.

politiche strutturali, dell'Osservatorio sulle politiche agricole dell'UE e dei progetti sull'uso delle risorse idriche in agricoltura.

Significativo è anche l'ambito di intervento in relazione alla Commissione europea in ordine all'attività di assistenza tecnica e di valutazione dei programmi in campo agricolo e di sviluppo rurale, nonché di progettazione e gestione della rete di informazione contabile agricola (RICA).

D'altra parte, il processo di regionalizzazione in atto, in campo agricolo, ha contribuito notevolmente ad accrescere la domanda di supporto tecnico e metodologico da parte delle Amministrazioni regionali.

Il ruolo di questo ente nell'ambito della complessiva politica agricola nazionale è messo in luce dalla circostanza che la "Conferenza Permanente Stato–Regioni", nel corso della seduta del 1 agosto 2007, ha espresso il suo parere in ordine al Piano triennale 2007 – 2009 delle attività dell'INEA, così come previsto dal d.lgs. n. 454/1999, recante "Riorganizzazione del settore della ricerca in agricoltura", che prevede, al comma 7 dell'art. 10, che detto Istituto predisponga un piano triennale di attività, in coerenza con gli obiettivi del Programma nazionale della ricerca (PNR), di cui all'art. 1, comma 2, del d.lgs. n. 204/1998, da sottoporre all'approvazione del Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, previo parere della Conferenza.

3.5. L'Ente nazionale risi

L'Ente nazionale risi è un ente pubblico economico sottoposto alla vigilanza del MIPAAF[14].

L'attività istituzionale dell'Ente mira, principalmente, alla promozione ed alla tutela del settore risicolo italiano, nell'ambito degli specifici compiti demandati dalle vigenti norme di settore. Altro compito di rilievo dell'Ente è rappresentato dallo svolgimento, per conto dell'UE, dell'attività di organismo d'intervento nel settore risicolo (ammasso pubblico) e di organismo pagatore degli aiuti comunitari destinati ai produttori risicoli (misure di sostegno).

3.6. L'Ente nazionale delle sementi elette (ENSE).

L'ente nazionale delle sementi elette, in occasione del recepimento delle direttive europee sulla commercializzazione dei prodotti sementieri, che hanno reso obbligatoria la certificazione ufficiale delle sementi, è stato riconosciuto come ente pubblico, sottoposto alla vigilanza del MIPAAF[15]. L'Ente è ricompreso tra gli istituti scientifici di ricerca e sperimentazione ritenuti necessari per lo sviluppo del Paese e, avvalendosi di sezioni e laboratori periferici, svolge i compiti derivanti dall'applicazione delle norme che disciplinano la produzione e la commercializzazione dei prodotti cementieri; in particolare:

- la certificazione ufficiale dei prodotti sementieri, anche in conformità delle normative regolanti il settore;

- l'analisi e i controlli qualitativi delle piantine di ortaggi e dei relativi materiali di moltiplicazione;

---

[14] Con specifico riferimento ai compiti dell'Ente nazionale risi, alla sua organizzazione, funzionamento ed ai risultati finanziari si rinvia alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Enti, 30 ottobre 2007, n. 69.

[15] Con specifico riferimento ai compiti dell'ENSE, alla sua organizzazione, funzionamento ed ai risultati finanziari si rinvia alla deliberazione della Corte dei conti, Sezione Enti, 2 aprile 2008, n. 21.

- gli esami tecnici per il riconoscimento varietale e la tutela delle novità vegetali di specie agrarie e ortive nonché le prove di controllo, previste dalle norme comunitarie, per l'iscrizione nel registro nazionale delle varietà vegetali;

- gli studi e le ricerche per la messa a punto di nuove metodologie per la valutazione tecnologica e varietale delle sementi.

4. Missione e programmi.

La missione che tratta l'agricoltura, politiche agroalimentari e pesca è la numero 9 e si articola, come da tavola riportata nella pagina seguente, in cinque programmi:

- Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione;

- Regolamentazione, incentivazione e vigilanza in materia di pesca;

- Sostegno al settore agricolo;

- Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti tipici e biologici;

- Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.

L'attuazione della missione è seguita dal MIPAAF, la cui struttura, come già indicato, si articola in cinque centri di responsabilità:

- Gabinetto ed uffici di diretta collaborazione;

- Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari;

- Dipartimento delle politiche di sviluppo;

- Ispettorato centrale repressione frodi;

- Corpo forestale dello Stato (la cui attività confluisce anche nel programma Sicurezza pubblica in ambito rurale e montano della missione 7 "Ordine pubblico e sicurezza").

Tra i cinque programmi vengono approfondite le tematiche relative al primo ed al quinto in considerazione, rispettivamente, della consistenza degli stanziamenti e della peculiarità della funzione svolta.

Tra i programmi, stanziamenti di rilievo confluiscono anche al Sostegno al settore agricolo, ma sono allocati nel bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze.

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo, agroalimentare ecc.	funzionamento	21.964	49.406	3,99	2,59	48.291	71.370	48.912	34.350	28.545
	interventi	38.662	212.255	17,14	11,15	201.142	250.916	231.926	205.660	23.511
	investimenti	1.175.643	942.320	76,11	49,48	875.292	2.117.963	1.106.764	760.760	921.982
	oneri comuni	6.147	34.060	2,75	1,79	34.874	40.208	34.060	15.950	24.054
	totale	**1.242.416**	**1.238.041**	**100,00**	**65,01**	**1.159.599**	**2.480.457**	**1.421.662**	**1.016.720**	**998.092**
Regolamentazione incentivazione e vigilanza in materia di pesca	funzionamento	6.039	17.671	18,11	0,93	16.924	23.710	21.586	10.135	11.986
	interventi	107.426	65.523	67,17	3,44	62.453	172.950	121.850	23.271	105.875
	investimenti	25.112	14.357	14,72	0,75	10.552	39.468	32.432	13.910	16.927
	totale	**138.577**	**97.551**	**100,00**	**5,12**	**89.929**	**236.128**	**175.868**	**47.316**	**134.788**
Sostegno al settore agricolo	interventi	58.000	368.141	84,39	19,33	368.140	426.141	368.142	255.024	171.117
	investimenti	29.917	68.120	15,61	3,58	74.174	98.037	85.633	85.342	3.345
	oneri comuni	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**87.917**	**436.261**	**100,00**	**22,91**	**442.314**	**524.178**	**453.775**	**340.366**	**174.462**
Tutela, valorizzazione e vigilanza della qualità dei prodotti	funzionamento	2.472	8.147	10,95	0,43	7.960	10.619	9.794	8.021	2.029
	interventi	14.574	8.542	11,48	0,45	8.421	23.115	17.815	6.222	12.581
	investimenti	75.208	57.705	77,57	3,03	35.688	132.914	51.393	18.339	86.821
	totale	**92.254**	**74.394**	**100,00**	**3,91**	**52.069**	**166.648**	**79.002**	**32.582**	**101.431**
Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo	funzionamento	9.365	51.884	89,34	2,72	49.629	61.249	56.018	51.943	6.694
	investimenti	9.493	6.159	10,61	0,32	1.507	15.652	6.864	3.920	7.937
	Trattamento. di quiescienza integrativi e sostitutivi	67	31	0,05	0,00	0	98	31	0	0
	oneri comuni	41	0	0,00	0,00	0	41	0	0	0
	totale	**18.966**	**58.074**	**100,00**	**3,05**	**51.136**	**77.040**	**62.913**	**55.863**	**14.631**
Spese missione		**1.580.130**	**1.904.321**		**100,00**	**1.795.047**	**3.484.451**	**2.193.220**	**1.492.847**	**1.423.404**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.
(**)Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.
Fonte dati: sistema R.G.S.

4.1. Sviluppo e sostenibilità del settore agricolo agroalimentare agroindustriale e mezzi tecnici di produzione.

Il programma, gestito dai Dipartimenti delle filiere agricole e agroalimentari e delle politiche di sviluppo, si articola nelle seguenti attività: elaborazione e coordinamento delle linee di politica agricola, agroindustriale e forestale in coerenza con quella comunitaria; incentivazione nel settore agricolo ed agroindustriale; realizzazione di opere di irrigazione; regolamentazione in materia agroindustriale e nel settore dalla silvicoltura; rapporti internazionali in materia di sviluppo agricolo ed agroindustriale, nonché nel settore della silvicoltura; controlli sulle importazioni ed esportazioni nel settore silvicoltura e sullo stato delle foreste; trasferimento fondi alle Regioni.

Dalla tavola sopra riportata, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 1.238,04 milioni di euro, pari al 65,01 per cento del totale della missione, in prevalenza assegnati agli investimenti (76,11 per cento) ed, in particolare, al capitolo 7439 "fondo di solidarietà nazionale-incentivi", gestito dal Dipartimento delle politiche di sviluppo, per una somma di 220 milioni di euro. Il 17,14 per cento degli stanziamenti confluisce negli interventi e viene allocato per il 45,63 per cento sul capitolo 2083 "contributi da assegnare al Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura", anch'esso gestito dal Dipartimento delle politiche

di sviluppo. A fronte di una massa spendibile pari a 2.480,46 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 41 per cento, con la formazione di residui finali pari al 40,24 per cento. In particolare, per quanto riguarda gli investimenti su una massa spendibile di 2.117,96 milioni di euro, risultano pagamenti per il 35,92 per cento, mentre il tasso di realizzazione degli interventi ha raggiunto la percentuale dell'82 per cento.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella tavola seguente, si evidenzia che l'89,71 per cento delle risorse assegnate sono gestite dal Dipartimento delle politiche di sviluppo, ed i relativi pagamenti ammontano al 40,99 per cento della massa spendibile.

(*in migliaia*)

Settore di competenza	Stanz. def.	% su Programma	Massa impegnabile	Imp. effettivi totali	Imp./massa imp.	Massa spendibile	Pagato totale	Pagato tot. su massa spend.
Dipartimento delle filiere agricole e agroalimentari	127.414	10,29	153.616	141.894	92,37	295.652	92.450	31,27
Dipartimento delle politiche di sviluppo	1.110.627	89,71	1.216.504	1.017.705	83,66	2.184.805	924.270	42,30
Totale	**1.238.041**	**100,00**	**1.370.120**	**1.159.599**	**84,63**	**2.480.457**	**1.016.720**	**40,99**

Fonte dati: sistema RGS.

Nell'ambito dell'attività svolta nel 2007, in relazione alle previsioni contenute nella legge finanziaria. ed alle specifiche indicazioni della direttiva ministeriale, occorre mettere in luce che la maggior parte delle attività rientranti in questo programma sono state svolte, come sopra evidenziato, dal Dipartimento delle politiche di sviluppo, il quale si è occupato, in particolare, della promozione e lo sviluppo delle filiere agroenergetiche, mediante la predisposizione di un programma per lo sviluppo di tali colture, il sostegno alla realizzazione di programmi sperimentali, lo studio e la realizzazione di un progetto per la certificazione delle macchine degli impianti alimentati da colture energetiche.

Come si è visto anche in relazione agli atti approvati in sede di "Conferenza Permanente Stato-Regioni", una parte significativa dell'attività svolta nel 2007 ha riguardato l'implementazione e le successive modifiche del Piano strategico nazionale di sviluppo rurale e la realizzazione di interventi programmatori a favore delle aree rurali montane svantaggiate.

E' stato predisposto, inoltre, il nuovo programma comunitario relativo alla Rete rurale nazionale, che è approvato dalla Commissione europea, prima dei piani presentati dagli altri paesi.

Particolarmente significativa è stata anche l'attività inerente sia il sostegno al processo di internazionalizzazione delle imprese agricole che il supporto alle amministrazioni regionali impegnate nell'attuazione dei Programmi di sviluppo rurale.

Nell'ambito della Cooperazione agricola e delle politiche creditizie, l'attività ha riguardato, principalmente, il sostegno finanziario a detta cooperazione, il monitoraggio dell'attività svolta dai consorzi agrari, con l'ausilio dell'ISMEA, il supporto allo svolgimento dell'attività dell'Osservatorio per la cooperazione agricola.

4.2. Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale.

Il programma, gestito dal Gabinetto e dall'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, si articola nelle seguenti attività: controlli in materia di

prodotti agroalimentari e di sostanze di uso agrario; indirizzo, coordinamento e vigilanza sull'attività svolta dai laboratori; monitoraggio e verifica della qualità dei laboratori; attività sanzionatorie; attività del nucleo specializzato dei carabinieri.

Dalla tavola riepilogativa della missione 9 sopra riportata, gli stanziamenti definitivi di competenza relativi al programma in esame ammontano a 58,07 milioni di euro, pari al 3,05 per cento del totale della missione "Agricoltura, politiche alimentari e pesca", in prevalenza assegnati al funzionamento (89,34 per cento), il 10,61 per cento degli stanziamenti confluisce negli investimenti e viene allocato per l'84,22 per cento sul capitolo 7855 "spese per il potenziamento delle strutture centrali e periferiche dell'Ispettorato centrale per la prevenzione e la repressione delle frodi, per l'acquisizione delle attrezzature da destinare ai laboratori, contributi da assegnare al consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura". A fronte di una massa spendibile pari a 77,04 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 72,51 per cento, con la formazione di residui finali pari al 19 per cento. In particolare, per quanto riguarda gli investimenti su una massa spendibile di 15,65 milioni di euro risultano pagamenti per il 25,04 per cento.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella tavola seguente, si evidenzia che la quasi totalità delle risorse assegnate (98,97 per cento) sono gestite dall'Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari, ed i pagamenti totali ammontano al 72,51 per cento della massa spendibile.

(*in migliaia*)

Settore di competenza	Stanz. def.	% su programma	Massa impegnabile	Imp. effettivi totali	Imp./massa imp. %	Massa spendibile	Pagato totale	Pagato tot. su massa spend.
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro	601	1,03	613	601	98,04	642	570	88,92
Ispettorato centrale per il controllo della qualità dei prodotti agroalimentari	57.473	98,97	57.640	50.535	87,67	76.398	55.293	72,37
Totale	**58.074**	**100,00**	**58.253**	**51.136**	**87,78**	**77.040**	**55.863**	**72,51**

Fonte dati: sistema RGS.

Nel corso del 2007, l'Ispettorato ha svolto un'estesa attività di verifica che ha portato a compiere sul territorio nazionale 39.459 sopralluoghi e controllare 29.638 aziende, rilevando irregolarità in 3.756 casi, pari al 12,7 per cento delle strutture controllate.

Sono stati esaminati 91.965 prodotti, prelevando 10.601 campioni per le successive analisi e disponendo 733 sequestri.

In ottemperanza a quanto previsto dalla Direttiva ministeriale, l'Ispettorato ha operato al fine di ridurre l'arretrato sanzionatorio, definendo le procedure inerenti contestazioni amministrative effettuate negli anni precedenti.

A completamento dell'esame del programma, va evidenziata anche la circostanza che l'1,03 per cento degli stanziamenti, pari a 601.000 euro, è gestito dal Gabinetto e per il 97,5 per cento è allocato sul cap. 1107, destinato all' "acquisto beni e servizi per il Comando Carabinieri politiche agricole". Su detto capitolo peraltro, a fronte di una massa impegnabile di 588 mila euro, sono stati effettuati pagamenti per 547 mila. Al riguardo, risulta che detto Comando nell'anno 2007 ha effettuato 836 ispezioni in aziende del comparto agricolo, accertando 160 violazioni a normative di carattere penale e 409 a disposizioni amministrative, effettuando altresì accertamenti in ordine a 83 milioni di euro di contributi. Sull'intero territorio nazionale,

inoltre, sono stati eseguiti controlli alle strutture agrituristiche esercitate da imprenditori agricoli, con attività di ricezione ed ospitalità. I risultati più interessanti possono sintetizzarsi in 169 strutture controllate, 23 proposte di diffida e/o sospensione di licenza, 51 contravvenzioni amministrative, 2 proposte di recupero finanziamenti comunitari per un ammontare di circa 18.000 euro.

5. Considerazioni conclusive

L'attuazione della riforma della politica agricola nonché la notificazione alla Commissione Europea dei PSR da parte di alcune Regioni sono gli elementi maggiormente caratterizzanti l'anno in riferimento. Per quanto attiene al primo aspetto, si è concluso l'*iter* che ha determinato l'ingresso nel regime di pagamento unico dei settori olio, latte, bieticolo-saccarifero e tabacco. Fuori del detto regime restano solo il comparto ortofrutticolo e quello vitivinicolo, a cui vengono corrisposti pagamenti accoppiati alla produzione. In realtà anche questi settori confluiranno ben presto, alla luce delle proposte di modifica dei regolamenti di riferimento.

Al fine di tracciare il flusso dei fondi comunitari è da rilevare come la Finanziaria per il 2007 abbia introdotto l'importante novità dell'obbligo di indicare un c/c bancario o postale sulle istanze per il premio unico, cancellando la possibilità di utilizzare gli assegni postali e bancari. Sempre più strategico, inoltre, si sta dimostrando il fascicolo aziendale, elemento centrale del sistema integrato di gestione e controllo che, da quest'anno, si è arricchito di ulteriori elementi che permettono di avere un quadro sempre più chiaro delle realtà aziendali. Infatti è stata prevista l'implementazione di informazioni quali la manodopera, i fabbricati rurali ed i mezzi di produzione.

Per quanto attiene ai PSR, tutte le Regioni hanno notificato i propri programmi alla Commissione Europea, elemento fondamentale in considerazione che l'erogazione dei fondi da parte della Comunità è legata proprio all'approvazione dei rispettivi piani.

Nell'anno 2007, è stato dato l'avvio al PSR che è stato definitivamente approvato, anche con l'individuazione delle risorse che dovranno essere impegnate sia dallo Stato che dalle singole Regioni.

Anche l'iter di approvazione del Programma nazionale triennale 2007-2009 della pesca e dell'acquacoltura, previsto dal d.lgs. n. 154/2004, si è concluso e sono stati adottati numerosi provvedimenti attuativi.

E' proseguita un'intensa attività di modifica ed aggiornamento normativo che ha riguardato tutti i settori che interessano la politica agricola e che ha visto sempre il raggiungimento di intese in seno alla "Conferenza permanente Stato-Regioni" che, in numerose occasioni, ha rilasciato il parere positivo solo a seguito di specifiche modifiche introdotte dopo il negoziato tra il MIPAAF e le Regioni.

Considerato il numero di provvedimenti adottati, il modello previsto dalla Conferenza sembra funzionare poiché il contenzioso costituzionale inerente le sfere di competenza nella materia della politica agricola è molto al di sotto della media registrata in altri ambiti.

La riorganizzazione funzionale dell'Amministrazione ha inoltre portato, oltre alla prevista riduzione dei costi, la razionalizzazione delle risorse del personale in relazione alle effettive esigenze connesse all'espletamento dei compiti assegnati.

Di interesse è stato il lavoro svolto dal Servizio di controllo interno, focalizzato in particolare nell'attivazione del controllo di gestione, realizzato anche tramite il Programma

"Circe" della Presidenza del Consiglio, nell'opera di sensibilizzazione nei confronti dei vari responsabili per la formazione di una spiccata cultura del bilancio e del controllo e nel coordinamento di un gruppo di lavoro, composto da altre cinque Amministrazioni Centrali su richiesta del Comitato tecnico-scientifico della Presidenza del Consiglio, per l'approfondimento delle materie del settore.

In tale contesto, la relazione finale, redatta dal SECIN sull'andamento dell'anno 2007, mette a sistema la missione, i programmi, le priorità politiche assegnate ai singoli Dipartimenti, rilevando tra l'altro tempi di realizzazione, stanziamenti programmati, risorse di personale utilizzate, valutazione dei risultati e percentuali di raggiungimento dell'obiettivo, con le motivazioni addotte a giustificazione degli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi strategici programmati. L'analisi condotta dal Servizio sottolinea un rallentamento dell'attività per una serie di criticità che riguardano principalmente i ritardi o le riduzioni degli stanziamenti, i tempi di attesa all'interno dell'Amministrazione per disallineamenti strutturali, i tempi di deposito presso strutture esterne all'Amministrazione, di cui però non sono responsabili i Centri di costo.

Sono queste delle osservazioni ritenute utili perché costituiscono suggerimenti che potranno facilitare la fase di programmazione e la stesura della Direttiva per il 2008[16].

[16] La legge finanziaria per il 2008 ha peraltro incrementato i compiti del SECIN con l'affidamento di ulteriori attività:
- art. 2 comma 597 (Piani triennali di riduzione di spesa per dotazioni strumentali, auto di servizio, beni immobili);
- art. 3 comma 32 (perizia asseverata dei SECIN sui nuovi trasferimenti di risorse umane e finanziarie a società controllate);
- art. 3 comma 65 (invio alla Corte dei conti dei referti del controllo strategico);
- art. 3 comma 68 e comma 69 (istruttoria da parte del Servizio su alcune attività dell'Amministrazione, prima della presentazione della Relazione del Ministro alle Camere, entro il 15 giugno di ciascun anno, sullo stato della spesa, l'efficacia nell'allocazione delle risorse ed il grado di efficienza dell'azione amministrativa).

Lo sviluppo del sistema produttivo: competitività e sviluppo delle imprese, regolazione dei mercati, commercio internazionale e internazionalizzazione del sistema produttivo

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico: gli obiettivi di carattere generale.
3. Missioni e programmi. - *3.1. Analisi finanziaria.* - *3.2. Competitività e sviluppo delle imprese.* - *3.3. Regolazione dei mercati.* - *3.4. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo.*
4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

La legge n. 245 del 24 dicembre 2007, recante il bilancio preventivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2008, ha introdotto una nuova classificazione del bilancio stesso, articolata non più sulle singole Amministrazioni centrali, ma per missioni e corrispondenti programmi di spesa, nell'intento di focalizzare l'attenzione non tanto sull'aspetto della competenza gestionale, quanto su quello funzionale.

Il bilancio dello Stato viene così ripartito su 34 missioni, in cui si sostanziano le finalità di fondo che sottendono la spesa statale, alle quali corrispondono 168 programmi di spesa; questi ultimi sostanziano aggregati omogenei di spesa, caratterizzati dai risultati rispettivamente individuati.

Come indicato nella premessa della Relazione, la Corte ha ritenuto di "anticipare" la suddetta riforma nell'esame del rendiconto 2007, adottando la classificazione per missioni e programmi anche nell'esame del Rendiconto generale dello Stato per il 2007 (il quale ultimo, peraltro, è invece ancora evidentemente incentrato sui singoli Ministeri). Ciò ha richiesto un preliminare esercizio di raffronto dei capitoli del rendiconto del 2007 con quelli del bilancio 2008, al fine di stabilire la concordanza tra le attività già svolte da ciascuna Amministrazione centrale e quelle ora contenute nelle ripetute missioni e programmi.

Peraltro, l'analisi intrapresa dalla Corte presenta un ulteriore aspetto, ovvero la sussunzione di missioni e programmi in "politiche", intese queste ultime quali insieme di obiettivi di carattere generale, perseguiti dall'Amministrazione.

Sono state così individuate quali componenti di un'area in generale connotata da obiettivi di incremento dello sviluppo: la politica di sviluppo (comprendente appunto la missione n. 11, oltre alle missioni n. 12 (regolazione dei mercati) e n. 16 (commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo), la politica dell'energia, corrispondente alla missione n. 10 (energia e diversificazione delle risorse energetiche), quella della ricerca e innovazione, corrispondente alla missione n. 17 (ricerca e innovazione), ed infine quella dello sviluppo e riequilibrio territoriale, corrispondente alla missione n. 28 (sviluppo e riequilibrio territoriale).

Da tutto ciò, dunque, discende che la trattazione puntuale concernente le azioni di impulso al sistema produttivo, specialmente incentrate sul supporto della ricerca, ovvero su base territoriale, a fini di riequilibrio e quelle in materia di energia, sono contenute in altri capitoli della Relazione.

Appare peraltro evidente come i contenuti di tutte le ricordate missioni siano tra loro complementari, in forza dei comuni obiettivi di fondo. In particolare, come già accennato, si verifica di norma che attraverso i medesimi strumenti legislativi vengano allo stesso tempo implementate e finanziate, tanto azioni focalizzate specificamente sulla ricerca e l'innovazione quanto su altri obiettivi. Ciò è tanto più vero in particolare per l'esercizio 2007, nel quale - come sarà meglio illustrato più avanti - è stata sostanzialmente proseguita la gestione del 2006, mentre sono state gettate le basi per la messa in atto di una nuova regolamentazione introdotta con la legge finanziaria 2007, la quale, invece, individua e caratterizza in modo più forte rispetto al passato i fondi destinati alla ricerca.

Uno degli elementi che corroborano la cennata scelta metodologica compiuta dalla Corte (rendendo sempre meno significativo un approccio fondato sui singoli Ministeri) è, in particolare, il ripetuto verificarsi, nel corso degli ultimi anni, di rilevanti mutamenti, oltre che nell'assetto organizzativo, nella struttura stessa - e di conseguenza nelle competenze - delle Amministrazioni centrali dello Stato.

Tipico esempio di quanto testè detto è appunto rappresentato dai Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale, attualmente responsabili delle missioni, riconducibili, alla stregua della classificazione del bilancio statale in vigore dal 2008, a quella che la Corte ha individuato quale politica di sviluppo del sistema produttivo.

Si tratta delle missioni n. 11 (competitività e sviluppo delle imprese), n. 12 (regolazione dei mercati) e n. 16 (commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo).

Per converso, tuttavia, proprio tale ultima circostanza rende opportuna, liminarmente, una sia pur sintetica considerazione delle vicende che hanno caratterizzato nei tempi più recenti l'evoluzione della struttura dei suddetti Ministeri (di cui le precedenti Relazioni hanno già in gran parte dato conto).

Il DL n. 181 del 18 maggio 2006, convertito dalla legge n. 233 del 2006, ha istituito il Ministero dello sviluppo economico (MISE), disponendo che questo subentrasse nelle funzioni in

precedenza intestate al Ministero delle attività produttive; facevano peraltro eccezione le funzioni attribuite al (contestualmente) istituito Ministero del commercio internazionale, nonché altre più specifiche funzioni attribuite al Presidente del Consiglio dei Ministri. Per contro, il ripetuto DL n. 181 trasferiva al MISE talune funzioni già attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze (MEF).

Lo stesso DL n. 181 disponeva che si procedesse mediante dPCM, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze e sentiti i Ministri interessati, alla ricognizione delle strutture trasferite da un Ministero all'altro, oltre alla provvisoria individuazione del contingente minimo degli uffici strumentali e di diretta collaborazione.

Veniva così emanato il dPCM, in data 12 gennaio 2007, recante la ricognizione delle strutture e delle funzioni dei Ministeri dello sviluppo economico e del commercio internazionale, cui facevano seguito il dPCM, in data 28 giugno 2007, avente ad oggetto "Termine e modalità di trasferimento delle risorse finanziarie, umane e strumentali dal Ministero dell'economia e delle finanze al Ministero dello sviluppo economico", ed il dPCM, in data 22 ottobre 2007, concernente la ricognizione delle competenze e relative risorse trasferite dal Ministero dello sviluppo economico alla Presidenza del Consiglio per l'esercizio delle competenze in materia di turismo.

Anche l'assetto organizzativo del MISE è stato mutato, nel quadro dei generali spostamenti di competenze cui s'è accennato. Di particolare rilevanza al riguardo appare il d.P.R in data 14 novembre 2007, n. 225, contenente il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero. Con il suddetto provvedimento infatti veniva ripristinato il modulo organizzativo basato sui Dipartimenti, originariamente previsto dal d.lgs. n. 300 del 1999 per il (così allora denominato) Ministero delle attività produttive, ma mai attuato nella pratica, essendo rimasta di fatto la struttura dell'Amministrazione sempre articolata in Direzioni generali (situazione peraltro rispecchiata dal d.lgs. n. 34 del 2004, modificativo del ricordato decreto n. 300 del 1999). Sono per contro ora appunto previsti tre Dipartimenti, ciascuno comprendente quattro Direzioni generali.

Sempre in ordine all'organizzazione del Ministero, vanno infine menzionati il d.P.R. 14 maggio 2007, n. 78, recante il regolamento per il riordino degli organismi operanti presso il MISE ed il dPCM, in data 11 maggio 2007, contenente le disposizioni relative al riordino stesso, provvedimenti entrambi emanati ai sensi del DL 4 luglio 2006 n. 223, convertito con legge 4 agosto 2006, n. 248.

Il Ministero del commercio internazionale, come accennato, è stato istituito con il ricordato DL n. 181 del 18 maggio 2006, con cui gli venivano attribuite talune delle funzioni già svolte dal Ministero delle attività produttive. Il succitato dPCM del 12 gennaio 2007 ha provveduto alla ricognizione delle strutture e delle funzioni del Ministero.

Con d.P.R., n. 175 in data 17 settembre 2007, è stato emanato il regolamento di organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministro; con d.P.R., n. 253 in data 14 novembre 2007, è stato emanato il regolamento di riorganizzazione della struttura del Ministero. Infine, con decreto del Ministro del commercio internazionale in data 23 gennaio 2008, si è proceduto all'individuazione delle unità dirigenziali di livello non generale.

2. Contesto normativo e programmatico: gli obiettivi di carattere generale

L'analisi della gestione, in primo luogo da parte delle Amministrazioni centrali dello Stato, delle "politiche" come sopra indicato intese, postula anzitutto la ricostruzione degli obiettivi in cui le stesse appunto si sostanziano.

Nell'attuale contesto ordinamentale, l'esame di tali obiettivi non può evidentemente prescindere - prima ancora di considerare il livello statale - dalla normativa comunitaria, direttamente vincolante l'attività degli Stati membri.

Per quanto riguarda la politica di sviluppo, le disposizioni del trattato contenute negli artt. da 98 a 124 (politica economica e monetaria), nonchè quelle del Patto di stabilità costituiscono un costante, pur se generale, punto di riferimento. Più specificamente, va poi ricordata la "Strategia di Lisbona", lanciata dal Consiglio europeo nel 2000 e successivamente integrata, sullo sviluppo sostenibile, in particolare, per quanto riguarda le iniziative che gli Stati membri sono tenuti a realizzare in tema di liberalizzazioni (il Governo italiano ha appunto presentato in sede comunitaria, per la relativa attuazione, il PICO, Piano per l'innovazione, la crescita e l'occupazione).

Si aggiungono - oltre beninteso al quadro normativo concernente la programmazione dei fondi strutturali - varie decisioni della Commissione incidenti nella materia in oggetto.

Sul piano nazionale, vengono anzitutto in esame il Dpef per gli anni 2006-2009 (aggiornato nel settembre 2007) e quello per gli anni 2007-2010. L'analisi contenuta nel primo di essi parte da lontano, ricordando le caratteristiche dell'economia italiana fino alla metà degli anni novanta: continuo aumento del deficit pubblico ed alto tasso di inflazione, con conseguente erosione della competitività, recuperata attraverso periodiche svalutazioni della moneta.

Questo sistema ha fortemente subito l'impatto della necessaria convergenza verso i parametri europei e della progressiva globalizzazione dei mercati, penalizzando l'Italia in misura maggiore rispetto ad altri Paesi membri dell'UE.

Attesa la natura strutturale dei problemi succitati, incidenti sulla crescita del sistema economico, veniva indicato quale obiettivo per il loro superamento (oltre all'incremento degli investimenti pubblici ed interventi di carattere finanziario) la liberalizzazione dei mercati, nonché, con specifico riferimento ai contenuti della ricordata Strategia di Lisbona, la piena attuazione della riforma degli incentivi alle imprese (contenuta nella legge finanziaria 2004 e nella legge n. 80 del 2005 e di cui le precedenti Relazioni della Corte già hanno dato conto).

I suddetti obiettivi sono stato ulteriormente precisati nel Dpef per gli anni 2007-2010, in cui figura l'impegno prioritario del Governo per il ridimensionamento - e, in prospettiva, l'eliminazione - dei vincoli di mercato che ostacolano la concorrenza, limitando sviluppo ed occupazione in vari settori economici. Tra questi ultimi, in particolare, quelli in cui maggiori si prevedono i benefici di politiche di apertura, nonché disallineati rispetto alle direttive comunitarie e/o già oggetto di raccomandazioni da parte dell'Autorità per la concorrenza.

Altra fondamentale linea d'azione, quella finalizzata a sostenere il sistema produttivo, anche

attraverso l'accelerazione del processo di internazionalizzazione delle imprese.

Le due direttrici sono peraltro strettamente collegate, poiché l'apertura dei mercati, oltre al beneficio dei consumatori legato alla conseguente riduzione dei prezzi, favorisce anche le imprese, determinando riduzione del costo del lavoro e dei servizi offerti.

Alla menzionata riforma degli incentivi alle imprese (attraverso la trasformazione dei contributi in finanziamenti agevolati) si affianca quindi la spinta all'internazionalizzazione delle stesse, mediante l'utilizzo di specifici strumenti di sostegno.

Il quadro sopra delineato è completato dalla Relazione previsionale e programmatica per il 2007. In quest'ultimo documento, vengono ancora ribaditi i ripetuti obiettivi di sviluppo del sistema produttivo: maggiore concorrenza sui mercati, in particolare dei servizi, incentivazione delle imprese (con particolare riguardo al potenziamento della ricerca), internazionalizzazione di queste ultime.

Il principale strumento per perseguire tali risultati nel 2007 viene indicato nella legge finanziaria, con la quale vengono altresì modificati i preesistenti e creati nuovi strumenti finanziari di appoggio alle imprese (anche allo scopo di alleggerire gli effetti negativi sulla liquidità a loro disposizione, derivanti dal trasferimento all'INPS di una quota del TFR "inoptato").

Da ultimo, vanno menzionate le Direttive dell'azione delle Amministrazioni interessate all'attuazione della politica di sviluppo, il MISE ed il Ministero del commercio internazionale, emanate per il 2007 dai rispettivi Ministri.

La Direttiva per il 2007 del Ministro dello sviluppo economico ribadisce - in particolare nelle parti contenenti le linee guida per l'amministrazione e gli obiettivi strategici ed operativi assegnati - quanto esposto più sopra. Tra gli obiettivi indicati spiccano il rilancio della competitività del sistema produttivo industriale, l'incremento dell'efficienza energetica, la prosecuzione della politica di tutela degli interessi dei consumatori. In ordine alle attività di sostegno al sistema industriale, la Direttiva prescrive che l'Amministrazione identifichi la funzione dei diversi strumenti previsti dalla vigente normativa, effettui la relativa programmazione finanziaria e definisca poi le rispettive procedure di gestione.

Le attività in particolare ricondotte, secondo la nuova classificazione di bilancio, alla missione n. 16 "commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", sono svolte a livello dell'Amministrazione centrale dello Stato dal Ministero del commercio internazionale. Non è stata emanata per il 2007 una Direttiva di carattere generale, ma solo le linee direttrici dell'attività promozionale (le quali ultime, secondo la legge n. 68 del 25 marzo 1997, disciplinano anche l'attività in materia dell'Istituto per il commercio estero, Ente strumentale del Ministero). Viene in esse rilevato come il progressivo spostamento, a livello mondiale, dell'asse economico verso Paesi emergenti, unitamente alla forte dipendenza energetica dell'Italia, spingano verso una sempre più pronunciata internazionalizzazione del sistema produttivo.

Questa suppone prima la scelta strategica dei Paesi di destinazione, poi la scelta degli strumenti operativi. Le linee direttrici, dopo aver appunto indicato i Paesi di prioritario interesse per le attività di internazionalizzazione, preconizzano altresì l'integrazione, sul piano interno, dei vari

soggetti che, oltre al Ministero, hanno responsabilità in materia, potenziando gli accordi di programma con le Regioni e gli accordi di settore con le Associazioni di categoria interessate.

3. Missioni e programmi

3.1. Analisi finanziaria

Come appare chiaro dalla precedente descrizione degli obiettivi della politica in oggetto - e come sarà ulteriormente precisato nel prosieguo del capitolo - le diverse missioni ricondotte alla comune finalità dello sviluppo sono tra loro indissolubilmente legate. Invero, il rafforzamento in generale del sistema produttivo, attuato mediante l'incentivazione delle imprese, non potrebbe prescindere, nell'attuale scenario economico mondiale, dal sostegno allo sbocco delle imprese stesse sui mercati internazionali. D'altra parte, tutto ciò suppone altresì una sempre maggiore liberalizzazione dei mercati interni, che favorisca la concorrenza, e tuteli quindi nel contempo i consumatori.

La classificazione del bilancio dello Stato in vigore nell'esercizio 2007, basata sulle attività dei singoli Ministeri, faceva sì che i contenuti finanziari delle attività in questione venissero a coincidere con quelli della gestione operata dalle Amministrazioni fornite di competenze nelle materie *de quibus*, ovvero il MISE ed il Ministero del commercio internazionale. Non è più così alla stregua della nuova classificazione, imperniata sulle funzioni piuttosto che sui soggetti titolari delle stesse. D'altra parte, come si ripete, la Corte ha adottato il nuovo schema quale base già dell'esame compiuto sul Rendiconto del 2007.

Da tutto ciò discende evidentemente che nei casi (come si verifica appunto per quella che viene qui definita politica dello sviluppo) in cui varie missioni, individuate nel bilancio, siano riconducibili ad un solo Ministero, o, per converso, una missione ricomprenda attività svolte da diversi Ministeri, l'analisi dei dati finanziari non vada attuata (come di norma avveniva per le passate Relazioni) con riferimento alle singole Amministrazioni centrali, ma invece finalizzata alla ricostruzione del contenuto finanziario della missione in questione (pur se, essendo il Rendiconto 2007 ancora strutturato per Ministeri, analisi finanziarie del tipo precedente vengono effettuate, con riguardo all'insieme dei flussi finanziari, nella parte generale della Relazione).

Le tavole nn. 1, 2 e 3 che seguono si riferiscono quindi, rispettivamente, alle missioni nn. 11, 12 e 16, in cui è articolata la politica dello sviluppo.

Le ricordate problematiche non si riscontrano invece per la missione "regolazione dei mercati" e per quella"commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo", le cui attività fanno capo, per quanto concerne il bilancio dello Stato, esclusivamente al MISE e al Ministero del commercio internazionale. Per contro, come si preciserà più avanti, attraverso lo strumento dei fondi normativamente istituiti per incentivare lo sviluppo (la maggior parte dei quali è gestita dal MISE) vengono, secondo il sistema vigente, finanziate anche attività che attengono specificamente alle missioni ricerca e innovazione, sviluppo e riequilibrio territoriale ed energia, e che non vengono quindi considerate nella tabella n. 1. Ciò è stato tenuto presente nell'effettuare

comparazioni con i dati finanziari del precedente esercizio, che venivano classificati secondo il sistema dei Centri di Responsabilità .

Ciò posto, può dirsi che per la missione n. 11 si registra una diminuzione dei pagamenti, verosimilmente dovuta alla necessità di adeguare il sistema degli incentivi alle importanti modifiche introdotte con la legge finanziaria 2007. Viene così interrotta la tendenza del 2006, in cui invece i pagamenti avevano visto un notevole aumento rispetto all'esercizio 2005.

Inoltre, i risultati della gestione finanziaria in questione ("storicamente" caratterizzati dalla formazione di una rilevante massa di residui in conto capitale) risultano fortemente incisi dalla disposizione contenuta nell'art. 3, comma 36 della legge finanziaria 2008, con la quale è stato ridotto da sette a tre anni il periodo massimo di permanenza in bilancio di tali residui.

Come mostra la tabella n. 1, infatti, si è registrata a seguito di ciò una diminuzione assai significativa dei suddetti residui dovuta al corrispondente prodursi di economie.

I principali dati finanziari relativi alle missioni regolazione dei mercati e commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo non mostrano significativi scostamenti rispetto al 2006. Vanno segnalati l'aumento degli stanziamenti per la missione n. 16, in gran parte attribuibile all'incremento della dotazione finanziaria per la promozione del *made in Italy* operata dalla legge finanziaria 2007, nonché l'incremento dello smaltimento dei residui interessante sia la missione n. 12 che la n. 16, verosimilmente dovuto, per la prima, ai tempi di riassegnazione delle somme relative alle sanzioni comminate dall'Autorità per la concorrenza, per la seconda, all'impiego - per attività inerenti il *made in Italy* i cui finanziamenti sono scaduti nel 2006 - di risorse finanziarie in precedenza all'uopo impegnate ma non utilizzate.

Le due missioni in questione sono entrambe di rilevanza finanziaria relativa rispetto alla missione n. 11, come rileva dalle tabelle. Peraltro, la prevalenza, rispetto a taluni dei programmi in cui le stesse si articolano, delle attività di carattere strettamente amministrativo (impulso, coordinamento, monitoraggio, ecc.) rispetto a quelle di gestione, è rispecchiato dall'importanza percentuale delle spese di funzionamento rispetto al totale.

Tavola 1

Competitività e sviluppo delle imprese (missione 11)
Esercizio finanziario 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Incentivazione per lo sviluppo industriale	funzionamento	6.506	44.361	3,1	1,3	40.236	47.083	36.582	9.504
	interventi	48.264	70.535	4,9	2,1	64.854	80.559	63.783	49.286
	investimenti	5.775.837	1.323.460	92,0	39,8	1.842.331	1.699.741	1.315.983	1.843.618
	oneri comuni p.c.	4.266	0	0,0	0,0	4.200	4.263	4.263	0
	Totale	5.834.873	1.438.356	100	43,2	1.951.621	1.831.646	1.420.611	1.902.408
Promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo	funzionamento	1.009	8.181	17,7	0,2	7.594	8.643	7.152	1.309
	interventi	3.841	7.876	17,1	0,2	7.689	10.254	4.753	5.109
	investimenti	110	30.088	65,2	0,9	111	30.088	72	30.107
	Totale	4.960	46.145	100	1,4	15.394	48.985	11.977	36.525
Riassetti industriali di settore e di area	funzionamento	152	1.641	2,0	0,0	1.486	1.447	1.099	519
	investimenti	325.778	79.178	98,0	2,4	147.657	125.660	103.908	50.140
	Totale	325.930	80.819	100	2,4	149.143	127.107	105.007	50.659
Incentivi alle imprese (MEF)	interventi	94.183	486.906	27,6	0,1	463.721	483.906	346.688	165.406
	investimenti	865.655	1.007.980	57,2	0,3	1.378.961	1.227.433	1.117.631	522.119
	altre spese in p.c.	346.048	154.018	8,7	0,0	270.000	149.018	72.377	279.018
	oneri comuni p.c.	0	113.000	6,4	0,0	0	113.000	0	113.000
	Totale	1.305.886	1.761.904	100	0,5	2.112.682	1.973.357	1.536.696	1.079.543
Spese missione		7.471.649	3.327.224		100	4.228.840	3.981.095	3.074.291	3.069.135

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

** Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Tavola 2

Regolazione dei mercati (missione 12)

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Iniziative per la tutela dei consumatori	funzionamento	1.739	3.317	7,7	4,4	3.035	3.445	2.788	1.466
	interventi	63.203	39.949	92,1	53,4	14.592	46.314	39.150	32.168
	investimenti	129	91	0,2	0,1	123	86	55	107
	Totale	65.071	43.357	100	57,9	17.750	49.845	41.993	33.741
Interventi per promuovere la concorrenza	funzionamento	939	7.852	30,4	10,5	7.160	8.277	6.315	1.662
	interventi	935	802	3,1	1,1	275	732	205	488
	investimenti	6.686	17.153	66,5	22,9	14.192	17.658	8.612	9.166
	Totale	8.560	25.807	100	34,5	21.627	26.667	15.132	11.316
Vigilanza sui mercati e sui prodotti	funzionamento	558	4.735	83,2	6,3	4.391	4.537	3.918	945
	interventi	10	800	14,1	1,1	788	800	798	0
	investimenti	220	157	2,8	0,2	211	149	97	184
	Totale	788	5.692	100	7,6	5.390	5.486	4.813	1.129
Spese missione		74.419	74.856		100	44.767	81.998	61.938	46.186

Tavola 3

Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo (missione 16)

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Politica commerciale	funzionamento	595	6.158	96,8	2,5	5.528	6.459	5.598	518
	interventi	0	76	1,2	0,0	76	76	76	0
	investimenti	60	127	2,0	0,1	75	127	77	75
	Totale	655	6.361	100	2,5	5.679	6.662	5.751	593
Promozione del *made in Italy*	funzionamento	4.249	4.220	1,8	1,7	4.374	6.395	4.497	2.345
	interventi	126.222	194.358	84,5	77,6	170.964	221.808	193.321	66.372
	investimenti	87.800	31.531	13,7	12,6	25.736	55.346	23.555	81.083
	Totale	218.271	230.109	100	91,9	201.074	283.549	221.373	149.800
Sostegno all'internazionalizzazione delle imprese	funzionamento	715	4.579	32,7	1,8	4.131	4.841	4.281	278
	investimenti	12.821	9.443	67,3	3,8	14.145	18.443	4.118	17.487
	Totale	13.536	14.022	100	5,6	18.276	23.284	8.399	17.765
Spese missione		232.462	250.492		100	225.029	313.495	235.523	168.158

3.2. Competitività e sviluppo delle imprese

Le attività volte ad incrementare la competitività e lo sviluppo del sistema produttivo sono riconducibili - nell'ambito della nuova classificazione - alla missione n. 11 del bilancio dello Stato articolata in quattro programmi: 1) incentivazione per lo sviluppo industriale; 2) promozione e incentivazione dello sviluppo settoriale, imprenditoriale e produttivo; 3) riassetti industriali di settore e di area; 4) incentivi alle imprese, di cui vengono di seguito esaminati i programmi nn. 1 e 4 e sono svolte, con riferimento alla gestione di questo, dal (MISE).

Peraltro, molti degli strumenti all'uopo normativamente previsti postulano una ricaduta diretta sulle Regioni, le quali operano da volano rispetto ai fondi provenienti dal bilancio statale, ovvero rappresentano, con gli enti locali, le controparti nei procedimenti di programmazione negoziata (oltre ad operare direttamente investimenti su base territoriale, con propri interventi legislativi).

Analogamente, le Regioni (e, attraverso queste, le autonomie locali in genere) si inseriscono a pieno titolo nei procedimenti di attuazione della programmazione dei fondi strutturali comunitari, destinati appunto, direttamente ed indirettamente, al sostegno delle attività produttive, e le cui azioni sono, a loro volta, cofinanziate, per la quota nazionale, attraverso i ricordati strumenti legislativi.

Va ancora ricordato, come nel corso del 2007 sia mutata la struttura di un attore importante nel contesto in questione (in quanto gestore di interventi di supporto al sistema produttivo finanziati attraverso fondi del bilancio dello Stato), ovvero Sviluppo Italia S.p.A.(trasformata nell'Agenzia per l'attrazione degli investimenti), su cui è in corso un'indagine della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato della Corte.

Per quanto concerne la gestione del bilancio statale, l'attività in discorso viene prevalentemente svolta dal Ministero dello sviluppo economico, ma un ruolo rilevante compete altresì al Ministero dell'università e della ricerca.

Il sistema degli incentivi alle imprese opera, nel nostro ordinamento, attraverso una congerie di provvedimenti legislativi (i quali prevedono una vasta gamma di interventi, quali contributi, finanziamenti agevolati, crediti d'imposta, ecc.), oltre che, in generale, attraverso la programmazione negoziata. Tutti questi strumenti attingono le risorse finanziarie necessarie al loro funzionamento da una serie di fondi, all'uopo costituiti, la cui gestione è di regola inserita nel bilancio del MISE, a seguito, in particolare, della riconduzione al bilancio dello Stato delle gestioni non aventi natura di fondi di rotazione, disposta dalla legge n. 289 del 2002. Le suddette risorse vengono poi utilizzate anche per il finanziamento dei programmi cofinanziati dall'Unione Europea, nell'ambito delle azioni strutturali.

Va ancora ricordato, tra gli strumenti finanziari cui s'è fatto cenno, il Fondo rotativo per il sostegno alle imprese, istituito dalla legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004) presso la Cassa Depositi e Prestiti, nell'intento di attenuare l'impatto degli interventi a favore delle imprese sul bilancio dello Stato. Le risorse del fondo - ripartite tra i diversi strumenti normativi di corresponsione degli incentivi con delibera del CIPE, su proposta del MISE - vengono poi corrisposte ai rispettivi beneficiari (spesso, secondo la specifica disciplina applicabile, con

l'intermediazione di soggetti "terzi" quali gli istituti bancari), senza passare per il bilancio del Ministero.

Peraltro, il meccanismo di funzionamento degli incentivi in discorso è stato oggetto, negli ultimi anni, di notevoli modifiche, di cui la Corte ha già dato atto nelle passate Relazioni. Infatti, dapprima la legge n. 289 del 2002, poi la legge n. 311 del 2004 ed infine la legge n. 80 del 2005 hanno gradualmente introdotto per tutti gli strumenti di erogazione di incentivi il generale principio secondo cui le misure, in precedenza attuate mediante contributi a fondo perduto, dovessero consistere - almeno per il 50 per cento - in finanziamenti agevolati. Per alcuni di essi veniva inoltre prevista una quota obbligatoria di finanziamento bancario.

Il passaggio dall'uno all'altro sistema doveva avvenire mediante provvedimento ministeriale, di concerto con il MEF, di adeguamento delle diverse misure ai detti principi (tale processo è risultato particolarmente arduo in ordine alla programmazione negoziata, la cui applicazione è stata sospesa con il DL n. 262 del 2006 convertito con legge n. 286 del 24 novembre 2006, prima dell'emanazione del d.m. del 24 gennaio 2008, che ha dettato le nuove norme in materia).

La legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296 del 2006) è a sua volta intervenuta sull'impianto degli incentivi alle imprese, apportandovi rilevanti modifiche, in seguito alle quali, come accennato, l'asse del sistema è stato focalizzato sul supporto alle attività di ricerca ed innovazione.

L'art. 1, comma 841 della legge n. 296 del 2006 ha istituito, presso il MISE, il fondo per la competitività e sviluppo, cui sono conferite le risorse del preesistente fondo unico per gli incentivi alle imprese, di cui all'art. 60 comma 3 della legge n. 289 del 2002, nonché del fondo di cui all'art. 52 della legge n. 448 del 1998, i quali sono stati contestualmente soppressi. Secondo il disposto del suddetto comma 841, confluiscono nel nuovo fondo, oltre alle risorse suddette, quelle assegnate dal CIPE al MISE nell'ambito del riparto del fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) previsto dall'art. 61 legge n. 289 del 2002. La stessa norma ha poi stanziato la somma di 300 milioni di euro per il 2007 e di 360 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

Le attività del neo istituito strumento vengono convogliate su due direttrici principali: da un canto, il finanziamento di progetti di innovazione industriale, individuati nell'ambito di specifiche "aree tecnologiche", dall'altro l'assicurazione della continuità degli interventi già intrapresi secondo la normativa previgente.

Sempre la legge n. 296 del 2006, al comma 847, ha istituito il fondo per la finanza d'impresa, per l'effettuazione di interventi volti a facilitare la concessione di garanzie su finanziamenti e di partecipazione al capitale di rischio delle imprese, al quale venivano conferite le risorse finanziarie erogate in dipendenza da vari provvedimenti legislativi preesistenti, oltre all'importo di euro 50 milioni per il 2007, 100 milioni per il 2008 e 150 milioni per l'anno 2009.

Infine, la ripetuta legge n. 296 del 2006 ha stabilito (comma 271) l'attribuzione di un credito d'imposta alle imprese che acquisissero determinati beni strumentali, indicati nel successivo comma 273.

Le precedenti Relazioni hanno dato atto di come i tempi non brevi di attuazione delle modifiche introdotte dalla legge n. 289 del 2002 avessero determinato un sostanziale blocco dei

pagamenti nel 2004, seguito da un lieve aumento degli stessi nell'anno successivo (peraltro in gran parte riconducibile all'accumulo di cospicui residui di stanziamento), mentre nel 2006 la "macchina" degli incentivi aveva ripreso a funzionare, pur se le erogazioni effettuate avevano essenzialmente riguardato pagamenti in dipendenza di finanziamenti decisi negli anni precedenti. Neppure il 2006, del resto, ha visto la completa attuazione della riforma in questione, tanto che su quest'ultima è dovuto intervenire il ricordato DL n. 262 del 2006, con cui sono anche state revocate le proposte relative a 30 contratti di programma, approvati dal CIPE "*sub condicione*" e non registrati dalla Corte dei conti.

Per quanto riguarda specificamente i principali incentivi, sono stati approvate nel 2007 le graduatorie relative ai progetti ammissibili alle agevolazioni previste dalla legge n. 488 del 1992 (in relazione alla quale il DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito con legge n. 127 del 2007, ha semplificato le procedure di concessione), con l'erogazione di contributi per l'importo di euro 401,3 milioni, e di euro 18,4 di finanziamento agevolato.

Nell'ambito del nuovo fondo per la competitività e sviluppo, la ripartizione delle risorse (effettuata, secondo le previsioni della norma istitutrice dello stesso, con decreto del Ministro dello sviluppo economico, emanato in data 11 luglio 2007) ha visto l'assegnazione ai progetti di innovazione industriale della somma complessiva di euro 990 milioni per il triennio 2007-2009, (dei quali 270 milioni per il 2007), e per la continuità degli interventi di euro 60 milioni per il 2007.

Per quanto riguarda il FAS, risultano trasferiti dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e di coesione del MISE (il quale coordina la gestione del suddetto fondo) agli uffici dello stesso Ministero preposti alla gestione degli incentivi alle imprese circa 680 milioni di euro. Al riguardo, va ricordato che il FAS viene impiegato per la quota nazionale dei succitati finanziamenti comunitari, relativi alle azioni previste dai programmi operativi nazionali e regionali. In ordine alla programmazione negoziata, oltre alla stipula di nuovi contratti di localizzazione, si è provveduto alla preparazione dei provvedimenti necessari al reimpiego delle risorse già stanziate per contratti di programma successivamente revocati, secondo quanto in generale disposto dal succitato DL n. 81 del 2007, il che permetterà tra l'altro l'utilizzo delle risorse relative ai trenta contratti sopra ricordati.

E' proseguita infine, nell'ambito del Programma operativo nazionale "Sviluppo imprenditoriale locale" (inserito nella programmazione dei cofinanziamenti comunitari per il periodo 2000-2006) la gestione dei "PIA" (pacchetto integrato di agevolazioni, un sistema in grado di semplificare, integrandole, le procedure di accesso alle agevolazioni stesse), che annoverano il PIA "innovazione" ed il PIA "*networking*".

Come si è più sopra accennato, le risorse stanziate per il supporto alla competitività sono tra l'altro impiegate per l'attuazione dei programmi operativi nell'ambito dei fondi strutturali, con riguardo alle azioni appunto volte al raggiungimento di tale obiettivo, tanto per la parte di intervento esclusivamente nazionale, che per la quota cofinanziata dall'Unione Europea.

Da ciò discende, sul piano operativo, che il MISE funga, secondo la specifica normativa comunitaria al riguardo, da "Autorità di gestione" (come si è in particolare verificato, per il Programma operativo nazionale "Sviluppo imprenditoriale locale", nell'ambito della

programmazione 2000-2006), e pertanto si occupi, oltre che della programmazione stessa, della verifica dell'ammissibilità dei diversi interventi e del monitoraggio, sorveglianza e coordinamento delle azioni.

La materia è stata oggetto nel 2007 di un'indagine di controllo della Corte, portante su irregolarità e frodi in materia di fondi strutturali, che ha riguardato in particolare la gestione dei programmi in questione nelle Regioni sede degli interventi del cosiddetto "obiettivo 1" (Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sicilia e Sardegna). L'esame compiuto ha evidenziato vari problemi attinenti la procedura di erogazione dei contributi, specificamente con riguardo all'azione degli "organismi intermedi" parte del procedimento.[1]

3.3. Regolazione dei mercati

L'attività di regolazione dei mercati corrisponde, nella nuova classificazione del bilancio, alla missione n. 12, cui sono riconducibili tre programmi 1) iniziative per la tutela dei consumatori, 2) interventi per promuovere la concorrenza, 3) vigilanza sui mercati e sui prodotti, dei quali l'esame compiuto nella presente Relazione prende in esame i primi due.

La funzione in questione assume rilevanza nell'esercizio 2007, in accordo con quanto più sopra osservato a proposito degli obiettivi della politica di sviluppo, soprattutto in ordine all'attività di liberalizzazione (la quale ultima, peraltro, ha interessato altresì la materia della politica energetica, profilo che sarà quindi ivi trattato).

Anche in questo caso, si tratta di attività di carattere eminentemente amministrativo, e pertanto non molto significativa in rapporto all'insieme delle risorse finanziarie gestite dal Ministero. Va al riguardo menzionata l'attività di finanziamento e monitoraggio di iniziative in favore dei consumatori, svolta dall'Amministrazione mediante le risorse provenienti dalle sanzioni comminate dall'Autorità garante della concorrenza e del mercato, ed all'uopo riassegnate, come previsto dalla legge n. 388 del 2000.

La gestione di questa attività deve tuttavia tener conto del meccanismo delle riassegnazioni da parte del MEF, mediante il quale le risorse in questione vengono attribuite al MISE; di conseguenza, l'effettiva disponibilità dei fondi relativi a ciascun esercizio si verifica di regola molto dopo il suo inizio, se non in quello successivo. Ciò si è puntualmente verificato anche per il 2007 quanto al relativo importo di circa 18 milioni di euro, riassegnati solo in data 27 dicembre.

Tra i provvedimenti emanati al riguardo nel corso del 2007 (che hanno fatto seguito al DL 4 luglio 2006 n. 223, convertito con legge n. 248 del 2006), va anzitutto ricordato il DL n. 7 del 31 gennaio 2007, convertito nella legge n. 40 del 2 aprile 2007, con cui, in base alla legge n. 248 del 2006, venivano introdotte norme liberalizzatrici di diversi settori economici (telecomunicazioni, assicurazioni, mutui immobiliari, trasporto ferroviario, nonchè varie attività del terziario), oltre ad una serie di disposizioni a tutela dei consumatori, in materia di pubblicità ed informazione commerciale. Oggetto analogo a queste ultime hanno poi il d.lgs. n. 145 del 2 agosto 2007 in tema

[1] Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali deliberazione n. 2 /2007 del 20 febbraio 2007.

di pubblicità ingannevole, ed il d.lgs. n. 146, in pari data, in tema di pratiche commerciali sleali, entrambi attuativi della Direttiva 2005/29/CE.

Secondo le rilevazioni effettuate dall'ISTAT, i prezzi in vari settori interessati dai suddetti provvedimenti (in particolare, i farmaci da banco, la telefonia mobile, il trasporto aereo, oltre alle spese collegate all'accensione di mutui immobiliari) hanno registrato nel 2007 una diminuzione.

In *subiecta* materia, non si può certamente tralasciare, infine, l'istituzione da parte della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008), presso il MISE, del Garante per la sorveglianza dei prezzi, tra le cui competenze spiccano da un canto la tenuta ed elaborazione delle informazioni sulla evoluzione dei prezzi - raccolte tramite varie Autorità - e la loro diffusione, anche in forma comparativa, per via telematica, dall'altro l'attività di referto su dinamiche ed eventuali anomalie dei prezzi al Ministro dello sviluppo economico, il quale provvede, ove necessario, ad effettuare segnalazioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ed a formulare proposte normative.

Merita sottolineare come le norme istitutive della nuova figura abbiano disegnato uno strettissimo legame tra questa ed il MISE. A parte la ricordata collocazione del Garante "presso" il Ministero, infatti, è previsto che lo stesso sia nominato (con dPCM, su proposta del Ministro dello sviluppo economico) tra i dirigenti di prima fascia del MISE, si avvalga delle strutture di questo, ed infine mantenga le proprie funzioni nell'organico dell'Amministrazione.

La (sia pur di recentissimo inizio) attività del Garante è consistita anzitutto nel monitoraggio dei prezzi e nella conseguente informazione nei confronti rispettivamente delle categorie produttive e dei consumatori, mediante l'utilizzo delle banche dati esistenti (in particolare, dell'Osservatorio prezzi e tariffe, già operante presso il Ministero, che curava anche un apposito sito internet, sul quale è stata ora aperta una casella di posta elettronica destinata alle segnalazioni dei consumatori, in attesa che divenga operativo il portale delle imprese, dei consumatori e dei prezzi previsto dalla ricordata legge finanziaria 2008).

L'Unione delle Camere di commercio (Unioncamere) ha poi reso operativo, dal febbraio 2008, un numero verde, attraverso il quale i cittadini possono inviare segnalazioni al Garante, come pure previsto dalla ripetuta Finanziaria 2008. La sintesi delle relative rilevazioni è utilizzata dalle strutture ministeriali di supporto del Garante per fornire a quest'ultimo una periodica relazione.

Sempre allo scopo di incrementare la raccolta di informazioni in materia di prezzi, sono in corso di definizione apposite convenzioni, oltre che con la succitata Unioncamere, con l'ANCI e l'Autorità per l'energia elettrica e il gas.

Anche precedentemente all'istituzione del Garante, peraltro, le strutture del Ministero preposte alla funzione di regolazione dei mercati (ex Direzione generale per l'armonizzazione del mercato e la tutela dei consumatori, divenuta, a seguito dei provvedimenti di riorganizzazione cui si è fatto cenno più sopra, Direzione generale per la concorrenza e i consumatori) avevano operato per monitorare prezzi e tariffe. Al riguardo, vanno ricordate le iniziative congiunte con il Ministero delle politiche agricole per la convocazione di "tavoli" - di confronto tra Associazioni dei consumatori e operatori della grande distribuzione alimentare e relativi ai settori cerealicolo e lattiero-caseario - per l'individuazione di iniziative comuni volte al contenimento dei prezzi.

Sempre in coordinamento con il Ministero delle politiche agricole, è stato attivato un "Piano antispeculazione" per contrastare le tensioni dei prezzi sui mercati cerealicolo e lattiero-caseario, con l'istituzione di una *task force* interministeriale con il compito di effettuare controlli mirati in tali settori.

Di particolare rilievo, atteso il carattere generale degli interessi coinvolti, l'attività di monitoraggio sull'attuazione della disciplina relativa al risarcimento diretto dei danni derivanti dalla circolazione stradale. La materia com'è noto è stata regolata dal d.P.R. n. 254 del 2006, entrato in vigore nel 2007 ed emanato ai sensi del "Codice delle assicurazioni private" contenuto nel d.lgs. n. 209 del 2005. L'Amministrazione (già partecipe del procedimento di preparazione dei suddetti provvedimenti) continua a seguire i risultati della riforma, sulla base dei dati appositamente elaborati da ISVAP, CONSAP ed ANIA.

Da tali dati, risulta che già nel primo anno di operatività del nuovo sistema (1 febbraio - 31 dicembre 2007) i tempi di liquidazione dei sinistri sono diminuiti.

3.4. Commercio internazionale ed internazionalizzazione del sistema produttivo

Come già accennato, le attività in materia di commercio internazionale e sostegno al sistema produttivo sono svolte, nell'ambito dell'Amministrazione centrale dello Stato, dal Ministero del commercio internazionale. Tre le funzioni ad esse riconducibili: politica commerciale, sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e promozione del *made in Italy*.

La funzione della politica commerciale - coordinata con le altre attività di promozione e supporto del sistema produttivo riconducibili a quella che nella nuova classificazione del bilancio statale è indicata come missione n. 16 - cui vanno ricondotti tre programmi, 1) politica commerciale, 2) promozione del *made in Italy*, 3) sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, tutti esaminati in questo paragrafo - è strategica. Essa appare incentrata sulla tutela delle nostre produzioni nell'ambito appunto dei rapporti commerciali internazionali, e tesa sia a favorire le esportazioni, che a difendere settori vitali della nostra economia dalla concorrenza sleale attuata attraverso le importazioni illegali.

Due le principali linee direttrici: la definizione degli indirizzi di politica commerciale e la gestione degli scambi. Si tratta quindi di attività che si estrinsecano pressochè esclusivamente attraverso la partecipazione e/o l'organizzazione di incontri, ovvero di natura squisitamente amministrativa, e che non hanno quindi una rilevante ricaduta sulla gestione finanziaria del Ministero del commercio internazionale.

In ordine alla politica commerciale, l'Amministrazione ha attivamente partecipato, in rappresentanza dell'Italia e dei suoi interessi commerciali, a negoziati ed incontri svoltisi in diverse sedi internazionali, oltre che nel nostro Paese (Organizzazione mondiale del commercio, numerose Commissioni miste intergovernative, Organi composti da rappresentanti delle parti sia a livello politico che amministrativo, Comitati intergovernativi, incontri bilaterali con Paesi ritenuti strategici per il nostro commercio internazionale, nonché, da ultimo ma certo non meno importante, l'ambito comunitario, nelle sue varie articolazioni).

Proprio sul piano comunitario appare particolarmente rilevante (ed evidentemente strettamente collegata con la promozione del *made in Italy*) l'attività svolta presso la Commissione, per il mantenimento e rafforzamento degli strumenti di difesa commerciale (in primo luogo quello dell'antidumping), contribuendo al superamento di una linea contraria portata avanti nel corso del 2007 nel seno della stessa Commissione.

In ordine alla gestione del regime degli scambi, oltre all'attività relativa agli scambi dei prodotti cosiddetti "duali" (ovvero progettati e fabbricati per l'utilizzo civile, ma che possono anche venire impiegati nella costruzione di armi), va ricordata quella di rilascio delle licenze di importazione relative a settori commerciali interessati da misure di contingentamento a livello comunitario, nonché dei provvedimenti autorizzatori per l'esportazione dei prodotti agro-alimentari.

Il rilascio di questi ultimi titoli consente agli operatori interessati di beneficiare delle restituzioni all'esportazione previste dalla normativa comunitaria.

Propedeutico a tale rilascio è peraltro, secondo la normativa vigente, il deposito di una cauzione, incamerata dall'Amministrazione in caso di mancata utilizzazione del relativo titolo. Ciò dà luogo alla gestione delle cauzioni stesse, nonché degli eventuali contenziosi sorti dai provvedimenti di incameramento. Le somme versate all'erario nel 2007 in seguito a tali vicende ammontano a circa 307.000 euro.

L'attività di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese - strettamente connessa alla politica commerciale, ed a questa accomunata dall'impulso alla produttività - ha visto la prosecuzione, iniziata nel 2000, dell'assistenza tecnica alle Regioni interessate al Progetto " Italia internazionale": sei Regioni per cinque continenti. Si tratta di un progetto inserito nel programma operativo regionale presentato da sei Regioni dell'obiettivo 1, co-finanziato dalla UE.

Sempre con riferimento ai co-finanziamenti comunitari, l'Amministrazione ha svolto azioni di definizione di programmi presentati da singole Regioni, e partecipato, con i rappresentanti del MISE, a riunioni concernenti la nuova programmazione 2007-2013, l'assistenza tecnica in favore delle Regioni dell'obiettivo 1 (ed in generale delle Autorità di gestione di programmi operativi aventi ad oggetto l'internazionalizzazione delle imprese), nonchè la definizione degli accordi di programma. Infine, su richiesta del MISE, è stata promossa la realizzazione di progetti di gemellaggio tra Regioni dell'obiettivo 1 e dell'obiettivo 2.

A livello regionale, la "*Task force* internazionalizzazione", oltre a porre in essere la suddetta assistenza tecnica, ha contribuito all'implementazione degli SPRINT, sportelli attraverso cui operano i programmi regionali di internazionalizzazione, mediante la partecipazione alle riunioni del relativo Organo di coordinamento ed il costante contatto con le autorità regionali.

Da ricordare poi l'attività di "tutoraggio" nei confronti delle imprese, al fine sia di accrescerne la capacità progettuale che di identificare idonei strumenti di sostegno all'internazionalizzazione. In questa ottica, sono stati avviati vari progetti multiregionali.

Il Ministero esercita la programmazione ed il monitoraggio nei confronti della SIMEST S.p.A. (dallo stesso partecipata per il 76 per cento), ed alla quale il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 143 ha attribuito la gestione degli interventi di sostegno al sistema produttivo, la cui azione presenta

rilevanza finanziaria. I dati qui esposti vanno peraltro coordinati con quelli contenuti in altra parte della Relazione, che si occupa in generale dei fondi di rotazione.

Tra le specifiche disposizioni in base alle quali la SIMEST opera, si ricordano la legge n. 394 del 1981 (concessione di finanziamenti agevolati per la realizzazione di programmi di penetrazione commerciale nei Paesi extra UE), la legge n. 304 del 1990 (concessione di finanziamenti agevolati per la partecipazione a gare internazionali) ed il d.m. n. 136 del 2000 (concessione di finanziamenti per la realizzazione di studi di fattibilità e di programmi di assistenza tecnica).

In ordine ai finanziamenti ex legge n. 394 del 1981, sono pervenute nel corso del 2007 92 domande, per un importo complessivo di euro 105,2 milioni, mentre altre 30 risultavano pendenti al 31 dicembre 2006. Sono state accolte 74 domande per un importo di circa euro 81,3 milioni. Le domande ex legge n. 304 del 1990 sono state nel 2007 in numero di 7, per l'importo di circa euro 2,5 milioni (6 le domande pendenti al 31/12/2006). Sono state accolte 5 domande per un importo di circa euro 2,3 milioni. Relativamente al d.m. n. 136 del 2000, risultano pervenute 32 domande nel 2007, mentre altre 8 erano pendenti al 31 dicembre 2006. Sono state accolte 24 domande, per un importo di circa euro 4,6 milioni.

La legge 26 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007) ha disposto, all'art. 1, comma 932, l'unificazione di tutte le risorse finanziarie gestite dalla SIMEST quali fondi di "Venture capital" in un unico fondo, dotato di 228 milioni di euro e denominato "Fondo unico per operazioni di Venture capital". Delle 74 istanze di finanziamento di questo tipo presentate, 49 sono state accolte, per l'importo di euro 35.366.000.

Sono stati effettuati controlli a campione su programmi di finanziamento agevolato ex legge n. 394 del 1981 e su investimenti partecipati da fondi di Venture capital.

Infine, vanno menzionate l'attività svolta dall'Amministrazione quale portavoce della delegazione italiana presso la UE e l'OCSE, nonché la regolare partecipazione a riunioni in materia di aiuti di Stato presso il Dipartimento per le politiche comunitarie, e di cooperazione allo sviluppo presso il Ministero degli affari esteri, e l'attività di monitoraggio dell'interscambio commerciale italiano, che dà anche luogo alla pubblicazione di una rivista specializzata.

L'attività promozionale del "*made in Italy*" (inteso come complesso delle nostre produzioni di eccellenza, comprendente i settori tessile, calzaturiero, alimentare ed altri) viene necessariamente ad affiancare quelle, già esaminate, riguardanti la politica commerciale e l'internazionalizzazione delle imprese, supportando quest'ultima e trovando, per così dire, una "sponda" nell'attuazione della prima a tutela del nostro sistema produttivo.

La promozione del "*made in Italy*" - sia per quanto riguarda direttamente il Ministero del commercio internazionale che i rapporti con l'Istituto per il commercio estero (ICE), Ente strumentale dello stesso - ruota, dall'esercizio 2004, intorno alla gestione dei fondi straordinari all'uopo stanziati in ogni legge finanziaria, a partire dalla legge n. 350 del 2003 (legge finanziaria 2004). Questa infatti destinava alla promozione in questione 20 milioni di euro per il 2004, 30 milioni per il 2005 e 20 milioni a decorrere dal 2006, oltre a disporre una serie di misure specifiche di sostegno, quali l'attività formativa (demandata alla Scuola superiore dell'economia e delle finanze), uno speciale fondo di assistenza alle imprese e l'istituzione di appositi uffici preposti alla

tutela del marchio e delle denominazioni di origine presso le rappresentanze diplomatiche e le sedi dell'ICE all'estero, un' esposizione permanente del design italiano in Roma.

Delle suddette vicende la Corte ha dato atto nelle passate Relazioni in sede di parifica del Rendiconto dello Stato, nonché nell'ambito di una recente Relazione di controllo specificamente dedicata a tali argomenti.[2]

Nel 2007, si registra l'esaurimento degli stanziamenti corrispondenti ad alcune tra le misure ricordate, che erano stati previsti dalla citata legge n. 350 del 2003 solo per il triennio 2004-2006: è questo il caso dell'Esposizione del design, del fondo di assistenza alle imprese e degli uffici per la tutela del marchio. D'altro canto, i fondi destinati alla formazione sono stati, a partire dall'esercizio 2005, attribuiti direttamente alla Suola superiore dell'economia e delle finanze, la quale ha quindi direttamente programmato le relative iniziative. Tuttavia, nel 2007 le attività relative ai suddetti fondi ed uffici sono proseguite con l'utilizzo dei relativi residui del precedente esercizio, come si dirà più avanti.

Lo stanziamento dei fondi destinati ad azioni di sostegno del *made in Italy* - già ridotto per l'esercizio 2006 a 10 milioni di euro, ed ulteriormente diminuito per effetto dei provvedimenti di compressione della spesa contenuti nella legge finanziaria 2006 - previsto nel d.d.l. di bilancio nell'importo di euro 9.303.255, è stato successivamente integrato dalla legge finanziaria 2007 (legge 26 dicembre 2006, n. 296, comma 936) di 20 milioni di euro per il 2007 e di 26 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009. Tale infatti è l'importo figurante. Tuttavia, su detto stanziamento ha ancora inciso l'accantonamento previsto dal comma 507 della suddetta legge finanziaria, per cui le somme effettivamente disponibili sono state pari a euro 27.133.776.

La legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006) ha stabilito che per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 una quota del fondo per la promozione del *made in Italy*, pari ad un milione di euro, fosse destinata all'erogazione di contributi per la realizzazione di studi e ricerche diretti alla certificazione di qualità di taluni specifici prodotti tessili, secondo modalità da definire con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro del commercio internazionale.

Gran parte dell'attività promozionale in discorso viene svolta, come accennato, dall'ICE. In effetti, questa specifica azione si è naturalmente inserita nel contesto della tradizionale azione dell'Istituto, finalizzata alla promozione in generale delle produzioni italiane all'estero secondo l'indirizzo annualmente dettato dal Ministero mediante linee direttrici (attraverso le quali, oltre ad incanalare l'attività dell'Istituto, viene altresì indirettamente orientata una serie di iniziative di Regioni, Camere di commercio, Associazioni di categoria cofinanziate dallo stesso ICE).

Negli esercizi precedenti, lo strumento utilizzato per l'attribuzione all'ICE delle competenze e dei fondi per l'attività di promozione del *made in Italy* erano state apposite convenzioni stipulate dal Ministero. Per il 2007, si è invece fatto ricorso ad un decreto ministeriale (in data 31 maggio 2007), con il quale sono stati indicati i settori ed i Paesi interessati dai progetti da realizzare ed i relativi fondi (nei limiti del suddetto importo di euro 27.133.776), riservando il trasferimento di questi ultimi all'Istituto e la definizione delle modalità di rendicontazione da parte dello stesso ad un

[2] Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato deliberazione n. 13/2007/G del 25 giugno 2007.

successivo provvedimento dell'Amministrazione.

L'esercizio 2007 ha poi visto la messa in atto di due delle misure per la promozione del *made in Italy* più sopra ricordate, ovvero la costituzione presso le sedi estere ICE degli uffici per la tutela del relativo marchio, nonché delle attività agli stessi collegate, finalizzate all'assistenza alle imprese in materia di tutela della proprietà intellettuale.

Infatti, si è proceduto - secondo i termini di apposita convenzione stipulata tra Ministero ed ICE nel 2006 - alla selezione del relativo personale. Gli uffici sono attualmente in corso di attivazione in varie sedi (tra cui New York, Pechino, Mosca, Dubai, ritenute strategiche per l'attività da svolgere). Del pari, l'ICE è stato delegato alla realizzazione di varie attività di assistenza alle imprese, collegate al funzionamento degli uffici, da realizzare mediante l'apposito fondo sopra ricordato. Come già accennato, le azioni suddette sono state finanziate con fondi stanziati negli anni precedenti e non utilizzati.

In generale, in ordine ai rapporti tra il Ministero e l'ICE, va ancora osservato che il contributo annuale corrisposto per il 2007 a quest'ultimo Ente per l'attuazione di iniziative a sostegno ed impulso del commercio estero è ammontato ad euro 59.977.000.

Sull'Istituto il Ministero esercita, oltre all'indirizzo, anche la vigilanza, attraverso l'approvazione sia del programma promozionale (redatto in base alle ricordate linee direttrici del Ministro) che di specifiche, rilevanti delibere assunte dal Consiglio di amministrazione, ed il monitoraggio dello svolgimento delle iniziative intraprese.

L'Amministrazione ha poi proseguito l'attività di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese e di promozione delle produzioni italiane, attraverso la consueta gestione degli strumenti finanziari previsti da vari provvedimenti normativi (legge n. 1083 del 1954 sui contributi per lo sviluppo delle esportazioni, d.lgs. n. 143 del 1998 sulle intese operative attuative di accordi di settore, legge n. 83 del 1989 sui contributi ai consorzi multiregionali per l'esportazione, legge n. 394 del 1981 sui consorzi agro-alimentari e turistico-alberghieri).

Per tutti i suddetti strumenti, sono state esaminate le domande di contributi presentate, ed emessi i provvedimenti di concessione degli stessi in ordine a quelle accolte, oltre all'esame dei rendiconti relativi a progetti già finanziati in precedenza.

Va osservato che sullo stanziamento inizialmente previsto hanno gravato le riduzioni operate per effettuare gli accantonamenti prescritti dalla legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006, art. 1 comma 507), nonché lo storno di euro 590.000 al Dipartimento del turismo presso la Presidenza del Consiglio, titolare, nell'attuale assetto delle Amministrazioni centrali dello Stato, di funzioni in precedenza attribuite al MISE.

E' infine proseguita l'attività, già iniziata negli anni precedenti, volta a stipulare accordi di programma con le Regioni, al fine di evidenziare le esigenze specifiche, legate alle caratteristiche territoriali, in materia di internazionalizzazione. Sono state così cofinanziate (con la partecipazione anche di capitali privati) convenzioni operative con 13 Regioni, attinenti a settori strategici per la nostra economia, quali quelli della moda, della meccanica e dell'elettronica. I dati finanziari attinenti a queste attività sono riassunti nella seguente tavola 4.

Accordi di programma con le Regioni – esercizio finanziario 2007

in migliaia di euro

Ministero	12.837,0
Regioni	15.266,0
Finanziamento privato	5.414,0
Totale MCI/Regioni	**33.517,0**
Totale cofinanz. 6 Regioni *	5.182,0
Totale cofinanz. 7 Regioni **	7.655,0

*Veneto, Marche, Liguria, Valle d'Aosta, Puglia, Calabria

**Emilia-Romagna, Lazio, Lombardia, Bolzano, Toscana, Umbria, Piemonte

Dai dati forniti dall'ISTAT relativi allo stato della nostra bilancia commerciale, sembra potersi inferire che le azioni in generale volte all'internazionalizzazione del sistema produttivo - ricomprendenti quindi tutte le attività sopra descritte - hanno prodotto risultati concreti. Nei primi mesi del 2008 infatti, a fronte di un saldo complessivo ancora negativo, ma in progresso rispetto all'anno precedente (4,5 miliardi di euro contro i 5,56 miliardi del 2007), si registra per le esportazioni verso i Paesi UE un saldo positivo di 1,14 miliardi di euro contro i 493 milioni di euro del 2007.

4. Considerazioni conclusive

Gli obiettivi ed i contenuti della politica dello sviluppo esaminata nei paragrafi precedenti, pur molteplici e vari, appaiono in effetti strettamente collegati tra di loro, e tutti funzionali al recupero del sistema produttivo.

I problemi strutturali della nostra economia richiedono un deciso intervento di incentivazione delle imprese, attuato sempre più in forma di finanziamenti agevolati, in luogo dei tradizionali contributi. Va poi incrementata la competitività, tanto attraverso l'apertura dei mercati interni (con conseguenti benefici effetti sui prezzi, a vantaggio dei consumatori) quanto rendendo le imprese italiane più attrezzate per misurarsi sui mercati globali.

Legate a questi obiettivi sono, intuitivamente, anche le politiche dell'energia, della ricerca ed innovazione, dello sviluppo e riequilibrio territoriale, trattate in altri capitoli della Relazione.

Attesa la portata e la molteplicità dei fini in questione, appare chiaro come il loro perseguimento debba necessariamente involgere un intervallo temporale non breve; per le stesse ragioni, d'altra parte, numerosi sono gli attori interessati, oltre alle Amministrazioni centrali coinvolte.

Il 2007 ha visto lo sviluppo di una generale riforma degli incentivi alle imprese intrapresa già da vari anni - di cui la Corte ha dato e continuerà a dar conto - ma altresì un notevole impulso (anche in attuazione di norme comunitarie) alla liberalizzazione dei mercati interni, ed il proseguimento dell'attività di sostegno all'internazionalizzazione delle imprese, con specifico

riguardo alle produzioni di eccellenza del *made in Italy*.

Se per la riforma degli incentivi (tuttora in itinere, come s'è visto) e gli altrettanto recenti interventi nel campo della concorrenza non appare ancora possibile trarre conclusioni, qualche concreto risultato positivo sembra registrarsi, come esposto più sopra, in ordine al sostegno alle imprese nell'azione sui mercati esteri anche se, sulla base delle precedenti considerazioni in ordine alla interdipendenza degli obiettivi in questione, è verosimile ritenere che questi risultati siano stati in parte propiziati anche da azioni riconducibili alle rimanenti missioni.

Il Turismo

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. Quadro normativo comunitario.* - *2.2. Quadro normativo ed amministrativo italiano.*
3. La politica del turismo in Italia: obiettivi e risorse.
4. La missione turismo – programmi e attività. - *4.1. Iniziative assunte in tema di turismo dalla legge finanziaria 2007.* - *4.2. ENIT e PromuovItalia.* - *4.3. Coordinamento e promozione turistica.*
5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Pur rappresentando il turismo, specie se ben indirizzato e coordinato, una delle principali fonti di ricchezza per un Paese quale l'Italia, provvisto di innumerevoli bellezze naturali e di incomparabili reperti artistici e beni culturali, esso è stato sempre considerato di interesse prevalentemente regionale e locale, tanto da non figurare fra le materie intestate dall'articolo 117 novellato della Costituzione alla potestà legislativa dello Stato, non solo di natura esclusiva ma neppure concorrente.

Eppure lo Stato, a livello di legislazione ordinaria, ha sempre rivendicato a sé competenze soprattutto di indirizzo, coordinamento e regolazione in tema di turismo, per l'indubbio rilievo che esso riveste per l'economia nazionale.

Negli ultimi tempi il turismo è stato poi variamente intestato, ai fini dell'esercizio delle funzioni amministrative, a diversificate strutture del Potere esecutivo, in un susseguirsi di norme che non è chiaro se abbia ormai avuto fine.

Attribuite alla competenza del Ministero delle attività produttive con l'art. 27 del decreto legislativo 30 luglio 1999 n. 300, le funzioni in materia di turismo sono state trasferite, con l'art. 1, comma 11 *bis* del decreto-legge n. 181 del 2006, nel testo modificato dalla legge di conversione n. 233 del 2006, nonché con il successivo decreto-legge n. 262 del 2006, convertito con la legge n. 286 sempre del 2006, al Presidente del Consiglio dei Ministri che provvede, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, all'individuazione ed all'utilizzazione delle relative risorse finanziarie.

Per lo svolgimento delle dette attribuzioni, il comma 19 *quater* dell'art. 1 del già citato decreto legge n. 181 del 2006, anch'esso modificato dal decreto legge n. 262 nel testo

convertito, ha disposto l'istituzione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, con contestuale soppressione della Direzione generale del turismo dell'ex Ministero delle attività produttive.

Il Dipartimento svolge funzioni di valorizzazione, armonizzazione, e sviluppo del sistema turistico, vigilanza sugli Enti (Agenzia ENIT, ACI, e Club Alpino Italiano), tutela e sostegno dei turisti e dei viaggiatori. Le attività di vigilanza sull'Agenzia ENIT, sull'ACI, sugli Automobil Club provinciali e locali e sul CAI (Club Alpino Italiano) si sostanziano in una verifica sia degli atti inerenti la specifica attività istituzionale sia di quelli relativi alla corretta gestione delle risorse in osservanza delle vigenti disposizioni. Per quanto riguarda l'Agenzia ENIT viene svolta anche una funzione di indirizzo con particolare riguardo all'attività istituzionale dell'Agenzia, che si concretizza nelle programmazioni triennali e annuali di promozione turistica dell'Italia all'estero. Inoltre il Dipartimento ha provveduto al trasferimento delle risorse per il funzionamento all'ENIT e al CAI[1].

L'organizzazione del Dipartimento del Turismo è stata definita con il dPCM del 6 febbraio 2007, con il quale ne sono state organizzate le strutture. In particolare:

- il Dipartimento è organizzato in due Uffici di livello dirigenziale generale: l'Ufficio per la programmazione e il coordinamento delle politiche turistiche e l'Ufficio per lo sviluppo del turismo e la gestione degli interventi;
- ciascun ufficio è articolato su servizi di livello dirigenziale non generale, quattro per il primo degli uffici e quattro per il secondo;
- il Capo del Dipartimento è assistito da due servizi di supporto, alle sue dirette dipendenze.

A fronte di 10 posti di funzione dirigenziale (8 nei servizi degli Uffici e 2 presso i servizi di supporto) risultano in servizio presso il Dipartimento solo 5 dirigenti.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro normativo comunitario

Il processo di sviluppo della maggior parte dei Paesi europei è influenzato quotidianamente dal turismo, che nel suo insieme svolge un ruolo di particolare importanza.

Il trattato CE originariamente non consentiva alla Comunità di condurre una politica propria in materia di turismo, ma in seguito alla riforma del Trattato di Roma, avviata con l'Atto Unico Europeo e completata con il Trattato di Maastricht, si è provveduto ad ampliare le competenze della Comunità prevedendo la possibilità di intraprendere "una politica nel settore dell'ambiente" (art. 3/k) e "misure in materia di energia, protezione civile e turismo" (art. 3/t). Rispetto al tema dei rapporti tra turismo e ambiente, il Trattato identifica delle priorità e delle linee di azione di grande rilevanza, quali ad esempio: protezione dei consumatori; politiche di trasporto; tutela della salute dei cittadini; tutela della qualità ambientale; tutela del patrimonio culturale e storico.

[1] Esercizio finanziario 2007 - Capitolo 864 " Contributo per le spese di funzionamento e sviluppo dell'ENIT" per un importo di 49.290.549,00 euro - Capitolo 865 "Contributo annuo a favore del Club Alpino Italiano" per un importo di 1.201.268,00 euro – Capitolo 866 "Contributo annuo al Club Alpino Italiano per l'assicurazione dei volontari del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico e per la relazione e gestione di un centro di coordinamento delle attività del corpo stesso" per un importo di 449.446,00 euro – Capitolo 867 "contributo annuo a favore del Club Alpino Italiano per le attività del Corpo nazionale del soccorso alpino e speleologico" per un importo di 1.113.166,00.

La possibilità di adottare delle misure a favore del turismo autorizza ad assumere, nel quadro di altre politiche, misure di orientamento e di sviluppo in questo settore. Si applicano al turismo le disposizioni relative alla libera circolazione delle persone, delle merci e dei servizi, alle piccole e medie imprese e alla politica regionale.

Nel corso degli anni, l'andamento dei flussi turistici ha fatto registrare una continua crescita. Nell'Unione Europea e nelle sue istituzioni, il turismo ha acquistato sempre più l'immagine di un'attività e di un fenomeno economico dall'importanza strategica per il conseguimento di numerosi obiettivi che sono alla base dell'esistenza dell'UE e delle sue politiche, nonché della sua volontà di costruire un'Europa migliore per le generazioni attuali e per quelle future.

Nell'ambito comunitario, quindi, viene conferita una grande importanza al turismo, che si rivela ben presto uno dei settori trainanti dell'economia nel mondo intero.

Il suo crescente peso economico giustifica perfettamente il fatto che le istituzioni europee si siano occupate del settore anche in assenza di una vera e propria base giuridica. La prima risoluzione del Consiglio in materia, in data 10 aprile 1994, riconosceva l'importanza del turismo ai fini dell'integrazione europea e invitava la Commissione a formulare proposte in merito. Si è proceduto ad adottare delle misure particolari a favore dei turisti, delle imprese e dei professionisti, nonché degli Stati e delle Regioni.

Il settore turistico, infatti, comprende una grande varietà di prodotti e di destinazioni, nonché diversi operatori pubblici e privati, dalle competenze molto decentrate, spesso a livello regionale e locale. Al settore è riconosciuto un considerevole potenziale per contribuire ad alcuni dei principali obiettivi dell'UE, quali lo sviluppo sostenibile, la crescita economica e l'occupazione, a cui si aggiunge la coesione economica e sociale.

Questa crescente importanza economica del turismo nella Comunità europea è chiaramente illustrata nella comunicazione della Commissione intitolata "Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo"[2].

Da questo documento è utile estrapolare e mettere in evidenza alcuni passi significativi: "Nell'Unione Europea, il settore turistico comprende circa due milioni di imprese, soprattutto P.M.I., che contribuiscono per il 5 per cento sia al Pil che all'occupazione. Tali cifre variano dal 3 per cento all'8 per cento a seconda degli Stati membri".

Ovviamente tale impatto varia considerevolmente a seconda dei diversi Paesi europei.

Riconoscendo, quindi, il ruolo cruciale che il turismo svolge per l'economia dell'Unione Europea, la Commissione nel marzo del 2006 ha adottato una politica del turismo rinnovata[3], con l'obiettivo principale di contribuire a "migliorare la concorrenzialità dell'industria europea del turismo e creare più posti di lavoro e di qualità migliore grazie alla crescita sostenibile del turismo in Europa a livello mondiale". La Commissione ha anche riconosciuto esplicitamente che "considerare la crescita e l'occupazione come il traguardo immediato va di pari passo con la promozione di obiettivi sociali e ambientali" ed ha annunciato la preparazione dell'Agenda europea 21 per il turismo[4], basata sui risultati dei lavori del Gruppo per la Sostenibilità del

---

[2] Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale, e al Comitato delle Regioni – Un approccio di cooperazione per il futuro del turismo europeo. COM/2001/0665 def.

[3] Comunicazione della Commissione – Rinnovare la politica comunitaria per il turismo – Una *partnership* più forte per il turismo europeo. COM/2006/ 134 def. del 17/03/2006.

[4] Comunicazione della Commissione – Agenda per un turismo europeo sostenibile e competitivo. COM/2007/0621 def., Bruxelles 19/10/2007.

Turismo (GST) presentati nel rapporto "Azione per un turismo europeo più sostenibile", pubblicato nel febbraio 2007.

Il quadro comunitario attuale per l'elaborazione delle politiche economiche, sociali ed ambientali, basate sulla *partnership* per la crescita e l'occupazione e sulla strategia per lo sviluppo sostenibile, favorisce la realizzazione degli obiettivi prefissati dalla suddetta "Agenda", che consistono nel creare prosperità economica, coesione ed equità sociale, nonché tutela ambientale e culturale. Nel perseguire tali obiettivi si affrontano diverse tematiche inerenti al settore turistico, che comprendono prevalentemente: la conservazione e la gestione sostenibile delle risorse naturali e culturali; la riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti connessi al turismo al minimo dell'impiego di tali risorse e dell'inquinamento delle destinazioni turistiche, ovvero della produzione di rifiuti; la gestione del cambiamento a favore del benessere della comunità; la riduzione dell'effetto stagionale sulla domanda; la riduzione dell'impatto ambientale dei trasporti connessi al turismo; la disponibilità da parte di tutti senza discriminazioni delle esperienze turistiche ed il miglioramento della qualità del lavoro nel settore turistico, anche affrontando la questione dell'occupazione illegale di cittadini dei Paesi terzi nel quadro della politica comunitaria sulle migrazioni. Un'altra azione necessaria, condizione fondamentale per uno sviluppo positivo del settore, è garantire la sicurezza sia per i turisti che per le comunità locali nelle quali vengono offerti i servizi turistici.

Per raggiungere gli obiettivi dell'Agenda ed affrontare le suddette tematiche serve un'azione coerente che può essere sostenuta da adeguate politiche pubbliche: gestione sostenibile delle destinazioni, integrazione dell'aspetto "sostenibilità" da parte delle aziende e sensibilizzazione dei turisti in merito a tale aspetto.

Con la comunicazione viene ufficialmente avviata e sostenuta un'Agenda a medio-lungo termine nella quale tutti gli interessati devono provvedere ad attuare le iniziative necessarie a potenziare il contributo delle prassi sostenibili per incrementare la concorrenzialità dell'Europa, quale destinazione turistica più interessante. La Commissione europea conta, tra l'altro, sul sostegno politico a tale iniziativa da parte delle altre istituzioni comunitarie e, nel 2011, presenterà la valutazione sui progressi compiuti verso questa direzione.

La normativa di maggior rilievo riguardante l'impiego di fondi comunitari nel settore del turismo è costituita dai seguenti regolamenti: regolamento CE n. 2081 del 1993 che ha disciplinato, sulla base del regolamento CE n. 2058 del 1988, l'impiego dei Fondi strutturali nel corso del periodo di programmazione 1994-1999; regolamento CE n. 1260 del 1999, recante disposizioni generali sui Fondi strutturali per il periodo programmatorio 2000-2006; regolamento CE n. 438 del 2001, recante modalità di applicazione del regolamento CE n. 1260 del 1999 per quanto riguarda i sistemi di gestione e di controllo dei contributi concessi nell'ambito dei fondi strutturali.

2.2. Quadro normativo ed amministrativo italiano

Il turismo costituisce senza dubbio uno dei settori nei quali si riscontra il maggior tasso di regionalizzazione, anche se occorre avvertire che il processo che ha portato alla piena attuazione della competenza legislativa delle Regioni ed al conseguente trasferimento delle corrispondenti funzioni amministrative a livello regionale e locale, non è stato né semplice né breve. La "storia" dell'intervento pubblico nel turismo è infatti stata in gran parte scandita dalle scelte del legislatore statale, che ha impresso un forte condizionamento sia ai modelli organizzativi, sia agli obiettivi e caratteri di tale intervento.

Ciò è innanzitutto stato l'effetto della scelta, effettuata dalla Costituzione del 1948, di inserire la materia "turismo ed industria alberghiera" nell'elencazione delle competenze

legislative regionali, tutte soggette (nella originaria versione dell'art. 117 Cost.) al rispetto dei principi fondamentali posti dal legislatore statale. E così, anche quando, a partire dagli anni '70, per effetto dell'istituzione delle Regioni a statuto ordinario, le competenze sono state effettivamente decentrate, la necessità per le Regioni di rispettare le leggi quadro statali ha determinato il mantenimento di una marcata uniformità e la conservazione in capo allo Stato di una serie di competenze e di strutture amministrative.

È altrettanto vero, tuttavia, che proprio dall'esperienza legislativa ed amministrativa regionale hanno tratto origine alcuni modelli organizzativi innovativi che solo successivamente – come è avvenuto, del resto, anche in molti altri settori – hanno trovato conferma e disciplina nella legislazione nazionale.

È quindi proprio dalle Regioni che, in tutti i momenti cruciali di riforma del settore turistico, è giunta la spinta propulsiva che ha indotto il legislatore statale ad intervenire.

Il quadro delle competenze è profondamente mutato in seguito alla riforma costituzionale del 2001 che, non inserendo la materia del turismo nell'elencazione delle competenze legislative né esclusive né concorrenti dello Stato, ne ha determinato il riconoscimento alle Regioni a titolo di competenza c.d. esclusiva o residuale (art. 117, comma 4, Cost.). Questo mutamento del titolo di competenza delle Regioni è stato confermato in più occasioni dalla Corte costituzionale, fra l'altro con le sentenze n. 197 del 2003 e numeri 90 e 214 del 2006.

Nell'esaminare le questioni di costituzionalità sollevate da alcune Regioni nei confronti della legge quadro n. 135 del 2001, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 197 del 2003, ha dichiarato inammissibili i ricorsi, essendo sopravvenuta in materia la competenza residuale delle Regioni e, con essa, la possibilità per le Regioni di sostituire con proprie leggi la normativa impugnata. La Corte costituzionale non ha, quindi, dichiarato illegittima la legge quadro sul turismo n. 135 del 2001 in considerazione della sua assenza di lesività per le Regioni, che possono decidere liberamente se applicarla o meno.

Secondo i più recenti indirizzi della Corte costituzionale, anche la competenza regionale più ampia, comunque, non esclude a priori la possibilità per la legge statale di attribuire funzioni amministrative al livello centrale e di regolarne l'esercizio, in base ai principi di sussidiarietà, adeguatezza e differenziazione (art. 118 Cost.), secondo l'impostazione introdotta dalla sentenza n. 303 del 2003 (e più volte confermata in successive sentenze), in presenza di determinate condizioni di legittimazione della disciplina legislativa statale (e, perciò, dell'esercizio stesso della potestà legislativa ad opera dello Stato). Volendo sintetizzare e semplificare tali criteri, essi possono considerarsi: l'esigenza di un esercizio unitario di alcune competenze amministrative; una valutazione dell'interesse pubblico sottostante all'assunzione di funzioni da parte dello Stato, proporzionata e ragionevole, alla stregua di uno scrutinio stretto di costituzionalità; il rispetto del principio di leale collaborazione nella disciplina e nell'esercizio delle competenze "attratte in sussidiarietà" al livello statale.

In realtà l'attuale situazione di solo parziale e limitata autonomia finanziaria delle Regioni dimostra come allo Stato debba essere tuttora riconosciuto – almeno in via transitoria, e sino alla piena attuazione del federalismo fiscale – un rilevante ruolo di impulso ed indirizzo nei settori economici che, come quello turistico, rappresentano una porzione rilevantissima del Pil nazionale; in tal senso la Corte costituzionale ha sottolineato come "la necessità di un intervento unitario del legislatore statale nasce dall'esigenza di valorizzare al meglio l'attività turistica sul piano economico interno ed internazionale, attraverso misure di varia e complessa natura" (sent. 88 del 2007).

Lo Stato e le Regioni hanno concluso importanti accordi, che hanno condotto, nella sostanza, ad un esercizio "congiunto" di competenze normative su numerosi e rilevanti profili

concernenti il turismo che, in base ai criteri formali di riparto delle competenze, avrebbero dovuto essere assegnati all'uno o all'altro livello. Il sistema degli accordi e delle intese ha così consentito di superare situazioni di *impasse* e di interpretare in senso conforme alla Costituzione molte disposizioni normative precedenti alla riforma, che assegnavano al legislatore statale l'esercizio esclusivo di poteri normativi o di indirizzo.

L'esigenza di un più stretto raccordo tra i diversi livelli di governo aveva spinto il legislatore all'istituzione di un'apposita sede istituzionale, ossia il Comitato nazionale del turismo, con il compito di promuovere il coordinamento: dei provvedimenti che interessano, in forma diretta o indiretta, l'industria e l'economia turistica complessivamente intese, anche attraverso il raccordo con il Consiglio dei Ministri, tramite il Sottosegretario alla Presidenza del Consiglio; degli interventi di infrastrutturazione con valenza sul sistema turistico; delle iniziative di promozione turistica all'estero, poste in essere dai vari soggetti istituzionali nell'ambito delle rispettive competenze.

Negli intenti del legislatore, il Comitato nazionale si configurava dunque come la cabina di regia del turismo: un organo non pletorico, ma tale da garantire, comunque, la partecipazione al processo decisionale dei più importanti attori istituzionali.

L'istituzione del Comitato, tuttavia, è stata particolarmente sofferta.

Dopo la pubblicazione della sentenza n. 214 del 2006 con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 12, del DL n. 35 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge 80 del 2005, nella parte in cui prevedeva l'istituzione, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di un Comitato nazionale per il turismo, è stato costituito, con dPCM 28 luglio 2006, un nuovo organo definito Comitato delle Politiche Turistiche, a preminente composizione regionale e delle Associazioni di categoria.

Se, come detto, la riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione, ha determinato il definitivo passaggio della materia "turismo" dalla competenza concorrente a quella esclusiva/residuale delle Regioni (conclusione fin da subito avvalorata dalla dottrina e dalla stessa giurisprudenza costituzionale), resta pur sempre rilevabile, ancor oggi, un ruolo dell'Amministrazione statale in questo settore materiale (anche in relazione alla giurisprudenza costituzionale).

Il DL n. 35 del 2005 e la legge di conversione, inoltre, hanno trasformato l'ENIT in Agenzia nazionale del turismo: tale trasformazione, che sembrava mirare alla realizzazione di una nuova struttura al servizio della pubblica amministrazione non solo statale ma anche regionale e locale, mantiene comunque il nuovo organo strettamente collegato al governo centrale; infatti, non solo si rimette ad un regolamento governativo di delegificazione, seppur adottato previa intesa con la Conferenza Stato-Regioni, la determinazione dell'organizzazione dell'Agenzia ma si prevede, altresì, la sottoposizione dell'organo turistico al potere di indirizzo e vigilanza del Ministero delle attività produttive (ora demandati alla Presidenza del Consiglio dei Ministri).

Con la sentenza n. 88 del 2007 la Corte costituzionale, pur richiedendo un maggiore coinvolgimento delle Regioni, non esclude né la legittimità di un intervento normativo statale in questa materia, seppur giustificato dal principio di sussidiarietà, né esclude la rilevanza di una politica nazionale del turismo.

Va però ricordato che, ai sensi dell'art. 117, ultimo comma, Cost., le competenze delle Regioni possono assumere anche rilevanza internazionale, potendo pertanto le stesse svolgere quelle attività promozionali dell'immagine turistica all'estero che restano compito fondamentale dell'Agenzia nazionale del turismo, ma si può altresì significare che le Regioni, coordinandosi

fra loro, possono farsi comunque portavoce di un interesse pubblico anche di rilevanza sovraregionale.

La legge n. 135 del 2001, di riforma della legge quadro sul turismo n. 217 del 1983, sposa in pieno il sistema di interventi statali definito dall'art. 44 del d.lgs. n. 112 del 1998. Anzi, ad esso riconosce una portata particolarmente ampia, determinando i contenuti del dPCM di definizione dei principi e degli obiettivi per la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico.

Nel contesto normativo nazionale è proprio la legge di riforma 29 marzo 2001, n. 135 a rappresentare il punto di partenza del nuovo panorama legislativo italiano, completamente mutato rispetto al passato, in cui si inseriscono le istituzioni titolari di competenze in materia di turismo, che definisce: al Capo I "Principi, competenze e strutture"; al Capo II "Imprese e professioni turistiche"; al Capo III "Semplificazione di norme e fondo di rotazione per il prestito ed il risparmio turistico"; al Capo IV "Abrogazioni, disposizioni transitorie e finanziarie".

L'obiettivo primario perseguito dal legislatore è stato quello di emanare una legge di principi per ridefinire gli strumenti della politica del turismo, nei quali dare opportuno spazio al ruolo delle imprese, alla tutela del consumatore e alle realtà associative, alla valorizzazione delle risorse ambientali, culturali, artistiche e delle tradizioni locali, puntando sulla qualità dello sviluppo turistico e su forme organizzative innovative, capaci di valorizzare l'apporto delle realtà locali. In questo contesto il legislatore attribuisce particolare importanza alla disposizione nella quale si prevede che le Regioni sono tenute ad incoraggiare la formazione di "Sistemi Turistici Locali"[5], definiti dalla legge come "contesti turistici omogenei o integrati, comprendenti ambiti territoriali appartenenti anche a regioni diverse, caratterizzati dall'offerta integrata di beni culturali, ambientali e di attrazioni turistiche, compresi i prodotti tipici dell'agricoltura e dell'artigianato locale, o dalla presenza diffusa di imprese turistiche singole o associate".

Va infine ricordato che il dPCM 13 settembre 2002[6], ha approvato i principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico, definiti dall'accordo Stato-Regioni, che costituisce parte integrante dello stesso decreto. Tali principi vengono definiti d'intesa con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano, al fine di assicurare l'unitarietà del comparto turistico e la tutela dei consumatori, delle imprese e delle professioni turistiche nonché degli operatori e dei lavoratori del settore.

3. La politica del turismo in Italia: obiettivi e risorse

Uno strumento classico di cooperazione Stato-Enti territoriali, ampiamente utilizzato è stato e rimane, quello dei contratti di programma, cioè il contratto stipulato tra l'amministrazione statale competente, grandi imprese, consorzi di medie e piccole imprese e rappresentanze di distretti industriali per la realizzazione di interventi oggetto di programmazione negoziata (art. 2, comma 203 e segg., della legge 23 dicembre 1996 n. 662).

[5] Articolo 5 della legge n. 135 del 2001 "Sistemi turistici locali".

[6] Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 13 Settembre 2002. "Recepimento dell'accordo fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome sui principi per l'armonizzazione, la valorizzazione e lo sviluppo del sistema turistico".

La seguente Tavola mostra l'andamento dei principali accordi nell'ultimo triennio, emergendone una rilevante quantità di risorse messe a disposizione da parte dello Stato, per mezzo del CIPE:

Tavola 1

DELIBERE CIPE in materia di turismo
triennio 2005 – 2007

(valori assoluti)

	2007				
n.	**OGGETTO**	**Totale investimenti ammessi**	**A carico dello Stato**	**A carico della Regione**	**Somma residua**
25	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E LA SOCIETA' SVILUPPO ITALIA TURISMO S.P.A. – I° AGGIORNAMENTO - il contratto prevede investimenti pari a 228.766.000 euro - L'onere aggiornato a carico della finanza pubblica è pari a 92.901.770 euro, di cui 46.178.159 a carico dello Stato. La restante somma sarà così finanziata: 7.507.630 euro a carico della Regione Sicilia 20.106.641 della Calabria e 19.109.340 della Puglia. Il minor onere previsto, tutto relativo ad interventi nella Calabria, è pari a 48.249.700 euro, di cui 28.356.341 a carico dello Stato e 19.893.359 a carico della Calabria. I RISPARMI così conseguiti sono stati attribuiti con successiva delibera (stessa data) al FONDO ex art. 61 legge finanziaria 2003. A seguito della rimodulazione degli investimenti previsti nella regione Calabria si rendono disponibili sul fondo incentivi del Ministero dello sviluppo economico 28.356.341 euro trasferiti al fondo per le aree sottoutilizzate.	**228.766.000**	46.178.159	46.723.611	135.864.230
27	APPROVAZIONE ASSETTO FINALE CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E LA CIT HOLDING S.p.A. per investimenti nel settore turistico. RICONOSCIMENTO di una iniziativa che ha comportato investimenti per 27.034.978 euro cui corrisponde un onere a carico dello Stato di 12.432.150 euro - REVOCA dell'assegnazione di 38.679.523 euro a carico dello Stato (che era stata disposta da delibera CIPE 82/2001) per 3 iniziative non realizzate.	**27.034.978**	12.432.150	0	14.602.828
55	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DEL TESORO, DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E IL CONSORZIO SANDALIA S.C. A R.L.- I° AGGIORNAMENTO- investimenti pari a 87.659.875 euro - L'onere aggiornato a carico della finanza pubblica è di 38.459.839 euro, di cui 26.921.888 a carico dello Stato e 11.537.951 a carico della Regione Sardegna	**87.659.875**	26.921.888	11.537.951	49.200.036
	TOT.	**343.460.853**	**85.532.197**	**58.261.562**	**199.667.094**

	2006				
n.	**OGGETTO**	**Totale investimenti ammessi**	**A carico dello Stato**	**A carico della Regione**	**Somma residua**
17	II° AGGIORNAMENTO CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO COSTA D'ORO.	**93.621.000**	50.769.300	0	42.851.700
190	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E IL CONSORZIO SOCIETA' PER LO SVILUPPO DEL SISTEMA TURISTICO CULTURALE DEL GOLFO DI NAPOLI S.C. A R.L - 4 iniziative - erogazione contributo a fondo perduto di 24.766.791 euro in 2 annualità interamente a carico dello Stato	**54.768.150**	24.766.791	0	30.001.359
195	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E IL CONSORZIO RIVIERA DEI GELSOMINI S.C.A R.L. - investimenti ammessi per 23 iniziative - Erogazione contributo a fondo perduto di 43.259.040 euro in due annualità interamente a carico dello Stato.	**78.296.000**	43.259.040	0	35.036.960
197	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E IL CONSORZIO TURISTICO SICILIANO S.C. A R.L. Il Ministero è autorizzato a stipulare con il CTS un contratto di programma per realizzare un sistema di servizi turistici integrato relativo a 9 iniziative. Erogazione del contributo a fondo perduto a carico dello Stato e della Regione Sicilia. Contributo di 25.124.889 euro in tre annualità.	**50.703.000**	17.587.422	7.537.467	25.578.111
203	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E IL CONSORZIO TURISTICO ULIVETI DEL SOLE - BALCONE SULLA PIANA S.C.A.R.L. - investimenti ammessi per 20 iniziative. Erogazione contributo a fondo perduto di 22.362.929 euro in 3 annualità interamente a carico dello Stato	**50.650.000**	22.362.929	0	28.287.071
205	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E IL CONSORZIO S.T.T. S.C. A R.L. - 25 iniziative - erogazione contributo a fondo perduto di 38.221.800 euro in tre annualità interamente a carico dello Stato	**84.522.230**	38.221.800	0	46.300.430
210	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO E IL CONSORZIO PROGRAMMA PORTO NAPOLI S.C. A R.L. - autorizzare 16 iniziative - erogazione contributo in 3 annualità	**186.530.900**	34.750.561	34.750.561	117.029.778
	TOT.	**599.091.280**	**231.717.843**	**42.288.028**	**325.085.409**

	2005				
n.	**OGGETTO**	**Totale investimenti ammessi**	**A carico dello Stato**	**A carico della Regione**	**Somma residua**
15	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO CONFLAJ S.C.A R.L. (CONSORZIO FLOROVIVAISTICO AGROAMBIENTALE DELLO JONIO). Realizzazione di un articolato piano di investimenti fluorovivaistici, turistici e industriali in Sicilia (Giarre, Riposto, Acireale, Aci S. Antonio e Lentini) per un totale di 47.325.045,99 euro di cui 4.006.922,23 per il settore turistico. Agevolazioni finanziarie per un totale di 21.390.697,85 euro (14.973.488,49 euro a carico dello Stato, 6.417.209,36 Regione Sicilia): Finanziamento in tre quote annuali di pari importo (dal 2004 al 2006).	**21.390.698**	14.973.488	6.417.209	0
28	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO PER LO SVILUPPO DELLA VALLE DEL RIO FORCELLA. Realizzazione di due strutture ricettive in Abruzzo (Obiettivo 2). Investimenti ammessi pari a 25.195.000 euro. Onere massimo a carico dello Stato 3.118.850 euro erogato in tre annualità di pari importo a decorrere dal 2005.	**25.195.000**	3.118.850	0	22.076.150

	2005				
n.	**OGGETTO**	**Totale investimenti ammessi**	**A carico dello Stato**	**A carico della Regione**	**Somma residua**
43	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO SICILIA GOLF RESORT S.C.A R.L. Realizzazione di un sistema integrato golfistico in (area ricadente in Obiettivo 1) Sicilia (Calentini e Taormina). Investimenti pari a 80.500.000 euro per tre iniziative iprenditoriali. Onere massimo a carico dello Stato 29.076.642 e a 12.461.418 carico della regione Sicilia. Finanziamento erogato in tre annualità a decorrere dal 2005 così ripartito: 13.889.570 nel 2005, stessa quota nel 2006 e 13.758.920 nel 2007	**80.500.000**	29.076.642	12.461.418	38.961.940
45	2° AGGIORNAMENTO CONTRATTO DI PROGRAMMA NEL SETTORE TURISTICO TRA IL MINISTERO DEL BILANCIO E DELLA PROGRAMMAZIONE ECONOMICA E LA NUOVA CONCORDIA S.R.L. – II AGGIORNAMENTO - Il contratto per la realizzarzione di infrastrutture nel comune di Castellaneta Marina (TA) prevedeva per il periodo 1998-2002, investimenti totali di 261.938.890 euro (258.061.170 più 3.877.720 per infrastrutture). L'onere aggiornato a carico dello Stato è di 129.614.870 euro (125.737.150 più 3.877.720 per infrastrutture). Si è verificato un minor onere pari a 8.103.527 rispetto a quello autorizzato dalle precedenti delibere Cipe (206/1997 e 125/2001).	**261.938.890**	129.614.870	0	132.324.020
103	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO PAUSANIA S.C.R.L. Realizzazione di strutture turistiche in area Obiettivo 1: Basilicata (Melfi, Acerenza, Florenza, Rionero in Vulture). Investimenti ammassi pari a 43.139.020 euro per iniziative imprenditoriali realizzate da società consortili. L'importo delle agevolazioni è di 23.488.857 euro, di cui 21.139.971 a carico dello Stato e 2.348.886 a carico delle regione Basilicata. Il contributo in c/capitale è ripartito tra le società consotili in base a programma dettagliato ed erogato in quote annuali di pari importo nel periodo che va dal 2005 al 2007.	**43.139.020**	23.488.857	2.348.886	17.301.277
107	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO PICENO CONSIND - Realizzazione di un piano di investimetni industriali nelle Marche (Monteprandone per Obiettivo 2 e Acquata del Tronto, Appignano del Tronto, Montegallo e Offita per deroga C.E.). Gli investimenti ammessi sono pari a 40.124.000 euro. L'importo totale delle agevolazioni è pari a 6.492.667 euro interamente a carico dello Stato. Il contributo verrà erogato in tre quote di pari importo dal 2005 al 2007	**40.124.000**	6.492.667	0	33.631.333
160	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL GRUPPO CIT S.P.A. - Realizzazione di 10 iniziative nelle province di Cosenza, Catania e Brindisi (Obiettivo 1). Gli investimenti ammessi sono pari a 194.560.137 euro e quelli finanziati dalla presente delibera sono pari a 58.371.542 euro (30% di quelli ammessi). Il resto (136.188.685 euro sarà oggetto di successiva delibera).Per gli investimenti oggetto di questa delibera l'importo totale delle agevolazioni è di 35.128.980 di cui 22.940.000 sono a carico dello Stato, 10.000.000 a carico della Regione Calabria e 2.188.980 a carico della Sicilia (tot a carico delle Regioni: 12.188.980 euro). Il contributo sarà erogato in due annualità di pari importo a decorrere dal 2006.	**58.371.542**	22.940.000	12.188.980	23.242.562
163	CONTRATTO DI PROGRAMMA TRA IL MINISTERO DELLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E IL CONSORZIO AGROERICINO S..P.A.- 32 iniziative da realizzarsi in Sicilia, province di Trapani e Ragusa (Obiettivo 1). Gli investimenti ammessi sono pari a 59.086.520 euro. Quelli finanziati dalla presente delibera sono pari a 22.938.037 euro di cui 14.285.000 euro vengono ripartiti in 9.999.500 euro a carico dello Stato e 4.285.500 a carico della regione Sicilia. I restanti 36.148.483 euro saranno oggetto di altra delibera Cipe. Il contributo di 14.285.000 euro sarà erogato a decorrere dal 2006 in tre annualità di pari importo.	**22.938.037**	9.999.500	4.285.500	8.653.037
	TOT.	**553.597.187**	**239.704.874**	**37.701.993**	**276.190.319**

Le seguenti Tavole mostrano l'andamento della spesa cofinanziata nel settore turismo attraverso diverse tipologie di intervento, per come esposte dall'IGRUE, che gestisce il fondo di rotazione nel quale confluiscono le risorse comunitarie successivamente destinate a transitare presso gli Enti territoriali. Nella Tavola n. 2 (e relativo grafico) compaiono i pagamenti per gli anni 2006 e 2007 divisi per Regione e per fondo: da essa emerge chiaramente che la totalità della spesa è allocata presso le amministrazioni regionali (le quali poi fungono da soggetti erogatori dei benefici alle imprese ed agli Enti locali).

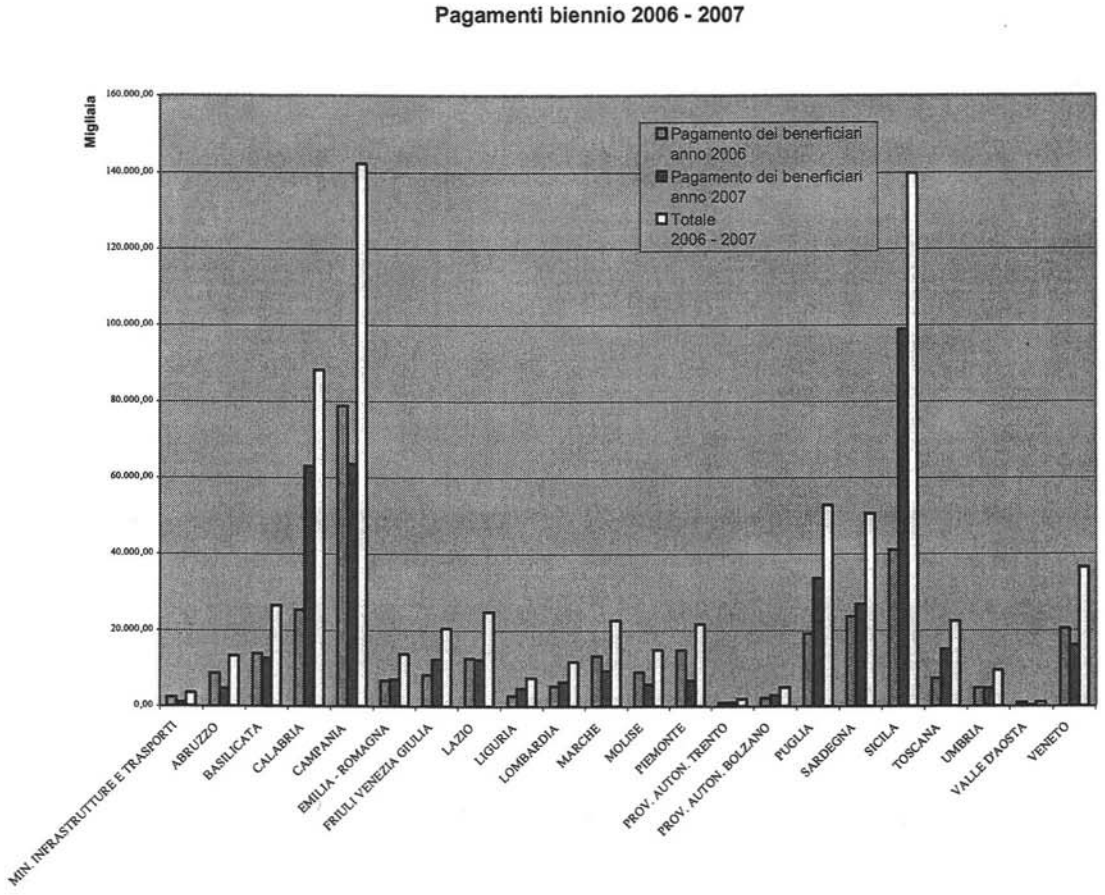
Tavola 2

Programmazione 2000/2006
Pagamenti anni 2006-2007 per Amministrazione/Regione
della categoria UE Turismo

Descrizione Regione Amministrazione	Pagamento dei beneficiari anno 2006	Pagamento dei beneficiari anno 2007	Totale 2006 - 2007
MINISTERO INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	2.395.962,54	1.127.409,68	3.523.372,22
ABRUZZO	8.668.072,51	4.638.705,95	13.306.778,46
BASILICATA	13.927.985,67	12.604.678,09	26.532.663,76
CALABRIA	25.314.153,68	62.941.385,69	88.255.539,37
CAMPANIA	78.784.032,32	63.520.288,59	142.304.320,91
EMILIA - ROMAGNA	6.758.226,32	7.057.901,62	13.816.127,94
FRIULI VENEZIA GIULIA	8.234.236,96	12.341.505,88	20.575.742,84
LAZIO	12.598.485,75	12.280.543,40	24.879.029,15
LIGURIA	2.812.926,61	4.694.191,10	7.507.117,71
LOMBARDIA	5.335.137,38	6.481.211,22	11.816.348,60
MARCHE	13.315.673,99	9.349.592,38	22.665.266,37
MOLISE	9.043.475,68	5.820.386,52	14.863.862,20
PIEMONTE	14.848.245,56	6.834.102,90	21.682.348,46
PROV. AUTON. TRENTO	965.464,83	1.013.125,38	1.978.590,21
PROV. AUTON. BOLZANO	2.157.379,36	2.838.564,61	4.995.943,97
PUGLIA	19.104.474,58	33.655.147,92	52.759.622,50
SARDEGNA	23.609.815,42	26.893.491,42	50.503.306,84
SICILA	41.046.255,94	98.860.072,64	139.906.328,58
TOSCANA	7.357.104,87	15.022.126,42	22.379.231,29
UMBRIA	4.820.835,58	4.681.839,33	9.502.674,91
VALLE D'AOSTA	885.098,76	246.150,97	1.131.249,73
VENETO	20.497.956,42	16.078.074,32	36.576.030,74
Totale	**322.481.000,73**	**408.980.496,03**	**731.461.496,76**

dati IGRUE

Grafico Tavola. 2



La Tavola 3 mostra invece l'andamento dei pagamenti suddiviso per programmi, cioè secondo gli strumenti di intervento denominati PIC (Programma di Iniziativa Comunitaria), POR (Programma Operativo Regionale) e DOCUP (Documento Unico di Programmazione).

Tavola 3

Programmazioni afferenti le Amministrazioni regionali e centrali

Descrizione Regione Amministrazione	Descrizione intervento	Totale 2006 - 2007
MINISTERO INFRASTRUTTURE. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA totale	674.176,02
	P.I.C. CROTONE totale	111.282,62
	P.I.C. GENOVA totale	351.363,72
	P.I.C. MOLA DI BARI totale	966.086,69
	P.I.C. TARANTO totale	1.420.463,17
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO Totale	12.486.155,41
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO totale	820.623,05
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA totale	26.532.663,76
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA totale	1.548.859,52
	P.O.R. CALABRIA totale	86.706.679,85
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA totale	1.389.762,72
	P.O.R. CAMPANIA totale	140.914.558,19
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA - ROMAGNA Totale	11.389.783,63
	P.I.C. LEADER + EMILIA - ROMAGNA totale	2.426.344,31
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA Totale	20.575.742,84
LAZIO	DOCUP LAZIO Totale	24.591.096,13
	P.I.C. LEADER + LAZIO totale	287.933,02
LIGURIA	DOCUP LIGURIA Totale	7.324.878,96
	P.I.C. LEADER + LIGURIA totale	182.238,75
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA Totale	11.816.348,60
MARCHE	DOCUP MARCHE Totale	21.486.799,21
	P.I.C. LEADER + MARCHE totale	1.178.467,16
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE totale	370.612,26
	P.O.R. MOLISE totale	14.493.249,94
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE Totale	17.643.367,58
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE totale	4.038.980,88
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO Totale	1.597.872,84
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO totale	380.717,37
PROV. AUTON. BOLZANO	DOCUP P.A. BOLZANO Totale	3.143.887,48
	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO totale	1.852.056,49
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA totale	52.759.622,50
SARDEGNA	P.I.C. LEADER + SARDEGNA totale	3.027.894,10
	P.O.R. SARDEGNA totale	47.475.412,74
SICILA	P.I.C. LEADER + SICILIA totale	1.402.513,76
	P.O.R. SICILIA totale	138.503.814,82
TOSCANA	DOCUP REGIONE TOSCANA Totale	22.075.430,29
	P.I.C. LEADER + TOSCANA totale	303.801,00
UMBRIA	DOCUP UMBRIA Totale	7.119.382,17
	P.I.C. LEADER + UMBRIA totale	2.383.292,74
VALLE D'AOSTA	DOCUP VALLE D'AOSTA Totale	517.078,48
	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA totale	614.171,25
VENETO	DOCUP VENETO Totale	34.161.818,03
	P.I.C. LEADER + VENETO totale	2.414.212,71
Totale	**Totale complessivo**	**731.461.496,76**

dati IGRUE

4. La missione turismo – programmi e attività

4.1. Iniziative assunte in tema di turismo dalla legge finanziaria 2007

Fra le iniziative assunte in tema di turismo dalla legge finanziaria 2007, particolare menzione meritano le seguenti:

4.1.1. Itinerari turistici storici culturali e religiosi

L'art. 1, comma 1227, della legge finanziaria 2007, ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro annui per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per il sostegno del settore turistico. Il relativo importo, destinato alle Regioni, risulta finalizzato – secondo quanto riferito dall'Amministrazione – all'individuazione e alla promozione di itinerari storici, culturali e religiosi di rilevante impatto sulla domanda turistica internazionale.

Con d.P.R. 24 luglio 2007 è stato emanato il regolamento di attuazione, previsto dalla richiamata norma, in forza del quale gli Assessorati regionali al turismo hanno fatto pervenire i progetti di rispettiva competenza.

Risulta costituita una Commissione di valutazione, con incarico di verificare la rispondenza dei progetti presentati alle disposizioni del richiamato regolamento, ai fini della successiva corresponsione dell'importo di 10 milioni di euro relativo all'esercizio finanziario 2007.

4.1.2. Attività imprenditoriale nel settore turistico

L'art. 1, comma 1228, della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 48 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per lo sviluppo del settore turistico ed il suo posizionamento competitivo, quale fattore produttivo di interesse nazionale.

Previa intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni, risulta emanato il dPCM 16 febbraio 2007 che ha suddiviso le risorse finanziarie su due filoni di intervento, il primo, dotato del 70 per cento (33,4 milioni per ciascun anno del triennio), per il miglioramento e la diversificazione dell'offerta turistico-ricettiva delle piccole e medie imprese, e il secondo, provvisto del restante 30 per cento, per il cofinanziamento dei progetti di eccellenza volti alla promozione e sviluppo di forme di turismo ecocompatibile, individuabile in via prioritaria nei segmenti del turismo montano, in bicicletta e legato all'attività sportiva e ricreativa del golf.

A seguito di istruttoria svolta dal Comitato paritetico costituito ai sensi del richiamato dPCM per gli adempimenti connessi alla valutazione dei criteri e delle proposte relative alle due tipologie di interventi previsti, il Capo del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo ha provveduto in data 23 gennaio 2008 ad emanare i decreti attuativi, che hanno disciplinato le misure e le modalità di impiego delle risorse disponibili.

Va ricordato che anche il Ministero dello sviluppo economico ha finanziato, nel quadro della legge n. 488 del 1992, attività imprenditoriale nel settore turistico per le quali, nel 2007, sono stati erogati 173,4 milioni di euro per contributi in conto capitale e 444,2 milioni di euro quali finanziamenti agevolati.

Il Ministero per il commercio internazionale, dal canto suo, nell'ambito della gestione dei fondi stanziati ai sensi della legge n. 344 del 1981 per i consorzi turistico-alberghieri, ha provveduto, nel corso del 2007, ad impegnare e liquidare rispettivamente circa 28,7 e 17,4 milioni di euro.

4.1.3. Osservatorio nazionale del turismo

L'articolo 1, comma 1229, della legge finanziaria 2007, ha autorizzato la spesa di 2 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 da destinare all'Osservatorio nazionale del turismo per il monitoraggio della domanda e dei flussi turistici e per l'identificazione di strategie di interesse nazionale per lo sviluppo e la competitività del settore.

Nel 2007 sono stati impegnati 1 milione 10 mila euro, a valere sulle anzidette risorse per l'affidamento, a seguito di gara di 4 studi specialistici in materia di turismo balneare, turismo montano, turismo per le città d'arte e di ricognizione degli Osservatori turistici e regionali.

Sulla base di studi elaborati dall'Università "La Sapienza" di Roma e dell'Unioncamere è stata anche avviata l'organizzazione interna per un funzionamento ottimale dell'Osservatorio Nazionale per il turismo.

Come è noto, l'obiettivo primario dell'Osservatorio è quello di rivedere completamente il sistema di rilevazione dei dati sul turismo in Italia, in particolare per quanto riguarda gli arrivi e le presenze, con il duplice scopo di omogeneizzare le modalità e i parametri di rilevazione, facendo riferimento anche a quelli internazionali, e di fare emergere tutti quei fenomeni oggi difficilmente individuabili, quali crociere, seconde case e simili.

4.1.4. Cofinanziamento dei progetti strategici commercio-turismo

La legge finanziaria 2007, con il comma 876 dell'art. 1, ha rifinanziato con 30 milioni di euro per il 2007 e 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009, il Fondo per il cofinanziamento dei progetti strategici regionali nel settore del commercio e del turismo, previsto dall'art. 16, comma 1 della legge 7 agosto 1997 n. 266, come successivamente modificato ed integrato.

La stessa legge finanziaria ha altresì disposto che con deliberazione del CIPE siano definite le modalità per una semplificazione dei criteri di riparto e di gestione del cofinanziamento nazionale dei progetti strategici.

Detta deliberazione è stata adottata dal CIPE nella seduta del 23 novembre 2007, previa acquisizione del parere favorevole della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano.

Sono stati riconosciuti come strategici i progetti finalizzati ai seguenti obiettivi:

- qualificazione dei luoghi del commercio, del turismo e del tempo libero, con particolare riferimento ai centri storici, alle zone di degrado ed ai centri commerciali naturali e sostegno e qualificazione delle aree mercantili;

- miglioramento dell'offerta integrata di servizi comuni, commerciali e turistici finalizzata ad un incremento di concorrenza a vantaggio dei consumatori ed al conseguimento di economia di scala per le imprese.

E' previsto che in sede di istruttoria e di approvazione dei programmi presentati dalle Regioni si tenga particolare conto delle situazioni di criticità dei centri storici.

Il Dipartimento per lo sviluppo e competitività del turismo interviene nella fase istruttoria e di approvazione dei progetti strategici presentati dalle Regioni, mentre la gestione del fondo stesso è curata dal Ministero dello sviluppo economico, competente in materia di commercio.

4.2. ENIT e PromuovItalia

L'avvenuta deliberazione del nuovo statuto della Società PromuovItalia da parte del Consiglio di amministrazione dell'ENIT, ora Agenzia nazionale del turismo, può consentire l'attivazione dei due progetti di seguito indicati:

PROGETTO *" Fly to Italy"*

Affidato a PromuovItalia con decreto 19 giugno 2006 dell'allora Direttore generale del turismo per un impegno complessivo di 6,5 milioni di euro, non è mai decollato.

Nell'ambito di tale progetto è intervenuta una convenzione con *Eurofly* ed altre sarebbero in corso con vari vettori degli aerei *low cost* per l'attivazione di nuove rotte, ma la loro operatività è subordinata alla disponibilità da parte di PromuovItalia dei fondi stanziati per il progetto.

Il Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo ha fatto conoscere che, al fine di riattivare il progetto su base rinnovata ed adeguata al quadro normativo in materia di affidamenti "in house", è necessario procedere alla ridefinizione dei termini dell'affidamento a suo tempo disposto con l'emanazione di un nuovo decreto che prevede anche altre forme di intervento, per garantire la destagionalizzazione dei flussi turistici di cui al d.m. 7 aprile 2006, in attuazione della legge finanziaria di detto anno.

PROGETTO "MOTUS"

Si tratta di un progetto per azione di formazione *"on the job"*, con risorse destinate pari a 7,750 milioni di euro, cofinanziato nell'ambito del PON Sviluppo locale, nella stessa misura che ha finanziato il precedente progetto "Lavoro e Sviluppo turismo", del pari affidato a PromuovItalia con decreto dell'ex Direttore generale del turismo.

Riferisce l'Amministrazione che il progetto ora considerato trae origine da una convenzione sottoscritta il 2 agosto 2007 dal Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo con le stesse Direzioni generali dei Ministeri dello sviluppo economico e del lavoro che avevano sottoscritto la precedenza convenzione per "Lavoro e Sviluppo turismo". La nuova convenzione prevede fra l'altro che tutte le attività con le relative spese del progetto siano integralmente portate a termine entro la data improrogabile del 30 settembre 2008. La realizzazione del progetto viene direttamente seguita dal Dipartimento anzidetto, con l'assistenza tecnica di ENIT e, per esso, di PromuovItalia. Secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, a termine di convenzione, risulterebbe già disposto un anticipo dell'80 per cento delle attività affidate in favore di PromuovItalia, la cui effettiva disponibilità è stata subordinata all'introduzione delle modifiche statutarie richieste dal Dipartimento.

Per questi progetti non risultano corrisposti fondi nell'esercizio finanziario 2007[7].

4.3. Coordinamento e promozione turistica

Nonostante l'attribuzione della potestà legislativa esclusiva o residuale in materia turistica alle Regioni e Province autonome, numerosi sono stati i compiti svolti a livello centrale, in applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri attraverso l'azione delle sue strutture e precipuamente del

[7] Per quanto riguarda i dati aggregati relativi alla gestione del C.d.R. 18 – "Sviluppo e competitività del turismo", si rinvia ai contenuti del paragrafo IV del capitolo IV del primo volume, riguardante il "conto consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, a livello sia internazionale che interno.

A livello internazionale appare utile la presenza di una Autorità centrale che costituisca punto di riferimento per i rapporti con gli organismi sovrannazionali, quali l'Organizzazione Mondiale del Turismo, l'OCSE, l'Unione Europea, ai fini del rafforzamento del ruolo dell'Italia in tali sedi e della promozione unitaria dell'immagine del Paese; ma anche ai fini dello sviluppo dei flussi turistici in entrata, degli investimenti di imprese italiane all'estero, della conoscenza a livello mondiale del fenomeno turistico, dell'organizzazione e partecipazione a Conferenze internazionali sul turismo.

Un ruolo dell'Autorità centrale del turismo è anche opportuno, nel quadro delineato dalla Corte costituzionale, a livello interno per assolvere funzioni di necessario raccordo e porre ordine in un comparto che si presenta di non secondaria importanza per l'economia nazionale in un Paese a vocazione turistica qual'è l'Italia, non fosse altro che a fini divulgativi e promozionali.

In tale contesto si inquadrano le attività del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo di valorizzazione, armonizzazione e sviluppo del sistema turistico, di vigilanza sugli enti che operano nel settore (Agenzia nazionale del turismo, Automobil Club Italiano, Club Alpino Italiano), di tutela e sostegno dei turisti e dei viaggiatori.

Fra le iniziative assunte in materia vanno ricordate l'Organizzazione delle Conferenze nazionali del turismo, l'elaborazione nel corso degli anni 2006 e 2007 della Carta dei diritti del turista con la collaborazione delle Associazioni di categoria, l'attivazione del servizio di informazione preventiva per l'assistenza e la tutela dei turisti e viaggiatori italiani all'estero con la collaborazione dei Ministeri degli affari esteri e della salute nonché dell'Organizzazione mondiale della sanità e, da ultima ma non ultima, la gestione del "Fondo nazionale di garanzia per il consumatore del pacchetto turistico" di cui al decreto legislativo n. 111 del 1995, che ha lo scopo di assicurare ai turisti la massima sicurezza sotto i profili della tutela e dell'assistenza e che è finalizzato al rimborso del prezzo fissato ed al rimpatrio del turista dall'estero nel caso di inadempienza o di fallimento del *Tour Operator* o dell'Agenzia di viaggio.

Se qualche dubbio può sussistere è semmai sulla opportunità della allocazione di un ufficio che svolge anche gestione presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, chiamata istituzionalmente ad assolvere compiti di supporto all'opera di coordinamento della politica del Governo, direttamente intestata dalla Costituzione al Presidente del Consiglio dei Ministri.

5. Considerazioni conclusive

La pluralità di cause che sta alla base della perdita di competitività nel settore turistico italiano degli ultimi anni (sia rispetto ai tradizionali concorrenti sia nei confronti di quelli nuovi) e che rischia di coinvolgere tutta la filiera e il relativo indotto, non ha finora trovato risposte adeguate nella politica economica di settore. Tale giudizio scaturisce dal confronto tra il quadro delle risorse pubbliche impegnate nel settore turistico in Italia e le risposte delle politiche di settore in due Paesi nostri diretti concorrenti, la Spagna e la Francia.

Secondo le stime del *WTTC (World Travel & Tourism Council),* per il 2005, la spesa pubblica per la funzione turismo in Italia ammontava a 13 miliardi di dollari. In termini assoluti il livello delle risorse italiane si collocava al di sotto di quello della Francia (17,8 miliardi di dollari) e in linea con la Spagna (12,9).

Le risorse pubbliche dedicate dall'Italia al turismo equivalgono allo 0,8 per cento del Pil nel 2005, un ammontare non trascurabile ma inferiore a quello di altri paesi a forte vocazione turistica: la Francia spende l'1 per cento del Pil, la Spagna l'1,2 per cento e la Svizzera l'1,4 per cento.

L'ultimo rapporto del WTTC prevede per il periodo 2007-2017 introiti globali derivanti dal settore turismo per 395.970,7 milioni di dollari, ma l'Italia non si posiziona nei primi dieci Stati per incrementi previsti[8].

Anche l'ammontare delle risorse pubbliche destinate specificamente alla promozione vede il nostro Paese penalizzato rispetto ai diretti competitori europei. Sia la Francia che la Spagna, infatti, spendono in promozione turistica più di quanto faccia l'Italia. Nel 2003, i fondi totali della *Maison de France* sono stati pari quasi al doppio di quelli dell'ENIT, che negli ultimi anni ha visto il suo *budget* addirittura ridursi. Sul totale dei fondi nei due Paesi, la componente statale risulta pressoché uguale. Ne deriva che in Francia la componente costituita dalle *partnership* private è risultata di gran lunga superiore a quella italiana. Questo risultato è in linea con una cultura dell'investimento nel turismo molto più sviluppata in Francia che in Italia, anche se occorre una certa cautela nell'interpretazione dei dati, considerate le difficoltà nel delineare il confine tra fondi pubblici e privati, soprattutto nel caso delle partnership miste. Con riferimento alla Spagna, il dato di *budget* di *TurEspaña,* l'ente turistico spagnolo, per il 2005 supera del 21,5 per cento lo stanziamento totale per l'ENIT.

Sebbene il nostro Paese possieda il maggior patrimonio artistico-culturale al mondo, le risorse pubbliche spese per la conservazione e la valorizzazione dei beni culturali e ambientali sono meno della metà che in Francia e in Germania. In termini di spesa rapportata al Pil il confronto è penalizzante anche con la Spagna.

L'Italia, inoltre, spende in modo poco coordinato ed efficiente le proprie risorse perché manca di una vera e propria politica nazionale. Nel passato più recente ogni Regione si è mossa in una direzione propria, in relazione alla promozione, alla commercializzazione, all'organizzazione e alla progettazione di settore con una conseguente minore incisività delle politiche di settore. Questa frammentazione, dovuta anche alle incertezze sulle attribuzioni di compiti e funzioni tra i vari livelli di governo, ha generato un impiego relativamente poco produttivo delle risorse stanziate per la promozione.

E' utile in tal senso verificare come le risorse statali impegnate nel settore turistico in Italia si distribuiscano a livello territoriale.

Al di là di alcuni effetti negativi della congiuntura e dei noti *shock* di carattere politico-militare che hanno interessato l'ultimo quinquennio, comuni tra l'altro ai maggiori concorrenti europei, sono emersi problemi di carattere strutturale del settore turistico italiano.

Alle *performances* negative degli ultimi anni ha, in primo luogo, fortemente contribuito il progressivo disallineamento tra i sempre più veloci mutamenti della domanda internazionale e il quadro dell'offerta nazionale. La domanda mondiale di turismo è oggi molto più segmentata rispetto al passato e i "prodotti" turistici hanno visto aumentare il loro grado di differenziazione.

I nuovi "turismi" che sono emersi, anche in anni molto recenti, stanno assumendo un'importanza crescente. Il nostro Paese ha però mostrato serie lacune nell'intercettazione dei nuovi flussi poiché la struttura dell'offerta turistica nazionale si è adeguata poco alla nuova realtà. Il settore ricettivo italiano risulta molto frammentato e caratterizzato dalla presenza di imprese la cui dimensione media è ridotta. A ciò si aggiunge un grado di utilizzo della capacità

[8] Fonte *WTTC, Progress and Priorities 2007-2008.*

ricettiva basso e con significative differenze a livello regionale, oltre a una notevole stagionalità nei flussi registrati.

Inoltre, i livelli dei prezzi in Italia non sempre rispecchiano a pieno la qualità dell'offerta ricettiva e complementare. Ciò pone dei significativi problemi di competitività di prezzo del nostro turismo, rispetto sia ai tradizionali *competitor* che a nuove destinazioni rapidamente emergenti. Con qualche positiva eccezione, gli andamenti dei prezzi negli ultimi anni non sono nel complesso stati tali da mitigare questo cruciale fattore di debolezza del settore.

Infine, le politiche pubbliche attuate in Italia nel settore turistico, in particolare relativamente alla promozione e alla valorizzazione del patrimonio artistico-culturale, non sempre sono risultate efficaci, soprattutto rispetto a quelle attuate in Francia e Spagna, i nostri due principali *competitor* europei. La frammentazione a livello regionale dell'azione pubblica a sostegno del settore è uno dei maggiori punti critici al riguardo.

In sintesi, i problemi centrali alla base della lenta e costante perdita di competitività del settore turistico italiano sono: un'offerta che non ha seguito in modo soddisfacente i mutamenti della domanda; prezzi non sempre competitivi a livello internazionale relativamente alla qualità dell'offerta; carenze e inefficienze nelle politiche pubbliche.

Da ciò nascono alcune indicazioni su cosa andrebbe fatto per ottenere un recupero di posizioni del turismo italiano.

Occorre realizzare un rapido adeguamento dell'offerta alla nuova segmentazione della domanda mondiale, accrescendo di pari passo i livelli qualitativi e non necessariamente le quantità. Al tempo stesso, in funzione del raggiungimento di questo prioritario obiettivo, occorre razionalizzare l'impiego delle risorse pubbliche.

Lo Sviluppo e il riequilibrio territoriale

1. Introduzione: contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale.
2. Le problematiche relative alla organizzazione ed alla gestione del personale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione.
3. Il quadro finanziario contabile. - *3.1. Origini finalità e gestione contabile del fondo aree sottoutilizzate.* - *3.2. Ulteriori criticità della gestione contabile.* - *3.3. Problematiche relative alla prima applicazione della nuova classificazione funzionale della spesa.*
4. La programmazione delle attività e i più significativi risultati della gestione 2007.

1. Introduzione: contenuto e finalità della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale

La "premessa" al *Quadro strategico nazionale (QSN) relativo al nuovo ciclo di programmazione comunitaria 2007-2013* evidenzia il forte contributo che la politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale può apportare alla ripresa della competitività e della produttività dell'intero Paese e alla riduzione della persistente sottoutilizzazione di risorse del Mezzogiorno attraverso il miglioramento dei servizi collettivi e delle competenze; una maggiore concorrenza dei mercati dei servizi di pubblica utilità e dei capitali; incentivi appropriati per favorire l'innovazione pubblica e privata.

Caratteri distintivi della politica di sviluppo e riequilibrio territoriale e precondizioni per la sua stessa efficacia sono, prosegue il citato documento, l'intenzionalità dell'obiettivo territoriale e l'aggiuntività. A differenza, infatti, delle altre politiche pubbliche, che perseguono i propri obiettivi trascurando le differenze nei livelli di sviluppo, come se tutti i territori interessati fossero caratterizzati da condizioni ordinarie, la politica regionale di sviluppo, nascendo dalla piena considerazione di tali differenze, è specificatamente diretta a garantire che gli obiettivi di competitività siano raggiunti da tutti i territori regionali, anche e soprattutto da quelli che presentano squilibri economico-sociali. Tali finalità risultano finanziate con risorse aggiuntive, comunitarie, provenienti dal bilancio dell'Unione Europea (fondi strutturali) e nazionali (fondo di rotazione per il cofinanziamento nazionale e fondo per le aree sottoutilizzate, che raggruppa tutte le risorse stanziate nel bilancio statale per garantire il principio di addizionalità all'utilizzo di risorse provenienti dall'Unione Europea).

A livello comunitario il predetto intervento trova innanzitutto fondamento nell'articolo 158 del Trattato istitutivo dell'Unione Europea in base al quale, per rafforzare la coesione economica e sociale al suo interno, la Comunità mira a ridurre il divario tra i livelli di sviluppo delle varie Regioni ed il ritardo delle Regioni meno favorite o insulari, comprese le zone rurali. Il successivo articolo 159 prevede che tale azione sia sostenuta attraverso i fondi strutturali, la Banca Europea per gli Investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari esistenti.

A livello nazionale particolare rilievo assume la nuova formulazione dell'articolo 119, comma 5 della Costituzione, in base al quale "per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la solidarietà sociale, per rimuovere gli squilibri economici e sociali, per favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona, o per provvedere a scopi diversi dal normale esercizio delle loro funzioni, lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni."

L'esercizio 2007, ha visto, da un lato, il proseguimento della ordinaria attività necessaria alla chiusura dei programmi rientranti nel precedente ciclo di programmazione 2000-2006 e, contestualmente, l'avvio del complesso procedimento per la delineazione delle linee strategiche di intervento per il nuovo settennio.

Il nuovo quadro di riferimento, pur mantenendo netta la distinzione sul piano delle risorse da utilizzare specificatamente per le finalità di riequilibrio e coesione, accentua i momenti di reciproca integrazione attorno a comuni obiettivi di recupero di competitività dell'intero intervento pubblico, attraverso l'unificazione sul piano programmatico e strategico della politica comunitaria regionale e di quella nazionale.

Il *Quadro Comunitario di Sostegno* (QCS), documento che nel precedente periodo di programmazione indicava le strategie, le priorità d'azione e le condizioni di attuazione dei programmi finanziati con i fondi strutturali europei nell'ambito dell'obiettivo 1, risulta sostituito, ai sensi dell'art. 27 del regolamento CE 1083/2006, dal *Quadro Strategico Nazionale* (QSN) che raggruppa tutti gli interventi finalizzati allo sviluppo ed al riequilibrio territoriale unificando quindi gli obiettivi, le priorità, le regole e l'arco di riferimento settennale.

La predisposizione del Quadro strategico concernente l'Italia è avvenuta, secondo quanto stabilito nelle linee guida approvate in sede di Conferenza unificata Stato-Regioni ed Autonomie locali[1], attraverso un percorso in più fasi volto ad accentuare il coinvolgimento dei diversi soggetti istituzionali e la condivisone delle scelte.

Ciascun ente interessato (Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali dello Stato) ha, inizialmente, predisposto un proprio documento strategico preliminare per il successivo confronto fra i diversi livelli di governo aperto al contributo delle parti economiche e sociali, conclusosi con la produzione di documenti congiunti. Su questa base si è quindi proceduto alla stesura di una bozza tecnico-amministrativa del Quadro, condivisa dalle parti.

A seguito del successivo confronto politico si è avuta la stesura definitiva del documento, approvato in Conferenza unificata Stato-Regioni, con intesa del 21 dicembre 2006, e dal CIPE, nella seduta del 22 dicembre 2006. Trasmessa alla Commissione dell'Unione Europea la proposta italiana è stata approvata con decisione del 13 luglio 2007.

Il documento contiene preliminarmente un'analisi dei fattori determinanti per il successo degli obiettivi di crescita e competitività, l'approfondimento delle specifiche disparità territoriali, i punti di forza e di debolezza potenziale, la ricostruzione dello scenario di

[1] Delibera della Conferenza unificata n. 820 del 3 febbraio 2005.

riferimento della politica regionale, le criticità rilevate dall'esperienza dell'attuazione del precedente ciclo di programmazione.[2]

Segue, in dettaglio, l'indicazione degli obiettivi e delle priorità nonché l'elenco dei programmi operativi per macroaree geografiche. Una specifica Sezione è opportunamente dedicata ad evidenziare la coerenza e la complementarietà della politica regionale nazionale con quella comunitaria, con particolare riferimento alla cosiddetta strategia di Lisbona ed al Piano nazionale per l'inclusione sociale.

L'ultima parte del documento contiene, infine, la descrizione del processo attuativo e degli strumenti di controllo, verifica e monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi in linea con quanto disposto dal nuovo regolamento sull'utilizzo dei fondi strutturali (Regolamento CE 1083/2006).

Sotto il profilo finanziario, per il periodo 2007-2013, le politiche per lo sviluppo e la coesione territoriale dispongono di risorse pari complessivamente a 124,7 miliardi; di cui 28,7[3] direttamente provenienti dai fondi comunitari, 31,6[4] a titolo di cofinanziamento nazionale, e 64,4 derivanti dalla previsione di disponibilità aggiuntive a valere sul fondo aree sottoutilizzate, (FAS) all'interno della legge finanzia per il 2007[5].

La definizione e l'attuazione della politica pubblica in questione è, dunque, il risultato di un complesso procedimento al quale partecipano a diverso titolo organi statali e regionali quali il CIPE, la Conferenza unificata, il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (ora collocato presso il Ministero dello sviluppo economico), l'Ispettorato per i rapporti con l'Unione Europea presso il Ministero dell'economia e delle finanze.

Premesso quanto sopra all'interno della nuova classificazione funzionale del bilancio dello Stato, introdotta a partire dall'esercizio finanziario 2008, sulla base della quale è stato opportunamente rielaborato, a fini di coordinamento, il rendiconto per il 2007, la politica

---

[2] Tra i fattori principali di debolezza, che tutt'ora condizionano negativamente la attuazione degli interventi nel mezzogiorno, il citato documento sottolinea tra l'altro:

- il livello insufficiente del capitale umano, in ordine alle competenze, sia della popolazione adulta sia dei giovani, con riflessi negativi sull'ampliamento e sulla riqualificazione del mercato del lavoro e sulle potenzialità di crescita dei processi produttivi più avanzati;
- la scarsa innovazione imprenditoriale nei processi, nell'organizzazione e nei prodotti, con riguardo all'esiguità della spesa destinata alla ricerca (in particolare privata) ed all'adozione ed utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione;
- l'inadeguatezza dei servizi di pubblica utilità, che si alimenta anche della persistente natura protetta dei principali settori terziari, pubblici e privati, centrali e locali;
- l'inefficienza e l'incompleto sviluppo del mercato dei capitali, che frena lo sviluppo delle imprese e ostacola l'aumento della dimensione aziendale, in particolare a danno delle piccole imprese. Con riferimento alla complessiva capacità degli interventi ricompresi nel precedente periodo di programmazione a contribuire ad una significativa inversione di tendenza di alcune criticità strutturali il rapporto sottolinea il permanere di bassi livelli di crescita relativa, un regresso sugli indicatori della "legalità", con particolare riferimento all'incidenza del lavoro non regolare (il cui indicatore evidenzia addirittura peggioramenti in alcune regioni), un peggioramento del mix delle esportazioni, permanenti criticità negli impieghi bancari.

[3] Il predetto importo è stato determinato con le decisioni assunte dalla Commissione europea in data 4 agosto 2006 con le quali sono state ripartite tra gli Stati membri distintamente per i diversi progetti le disponibilità complessive assegnate nel bilancio dell'Unione Europea alla rubrica "coesione per la crescita e l'occupazione" pari a circa 308 miliardi.

[4] L'ammontare del cofinanziamento nazionale ammissibile è stato determinato secondo la procedura prevista dagli articoli 152 e 153 del regolamento generale sui fondi strutturali (regolamento CE 1083/2006) e puntualmente specificato nell'allegato II che fissa i livelli massimi del tasso di partecipazione nazionale per ciascun obiettivo.

[5] Vedi infra par. 3.

pubblica per lo sviluppo e il riequilibrio territoriale trova rispondenza nella missione 28[6] interamente attribuita al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, inserito all'interno del Ministero per lo sviluppo economico, in esito al processo di riordino delle competenze delle Amministrazioni centrali dello Stato disposto con il decreto legge 181 del 2006, convertito nella legge 233 del medesimo anno.

Il presente capitolo affronta, di seguito, le problematiche relative all'organizzazione ed al funzionamento, nell'anno 2007, del predetto Centro di responsabilità amministrativa (C.d.R.), la gestione finanziario-contabile delle risorse (con particolare riferimento alle movimentazioni intervenute sul FAS), i principali risultati raggiunti in relazione agli obiettivi contenuti nella direttiva ministeriale dando atto, nell'ultimo paragrafo, delle principali criticità nel perseguimento della complessiva politica pubblica di sviluppo e riequilibrio territoriale, evidenziate dalla più recente indagine svolta dalla Sezione per gli affari comunitari e internazionali[7].

2. Le problematiche relative alla organizzazione ed alla gestione del personale del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione

Come già riferito nella relazione relativa al precedente esercizio finanziario 2006, il trasferimento di risorse umane strumentali e finanziarie, e la conseguente ridefinizione del quadro contabile delle risorse attribuite al Dipartimento, già facente parte del Ministero per l'economia e le finanze, si è rivelato particolarmente complesso in quanto parte delle competenze in precedenza esercitate unitariamente dalla struttura (servizi di segreteria del CIPE, nucleo di consulenza per i servizi di pubblica utilità, segreteria tecnica della cabina di regia nazionale) sono state attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

In mancanza di un'attendibile contabilità economica, la concreta determinazione della quota di risorse da trasferire alla Presidenza è stata stabilita, per approssimazione, sulla base dell'incidenza del personale addetto alle specifiche funzioni rispetto alla complessiva pianta organica del Dipartimento.

Tale percentuale inizialmente cifrata nella misura del 15 per cento, sulla base della quale era impostato l'originario disegno di bilancio per l'esercizio 2007, veniva successivamente elevata al 19,17 per cento con il dPCM del 31 gennaio 2008, che individuava, altresì, alcuni capitoli del soppresso C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) da trasferire integralmente alla Presidenza. Conseguiva, da quanto sopra, la necessità di effettuare una variazione contabile, pari a 4,5 milioni, dal quadro finanziario del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in favore del fondo di dotazione della Presidenza del Consiglio, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze.

Ancora più complessa la definizione dei rapporti tra il Ministero dell'economia e quello dello sviluppo economico.

Il definitivo assetto risulta, infatti, completato solo con il dPCM del 28 giugno 2008 emesso a distanza di un anno dalla normativa di riordino.

---

[6] Da un punto di vista contabile le risorse provenienti dai fondi strutturali comunitari e quelle aggiuntive destinate al cofinanziamento degli interventi sono gestite attraverso lo strumento di un fondo di rotazione previsto dalla legge n. 183 del 1987. Per le specifiche problematiche si rinvia pertanto al capitolo della presente relazione dedicato ai fondi di rotazione.

[7] Delibera n. 4/2008.

Nel confermare il riparto di risorse finanziarie già attuato con la legge di bilancio, il citato provvedimento ha previsto la possibilità per il Dipartimento delle politiche di sviluppo e coesione di continuare ad avvalersi, tramite convenzioni a titolo gratuito, della attività delle strutture del Ministero dell'economia che, nel precedente assetto, si sono occupate di problematiche comuni a tutti i Dipartimenti ovvero, in alternativa, il diritto alla attribuzione di ulteriori risorse nel limite dei minori costi sostenuti complessivamente dal Ministero dell'economia e delle finanze per le attività comuni e di supporto, in relazione al trasferimento di un intero settore di attività.

Al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione - per le medesime finalità di assicurare strumenti e risorse necessari anche allo svolgimento di compiti di supporto, svolti in precedenza da altri uffici presso il Ministero dell'economia in gestione unificata – viene attribuito un organico superiore a quello originariamente previsto, con particolare riferimento ai posti di funzione dirigenziale da coprire, in parte, con una quota dei posti relativi a concorsi già banditi.

Al 31 dicembre 2007, al netto delle strutture trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri risultano in servizio presso il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione 290 unità di personale non dirigenziale, con una diminuzione dovuta all'effetto del *turn over*, rispetto al precedente anno, di 26 unità pari all'8 per cento.

Particolarmente problematica la copertura dei posti di funzione dirigenziale di seconda fascia.

A fronte di un organico teorico pari a 35 unità i posti effettivamente coperti risultano 22, di cui solo 10 attribuiti a dirigenti inseriti nei ruoli dell'Amministrazione; 8 sono gli incarichi dirigenziali attribuiti a personale di area C (di cui 3 ai sensi dell'articolo 19, comma 6 del d.lgs. 165 del 2001e 5 a titolo di reggenza), mentre 4 risultano quelli attribuiti, ai sensi del citato art. 19, comma 6, a soggetti estranei all'amministrazione.

Sono in corso di definizione le problematiche relative all'applicazione al personale trasferito dal Ministero dell'economia del precedente contratto integrativo, che prevedeva benefici economici particolari aventi, in taluni casi, valenza retroattiva[8].

Una compiuta valutazione di eventuali costi connessi con il trasferimento di competenze-che sarebbe dovuto avvenire ad invarianza finanziaria-, potrà essere effettuata solo a partire dalla prossima tornata contrattuale nazionale ed integrativa, con la quale si dovranno definire la normativa applicabile a tutto il personale del Ministero e gli eventuali benefici mantenuti *ad personam* ai destinatari del trasferimento.

Sotto il profilo organizzativo il trasferimento al Ministero dello sviluppo economico di una struttura organizzata su base dipartimentale ha rappresentato, per tutto il 2007, una anomalia all'interno di un assetto organizzato per Direzioni generali. La situazione è stata composta con la emanazione del nuovo regolamento di amministrazione, previsto dall'art. 1 comma 404 della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296), adottato con d.P.R. 225 del 14 novembre 2007, con il quale il modello dipartimentale viene esteso a tutto il Ministero.

Sulla base di tale regolamento il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione risulta articolato in 4 Direzioni generali[9]: "studi e statistiche" (comprendente 5 uffici

[8] Nel corso del 2007, il Ministero per lo sviluppo economico succeduto al Mef, per la definizione dei rapporti relativi al personale trasferito, ha provveduto a corrispondere competenze accessorie relative al decorso periodo contrattuale 2004-2005 anche in favore del personale trasferito alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

dirigenziali); "fondi strutturali comunitari" (9 uffici dirigenziali); "sviluppo economico e intese istituzionali di programma"(8 uffici dirigenziali); "gestione delle risorse nazionali destinate alle politiche regionali" (7 uffici dirigenziali). Alle dirette dipendenze del capo Dipartimento sono posti il nucleo tecnico di verifica degli investimenti pubblici e un massimo di due dirigenti con funzioni di studio, consulenza e ricerca.

A parziale deroga del modello dipartimentale, alla Direzione generale per i servizi interni (inserita nel Dipartimento per la regolazione del mercato) viene affidata la gestione unificata delle politiche del personale e delle spese a carattere strumentali comuni a più C.d.R., nonché la programmazione degli acquisti dei beni e servizi informatici.

Ferme restando le risorse assegnate in gestione unificata alla predetta Direzione generale, all'interno del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione, l'intero quadro finanziario è affidato in gestione alla "Direzione generale per la programmazione e gestione delle risorse nazionali di politica regionale", competente anche alla programmazione e gestione degli acquisti aventi caratteristiche specifiche, e finalizzati esclusivamente all'attività del Dipartimento.

E' in corso, e non ancora compiutamente definito, il processo di integrazione del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione nella nuova struttura ministeriale, sia sul piano strategico della definizione e del perseguimento di obiettivi comuni all'intero apparato amministrativo, o comunque interdipartimentali, sia sotto quello organizzativo della individuazione di momenti di coordinamento tra i diversi Dipartimenti in cui si articola l'attività del Ministero.

In relazione a quanto sopra appare, al momento, difficile e ancora prematuro valutare il concreto impatto dell'intervenuto riordinamento organizzativo in termini di effettiva integrazione e riunificazione, in un unico dicastero, delle attività connesse con l'attuazione di una specifica e compiutamente definita politica pubblica.

3. Il quadro finanziario contabile

Lo stanziamento iniziale di competenza del C.d.R. 6 "Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione" ammonta per l'esercizio 2007 a 4.470,2 milioni. Le predette disponibilità derivano dal trasferimento del quadro finanziario relativo al preesistente soppresso C.d.R. 5 del Ministero dell'economia e finanze (presso il quale era fino al precedente esercizio collocato il Dipartimento), al netto dei trasferimenti alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e delle risorse facenti parte del FAS, già collocato presso la Ragioneria generale dello Stato, attribuito anch'esso sotto il profilo contabile allo stato di previsione del Ministero dello sviluppo economico, ferma restando la competenza del Ministro dell'economia e delle finanze ad emanare i decreti di variazione in cui si concreta la attività di gestione del fondo, in quanto destinati ad interessare, in aumento, anche capitoli inseriti in diversi stati di previsione della spesa.

3.1. Origini finalità e gestione contabile del fondo aree sottoutilizzate

Il FAS, corrispondente nell'esercizio 2007 al capitolo 8425 dello stato di previsione del Ministero per lo sviluppo economico, con una dotazione iniziale pari a 4.281,2 milioni, rappresenta il 95,5 per cento del complessivo stanziamento di competenza del C.d.R. 6.

[9] Con successivo decreto ministeriale del 19 febbraio 2008 sono stati individuati il numero e le funzioni degli uffici dirigenziali di livello non generale (32 per quanto attiene al Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione).

A seguito della chiusura, avvenuta nel 1992, dell'intervento straordinario per il Mezzogiorno le finalità di sviluppo e riequilibrio territoriale sono state perseguite attraverso la politica di coesione comunitaria e la politica regionale nazionale.

Quest'ultima, inizialmente attuata con la legge n. 208 del 1998 e con l'intervento nelle cosiddette "aree depresse", è stata organizzata unitariamente con la legge finanziaria per il 2003 unificando tutte le risorse nazionali, aggiuntive rispetto ai fondi comunitari destinati all'obiettivo 1, in due fondi intercomunicanti per le aree sottoutilizzate (ubicate per l'85 per cento nel Mezzogiorno), attivi presso il Ministero dell'economia e delle finanze e presso il Ministero delle attività produttive (articoli 60, comma 3 e 61, comma 1 della citata legge finanziaria per il 2003 -legge 289 del 2002-).

I due fondi, per la comune ispirazione e per la gestione unitaria che li caratterizza, possono considerarsi alla stregua di un unico "fondo per le aree sottoutilizzate".

In particolare, nel fondo iscritto inizialmente nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze, sono confluite, con separata evidenziazione contabile, le risorse relative:

a) all'intervento straordinario nel Mezzogiorno;
b) all'intervento ordinario nelle aree depresse;
c) al fondo per l'imprenditoria giovanile;
d) ai crediti di imposta per investimenti e per nuove assunzioni[10].

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

Il fondo, in conclusione, accorpa e raggruppa le risorse nazionali finalizzate a garantire il principio di addizionalità della politica comunitaria di sviluppo delle aree depresse[11].

---

[10] L'elenco degli strumenti confluiti nel fondo è stato successivamente esteso: alle agevolazioni concesse, ai sensi dei commi 215-217 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, per l'attrazione degli investimenti nelle aree sottoutilizzate; agli interventi previsti dai commi da 219-220 dell'art. 1 della legge n. 311 del 2004, che dispongono finanziamenti all'Istituto italiano per gli studi storici e all'Istituto italiano per gli studi filosofici per attività di ricerca e formazione per la promozione dell'integrazione europea e mediterranea del Mezzogiorno; agli interventi di intensificazione della deduzione a fini IRAP dei costi relativi alle nuove assunzioni nel Mezzogiorno e nelle aree svantaggiate del centro-nord, di cui al comma 4 *quinquies* dell'art. 11 del d.lgs. n. 446 del 1997, come modificato all' art. 11 *ter*, comma. 2, del DL n. 35 del 2005.

[11] Affinché le risorse comunitarie trasferite all'Italia per le predette finalità possano essere considerate effettivamente addizionali rispetto al complesso degli interventi finanziati dall'Unione Europea, il nostro Paese, ai sensi del regolamento CE 1260/1999 del 21 giugno, si è impegnato a garantire, a pena della sospensione dei contributi stessi, a rispettare determinate percentuali di spesa in conto capitale a favore sopratutto delle aree ricomprese nell'obiettivo 1.
La predetta percentuale viene indicata nel quadro finanziario unico, aggiornato, di volta, in volta, nei documenti di programmazione economica per ciascun quinquennio. All'interno dei predetti documenti viene indicata la previsione complessiva della spesa per investimenti della Pubblica Amministrazione, distintamente per risorse comunitarie (e relativo cofinanziamento nazionale), risorse per aree sottilizzate e risorse ordinarie.
La verifica ex-ante del principio di addizionalità avviene attraverso un procedimento in contraddittorio con l'Unione Europea, che prevede l'invio di uno specifico rapporto elaborato sulla base di una puntuale attività di analisi di tutte le informazioni utili e successiva costruzione di un apposito modello macroeconomico. (Per il periodo 2007-2013 tale rapporto risulta inviato alla UE il 12 ottobre 2007).

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

"Più precisamente"- prosegue la citata delibera - "la programmazione delle risorse comunitarie destinate al Mezzogiorno è in tal modo raccordata con quella nazionale tramite l'aggiornamento del Quadro finanziario nazionale (QFN) della spesa in conto capitale, ripartita fra macro aree e tra fonti finanziarie (risorse ordinarie, aggiuntive e nazionali); ciò, con la copertura del sistema dei Conti pubblici territoriali (CPT) e il miglioramento della tempestività delle relative informazioni che ora sono in grado di fornire nuove e più articolate possibilità di analisi dei recenti andamenti della spesa in conto capitale nel settore pubblico allargato."

La legge finanziaria per il 2007, all'art. 1 comma 863, al fine di garantire il principio di addizionalità, relativamente al nuovo settennio di programmazione comunitaria 2007-2013, prevede nel periodo considerato un incremento delle disponibilità del fondo pari a complessivi 64.379 milioni (0,6 per cento del prodotto interno lordo stimato)[12]. Il predetto importo risulta ripartito in 100 milioni a valere sugli esercizi 2007 e 2008, 5.000 per il 2009 e 59.179 indistintamente per i successivi esercizi[13].

Il predetto comma stabilisce, altresì, che il complessivo ammontare delle disponibilità possa essere in prosieguo modificato solo su concorde avviso del CIPE e con il coinvolgimento della Conferenza unificata Stato, Regioni, Province autonome.

Le risorse stanziate nel fondo sono immediatamente impegnabili fin dal primo anno di iscrizione e, in deroga agli ordinari principi contabili, vengono mantenute in bilancio quali residui di stanziamento fino alla chiusura del ciclo di programmazione.

Con riferimento al precedente ciclo di programmazione, la medesima legge finanziaria per il 2007 prevedeva tagli ed accantonamenti pari a complessivi 2.956,2 milioni. Con delibera n. 50/2008 il CIPE si è dato carico di garantire l'assorbimento della predetta riduzione rendendo disponibili 3.415 milioni, attraverso la presa d'atto del minor utilizzo di risorse assegnate con precedenti delibere per finanziare crediti d'imposta per l'occupazione (strumento che nei fatti ha evidenziato un minor tiraggio rispetto alle previsioni), riducendo gli accantonamenti destinati a finalità premiali[14] ed utilizzando per il precedente ciclo di programmazione le maggiori risorse assegnate con la legge finanziaria per il nuovo settennio, aggiuntive rispetto a quanto previsto nel QSN[15].

---

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

[13] La legge finanziaria per il 2008 ha provveduto in dettaglio alla ripartizione delle predette disponibili anche per gli esercizi successivi al 2009.

[14] Per garantire comunque il principio di premialità che rappresenta uno dei caposaldi della programmazione delle risorse da destinare alle aree sottoutilizzate, la citata delibera CIPE n. 50 del 2008 prevede l'utilizzo delle risorse eventualmente disponibili a fronte delle revoche che dovessero essere disposte in corso di attuazione degli interventi, e, quale clausola finale, l'utilizzo di risorse destante al nuovo ciclo di programmazione.

[15] Agli interventi finanziati con tali risorse andranno comunque applicate le procedure previste per il nuovo ciclo di programmazione.

Nel corso dell'esercizio 2007 il FAS è stato movimentato con sette decreti di variazione di bilancio per complessivi 773,7 milioni in conto competenza e 2.226,7 in conto residui a fronte delle richieste provenienti dalle amministrazioni destinatarie e in relazione allo stato di avanzamento dei diversi interventi finanziati. Tutti i predetti movimenti hanno riguardato come da tavola sottoriportata il ciclo di programmazione 2000–2006.

Riparto delle risorse presenti nel Fondo aree sottoutilizzate nel 2007 tra amministrazioni diverse dal dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (cap. 8425)

(in migliaia di euro)

Amministrazioni destinatarie	Residui	Competenza
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. funzione pubblica	5.000	0
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. innovazione e tecnologia	100.000	73.377
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. pari opportunità	2.000	4.000
Presidenza Consiglio Ministri - Dip. protezione civile	22.300	18.000
Presidenza Consiglio Ministri - CNIPA	0	6.803
Ministero economia e finanze	102.012	75.000
Ministero dell'economia e finanze -Dip. Tesoro	0	2.000
Ministero sviluppo economico-Dir. gen. incentivi imprese	20.000	115.450
Ministero lavoro e previdenza	18.000	0
Ministero pubblica istruzione	25.322	11.630
Ministero interno	0	86.540
Ministero ambiente	36.900	39.900
Ministero infrastrutture	226.402	185.742
Ministero politiche agricole e forestali	0	50.000
Ministero beni e attività culturali	1.200	32.730
Ministero università e ricerca	62.000	72.500
Ministro per l'innovazione e le tecnologie	3.000	0
Totale	**624.136***	**773.672**

** alle predette assegnazioni in conto residui vanno aggiunte quelle effettuate a favore di capitoli affidati in gestione allo stesso Dipartimento per le politichesi sviluppo e coesione e, in particolare, al capitolo 8396 che ha avuto trasferimenti dal Fondo aree sottoutilizzate per un totale di 1519,4 milioni.*

I 100 milioni relativi al nuovo settennio risultano, alla data odierna, *prenotati* per un importo pari a 90 milioni per un programma di manutenzione delle strade provinciali della Calabria e della Sicilia (pari a complessivi 500 milioni, con la restante parte a carico dei successivi esercizi).

La maggior parte delle assegnazioni in conto residui ha riguardato capitoli gestiti dal medesimo Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione e, in particolare, il capitolo 8396 "assegnazioni alle Regioni per la realizzazione degli interventi ricompresi nelle intese istituzionali di programma" (+1.519,4 milioni), mentre quelle in conto competenza risultano disposte in favore di diverse Amministrazioni centrali dello Stato.

In relazione ai tempi tecnici necessari a valutare i presupposti di ammissibilità delle richieste di assegnazione e ai tempi necessari al perfezionamento dell'iter delle variazioni di

bilancio, di competenza del Ministro dell'economia e delle finanze, l'ultimo dei predetti decreti di variazione risulta emesso in data 23 dicembre 2007, con conseguente impossibilità per le Amministrazioni destinatarie di utilizzare le risorse sulla competenza dell'esercizio; le assegnazioni su capitoli di parte corrente risultano accertate quali economie per scadenza del termine per la conservazione dei residui.

Al di là delle predette variazioni di bilancio che rappresentano, sul piano contabile, il fisiologico modo di utilizzo di un capitolo fondo, sul quale, come noto, non possono essere assunti impegni diretti, lo stanziamento di competenza del FAS è stato ridotto per un importo pari a 1.100 milioni a parziale copertura degli oneri recati dal decreto legge 159 del 2007, convertito dalla legge 222 del medesimo anno.

Con riferimento a quanto sopra nella relazione quadrimestrale sulla copertura delle leggi di spesa approvata con delibera n. 12/08 del 6 maggio 2008 e, in pari data, trasmessa al Parlamento, questa Corte ha sottolineato come l'utilizzo di risorse presenti nel fondo a chiusura dell'esercizio e non movimentate durante l'anno, non rappresenta una riduzione di autorizzazioni di spesa in senso proprio in quanto le predette disponibilità sono, comunque, già vincolate da specifiche delibere del CIPE per finanziare interventi in corso di esecuzione con necessità, quindi, di un loro rifinanziamento nel corso dei successivi esercizi.

Sotto il profilo della rappresentazione contabile dei dati di rendiconto ai fini di una migliore trasparenza e leggibilità del documento, si ravvisa l'opportunità che, per quanto attiene al FAS e più in generale a tutti i capitoli fondo, vengano distintamente evidenziate le variazioni di bilancio disposte per supportare la attribuzione delle risorse alle Amministrazioni responsabili degli interventi finanziati rispetto ai *tagli* necessari per finanziare oneri recati da leggi di spesa aventi finalità affatto diverse. Quanto sopra al fine di una più chiara e immediata ricostruzione della effettiva capacità di spesa dell'Amministrazione e dello stato di avanzamento dei programmi approvati.

L'ammontare dei residui di stanziamento accertati sul capitolo 8425, al termine dell'esercizio 2007, risulta di 4.140,1 milioni, cifra superiore ai residui iniziali (3.962,4)[16].

Tale elevato ammontare di residui passivi da tempo pressoché stabile, seppure per certi aspetti fisiologico, in quanto legato all'effettivo stato di avanzamento dei diversi programmi ed ai tempi tecnici per completare l'istruttoria relativa alle richieste di assegnazione, rappresenta tuttavia il sintomo di un non allineamento tra programmazione finanziaria ed effettiva capacità realizzativa dei diversi interventi e rischia di assumere dimensioni ancor più importanti, in relazione alle crescenti assegnazioni disposte per il FAS negli anni futuri per il nuovo ciclo di programmazione comunitaria.

Il rischio, evidenziato da quanto avvenuto nel corrente esercizio, è quello di considerare le risorse stanziate nel fondo e non movimentate nell'esercizio di competenza come una generica disponibilità per assicurare la copertura ad interventi di diversa natura, salvo riassegnazioni negli anni successivi, con evidente alterazione del principio di competenza e del quadro strategico relativo al riparto delle risorse nei diversi anni finanziari.

[16] L'ammontare dei residui passivi sarebbe stato ancora maggiore ove si consideri che parte delle variazioni in diminuzione sugli stanziamenti di competenza deriva, come detto, da finalità esterne al fisiologico utilizzo del fondo.

3.2. Ulteriori criticità della gestione contabile

Un elevato ammontare di residui passivi si rileva sul capitolo 8396, concernente le assegnazioni alle Regioni delle risorse necessarie all'attuazione delle intese istituzionali di programma, alimentato dalle risorse originariamente stanziate nel FAS, con assegnazioni disposte quasi esclusivamente in conto residui (nel 2007 non risulta effettuata alcuna gestione sulla competenza). Al termine dell'esercizio i residui passivi sul capitolo ammontano a 3.901,2 milioni, di cui 1.838,9 dichiarati perenti per effetto del decorso del ridotto termine di conservazione disposto dalla legge di bilancio per il 2008 ed applicato anche alle risultanze del rendiconto 2007.

Proseguendo nell'analisi del quadro finanziario, la gestione delle spese di funzionamento del Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione è stata caratterizzata, nell'esercizio 2007, da un insufficiente definizione delle risorse necessarie al pagamento dei canoni di affitto dei locali, sede degli uffici trasferiti al Ministero dello sviluppo economico[17].

In particolare, a fronte di stanziamenti esistenti sul cap. 5235 - piano gestionale 17 "fitto locali"- pari, a 3.452,8[18], risultano effettuati pagamenti, comprensivi di un riconoscimento di debito relativo a due anni pregressi, per l'immobile situato in via Nerva, per complessivi 6,840 milioni in conto competenza e 0,73 in conto residui, (a fronte di disponibilità pari a zero), con un eccedenza di spesa pari rispettivamente a 4,58 e 0,73 milioni.[19]

Ulteriori eccedenze di spesa per un importo più modesto (89.975 euro) risultano accertate sul capitolo 5221 oneri sociali a carico delle Amministrazioni relativamente alle retribuzioni dei dipendenti, la cui gestione avviene attraverso ruoli di spesa fissa gestiti mediante un sistema informativo che non risulta allineato con quello utilizzato per la gestione del bilancio dello Stato.

A chiusura dell'esercizio si evidenzia inoltre un debito dell'Amministrazione nei confronti di Consip pari a 688.277[20].

Sotto il profilo dei debiti pregressi va segnalata, poi, la vicenda relativa alle somme da trasferire alle Regioni in relazione alle attività a queste ultime conferite dall'art. 94 comma 2, lett. f del d.lgs. 112 del 1998.

Il dPCM del 12 settembre 2000 individuava, infatti, le risorse da trasferire in relazione alla azione organica 6.3, ormai in fase di completamento, in complessivi 3.832 miliardi di lire distribuiti negli esercizi finanziari 2000-2003.

A chiusura dell'esercizio 2002, peraltro, una rilevante quota dell'importo di competenza di quell'esercizio era stata cancellata dalle scritture di bilancio e accertata quale economia.

A tutt'oggi il debito nei confronti delle Regioni, che nel frattempo hanno completato i programmi utilizzando le risorse assegnate per il successivo esercizio, ammonta a complessivi 463,6 milioni di euro.

---

[17] Tali disponibilità infatti erano complessivamente affidate in gestione unificata al C.d.R. 4 - servizi generali dell'Amministrazione del Tesoro e calcolate indistintamente per tutti gli uffici del Ministero.

[18] 3.018,7 al netto degli accantonamenti previsti dall'art. 1, comma 507 della legge finanziaria per il 2007.

[19] Con riferimento all'intero capitolo 5235, suddiviso in ben 48 piani gestionali, l'eccedenza di spesa risultante dal decreto accertamento residui è risultata pari a 4,176 milioni in conto competenza e 728,8 in conto residui: tale eccedenza risulta, peraltro, parzialmente compensata all'interno dell'unità previsionale di base alla quale il predetto capitolo appartiene.

[20] Il debito derivante da prestazioni fornite dalla predetta società per attività realizzate per conto dell'amministrazione in materia informatica ammontava ad inizio anno a 1,4 milioni, Nel corso dell'esercizio 2007, attraverso opportune variazioni tra capitoli inseriti nella medesima unità previsionale, il Dipartimento ha provveduto a corrispondere a Consip, importi pari a 704,8 milioni.

Dall'esame del rendiconto 2007 si rileva, infine, la formazione di reiterate economie sui capitoli iscritti nel titolo III "rimborso passività finanziarie" a causa della iscrizione in bilancio di somme necessarie al rimborso di prestiti di fatto non contratti dal Dipartimento.

3.3. Problematiche relative alla prima applicazione della nuova classificazione funzionale della spesa

Il rendiconto per il 2007, riclassificato per missioni e programmi, evidenzia come la missione 28 raggruppi il 99,6 per cento del totale delle risorse assegnate al Dipartimento. Il restante 0,4 per cento (19.179 milioni) è imputato alla missione 32 "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche" e, in particolare, al programma 32.2, "Indirizzo politico"[21].

Quanto sopra sulla base di una teorica percentuale di impiego di personale e risorse del Dipartimento quale contributo alla attività di "*governance*".

Tale rappresentazione contabile, che necessita, comunque, di essere affinata, si rileva utile sul piano conoscitivo al fine di evidenziare l'impegno profuso dalle diverse strutture amministrative per attività di programmazione e di supporto alle decisioni politiche mentre, se tradotta in concreti vincoli gestionali, rischia di rendere più complessa l'attività amministrativa per le difficoltà e la sostanziale non utilità di scorporare dalla fisiologica attività di acquisizione di beni e servizi necessari al perseguimento dei compiti istituzionali, una residua quota da imputare ai servizi generali e istituzionali e, quindi, a capitoli di bilancio inseriti in una diversa unità di voto[22].

Alla missione 28 risultano assegnate, come detto, per intero le somme stanziate nel FAS. Tali disponibilità, peraltro, una volta ripartite tra le Amministrazioni incaricate dell'esecuzione dei diversi programmi (con eccezione di quelle trasferite ad altri capitoli del medesimo Dipartimento) confluiscono in capitoli di bilancio inseriti all'interno di missioni e programmi diversi, con evidenti difficoltà a ricostruire, sulla base dei dati di consuntivo, l'effettivo costo delle diverse missioni per l'evidente scollamento tra il capitolo di originaria allocazione delle risorse e quello sul quale le stesse affluiscono per le successive fasi della spesa (impegni e pagamenti).

Ai fini della classificazione funzionale la missione 28 risulta suddivisa in tre programmi: ("politiche per il miglioramento delle strutture istituzionali territoriali"; "politiche per il sostegno ai sistemi produttivi" e "politiche per l'infrastrutturazione territoriale per il mezzogiorno e le aree sottoutilizzate"), che rappresentano (suddivisi in macroaggregati) le UPB oggetto di voto parlamentare.

Nella specie non si tratta di distinti programmi operativi affidati alla gestione di diverse articolazioni interne alla struttura del Dipartimento, ma di tre aspetti della medesima missione perseguita in modo trasversale e unitario da tutti gli uffici del Dipartimento.

Anche in tal caso il riparto appare utile a fini conoscitivi per un'effettiva riaggregazione della spesa sostenuta per una specifica missione sulla base del diverso impatto, in termini sociologici e macroeconomici, delle attività svolte, mentre sul piano gestionale, con particolare riferimento alle spese di funzionamento della struttura che, come detto, persegue nel suo complesso finalità unitarie, la disgregazione dei capitoli all'interno di diverse UPB, sulla base di

---

[21] Nel bilancio di previsione per l'esercizio 2008 due dei capitoli gestiti dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione (8371 e 8324) risultano rubricati sotto la missione 17 "ricerca". Si tratta di una modesta entità di risorse (11 milioni) da assegnare ad una fondazione per la realizzazione di programmi di ricerca biomedica avanzata.

[22] Sul punto si rinvia alle considerazioni svolte nel tomo I all'interno del capitolo dedicato all'ordinamento contabile.

percentuali solo teoriche di imputazione, rende meno flessibile l'attività amministrativa, in contrasto con uno dei principali scopi della nuova classificazione.

Particolarmente critica si è rivelata, nel corso dei primi mesi dell'esercizio 2008, la gestione della spesa relativa alle missioni del personale la cui disponibilità totale, già insufficiente a garantire l'assolvimento dei compiti istituzionali, risulta ripartita in tre distinti capitoli, uno per ciascun programma, con conseguente possibile verificarsi contemporaneamente di situazioni di tensione su alcuni e sovradimensionamento di altri, superabile solo attraverso le complesse procedure per le compensazioni tra diverse UPB oggetto di voto parlamentare.

In relazione a quanto sopra ritiene questa Corte che, in sede di necessaria manutenzione della nuova classificazione di bilancio, i programmi debbano essere individuati con riferimento a specifiche aree di intervento, riconducibili alla attività di una articolazione interna di ciascuna struttura dotata di un numero predefinito di addetti in via tendenzialmente esclusiva.

In alternativa, andrebbero individuate diverse modalità per classificare le spese di funzionamento della struttura, allorché quest'ultima persegue fini unitari e trasversali ai diversi programmi, ovvero modalità semplificate per la compensazione delle spese di funzionamento ubicate all'interno di diverse UPB.

4. La programmazione delle attività e i più significativi risultati della gestione 2007

La direttiva generale per l'azione amministrativa, la prima emessa dal Ministro per lo sviluppo economico[23], emanata in data 30 marzo 2008, si rivela estremamente sintetica e generica.

Il primo dei due obiettivi strategici prevede il coordinamento delle iniziative volte alla chiusura dei Programmi Operativi Nazionali (PON) e Locali (POR) avviati nell'ambito del ciclo di programmazione 2000-2006 e la definizione ed attuazione del QSN per il nuovo settennio. Il secondo consiste nel miglioramento della capacità di controllo e verifica delle azioni organizzate a valere sulle risorse stanziate nel FAS, anche tramite l'implementazione delle reti informatiche. Nulla più che una ripetizione di quelle che nel citato documento sono indicate come priorità politiche di intervento, in sostanza una mera sintetica descrizione della missione principale attribuita al Dipartimento.

Il primo obiettivo strategico si articola in tre programmi operativi: il primo si limita ad elencare, a titolo meramente esemplificativo, alcuni programmi da chiudere mentre gli altri due, riferiti ad un rafforzamento degli strumenti di controllo e valutazione non meglio dettagliati, sembrano avere più attinenza con il secondo degli obiettivi strategici.

Quest'ultimo si sostanzia in un unico programma operativo definito "potenziamento degli strumenti di controllo e verifica degli investimenti pubblici", con una dizione ancor più generica ed omnicomprensiva di quanto definito a livello strategico.

Mancano, inoltre, nel citato documento qualunque riferimento ad obiettivi di miglioramento nella gestione della spesa corrente necessaria al funzionamento della struttura e l'indicazione di linee prioritarie di azione da perseguire, precisazioni viceversa estremamente utili in relazione alla situazione di forte tensione sui capitoli relativi.

---

[23] Come riferito nella relazione sul rendiconto 2006, a partire dal mese di luglio 2006 il Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione ha iniziato ad operare alle dipendenze del Ministero per lo sviluppo economico, sulla base peraltro dei compiti assegnati con l'iniziale direttiva del Ministro dell'economia e delle finanze non modificata o integrata dal nuovo Ministro.

A fronte di quanto sopra, la direttiva relativa all'esercizio 2006 individuava a livello strategico veri e propri obiettivi da raggiungere, quali l'accrescimento della qualità della spesa regionale, la massimizzazione delle risorse nazionali e comunitarie da impiegare e, in dettaglio, la riforma degli incentivi nell'ottica di un generale potenziamento del mercato del credito.

Ciascun obiettivo strategico si esplicitava, poi, nella descrizione di programmi operativi consistenti in azioni specifiche quantificate anche attraverso indicatori fisici, quali il numero delle relazioni da presentare, la quantità e la tipologia delle verifiche da effettuare (distinguendo tra controlli di sistema e ispezioni in loco), i progetti da esaminare, la descrizione in dettaglio delle diverse fasi necessarie al potenziamento dei sistemi informativi, fino al collaudo finale dei materiali.

Per ciascuna attività erano, inoltre, indicati una tempistica vincolante e un vero e proprio cronoprogramma per le azioni più complesse e, sia pure a livello approssimativo, l'attribuzione di risorse umane strumentali e finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi.

Pur tenendo conto della non omogenea metodologia tutt'ora utilizzata dai diversi servizi di controllo interno, si auspica, per il futuro, che la direttiva per l'azione amministrativa sia redatta in modo maggiormente analitico e dettagliato.

Una volta a regime la nuova classificazione funzionale del bilancio, la Direttiva del Ministro dovrebbe assolvere, infatti, al fondamentale compito di individuare strutture mezzi e risorse da assegnare in via tendenzialmente esclusiva a ciascuno dei programmi in cui si articola la missione e di dettagliare il contenuto di questi ultimi, attraverso l'individuazione di specifiche e precise azioni strumentali descritte in modo analitico e accompagnate da indicatori, anche di tipo fisico quantitativo, per valutare il grado di realizzazione.

In attuazione dei predetti obiettivi, nel corso del 2007 il Dipartimento, con riferimento al periodo di programmazione 2000-2006, ha effettuato la 2^ fase di verifica del raggiungimento degli obiettivi programmatici di spesa e di controllo del disimpegno automatico attraverso riunioni bilaterali in contraddittorio con alcune delle Regioni interessate (Campania, Puglia, Sicilia e Calabria) al fine di rilevare problematiche in merito all'attuazione dei programmi e all'individuazione di eventuali azioni correttive. I risultati di tale verifica sono stati comunicati alla Commissione europea nel mese di ottobre.

Sono state trasmesse alla Commissione europea tutte le certificazioni di spesa presentate a valere sul fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e quelle relative al Programma operativo nazionale assistenza tecnica (PON ATAS) in disimpegno al 31 dicembre 2007.

Con riferimento alla definizione e attuazione delle politiche sostenute con risorse aggiuntive nazionali e comunitarie nel nuovo periodo di programmazione 2007-2013, a partire dal mese di gennaio 2007, è stato avviato il negoziato con la Commissione europea sul testo del QSN, concluso positivamente dopo una fase di contatti informali il 13 luglio 2007 (decisione della Commissione n. 3329).

Il Dipartimento ha, inoltre, fornito il necessario supporto alle Amministrazioni (regionali e centrali) responsabili dei Programmi Operativi (PO) nella fase di predisposizione delle proposte da presentare alla Commissione europea in attuazione del QSN, verificando, attraverso appositi gruppi di lavoro, l'efficacia e rispondenza alle priorità dei documenti di programmazione proposti. Alla Commissione europea sono state presentate tutte le 52 proposte pervenute da finanziare tramite il FESR.

In data 14 maggio 2007 è stata, infine, presentata alla Commissione europea la proposta per il Programma operativo nazionale *Governance* e assistenza tecnica 2007-2013, approvata il successivo 17 agosto.

Sotto il profilo del miglioramento degli strumenti di verifica e controllo degli investimenti pubblici il Dipartimento ha coordinato l'avvio del Sistema nazionale di valutazione della programmazione unitaria per il periodo 2007-2013 (operativo dal maggio 2008), finalizzato ad offrire supporto alla definizione, revisione ed attuazione dei piani di valutazione ed a sostenere i processi valutativi ed auto-valutativi su richiesta delle Amministrazioni e dei loro partner istituzionali e sociali.

Particolarmente intensa, come negli anni trascorsi, l'attività di elaborazione di modelli statistici - volti ad evidenziare i legami tra la struttura finanziaria locale, gli investimenti pubblici locali, le politiche di bilancio e il diverso grado di sviluppo - e di analisi integrate sulla *performance* delle diverse Amministrazioni, anche attraverso tecniche di *bench marking* e di individuazione delle miglior pratiche gestionali.

Per una più compiuta analisi delle criticità e delle problematiche relative alla attuazione della politica pubblica per lo sviluppo ed il riequilibrio territoriale, che utilizza le risorse comunitarie, finalizzate agli obiettivi 1, 2 e 3 gestite attraverso lo specifico fondo di rotazione e quelle stanziate in bilancio nel FAS necessarie per garantire il principio di addizionalità, si rinvia alle considerazioni svolte dalla Sezione di controllo affari comunitari ed internazionali con la delibera n. 4 del 2007 depositata in data 22 gennaio 2008.

Per quanto attiene alla programmazione 2000-2006, con particolare riferimento all'obiettivo 1[24], ormai in avanzata fase conclusiva, la citata delibera ha in particolare evidenziato:

- sul piano dell'attuazione finanziaria un andamento estremamente lento in termini di impegni di spesa e di pagamenti dei piani operativi regionali rispetto al piano operativo nazionale;

- ritardi nella gestione finanziaria per alcuni assi della programmazione (particolarmente rilevanti per l'asse 2 "Città" e "Risorse culturali"), dovuti alle iniziali difficoltà di gestire progetti integrati,

- il pressoché totale assorbimento, nel 2006, degli impegni assunti nel 2004 sul bilancio comunitario (cosiddetta regola del n.+2), con un ammontare dei disimpegni automatici nella più negativa delle ipotesi pari al 2,31 per cento[25] (63,7 milioni su un totale di risorse pari per il 2006 a 2.756,5 milioni);

---

[24] L'obiettivo riguarda le Regioni il cui Pil "pro-capite", misurato sulla base degli "standard" del potere d'acquisto e calcolato secondo i dati comunitari disponibili degli ultimi tre anni aggiornati al 26 marzo 1999, è inferiore al 75% della media della Comunità. Relativamente all'Italia, esso interessa le aree del Mezzogiorno, delle quali è diretto a promuovere lo sviluppo e l'adeguamento strutturale, incidendo in modo armonioso, equilibrato e duraturo sulla crescita economica nonché incrementando la competitività di lungo periodo attraverso l'accesso pieno e libero al lavoro, la tutela del patrimonio ambientale e le politiche per le pari opportunità. Per tali fini, è prevista la partecipazione dei quattro fondi strutturali (FESR, FSE, FEAOG-O e SFOP), che viene definita con un Quadro comunitario di sostegno (QCS) costituente il documento programmatorio approvato dalla Commissione d'intesa con le competenti Autorità del nostro Paese e contenente la strategia e le priorità d'azione, i relativi obiettivi specifici e le corrispondenti risorse finanziarie comunitarie e nazionali. Le tematiche inserite nel QCS – obiettivo 1 sono articolate in sei assi prioritari: risorse naturali, risorse culturali, risorse umane, sistemi locali di sviluppo, città, reti e nodi di servizio. Ciascuno di essi è formulato sulla base di cinque aspetti fondamentali: analisi dei bisogni e delle priorità, strategia, quantificazione degli obiettivi, linee di intervento, criteri e indirizzi per l'attuazione. Il QCS – obiettivo 1 viene attuato per mezzo di sette Programmi operativi regionali (POR), di cui sono responsabili le Amministrazioni delle Regioni interessate, e di sette Programmi operativi nazionali (PON), gestiti dalle Amministrazioni centrali competenti.

[25] Alla data di stesura della delibera citata alla Commissione risultavano ancora da rendicontare i seguenti importi totali: 4.239,7 milioni di euro con riferimento al 31 dicembre 2007; 6.496,2 milioni di euro in relazione al 31 dicembre 2008.

- un valore delle richieste di pagamento intermedio in linea con il valore obiettivo dei singoli programmi, che evidenzia un grado di realizzazione sostanzialmente positivo (solo in 5 casi su 44 i valori percentuali risultano negativi) ferma restando la necessità di intensificare l'impegno per una piena utilizzazione delle risorse comunitarie ancora disponibili nel passato ciclo di programmazione e di garantire, per il nuovo, una migliore qualità degli interventi secondo le indicazioni contenute nel QSN;

- criticità con riferimento all'utilizzo delle risorse *liberate*, spesso utilizzate per finanziare progetti originariamente supportati da altre fonti;

- il miglioramento delle procedure di controllo finanziario rispetto al precedente periodo di programmazione, sia per quanto attiene ai controlli di sistema che alle verifiche in loco (complessivamente risulta garantito l'obiettivo della verifica di una percentuale della spesa pari ad almeno il 5 per cento del totale degli interventi);

- il miglioramento dell'accuratezza delle previsioni relativamente ai pagamenti da effettuare in ciascun esercizio;

- la concentrazione degli impegni e dei pagamenti d'intervento in funzione di pochi obiettivi tra quelli previsti nei diversi assi di intervento con assegnazioni pressoché residuali ad altri pur inseriti all'interno del QSN;

- positive modifiche apportate al sistema dei controlli finanziari destinate a recepire le osservazioni formulate dalla Commissione e dalla Corte dei conti europea, che hanno consentito la scoperta di un numero maggior in termini quantitativi e qualitativi di irregolarità e la conseguente tempestiva attivazione delle procedure correttive.

Con riferimento ai programmi dell'obiettivo 2[26] la relazione citata ha evidenziato il buon andamento degli impegni e dei pagamenti e il rispetto della tempistica necessaria ad evitare il disimpegno automatico delle risorse provenienti dall'Unione Europea. L'attività di controllo e verifica a campione effettuata su importo di spesa che ha raggiunto circa il 10 per cento del totale ha consentito di evidenziare una percentuale di erogazioni irregolari pari a 4,3 milioni con percentuali allarmanti in alcune Regioni.

Le valutazioni effettuate dalla Sezione affari comunitari risultano sostanzialmente confermate dalla Relazione sullo stato di attuazione del QCS per il periodo 2000-2006, predisposta dal Dipartimento per le politiche di sviluppo e coesione in data 8 marzo 2008 e aggiornata al 31.12.2007.

---

[26] Nell'ambito della programmazione 2000-2006, l'obiettivo 2 è incentrato sulla riconversione economica e riguarda zone (aree urbane in difficoltà, zone in crisi dipendenti dalla pesca e zone in riconversione fortemente dipendenti dai servizi) caratterizzate dal problema di mancanza di diversificazione economica.
Il reg. 1260 del 1999 (art. 29.3 lett. b) individua per l'obiettivo 2 un tasso massimo di partecipazione comunitaria pari al 50% del costo totale ammissibile e, almeno, al 25% delle spese pubbliche ammissibili.
I fondi che, secondo quanto previsto all'art. 2 del citato regolamento, contribuiscono al conseguimento dell'obiettivo 2 sono il FESR, per il finanziamento di progetti tesi a promuovere la crescita sociale ed economica delle aree in ritardo di sviluppo, ed il FSE, finalizzato alla prevenzione ed alla lotta contro la disoccupazione attraverso agevolazioni per lo sviluppo delle risorse umane e l'integrazione sociale nel mercato del lavoro.
Ciò premesso, devesi precisare che le Regioni italiane dell'obiettivo 2 beneficiano essenzialmente della contribuzione comunitaria a carico del FESR, godendo, a titolo di ricaduta, degli effetti dei progetti finanziati dal FSE amministrati dalle Autorità di gestione competenti per l'obiettivo 3. In altri termini, nella programmazione obiettivo 3, ciascuna Regione riserva una percentuale del totale programmato agli interventi a favore della formazione e dell'occupazione nell'ambito delle zone obiettivo 2, percentuale che varia da Regione a Regione in funzione delle differenze che caratterizzano i mercati del lavoro regionali, con riferimento alla variabile disoccupazione.

La citata relazione ricostruisce in modo orizzontale l'andamento dei singoli progetti e pone a raffronto il quadro finanziario della precedente relazione con le risorse disponibili per il nuovo ciclo settennale.

Con riferimento all'utilizzo dei fondi strutturali, si conferma il basso rischio di disimpegno automatico, contenuto nella misura precedentemente indicata.

Per l'esercizio 2007 la citata relazione evidenzia un ammontare degli accrediti provenienti dall'Unione Europea in linea con le previsioni pari a complessivi 4.949,7, milioni corrispondenti circa allo 0,3 per cento del Pil, di cui 478,9 per gli interventi ricompresi nel nuovo ciclo di programmazione.

La Ricerca e l'innovazione

1. Considerazioni generali.
2. Il contesto normativo e programmatico.
3. Le risorse finanziarie.
4. Aspetti comuni alla missione ricerca e sviluppo. - *4.1. La governance del sistema. - 4.2. Sistema di valutazione della ricerca. - 4.3. Assunzione di ricercatori e riordino degli Enti di ricerca.*
5. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi. - *5.1. Programmi "ricerca scientifica e tecnologica applicata" e "ricerca scientifica e tecnologica di base" di competenza del Ministero dell'università e della ricerca scientifica. - 5.2. Programma "sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale" di competenza del Ministero per lo sviluppo economico. - 5.3. Programma "ricerca nel settore della sanità pubblica". - 5.4. Programma "ricerca in materia ambientale". - 5.5. Programma "attività di ricerca in materia di politica di lavoro e previdenziale".*

1. Considerazioni generali

Le politiche per la ricerca e lo sviluppo – pur accorpate nell'unica missione "Ricerca e innovazione" – si ripartiscono in 15 programmi di spesa e coinvolgono 13 Ministeri, evidenziando la complessità della materia e la frammentazione delle risorse destinate al settore che si riflette nella disorganicità degli interventi dei quali risulta difficile effettuare una programmazione coordinata.

La nuova struttura del bilancio, pur idonea a rappresentare il complesso delle risorse destinate al settore e gli aggregati omogenei delle attività affidate ai singoli dicasteri, non attenua tali elementi di criticità in quanto non consente di cogliere con immediatezza il legame tra le risorse stanziate e le azioni perseguite, attesa la sostanziale differenza tra le diverse finalità cui rispondono le attività finanziate. Una più analitica aggregazione delle risorse, in linea

peraltro con la classificazione funzionale COFOG[1], avrebbe il pregio di visualizzare con maggior chiarezza gli obiettivi perseguiti dall'azione pubblica e l'entità delle risorse stanziate e spese, anche al fine di definire con più precisione la distinzione tra contribuiti alle imprese per la ricerca e aiuti alle imprese di cui all'art. 92 e 93 del Trattato CE.

Esaminando, inoltre, i singoli programmi sotto il profilo finanziario emerge, da un lato, un ammontare di risorse non finalizzate direttamente ad interventi di ricerca e sviluppo (nell'ambito del *programma* "Ricerca in materia ambientale" si inquadrano i contributi ordinari e straordinari a sostegno dei Parchi e delle Aree protette, mentre nell'ambito del *programma* "Ricerca in materia del lavoro" sono finanziate attività di monitoraggio del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali) e, dall'altro, la non idoneità della, pure molto ampia, *missione* "Ricerca e innovazione" a raccogliere tutte le risorse effettivamente indirizzate alle attività di ricerca. Al riguardo significativa appare sia la quota dei finanziamenti provenienti dalla UE e dai fondi rotativi (gestiti attraverso contabilità speciali), sia la quota di risorse stanziate nel Fondo di finanziamento ordinario delle università e destinate, nell'ambito delle spese correnti, a finanziare la ricerca di base; altrettanto rilevante risulta inoltre la quota delle risorse finalizzate ad attività di ricerca nell'ambito dei principali programmi di armamento finanziati dal Ministero della difesa.

L'analisi - avviata quest'anno in via sperimentale, attesa l'approssimazione delle stime per il 2007 - mira ad evidenziare l'evoluzione delle spese per la ricerca contabilizzate in ciascun programma e ad esaminare più analiticamente, sulla base degli obiettivi definiti nei principali atti programmatici, le attività e i risultati concernenti alcuni programmi finanziariamente più rilevanti assegnati al Ministero dell'università e della ricerca, al Ministero dello sviluppo economico, al Ministero della salute, al Ministero per l'ambiente e al Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

2. Il contesto normativo e programmatico

La valorizzazione e la promozione delle attività di ricerca e sviluppo (*R&S*) rappresentano una priorità nel quadro delle politiche per la crescita. Sia il Dpef 2007-2011 che il successivo Dpef 2008-2011 ne confermano l'importanza, non solo in relazione al progresso culturale del Paese, ma soprattutto quale fattore-chiave per stimolare e promuovere i processi di innovazione e incrementare quindi la competitività del sistema economico e produttivo.

In Italia, si rileva nel periodo 2002-2004[2], una significativa crescita delle risorse destinate alla ricerca, che tuttavia si fermano al l'1,1 per cento del Pil contro l'1,81 per cento dell'Europa e il 2,7 per cento degli Stati Uniti. In tale ambito appare inoltre elevata la quota degli investimenti in R&S finanziata dallo Stato rispetto al contributo dei privati ed in particolare delle imprese. La scarsa propensione alla ricerca di queste ultime è legata alla struttura del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla presenza di imprese piccole o piccolissime che da sole trovano difficoltà nel sostenere i grandi investimenti in ricerca scientifica nei nuovi

[1] La ricerca di base nella classificazione COFOG viene classificata come Gruppo appartenente alla Divisione Servizi generali delle PA mentre la ricerca industriale, declinata in tutti i settori di attività (classi e missioni) rientra nel Gruppo Ricerca e sviluppo per gli affari economici appartenente alla Divisione Affari economici. Ambiti più specifici sono invece classificati separatamente nei settori della difesa (Gruppo 02.4, Divisione difesa), della protezione dell'ambiente (Classe 05.5.1, Gruppo 05.5, Divisione Protezione dell'ambiente), della sanità (Classe 07.5.1, Gruppo 07.5, Divisione sanità), della istruzione (Classe 09.7.0, Gruppo 09.7, Divisione istruzione).

[2] ISTAT. Spesa per *R&S* per settore istituzionale - anni 2002-2004.

settori ad alta crescita ma che, nello stesso tempo, necessitano di incrementare la competitività nei settori più dinamici dei mercati mondiali.

Lo sforzo delineato nel Dpef e definito in sede di manovra finanziaria 2007 è stato pertanto quello di stimolare nel sistema produttivo una nuova vocazione alla ricerca scientifica e tecnologica, promuovendo a monte la ricerca di base - che alimenta la produzione di nuove conoscenze - e adottando, a valle, strategie indirizzate all'innovazione - intesa come la capacità di sviluppare nuovi prodotti, processi e servizi competitivi sul mercato - e al trasferimento tecnologico.

Si tratta di obiettivi coerenti con le linee guida definite in sede di rilancio della strategia di Lisbona nel 2005 ed in linea con i grandi programmi comunitari di spesa in materia di innovazione e sviluppo.

Il Consiglio europeo del marzo 2005, procedendo alla revisione intermedia della strategia di Lisbona, ha, infatti, indicato nelle sue conclusioni la conoscenza e l'innovazione tra gli assi fondamentali per il rilancio della strategia, sottolineando l'importanza di conseguire l'obiettivo generale di un livello di investimenti per la ricerca pari al 3 per cento del Pil di ciascuno Stato membro entro il 2010 con una quota di investimento privato pari ai due terzi. E' stata inoltre sottolineata l'esigenza: di rafforzare l'attrattiva dell'Europa per i ricercatori promuovendo, tra l'altro, la ricerca congiunta tra imprese e università, di migliorare l'accesso al capitale di rischio e di sviluppare partenariati per l'innovazione e poli di innovazione a livello regionale e locale. Tali conclusioni sono state recepite nel Piano per l'innovazione e la crescita (PICO) approvato dall'Italia nel 2005 e confermate nei successivi Consigli europei del dicembre 2006 e del marzo e giugno 2007.

La strategia di innovazione è stata oggetto di una comunicazione della Commissione europea[3], recentemente confermata in una risoluzione del Parlamento europeo del maggio 2007 ("Mettere in pratica la conoscenza: un'ampia strategia dell'innovazione per l'Europa"), mentre al trasferimento delle conoscenze è stata dedicata la comunicazione della Commissione dell'aprile 2007: "Migliorare il trasferimento delle conoscenze tra gli organismi di ricerca e le imprese nell'insieme dell'Europa".

Quanto ai finanziamenti comunitari per la ricerca e l'innovazione, di particolare rilievo si presentano i programmi di spesa per il periodo 2007-2013 ed in particolare: il settimo programma quadro delle azioni comunitarie di ricerca, sviluppo tecnologico e dimostrazione (decisione della Commissione 1982/2006) e il programma quadro per la competitività e l'innovazione (decisione della Commissione 1639/2006). La promozione dello sviluppo e dell'applicazione di tecnologie ambientali e l'adozione di eco-innovazioni sono invece affidate al Piano d'azione per le tecnologie ambientali.

Il rilancio della *R&S* italiana verso gli standard medi europei si presenta, pertanto, come un progetto di medio-lungo periodo, che riconosce la necessità di assicurare risorse adeguate a questo settore ma che, insieme, deve basarsi su solide riforme di natura strutturale, avviando un processo di correzione delle principali criticità del sistema: antiquati modelli di *governance*, insufficiente cultura della valutazione, carenza di ricercatori, frammentazione delle risorse dedicate alla ricerca, debole intensità di investimenti privati.

Tali aspetti si ritrovano alla base del complesso programma di attività definito con la manovra finanziaria 2007, e precisato nell'ambito delle direttive generali per l'attività amministrativa emanate dai Ministri interessati, che ha previsto una pluralità di interventi volti a

[3] Comunicazione 13 settembre 2006: "Mettere in pratica il sapere: una strategia di innovazione allargata per l'UE".

sostenere la ricerca di base e a promuovere gli investimenti delle imprese[4] in ricerca industriale e precompetitiva.

Di carattere generale sono le iniziative volte al consolidamento della *governance* del sistema a vari livelli[5], il rafforzamento dell'attività di valutazione della ricerca[6] e il superamento della frammentazione delle risorse[7].

Le iniziative a sostegno della ricerca di base mirano, inoltre, ad incrementare il numero dei ricercatori nelle Università e negli Enti pubblici di ricerca in ordine ai quali si sottolinea la necessità di una verifica della effettiva funzionalità e la possibilità della comunità scientifica di partecipare in maniera decisiva alla formazione dei propri vertici di governo[8].

La crescita degli investimenti in ricerca industriale e precompetitiva è affidata, in particolare, alla attribuzione alle imprese di un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti in conformità alla vigente disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in materia e all'avvio, anticipato nella finanziaria Finanziaria 2007, delle agevolazioni previste nel disegno di legge *Industria 2015* di competenza del Ministero dello sviluppo economico.

---

[4] Per ricerca fondamentale la Commissione europea intende un'attività che miri all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse ad obiettivi industriali o commerciali.
Per ricerca industriale la Commissione europea intende la ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, così che queste conoscenze possano essere utili per mettere a punto nuovi prodotti, processi produttivi o servizi o comportare un notevole miglioramento dei prodotti, processi produttivi o servizi esistenti.
Per attività di sviluppo precompetitiva la Commissione europea intende la concretizzazione dei risultati della ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno per prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati o migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la creazione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali. Tale attività può inoltre comprendere la formulazione teorica e la progettazione di altri prodotti, processi produttivi o servizi nonché progetti di dimostrazione iniziale o progetti pilota, a condizione che tali progetti non siano né convertibili né utilizzabili a fini di applicazione industriale o sfruttamento commerciale. Essa non comprende le modifiche di routine o le modifiche periodiche apportate a prodotti, linee di produzione, processi di fabbricazione, servizi esistenti e altre operazioni in corso, anche se tali modifiche possono rappresentare miglioramenti.

[5] L'art. 1, comma 641 della L.flegge finanziaria. 2007 autorizza la spesa di 20 milioni per gli anni 2007-2009 per le finalità di cui alla d.lgs. n. 204/2008 recante le disposizioni per il coordinamento, programmazione e valorizzazione della politica nazionale per la ricerca scientifica e tecnologica; i commi 886 e 887 prevedono il coordinamento delle politiche della ricerca applicata e dell'innovazione tecnologica con particolare riferimento alla gestione degli incentivi relativi ai fondi di competenza dei Ministeri dello sviluppo economico, dell'università e della ricerca e del Dipartimento per l'innovazione e la tecnologia della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[6] Il DL n. 262/2006 (convertito con la legge n. 286/2006) ha previsto, all'art. 2, commi 138-142, la costituzione di un'apposita Agenzia Nazionale che subentra al CSVU e CIVR con compiti di valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca, di indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione interna degli enti di ricerca e degli atenei nonché di valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e incentivazione delle attività di ricerca e innovazione.

[7] L'art. 1, comma 870-874 prevede l'istituzione di un Fondo unico (FIRST) in cui confluiranno le risorse di vari fondi, demandando la ripartizione del fondo ad un decreto del Mministro per l'università e la ricerca sentita la Conferenza unificata e fatta salva la possibilità di finanziare un programma nazionale di investimento nelle ricerche liberamente proposto in tutte le discipline da università ed enti pubblici di ricerca.

[8] L'art. 1, comma 520 prevede la costituzione di un fondo destinato alla stabilizzazione di ricercatori, tecnologi, tecnici e personale impiegato in attività di ricerca degli enti di ricerca nonché all'assunzione dei vincitori di concorso con una dotazione di 20 milioni per il 2007; i commi 638 e 639 disciplinano il fabbisogno finanziario dei grandi enti di ricerca; i commi 643-652 intervengono in materia di assunzioni di personale di enti di ricerca e università prevedendo un piano straordinario per l'assunzione di ricercatori con l'obiettivo di assicurare l'ingresso di giovani nel mondo della ricerca e ridurre il fenomeno del precariato.

3. Le risorse finanziarie

Le risorse provenienti dal bilancio dello Stato, nell'ambito delle quali si iscrivono i principali Fondi destinati al settore, ammontano, nella nuova riclassificazione per *missioni* e *programmi*, a 4.442,7 milioni di euro e si concentrano nei programmi affidati al Ministero dell'università e della ricerca (57,2 per cento delle risorse assegnate alla missione), al Ministero dello sviluppo economico (17,6 per cento), al Ministero della salute (15,2 per cento) e al Ministero per l'ambiente (2,7 per cento).

L'analisi della gestione finanziaria evidenzia, nel complesso, impegni per 3.163,9 milioni di euro e pagamenti totali pari a 3.658,2 milioni di euro. A fronte di pagamenti effettuati per circa la metà in conto residui, cresce l'ammontare dei residui finali al termine dell'esercizio che, pur tenendo conto dell'anticipo delle perenzioni, superano i 6.831,2 milioni di euro dei quali 1.016,1 si riferiscono al programma ricerca scientifica e tecnologica applicata e 1.651,4 al programma ricerca scientifica e tecnologica di base di competenza del Ministero dell'università e della ricerca, e ben 3.415,8 milioni al programma di sviluppo e di ricerca di competenza del Ministero per lo sviluppo economico.

Critica resta peraltro anche la gestione dei residui pregressi il cui ammontare - pari ad oltre 11.925,9 milioni di euro, di cui più della metà appartenenti al programma di sviluppo e di ricerca di competenza del Ministero per lo sviluppo economico (7.096,8 milioni di euro, comprensivi tuttavia anche delle risorse destinate al complesso degli incentivi alle imprese) – risulta smaltito solo in piccola parte, confermando le difficoltà nell'avviare e concludere programmi di ricerca finanziati in esercizi ormai risalenti.

RICERCA (missione 17)

ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
ricerca e sviluppo nel settore ICT per il mercato	funzionamento	272	3.960	33,03	0,09	3.470	4.186	3.607	41
	investimenti	9.554	8.029	66,97	0,18	6.659	15.126	13.497	1.681
	oneri comuni	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	totale	**9.826**	**11.989**	**100**	**0,27**	**10.129**	**19.312**	**17.104**	**1.722**
ricerca in materia agricola, agroalimentare	funzionamento	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	interventi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	investimenti	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	totale	**0**	**0**	**0,00**	**0,00**	**0**	**0**	**0**	**0**
ricerca in materia ambientale	funzionamento	105	888	0,72	0,02	905	975	968	33
	interventi	38.155	56.361	45,89	1,27	56.194	68.246	67.605	26.743
	investimenti	236.216	65.573	53,39	1,48	134.939	132.143	70.627	41.798
	totale	**274.476**	**122.822**	**100**	**2,76**	**192.038**	**201.364**	**139.200**	**68.574**
ricerca in materia di beni e attività culturali	funzionamento	9.009	64.404	78,61	1,45	67.174	68.793	67.261	9.570
	interventi	189	2.153	2,63	0,05	1.901	2.152	1.586	501
	investimenti	39.370	15.374	18,76	0,35	10.172	22.490	15.043	31.650
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	oneri comuni	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	totale	**48.568**	**81.931**	**100**	**1,84**	**79.247**	**93.435**	**83.890**	**41.721**
ricerca nel settore dei trasporti	funzionamento	0	0	0,00	0	0	0	0	0
	interventi	9.296	6.165	42,54	0,14	5.515	6.165	3.709	7.744
	investimenti	14.289	8.325	57,46	0,19	11.178	15.953	18.121	7.287
	totale	**23.585**	**14.490**	**100**	**0,33**	**16.693**	**22.118**	**21.830**	**15.031**
ricerca per il settore della sanità pubblica	funzionamento	7.172	14.173	2,14	0,32	14.060	16.996	9.876	10.926
	interventi	196.911	599.889	90,6	13,5	594.410	660.683	458.058	330.204
	investimenti	90.946	48.085	7,26	1,08	62.065	85.566	64.625	53.544
	totale	**295.029**	**662.147**	**100**	**14,9**	**670.535**	**763.245**	**532.559**	**394.674**
ricerca per il settore zooprofilattico	interventi	12.970	15.593	97,16	0,35	15.593	15.593	7.743	17.850
	oneri comuni	0	455	2,84	0,01	455	455	416	39
	totale	**12.970**	**16.048**	**100**	**0,36**	**16.048**	**16.048**	**8.159**	**17.889**
ricerca scientifica e tecnologica applicata	funzionamento	1.771	4.688	1,47	0,11	3.908	5.306	4.414	1.209
	investimenti	1.638.563	315.001	98,53	7,09	320.023	455.830	227.284	1.014.987
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	totale	**1.640.334**	**319.689**	**100**	**7,2**	**323.931**	**461.136**	**231.698**	**1.016.196**

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. Progr.	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzaz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
ricerca scientifica e tecnologica di base	funzionamento	1.896	5.722	0,26	0,13	4.689	6.409	5.229	1.286
	interventi	14.587	150.461	6,77	3,39	138.042	99.885	85.422	66.993
	investimenti	1.973.616	2.064.867	92,97	46,48	1.115.056	2.248.089	1.859.239	1.583.166
	trattamenti di quiescenza, e integrativi sostitutivi	0	0	0,00	0	0	0	0	0
	totale	**1.990.099**	**2.221.050**	**100**	**49,99**	**1.257.787**	**2.354.383**	**1.949.890**	**1.651.445**
ricerca tecnologica nel settore della difesa	investimenti	294.586	77.674	100	1,75	68.134	82.341	73.497	186.179
	totale	**294.586**	**77.674**	**100**	**1,75**	**68.134**	**82.341**	**73.497**	**186.179**
attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenza sociale	funzionamento	1.180	1.678	99,82	0,04	1.558	1.165	1.039	1.696
	investimenti	3	3	0,18	0	5	6	0	6
	totale	**1.183**	**1.681**	**100**	**0,04**	**1.563**	**1.171**	**1.039**	**1.702**
ricerca in materia di poliche sociali	funzionamento	1.713	1.611	68,23	0,04	1.549	2.330	1.633	1.628
	interventi	68	750	31,77	0,02	373	818	436	0
	investimenti	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	**1.781**	**2.361**	**100**	**0,05**	**1.922**	**3.148**	**2.069**	**1.628**
sviluppo innovazion e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario	funzionamento	808	8.996	1,15	0,2	8.020	8.901	7.378	1.370
	interventi	0	27	0,00	0	27	27	27	0
	investimenti	7.096.036	776.521	98,85	17,48	388.056	922.292	485.529	3.414.469
	totale	**7.096.844**	**785.544**	**100**	**17,68**	**396.103**	**931.220**	**492.934**	**3.415.839**
ricerca di base e applicata	interventi	2.000	52.280	53,92	1,18	50.280	50.919	45.919	8.361
	investimenti	226.567	44.685	46,08	1,01	51.465	74.655	26.981	6.066
	totale	**228.567**	**96.965**	**100**	**2,18**	**101.745**	**125.574**	**72.900**	**14.427**
ricerca per la didattica	funzionamento	8.053	27.065	95,49	0,61	26.862	32.919	30.287	4.197
	interventi	0	1.279	4,51	0,03	1.207	1.279	1.206	1
	totale	**8.053**	**28.344**	**100**	**0,64**	**28.069**	**34.198**	**31.493**	**4.198**
spese missione		**11.925.901**	**4.442.735**		**100**	**3.163.943**	**5.108.693**	**3.658.262**	**6.831.224**

* Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui .

4. Aspetti comuni alla missione ricerca e sviluppo

4.1. La governance del sistema

La necessità di accentuare le capacità e l'efficacia nell'orientamento delle politiche di ricerca ha portato alla definizione di interventi di rinnovamento e di rafforzamento della *governance* del sistema, a vari livelli, già prevista nel d.lgs. n. 204/1998. In primo luogo, con l'obiettivo di enfatizzare il ruolo strategico della ricerca nella definizione dei piani di sviluppo del Paese, il Ministro dell'università e della ricerca è entrato a far parte, per la prima volta, del Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica[9]. In aggiunta, la Finanziaria 2007 ha introdotto disposizioni per accentuare il coordinamento nella gestione dei fondi dedicati alla ricerca e all'innovazione istituiti dalla Finanziaria stessa (di cui si dirà in seguito) di competenza dei Ministeri dell'università e ricerca e dello sviluppo economico, con il Dipartimento innovazione e riforme nella Pubblica Amministrazione. In una dichiarazione congiunta firmata nel luglio 2007, i tre Ministri si sono impegnati a sostenere la partecipazione italiana alle iniziative europee di ricerca e sviluppo, con particolare riferimento alle Iniziative Tecnologiche Congiunte ed ai coordinamenti di programmi nazionali di ricerca istituiti in base all'art. 169 del Trattato CE, mediante la definizione concertata di appositi Piani nazionali, che individuino obiettivi, strategie e modalità di partecipazione, nonché gli strumenti normativi e le risorse finanziarie necessari. I primi Tavoli di concertazione sono già stati avviati nell'ambito dei Consigli Europei di maggio e di giugno 2007 in materia di competitività.

4.2. Sistema di valutazione della ricerca

Il d.lgs. n. 204/1998 "Disposizioni per il coordinamento, la programmazione e la valutazione della politica nazionale relativa alla ricerca scientifica e tecnologica" ha previsto all'art. 5 l'istituzione, presso il MUR, del Comitato di Indirizzo per la Valutazione della Ricerca (CIVR) con il compito di operare per il sostegno alla qualità ed alla migliore utilizzazione della ricerca scientifica e tecnologica nazionale, attraverso la 'elaborazione di omogenei criteri di valutazione delle attività e dei risultati della ricerca.

Nel dicembre 2005 si è completata la valutazione, iniziata a febbraio 2005, da parte dei panel, dei prodotti selezionati dalle strutture di ricerca del Paese (Università ed Enti, pubblici e privati) che hanno partecipato al processo di valutazione 2001-2003 (VTR) e, in data 26 gennaio 2006, sono stati presentati i relativi risultati.

Nel corso del 2007, il CIVR, acquisite le relazioni finali da parte dei panel, ha formulato per ogni singola struttura un giudizio di merito e in data 8 febbraio 2007 si è svolta la Conferenza Stampa relativa al primo esercizio nazionale di valutazione triennale (VTR), con risultati che fotografano la situazione della ricerca scientifica nel nostro paese.

Nel contempo l'art. 1, commi da 138 a 142 del DL n. 262/2006, convertito, con modificazioni, con la legge n. 286/2006, ha previsto la nascita dell'Agenzia Nazionale di valutazione (ANVUR) che subentrerà al Comitato nazionale per la valutazione del sistema universitario (CNVSU) e al CIVR con i compiti di: valutazione esterna della qualità delle attività delle università e degli enti di ricerca pubblici e privati destinatari di finanziamenti pubblici; indirizzo, coordinamento e vigilanza delle attività di valutazione interna degli atenei e degli enti di ricerca; valutazione dell'efficienza e dell'efficacia dei programmi statali di finanziamento e di incentivazione delle attività di ricerca e di innovazione. I risultati delle

[9]Legge n. 286/2006 art. 2, comma 158.

attività di valutazione dell'ANVUR costituiranno criteri di riferimento per l'allocazione di parte dei finanziamenti statali alle università e agli enti di ricerca nonché per l'assegnazione di quote aggiuntive premiali in situazioni di elevata qualità raggiunta o di rapido accrescimento di qualità nella didattica e nella ricerca.

In attesa dell'operatività dell'ANVUR, di cui il Consiglio dei Ministri ha approvato il regolamento concernente la struttura ed il funzionamento, nel settembre 2007 è stato confermato il CIVR con il compito di effettuare la Valutazione Triennale della Ricerca (VTR 2004-2006).

Strettamente connessa alle attività di valutazione si presenta l'attuazione della 'Anagrafe delle ricerche - istituita ai sensi dell'art. 63, comma 3, del d.P.R. n. 382/1980 e coordinata dal MUR - considerata, da parte del Ministero dell'università e della ricerca, tra gli obiettivi prioritari del 2007.

L'Anagrafe, in linea con gli obiettivi evidenziati dall'ANVUR, risponde infatti alla necessità di acquisire le informazioni sui risultati ottenuti a fronte di progetti conclusi, in sintonia con l'esigenza rappresentata di spostare l'attenzione dal controllo delle procedure al controllo dei risultati. La finalità è quella di evitare ogni superflua duplicazione e sovrapposizione di strutture e finanziamenti pubblici in materia di ricerca scientifica e di diventare, in prospettiva, uno strumento di supporto alla valutazione dei progetti di ricerca presentati e finanziati dal MUR e alla programmazione di nuove iniziative ed interventi a sostegno della ricerca, anche in vista dell'avvio del FIRST (Fondo per gli Investimenti Ricerca Scientifica e Tecnologica), che ha riunito in un unico fondo quelli esistenti presso il Ministero.

L'attività dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche si riconduce, in particolare, alla tenuta dello Schedario degli enti finanziati[10] e dell'Archivio delle ricerche.

Per quanto concerne lo Schedario degli enti finanziati, riorganizzato dal 2005, sono proseguite nel 2007 le attività poste in essere per valorizzarne il contenuto informativo al fine di raccogliere, dal 2008 limitatamente ai soggetti privati e successivamente anche per i soggetti pubblici, informazioni (anagrafiche e attività di ricerca) utili per conoscere ed individuare le competenze dei soggetti iscritti (mappa delle competenze). L'iscrizione ha validità triennale e prevede l'obbligo di aggiornare costantemente le informazioni qualora intervengano delle modifiche e di procedere con una nuova iscrizione decorso il triennio, pena la cancellazione dall'Anagrafe. Si evidenzia che nel 2007 si sono iscritti all'Anagrafe Nazionale delle Ricerche n. 273 soggetti con relativa attribuzione del Codice Anagrafe Ricerche (CAR).

Per quanto concerne l'Archivio delle ricerche, è stata realizzata una scheda di rilevamento - compilabile "on line" dal soggetto beneficiario, esperto scientifico od Istituto convenzionato che hanno valutato in itinere il progetto - dei risultati per progetti conclusi e finanziati a valere sul Fondo FAR ed in particolare per quelli presentati a fronte del d.m. n. 593/2000[11] (artt. 5 e 6;

---

[10] Ai sensi dell'art. 64, comma 1, del d.P.R. n. 382/1980 "Le Amministrazioni, gli Istituti, gli Enti pubblici e privati che svolgono attività di RST per poter accedere ai finanziamenti pubblici devono essere iscritti in apposito schedario a cura dell'Anagrafe Nazionale delle Ricerche".

[11] Il d.m. n. 593/2000 di attuazione del d.lgs. n. 297/ 1999 recita all'art. 5:

• comma 37 "Annualmente, i soggetti convenzionati, riferiscono al MIUR (ora MUR), con specifica relazione, circa l'andamento complessivo dei progetti finanziati a valere sul FAR di propria competenza. Tutti i risultati delle verifiche e delle valutazioni sono raccolti in una apposita anagrafe presso il MUR. Essi sono, inoltre, notificati al Comitato, di cui all'art. 7, comma 2, del d.lgs. n. 297/1999, nonché alla Segreteria tecnica di cui all'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 204/1998 per le attività di competenza del CIVR di cui all'art. 5 dello stesso decreto. Le informazioni relative ai progetti completati sono accessibili al pubblico, nel rispetto del segreto industriale";

•comma 38 "Ciascun soggetto beneficiario è tenuto, entro i 2 anni successivi alla conclusione del progetto, a presentare al MUR una relazione in merito all'impatto economico-occupazionale dei risultati raggiunti e in caso di

7; 8; 9; 10; 12). Ad oggi, a fronte di n. 170 progetti conclusi, si è ultimato l'iter di compilazione con l'acquisizione di n. 70 schede risultati. E' previsto l'aggiornamento della scheda di rilevazione dopo due anni dalla conclusione del progetto al fine di valutare l'efficacia del finanziamento concesso alla luce delle ricadute economico-occupazionali dei risultati raggiunti. Sono ancora in corso le attività per far convergere nell'Anagrafe i dati informativi relativi a progetti presentati e finanziati sui fondi del Ministero FIRB e PRIN.

Non risulta invece alcuna indicazione in ordine alle ricerche finanziate da altre amministrazioni o Enti erogatori pure previsto nel citato d.P.R. (art. 64, comma 1). Ne consegue la necessità di sensibilizzare Ministeri, Regioni, Enti di ricerca e Istituti bancari affinché forniscano al MUR i dati informativi in merito alle ricerche finanziate con fondi a carico del bilancio dello Stato o di Enti pubblici, al fine di rendere l'Anagrafe un punto di accesso unitario, via internet, alle informazioni sulla ricerca qualificata, attualmente disponibile sulle banche dati gestite da soggetti diversi, secondo un protocollo concordato, ovviando così alla molteplicità di banche dati oggi esistenti.

4.3. Assunzione di ricercatori e riordino degli Enti di ricerca

Ulteriori novità legislative significative per le Università e gli Enti pubblici di ricerca hanno ad oggetto, da un lato, interventi finalizzati ad accrescere in Italia il numero dei giovani ricercatori e, dall'altro, il tema, strettamente connesso, del riordino degli Enti pubblici nazionali di ricerca, vigilati dal Ministero dell'università e della ricerca, con l'obiettivo di assicurare loro maggiore autonomia, efficienza e responsabilità.

La necessità di assumere nuovi ricercatori, il cui numero risulta molto inferiore a quello dei principali Paesi europei[12], è alla base di una serie di disposizioni, contenute nella legge finanziaria 2007, finalizzate a sbloccare le procedure.

A fronte di una dotazione organica di 12.861 unità, coperta per il 94 per cento da 10.036 unità a tempo indeterminato e 2.173 unità a tempo determinato, il seguente prospetto evidenzia le assunzioni e le stabilizzazioni autorizzate dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dal MEF nell'anno 2007 ai sensi dei commi 95, 96 e 97 della Finanziaria 2005 (8 unità), in attuazione dell'art. 1, comma 519[13] della Finanziaria 2007 (139 unità) e dell'art. 1, comma 520[14] della Finanziaria 2007 (295 unità) tutte destinate a produrre i loro effetti a partire dall'anno 2008.

L'applicazione dell'art. 1, commi 523[15] e 643[16] è prevista a partire dagli anni 2008 e 2009. Le disposizioni contenute nell'art. 1, commi 651 e 652 concernenti il Piano straordinario di assunzione di ricercatori nell'ambito degli Enti pubblici di ricerca vigilati dal Ministero per l'università e della ricerca (dal quale si attendevano 600 nuovi posti) sono state, invece, modificate dall'articolo 3 del DL 7 settembre 2007 n. 147, convertito con modificazioni dalla

---

mancata presentazione il soggetto è escluso per gli anni successivi dagli interventi disciplinati dal d.m. n. 593/2000 ".

[12] Circa 37.073 unità di ricercatori universitari e 12.200 ricercatori negli enti di ricerca vigilati dal Ministero nel 2005, contro 271.000 unità in Germania, 200.000 in Francia, 158.000 nel Regno Unito e 101.000 in Spagna.

[13] Stabilizzazione a domanda di personale a tempo determinato.

[14] Stabilizzazione di ricercatori, tecnologi e altro personale degli enti di ricerca a carico di uno specifico fondo (20 milioni per il 2007 e 30 a decorrere dal 2008).

[15] Assunzioni pubbliche per una spesa pari al 20 per cento di quella relativa alle cessazioni dell'anno precedente.

[16] Assunzioni di personale degli Enti di ricerca nel limite dell'80 delle entrate correnti complessive ed entro il *plafond* dei contratti a tempo indeterminato cessati l'anno precedente.

legge n. 176/2007, il quale ha stabilito, tra l'altro, che, al fine di garantire una più ampia assunzione di ricercatori negli Enti di ricerca, le disposizioni di cui al predetto comma 651 non si applicano per l'anno 2007 con riferimento alle assunzioni ivi previste e le risorse destinate dal comma 652 della medesima legge, non utilizzate per detto anno, sono destinate ad incrementare l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 7 del d.lgs. 5 giugno 1998 n. 204, come determinato dalla tabella C della citata legge n. 296 del 2006 (Fondo ordinario di finanziamento degli Enti di ricerca). Il riparto della somma complessiva di 7,5 milioni di euro destinata a tale scopo è stato effettuato al termine dell'esercizio con il d.m. 28 dicembre 2007, n. 2063/Ric.

ente	DPR 29/11/2007 assunzioni in deroga comma 95, 96 e 97 l.f. 2005			DPCM 16/11/2007 stabilizzazioni personale addetto alla ricerca comma 520 l.f. 2007			DPR 29/12/2007 stabilizzazioni personale vario comma 519 l.f. 2007		
	unità	onere 2007	onere a regime	unità	onere 2007	onere a regime	unità	onere 2007	onere a regime
CNR				169	€ 541.169,00	€ 6.494.022,00	71	€ 5.674,00	€ 2.043.476,00
INAF				22	€ 53.122,00	€ 637.463,00	10	€ 830,00	€ 299.562,00
INFN	3	€ 7.852,00	€ 94.228,00	60	€ 201.004,00	€ 2.412.049,00	36	€ 3.161,00	€ 1.138.385,00
MUSEO FERMI				1	€ 3.699,00	€ 44.387,00	2	€ 198,00	€ 71.892,00
OGS	4	€ 10.216,00	€ 122.593,00	9	€ 31.266,00	€ 375.195,00	2	€ 190,00	€ 68.600,00
STAZIONE ZOOLOGICA				4	€ 15.278,00	€ 183.332,00	8	€ 740,00	€ 266.550,00
INRIM				7	€ 17.530,00	€ 210.364,00			
INGV				13	€ 49.800,00	€ 597.600,00	8	€ 729,00	€ 262.600,00
ASI	1	€ 6.093,00	€ 73.120,00	10	€ 45.771,00	€ 549.246,00	2	€ 182,00	€ 65.863,00

Fonte Ministero dell'università e della ricerca scientifica

Fisica Nucleare; MUSEO FERMI – Museo Storico della Fisica e centro di Studi e Ricerche; OGS - Istituto Nazionale di Oceanografia e Geofisica Sperimentale; INRIM - Istituto Nazionale di Ricerca Metrologica; INGV - Istituto Nazionale di Geofisica e Vulcanologia; ASI - Agenzia Spaziale Italiana.

Quanto al riordino degli eEnti di ricerca, le disposizioni di cui al comma 2 degli artt. 143, 144 e 145 della legge n. 286/2006, (legge di conversione al DL n. 262/2006), che prevedeva - mediante l'emanazione di uno o più regolamenti da formulare ex art. 17, comma 2 della legge n. 400/1988 - lo scorporo di strutture e l'attribuzione di personalità giuridica, l'accorpamento, la fusione e la soppressione di enti, non ha trovato attuazione.

Successivamente la legge n. 165/2007, ha delegato il Governo in materia di riordino degli Enti di ricerca, abrogando i commi 143 e seguenti dell'art. 2 del sopracitato decreto legge n. 262/2006, convertito con legge n. 286/2006.

Tale delega ha, in particolare, autorizzato il Governo ad adottare "il riordino della disciplina relativa agli statuti e agli organi di governo degli Enti pubblici nazionali di ricerca vigilati dal MUR nel rispetto dei principi e criteri direttivi indicati nell'art. 1 della legge 15 marzo 1997 n. 59" e di altri principi elencati dalla medesima legge.

La legge affida a decreti legislativi da adottarsi, previo parere parlamentare, entro diciotto mesi dalla 'approvazione della legge delega (ed eventualmente correggibili entro ulteriori dodici mesi), il riordino della "disciplina relativa agli statuti e agli organi di governo" degli Enti di ricerca come sopra identificati.

Tra i principi e criteri direttivi trova posto il riconoscimento agli enti dell'autonomia statutaria, al fine di salvaguardarne l'indipendenza e la libera attività di ricerca, ferma restando la responsabilità del Governo "nell'indicazione della missione e di specifici obiettivi di ricerca" nell'ambito del Programma nazionale della ricerca.

La deliberazione degli statuti è affidata agli organi statutari competenti, con emanazione condizionata al controllo del ministero vigilante, nelle forme di cui alla legge n. 168/1989, ed al parere delle Commissioni parlamentari; ma la formulazione e la deliberazione degli statuti stessi, in prima applicazione, è affidata ai Consigli scientifici di ciascun ente, integrati da cinque esperti nominati dal Ministro.

Altri criteri direttivi riguardano le procedure di individuazione dei Presidenti e componenti dei Consigli di amministrazione di nomina governativa nonché la previsione, specifica per il CNR, che la metà dei componenti del Consiglio sia di nomina governativa.

Degni di nota sono anche i criteri direttivi che prevedono: l'adozione di misure per favorire la dimensione europea e internazionale della ricerca, l'autorizzazione ad effettuare accorpamenti e scorpori, anche parziali, di enti o di loro strutture attive nei settori della fisica della materia, dell'ottica e dell'ingegneria navale e l'introduzione di misure per favorire la collaborazione nel campo della ricerca scientifica e tecnologica con le Regioni e il sostegno all'innovazione per i settori produttivi. Di particolare rilievo sono ancora: il criterio direttivo di delega che affida all'Agenzia nazionale di valutazione delle università e della ricerca (ANVUR) il compito di valutare, riferendone al Governo, la qualità delle ricerche e l'efficacia e l'efficienza dell'attività istituzionale degli enti; i criteri di finanziamento che tengono conto dei risultati della suddetta valutazione; la disposizione che prevede semplificazioni nelle procedure amministrative della ricerca e la valorizzazione del ruolo dei Consigli scientifici; quella, infine, che consente aggiuntivamente il commissariamento degli enti nel caso di modifiche statutarie inerenti alla missione dell'ente e alla sua struttura di governo.

5. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi

5.1. Programmi "ricerca scientifica e tecnologica applicata" e "ricerca scientifica e tecnologica di base" di competenza del Ministero dell'università e della ricerca.

5.1.1. Avvio e attuazione del Fondo per gli Investimenti nella Ricerca Scientifica e Tecnologica (FIRST).

A fronte delle principali criticità del sistema di ricerca italiano, più volte evidenziate dalla stessa Corte dei conti (eccessiva frammentazione delle risorse, forte incidenza dei tempi di svolgimento delle attività di ricerca sui risultati, limitata efficacia degli strumenti di verifica e rischio di sovrapposizione delle tematiche affrontate), il comma 870 dell'art. 1 della legge finanziaria per il 2007 ha istituito, nello stato di previsione della spesa del Ministero dell'università e la ricerca (MUR), il Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica (di seguito FIRST) su cui sono confluiti gli stanziamenti relativi ai Progetti di ricerca di rilevante interesse nazionale delle Università (PRIN), al Fondo agevolazioni alla ricerca (FAR), al Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB) nonché le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) assegnate dal CIPE.

I successivi commi 872 e 873 dettano rispettivamente le procedure per l'emanazione, da parte del Ministero dell'università e della ricerca, di apposito decreto di ripartizione del FIRST e di apposito regolamento per la definizione dei criteri di accesso e delle modalità di utilizzo e gestione del FIRST nonché il rinvio all'applicazione delle vigenti disposizioni nelle more della entrata in vigore di quest'ultimo regolamento.

Il ritardo nella adozione di tale atto non ha consentito l'operatività del nuovo fondo che, nato con l'obiettivo di garantire maggior efficacia al sistema, avrebbe dovuto consentire una più organica gestione delle risorse in attuazione degli obiettivi definiti nel Programma nazionale delle ricerche, sostenendo sia le attività di natura accademica che quelle avviate dalle imprese. Anzi la notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti i finanziamenti dei progetti/programmi di ricerca, quasi tutta confluita nel FIRST dall'anno 2007, comporterà una' estrema difficoltà operativa nella gestione delle risorse attesa anche la drastica abbreviazione dei tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui ai sensi della legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 26-39).

5.1.2. I principali fondi disciplinati dalle disposizioni attualmente vigenti

Poiché le risorse del FIRST individuate nel comma 871 della predetta legge finanziaria per il 2007, derivanti da stanziamenti pluriennali delle precedenti leggi finanziarie e da specifiche assegnazioni CIPE, erano state completamente impegnate nei precedenti anni finanziari con esclusione del residuale importo di 167.693.554 euro relativo alle annualità 2008 e 2009 afferenti i PRIN, soltanto le ulteriori risorse previste dal comma 758 (accantonate in attesa della conclusione delle procedure di quantificazione del TFR effettivamente confluito all'INPS) potevano essere oggetto di ripartizione.

A seguito della emanazione del DL n. 159/2007 convertito in legge n. 222/2007[17], è stato possibile effettuare una prima ripartizione delle predette disponibilità tra i vari strumenti di intervento, secondo le procedure previste dalle vigenti disposizioni, in attesa della emanazione del decreto di natura non regolamentare da parte del Ministro.

Con d.m. del 28.12.2007, sono state pertanto distribuite le predette risorse[18] per un totale di 240 milioni di euro (gli ulteriori 60 milioni previsti per l'anno 2007 nell'elenco 1 della legge finanziaria 2007 sono stati resi disponibili soltanto con l'applicazione dell'art. 43 con DL n. 248/2007, convertito con la legge n. 31/2008).

Tale ripartizione, è stata effettuata senza la concertazione indicata nel già citato comma 872, in quanto la modifica apportata al successivo comma 873, prevedendo l'attuazione della nuova normativa a partire dall'anno 2008 attraverso la emanazione di un decreto di natura non regolamentare da parte del Ministro dell'università e della ricerca, ha confermato, per l'anno 2007, e come previsto dallo stesso comma 873, la vigenza della precedente normativa non sottoposta, seppure dal solo punto di vista finanziario, a concertazioni con altri organismi.

---

[17] Il DL n. 159/2007 ha previsto: a) al comma 1 lett. a) dell'art. 3 la modifica del predetto comma 758, consentendo l'utilizzo delle quote accantonate previste nell'elenco 1 nei limiti rispettivamente dell'80 per cento per l'anno 2007 e del 70 per cento per gli anni 2008 e 2009; b) al comma 1 dell'art. 13 la modifica del comma 758 prevedendone l'attuazione per il triennio 2008/2010 attraverso l'emanazione di un decreto del Ministro di natura non regolamentare.

[18] 110.000.000 euro per la copertura finanziaria del bando PRIN 2007 ed il completamento del bando 2006; 91.000.000 euro per interventi del FAR da destinare: al sostegno di programmi di rilevanza nazionale ed internazionale con un intervento in campo internazionale non inferiore a 5 milioni di euro e alla realizzazione di iniziative concordate a livello regionale per la nascita ed il potenziamento di distretti di alta tecnologia anche attraverso iniziative da realizzarsi congiuntamente con le risorse del FIRB; 39.000.000 euro per interventi del FIRB da destinare: alla realizzazione di programmi strategici da realizzarsi congiuntamente con le iniziative FAR di cui al precedente punto 2, alla creazione di nuove reti nazionali per la ricerca di base, su tematiche di prioritario interesse strategico, al potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca, per la creazione, il rafforzamento e il consolidamento di grandi poli di ricerca nazionali.

Il decreto infatti non dispone la ripartizione dell'intera disponibilità pluriennale, pure consentita dal comma 1 lett. a dell'art. 3 del DL n. 159/2007, ma soltanto quella dell'anno 2007, in quanto la prevista emanazione del decreto ministeriale di regolamentazione del nuovo fondo nell'anno 2008 renderà operativa la norma con conseguente necessità di applicazione anche delle nuove procedure di ripartizione del fondo (decreto di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze sentita la conferenza Stato-Regioni).

La tabellaTavola successiva ricostruisce il quadro delle risorse – riferito alle più significative destinazioni di spesa – che il Ministero ha avuto a disposizione nel triennio 2005/2007 il cui stato di attuazione viene analiticamente esaminato con riferimento ai singoli fondi.

	anno	CAP	programma	Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
FIRB - Fondo per gli Investimenti nella ricerca di base	2005	7256		-	104.500.000	-	104.500.000	171.046.828	-
	2006	7256		30.000.000	60.934.000	30.000.000	60.934.000	76.288.782	-
	2007	7320	ricerca scientifica e tecnologica di base	24.000.000	59.000.000	24.000.000	39.000.000	126.613.528	-
FAR	2005	7254		520.000	490.370.000	520.000	490.370.000	328.202.143	4.324.258
	2006	7254/7308		60.890.000	351.540.000	60.890.000	351.540.000	279.773.325	1.082.208
	2007	7320/7308	ricerca scientifica e tecnologica di base	38.000.000	248.471.811	38.000.000	248.471.811	191.897.994	-
PRIN- progetti universitari di ricerca di rilevante interesse nazionale	2005	7275		-	99.340.484	-	99.340.483	13.128.000	91.447.766
	2006	7275		-	122.846.777	-	122.846.777	7.892.717	121.954.060
	2007	7320	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	218.096.160	-	178.092.528	892.713	81.147.045
integrazione tra rete pubblica e privata della ricerca	2005	7232		-	-	-	-	8.862.125	-
	2006	7232		-	-	-	-	1.983.745	-
	2007	7232	ricerca di base	-	-	-	-	5.205.692	-
contributi alle attività per la ricerca scientifica	2005	7239		-	10.329.138	-	10.329.138	2.093.274	8.610.779
	2006	7239		-	10.329.138	-	10.329.136	1.570.633	8.586.488
	2007	7230/7233	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	9.030.699	-	9.030.699	2.296.726	7.775.340
specifici interventi ex legge 64/86	2005	7255		-	-	-	-	17.120.226	-
	2006	7255		30.000.000	-	-	-	16.150.401	-
	2007	7255	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	-	8.518.788	-	16.713.614	-
Prora- programma di ricerca aerospaziale	2005	1678/7233		-	24.264.067	-	24.264.067	5.625.344	18.638.723
	2006	1678/7233		-	24.264.067	-	24.264.067	5.625.344	18.638.723
	2007	1678/1671 7233	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	21.213.919	-	21.213.919	5.625.344	15.588.575

5.1.2.1. Fondo per gli Investimenti della Ricerca di Base (FIRB)

Il FIRB - istituito dall'art. 104 della legge n. 388/2000[19] e confluito dal 2007 nel FIRST, sulla base dell'art. 1, comma 870 della legge n. 296 / 2006 (legge finanziaria per il 2007) - è il principale strumento di finanziamento della Ricerca di Base[20], finanzia cioè le attività che mirano all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connesse a immediati e specifici obiettivi commerciali o industriali, con la finalità di potenziare la competitività internazionale del nostro Paese[21].

Ha come obiettivi generali rinvenienti nel Piano Nazionale della Ricerca i seguenti:

1. sviluppo della rete dei Laboratori pubblico-privato di eccellenza sulla Ricerca di Base "*mission-oriented*";

2 sostegno all'agenda di ricerca sul medio-lungo periodo delle piattaforme tecnologiche nazionali;

3. sviluppo di "*joint-research labs*" previsti in accordi internazionali;

4. realizzazione di Programmi strategici di Ricerca di Base *mission-oriented* vincolati alla partecipazione di Università - Enti pubblici di ricerca – Imprese.

Nel corso dell'anno 2007 risultano adottati n. 6 decreti di ammissione ai finanziamenti dei progetti FIRB da parte del MUR, Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica e per la Ricerca Scientifica e Tecnologica, Direzione generale per il Coordinamento e lo Sviluppo della Ricerca (Decreto Direttoriale 19 aprile 2007: 55.160.000,00 euro; Decreto Direttoriale 10 maggio 2007: 2.336.340,00 euro; Decreto Direttoriale 31 luglio 2007: 2.861.177,00 euro; Decreto Direttoriale 4 ottobre 2007: 3.290.000,00 euro; Decreto Direttoriale 30 ottobre 2007: 5.356.000,00 euro).

In totale, nell'anno 2007 risultano nuove concessioni di finanziamenti a valere sul FIRB per un totale di euro 69.003.517,00 finalizzati alle seguenti aree tematiche.

---

[19] Al fine di favorire l'accrescimento delle competenze scientifiche del Paese e di potenziarne la capacità competitiva a livello internazionale, è istituito presso il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, a decorrere dall'esercizio 2001, il Fondo per gli investimenti della ricerca di base (FIRB).
(...) Con decreto del Ministro dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, da emanare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, sono stabiliti i criteri e le modalità procedurali per l'assegnazione delle relative risorse finanziarie.
4. Gli oneri di cui al presente articolo gravano sulle disponibilità del Fondo per le agevolazioni alla ricerca (FAR) di cui all'articolo 5 del d.lgs., n. 297/1999, come sostituito dall'articolo 105 della presente legge, nella misura di lire 20 miliardi per l'esercizio 2001, 25 miliardi per l'esercizio 2002 e 30 miliardi per l'esercizio 2003.

[20] La ricerca di base è definita come "un'attività che mira all'ampliamento delle conoscenze scientifiche e tecniche non connessa ad obbiettivi industriali e commerciali". In altre parole è l'attività svolta prevalentemente presso Università ed Enti pubblici di ricerca, capaci di sviluppare conoscenze nei più svariati campi (dalla ermeneutica alle biotecnologie) senza perseguire fini di immediato utilizzo dei risultati della ricerca.

[21] Il FIRB finanzia, in particolare:
a) progetti di potenziamento delle grandi infrastrutture di ricerca pubbliche o pubblico-private;
b) progetti di ricerca di base di alto contenuto scientifico o tecnologico, anche a valenza internazionale, proposti da università, istituzioni pubbliche e private di ricerca, gruppi di ricercatori delle stesse strutture;
c) progetti strategici di sviluppo di tecnologie pervasive e multisettoriali;
d) costituzione, potenziamento e messa in rete di centri di alta qualificazione scientifica, pubblici o privati, anche su scala internazionale.

Aree tematiche (bandi ex art. 6 regolamento FIRB)		
1	Salute dell'uomo	6.295.000,00
2	Industria farmaceutica	6.770.000,00
3	Industria rimedicale	7.300.000,00
4	Sistemi avanzati di manifattura	8.550.000,00
5	Industria motoristica	5.356.000,00
6	Cantieristica	3.155.000,00
7	Materiali avanzati	3.975.000,00
8	Sistemi di telecomunicazione innovativi	2.861.177,00
9	Agroalimentare	5.380.000,00
10	Trasporti	3.290.000,00
11	ICT	9.330.000,00
12	Energia	4.405.000,00
Partecipazione progetti internazionali		2.336.340,00
	Totale delle assegnazioni 2007 su bandi	69.003.517,00

A seguito di ulteriore specificazione istruttoria sono stati trasmessi anche i decreti di ammissione a finanziamento relativi ad accordi con Istituzioni scientifiche pubbliche. Questi decreti di ammissione pertanto non sono seguiti a bandi bensì a procedure negoziali. La seguente tabellaTavola li elenca:

PROGETTO	***IMPORTO AMMESSO A FINANZIAMENTO***	***DECRETO DIRETTORIALE***
Università di Udine	910.100,00	n. 583/Ric. del 29 marzo 2007
Università di Pavia	554.500,00	n. 79/Ric. del 2 febbraio 2007
Università di Milano	805.400,00	n. 337/Ric. del 12 marzo 2007
CNR	7.286.878,00	n. 80/Ric. del 2 febbraio 2007
CILEA	2.012.000,00	n. 81/Ric. del 2 febbraio 2007
RBIN06JB4C – CNR	696.600,00	n. 82/Ric. del 2 febbraio 2007
CNR	593.480,00	n. 82/Ric. del 2 febbraio 2007
Università di Genova	533.228,00	n. 338/Ric. del 12 marzo 2007
CNR	369.460,00	n. 338/Ric. del 12 marzo 2007
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa	918.600,00	n. 584/Ric. del 29 marzo 2007
Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa	854.000,00	n. 338/Ric. del 12 marzo 2007
CNR	1.058.700,00	n. 1222/Ric. del 26 settembre 2007
S.Raffaele di Milano	675.000,00	n. 1222/Ric. del 26 settembre 2007
Università di Pavia	3.473.000,00	n. 1002/Ric. del 13 luglio 2007
totale delle assegnazioni 2007 a seguito di accordi senza bando	**20.740.946,00**	

Su tale procedura di assegnazione a seguito di accordi senza bando si esprimono riserve mancando l'indicazione delle valutazioni comparative espresse che hanno consentito di finanziarie le specifiche iniziative.

Venendo all'andamento finanziario del fondo in questione la seguente tabella, che mostra l'andamento degli impegni e dei pagamenti riferito all'ultimo triennio, evidenzia, da un lato, la

progressiva erosione delle disponibilità (che nel triennio si riducono di circa la metà) e, dall'altro, le obiettive difficoltà di gestione atteso l'incremento della variazione dei residui e la concentrazione dei pagamenti solo in quota residui.

	anno	cap	programma	Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
	2005	7256		-	104.500.000	-	104.500.000	171.046.828	-
FIRB - Fondo per gli Investimenti nella ricerca di base	**2006**	7256		30.000.000	60.934.000	30.000.000	60.934.000	76.288.782	-
	2007	7320	ricerca scientifica e tecnologica di base	24.000.000	59.000.000	24.000.000	39.000.000	126.613.528	-

5.1.2.2. Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (F.A.R)

Il FAR – Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (erede del Fondo Speciale Ricerca Applicata[22]) – è un fondo di rotazione (ossia uno stanziamento pubblico che periodicamente viene alimentato) che si articola in due sezioni (area nazionale e aree depresse) e che, in base al d.lgs. n. 297/1999, viene gestito direttamente dal MUR. È annualmente alimentato da appositi stanziamenti iscritti nello Stato di previsione della spesa del Ministero, dai "rientri" (capitale e interessi relativi ai crediti agevolati, eventuali rimborsi di finanziamenti ecc.), dalle economie di gestione derivanti da minori impegni rispetto a quanto stanziato negli anni precedenti, nonché da minori utilizzi rispetto all'importo dei finanziamenti concessi (rinunce, riduzione dei costi ammessi, interruzioni). Sul fondo vengono inoltre gestiti i progetti che rientrano nel Programma Operativo Nazionale (PON), cofinanziati dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, dal Fondo Sociale Europeo e dal Fondo di Rotazione per l'attuazione delle Politiche Comunitarie.

Una delle novità più importanti introdotte dal d.lgs. n. 297/1999 riguarda la gestione del FAR non più assicurata in via esclusiva da un unico istituto di credito (come era previsto in vigenza della legge n. 46/1982) ma ora assicurata direttamente dal Ministero, mentre per le attività di istruttoria economico-finanziaria il MUR ha allargato il panorama dei soggetti competenti a 10 raggruppamenti bancari, tra i quali l'impresa richiedente sceglierà la struttura che svolgerà la valutazione e la gestione del progetto.

Tuttavia solo il d.m. n. 593/2000, ha reso operativo, a decorrere dal 17 febbraio 2001, il FAR, eliminando dall'ordinamento tutte le precedenti normative[23] in materia e riunendo in un

[22] Tale fondo fu istituito dall'art. 4 della legge n. 1089/1968, e disciplinato ai sensi della legge n. 46/1982, e successive modificazioni e integrazioni e successivamente soppresso con il riordino del 1999-2000, di cui in narrativa.

[23] L'istituzione del FAR aveva infatti il compito di realizzare il riordino e la razionalizzazione di tutto il sistema di agevolazione alla ricerca industriale gestito dal MUR fino ad allora regolato da una miriade di norme e regolamenti susseguitesi in un arco temporale di oltre 30 anni (legge n. 46/1982 (artt.1-13), legge n. 488/1992 (versante ricerca), legge n. 346/1988, legge n. 196/1997 (art. 14), legge n. 449/1997 (art. 5).

unico testo regolamentare il complessivo pacchetto agevolativo diretto alle imprese che investono in R&S[24].

Il sostegno ministeriale riguarda le attività di ricerca industriale, eventualmente estese a non preponderanti attività di sviluppo precompetitivo, purché necessarie alla validazione dei risultati della fase precedente[25].

Tra i gruppi bancari selezionati dal Ministero con gara europea, sono gli stessi soggetti proponenti a scegliere il gestore del progetto (il soggetto convenzionato) che, oltre a effettuare le verifiche sul rispetto dei parametri finanziari, provvede alla stipula e alla gestione contrattuale del progetto. Il soggetto convenzionato, inoltre, si occupa insieme all'esperto e per la parte di propria competenza, della valutazione in corso d'opera degli stati di avanzamento dei progetti e, dopo la conclusione, alla loro verifica finale.

Le iniziative finanziabili sono classificate, in "iniziative con procedimento valutativo", "iniziative con procedimento negoziale" e "iniziative con procedimento automatico", conformemente alla tripartizione di cui all'art. 3, comma 1 del d.lgs. n. 123 /1998[26].

Tutti i progetti, a esclusione di quelli automatici, sono sottoposti a valutazione ex-ante effettuata dal Comitato Tecnico Scientifico (CTS).

---

[24] I soggetti ammissibili ai finanziamenti:
- le imprese che esercitano attività industriale per la produzione di beni e/o di servizi;
- le imprese artigiane;
- i centri di ricerca con personalità giuridica autonoma;
- società, consorzi e società consortili comunque costituite, con partecipazione in ogni caso superiore al 50 per cento (o al 30 per cento, se hanno sede in aree depresse) da imprese e centri di ricerca compresi nelle categorie precedenti, nonché da soggetti come università, enti di ricerca, ENEA, ASI, società di assicurazione, banche, intermediari finanziari, fondi mobiliari chiusi, società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo;
- società di recente costituzione o da costituire, finalizzate all'utilizzazione industriale dei risultati della ricerca, (con la partecipazione azionaria o il concorso, di soggetti come professori e ricercatori universitari, personale di ricerca dipendente da enti di ricerca, ENEA e ASI, dottorandi di ricerca e titolari di assegni di ricerca sulla base di regolamenti delle università e degli enti di appartenenza, imprese che esercitano attività industriale per la produzione di beni e/o di servizi, imprese artigiane, centri di ricerca con personalità giuridica autonoma, società, consorzi e società consortili, università, enti di ricerca, ENEA ed ASI, società di assicurazione, banche, intermediari finanziari, fondi mobiliari chiusi, società finanziarie per l'innovazione e lo sviluppo);
- università, enti di ricerca, ENEA e ASI.

[25] Attività di ricerca industriale: la ricerca pianificata o indagini critiche miranti ad acquisire nuove conoscenze, utili per la messa a punto di nuovi prodotti, processi produttivi o servizi o per conseguire un notevole miglioramento dei prodotti, processi produttivi o servizi esistenti. Attività di sviluppo precompetitivo: concretizzazione dei risultati delle attività di ricerca industriale in un piano, un progetto o un disegno relativo a prodotti, processi produttivi o servizi nuovi, modificati, migliorati, siano essi destinati alla vendita o all'utilizzazione, compresa la creazione di un primo prototipo non idoneo a fini commerciali.

[26] Con tipologia valutativa, sono regolati gli interventi a sostegno di progetti di ricerca e/o formazione autonomamente presentati dai soggetti ammissibili (c.d. interventi *bottom up*). Tale procedura prevede una fase di valutazione, sia economica, sia scientifica, condotta dagli organi ministeriali prima della concessione dell'agevolazione e riguarda quelle domande di finanziamento la cui complessità rende necessaria una fase di questo tipo.
Con tipologia negoziale, sono regolati gli interventi a sostegno dei progetti proposti sulla base di iniziative di programmazione definite dal Ministero direttamente o in accordo con altri soggetti pubblici (c.d. interventi *top down*). L'intervento è in tutto simile al precedente, solo prende avvio da una iniziativa ministeriale (es.: bando di gara) cui seguono la ricezione dei progetti e la loro relativa valutazione.
Con tipologia automatica, sono regolati quegli interventi, peraltro già noti, diretti a favorire le PMI che assumono personale di ricerca, che commissionano attività di ricerca a strutture del mondo della ricerca pubblica (ivi compresi i laboratori dell'albo del Ministero), che concedono borse di studio per la frequenza a corsi di dottorato di ricerca; con la stessa tipologia automatica, sono altresì regolati i distacchi temporanei del personale di ricerca di Università e Enti di ricerca presso PMI. Come è evidente, si tratta di interventi già ricompresi nella legge n. 196/1997 e nella legge n. 449/1997 e riorganizzati nel decreto n. 593/2000.

Con riferimento all'ultima categoria di interventi – che per la loro caratteristica possono fare a meno di una preventiva valutazione nei contenuti, bensì danno luogo alla immediata concessione dell'agevolazione, per trasferire alla fase successiva lo svolgimento attento delle attività di controllo – vengono qui riproposte[27] talune considerazioni di natura generale in ordine alla opportunità, a fronte di fenomeni ampi e reiterati di frodi per l'accaparramento di fondi pubblici, di continuare ad utilizzare strumenti di assegnazione c.d. "a sportello"o automatici[28] di tali risorse, anziché prevedere serie procedure comparative, precedute da un formale bando pubblico.

Una delle novità di maggiore significato risiede nell'opportunità di presentare progetti in modo congiunto tra soggetti industriali e strutture del mondo pubblico della ricerca (Università e Enti pubblici di ricerca). Tale innovazione rappresenta un importante passo avanti nel processo di integrazione delle reti di ricerca nazionale e, quindi, in quella possibilità di collaborazione e coordinamento che costituisce uno dei fattori di successo dei sistemi-ricerca dei paesi maggiormente progrediti.

E' comunque previsto che l'impegno finanziario sia sostenuto in misura prevalente dal soggetto industriale; tuttavia, ove il progetto si realizzi in una delle aree depresse del territorio nazionale, la partecipazione industriale può limitarsi al 30 per cento dell'impegno finanziario complessivo del progetto. La motivazione risiede nella necessità di favorire tali collaborazioni, specie in zone, quali quelle meridionali, dove più consistente è la presenza di istituzioni scientifiche rispetto ad imprese che investono in R&S.

[27] Cfr. "Indagine su: Attività di ricerca nelle aree depresse a valere sui programmi gestiti dal MUR, nel quadro della ricerca industriale e dello sviluppo precompetitivo", approvata con Deliberazione n. 20/2005/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, II Collegio nell'adunanza del 1° giugno 2005.

[28] Per l'accesso agli interventi l'interessato presenta una dichiarazione, secondo un apposito schema pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana dal soggetto competente per la concessione, sottoscritta, ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15, dal legale rappresentante dell'impresa e dal presidente del collegio sindacale o, in mancanza di quest'ultimo, da un revisore dei conti iscritto al relativo registro, attestante il possesso dei requisiti e la sussistenza delle condizioni per l'accesso alle agevolazioni, nonché la documentazione e le informazioni necessarie per l'avvio dei procedimenti di cui al d.lgs. n. 490 dell'8 agosto 1994.
Il soggetto competente accerta esclusivamente la completezza e la regolarità delle dichiarazioni e di quanto previsto dal comma 3, registrate secondo l'ordine cronologico di presentazione. Entro trenta giorni, l'intervento è concesso nei limiti delle risorse disponibili.

La seguente tabella Tavola mostra la situazione contabile dei capitoli 7308 e 7320 rispettivamente relativi al fondo rotativo per le imprese ed al complesso dei fondi FAR dedicati al sostegno alla ricerca industriale.

	anno	CAP		Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
far -	2005	7254	Sostegno ricerca industriale	520.000	490.370.000	520.000	490.370.000	328.202.143	4.324.258
		7308	Fondo rotativo		240.915.000		240.915.000		
	2006	7254	Sostegno ricerca industriale	60.890.000	236.610.000	60.890.000	236.610.000	279.773.325	1.082.208
		7308	Fondo rotativo		114.930.000		114.930.000		
	2007	7320	Sostegno ricerca industriale	38.000.000	228.471.811	38.000.000	228.471.811	171.897.994	-
		7308	Fondo rotativo		20.000.000		20.000.000	20.000.000	

Nel 2007, come si nota dalle tabelleTavole, il fondo rotativo per le imprese ha assorbito meno del 10 per cento del totale dello stanziamento (circa 20 milioni di euro), mentre la maggior parte ha riguardato il sostegno alla ricerca industriale (228 milioni di euro).

Appare una costante il fenomeno per il quale i pagamenti relativi all'anno di riferimento ed i totali riferibili al triennio sono per gran parte effettuati in conto residui.

Ciò significa che l'avvio dei progetti, cui consegue l'erogazione da parte del MUR e/o del soggetto pagatore della prima *tranche* del contributo, avviene sempre a distanza di (almeno) un esercizio finanziario. In ogni caso gli impegni in conto competenza sono stati annualmente pari alla dotazione, cioè al relativo stanziamento di competenza, segno inequivoco che le risorse afferenti il FAR sono effettivamente utilizzate, ma che esiste una certa problematicità nel garantire l'avvio ed il completamento delle attività progettuali, relazionando queste ai pagamenti.

Per l'analisi della gestione relativa al conto di tesoreria 3001, "Fondo Agevolazioni Ricerca" - autorizzata dall'art. 5 del d.lgs. n. 297/1999 come contabilità speciale e fuori bilancio – si rinvia al capitolo concernente i Fondi di rotazione. Dal rendiconto emerge che nel 2007 gli incassi raggiungono i 186 milioni di euro (252,2 nel 2006) e sono stati effettuati pagamenti per 278 milioni. Al 31 dicembre 2007 la disponibilità di cassa presso il conto di contabilità speciale di tesoreria è pari a 227 milioni di eurol.

Sotto il profilo qualitativo la seguente tabella mostra per il 2007 le tipologie di attività finanziate dal FAR, tanto a valere sulla dotazione di bilancio annuale quanto sulla gestione fuori bilancio, di cui si è accennato.

FONDO SPECIALE RICERCA APPLICATA. FONDO PER LE AGEVOLAZIONI ALLA RICERCA
ANNO 2007
EROGAZIONI (Euro) differenziate per settori e per attività finanziabili

		Attività finanziabili							
		Ricerca		Formazione		Eureka - Internazionali		TOTALE erogato per settori	
SETTORI	Alimentare	13.431.771,02	3,99%	661.315,80	4,95%	0,00	0,00%	14.093.086,82	3,93%
	Tessile	8.293.725,86	2,46%	926.998,41	6,93%	764.296,23	8,61%	9.985.020,50	2,78%
	Siderurgico e metallurgico	2.892.390,01	0,86%	253.183,24	1,89%	0,00	0,00%	3.145.573,24	0,88%
	Meccanico	74.411.070,44	22,11%	1.747.798,44	13,07%	2.076.044,52	23,38%	78.234.913,41	21,80%
	Elettromeccanico	8.713.352,71	2,59%	1.165.916,18	8,72%	1.036.191,02	11,67%	10.915.459,92	3,04%
	Elettrico	7.257.011,28	2,16%	449.549,71	3,36%	1.267.384,70	14,27%	8.973.945,70	2,50%
	Elettronico	72.709.608,94	21,60%	456.739,29	3,42%	2.080.748,81	23,43%	75.247.097,04	20,97%
	Strumenti e apparecchi scientifici	4.527.132,40	1,35%	743.343,73	5,56%	898.535,01	10,12%	6.169.011,14	1,72%
	Aeronautico e missilistico	4.728.588,33	1,41%	1.161.695,72	8,69%	0,00	0,00%	5.890.284,05	1,64%
	Cantieristica	1.556.615,44	0,46%	1.053.053,94	7,88%	0,00	0,00%	2.609.669,38	0,73%
	Chimico e petrolchimico	30.821.267,45	9,16%	263.847,60	1,97%	0,00	0,00%	31.085.115,06	8,66%
	Farmaceutico	34.420.016,52	10,23%	1.381.579,29	10,33%	247.677,70	2,79%	36.049.273,51	10,05%
	Informatica	8.228.588,33	2,44%	1.394.318,89	10,43%	0,00	0,00%	9.622.907,22	2,68%
	Varie	34.709.637,18	10,31%	762.455,17	5,70%	319.510,04	3,60%	35.791.602,39	9,98%
	Intersettoriali	29.849.095,67	8,87%	950.146,89	7,11%	189.113,55	2,13%	30.988.356,12	8,64%
TOTALE erogato per att. Finanziabili		336.549.871,60	100,00%	13.371.942,30	100,0%	8.879.501,59	100,00%	358.801.315,48	100,00%

Dall'analisi della tabella Tavola si desume che i settori preponderanti sono quello elettronico e meccanico, che assommano oltre il 40 per cento del totale delle erogazioni, mentre con percentuali inferiori all'1 per cento sono i settori siderurgico e della cantieristica.

Le attività svolte nell'esercizio 2007 (allegato 1) in attuazione degli obiettivi previsti nel Programma Nazionale della Ricerca (PNR) 2005-2007 si inquadrano nell'ambito delle azioni strategiche volte a rafforzare la base scientifica del Paese (sostenendo l'eccellenza, il merito, l'internazionalizzazione, la crescita e la valorizzazione del capitale umano) e a potenziare il livello tecnologico del sistema produttivo e sostegno della competitività.

Nell'ambito della prima azione sono state concluse nel 2006 le attività di selezione e finanziamento per la messa in rete di Laboratori pubblico - privati nelle regioni del Mezzogiorno mentre attualmente sono in corso le attività di ricerca e formazione dei 26 progetti afferenti agli 11 Laboratori attivati[29].

Nell'ambito invece del potenziamento delle attività di ricerca industriale e relativo sviluppo tecnologico finalizzata ad aumentare la capacità delle imprese, a trasformare conoscenze e tecnologie in prodotti e processi a maggior valore aggiunto, a seguito della conclusione delle attività di selezione nell'anno 2006 dei progetti, nel 2007 sono stati predisposti i decreti provvisori e sono state avviate le attività per la definizione dei relativi

[29] Il CIPE con la deliberazione n. 179/2006, in adempimento della delibera CIPE n. 17/2003, ha stabilito la decurtazione delle risorse assegnate dalla delibera CIPE n. 83/2003 alla realizzazione dei Laboratori (240 milioni) che non avevano maturato obbligazioni giuridicamente vincolanti al 31 marzo 2006. Tali risorse sono state rassegnate dal CIPE con deliberazione n. 50/2007 per un importo pari a 210,086 milioni. La differenza tra l'importo complessivo delle agevolazioni decretate e le risorse assegnate è stata impegnata dal MUR a valere sulle risorse FAR.

decreti definitivi dei n. 115 progetti ritenuti ammissibili e proposti nell'ambito dei 12 Grandi Programmi Strategici previsti dal PNR[30]

A sostegno della competitività dei sistemi territoriali, sono proseguite nel 2007 le attività per l'attuazione dei Distretti tecnologici, avviati a partire dal 2002 dal MUR in coerenza con le indicazioni contenute nelle Linee Guida del PNR e diretti a consentire alle grandi, piccole e medie imprese di collaborare su un terreno di innovazione spinta, favorendo anche la crescita di aziende eccellenti e agevolando l'evoluzione delle piccole e medie imprese verso un sistema ad elevato valore aggiunto. L'obiettivo è di rendere i governi regionali promotori di azioni di ricerca per la crescita socio-economica del proprio territorio. Attraverso azioni individuate e coordinate nell'ambito di specifici accordi di programma, è stata avviata la realizzazione ed il sostegno di quei distretti *high-tech* che rappresentano un forte elemento di novità nella politica di sviluppo del territorio.

La situazione aggiornata al 31 gennaio 2008, secondo quanto comunicato dall'Amministrazione, vede l'avvio dei Distretti tecnologici in dieci regioni del centro nord per un impegno finanziario complessivo a carico del MUR di circa 204 milioni nel triennio 2004-2006, mentre nelle otto regioni del mezzogiorno d'Italia sono state raggiunte specifiche intese per definire la costituzione di distretti, utilizzando a tal fine le risorse messe a disposizione del MUR dalla delibera CIPE n. 17 del 2003 e ammontanti complessivamente a 140 milioni[31].

La spesa complessiva che viene mobilitata è pari a 301,4 milioni di euro coperta sia con altre risorse nazionali, sia con finanziamenti di origine regionale e sia con contributi privati. Gli interventi individuati sono stati dettagliati nei loro contenuti, tempi e sedi di responsabilità in occasione di appositi Accordi di Programma Quadro che ciascuna rRegione ha stipulato con il MEF e il MUR nel corso del 2005.

Gli interventi del MUR sono rappresentati dal finanziamento di progetti di ricerca e formazione presentati ai sensi degli artt. 12 e 13 del d.m. n. 593/2000 (attuativo delle disposizioni del d.lgs. n. 297/1999). In particolare, per i distretti del centro-nord si è utilizzata prevalentemente la modalità di intervento del bando, disciplinato dall'articolo 12; per le regioni del mezzogiorno si è privilegiato l'utilizzo dell'articolo 13 che prevede la preliminare individuazione in modo congiunto tra MUR e Regione del soggetto proponente il progetto.

---

[30] I programmi strategici sono concepiti come un insieme integrato e organico di azioni di ricerca di base, di ricerca industriale, di sviluppo precompetitivo, di formazione di capitale umano di eccellenza finalizzati ad obiettivi di breve medio periodo e medio lungo periodo al fine di contribuire al potenziamento di una capacità competitiva sostenibile del Paese. I programmi comprendono: 1. Salute dell'uomo, 2. Rilancio dell'industria farmaceutica anche attraverso la chimica fine dei composti naturali per nuove applicazioni diagnostiche e nuovi principi attivi; 3. Nuove applicazioni dell'industria biomedicale; 4. Sistemi avanzati di manifattura con impatto non solo nell'industria delle macchine utensili, ma su comparti manifatturieri del "*made in Italy*" quali tessile, abbigliamento, meccanica strumentale; 5. Potenziamento e sviluppo dell'industria motoristica incluse le due ruote con motori a basso consumo e a basso impatto ambientale; 6.Cantieristica, aeronautica, elicotteristica con elevata capacità di penetrazione nei mercati esteri; 7. Materiali avanzati (in particolare ceramici) per applicazioni strutturali; 8. Sistemi di telecomunicazione innovativi a larga banda anche con impiego di satelliti per utenze differenziate in materia di sicurezza, prevenzione e intervento in caso di catastrofi naturali; 9. Valorizzazione dei prodotti tipici dell'agroalimentare e sicurezza alimentare attraverso nuovi sistemi di caratterizzazione e garanzia di qualità; 10. Trasporti e logistica avanzata, infomobilità di persone e merci; 11. ICT e componentistica elettronica; 12. Risparmio energetico e microgenerazione distribuita.

[31] Gli interventi del MUR sono rappresentati dal finanziamento di progetti di ricerca e formazione presentati ai sensi degli artt. 12 e 13 del d.m. dell'8 agosto 2000 (attuativo delle disposizioni del d.lgs. n. 297/1999). In particolare, per i distretti del centro nord si è utilizzata prevalentemente la modalità di intervento del bando, disciplinato dall'art. 12; per le Regioni del mezzogiorno si è privilegiato l'utilizzo dell'art. 13 che prevede la preliminare individuazione in modo congiunto tra MUR e RegioneRegione del soggetto proponente il progetto.

La Tavola seguente riepiloga il quadro degli interventi, a valere sul FAR, attivati nei singoli distretti tecnologici.

DISTRETTO TECNOLOGICO	MODALITA' PRESENTAZIONE	N. PROG. PRESENTATI	COSTO DOMANDA	N. PROG. AMMESSI	IMPEGNO FINANZIARIO	N. PROG. ISTRUTTORIA	COSTO DOMANDA
Piemonte	Art. 12	28	61.413.682,74	3	7.554.764,50		
Lazio	Art. 12	35	99.161.241,00	9	19.350.689,00		
Lombardia	Art. 12	58	114.468.440,00			50	102.931.508,00
	Art.11	9	8.118.857,00	3	1.393.621,65	4	3.140.285,00
Veneto	Art. 12	46	107.836.690,00	2	4.118.859,00	38	89.301.666,00
Emilia Romagna	Art. 12	68	144.949.343,00			40	91.554.292,00
Puglia	Art. 12	23	51.865.507,00			5	10.811.235,00
Umbria	Art.12	32	33.789.930,00			32	33.789.930,00
Friuli Venezia Giulia	Art. 11	2	2.319.200,00	2	922.786,90		
	Art. 12	10	18.249.156,00			2	3.153.180,00
Abruzzo	Art. 13	8	8.243.608,00	8	3.875.801,50		
Basilicata	Art. 13	2	12.607.100,00	1	3.350.000,00	1	4.377.100,00
Calabria	Art. 13	4	34.252.770,00	4	11.812.000,00		
	Art. 13	1	12.230.770,00	1	5.450.000,00		
Campania	Art. 13	6	31.126.000,00	5	14.378.194,00	1	7.403.000,00
Liguria	Art. 13	6	20.070.500,00			6	20.070.500,00
Molise	Art. 13	1	5.487.000,00	1	1.435.720,00		
Puglia	Art. 13	4	21.816.400,00	4	14.550.672,00		
Sardegna	Art. 13	5	26.962.196,00	4	15.742.496,40	1	4.295.000,00
Sicilia	Art. 11	5	2.905.220,00	3	1.304.356,90		

5.1.2.3. Programmi Ricerche di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN)

Con l'evoluzione della normativa nazionale per il finanziamento di "Ricerche di Rilevante Interesse Nazionale", il MUR ha avviato un nuovo meccanismo di assegnazione di fondi, basato su precisi punti qualificanti: il cofinanziamento, il lavoro di ricerca di gruppo e il principio della valutazione dei progetti di ricerca.

Si tratta dei Programmi di ricerca di Rilevante Interesse Nazionale (PRIN) che prevedono proposte di ricerca libere e autonome, senza obbligo di riferimenti a tematiche predefinite a livello centrale. I PRIN privilegiano le proposte che integrano varie competenze e apporti provenienti da Università diverse. I PRIN possono essere relativi ad ognuna delle 14 aree disciplinari di cui al d.m. n. 175 / 2000[1].

[1] Ciascun progetto di ricerca è sviluppato in una o più unità operative e deve essere coordinato da un Professore o da un ricercatore del ruolo universitario, o da un assistente ordinario del ruolo ad esaurimento, denominato Coordinatore scientifico. I progetti di ricerca di interesse nazionale hanno durata annuale o biennale. Una quota del 10 per cento dell'intero finanziamento disponibile (per il programma PRIN 2007) è riservata al cofinanziamento di progetti il cui coordinatore scientifico nazionale abbia meno di 40 anni all'atto della presentazione della domanda.
Ciascun progetto è valutato da due revisori indipendenti e anonimi, che devono rilasciare, per via telematica, una dichiarazione di principi deontologici e di riservatezza. Ai giudizi valutativi espressi dai revisori è garantito l'anonimato.
La procedura valutativa si svolge per via telematica, garantendo ai revisori di poter formulare giudizi analitici e di riassumerli in valutazioni sintetiche finali espresse su scale predefinite di valori numerici. I giudizi valutativi su ciascun progetto sono espressi sulla base dei seguenti criteri:
a) qualità scientifica, unitarietà, interesse nazionale e internazionale del progetto;
b) capacità del gruppo nazionale di ricerca di realizzare il progetto nei tempi previsti;
c) esperienza e autorevolezza scientifica del coordinatore nazionale e dei coordinatori di unità;
d) congruità della dimensione del gruppo nazionale e delle unità operative rispetto agli obiettivi di ricerca e all'interesse nazionale del progetto

Nel corso dell'esercizio 2007, è stato avviato il bando PRIN 2006 (d.m. n. 582/2007) che, a fronte di risorse nettamente inferiori a quelle stanziate negli anni precedenti (82,1 milioni di euro, rispetto ai 130,7 milioni del 2005 e ai 137 milioni del 2004), ha consentito il finanziamento di 806 progetti su tutte le 14 aree tematiche (i progetti finanziati nel 2005 erano stati 1173, mentre i progetti finanziati nel 2004 erano stati 982).

La tabella Tavola n. 2, in allegato alla Relazione, evidenzia le disponibilità finanziarie erogate alle Università nel triennio 2004-2006.

In relazione agli assegni di ricerca ed ai dottorati di ricerca attivati con i fondi PRIN, sono di seguito indicati i dati relativi agli anni 2004-2006 (relativamente al 2006 si precisa che, non essendosi ancora concluso il bando, il numero delle attivazioni è stato calcolato sulla media degli anni precedenti, tenuto conto delle richieste di attivazione pervenute all'atto della domanda 2006).

	2004	**2005**	**2006**
Assegni di ricerca	879	901	889
Dottorati di ricerca	46	37	20

Per l'anno 2007 il bando PRIN è stato adottato con d.m. 18 settembre 2007[30] e, grazie anche a quanto previsto dall'articolo 1 del decreto-legge di accompagnamento alla Finanziaria 2008 potrà prevedere, per il 2007, fondi per complessivi 150 milioni di euro. La selezione delle proposte è curata dal Ministero attraverso un Comitato guida che ha la responsabilità della valutazione dei progetti e funzione di garanzia nei confronti della comunità scientifica e del Ministero, e che si avvale, per lo svolgimento dei suoi compiti, dell'opera di revisori anonimi individuati nell'ambito della banca dati del Ministero[31].

e) integrazione e collaborazione tra le unità operative;
f) sostenibilità finanziaria del progetto e congruità del prospetto finanziario.
Il cofinanziamento è assegnato ai progetti secondo l'ordine di graduatoria, tenendo preliminarmente conto della quota riservata di cui al comma 7 dell'art. 3. Verrà quindi garantita una quota pari al 3 per cento delle risorse, tenendo conto delle assegnazioni della quota riservata, ad ognuna delle 14 aree di cui al d.m. n. 175 del 4 ottobre 2000. L'eventuale quota di cofinanziamento riferita alle singole aree, non assegnata per mancanza di progetti ammessi a cofinanziamento, è portata in accrescimento al cofinanziamento delle altre aree.
La rendicontazione è effettuata, mediante apposita procedura telematica, dai Responsabili di unità e dal Coordinatore nazionale, che ne assume la responsabilità, entro un mese dalla conclusione del progetto. Il Ministero procede a verifiche a campione delle rendicontazioni, richiedendo alle Università o agli Enti interessati le relative documentazioni contabili. Dei risultati di tali verifiche si terrà conto per le successive assegnazioni di fondi.

[30] Gli oneri finanziari di cui al decreto, gravano sui capitoli dello stato di previsione della spesa del MUR per l'esercizio finanziario 2007 e sui corrispondenti capitoli per gli anni successivi come di seguito specificato:
capitolo 1659/10 – rimborso spese e compensi per il Comitato guida e i collaboratori dello stesso; valutazione ex post dei progetti di ricerca cofinanziati;
capitolo 7320 – quota di cofinanziamento a carico del Ministero sui progetti di ricerca cofinanziati, compenso per i revisori anonimi (revisori ex ante), per il complessivo importo non inferiore ad €euro 74.249.383, in relazione alla nota autorizzativa del MEF, citata in premessa.

[31] Il Comitato è formato da nove esperti nella ricerca e nella valutazione di progetti di ricerca. Essi non possono ricoprire ruoli di coordinamento o partecipazione nei progetti di cui al presente bando.
Il Ministro sceglie i componenti in una rosa di diciotto esperti, proposti, nel rispetto delle rappresentanze di entrambi i generi, in numero di nove rispettivamente dalla CRUI e dal CUN, e designa, tra di essi, il Presidente.
Ciascun progetto di ricerca di interesse nazionale è presentato dal Coordinatore scientifico. Per il 2007 la scadenza per la presentazione delle domande di cofinanziamento era fissata improrogabilmente al 31 ottobre 2007 per i Responsabili scientifici e al 24 ottobre per i Responsabili locali.

La seguente Tavola mostra i pagamenti comunicati dal MUR nell'ultimo triennio.

	anno	CAP	programma	Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
prin- progetti universitri di ricerca di rilevante interesse nazionale	**2005**	7275	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	99.340.484	-	99.340.483	13.128.000	91.447.766
	2006	7275		-	122.846.777	-	122.846.777	7.892.717	121.954.060
	2007	7320		-	218.096.160	-	178.092.528	892.713	81.147.045

5.1.2.4. Contributi alle attività per la divulgazione scientifica (legge n. 113/1991 e 6/2000)

La legge n. 113/1991, (modificata dalla legge n. 6/2000) recante "Iniziative per la diffusione della cultura scientifica" è nata dalla necessità di sostenere e potenziare le istituzioni esistenti impegnate nella diffusione della cultura scientifica nei suoi molteplici aspetti e di contribuire alla tutela e valorizzazione del patrimonio tecnico-scientifico di interesse storico conservato nel nostro Paese.

Per la realizzazione dei fini di cui sopra, sono individuate tre apposite aree di intervento[32] diverse dalle 14 aree disciplinari di cui al d.m. n. 175/2000.

Al riguardo va però notato che la individuazione di aree diverse con un atto amministrativo potrebbe non essere aderente allo spirito della legge istitutiva, che rimane quello di finanziare iniziative trasversali nei 5 campi di cui all'art. 1 della legge n. 113/1991.

Inoltre con il contestuale Decreto Direttoriale 8 febbraio 2008 prot. n. 176/Ric/2008, sono state fissate "Regole e modalità per la presentazione delle richieste di finanziamento triennale a favore degli enti che svolgono attività di diffusione della cultura scientifica e tecnologica". Tale decreto stabilisce che i consorzi, le fondazioni, gli enti e le strutture scientifiche che, per prioritarie finalità statutarie, siano impegnati nella diffusione della cultura scientifica e nella valorizzazione del patrimonio storico-scientifico e che dispongano di esperienze acquisite, di cospicuo patrimonio materiale e immateriale, e che abbiano svolto con carattere di continuità attività in coerenza con le finalità della legge, possono beneficiare dei contributi triennali per il funzionamento, previo inserimento in una apposita tabella.

[32] a) Progetti presentati dagli osservatori astronomici, dagli orti botanici e dai musei naturalistici o storico-scientifici, civici e universitari, pubblici o privati, anche nell'intento di promuovere un miglior coordinamento degli stessi, nonché di favorire l'attuazione di specifici progetti di formazione e aggiornamento professionale per la gestione di musei e delle città della scienza, anche mediante la collaborazione con le università e altre istituzioni italiane e straniere.
b) Progetti volti alla promozione della cultura scientifica presentati da istituti scolastici di ogni ordine e grado diretti anche a favorire la comunicazione tra il mondo della scuola, il mondo della scienza, della tecnologia e quello della ricerca, anche in sinergia anche con i progetti ISS (Insegnare le Scienze Sperimentali), M@T.ABEL (Matematica. Apprendimento di base con e-learning) e PLS (Progetto Lauree Scientifiche);
c) Progetti comunque coerenti con le finalità della legge.

La seguente Tavola mostra l'andamento della spesa statale nell'ultimo triennio con uno stanziamento complessivo di 29,6 milioni di euro, interamente impegnata e pagamenti abbastanza regolari 24,9 milioni di pagamenti in conto competenza e 5,9 milioni in conto residui).

	anno	CAP	programma	Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
contributi alle attività per la ricerca scientifica	2005	7239		-	10.329.138	-	10.329.138	2.093.274	8.610.779
	2006	7239		-	10.329.138	-	10.329.136	1.570.633	8.586.488
	2007	7230/7233	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	9.030.699	-	9.030.699	2.296.726	7.775.340

5.1.2.5. PRORA (Programma di Ricerca Aerospaziale) condotto dal CIRA (Centro Italiano Ricerche Aerospaziali)

L'art. 1 della legge n. 184/1989 stabilisce che il programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA) è un programma destinato a finalità di ricerca, sperimentazione, interscambio della informazione e formazione del personale nel settore aerospaziale, in aderenza all'evoluzione scientifica, tecnologica ed economica del settore stesso[33]. Le attività attinenti al settore spaziale dovevano essere espletate in coerenza con il Piano spaziale nazionale in stretto coordinamento con l'Agenzia spaziale italiana (ASI). La progettazione, la realizzazione e la gestione delle opere strumentali al programma venivano affidate alla CIRA S.p.A.[34], con sede in Napoli, di cui alla delibera del CIPE del 14 ottobre 1986, che avrebbe potuto avvalersi di consorzi di imprese, altamente qualificate, a prevalente partecipazione pubblica.

Sotto il profilo finanziario era previsto un meccanismo di cofinanziamento del programma di ricerca che demandava ad un apposito accordo di programma con durata quinquennale - stipulato tra l'Agenzia spaziale italiana (ASI), il CIRA, la regione Campania, ed il Ministero dell'università e della ricerca scientifica e tecnologica, eventuali altre strutture universitarie e scientifiche ed enti locali - la finalità di promuovere e sostenere le attività del PRORA in un quadro di sviluppo del settore aeronautico e spaziale, con riferimento anche alla realizzazione delle infrastrutture e dei servizi di supporto.

Tuttavia il PRORA è stato sostanzialmente accollato allo Stato che annualmente vi destina delle risorse con legge finanziaria (da ultimo l'art.1, comma 312 della legge finanziaria

[33] L'onere veniva valutato nell'ammontare complessivo di lire 600 miliardi, mentre al maggior onere di lire 500 miliardi, da ripartire nel quinquennio 1988-1992, in ragione di lire 35 miliardi per il 1988, lire 165 miliardi per il 1989 e lire 100 miliardi per ciascuno degli anni 1990, 1991 e 1992, si provvedeva a valere sulle autorizzazioni di spesa per gli anni medesimi di cui alla legge n. 64/1986. La successiva legge, n. 46/1991 recante "Contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali (PRORA)", autorizzò, quale ulteriore concorso dello Stato, la spesa di lire 9,5 miliardi per l'anno 1991, di lire 14,5 miliardi per l'anno 1992, di lire 19,5 miliardi per l'anno 1993 e di lire 40 miliardi annui a regime a decorrere dal 1994.

[34] Il CIRA è una società consortile per azioni, oggi a maggioranza pubblica: lo Stato, attraverso l'Agenzia Spaziale Italiana (ASI) ed il Consiglio Nazionale delle Ricerche (CNR), detiene, infatti, dal 1998, la maggioranza del capitale sociale al quale partecipano anche la Regione Campania e le principali Aziende aerospaziali italiane. La sede e le strutture operative del CIRA si trovano a Capua, a circa 50 Km a nord di Napoli e si sviluppa su di un'area di 1.600.000 mq. L'organico al 31 dicembre 2006 conta un totale di 343 risorse di cui 15 dirigenti.

per il 2008 ha stabilito che il contributo annuo dello Stato alle spese di gestione del Programma predetto venga incrementato di 3,5 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2008).

Inoltre negli anni il CIRA[35] ha ricevuto finanziamenti attraverso deliberazioni del CIPE e gli strumenti previsti per l'intervento nel Mezzogiorno di cui al d.lgs. n. 96/1993.

Nell'ultimo triennio il MUR ha comunicato il seguente andamento finanziario del programma:

	anno	CAP	programma	Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
Prora- programma di ricerca aerospaziale	**2005**	1678/7233		-	24.264.067	-	24.264.067	5.625.344	18.638.723
	2006	1678/7233		-	24.264.067	-	24.264.067	5.625.344	18.638.723
	2007	1678/1671 7233	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	21.213.919	-	21.213.919	5.625.344	15.588.575

5.1.2.6. Programmi Operativi Nazionali (PON)

Il Programma Operativo Nazionale "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione" 2000-2006 (PON Ricerca)[36] cofinanzia interventi a favore delle regioni italiane in ritardo di sviluppo: Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sardegna e Sicilia (allegato 3). Obiettivo generale del PON è rafforzare la capacità di ricerca e innovazione del sistema meridionale per renderne più moderna la struttura, migliorarne l'alta formazione e qualificarne l'occupazione.

Il PON ricerca sviluppa la sua strategia intorno all'enunciato dell'obiettivo globale dell'asse III – Risorse Umane del QCS. La sua azione è finalizzata allo stimolo e sostegno di nuove occasioni di sviluppo, espandendo la dotazione e la qualità delle risorse umane, e all'accrescimento del contenuto scientifico e tecnologico delle produzioni meridionali,

---

[35] Nel bilancio 2006 del CIRA vengono esposti i seguenti contributi statali:

• Contributo dello Stato alle spese complessive - d.m. n. 305/1998 (art. 4 comma 2).

Nel corso del 2006 si è incassato il residuo del 1° acconto anno 2005, nonché il 2° acconto; il saldo del 2005 e, parzialmente, il 1° acconto 2006 per un totale di 20.658.276,00 euro, pari al massimo del contributo incassabile per legge. In data 28/02/2007 sono stati incassati 4.409.432,91 euro relativi al 1° acconto 2006, restano da incassare 1.666.765,66 euro. In data 27/02/2007 è stato richiesto il 2° acconto 2006 pari a 9.296.224,18 euro.

• Contributo dello Stato per la realizzazione del PRORA - d.m. n. 305/1998 (art. 4 comma 1).

Nel corso del 2006 sono stati incassati il saldo del XXVI SAL relativo al secondo semestre 2004, parte del XXVII SAL relativo al I semestre 2005 e parte del XXIX SAL relativo al I semestre 2006 per un totale di 3.605.791,00 euro. Resta da incassare il residuo del XXVII SAL, il XXVIII SAL relativo al II semestre 2005 e il residuo del XXIX SAL, per un totale di 27.350.282,25 euro. Le note difficoltà della finanza pubblica hanno causato il rallentamento delle erogazioni nel corso delle ultime due annualità. In data 27/02/2007 è stato richiesto il XXX SAL relativo al II semestre 2006 pari a 5.989.297,00 euro. In data 26/03/2007 è stata incassata un'ulteriore quota relativa al XXIX SAL, periodo I semestre 2006, pari a 1.215.911,34 euro.

• Contributi per PWT/SCIROCCO

Il contributo MUR ed ESA per il PWT Scirocco contratto n. 10089/92/F/CG - Annesso 1 - Rider n. 3 è stato completamente incassato. Tramite la CCN (*Contract Change Notice*) n° 65 è stato concordato un finanziamento aggiuntivo da parte ESA di 75 K€ per la realizzazione di un supporto modelli particolare (*Multiholder*). Sono state introdotte due *milestones* (PM9. 1 e PM9. 2) che sono state incassate in data 25/09/2006.

[36] Approvato dalla CE con decisione C (2006) 5057 del 19 ottobre 2006.

rafforzando le reti di competenze del Mezzogiorno ed i relativi collegamenti con il sistema imprenditoriale.

La dotazione finanziaria complessiva del Programma è pari 2.267,3 milioni di euro (comprensiva delle risorse premiali attribuite al PON nel 2004), di cui il 58 per cento (pari a 1.323,2 milioni) è rappresentato dai contributi comunitari FESR e FSE, il 25 per cento (pari a 563,6 milioni) dal Fondo di rotazione *ex lege* 183/87 e il 17 per cento dal settore privato.

L'Autorità responsabile della gestione e del coordinamento del PON "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico ed alta formazione" 2000-2006 è il Ministero dell'università e della ricerca - Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica Direzione Ggenerale per il coordinamento e lo sviluppo della ricerca - Ufficio VII - UPOC.

In qualità di Autorità di gestione[37] il MUR ha selezionato, progetti diretti a rispondere alle esigenze di sviluppo e innovazione del territorio, puntando a risultati stabili e consentire ampie forme di cooperazione tra pubblico e privato, mondo scientifico e imprenditoriale.

Al 31/12/2007, il Programma ha fatto registrare un livello di impegni pari a 2.806,6 milioni, che ha ampiamente saturato la sua capienza finanziaria complessiva (123,8 per cento). Ciò grazie all'apporto di risorse interamente nazionali che fanno da ulteriore volano per lo sviluppo nelle Regioni dell'Obiettivo 1 nel campo della ricerca, del potenziamento strutturale e dell'alta formazione.

Sono state trasmesse a dicembre 2007 delle certificazioni di spesa (1.173,5 milioni di euro di spesa totale FESR e 567,5 milioni relativamente al FSE) per un ammontare complessivo pari a 1.741,1 milioni di euro, (78,6 della dotazione finanziaria complessiva del Programma), che hanno consentito di superare, per entrambi i fondi, le rispettive soglie di disimpegno automatico di fine anno.

A fine 2007, gli interventi programmati nell'ambito del PON sono stati tutti attivati, e sono 2.350 i progetti cofinanziati, di cui 1.889 risultano conclusi.

Il PON Ricerca e Competitività 2007-2013 è stato adottato con Decisione della Commissione europea C (2007) 6882 del 21.12.2007.

Il Programma operativo nazionale "Ricerca e competitività" finanzia progetti nei campi della ricerca scientifica, dello sviluppo tecnologico, della competitività e dell'innovazione industriale nel periodo di programmazione 2007-2013, sviluppando e valorizzando le esperienze dei Programmi operativi nazionali "Ricerca scientifica, sviluppo tecnologico, alta formazione" e "Sviluppo imprenditoriale locale" 2000-2006.

Sono posti a disposizione del PON ricerca e competitività circa 3,1 miliardi di contributo FESR, ai quali si aggiungono le risorse nazionali.

Sulla base dei dettami del nuovo Regolamento 1083/06 sui Fondi strutturali, che prevede dal 2007 programmi operativi monofondo, per il PON ricerca e competitività è previsto il

[37] AUTORITÀ DI GESTIONE: Autorità o organismi pubblici o privati, nazionali, regionali o locali designati dallo Stato membro per la gestione di un intervento promosso dai Fondi Strutturali Reg. (CE) 1260/1999. L'autorità di gestione è responsabile dell'efficacia e delle regolarità della gestione e dell'attuazione dei Fondi. Regolamento (CE) n. 1260/1999 recante disposizioni generali sui Fondi Strutturali (artt. 9 e 34) Un'autorità pubblica o un organismo pubblico o privato, nazionale, regionale o locale, designato dallo Stato membro per gestire il programma operativo Regolamento 1083/2006 recante disposizioni generali sul Fondo europeo di sviluppo regionale, sul Fondo sociale europeo e sul Fondo di coesione che abroga il regolamento (CE) n. 1260/1999.

cofinanziamento esclusivamente dal FESR. Gli interventi di alta formazione del PON saranno cofinanziati dal FSE in conformità con la "clausola di flessibilità" prevista dal Regolamento.

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale (QSN) per la politica regionale di sviluppo 2007-13, è stata attribuita al MUR (Direzione Generale della Ricerca) la funzione di Autorità di Gestione del PON ricerca e competitività 2007-2013 per le Regioni della convergenza (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia). Il PON coinvolge anche le competenze istituzionali del Ministero dello sviluppo economico che, in qualità di organismo intermedio, ha la funzione di attuare alcune azioni di propria competenza. La responsabilità politica e attuativa del PON ricerca e competitività attribuita al MUR (autorità di gestione) e al MISE (Organismo intermedio), consente un'integrazione fra le politiche legate alla ricerca, allo sviluppo tecnologico e quelle legate allo sviluppo economico ed all'innovazione industriale.

In osservanza del principio della politica regionale unitaria, il PON Ricerca e Competitività, è affiancato, inoltre, per lo stesso periodo di programmazione 2007-2013, da un Programma Attuativo Nazionale (PAN) Ricerca e Competitività finanziato da risorse FAS, la cui strategia converge sulle stesse priorità del QSN. Il PAN - FAS, il cui coordinamento è attribuito al MUR, ha una dotazione finanziaria attribuita dalla delibera CIPE n. 166/2007 destinata alle otto Regioni del Mezzogiorno (6.629,1 milioni di euro) ed alle rRegioni del Centro- Nord (576,3 milioni di euro).

5.1.2.7. Specifici interventi *ex lege* n. 64/1986

Del tutto residuali appaiono infine gli interventi finanziati nell'ambito delle *ex lege* n. 64/1986 "Disciplina organica dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno". Il MUR ha comunicato che anche nell'ultimo triennio sono stati effettuati pagamenti in conto residui relativi a tali interventi, la cui disciplina appare ormai risalente e che sono gestiti da enti terzi (alcuni dei quali da diverso tempo avrebbero dovuto essere soppressi in virtù di diverse disposizioni legislative).

	anno	CAP	programma	Variazioni in C/Res. anni preced.	Stanz. competenza	Impegni assunti		Pagamenti effettuati	
						C/Res.	C/Comp.	Res.	Comp.
specifici interventi ex legge 64/86	2005	7255		-	-	-	-	17.120.226	-
	2006	7255		30.000.000	-	-	-	16.150.401	-
	2007	7255	ricerca scientifica e tecnologica di base	-	-	8.518.788	-	16.713.614	-

In particolare nell'esercizio finanziario 2007 risultano pagamenti per 16,7 milioni di euro in conto residui, mentre nel triennio il totale dei medesimi ammonta a 49,9 milioni di euro. Rilevante notare che ancora nell'anno 2007 sono stati assunti impegni (seppur in conto residui) per 8,5 milioni di euro.

5.1.3. Il finanziamento della ricerca attraverso le deliberazioni CIPE ed il FAS

Annualmente il Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE) procede alla ripartizione delle risorse del Fondo per le aAree sottoutilizzate Sottoutilizzate (FAS). Tali risorse vengono assegnate alle singole Amministrazioni centrali e regionali per la realizzazione di specifici interventi nelle aree economicamente più deboli (obiettivo 1 e 2). Il MUR è normalmente beneficiario di consistenti quote del fondo FAS che, come detto sopra, confluiscono nel Fondo per le agevolazioni alla ricerca e consentono il finanziamento degli interventi disciplinati dal d.lgs n. 297/1999 e relativi in particolare alle aree del mezzogiorno d'Italia.

Con la delibera CIPE n. 35/2005 sono stati assegnati al MUR 350 milioni di euro. Come previsto dalla delibera in oggetto, il MUR ha inteso destinare l'importo di 315 milioni di euro, al netto della quota premiale del 10 per cento, sia alla copertura (per circa il 55 per cento) delle quote di intervento a fondo perduto relative a progetti di ricerca industriale, sia alla realizzazione di progetti di ricerca (per circa il 45 per cento) attraverso il modello dei distretti tecnologici[38].

La delibera n. 3/2006 nel procedere alla ripartizione del "Fondo Aree Sottoutilizzate" per il periodo 2006-2009 ha destinato al MUR l'importo di 405 milioni di euro, al netto della quota premiale del 10 per cento, per il finanziamento delle azioni concernenti i laboratori pubblico-privati, i distretti tecnologici, le idee progettuali e i progetti "a sportello", questi ultimi proposti direttamente dalle imprese e per i quali è necessario garantire, a carico della presente ripartizione, la copertura delle quote di intervento a fondo perduto. Tale importo è comprensivo della preliminare destinazione di 160 milioni di euro che non è soggetta alla destinazione vincolata a favore del Mezzogiorno, ma è disponibile per l'intero territorio nazionale[39].

5.1.4. Considerazioni conclusive

L'analisi dei principali strumenti di intervento a favore delle ricerca di base e della ricerca industriale conferma le principali criticità del sistema di ricerca italiano, più volte evidenziate dalla stessa Corte dei conti: eccessiva frammentazione delle risorse, forte incidenza dei tempi di svolgimento delle attività di ricerca, limitata efficacia degli strumenti di verifica e rischio di sovrapposizione delle tematiche affrontate.

Relativamente al FIRST (Fondo per gli investimenti nella ricerca scientifica e tecnologica), istituito ex novo nello stato di previsione del Ministero e destinato ad assorbire gli stanziamenti assegnati agli attuali fondi, il ritardo nell'adozione del regolamento di attuazione ha determinato l'applicazione nel 2007 delle vigenti disposizioni e dei relativi strumenti le cui risorse sono state ripartite in forte ritardo.

---

[38] Con le risorse della delibera n. 35/2005, relative alla quota pari a 141,75 milioni euro (45 per cento) sono stati quindi finanziati sino ad ora con successivi provvedimenti ministeriali (n. 601 del 4/04/2007; n. 602 del 5/04/2007; n. 603 del 5/04/2007; n. 604 del 5/04/2007; n. 605 del 5/04/2007; n. 164 del 31/10/2007) un totale di n. 29 progetti di ricerca per un impegno complessivo di 44.375.423,33 euro.

[39] Con le risorse della delibera n. 3 del 2006 sono stati finanziati sino ad ora con successivi provvedimenti ministeriali (n. 1644 del 31/10/2007; n. 1919 del 4/12/2007; n. 1920 del 4/12/2007; n. 1921 del 4/12/2007; n. 1922 del 4/12/2007; n. 2056 del 21/12/2007; n. 2057 del 21/12/2007; n. 2058 del 21/12/2007; n. 2059 del 21/12/2007) un totale di n. 42 progetti di ricerca per un impegno complessivo di 136.928.711,01.

La notevole massa di residui passivi creatasi sugli stanziamenti afferenti i finanziamenti dei progetti/programmi di ricerca, destinata a confluire quasi interamente nel FIRST dall'anno 2007, comporterà inoltre una estrema difficoltà operativa nella gestione delle risorse, attesa anche la drastica abbreviazione dei tempi previsti per la caduta in perenzione amministrativa dei residui ai sensi della legge finanziaria 2008 (art. 3, commi 26-39).

Tale fenomeno è infatti suscettibile di determinare, da un lato, un notevole aggravio di lavoro per seguire le procedure di reiscrizione in bilancio delle somme maturate dagli aventi diritto e, dall'altro, un allungamento degli attuali tempi necessari all'erogazione delle relative somme con conseguente ulteriore rallentamento di altri eventuali progetti in essere in capo allo stesso soggetto attuatore, per mancanza della prevista copertura finanziaria, in tempi ragionevoli, di costi già sostenuti.

Quanto allo stato di attuazione dei vigenti strumenti di intervento si rileva, a fronte della riduzione delle risorse, un ritardo nella procedura di assegnazione delle disponibilità che determina necessariamente un allungamento dei termini di realizzazione. Appare, pertanto, una costante il fenomeno per il quale i pagamenti relativi all'anno di riferimento ed i totali riferibili al triennio sono per gran parte effettuati in conto residui.

A ciò deve anche aggiungersi che il finanziamento dei progetti di ricerca prevede tempi di erogazione delle risorse che spesso superano i tre anni in quanto effettuate sulla scorta dello stato di avanzamento delle ricerche e, nella maggior parte dei casi, solo a seguito di verifiche amministrativo-contabili e tecnico-scientifiche di competenza degli istituti di credito all'uopo convenzionati e dagli esperti di settore.

Migliore è risultata la gestione degli interventi finanziati con risorse comunitarie. Anche tale settore può, tuttavia, risentire del ritardo delle erogazioni e della insufficienza degli stanziamenti. Il Ministero, infatti, quale titolare di Programmi Operativi Nazionali nell'ambito dei QCS 2000/2006 e 2007/2013, gestisce anche interventi a valere sul FIRST, il cui finanziamento è a totale o parziale carico del FESR, del FSE e del Fondo di rotazione per lo sviluppo delle politiche comunitarie e come tale deve assicurare performance di spesa, anche su progetti in *overbooking*, anticipando i fondi sulle risorse nazionali, che garantiscano la chiusura dei Programmi stessi senza alcuna riduzione degli stanziamenti comunitari previsti.

5.2. Programma "Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario e industriale" di competenza del Ministero per lo sviluppo economico

Nell'ambito delle attività del programma intestato al Ministero per lo sviluppo economico, la direttiva generale relativa all'esercizio 2007 ha individuato, tra le priorità politiche, la promozione di interventi per favorire la competitività attraverso il trasferimento tecnologico e lo sviluppo dell'innovazione nonché attraverso la riforma della strumentazione delle politiche industriali per favorire lo sviluppo della ricerca.

L'obiettivo è quello di rafforzare il sistema complessivo delle imprese, in particolare piccole e medie, e contestualmente favorirne l'evoluzione verso assetti coerenti con gli attuali scenari competitivi.

5.2.1. Il Fondo per la competitività e lo sviluppo

In questa logica, la legge finanziaria 2007 ha introdotto, a fianco dei tradizionali strumenti finanziari a sostegno delle imprese, un diverso sistema fondato su progetti di innovazione industriale in cinque aree tecnologiche ritenute di rilevanza strategica e finanziate con risorse specifiche.

L'art. 1, comma 841 ha infatti istituito, presso il MISE, il Fondo per la competitività e lo sviluppo, cui sono conferite le risorse del Fondo di cui all'art. 60, comma 3 della legge n. 289/2002 e all'art. 52 della legge n. 448/1998 - Fondo unico per gli incentivi alle imprese (che rimarrà comunque in vigore sino al totale riordino della normativa sulle agevolazioni). La medesima disposizione ha dotato il fondo di 300 milioni di euro per il 2007 e 360 milioni di euro per i due anni successivi; ulteriori apporti finanziari potranno provenire dal Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS), dalla programmazione 2007-2013 e da risorse regionali.

Tali risorse sono destinate in parte ad assicurare la continuità degli interventi previsti nella normativa vigente e in parte a finanziare, nel rispetto degli obiettivi della strategia di Lisbona, i Progetti di Innovazione Industriale (PII) individuati nelle aree tecnologiche dell'efficienza energetica, della mobilità sostenibile, delle nuove tecnologie della vita, delle nuove tecnologie per il *made in Italy* e delle tecnologie innovative per i beni e le attività culturali. Tali progetti, che costituiscono lo strumento principale e innovativo[40] previsti nell'ambito del disegno di legge Industria 2015[41], mirano a favorire una specifica tipologia di servizi ad alto contenuto di innovazione e si basano sulla sinergia fra enti locali, imprese, università e centri di ricerca. La procedura di individuazione dei progetti è caratterizzata dalla nomina di un singolo responsabile di progetto che, nella fase di elaborazione, provvede alla definizione delle modalità e dei criteri per l'individuazione degli eEnti e delle imprese da coinvolgere nel progetto nonché delle azioni e delle relative responsabilità attuative. Altre caratteristiche innovative sono inoltre rappresentate: dalla possibilità per le amministrazioni pubbliche nazionali e locali, in particolare per le Regioni, di contribuire prevedendo strumenti di intervento che andranno ad affiancarsi a quello specificatamente previsto per i PII e dalla possibilità, per l'attuazione degli interventi, di costituire partenariati pubblico-privato.

Asse portante del sistema è infine il raccordo, nella realizzazione di ogni progetto, tra Ministero dello sviluppo economico, Ministero dell'università e della ricerca e Ministero dell'innovazione nella Pubblica Amministrazione che, sotto il profilo finanziario, si dovrebbe concretizzare in uno stretto coordinamento tra i fondi per la ricerca e i fondi per lo sviluppo gestiti dai singoli ministeri.

---

[40] Le principali caratteristiche dei PII sono: a) maggiore finalizzazione dell'intervento pubblico nell'ambito di aree tecnologico-produttive ritenute strategiche per lo sviluppo del Paese; b) riorganizzazione del modello di sostegno alle attività produttive su modalità "di progetto", in cui vengono definiti con chiarezza gli obiettivi da perseguire, i soggetti pubblici e privati da coinvolgere, le azioni da realizzare; c) forte integrazione di tutti gli strumenti di intervento pubblico sia sul versante degli incentivi alle imprese (per la ricerca e sviluppo, per l'innovazione, fino ai nuovi investimenti produttivi), sia su quello delle infrastrutture materiali ed immateriali, sia in termini di qualificazione della domanda pubblica e privata.

[41] Il programma di politica industriale "Industria 2015" nasce dalla consapevolezza che, in assenza di un'accelerazione degli investimenti in ricerca e sviluppo, di una capillare diffusione delle nuove tecnologie digitali, in particolare presso le piccole e medie imprese, e di una crescita dei livelli di formazione delle risorse umane, si è registrato un forte rallentamento della dinamica della produttività e una consistente perdita di quote di mercato internazionale. Il programma intende rilanciare una nuova strategia di politica industriale che avrà l'obiettivo di coniugare l'esigenza di rafforzamento complessivo del sistema delle imprese e, in particolare delle P.M.I., con quella di favorire una evoluzione strutturale del sistema produttivo verso assetti più compatibili con i nuovi scenari competitivi.

Le risorse attribuite al nuovo Fondo per la competitività e per lo sviluppo, pari per il triennio 2006-2008 a 2.458,6 milioni, sono state programmate con d.m. 11 luglio 2007 che ha destinato 990 milioni di euro al finanziamento dei PII e 1.468,6 milioni di euro alla continuità degli interventi previsti nella normativa vigente. Nell'ambito della annualità 2007 (1.188,3 milioni di euro), 270 milioni sono stati indirizzati al finanziamento dei PII e 60 milioni agli interventi del Fondo rotativo speciale per l'innovazione tecnologica (FIT). La rilevante mole dei residui pregressi sul relativo capitolo di spesa (2445) comprende risorse destinate fino all'esercizio 2006 al complesso degli incentivi alle imprese, nell'ambito delle quali, come rilevato nell'esame delle politiche di sviluppo delle attività produttive, solo con la finanziaria 2007 sono stati individuati e caratterizzati in modo più forte rispetto al passato i fondi destinati alla ricerca.

La procedura volta a realizzare i Progetti di innovazione industriale è in una fase avanzata di attuazione. Nel corso del 2007 sono infatti state approvate le linee guida per l'elaborazione dei progetti, sono stati individuati i primi cinque progetti (aventi ad oggetto: efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per la vita, nuove tecnologie per il *made in Italy*, tecnologie innovative per i beni culturali), e sono stati nominati i Responsabili di progetto in 3 delle 5 aree tecnologiche (efficienza energetica, mobilità sostenibile, nuove tecnologie per il *made in Italy*). Nei primi mesi del 2008 sono stati adottati i decreti interministeriali di approvazione del progetti e sono stati emanati i relativi bandi.

Il Progetto sull'efficienza energetica ha come obiettivo il rilancio della competitività del sistema industriale, migliorando l'efficienza energetica del Paese, ossia realizzando un risparmio di energia nei processi produttivi e negli usi finali e sfruttando le fonti energetiche rinnovabili in modo da migliorare la sicurezza energetica anche in un'ottica di sostenibilità ambientale. Il relativo decreto interministeriale[42] di attuazione ha ottenuto l'intesa della Conferenza Stato-Regioni il 29 gennaio 2008 ed è stato adottato l'8 febbraio 2008; è stato successivamente emanato il relativo bando che stanzia 200 milioni di euro per la concessione di agevolazioni a sostegno della realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di nuove tipologie di prodotti e/o servizi, con elevato contenuto di innovazione tecnologica e in grado di determinare impatti sul sistema economico (i termini per la presentazione delle proposte progettuali decorrono dal 30 aprile al 30 giugno 2008).

Il PII mobilità sostenibile mira a favorire lo sviluppo di nuovi prodotti e soluzioni tecnologicamente innovative in grado di rispondere ai bisogni di mobilità e trasporto di persone e merci, più efficienti e al tempo stesso maggiormente rispettose dei vincoli ambientali e sociali, accrescendo così la capacità competitiva dei settori industriali coinvolti.

In attuazione del Piano di progetto, adottato con decreto interministeriale dell'8 febbraio 2008, è stato emanato un bando che stanzia 180 milioni di euro per la concessione di agevolazioni a sostegno della realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di nuove tipologie di prodotti e/o servizi, con elevato contenuto di innovazione tecnologica e in grado di determinare impatti sul sistema economico (i termini per la presentazione delle proposte progettuali decorrono dal 15 maggio al 15 luglio 2008).

Il PII Nuove Tecnologie per il *Made in Italy* mira ad incrementare la competitività particolarmente delle Piccole e Medie Imprese che fanno parte delle filiere produttive del *Made in Italy* (sistema moda, sistema casa, sistema alimentare e sistema della meccanica), nonché la

[42] Ministero dello sviluppo economico di concerto con il Ministero dell'università e della ricerca, con il Ministero per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione e con il Ministero per gli affari regionali e le autonomie locali.

loro capacità di presidio stabile dei mercati internazionali di riferimento, rendendo accessibili quelle soluzioni tecnologiche che consentano l'innovazione di prodotto e di processo: le tecnologie dei nuovi materiali, le nanotecnologie, le biotecnologie, la meccatronica; le tecnologie abilitanti nell'ambito dell'informatica, dell'organizzazione, della logistica e della distribuzione. In attuazione del Piano di progetto, adottato con decreto interministeriale del 6 marzo 2008, è stato emanato un bando che stanzia 190 milioni di euro per la concessione di agevolazioni a sostegno della realizzazione di programmi finalizzati allo sviluppo di nuove tipologie di prodotti e/o servizi, con elevato contenuto di innovazione tecnologica e in grado di determinare impatti sul sistema economico.

Con l'avvio dei bandi dei primi 3 PII, è entrata in azione anche l'Agenzia per l'Innovazione, nata con la finanziaria del 2006 che, disciplinata con dPCM il 30 gennaio 2008, avrà il compito di valutare le proposte progettuali in gara.

5.2.2. Credito di imposta

Accanto ai sistemi di incentivazione per obiettivi strategici, il piano per il rilancio della politica industriale prevedeva meccanismi generalizzati, anche a carattere automatico, per favorire la ricerca, la riduzione dei costi di impresa, la promozione di investimenti, la crescita dimensionale delle imprese e il riequilibrio territoriale.

In tale ottica, per stimolare una maggiore attività di ricerca e di innovazione la Finanziaria 2007 ha previsto, per il triennio 2007-2009, di attribuire alle imprese un credito d'imposta nella misura del 10 per cento dei costi sostenuti per attività di ricerca industriale e di sviluppo precompetitivo, in conformità alla vigente disciplina comunitaria degli aiuti di Stato in materia. Per favorire particolarmente l'interazione tra attività di ricerca pubblica e privata, il credito è stato elevato al 15 per cento qualora i costi di ricerca e sviluppo siano riferiti a contratti stipulati con università ed eEnti pubblici di ricerca. Il tetto di spesa è di 15 milioni di euro per ciascun periodo d'imposta. La norma prevede l'utilizzo di tale credito ai fini del versamento delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP) dovute per il periodo di imposta in cui le spese di ricerca e sviluppo precompetitivo sono sostenute. Ottenuta la conferma della notifica di aiuto dalla CE per l'autorizzazione alla sua applicabilità, è stato adottato il regolamento concernente gli obblighi di comunicazione a carico delle imprese per quanto attiene alla definizione delle attività di ricerca e sviluppo precompetitivo agevolabili.

Nel riconoscere l'adeguatezza degli incentivi fiscali alla promozione dell'attività di ricerca e innovazione e la loro maggiore semplicità e prevedibilità rispetto alle sovvenzioni, va sottolineata la necessità di rendere effettivi i controlli sulla corretta fruizione dei benefici (affidati alla Agenzia delle Entrate nell'ambito della ordinaria attività di controllo).

In linea con le raccomandazioni comunitarie[43], nel ricorrere a strumenti di incentivazione automatici, occorre inoltre considerare la minore possibilità di indirizzare le agevolazioni su obiettivi specifici e prestare attenzione alla concessione dei benefici alle P.M.I. che, da un lato, spesso affidano all'esterno le loro attività di ricerca o acquistano nuove tecnologie tramite trasferimento tecnologico e, dall'altro, tendono (sopratutto se giovani imprese) ad avere margini di profitto più ridotti (e anche perdite) che non consentono di fruire degli incentivi fiscali con la stessa facilità delle imprese più grandi.

---

[43] Commissione delle CE: Potenziare la ricerca e l'innovazione – Investire per la crescita e l'occupazione: una strategia comune.

5.2.3. iIl Fondo Innovazione Tecnologica (FIT) e il Fondo rotativo per le imprese (FRI)

Nell'ambito delle competenze del MISE, operano ancora nel settore dellea ricerca e dello sviluppo, accanto al nuovo Fondo per la competitività, due strumenti di sostegno agevolativo alle imprese: il Fondo iInnovazione tecnologica Tecnologica (FIT) e il Fondo rRotativo per le iImprese (FRI).

Il Fondo innovazione tecnologica, istituito dall'art. 14 della legge n. 46/1982, ha operato nel corso del 2007 secondo le procedure stabilite dalla direttiva 16 gennaio 2001, recentemente modificata al fine di recepire i nuovi indirizzi della disciplina comunitaria in materia di aiuti di stato a favore di ricerca, sviluppo e innovazione (Direttiva 2006/C 323/01). La direttiva prevede, in particolare, la concessione di finanziamenti a tasso agevolato, eventualmente integrati da contributi alla spesa, per la realizzazione di programmi destinati al sostegno di attività di sviluppo precompetitivo, eventualmente comprensivi di attività connesse e comunque non preponderanti di ricerca industriale. I programmi possono prevedere anche attività relative alla realizzazione di nuovi centri di ricerca ovvero all'ampliamento, ammodernamento e ristrutturazione di centri già esistenti.

Il FIT è stato individuato dal MEF come fondo "misto" e viene gestito con le usuali procedure del bilancio dello Stato per quanto riguarda le quote di agevolazione concesse ed erogate sotto forma di contributo alla spesa (imputate al capitolo di bilancio 7445, piano di gestione n. 6) e con procedure fuori bilancio, tipiche delle contabilità speciali (n. 1201), per le quote di finanziamento a tasso agevolato (le quote restituite dalle imprese beneficiarie affluiscono al capitolo di entrata 4726, capo XVIII del MEF e da qui vengono trasferite al capitolo di uscita 7480 del ministero, espressamente dedicato al fondo rotativo; dal cap. 7480 le somme affluite vengono versate alla contabilità speciale 1201 ed utilizzate per nuovi interventi a favore di programmi di ricerca e sviluppo).

Il Fondo innovazione tecnologica ha operato negli ultimi anni con una procedura valutativa a bando, che si articola in due distinte fasi: a) presentazione da parte delle imprese di progetti di massima, esame e pubblicazione di una graduatoria di merito; b) presentazione dei progetti definitivi entrati in graduatoria in posizione utile, esame approfondito di ciascun progetto ed eventuale approvazione; emanazione del decreto di concessione.

Nel 2007 e nei primi tre mesi del 2008 sono state svolte attività in tutti e due gli ambiti. Sono stati infatti esaminati e valutati, a partire dal marzo 2007, gli oltre 600 progetti presentati a valere sul Bando di cui al d.m. 29/09/2005 (Tecnologie prioritarie)[44] e il 13 dicembre 2007 è stata emanata la relativa graduatoria. I progetti ammessi alla successiva fase di valutazione definitiva sono stati 63; le banche concessionarie, insieme agli esperti tecnico-scientifici nominati dal ministero, hanno iniziato l'esame dei progetti definitivi. Sono stati, inoltre, esaminati progetti definitivi relativi a bandi e graduatorie precedentemente emanate (tra i quali i due bandi "ICT", il bando "Energia" e il bando riservato a P.M.I. e Start Up) approvando complessivamente 55 progetti, per un impegno di 128 milioni di euro.

E' stata inoltre avviata al termine del 2007 anche l'esame dei *progetti giacenti* ovvero di quei progetti presentati nell'ultimo periodo della apertura dello sportello (marzo 2002-gennaio 2004) e accantonati a causa dell'esaurimento delle risorse (950 progetti). A seguito

[44] Le domande di agevolazione sono state presentate dal 20 aprile al 19 giugno 2006, a seguito del decreto ministeriale di cui all'art. 1, comma 357 della legge n. 311/2004 (decreto relativo alle condizioni per l'accesso ai finanziamenti agevolati) emanato il 1 febbraio 2006 e pubblicato il successivo 21 marzo.

dell'emanazione del d.m. 11 dicembre 2007, con il quale sono state individuate le risorse (307 milioni di euro) e i criteri di preselezione tecnica, sono stati nominati i *panel* di esperti competenti per materia che valuteranno i contenuti tecnici dei progetti.

Il Fondo Rotativo per le Imprese (FRI) - istituito con legge 30 dicembre 2004, n. 311, art. 1 comma 354 - ha operato a seguito della delibera CIPE 15 luglio 2005, come modificata dalla successiva delibera 22 dicembre 2006, che ha ripartito le relative disponibilità destinando ad interventi di ricerca e sviluppo le seguenti risorse: 500 milioni di euro per le attività di ricerca e sviluppo di cui alla legge n. 46/1982 (FIT) e 1.025 milioni di euro per interventi congiunti tra MISE e Dipartimento per Innovazione (DIT) nell'ambito del sostegno all'innovazione di prodotto e di processo tramite tecnologie digitali. Con il successivo decreto ministeriale 1 febbraio 2006 sono state determinate le intensità di aiuto, prevedendo, in particolare, che, per i programmi di ricerca e sviluppo rispondenti ai requisiti previsti dalla direttiva 16 gennaio 2001, potesse essere concesso un finanziamento agevolato pari all'81 per cento dei costi a valere sul FRI, integrato da un contributo alla spesa del 10 per cento, a valere sul FIT.

Le attività svolte congiuntamente con il DIT si riferiscono agli interventi di cui ai bandi tematici approvati con d.m. del 29 luglio 2005[45] che hanno stanziato 270 milioni di euro di cui 240 per la quota di finanziamento agevolato (cassa depositi e prestiti) e 30 per la quota di contributo a valere sulle risorse nazionali le cui domande sono state presentate entro giugno 2006.

Relativamente alla quota di 500 milioni di euro destinata esclusivamente al MISE, nell'ambito di applicazione del FIT, 217 milioni di euro sono stati destinati nel 2006 al finanziamento di parte dei progetti "PIA Innovazione" (misura 2.1.a del Programma operativo nazionale finalizzata alla concessione di agevolazioni alle imprese che promuovono iniziative organiche riferite ad un programma di sviluppo precompetitivo ed al conseguente programma di investimenti per l'industrializzazione dei risultati, nell'ambito di unità produttive ubicate in aree appartenenti all'obiettivo 1) ed in parte sono state utilizzate per il già citato bando di cui al d.m. del 29/09/2005 ("Tecnologie prioritarie") per il quale erano disponibili 160 milioni di euro a valere sul "Fondo rotativo per il sostegno alle imprese e gli investimenti in ricerca", a copertura delle quote di finanziamento agevolato, e 20 milioni di euro a valere sul "Fondo rotativo per l'innovazione tecnologica – FIT" a copertura delle quote di contributo alla spesa.

Relativamente ai programmi gia approvati ed avviati, nel corso del 2007 e nei primi mesi del 2008 è proseguita la gestione dei circa 900 progetti approvati, prima del 2002, con la procedura a sportello e 190 si sono conclusi, con l'emanazione dei relativi decreti definitivi.

E' iniziata anche la gestione dei progetti presentati con le, già ricordate, procedure a bando; si tratta di oltre 300 progetti tutti in corso di svolgimento e di erogazione a fronte di presentazione di stati avanzamento lavori.

Quanto ai progetti agevolati individuati nei due Bandi PIA innovazione, i progetti del primo bando (circa 250) sono in fase di chiusura e stanno iniziando le verifiche delle commissioni ministeriali sulla realizzazione del programma di ricerca e sviluppo e le verifiche

[45] Termini, criteri e modalità di effettuazione del bando tematico per l'agevolazione di programmi di sviluppo precompetitivo, aventi per oggetto l'innovazione di processi strategici aziendali e il rafforzamento dell'aggregazione in distretti e filiere industriali, ai sensi dell'art. 11 della direttiva 16 gennaio 2005 del Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato, recante direttive per la concessione delle agevolazioni del fondo speciale rotativo per l'innovazione tecnologica. Termini e modalità di presentazione di proposte progettuali da parte di raggruppamenti di grandi imprese e piccole e medie imprese, con l'eventuale partecipazione di Università ed Enti pubblici di ricerca, relative ad attività di sviluppo precompetitivo finalizzate all'innovazione radicale di prodotto attraverso l'utilizzo di tecnologie digitali.

delle banche concessionarie sul completamento del correlato programma di industrializzazione. I progetti del secondo bando (circa 500) sono in corso di svolgimento e di erogazione a fronte di presentazione di stati avanzamento lavori.

Complessivamente nel corso del 2007 sono state erogate somme pari a circa 300 milioni di euro.

5.3. Programma "ricerca nel settore della sanità pubblica"

A decorrere dal 1993 (art. 12 del d.lgs. n. 502/1992) una quota del Fondo Sanitario Nazionale (FSN) viene destinata al finanziamento della ricerca e della sperimentazione in campo sanitario. Il relativo ammontare, determinato annualmente dalla legge finanziaria, viene destinato al finanziamento della ricerca corrente e finalizzata degli Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, degli Istituti zooprofilattici sperimentali, dell'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro e dell'Istituto superiore di Sanità; una quota viene, inoltre, destinata al finanziamento di progetti di ricerca e sperimentazione presentati dalle rRegioni. Le risorse per la ricerca medica e sanitaria stanziate nell'ambito del Servizio sanitario nazionale salgono nel 2007 a 352,3 milioni di euro, dei quali il Fondo occorrente per il finanziamento delle attività di ricerca corrente e finalizzata raggiunge i 339,4 milioni di euro con un aumento netto di 70 milioni di euro rispetto al 2006.

Di tali risorse, la quota maggiore finanzia gli enti del SSN deputati alle attività di ricerca, mentre circa un terzo (116,7 milioni) viene destinato ad attività - ripartite in ricerca finalizzata biomedica e ricerca finalizzata al miglioramento dei servizi sanitari – che hanno ad oggetto progetti destinati a: produrre nuove conoscenze rapidamente trasferibili al Servizio sSanitario nNazionale; valutare l'efficacia e l'appropriatezza degli interventi sanitari in campo diagnostico-terapeutico, riabilitativo e organizzativo-gestionale; sviluppare le reti collaborative di ricerca sul territorio nazionale; migliorare l'integrazione multidisciplinare, la continuità assistenziale, la corretta comunicazione con i cittadini.

Per quanto riguarda specificamente la ricerca oncologica, ulteriore impulso è stato dato nel 2007 al programma straordinario a carattere nazionale, avviato lo scorso anno, finalizzato a favorire la prevenzione, cura e riabilitazione nell'ambito dell'oncologia. In particolare, per il proseguimento dell'intervento speciale per la diffusione degli *screening* oncologici è stata autorizzata (art.1, comma 808, della legge finanziaria 2007) per il 2007 la spesa di 20 miliardi di euro e 18 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la concessione, da parte del Ministero della salute, di finanziamenti finalizzati alle regioni meridionali ed insulari. Specifici finanziamenti sono stati riservati inoltre alla sicurezza degli alimenti, alla ricerca per le malattie rare, all'utilizzazione delle cellule staminali e alla sicurezza sui luoghi di lavoro.

La legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 814) ha inoltre previsto, per gli anni 2007 e 2008, che una quota pari al 5 per cento delle risorse complessive destinate alla ricerca in materia sanitaria vada ai progetti presentati dai ricercatori di età inferiore ai 40 anni e previamente valutati da un apposito comitato anch'esso composto da ricercatori di età inferiore ai 40 anni.

Nell'ottica di realizzare piattaforme informatiche finalizzate alla condivisione delle informazioni sanitarie, si segnala, infine, che con decreto dirigenziale 20 febbraio 2007 è stata prevista la costituzione di una nuova banca dati dei dispositivi medici, destinata a raccogliere le notifiche obbligatorie di chi produce e commercializza in Italia tali tipi di prodotti; solo l'iscrizione nel "repertorio" istituito sulla base di tale banca dati consentirà l'acquisto dei dispositivi medici da parte del Servizio sanitario nazionale.

In coerenza con i citati obiettivi programmatici l'attività amministrativa svolta nel 2007 ha avuto ad oggetto: l'emanazione dei provvedimenti amministrativi necessari ai fini dell'erogazione delle rate relative all'inizio dell'attività progettuali delle ricerche in attuazione del Bando per la ricerca finalizzata 2006; la predisposizione del Bando per la ricerca finalizzata 2007; l'istruttoria dei progetti di ricerca finalizzata 2007, di cui n. 68 Programmi Strategici e n. 223 Progetti Ordinari; la valutazione dei Progetti di ricerca attraverso la valutazione congiunta, effettuata da tre *Referees* scelti al di fuori della Commissione nazionale per la ricerca sanitaria, che esprimeranno giudizi e valutazioni per iscritto, usando la metodologia della *study-session* per i Programmi strategici; l'implementazione del sistema del cofinanziamento dei progetti di ricerca, al fine di incrementare i finanziamenti provenienti dal bilancio dello Stato; la predisposizione degli atti per il Bando per la ricerca finalizzata 2008, per il successivo inoltro alla Conferenza Stato-Regioni; la predisposizione del Bando in materia di sicurezza alimentare ed del Bando in materia di tutela della salute nei luoghi di lavoro, di cui alla legge finanziaria 2007, comma 813; la predisposizione del Bando di ricerca per i giovani ricercatori di cui alla legge finanziaria 2007, comma 814, curando l'istruttoria delle lettere di intenti; la predisposizione del Bando per il Progetto nazionale oncologico 2007; il monitoraggio e lo svolgimento dei progetti di ricerca finalizzata svolti dai Destinatari Istituzionali, curando nel contempo i rapporti con gli stessi e con le unità operative per la gestione dei progetti di ricerca finalizzata approvati dal 1996 al 2005; le attività organizzative necessarie per attuare le *site-visit* relative al riconoscimento e alla conferma del carattere scientifico degli IRCCS, ai sensi del d.lgs. n. 288/2003.

Ulteriori risorse finalizzate alla ricerca sanitaria provengono dalla quota del 5 per mille dell'IRPEF il cui ammontare relativo all'anno 2006 (46,7 milioni) è stata impegnata e ripartita tra i singoli beneficiari individuati dal Ministero dell'economia e delle finanze aventi diritto; non è stato tuttavia possibile effettuare contestualmente il pagamento, in quanto il relativo capitolo di bilancio è stato istituito solo al termine dell'esercizio.

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

5.4. Programma "ricerca in materia ambientale"

L'analisi del programma "Ricerca in materia ambientale" si basa sulla trasposizione degli obiettivi strategici posti con la Direttiva generale del Ministro per l'anno 2007 sui nuovi programmi derivanti dalla riclassificazione del bilancio dello Stato e sulla successiva associazione delle attività connesse al raggiungimento degli obiettivi ai relativi centri di responsabilità (Direzione generale protezione della natura e Direzione generale ricerca ambientale e sviluppo).

Va tuttavia precisato che gli obiettivi strategici indicati nella Direttiva 2007 risultavano originariamente connessi alle ex missioni istituzionali; ne consegue pertanto un non perfetto allineamento con la nuova struttura del bilancio. Alcuni obiettivi strategici coinvolgono infatti più missioni (cui imputare pro quota le risorse destinate) e spesso si registra la confluenza di più centri di responsabilità sullo stesso programma.

La Direzione generale "Protezione della natura" concorre alle attività di ricerca nell'ambito di tre obiettivi strategici.

In attuazione del primo obiettivo (*Pianificazione del territorio, a cominciare dal quello limitrofo alle Aree protette nazionali, volta a raggiungere l'obiettivo di preservare non solo le valenze ambientali in quanto risorsa)*, cui sono stati destinati 77,2 milioni (dei quali 8,7 milioni nell'ambito del programma "Ricerca in materia ambientale" e 68,4 milioni nell'ambito del programma "Tutela e conservazione della flora e della fauna e salvaguardia della biodiversità"), sono state avviate iniziative in materia di istituzione, riparametrazione e gestione di Aree protette. Relativamente ai parchi nazionali è stato istituito il Parco Nazionale dell'Appennino Lucano – Val d'Agri – Lagonegrese; sono in via di definizione le riparametrazioni dei Parchi delle Dolomiti Bellunesi e dell'Aspromonte (la procedura è in itinere per altri sei parchi); sono in approvazione gli strumenti di gestione di 5 parchi nazionali. Per quanto concerne invece le Aree marine protette: cinque sono in fase istitutiva; per altre cinque sono in itinere i procedimenti di aggiornamenti; è stato approvato un regolamento di esecuzione e organizzazione (Isole Pelagie) e altri 4 sono in fase di definizione.

Al secondo obiettivo (*Pianificazione di interventi che rilancino attività economiche sostenibili da realizzarsi nelle Aree protette per rivalutare il ruolo dei parchi),* sono stati assegnati 1,297 milioni (di cui 0,202 milioni nell'ambito del programma "Ricerca in materia ambientale" e 1,095 milioni nell'ambito del programma "Tutela e conservazione della flora e della fauna e salvaguardia della biodiversità"), mentre all'obiettivo strategico*: Interventi volti alla salvaguardia del mare e della fascia costiera, nonché azioni per la valorizzazione delle aree marine protette*, sono stati assegnati 53,9 milioni (dei quali 1,1 milioni nell'ambito del programma ricerca in materia ambientale e 52,7 milioni nell'ambito dei programmi "Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento" e "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità"). In attuazione di detti obiettivi, accanto alla ripartizione di contributi ordinari e finalizzati ad investimenti, sono stati concessi contributi straordinari per la realizzazione di interventi particolari (impianti fotovoltaici, interventi di mobilità sostenibile, programmi di solarizzazione).

Le attività svolte dalla Direzione ricerca ambientale e sviluppo hanno riguardato due obiettivi strategici[46], sostanzialmente improntati alla riduzione di emissioni e allo sviluppo di tecnologie innovative e di sviluppo sostenibile, compresi nell'ambito di più missioni e programmi ("Ricerca in materia ambientale", "Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento", "Sviluppo sostenibile"). Particolare rilievo hanno assunto in tale ambito le attività propedeutiche all'avvio dei Fondi con i quali sono state destinate nuove risorse in settori ritenuti strategici.

Relativamente al Fondo per lo sviluppo sostenibile[47] la procedura risulta in via di definizione, attesa l'approvazione del Ministero degli affari esteri e il parere favorevole espresso

---

[46] Attuazione alla Delibera CIPE 19 dicembre 2002, con particolare riferimento ai programmi nazionali e 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; promuovere e coordinare la partecipazione del Ministero alla programmazione dei fondi strutturali comunitari e valutazione della sostenibilità degli interventi programmati, orientare la programmazione nazionale e regionale e la relativa spesa alle indicazioni della strategia comunitaria e nazionale di sviluppo sostenibile e agli indirizzi di politica ambientale del Ministero.

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

– promozione dello sviluppo sostenibile nelle politiche e nei programmi settoriali, con particolare riferimento all'educazione, all'informazione, alla gestione delle risorse naturali ed ai programmi di sviluppo urbano e territoriale, all'energia, ai trasporti;

dalla Conferenza unificata del 20 dicembre 2007; più indietro risulta invece il procedimento per l'adozione del decreto attuativo del Fondo rotativo per l'attuazione del Protocollo di Kyoto[48] che non ha ancora acquisito il parere della Conferenza uUnificata.

5.5. Programma "attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale"

Le attività svolte dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale nell'esercizio finanziario 2007 hanno riguardato il monitoraggio delle politiche del lavoro e dello sviluppo del mercato del lavoro e la ricerca per il settore lavoro.

Le relative risorse, pari a 1,6 milioni di euro, risultano quasi interamente impegnate (1,5 milioni) e pagate per poco più di 1 milione di euro.

L'attività di monitoraggio del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali, con particolare riferimento alle tematiche della flessibilità contrattuale e sicurezza, è considerata dalla Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2007 obiettivo strategico del Segretario Generale che, nell'ambito di tale programma, oltre all'ordinaria attività di sistematizzazione delle attività statistiche relative al mercato del lavoro, ha svolto una specifica attività di documentazione statistica e di ricerca e studio, correlata alle diverse esigenze emerse nel corso dell'anno, rappresentate prevalentemente dalla necessità di supportare la concertazione tra Governo e parti sociali in relazione alla riforma del *welfare.*

Tale attività, comportando anche l'approntamento di ricerche statistiche e approfondimenti mirati, finalizzati alla costruzione stessa delle politiche del lavoro e del *welfare*, non si sono limitate al mero monitoraggio statistico, traducendosi in una dilatazione dell'obiettivo operativo del Segretariato Generale che ha coinvolto anche l'ambito della ricerca per il settore del lavoro.

La stessa strumentazione utilizzata – in particolare il Campione Longitudinale degli Attivi e dei Pensionati (CLAP)[49] – non solo ha consentito la rappresentazione degli assetti

---

– sviluppo e consolidamento delle linee di ricerca in campo ambientale, con particolare riferimento al rafforzamento dei programmi presso gli Enti nazionali di ricerca;
– rafforzamento e sviluppo della collaborazione con le istituzioni multilaterali, nell'ambito delle Convenzioni e dei Protocolli delle Nazioni Unite, per una più incisiva politica ambientale tramite il finanziamento di progetti per la sostenibilità ambientale di settori economico-produttivi o aree geografiche, l'educazione e l'informazione ambientale e progetti internazionali per la cooperazione ambientale sostenibile.

[48] Tale fondo, che finanzia misure che permettono interventi di riduzione della CO2, ha uno stanziamento previsto di 230 milioni di euro nel 2007, 200 milioni di euro nel 2008 e 200 milioni di euro nel 2009, è istituito presso la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. e si avvale per l'istruttoria di un'apposita Commissione tecnica del Ministero dell'ambiente e per tutti gli atti connessi alla gestione dei finanziamenti agevolati di uno o più istituti di credito. Le misure incentivate dal Fondo sono le seguenti: installazione di impianti di microcogenerazione diffusa; installazione di impianti nuovi di piccola taglia per l'utilizzo delle fonti rinnovabili per la generazione di elettricità e calore ; sostituzione di motori elettrici industriali con potenza nominale superiore a 45 kWe con apparecchiature ad alta efficienza; incremento dell'efficienza negli usi finali dell'energia nei settori civile e terziario; eliminazione delle emissioni di protossido di azoto dai processi industriali; ricerca (attività di ricerca precompetitiva per lo sviluppo di tecnologie innovative per la produzione di energia da fonti rinnovabili, per la produzione e separazione e accumulo di idrogeno, per lo sviluppo di materiali, componenti e configurazioni innovative di celle a combustibile).

[49] Il CLAP è un archivio statistico contenente i dati INPS relativi ai contributi versati ed alle prestazioni ricevute da un campione di lavoratori (pari a circa 1/90 dell'universo). L'archivio costituisce un nuovo strumento di supporto alle attività di monitoraggio e valutazione delle politiche occupazionali e del sistema previdenziale, in quanto consente di seguire nel tempo (dal 1985 al 2001) i lavoratori considerati. Lo scopo primario del campione è quello di consentire analisi di tipo valutativo delle politiche pubbliche e più in generale delle vicende del mercato del lavoro e del sistema previdenziale ed assistenziale, basate su una prospettiva longitudinale, in cui si possa cioè identificare la

occupazionali e della loro evoluzione nel tempo, ma ha anche permesso di testare e supportare specifiche ipotesi di politica del lavoro e di sostegno dei redditi, anche attraverso analisi mirate a far fronte alle necessità proprie degli Uffici di Gabinetto.

In questo quadro, anche la sistematica implementazione e l'utilizzo dei microdati dell'indagine Istat sulle forze lavoro è stata oggetto di un'incisiva attività, sfociata nella predisposizione di specifici lavori di supporto, rappresentati da ricerche mirate incentrate sull'analisi degli assetti dell'occupazione non stabile (dinamiche e struttura); sulla tematica del lavoro notturno; sulla struttura dell'anzianità contributiva dei lavoratori attivi; sulla metodologia e sul calcolo dell'età di uscita dal mercato del lavoro; sulle politiche di "*activation*"; sui tassi di sostituzione lordi e netti del sistema pensionistico italiano; sugli effetti sui bilanci delle sinergie degli enti previdenziali e sulla strutturazione della base dati integrata Inps.

Il programma di monitoraggio sulle politiche occupazionali ha, inoltre, richiesto l'acquisizione (presso INPS, Ministero del lavoro, Ministero dell'economia, Ministero dello sviluppo economico, ISFOL) di dati sulle spese e sui beneficiari delle politiche del lavoro, con conseguente necessità di raccordare le informazioni raccolte all'interno di schemi statistici concordati a livello europeo (gli indicatori della strategia europea per l'occupazione ed i database LMP di Eurostat ed OCSE).

L'ultimo Rapporto, pubblicato nel febbraio 2007 (il "Rapporto annuale di monitoraggio delle politiche del lavoro" per l'anno 2008 è in corso di pubblicazione) oltre a passare in rassegna le principali novità legislative che hanno inciso sulla materia, ha approfondito alcune tematiche e tendenze in atto nel mercato del lavoro, frutto di specifiche necessità informative (in particolare in materia di apprendistato e di incentivi all'occupazione dei disoccupati di lunga durata), individuando i principali andamenti delle politiche di supporto al reddito, offrendo un calcolo degli indici di copertura rispetto alla popolazione potenzialmente eleggibile e fornendo il quadro statistico delle somme spese e delle persone coinvolte da strumenti di politica del lavoro fino a tutto il 2005, anche alla luce dell'andamento del mercato del lavoro, le cui evidenze arrivano a coprire i primi 9 mesi del 2006.

L'obiettivo di monitoraggio del mercato del lavoro è stato perseguito anche per effetto della realizzazione da parte della Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione del nuovo "Sistema Informatico Comunicazioni Obbligatorie" (C.O.), un sistema informatico di supporto alla conoscenza dei fenomeni occupazionali che è attualmente in grado di far viaggiare in rete tutte le comunicazioni *ex lege* richieste, consentendo di rappresentare in tempo reale l'andamento e le caratteristiche dei rapporti di lavoro (assunzioni, cessazioni, trasformazioni, proroghe....) e fornendo informazioni specifiche sulle caratteristiche del mercato del lavoro in Italia.

Il programma Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale è stato sviluppato, inoltre, dalla Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro che, sotto il profilo della ricerca per il settore lavoro, nell'esercizio finanziario 2007 ha proseguito la consueta attività finalizzata alla concessione di contributi – ai sensi dell'art. 197, lett. C, del T.U. approvato con d.P.R. n. 1124/65 - per la realizzazione di studi e ricerche in materia infortunistica e di medicina sociale, effettuando gli adempimenti gestionali relativi ai progetti finanziati (richieste di accertamento amministrativo-contabile alle D.P.L., impegni, pagamenti,

---

provenienza e la successiva destinazione di chi transiti in un certo stato. L'archivio – realizzato dal Ministero in collaborazione con l'INPS e con il cofinanziamento dell'Eurostat – è consultabile per il tramite di un'applicazione per la navigazione multidimensionale. E' inoltre possibile, previa presentazione di un'apposita istanza e di un progetto specifico di ricerca, avere accesso ai dati elementari.

reiscrizioni) per l'erogazione delle quote di contributo in favore dei soggetti beneficiari e provvedendo, altresì, alla:

- predisposizione ed emanazione del decreto di costituzione del Comitato tecnico-scientifico con compiti di consulenza nella valutazione e selezione dei progetti di studio e ricerca presentati;

- collaborazione con l'istituto italiano di Medicina sociale – già incaricato dal Ministero della consulenza tecnico-scientifica nella valutazione dei progetti di ricerca – al fine dell'acquisizione degli atti relativi all'attività del Comitato tecnico-scientifico ivi istituito;

- ricezione, catalogazione ed esame preliminare di n. 162 progetti di ricerca presentati ai sensi del bando di concorso per l'esercizio finanziario in esame (d.m. 22/12/2006);

- predisposizione ed emanazione del primo decreto di impegno delle somme affluite in bilancio nell'esercizio finanziario 2007 al fine della predisposizione del bando di concorso per l'esercizio 2008;

- la stipula di 58 convenzioni con le quali si è provveduto all'assegnazione dei contributi in favore dei soggetti risultati vincitori dei bandi di concorso degli esercizi finanziari precedenti.

Allegato 3- PON 2000/2006

N°	Oggetto	Data	Asse/ Misura	Pub.	Data scad.
1854	Centri di Competenza Tecnologica	22/09/2006	II.3 – III.2	GU - SG n.237 del 11-10-2006	-
1691	Formazione PPAA	30/08/2006	III.3 – Azione Pilota	GU - SG n.209 del 8-9-2006	13/11/2006
527	Industrial Liaison Office	2005	II.1 - III.1	C	-
2269	Azione orientamento	2005	III.5	C	-
1734	Domande di servizi formativi per la Pubblica Amministrazione	2004	III.3	C	GURI – SG n.4 del 7/01/05
1575	Sistemi di calcolo e simulazione ad alte prestazioni	2004	II.2	A	GURI del 17/12/04 n. 295 Suppl. Ord. n.182
901	Infrastrutture di Rete Locale	2003	II.2	A	GU – SG n.126 del 3/06/2003
-	Affidamento Servizi Piano di Comunicazione	2003	IV.1	-	Suppl. GUCE 2003/S e GURI n.42 del 20/02/2003
68	Rafforz. e apertura del sistema scient. e di Alta Form.	2002	II.1 - II.2	-	GURI - SG n. 32 del 07/02/2002
4821	Dottorati di Ricerca – Università non Statali	2002	III.4	-	-
3928	Azione Dottorati di Ricerca – Università Statali	2002	III.4	-	-
1073	Invito alla presentazione di progetti	2001	I.3 - III.1	-	G.U. n. 242 del 17/10/2001
-	Affid. Servizi Valutazione Intermedia	2001	IV.1	-	GUCE del 26/09/2001 S185 e GURI P.II del 29/09/2001
4391	Sviluppo del capitale umano di eccellenza	2001	III.1 - III.2 - III.4 - III.6	-	Suppl.Ord. n. 222 alla G.U. n. 202 del 31/08/2001
4384	Azione Orientamento	2001	III.5	-	-
-	Affidamento Assistenza Tecnica	-	IV.1	-	GUC.E. S111 del 13/06/2001 e GURI n. 143 del 22/06/2001
-	Aff. Assistenza Tecnica – Riapertura termini	-	IV.1	-	GUCE. S11 del 17/012001 e GURI del 22/01/2001 – P.II
1988	Dottorati di Ricerca - Diplomi Universitari	2000	III.4	-	-

	Cofin ass. Miur			Cofin ass. atenei			Cofin ass. totale		
	2006	**2005**	**2004**	**2006**	**2005**	**2004**	**2006**	**2005**	**2004**
INAF - Osservatorio Astronomico di CAGLIARI	35.000	0	22.000	16.800	0	9.500	51.800	0	31.500
INAF - Osservatorio Astronomico di PADOVA	62.600	0	107.200	27.000	0	46.100	89.600	0	153.300
INAF - Osservatorio Astronomico di ROMA	29.100	0	164.000	12.700	0	70.200	41.800	0	234.200
INAF - Osservatorio Astronomico di TRIESTE	26.600	0	106.500	11.400	0	45.700	38.000	0	152.200
INAF - Osservatorio Astronomico Collurania di TERAMO	31.100	0	34.000	13.320	0	14.600	44.420	0	48.600
INAF - Osservatorio Astronomico TORINO	0	0	49.000	0	0	21.000	0	0	70.000
INAF - IASF Ist. di Astrofisica Spaziale e Fisica Cosmica-BOLOGNA	37.000	0	0	16.000	0	0	53.000	0	0
INAF - IASF Ist. di Astrofisica Spaziale e Fisica Cosmica-ROMA	38.000	0	0	16.280	0	0	54.280	0	0
TOTALE PARZIALE	82.100.000	130.700.000	137.000.000	39.788.515	62.339.963	65.101.700	121.888.515	193.039.963	202.101.700

	Cofin ass. Miur			Cofin ass. atenei			Cofin ass. totale		
	2006	2005	2004	2006	2005	2004	2006	2005	2004
Istituto Universitario di Scienze Motorie di ROMA	0	80.900	40.400	0	36.300	24.300	0	117.200	64.700
Libera Univ. Inter.le Studi Sociali "Guido Carli" LUISS-ROMA	97.338	78.000	97.100	46.300	33.600	41.700	143.638	111.600	138.800
Libera Università degli Studi "S. Pio V" ROMA	6.000	78.000	42.700	9.373	36.800	20.600	15.373	114.800	63.300
Libera Univ. degli Studi "Maria SS.Assunta" - LUMSA - Roma	86.439	41.390	82.300	37.050	18.783	39.600	123.489	60.173	121.900
Università degli Studi di SALERNO	701.247	1.221.721	1.921.300	303.483	525.252	847.900	1.004.730	1.746.973	2.769.200
Università degli Studi del SANNIO di BENEVENTO	274.617	239.800	369.700	125.720	103.435	177.700	400.337	343.235	547.400
Università degli Studi di SASSARI	519.382	1.743.320	1.037.300	220.471	755.412	503.200	739.853	2.498.732	1.540.500
Università degli Studi di SIENA	1.265.825	2.794.417	2.861.400	560.739	1.205.619	1.289.900	1.826.564	4.000.036	4.151.300
Università per Stranieri di SIENA	59.675	91.642	78.900	40.000	39.275	49.400	99.675	130.917	128.300
Università degli Studi di TERAMO	161.250	262.830	366.900	141.100	208.720	228.200	302.350	471.550	595.100
Università degli Studi di TORINO	3.180.385	4.148.357	4.208.600	1.718.289	2.063.029	2.076.600	4.898.674	6.211.386	6.285.200
Politecnico di TORINO	1.786.385	2.952.872	2.654.900	766.243	1.289.903	1.182.100	2.552.628	4.242.775	3.837.000
Università degli Studi di TRENTO	996.430	1.562.807	1.859.800	428.900	683.459	841.900	1.425.330	2.246.266	2.701.700
Università degli Studi di TRIESTE	1.486.964	1.781.243	2.463.900	789.449	866.751	1.290.200	2.276.413	2.647.994	3.754.100
Scuola Internazionale Superiore di Studi Avanzati di TRIESTE	520.886	336.800	614.300	223.271	144.343	263.200	744.157	481.143	877.500
Università degli Studi della TUSCIA	578.728	499.185	683.900	320.614	330.750	361.900	899.342	829.935	1.045.800
Università degli Studi di UDINE	989.802	1.785.401	1.632.000	424.208	775.000	709.300	1.414.010	2.560.401	2.341.300
Università degli Studi di URBINO "Carlo BO"	414.632	716.075	444.000	177.713	311.977	201.200	592.345	1.028.052	645.200
Università della VALLE D'AOSTA	0	46.750	7.600	0	33.500	3.400	0	80.250	11.000
Università "Ca' Foscari" di VENEZIA	567.981	979.138	1.064.300	248.978	518.976	571.700	816.959	1.498.114	1.636.000
Università IUAV di VENEZIA	256.257	376.575	283.600	140.906	187.669	161.400	397.163	564.244	445.000
Università degli Studi di VERONA	1.039.137	1.806.133	1.183.000	777.780	1.021.666	575.200	1.816.917	2.827.799	1.758.200
INAF - Osservatorio Astrofisico di CATANIA	45.000	0	99.000	20.000	0	42.500	65.000	0	141.500
INAF - Osservatorio Astrofisico ARCETRI	81.000	0	47.500	38.636	0	20.400	119.636	0	67.900
INAF - Osservatorio Astronomico "Giuseppe S. Vaiana" di PALERMO	0	0	175.800	0	0	75.300	0	0	251.100
INAF - Osservatorio Astronomico di BOLOGNA	0	0	97.200	0	0	41.700	0	0	138.900
INAF - Osservatorio Astronomico di BRERA	75.476	0	195.400	32.380	0	89.400	107.856	0	284.800
INAF - Osservatorio Astronomico di Capodimonte NAPOLI	0	0	385.500	0	0	167.000	0	0	552.500

	Cofin ass. Miur			Cofin ass. atenei			Cofin ass. totale		
	2006	**2005**	**2004**	**2006**	**2005**	**2004**	**2006**	**2005**	**2004**
Politecnico di MILANO	2.209.128	3.294.060	3.508.200	953.146	1.447.785	1.664.600	3.162.274	4.741.845	5.172.800
Università Commerciale "Luigi Bocconi" MILANO	196.666	264.359	237.500	127.700	189.600	193.800	324.366	453.959	431.300
Università Cattolica del Sacro Cuore	954.068	1.710.632	1.607.200	408.955	738.068	710.400	1.363.023	2.448.700	2.317.600
Libera Università di lingue e comunicazione IULM-MI	0	70.525	0	0	66.500	0	0	137.025	0
Libera Università "Vita Salute S.Raffaele" MILANO	819.560	927.809	855.600	379.000	398.400	372.900	1.198.560	1.326.209	1.228.500
Università degli Studi di MODENA e REGGIO EMILIA	1.370.885	2.159.502	2.822.500	921.315	1.438.053	1.274.000	2.292.200	3.597.555	4.096.500
Università degli Studi del MOLISE	357.550	487.609	475.600	153.700	239.550	205.000	511.250	727.159	680.600
Università degli Studi di NAPOLI "Federico II"	3.801.886	5.293.786	7.462.000	1.769.311	2.471.649	3.456.200	5.571.197	7.765.435	10.918.200
Seconda Università degli Studi di NAPOLI	1.093.162	1.369.221	2.717.300	489.866	628.563	1.262.800	1.583.028	1.997.784	3.980.100
Università degli Studi di NAPOLI "Parthenope"	187.709	100.065	240.400	116.460	59.300	108.700	304.169	159.365	349.100
Università degli Studi di NAPOLI "L'Orientale"	110.938	321.061	200.600	69.165	164.238	116.700	180.103	485.299	317.300
Università degli Studi Suor Orsola Benincasa - NAPOLI	95.638	10.800	101.100	80.800	8.300	63.000	176.438	19.100	164.100
Università degli Studi di PADOVA	4.417.743	6.505.814	6.699.500	1.997.060	3.181.292	3.145.800	6.414.803	9.687.106	9.845.300
Università degli Studi di PALERMO	1.419.896	2.601.543	2.741.900	879.827	1.341.386	1.536.400	2.299.723	3.942.929	4.278.300
Università degli Studi di PARMA	1.652.013	2.032.170	2.176.900	724.548	913.975	1.043.300	2.376.561	2.946.145	3.220.200
Università degli Studi di PAVIA	2.033.094	3.553.314	4.320.600	898.386	1.564.616	1.955.500	2.931.480	5.117.930	6.276.100
Università degli Studi di PERUGIA	2.140.255	2.850.809	3.500.800	933.054	1.224.368	1.569.800	3.073.309	4.075.177	5.070.600
Università per Stranieri di PERUGIA	22.800	19.935	0	23.000	17.700	0	45.800	37.635	0
Università degli Studi del PIEMONTE ORIENTALE "Amedeo Avogadro"-Vercelli	642.139	1.023.607	1.165.800	415.700	748.455	832.700	1.057.839	1.772.062	1.998.500
Università degli Studi di PISA	2.974.327	6.331.802	6.290.700	1.279.400	2.721.400	2.925.500	4.253.727	9.053.202	9.216.200
Scuola Normale Superiore di PISA	468.060	264.600	381.800	208.400	113.700	171.000	676.460	378.300	552.800
Scuola Sup. di Studi Univ. e Perfezionamento S.Anna di PISA	113.677	325.886	173.200	57.050	140.100	90.300	170.727	465.986	263.500
Università Politecnica delle MARCHE	329.800	1.549.578	1.310.000	184.100	822.384	609.800	513.900	2.371.962	1.919.800
Università degli Studi "Mediterranea" di REGGIO CALABRIA	163.800	305.255	440.000	90.272	206.671	281.700	254.072	511.926	721.700
Università degli Studi di ROMA "La Sapienza"	5.970.365	9.696.941	7.853.000	2.636.400	4.206.536	3.518.500	8.606.765	13.903.477	11.371.500
Università degli Studi di ROMA "Tor Vergata"	1.905.540	3.308.249	3.352.400	832.935	1.478.695	1.539.700	2.738.475	4.786.944	4.892.100
Università degli Studi ROMA TRE	1.080.189	1.151.481	1.127.000	651.307	595.266	554.300	1.731.496	1.746.747	1.681.300
Università "Campus Bio-Medico" ROMA	77.300	255.800	88.500	33.128	111.840	37.800	110.428	367.640	126.300

Allegato 2 - PRIN 2004/2006 PROGETTI

cofinanziamenti PRIN complessivi sul triennio in favore di tutte le istituzioni di ricerca:

	Cofin ass. Miur			Cofin ass. atenei			Cofin ass. totale		
	2006	**2005**	**2004**	**2006**	**2005**	**2004**	**2006**	**2005**	**2004**
Università degli Studi di BARI	1.831.406	3.205.953	3.485.700	844.044	1.405.769	1.616.700	2.675.450	4.611.722	5.102.400
Politecnico di BARI	238.680	659.764	595.500	117.788	393.000	384.800	356.468	1.052.764	980.300
Università degli Studi della BASILICATA	290.770	619.557	773.300	143.455	401.890	369.200	434.225	1.021.447	1.142.500
Università degli Studi di BERGAMO	325.347	330.000	124.600	216.579	203.735	64.000	541.926	533.735	188.600
Università degli Studi di BOLOGNA	4.238.587	7.624.512	6.146.500	1.818.684	3.269.667	2.890.700	6.057.271	10.894.179	9.037.200
Libera Università di BOLZANO	54.000	38.728	22.700	23.214	16.597	9.700	77.214	55.325	32.400
Università degli Studi di BRESCIA	839.580	1.624.041	1.408.700	370.050	713.884	611.400	1.209.630	2.337.925	2.020.100
Università degli Studi di CAGLIARI	1.197.690	1.512.353	1.435.900	513.630	647.873	617.000	1.711.320	2.160.226	2.052.900
Università della CALABRIA	951.280	899.035	1.399.800	413.146	387.365	603.700	1.364.426	1.286.400	2.003.500
Università degli Studi di CAMERINO	679.943	1.186.766	636.900	291.513	508.800	272.900	971.456	1.695.566	909.800
Università degli Studi di CASSINO	190.307	719.050	656.500	82.100	316.300	282.200	272.407	1.035.350	938.700
Università "Carlo Cattaneo" - LIUC	28.710	61.750	63.000	22.000	42.000	50.000	50.710	103.750	113.000
Università degli Studi di CATANIA	1.188.826	2.911.838	2.684.500	510.421	1.255.935	1.197.100	1.699.247	4.167.773	3.881.600
Università degli Studi "Magna Graecia" di CATANZARO	519.450	631.968	608.000	224.500	271.500	307.200	743.950	903.468	915.200
Università degli Studi "G. d'Annunzio" CHIETI-PESCARA	911.153	1.123.337	1.164.400	411.200	518.200	529.000	1.322.353	1.641.537	1.693.400
Università degli Studi di FERRARA	1.568.674	1.892.520	2.100.700	680.325	837.800	959.800	2.248.999	2.730.320	3.060.500
Università degli Studi di FIRENZE	4.028.883	6.891.549	6.612.100	1.730.490	2.963.976	2.864.500	5.759.373	9.855.525	9.476.600
Università degli Studi di FOGGIA	139.967	507.128	724.300	60.030	226.352	318.200	199.997	733.480	1.042.500
Università degli Studi di GENOVA	2.392.342	3.729.779	4.694.700	1.026.784	1.602.735	2.021.300	3.419.126	5.332.514	6.716.000
Università degli Studi INSUBRIA Varese-Como	490.278	934.096	781.200	335.600	779.612	503.500	825.878	1.713.708	1.284.700
Università degli Studi de L'AQUILA	531.462	1.182.378	1.180.700	318.278	659.950	607.300	849.740	1.842.328	1.788.000
Università degli Studi del SALENTO	516.557	1.254.827	1.397.800	380.690	643.226	717.200	897.247	1.898.053	2.115.000
Università degli Studi di MACERATA	160.540	265.362	235.900	151.560	253.400	172.900	312.100	518.762	408.800
Università degli Studi di MESSINA	766.861	1.188.973	1.697.700	631.479	939.484	1.350.800	1.398.340	2.128.457	3.048.500
Università degli Studi di MILANO	4.777.532	6.035.457	6.804.200	2.421.532	3.074.104	3.403.700	7.199.064	9.109.561	10.207.900
Università degli Studi di MILANO-BICOCCA	1.182.751	2.259.710	2.233.600	1.030.335	1.578.200	1.032.700	2.213.086	3.837.910	3.266.300

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
Veicolo urbano Ultracompatto per una Mobilità sostenibile ed Efficace di Persone e Merci	ricerca				DM 28905 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	13.763.697,98	
Soluzione di problemi di fertilità e resistenza alle malattie, qualità dei prodotti e miglioramento genetico negli allevamenti intensivi padani del bovino e suino sostenuta da applicazioni di genomica, diagnostica molecolare e biologia riproduttiva	ricerca				DM 29029 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.170.665,99	
Valorizzazione della garanzia di tipicità di prodotti da formo a lievitazione lenta naturale mediante lo sviluppo di materie prime, tecnologie di processo e materiali di confezionamento innovativi allo scopo di mantenere le tipiche caratteristiche organolettiche più a lungo e migliorare gli indici di sicurezza, consentendo un sensibile incremento della shelf-life dei prodotti, idonea ad incrementare quote di mercato, specialmente all'estero	ricerca				DM 29240 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	8.467.200,00	
Sviluppo di tecnologie per memorie non volatili ad alta densità	ricerca				DM 29181 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	17.583.520,00	
Sorgenti di luce innovative ad alta efficienza per dispositivi illuminanti a stato solido con impiego civile ed automotive - LUCI	ricerca				DM 29081 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.028.000,00	
Risparimio energetico con valorizzazione dei Bacini Secondari di Energia quale fonte energetica distribuita. Un Bacino Secondario di Energia è costituito dall'energia contenuta nella Frazione Residua dei Rifiuti urbani prodotta nel relativo Territorio, che continuamente lo rialimenta come la pioggia alimenta un Bacino idroelettrico	ricerca				DM 29087 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	6.297.640,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
Studio, progettazione, sviluppo e sperimentazione di Motorizzazioni a basso consumo e a basso impatto ambientale con alimentazione a benzina ad Iniezione Diretta e a combustibile alternativo in fase gassosa per veicoli a 2 Ruote (denominato con l'acronimo MID2R)	ricerca				DM 29084 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.360.000,00	
Motore a benzina a bassissime emissioni di CO2, di piccola cilindrata e minimo ingombro	ricerca				DM 29117 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	10.313.780,00	
ARSEL (Antenna Radar a Scansione Elettronica)	ricerca				DM 28909 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.090.800,00	
Tecnologie e processi innovativi per gondole motore di velivoli commerciali di nuova generazione	ricerca				DM 28941 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	12.469.362,00	
SIS-PRECODE Sistemi innovativi di prevenzione della corrosione e del decadimento delle strutture navali	ricerca				DM 29096 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.561.487,96	
Aerostrutture in materiali compositi ad elevata efficienza acustica (AMACA)	ricerca				DM 29108 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.533.000,00	
MAC - Nuove metodologie di processo e materiali avanzati per la cantieristica da diporto	ricerca				DM 29123 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.498.000,00	
Materiali Avanzati Multiprestazionali Per applicazioni Strutturali In Edilizia - MAMAS Ricerca, dimostrazione e qualificazione di materiali innovativi organici, inorganici e compositi per l'edilizia (rinforzo e/o ripristino), migliorati sia dal punto di vista strutturale che funzionale in termini di durabilità, rigidezza, sostenibilità ambientale, resistenza ad impatto, calore e ad eventi incidentali quali incendio, sisma	ricerca				DM 28922 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.249.000,00	
Applicazione di tecnologie CMOS superscalate per l'implementazione di algoritmi di ricezione e trasmissione wireless e wireline nel campo delle telecomunicazioni e controllo industriale	ricerca				DM 28945 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.176.092,99	
Array Subacqueo a Sensori Optoacustici (ASSO)	ricerca				DM 28916 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	4.577.200,00	
Reegineering sistemi veicolo in ottica elevata efficienza energetica globale	ricerca				DM 29064 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	11.213.496,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
Network scientifico tecnologico per la realizzazione di farmaci innovativi basati sulla biologia dei recettori delle neurotrofine	ricerca				DM 29066 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.800.000,00	
Identificazione e caratterizzazione di inibitori dei recettori a 7 domini trans-membrana accoppiati a proteine G (7TM-GPCR): Sviluppo di una piattaforma tecnologica per il disegno razionale di inibitori allosterici non competitivi dei recettori chemotattici e caratterizzazione del loro profilo farmacologico in patologie neoplastiche	ricerca				DM 29017 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	8.874.600,00	
Nuovi approcci terapeutici alla broncopneumopatia cronica ostruttiva	ricerca				DM 28920 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	6.818.630,00	
Impiego di nuovi composti per la realizzazione di nuovi device cardiovascolari	ricerca				DM 28965 del118/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	10.715.000,00	
Bio-protesi articolari innovative per l'ortopedia	ricerca				DM 28915 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	11.652.500,00	
L'Ingegneria dei Tessuti: un'Innovazione dell'Industria Biomedicale per terapie d'Avanguardia	ricerca				DM 28958 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	6.511.650,00	
MAST - Magneti Superconduttivi per Tomografia Nuova generazione di magneti superconduttori per sistemi MRI medicali	ricerca				DM 28960 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	4.621.000,00	
Elastorad: impiego di radiazioni ionizzanti e metodi di fotochimica e nanochimica sui materiali e nel processo di costruzione di pneumatici	ricerca				DM 29034 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	6.998.900,00	
Materiali e Tecnologie Innovativi per il Confort Design	ricerca				DM 29229 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	6.266.451,98	
Sistemi di produzione intelligenti, flessibili e riconfigurabili	ricerca				DM 29107 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.836.187,00	
HOT-FDI - Hollow and Trasparent Fiber Design for Industries	ricerca				DM 29101 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	4.409.832,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
"Il progetto ha per tema: Progetto di Motoveicoli Altamente Innovativi con:- Sospensioni attive e Particolari Geometrie di Sterzatura,- Frenatura Assistita,- Design di Altissimo Livello,- Motori a Bassissimo Impatto Ambientale con vari frazionamenti della Cilindrata, -Modularizzazione, Fasatura, Alzata e Geometria di Aspirazione Variabile,- Ricerca con Lubrificanti Fuel Economy, Riduzione Consumi,- Studio Applicazione Life Cycle Analysis (LCA) al Ciclo Produttivo dei Componenti,	ricerca				DM 29083 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	16.086.000,00	
Nuova motorizzazione ibrida a basso consumo e basso impatto ambientale destinata ad una innovativa macchina agricola dotata di elevata mobilità stradale con sospensioni attive e soluzioni innovative per l'incremento dell'efficienza energetica della macchina stessa	ricerca				DM 29202 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.029.900,00	
Progettazione e Realizzazione di Motore Diesel Avanzato per Applicazione su Nautica da Diporto	ricerca				DM 28970 del 08/11/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	4.371.166,00	
Motopropulsore Diesel a Basissime Emissioni per applicazioni Veicolari e Commerciali	ricerca				DM 28898 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	10.932.748,98	
Ricerca industriale sugli impieghi della fotocatalisi nell'industria nazionale	ricerca				DM 28913 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	9.434.260,99	
Il rilancio dell'industria farmaceutica italiana: la conquista di una posizione globale di rilievo nell'incontinenza urinaria da parte di un'azienda a capitale e ricerca italiane - la Recordati SpA	ricerca				DM 28917 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.034.398,99	
Individuazione, caratterizzazione e valutazione preliminare dell'efficacia di strategie farmaceutiche innovative, basate sull'interferenza con vie molecolari intracellulari. Studio del loro uso per la prevenzione e la terapia di malattie ad eziologia virale	ricerca				DM 29006 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.136.000,00	
Identificazione di antitumarali innovativi: dalla genomica alla terapia	ricerca				DM 28936 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	9.376.800,00	
Nuove strategie di ricerca e sviluppo per ottenere farmaci efficaci nella cura dei tumori cerebrali e del pancreas	ricerca				DM 28963 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	755.000,00	
Sviluppo di Farmaci Biologici Innovativi	ricerca				DM 28971 del 11/10/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	9.300.000,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
Studio di nuove tecnologie di progettazione avanzata finalizzate alla realizzazione di un veicolo a due ruote ad architettura innovativa, caratterizzato dal notevole abbattimento del rapporto peso-potenza, attraverso metodi di simulazioni d'avanguardia e ricerca su nuovi materiali	sviluppo precompetitivo				DM 28955 del 25/02/2008
	formazione				
			totale progetto	8.678.000,00	
Tecnologie innovative per riduzione consumi ed aumento prestazioni specifiche per motori ad alte prestazioni	ricerca				DM 28907 del 25/02/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.918.200,00	
MITGEA - materiali Innovativi per Turbine a Gas ad elevatissima Efficienza e basso impatto ambientale	ricerca				DM 29035 del 05/02/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.519.500,00	
Nuova filiera produttiva per il comparto tessile-calzaturieo italiano basata su polimeri nanocompositi	ricerca				DM 29055 del 05/02/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	8.406.000,00	
Nuove terapie antitumorali basate sull'impiego di tecnologie innovative	ricerca				DM 29027 del 08/01/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	9.797.000,00	
Sistemi e componenti elettronici per il controllo di powertrain ibridi elettrici su veicoli a basso impatto ambientale	ricerca				DM 29022 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.389.812,97	
Studi di macrobiotica della caseificazione, finalizzati alla messa a punto di servizi prodotti e processi innovativi, destinati alla filiera del formaggio, con particolare attenzione alla tutela della tipicità e alla sicurezza alimentare	ricerca				DM 29090 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	4.878.150,00	
Integrazione di nuove tecnologie e sistemi per caratterizzare la tipicità di produzioni nazionali alimentari sui mercati globali FOODSYS	ricerca				DM 28953 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.232.430,00	
PICO - Piattaforme di controllo e delivery servizi in reti convergenti	ricerca				DM 28921 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	8.864.400,00	
Sistema integrato di telecomunicazioni a larga banda per la gestione del territorio e delle emergenze in caso di calamità naturali comprensivo di metodologie di early warning (SIT_MEW)	ricerca				DM 29036 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	12.313.180,00	
C.E.S.PER.T.: Compositi termoplastici E Strutture PER mezzi di Trasporto	ricerca				DM 29021 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	8.686.000,00	
Adesivi compositi Strutturali per Applicazioni nel settore dei trasPorti	ricerca				DM 29020 del 08/11/2007
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	7.276.800,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
SVILUPPO DI MMIC MULTIFUNZIONALI PER SISTEMI DI ANTENNE ATTIVE A SCANSIONE ELETTRONICA (AESA)	ricerca	01/09/2006	36	1.602.000,00	DM 24106 del 15/06/2005
	sviluppo precompetitivo			483.000,00	
	formazione	01/03/2007	22	215.000,00	
			totale progetto	2.300.000,00	
Messa a punto di metodologie e tecnologie per lo sviluppo di grandi componenti innovativi, forgiati e lavorati di macchina, in lega di titanio per l'industria aeronautica	ricerca	01/12/2006	30	1.221.000,00	DM 23932 del 10/06/2005
	sviluppo precompetitivo			157.000,00	
	formazione	01/02/2007	15	138.000,00	
			totale progetto	1.516.000,00	
Tecnologie e materiali innovativi per rivestimenti resistenti all'ossidazione ad elevata temperatura per componenti aerospaziali ad altissime prestazioni (TRIAL)	ricerca	01/07/2006	36	3.041.000,00	DM 24016 del 13/06/2005
	sviluppo precompetitivo			119.000,00	
	formazione	01/01/2007	18	330.000,00	
			totale progetto	3.490.000,00	
FADTAD LABNET - Creazione di una Rete di Laboratori per la Progettazione ed Assessment sulla Failure Analysis e Damage Tolerance	ricerca	01/10/2006	36	1.212.510,00	DM 24341 del 14/06/2005
	sviluppo precompetitivo			418.000,00	
	formazione	01/04/2007	24	240.800,00	
			totale progetto	1.871.310,00	
GAPACOM - Sistema satellitare terra/bordo basato sullo studio di payload NAVCOM innovativo da imbarcare sui satelliti GALILEO	ricerca	01/09/2006	36	2.114.000,00	DM 24253 del 15/06/2005
	sviluppo precompetitivo			709.000,00	
	formazione	01/09/2006	24	420.000,00	
			totale progetto	3.243.000,00	
LOCAL AREA GRID FOR THE SURFACE TRAFFIC SAFETY IN THE AIRPORT - GRID SU AREA LOCALE PER LA SICUREZZA DEI MOVIMENTI DI SUPERFICIE NEGLI AEROPORTI	ricerca	01/01/2006	24	1.092.200,00	DM 24267 del 15/06/2005
	sviluppo precompetitivo			176.200,00	
	formazione	02/05/2006	20	140.000,00	
			totale progetto	1.408.400,00	
ELIMAT:TECNOLOGIE AVANZATE PER LO SVILUPPO DI COMPONENTI INNOVATIVI IN MATERIALE COMPOSITO POLIMERICO PER APPLICAZIONI ELICOTTERISTE	ricerca	01/10/2006	36	1.954.500,00	DM 24217 del 11/06/2005
	sviluppo precompetitivo			766.500,00	
	formazione	01/01/2007	17	279.900,00	
			totale progetto	3.000.900,00	
Fabbricazione di rivestimenti nanostrutturati su componenti plastici ed assemblati dell'industria dell'attrezzistica sportiva	ricerca	01/03/2006	24	2.157.613,00	DM 27982 del 21/10/2005
	sviluppo precompetitivo			335.720,00	
	formazione	01/04/2007	15	281.737,00	
			totale progetto	2.775.070,00	
Sviluppo di un materiale innovativo basato su nanotecnologie per i vetri resistenti al fuoco	ricerca	01/09/2006	24	944.943,00	DM 27995 del 21/10/2005
	sviluppo precompetitivo			547.186,00	
	formazione	01/12/2006	14	183.369,00	
			totale progetto	1.675.498,00	
Fabbricazione di rivestimenti nonostrutturati su componenti plastici ed assemblati dell'industria dell'attrezzistica sportiva	ricerca	01/03/2006	24	2.157.613,00	DM 27982 del 21/10/2005
	sviluppo precompetitivo			335.720,00	
	formazione	01/04/2007	15	281.737,00	
			totale progetto	2.775.070,00	
Re.Lo.A.D. Reverse Logistic per Apparecchiature elettriche di uso Domestico					DM 29214 del 25/02/2008
			totale progetto	5.203.349,98	
Realizzazione di un sistema diagnostico multiparamentrico integrato per rafforzare la filiera italiana nella Diagnostica di Laboratorio	ricerca				DM 29183 del 25/02/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	5.259.000,00	
"LIEVITA Lieviti per Vini Italiani "Selezione e produzione di lieviti autoctoni e derivati per garantire la qualità e la tipicità del vino made in Italy""	ricerca				DM 28991 del 25/02/2008
	sviluppo precompetitivo				
	formazione				
			totale progetto	4.996.026,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
Sviluppo di metodologie per la modellizzazione e lo studio di farmaci e biofarmaci	ricerca	01/01/2006	30	3.663.600,00	DM 28142 del 21/11/2005
	sviluppo precompetitivo			187.900,00	
			totale progetto	3.851.500,00	
Tecnologie per le Osservazioni della Terra e i Rischi naturali	ricerca	01/04/2006	21	3.500.000,00	DM 28424 del 30/12/2005
	sviluppo precompetitivo			2.000.000,00	
			totale progetto	5.500.000,00	
Nuove tecniche di produzione agricola	ricerca	10/05/2006	36	352.753,00	DM 28495 del 27/02/2006
			totale progetto	352.753,00	
Tecnologie Innovative per il monitoraggio e controllo agroalimentare correlati al microclima ed alla eco-compatibilità	ricerca	10/05/2006	36	1.450.876,00	DM 28502 del 27/02/2006
			totale progetto	1.450.876,00	
Controllo dello caratteristiche qualitative, funzionali, tossicologiche della sicurezza e della tracciabilità	ricerca	10/05/2006	36	1.174.200,00	DM 28500 del 27/02/2006
			totale progetto	1.174.200,00	
Previsione meteorologica del microclima	ricerca	10/05/2006	36	236.470,00	DM 28501 del 27/02/2006
			totale progetto	236.470,00	
Ottimizzazione delle caratteristiche Acustiche di Materiali Compositi per l'Aeronautica (ARCA)	ricerca	22/09/2005	36	5.812.200,00	DM 24436 del 18/07/2005
	sviluppo precompetitivo			1.105.000,00	
			totale progetto	6.917.200,00	
Strutture in composito per il posizionmamento paziente in sistemi di diagnostica a risonanza magnetica	ricerca	01/04/2006	36	1.348.800,00	DM 24438 del 18/07/2005
	sviluppo precompetitivo			210.000,00	
			totale progetto	1.558.800,00	
"Materiali e Circuiti Polimerici per dispositivi di memoria"	ricerca	08/01/2006	30	2.700.000,00	DM 24439 del 18/07/2005
	sviluppo precompetitivo			300.000,00	
			totale progetto	3.000.000,00	
Soluzioni integrate per la progettazione e realizzazione di elementi in composito	ricerca	08/01/2006	36	5.071.120,00	DM 24440 del 18/07/2005
	sviluppo precompetitivo			996.800,00	
			totale progetto	6.067.920,00	
Grifin - Grid for Finance	ricerca	01/06/2006	30	1.995.000,00	DM 28488 del 16/01/2006
	sviluppo precompetitivo			254.400,00	
			totale progetto	2.249.400,00	
X@Work - eXperience at Work	ricerca	01/03/2006	36	5.999.940,00	DM 28485 del 16/01/2006
	sviluppo precompetitivo			585.140,00	
			totale progetto	6.585.080,00	
Processi di micro- e nano- fabbricazione avanzati per la realizzazione di dispositivi o apparati funzionali per appòicazioni nel campo dell'elettronica, della fotonica, della micromeccanica e della biosensoristica	ricerca	01/03/2006	36	6.245.000,00	DM 28486 del 19/01/2006
			totale progetto	6.245.000,00	
Nuove sorgenti OLEDs per illuminazione	ricerca	01/03/2006	36	6.412.000,00	DM 28487 del 18/01/2006
			totale progetto	6.412.000,00	
MACE - Materuaku Composti innovativi per l'Edilizia	ricerca	01/02/2006	36	3.801.600,00	DM 24442 del 18/07/2005
	sviluppo precompetitivo			198.400,00	
			totale progetto	4.000.000,00	
CADMO Control Autoconfigurable Data network for Mobiles	ricerca	01/07/2006	33	1.781.539,00	DM 20877 del 15/06/2005
	sviluppo precompetitivo			590.225,00	
	formazione	01/11/2006	18	243.000,00	
			totale progetto	2.614.764,00	
TRAMP Sistema Integrato di Gestione e Controllo per il TRAsporto in sicurezza di Merci Pericolose	ricerca	01/10/2006	36	2.177.088,00	DM 24283 del 15/06/2005
	sviluppo precompetitivo			1.158.096,00	
	formazione	01/01/2007	21	350.000,00	
			totale progetto	3.685.184,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
TRIPODE - Laboratorio per lo sviluppo di Tecnologie di Ricerca e Integrazione di Polimeri nei Dispositivi Elettronici	ricerca	01/09/2006	36	7.931.000,00	DM 20160 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			427.000,00	
	formazione	01/01/2007	20	840.000,00	
			totale progetto	9.198.000,00	
Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di tecnologie di processo e dimostratori di circuiti elettronici ad alte prestazioni a basso costo di fabbricazione realizzati su substrati	ricerca	01/01/2006	36	8.139.636,00	DM 17767 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			2.156.390,00	
	formazione	01/09/2006	25	1.116.247,00	
			totale progetto	11.412.273,00	
INLOCO -INnovazione LOgistica COordinata	ricerca	01/01/2006	30	5.024.800,00	DM 28126 del 18/11/2005
	sviluppo precompetitivo			907.200,00	
			totale progetto	5.932.000,00	
PROMIS- logistic PROcess Management and Intelligence System	ricerca	01/01/2006	30	6.827.400,00	DM 28146 del 18/11/2005
	sviluppo precompetitivo			1.522.600,00	
			totale progetto	8.350.000,00	
Automazione e Controllo nei Processi della Logistica Portuale (e-LOG)	ricerca	01/01/2006	30	2.542.900,00	DM 28145 del 18/11/2005
	sviluppo precompetitivo			477.100,00	
			totale progetto	3.020.000,00	
AUTOMA (Automobile Logistic Management)	ricerca	01/01/2006	30	3.697.200,00	DM 28136 del 18/11/2005
	sviluppo precompetitivo			552.800,00	
			totale progetto	4.250.000,00	
Innovazioni di prodotto e di processo per il miglioramento della competitività dell'agro-alimentare molisano	ricerca	01/07/2006	36	1.545.400,00	DM 28490 del 19/01/2006
	sviluppo precompetitivo			1.066.200,00	
			totale progetto	2.611.600,00	
MESSIAH - Metodologie, Strumenti e Servizi Innovativi per l'Archeologia subacquea	ricerca	01/01/2006	30	6.500.000,00	DM 28157 del 24/11/2005
	sviluppo precompetitivo			3.000.000,00	
			totale progetto	9.500.000,00	
Nuove tecniche di produzione agricola	ricerca	10/05/2006	36	352.753,00	DM 28495 del 27/02/2006
			totale progetto	352.753,00	
Alimentazione e qualità delle produzioni zootecniche	ricerca	10/05/2006	36	295.356,00	DM 28496 del 27/02/2006
			totale progetto	295.356,00	
Valorizzazione di eccedenze produttive, sottoprodotti e scarti di lavorazione	ricerca	10/05/2006	36	887.770,00	DM 28499 del 27/02/2006
			totale progetto	887.770,00	
Le tecnologie di ottimizzazione di processi e di prodotti per migliorare la qualità e la sicurezza degli alimenti	ricerca	10/05/2006	36	562.470,00	DM 28498 del 27/02/2006
	sviluppo precompetitivo			169.540,00	
			totale progetto	732.010,00	
Chimica verde	ricerca	10/05/2006	36	405.040,00	DM 28497 del 27/02/2006
			totale progetto	405.040,00	
Sviluppo di prodotti biotecnologici per diagnostica e ricerca medica	ricerca	01/01/2006	30	3.998.592,00	DM 28132 del 22/11/2005
	sviluppo precompetitivo			246.080,00	
			totale progetto	4.244.672,00	
SVILUPPO DI UNA PIATTAFORMA TECNOLOGICA AD ALTA PROCESSIVITA' A SUPPORTO DELLA MEDICINA MOLECOLARE E	ricerca	01/01/2006	30	6.067.760,00	DM 28140 del 21/11/2005
	sviluppo precompetitivo			168.000,00	
			totale progetto	6.235.760,00	
CANNABINOIDI E OBESITA': antagonisti del recettore cannabinoidergico CB1 e loro implicazioni nel trattamento dell'obesità e sul consumo di cibo	ricerca	04/02/2006	36	3.444.000,00	DM 28141del 21/11/2005
	sviluppo precompetitivo			104.000,00	
	formazione	01/02/2006	14	220.000,00	
			totale progetto	3.768.000,00	

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
Laboratorio di Bioinformatica per la Biodiversità Molecolare	ricerca	01/07/2006	36	3.473.674,00	DM 19410 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			502.288,00	
	formazione	01/07/2006	36	2.779.000,00	
			totale progetto	6.754.962,00	
COSMIC: Centro di ricerca sui sistemi Open Source per le applicazioni ed i Servizi Mission Critical	ricerca	02/05/2006	36	4.221.000,00	DM 23318 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			669.000,00	
	formazione	01/09/2006	18	550.036,00	
			totale progetto	5.440.036,00	
Open KlowTech: Laboratorio di Tencologie per la Integrazione, Gestione e Distribuzione di Dati, Processi e Conoscenze	ricerca	01/07/2006	36	4.651.698,00	DM 21301 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			945.840,00	
	formazione	01/07/2006	18	560.000,00	
			totale progetto	6.157.538,00	
Realizzazione di un Laboratorio integrato per lo sviluppo di attrezzature avanzate e nuovi processi per la produzione di wafer di Carburo di Silicio (SIC)	ricerca	01/04/2006	36	3.940.000,00	DM 23176 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.081.900,00	
	formazione	20/10/2006	21	738.556,00	
			totale progetto	5.760.456,00	
HI-TECH PRODUSYSTEMS - Sistemi di Produzione ad alto valore aggiunto, research based,per la competitività e sostenibilità dei Beni Strumentali Italiani nel mercato globale	ricerca	08/01/2007	36	6.630.698,00	DM 19752 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			2.870.322,00	
	formazione	08/01/2007	34	1.430.246,00	
			totale progetto	10.931.266,00	
Laboratorio pubblico-privato per lo sviluppo di processi e prodotti innovativi nel settore dei farmaci antinfettivi (Laboratorio Interdisciplinare Farmaci Antinfettivi: LIFA)	ricerca	01/01/2007	36	8.742.000,00	DM 23154 del 15/05/2005
	sviluppo precompetitivo			700.000,00	
	formazione	01/01/2007	36	1.108.000,00	
			totale progetto	10.550.000,00	
STUDIO PER LO SVILUPPO, LA CARATTERIZZAZIONE E L'EFFICACIA DI UN NUOVO PREPARATO AD AZIONE ANTI-INFETTIVA A BASE DI ANTICORPI CONTRO ANTIGENI DEL VIRUS	ricerca	01/07/2006	36	10.325.000,00	DM 23147 del 14/05/2005
	formazione	01/07/2006	36	1.569.000,00	
			totale progetto	11.894.000,00	
TEXTRA - Tecnologie e materiali innovativi per l'industria dei mezzi di trasporto	ricerca	01/07/2007	36	8.642.120,00	DM 17791 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			3.157.888,00	
	formazione	01/04/2007	22	1.381.000,00	
			totale progetto	13.181.008,00	
Test X Trasport	ricerca	01/01/2007	36	4.817.250,00	DM 23175 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			4.125.220,00	
	formazione	01/07/2006	14	927.780,00	
			totale progetto	9.870.250,00	
Progettazione Integrata di componenti multifunzionali per applicazioni in sistemi del settore ferrotranviario e dei vettori di medie dimensioni, associata alla Realizzazione di Speciali "facilities" per prove e qualificazioni di materiali in condizioni di fiamma.PIROS	ricerca	01/10/2006	36	5.564.680,00	DM 20162 del 13/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.082.640,00	
	formazione	01/07/2007	24	750.000,00	
			totale progetto	7.397.320,00	
Laboratorio di GENomica per caratteri di importanza AGROnomica in frumento duro. Identificazione di geni utili, analisi funzionale e selezione assistita con marcatori molecolari per lo sviluppo della filiera sementiera nazionale (agro-gen)	ricerca	01/06/2006	36	8.808.738,00	DM 18092 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			964.467,00	
	formazione	01/07/2006	36	1.226.800,00	
			totale progetto	11.000.005,00	
Laboratorio di Genomica per l'innovazione e la valorizzazione della filiera pomodoro	ricerca	01/01/2006	36	6.877.052,00	DM 17732 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.969.649,00	
	formazione	01/09/2006	21	900.011,00	
			totale progetto	9.746.712,00	

Allegato 1 -FAR

PROGETTI RICERCA AMMESSI ALLE AGEVOLAZIONI A VALERE SUL FAR

denominazione progetto	suddivisione	inizio attività	durata progetto (mesi)	costo totale	riferimento
"ELIOSLAB - Laboratorio di Ricerca per le Tecnologie Solari ad Alta Temperatura"	ricerca	01/01/2006	36	12.907.930,00	DM 19300 del 16/05/2005
	formazione	01/07/2006	30	1.914.000,00	
			totale progetto	14.821.930,00	
Sviluppo di piattaforme tecnologiche innovative per l'individuazione di composti potenzialmente efficaci nella terapia oncologica, neuropsichiatrica e cardivascolare	ricerca	01/03/2006	36	2.603.000,00	DM 23186 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			231.000,00	
	formazione	01/03/2006	36	1.216.000,00	
			totale progetto	4.050.000,00	
laboratorio di Genomica per l'innovazione e la valorizzazione della filiera pomodoro	ricerca	01/01/2006	36	6.877.052,00	DM 17732 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.969.649,00	
	formazione	01/09/2006	21	900.011,00	
			totale progetto	9.746.712,00	
eXperience Net.Lab Progetto di formazione collegato alla proposta progettuale XNET.LAB - "experienced Net.Lab"	ricerca	01/04/2006	36	10.921.406,00	DM 23272 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			76.000,00	
	formazione	01/06/2006	36	3.400.000,00	
			totale progetto	14.397.406,00	
LABORATORIO DI TECNOLOGIE ONCOLOGICHE HSR-GIGLIO	ricerca	01/07/2006	36	10.550.000,00	DM 23455 del 16/05/2005
	formazione	03/07/2006	36	1.600.000,00	
			totale progetto	12.150.000,00	
Generazione di una piattaforma finalizzata allo studio degli effetti dei farmaci antineoplastici e alla determinazione della loro potenziale efficacia come agenti neuroprotettivi	ricerca	01/10/2005	36	4.005.000,00	DM 20919 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			445.000,00	
	formazione	01/06/2006	24	540.000,00	
			totale progetto	4.990.000,00	
Sviluppo di piattaforme tecnologiche innovative per l'individuazione di composti potenzialmente efficaci nella terapia oncologica, neuropsichiatrica e cardivascolare	ricerca	01/03/2006	36	2.603.000,00	DM 23186 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			231.000,00	
	formazione	01/03/2006	36	1.216.000,00	
			totale progetto	4.050.000,00	
Sviluppo di piattaforme tecnologiche per la valutazione dell'efficacia dei farmaci antinfiammatori ed antineoplastici mediante modelli cellulari ed animali	ricerca	01/09/2006	36	2.860.000,00	DM 23184 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo				
	formazione	01/05/2007	24	300.000,00	
			totale progetto	3.160.000,00	
Laboratorio per la produzione di energia termica ad alta temperatura da concentratori solari lineari	ricerca	01/01/2007	36	9.678.632,00	DM 23161 del 16/05/2005
	formazione	01/01/2007	36	1.731.000,00	
			totale progetto	11.409.632,00	
LABORATORIO PUBBLICO PRIVATO DI RICERCA SUL TEMA DELLA COMUNICAZIONE DELLE CONOSCENZE CULTURALI	ricerca	01/04/2006	36	4.059.580,00	DM 17917 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.940.188,00	
	formazione	25/09/2006	16	1.589.600,00	
			totale progetto	7.589.368,00	
Piattaforma e-business innovativa per una soluzione tecnologica sistemica quale integratore dei servizi nei settori: turismo, beni culturali, agro-alimentare	ricerca	02/05/2006	30	6.548.283,00	DM 23424 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.748.177,00	
	formazione	01/09/2007	14	1.300.000,00	
			totale progetto	9.596.460,00	
Acronimo (X-Net.Lab) "Extended-Net.Lab"	ricerca	01/04/2006	36	9.421.406,00	DM 23272 del 14/05/2005
	sviluppo precompetitivo			76.000,00	
	formazione	01/06/2006	36	3.400.000,00	
			totale progetto	12.897.406,00	
Laboratorio pubblico privato per lo sviluppo di strumenti bio-informatici integrati per la genomica, la trascrittomica e la proteomica (LAB GTP)	ricerca	01/01/2007	36	2.973.867,00	DM 23492 del 16/05/2005
	sviluppo precompetitivo			1.006.786,00	
	formazione	01/05/2007	25	850.000,00	
			totale progetto	4.830.653,00	

PAGINA BIANCA

Le politiche pubbliche del settore del welfare

PAGINA BIANCA

La tutela della salute

Considerazioni generali.
1. La spesa sanitaria nei documenti di programmazione. - *1.1. Il Dpef 2007-2011. - 1.2 Il Patto per la salute. - 1.3. La direttiva del Ministro della salute.*
2. La traduzione normativa degli obiettivi programmatici. - *2.1. La legge finanziaria per il 2007. - 2.2. I provvedimenti assunti in corso d'anno.*
3. I risultati. - *3.1. Una premessa. - 3.2. - I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità. - 3.3. I risultati economici regionali. - 3.4. I piani di rientro. - 3.5. Il ruolo dell'amministrazione centrale nella politica sanitaria: una analisi per missioni.*
4. Le prospettive più recenti. - *4.1. Le misure previste per il 2008. - 4.2. Le prospettive finanziarie del settore.*

Appendice 1 – Dati tendenziali e programmatici dei Piani di rientro
Appendice 2 – Schede di sintesi sugli esiti della verifica annuale dei Piani di rientro
Appendice 3 – Le aree di attività del Siveas – Un approfondimento

Considerazioni generali

Nella definizione degli indirizzi programmatici che hanno caratterizzato la gestione del settore sanitario per gli anni 2007 e 2008 è possibile trovare conferme delle scelte assunte, già nell'ultimo biennio della precedente legislatura, a fronte di un crescente rilievo della crisi finanziaria di questo nevralgico settore.

Con il Patto per la salute il percorso già intrapreso con la finanziaria per il 2006 è stato reso più incalzante con il rafforzamento delle misure a presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, con la previsione di un arco triennale per l'attuazione dei Piani di rientro (con l'adozione di un monitoraggio infra-annuale che mira ad evitare che, come nel recente passato, i risultati a consuntivo rivelino tardivamente l'inefficacia delle azioni disposte a livello regionale) e con un fondo, limitato e decrescente, destinato a sostenere le

misure di riorganizzazione regionale (che è stato pensato per accompagnare, e non per sostituire, lo sforzo fiscale regionale).

Il risultato economico che si è raggiunto in un anno di avvio dei Piani di rientro (sottoscritti nei primi mesi del 2007) è, sotto questo profilo, positivo. Per la prima volta da anni la spesa registra un andamento sostanzialmente in linea con le previsioni, vi sono primi segnali di riduzione delle forti e ingiustificate differenziazioni nei costi pro capite per regione in rilevanti settori di intervento (positivo soprattutto il risultato ottenuto nella farmaceutica). Pur in decelerazione rispetto agli anni passati, la spesa presenta, tuttavia, variazioni ancora di rilievo (specialistica e diagnostica).

I dati contabili relativi al 2007 (modelli CE del IV trimestre) offrono uno spaccato ulteriore. Le perdite risultano ai livelli minimi rispetto all'ultimo quinquennio: tra il 2006 e il 2007 la riduzione è stata di oltre il 26 per cento. Per 8 regioni nell'anno il risultato di esercizio è stato positivo. Due sole mostrano un peggioramento. Anche nel 2007 si conferma la concentrazione delle perdite: nel complesso alle regioni con Piani di rientro sono dovuti poco meno del 90 per cento dei disavanzi complessivi.

L'esame del processo di rientro dai disavanzi strutturali che si può leggere dietro ai risultati del 2007 è ancora problematico. Solo alcune delle regioni soggette ai Piani di rientro hanno fornito ai tavoli di monitoraggio elementi promettenti sulla strutturalità dei risultati ottenuti nell'anno. Due regioni (Lazio e Sicilia) dimostrano invece difficoltà di rilievo ad affrontare le cause profonde degli squilibri fino ad ora evidenziati. I risultati del processo intrapreso, di significato e valenza particolarmente rilevante (per il carattere stringente degli accordi presi, il rilievo delle risorse mobilitate, lo sforzo richiesto alle popolazioni coinvolte) devono essere letti anche guardando alla brevità dell'arco temporale previsto per un risanamento che deve incidere su distorsioni strutturali profondamente radicate.

La pressione e l'impegno posto nelle attività di affiancamento delle amministrazioni decentrate, la spinta ad operare sui reali squilibri delle strutture dell'offerta sanitaria regionale e sulle sacche di rendita che a tali squilibri si accompagnano, hanno tratto sicuro ausilio dalle norme poste a vincolo dei comportamenti regionali. Il decreto legge n. 159/2007 ha al riguardo ulteriormente accentuato il sistema di penalizzazione nel caso di mancato rispetto del Piano di rientro. Le modifiche introdotte per il 2007 con il decreto mille proroghe al meccanismo che prevedeva un automatico aumento delle aliquote fiscali in caso di mancato conseguimento degli obiettivi posti con i Piani di rientro devono costituire un elemento di gestione e di flessibilizzazione del vincolo in presenza di un aggiustamento in corso. In caso contrario, rappresenterebbero il segnale di poco comprensibili cedimenti alle logiche del passato (rinvio e diluizione degli aggiustamenti) proprio in un momento in cui più forte si è fatto il contributo dello Stato al risanamento complessivo.

Il processo avviato ha innescato un percorso di rigenerazione delle capacità amministrative e programmatorie regionali di tutto rilievo a cui hanno corrisposto a livello centrale l'adozione di metodiche di lavoro che potranno essere un prezioso esempio per l'operare cooperativo dei diversi livelli di governo nel nuovo assetto istituzionale. Va al riguardo sottolineata la validità del percorso intrapreso sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e i primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati impiantati sistemi di flussi informativi che, se ancora oggi

mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa. Le difficoltà di definizione dei flussi informativi incontrate dal coordinamento nazionale vanno da questo punto di vista rapidamente superate, semplificando al massimo le finora tortuose prassi amministrative.

Con la riforma del bilancio il governo ha voluto contribuire ad una maggiore leggibilità del rilievo delle diverse missioni ad esso attribuite e consentire l'identificazione dei programmi con cui dare attuazione agli obiettivi programmatici. Ciò ha portato nel caso del settore sanitario alla individuazione della missione "Tutela della salute" a cui corrispondono 5 programmi: prevenzione e assistenza in materia sanitaria, prevenzione e assistenza veterinaria, programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza, regolazione e vigilanza in materia farmaceutica e prevenzione e repressione nel settore sanitario.

1. La spesa sanitaria nei documenti di programmazione

1.1. Il Dpef 2007-2011

Nei documenti programmatici (Dpef 2007-2011, New Deal della salute) prioritari erano gli interventi volti a recuperare il governo della spesa sanitaria, migliorare la qualità delle cure e la loro appropriatezza, superare le iniquità all'interno del sistema (nella diversa qualità dell'assistenza tra aree territoriali, negli accessi in funzione dei bisogni, nelle liste di attesa, nell'integrazione socio-sanitaria), rilanciare la ricerca sanitaria anche attraverso un diverso sistema di incentivi e una nuova politica farmaceutica; potenziare gli interventi per la sicurezza dei cittadini sia dal punto di vista alimentare, che della sicurezza nei luoghi di lavoro e nell'ambiente domestico.

Sin dal Dpef e dal New deal della salute (entrambi del luglio 2006) il governo aveva previsto di anticipare gli orientamenti, da condividere con le Regioni, che avrebbero portato alla predisposizione del Patto della salute. Di fronte all'emergere ricorrente di squilibri di bilancio anche consistenti, si era ritenuto cruciale pervenire ad una valutazione condivisa con le Regioni del fabbisogno di spesa, anche attraverso un riesame dell'appropriatezza dei Lea e tenendo conto del consuntivo di spesa dell'anno 2006; individuare nel 6,7 per cento in termini di Pil il punto di partenza per la programmazione dei piani e delle politiche regionali, cui affiancare un fondo "straordinario" per le Regioni che presentano grandi criticità finanziarie con l'obiettivo dell'azzeramento del debito entro il 2009; riconoscere e valorizzare l'autonomia e la responsabilità del governo regionale, cancellando vincoli unidirezionali e imposti, liberando la possibilità di ricorso all'autonomia impositiva locale; affidare la valutazione dell'andamento della spesa e del raggiungimento degli obiettivi di salute ad un organismo bilaterale (Governo-Regioni) per un monitoraggio costante e in corso d'opera del settore incentrato sulla dinamica di specifici indicatori di risultato.

In altri termini, il Governo si impegnava a ridefinire il sistema di finanziamento in modo da dare certezza circa le risorse destinate al Servizio Sanitario su un arco pluriennale ragionevole. Le Regioni venivano quindi chiamate ad una assunzione forte di autonomia ma, anche, a inderogabili responsabilità di bilancio. In continuità con quanto previsto anche negli anni precedenti, se una Regione avesse ottenuto guadagni di efficienza maggiori di quelli programmati, poteva utilizzare a sua discrezione le risorse così liberate; in caso contrario, avrebbe dovuto finanziare le spese eccedenti con risorse proprie (adottando misure specifiche, pena l'esercizio dei poteri sostitutivi).

Centrale nel riassorbimento degli squilibri finanziari ma anche, e soprattutto, per far fronte ai crescenti bisogni della collettività e alle maggiori criticità dell'offerta sanitaria, era la riduzione poi dell'inappropriatezza di alcune prestazioni (l'utilizzo non necessario dei ricoveri ospedalieri e dei pronto soccorso dovuto all'organizzazione ancora prevalentemente burocratica della medicina di base e alla carenza di servizi di assistenza domiciliare integrata; l'ingiustificato livello di spesa farmaceutica per abitante di alcune Regioni). Solo da un tale processo infatti potevano (e possono) derivare le risorse necessarie, da un lato, per affrontare i maggiori ritardi e, dall'altro, per rispondere adeguatamente a nuovi e crescenti bisogni di cura.

Lo sviluppo di un sistema di monitoraggio e di valutazione delle prestazioni rese dalle strutture sanitarie diventava, quindi, un elemento cardine della impostazione adottata, non solo in funzione di garanzia di livelli coerenti con i Livelli Essenziali di Assistenza (LEA) o di verifica dei risultati economici annuali, ma come strumento costante di eliminazione di prestazioni inappropriate e/o di inefficienze. Pur nella distinzione di ruoli e di responsabilità, i documenti programmatici prefigurano quindi:

- il potenziamento del sistema di monitoraggio sui livelli di assistenza e sulle principali aree di spesa delle strutture sanitarie. Per rendere l'Amministrazione centrale pienamente in grado di svolgere quei compiti di governo del sistema che la Costituzione prevede, si prefigurava un forte impulso alle attività di indirizzo, accompagnamento, condivisione dei programmi e delle strategie di intervento, ma soprattutto di monitoraggio e valutazione dei risultati;

- il rafforzamento degli strumenti di governo della spesa a disposizione delle amministrazioni locali, prevedendo anche l'assunzione di provvedimenti di carattere generale da parte dell'Amministrazione centrale. Per ridurre le prescrizioni e la moltiplicazione di esami diagnostici inutili, ma anche il mancato ritiro dei relativi referti da parte del cittadino si prefigurava il ricorso a *ticket.*

Particolare attenzione era poi riservata a quelle che sono state definite le grandi criticità del sistema sanitario nazionale:

- la riduzione dei tempi di attesa per l'accesso alle prestazioni;

- la riduzione delle disparità territoriali nella qualità e nella disponibilità dei servizi (specie per quanto riguarda l'oncologia);

- l'assistenza nelle fasi terminali della malattia: inadeguatezza quantitativa della offerta, con le solite disomogeneità territoriali, e la necessità di accrescere l'offerta di posti letto in strutture di tipo *hospice*, parte di un piano integrato di assistenza giudicato ancora insufficiente;

- il potenziamento e la valorizzazione delle cure primarie e in particolare dei medici di famiglia, chiamati a diventare il perno del sistema di *governance* e di governo clinico del territorio.

Ad esse andavano ad aggiungersi gli impegni assunti su temi di rilevanza sociale. Tra essi:

la salute delle donne, nonché la tutela dei diritti della partoriente, la promozione del parto fisiologico e la salute del neonato: ci si proponeva, in particolare, di ridurre il ricorso al parto cesareo e di limitare una medicalizzazione del parto e un ricorso alle prestazioni diagnostiche

spesso eccessivo, ponendo maggiore attenzione all'adeguatezza del trattamento riservato alle altre patologie che colpiscono le donne (osteoporosi e tumore al seno);

i livelli essenziali di assistenza per quanto concerne i bambini e le persone anziane. Si intendeva valutare la costituzione di un Fondo per le cure odontoiatriche; intervenire sui problemi emergenti (il caldo estivo; le liste di attesa; la promozione della continuità assistenziale) e pervenire ad un intervento organico in materia di non autosufficienza;

il miglioramento delle cure connesse alle terapie del dolore, semplificando la prescrizione dei farmaci, promuovendo l'applicazione delle linee guida di "Ospedale senza dolore", rendendo obbligatoria l'informazione degli operatori, a partire dai medici di famiglia, aumentando l'informazione nei confronti dei cittadini;

interventi – nell'ambito dei grandi temi della salute mentale - che consentano di contrastare il fenomeno individuando in modo precoce i fattori di rischio e riducendo la transizione a forme più gravi di malattia.

Per la ricerca si trattava di superare i limiti di una struttura dell'offerta molto frammentata, con difficoltà a sviluppare (con la principale eccezione dell'oncologia) progetti di valore internazionale; caratterizzata da un quadro di forte insufficienza delle risorse disponibili; complicata da un notevole carico di lavoro amministrativo per l'assegnazione e l'utilizzazione delle risorse. A questo scopo si prevedeva di elaborare, in collaborazione con le altre amministrazioni e le Regioni, un piano triennale di governo della ricerca sanitaria scientifica e tecnologica e sui servizi, tenendo conto delle priorità dell'Unione Europea e della necessità di rafforzare la costituzione di reti nazionali con la partecipazione dei diversi istituti di ricerca italiani.

Una ricerca che doveva muoversi anche al di là del solo ambito bio-scientifico e, tenendo conto delle questioni emergenti del Paese (ad esempio, anziani e invecchiamento), estendersi alla dimensione organizzativa del sistema sanitario per migliorare la sua efficienza.

Strettamente connesso alla ricerca era lo sviluppo di una nuova politica per la farmaceutica. Un settore questo di particolare dimensione in cui circa il 70 per cento della domanda è coperta dal Servizio sanitario nazionale (13 su 19 miliardi di euro). Lo sviluppo di una nuova politica del farmaco era considerato elemento di sviluppo dell'intero sistema e strumento di traino per il miglioramento della sanità e delle politiche di welfare. Venivano a questo titolo individuate quattro linee di azione: assicurare qualità, appropriatezza e controllo della spesa con un monitoraggio attento e costante della farmaceutica convenzionata e non convenzionata (ospedaliera + distribuzione diretta) a livello nazionale e regionale; rideterminare il tetto per la spesa farmaceutica convenzionata; sviluppare accordi di programma per incentivare gli investimenti da parte delle aziende farmaceutiche finalizzandoli all'incremento delle ricerche cliniche in Italia, alla registrazione di farmaci innovativi, all'apertura di nuovi stabilimenti di produzione, all'incremento del numero di ricercatori, all'aumento della esportazione dei farmaci innovativi prodotti in Italia.

In tema di sicurezza nei luoghi di lavoro e nell'ambiente domestico si intendeva muovere verso l'elaborazione di un testo unico, promuovendo un piano pluriennale di prevenzione basato su una più stretta collaborazione tra ISPESL, INAIL e Regioni. Si prevedeva poi di migliorare la normativa facendo tesoro dell'esperienza fatta con la legge 626 negli ambienti di lavoro, e avviando una politica di incentivi per l'utilizzo di dispositivi di sicurezza.

Sulla sicurezza ambientale si voleva muovere verso la predisposizione di un testo unico con il quale ricapitolare il complesso della normativa, modificare quella sull'amianto, eliminare tutte le sostanze tossico/cancerogene impiegate oggi nella produzione. In tema di bonifica e controllo delle discariche presenti nel Paese particolare attenzione era riposta nel rafforzamento dei dipartimenti delle ASL e nell'azione di coordinamento dei diversi Enti tecnico-scientifici preposti al controllo delle condizioni ambientali.

Nella promozione della qualità e del governo del Servizio sanitario nazionale ci si proponeva di coinvolgere le professioni e gli utenti del servizio sanitario anche tramite l'adozione di campagne di informazione sulle tematiche della prevenzione, della tutela della salute della donna e del bambino, della promozione dei corretti stili di vita; di potenziare il ricorso a tecnologie, anche di tipo informatico; di muovere verso forme aggregate di assistenza nonché incentivare l'adozione di misure e di tecnologie per la prevenzione del rischio di malpractice.

1.2. Il Patto per la salute

Il Nuovo Patto per la salute, sottoscritto nel settembre 2006, ha recepito gli orientamenti espressi nel Dpef e nel programma di governo della sanità.

Con esso le Regioni e lo Stato puntano a mantenere e migliorare qualità ed efficacia dei servizi sanitari e, al tempo stesso, ricondurre la dinamica di tale voce di spesa nell'ambito dei vincoli della finanza pubblica, in un orizzonte di breve come di lungo periodo[1]. L'invecchiamento della popolazione e il progresso della medicina genera migliori cure ma anche aumenti dei costi: un andamento che può essere reso compatibile con i vincoli di bilancio solo con un forte impegno per l'efficienza e l'appropriatezza delle prestazioni.

Alla base dell'accordo vi era, quindi, la considerazione che il settore della sanità dovesse mantenere una dinamica di crescita compatibile con la programmazione finanziaria del Paese, ma i livelli di finanziamento dovessero essere parametrati alla verifica dell'effettivo costo dei Livelli Essenziali di Assistenza in condizioni di efficienza ed appropriatezza. Il Nuovo Patto puntava, pertanto, a rafforzare la capacità programmatoria e organizzativa delle Regioni, promuovendo azioni incisive di miglioramento dell'efficienza e dell'appropriatezza delle prestazioni, che consentano di utilizzare l'ammontare di risorse stabilito in modo da accrescere la qualità e l'efficacia dei servizi e da assicurare una loro più equilibrata fruizione su tutto il territorio nazionale.

La distribuzione dei disavanzi fra le Regioni confermava come inefficienze e inappropriatezze fossero particolarmente gravi in alcune regioni; vi erano pertanto margini di miglioramento nell'efficienza e nell'appropriatezza dell'erogazione delle prestazioni sanitarie, di qui la necessità di prevedere, a sostegno dei percorsi di rientro già previsti dalla normativa, misure di accompagnamento specifiche.

Sulla base di una analisi condivisa, lo Stato e le Regioni convenivano quindi di procedere secondo i seguenti punti principali:

---

[1] "La massimizzazione dell'efficienza nell'utilizzo delle risorse è condizione essenziale affinché la sanità possa svolgere pienamente il suo ruolo sociale ed economico – la spesa sanitaria è una forma essenziale di investimento nel capitale umano."

• erano rivisti i livelli complessivi della spesa del Servizio sanitario nazionale per il triennio 2007-2009 al cui finanziamento concorre ordinariamente lo Stato (96.000 milioni di euro per l'anno 2007, 99.042 milioni di euro per l'anno 2008 e 102.245 milioni di euro per l'anno 2009);

• erano riaffermate le responsabilità di bilancio da parte delle Regioni sia nell'utilizzo di eventuali maggiori risorse liberate da efficientamenti del sistema sanitario regionale, sia nell'adozione di misure di ripiano di disavanzi;

• erano confermati gli adempimenti regionali previsti dall'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005 ed i relativi criteri e sedi di verifica, nonché le modalità di copertura di eventuali disavanzi;

• la corresponsione del 3 per cento delle somme dovute a titolo di finanziamento della quota indistinta del fabbisogno sanitario restava condizionata alla verifica degli adempimenti;

• era rafforzato il sistema di monitoraggio circa l'erogazione effettiva dei LEA. Al livello centrale, sia ministeriale che del coordinamento interregionale, è prevista non solo una funzione di verifica ma, quando necessario, anche di supporto, servizio ed affiancamento per le Regioni;

• era ritenuta necessaria una revisione straordinaria dei LEA vigenti sulla base di principi e criteri concordati con le regioni;

• si prevedeva un'analisi dei costi delle prestazioni, dei servizi e delle tipologie di assistenza ricomprese nei LEA, assumendo come riferimento i costi delle pratiche ritenute più efficienti in condizioni di appropriatezza, riscontrabili nel SSN.

Per il percorso di rientro strutturale dai disavanzi per le Regioni in difficoltà (Regioni che presentavano un disavanzo pari o superiore al 7 per cento nell'anno precedente) veniva concordata l'istituzione, per tutto il triennio 2007-2009, di un Fondo transitorio.

L'accesso alle risorse del Fondo, poi istituito dalla finanziaria 2007, restava subordinato alla sottoscrizione dell'accordo ai sensi dell'articolo 1 comma 180 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e di un Piano di rientro che prevedesse sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei LEA, sia le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010.

Come specificato dalla legge n. 296/2007, l'accesso presuppone che sia scattata formalmente in modo automatico o che sia stato attivato l'innalzamento ai livelli massimi dell'aliquota di addizionale IRPEF e della maggiorazione IRAP Qualora durante il procedimento di verifica annuale del Piano si prefiguri il mancato rispetto di parte degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo, la Regione interessata può proporre misure equivalenti che devono essere approvate dai Ministeri della salute e dell'economia e finanze. In ogni caso l'accertato verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi comporta che, con riferimento all'anno d'imposta dell'esercizio successivo, l'addizionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive si applicano oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente fino all'integrale copertura degli obiettivi.

Per quanto attiene alle esigenze di adeguamento strutturale e tecnologico del SSN, il Patto prevedeva di ampliare lo spazio di programmabilità degli interventi relativi al programma straordinario di investimenti in edilizia sanitaria, di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988, elevandolo dagli iniziali 17 miliardi a 20 miliardi, riservando la quota aggiuntiva di 3 miliardi di euro ad alcune linee prioritarie (innovazione tecnologica nel campo dell'oncologia e delle malattie rare; superamento del divario Nord-Sud), e prevedendo premialità per le regioni sulla base della tempestività e della qualità di interventi di ristrutturazione edilizia e ammodernamento tecnologico già eseguiti per una quota del 10 per cento.

1.3. La direttiva del Ministro della salute

La direttiva annuale del Ministro della salute per il 2007 rifletteva nell'attività dell'amministrazione centrale gli obiettivi programmatici in precedenza ricordati. Tra gli obiettivi strategici di maggior rilievo quelli che attengono a:

- le attività per la promozione della qualità e del governo del Servizio sanitario nazionale anche in attuazione del nuovo Patto per la salute stipulato nel settembre 2006. In questo ambito ricadevano le attività di monitoraggio dei Piani di rientro sottoscritti nel 2007;

- le attività in materia di prevenzione e di comunicazione in settori di primario interesse per la salute della popolazione;

- l'attività per l'impulso e il potenziamento della ricerca sanitaria;

- le attività per il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia del Ministero della salute, attraverso l'estensione dell'utilizzo di sistemi integrati di gestione delle risorse umane mirati alla ottimizzazione ed alla valutazione dell'azione amministrativa;

- gli interventi diretti ad assicurare il riordino del settore delle farmacie e la ridefinizione della figura del farmacista alla luce delle novità introdotte dal decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, nell'ottica del pieno soddisfacimento delle esigenze sanitarie dei cittadini e del perseguimento degli obiettivi del Servizio sanitario nazionale.

La verifica degli standard quantitativi e qualitativi dei LEA, degli adempimenti regionali concernenti la loro erogazione si presentava come condizione ancor più stringente per il forte impegno richiesto dal punto di vista finanziario alle regioni nel complesso e in particolare a quelle che avevano sottoscritto l'accordo sul Piano di rientro.

2. La traduzione normativa degli obiettivi programmatici

2.1. La legge finanziaria per il 2007

La legge finanziaria per il 2007 ha dato attuazione alle misure prefigurate nei documenti programmatici e concordate con le Regioni con il Patto per la salute.

Gli interventi previsti hanno mirato, innanzitutto, ad incidere sul profilo della spesa, prevedendone una riduzione dai 103,7 miliardi tendenziali a 101,7 miliardi nel 2007 e puntando a stabilizzarne l'incidenza sul Pil su livelli prossimi al 6,7 per cento nel triennio.

Ciò doveva essere ottenuto attraverso misure di riduzione della spesa corrente netta per circa 3 miliardi nel 2007 (che salivano, rispettivamente, a 3,4 e a 4,2 miliardi nel 2008 e nel 2009). Di questi, 944 milioni derivavano da misure di contenimento della spesa dirette a ridurre le inefficienze e a razionalizzare le strutture nelle regioni in disavanzo strutturale; 800 milioni dai provvedimenti assunti dall'AIFA in tema di prezzi dei farmaci[2]. Di rilievo (circa 1,2 miliardi) era il contributo atteso dalle misure di responsabilizzazione individuale (*ticket*) e dall'abbattimento delle tariffe per prestazioni automatizzate.

Era, infatti, disposto un meccanismo di compartecipazione alla spesa da parte dei beneficiari del servizio sanitario nei casi di maggiore rischio di inappropriatezza. Si trattava di una quota fissa di 10 euro per ricetta sulle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esenti, e di un ticket sugli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero. La compartecipazione era stabilita in 25 euro per gli interventi di minor urgenza (codici bianchi) prestati a non esenti. Si era così estesa ed omogeneizzata una disciplina già adottata in alcune regioni e che mirava ad intervenire sui costi associati a un volume di prestazioni particolarmente rilevante (246 milioni le prestazioni specialistiche di cui di esenti 86 milioni; 18,3 milioni gli accessi al pronto soccorso non seguiti da ricovero).

A fronte di tale impegno, era disposto un incremento delle risorse cui contribuisce lo Stato (che passavano dai 92,7 miliardi a legislazione vigente a 96 miliardi). Inoltre, come previsto nel Patto, per agevolare il recupero di un equilibrio gestionale delle regioni con rilevanti disavanzi veniva istituito un Fondo, destinato a sostenere le misure di riorganizzazione. L'accesso alle risorse aggiuntive (1 miliardo per il 2007, 850 milioni per il 2008 e 700 milioni per il 2009) era condizionato alla sottoscrizione di un apposito Accordo per l'individuazione degli interventi necessari per il riequilibrio.

A presidio del rispetto dei vincoli di copertura delle gestioni in disavanzo, erano confermate le misure introdotte con la Finanziaria 2006 (mantenimento del meccanismo di adeguamento automatico delle aliquote).

[2] Erano confermate e potenziate le misure di contenimento della spesa farmaceutica deliberate dall'Agenzia italiana per il farmaco (AIFA), e veniva introdotto un abbattimento del 50 per cento delle tariffe per le prestazioni di diagnostica di laboratorio eseguibili con metodiche automatiche.

2.2. I provvedimenti assunti in corso d'anno

L'attività svolta nel 2007 è stata caratterizzata dalla conclusione dell'*iter* normativo di alcuni importanti provvedimenti già previsti nei documenti programmatici, nonché dall'avvio di iniziative ed accordi di collaborazione con altre amministrazioni.

E' stata, innanzitutto, approvata la legge relativa all'attività intramoenia. La legge 120/2007 prevede che le aziende sanitarie ed ospedaliere, i policlinici e gli altri istituti interessati predispongano un piano aziendale relativo ai volumi dell'attività istituzionale e dell'attività intramoenia, osservando precisi obblighi procedurali e di pubblicità. Ulteriori disposizioni riguardano 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 concerne, 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 devono 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.

Peculiari disposizioni investono il corretto svolgimento dell'attività libero-professionale intramuraria, con particolare riferimento all'affidamento a personale aziendale del servizio di prenotazione delle prestazioni, alla terzietà nella riscossione degli onorari, alla determinazione di un tariffario idoneo all'integrale copertura dei costi, al monitoraggio dei tempi di attesa, alla prevenzione dei conflitti di interesse, alla riduzione dei tempi di erogazione delle prestazioni rese nell'ambito dell'attività istituzionale. Si prevede, altresì, la presentazione di una relazione annuale al Parlamento da parte del Ministro della salute, il quale riceve, a sua volta, periodiche relazioni da parte delle regioni.

Con il decreto 22 febbraio 2007 si è intervenuti poi sul delicato terreno delle cure palliative, con lo scopo di rendere omogeneo e misurabile il livello quantitativo e qualitativo dell'assistenza erogata, stabilendo standard a cui le regioni si dovranno adeguare entro il 2008.

Nel quadro di attuazione del programma di investimenti per le strutture palliative, con il decreto n. 43 del 22 febbraio 2007 del Ministro della salute, adottato di concerto con il Ministro dell'economia, sono stati definiti gli standard relativi all'assistenza ai malati terminali. Il decreto mira a definire 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 dovranno adeguarsi ai nuovi standard quantitativi e qualitativi delle strutture dedicate alle cure palliative ai malati terminali di tumore. Per il monitoraggio dei servizi resi sono previsti specifici "strumenti di valutazione della qualità percepita dai malati e dalle loro famiglie".

Le Regioni dovranno inoltre garantire l'informazione ai cittadini e agli operatori sull'istituzione della rete di assistenza, sulla localizzazione dei servizi e delle strutture e sulle modalità di accesso all'assistenza erogata dalla rete.

Il 20 marzo 2008 è stato inoltre raggiunto l'Accordo tra il Governo, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano concernente "Documento tecnico sulle cure palliative pediatriche", cure che ogni anno interessano in Italia 11.000 bambini (da 7.500 a 15.000) con malattia inguaribile e/o terminale (1/3 oncologica - 2/3 non oncologica). La realizzazione della rete di cure palliative pediatriche, inserita nelle più ampie reti assistenziali pediatrica e di cure palliative, deve avvenire su base regionale o sovraregionale, tenendo conto della necessità di provvedere sia ad una assistenza a domicilio del paziente, che ad una forma di assistenza residenziale.

E' stato firmato il Protocollo di intesa per lo sviluppo della sanità del Mezzogiorno. L'accordo prevede la selezione dei progetti che verranno presentati dalle regioni meridionali e che potranno beneficiare tra il 2007 e il 2013 di finanziamenti per 3 miliardi di euro.

Il Protocollo d'intesa "Salute, Sicurezza e Sviluppo nel Mezzogiorno" e il relativo Memorandum siglato in data 17 aprile 2007 hanno portato alla Deliberazione del CIPE del 21 dicembre 2007 concernente l'approvazione, in attuazione del "Quadro Strategico Nazionale 2007-2013", della programmazione del Fondo per le Aree Sottoutilizzate e la definizione delle relative procedure tecnico-amministrative e finanziarie, che finanzia, per un importo di 1,5 miliardi, il Progetto Speciale Salute, in attuazione del Protocollo.

Il progetto, sulla base di quanto concordato nel *Memorandum*, mira a:

- avviare un processo di riqualificazione del servizio sanitario del Mezzogiorno volto a creare un sistema interregionale di eccellenza ed in grado di accelerare processi di crescita e di sviluppo;

- costruire una visione condivisa delle potenzialità di convergenza strutturale dei servizi sanitari regionali per la realizzazione della rete delle eccellenze del Mezzogiorno;

- programmare un insieme di interventi che non risulti dalla semplice somma delle singole strategie regionali ma che costituisca una sfida comune e condivisa in una logica di cooperazione ed integrazione tra le diverse Regioni.

Per la realizzazione dell'intero progetto, la Delibera CIPE prevede la definizione di un Accordo di Programma Quadro Interregionale (tra Ministero e Regioni) che dia l'avvio concreto alla realizzazione degli interventi.

Durante l'anno sono stati firmati accordi per interventi di edilizia sanitaria in importanti realtà territoriali (Lombardia, Veneto, Puglia). Tali accordi si inseriscono nel quadro dell'attività svolta fino ad oggi sul fronte dei programmi di investimenti in edilizia e tecnologie sanitarie (art. 20 legge 67/88) e di cui si da conto nel paragrafo 3.6.

Si è infine intervenuti sui ticket sulla specialistica, introdotti dalla medesima finanziaria (art 1, comma 796, lett. p). Su tale materia era dapprima intervenuto l'articolo 6-quater del decreto legge n. 300/2006, che aveva modificato la predetta disposizione limitandone la vigenza al 31 marzo 2007 e consentendo alle regioni, per le sole prestazioni di assistenza specialistica

ambulatoriale, di assumere provvedimenti alternativi all'applicazione della quota fissa equivalenti sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario. Il successivo decreto legge n. 23/2007 (articolo 1-bis) ha disposto, per l'anno 2007, l'abolizione di detta quota fissa a partire dal 20 maggio 2007.

3. I risultati

3.1. Una premessa

I risultati ottenuti nel settore sanitario sono letti nella relazione di quest'anno sotto diversi ma complementari angoli visuali.

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 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) consentono di guardare, sempre a livello aggregato, alla dinamica delle principali voci di costo per trarne una prima indicazione sull'efficacia delle misure di correzione della spesa assunte con la finanziaria e con i provvedimenti ad essa correlati. Gli stessi dati di contabilità nazionale consentono, poi, di distinguere l'andamento della spesa tra quella di responsabilità dell'amministrazione centrale e quella invece propria delle amministrazioni locali. La sanità al momento rappresenta, infatti, il maggiore dei settori economici gestito a livello regionale; in termini di flussi finanziari il ruolo dell'Amministrazione centrale è pertanto limitato.

L'esame dei soli dati di contabilità nazionale, per di più aggregati, non consentirebbe, tuttavia, di valutare la rispondenza dei risultati ottenuti a quelli che erano gli obiettivi del Patto della salute, elemento centrale della politica di controllo della spesa sanitaria nella programmazione nazionale del 2007. Il riferimento ai dati finanziari esaminati in sede di monitoraggio permette, quindi, di acquisire ulteriori elementi. E' necessario, poi, un approfondimento per valutare i risultati ottenuti 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.

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.

Tavola 1

La spesa per la funzione sanitaria – Un esame per livelli di governo

(in milioni)

Amministrazioni locali	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Spesa per consumi finali	67.445	74.487	78.553	81.159	89.254	94.916	100.356
di cui: Redditi da lavoro	*27.181*	*28.850*	*29.650*	*30.001*	*32.917*	*34.276*	*36.793*
di cui: Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*38.979*	*44.152*	*47.137*	*49.369*	*54.380*	*58.428*	*61.130*
Contributi alla produzione	13	8	17	10	9	8	7
Prestazioni sociali in denaro	-	-	-	-	-	-	-
Redditi da capitale	723	590	551	419	339	372	426
Imposte dirette	92	110	107	110	106	112	113
Trasferimenti correnti	347	445	475	604	687	733	739
TOTALE corrente	68.620	75.640	79.703	82.302	90.395	96.141	101.641
Investimenti fissi lordi	2.437	2.332	2.164	2.142	2.507	2.470	2.508
Acquisizioni nette di attività non finanziarie	-	- 1	- 2	- 4	-	- 1	-
Trasferimenti in c/capitale	24	32	34	17	29	19	18
TOTALE in conto capitale	2.461	2.363	2.196	2.155	2.536	2.488	2.526
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	71.081	78.003	81.899	84.457	92.931	98.629	104.167

Amministrazioni centrali	**2000**	**2001**	**2002**	**2003**	**2004**	**2005**	**2006**
Spesa per consumi finali	920	1.028	921	1.108	1.087	1.190	1.270
di cui: Redditi da lavoro	*377*	*469*	*479*	*526*	*547*	*643*	685
di cui: Consumi intermedi e acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market	*542*	*568*	*432*	*578*	*535*	*550*	584
Contributi alla produzione	3	3	2	7	5	2	-
Prestazioni sociali in denaro	-	-	-	-	-	-	-
Redditi da capitale	608	426	410	233	182	138	103
Imposte dirette	4	3	1	1	1	1	1
Trasferimenti correnti	31	31	21	29	30	24	22
TOTALE corrente	1.566	1.491	1.355	1.378	1.305	1.355	1.396
Investimenti fissi lordi	32	104	56	62	53	39	26
Acquisizioni nette di attività non finanziarie	-	-	-	-	-	-	-
Trasferimenti in c/capitale	-	-	-	-	-	-	-
TOTALE in conto capitale	32	104	56	62	53	39	26
TOTALE USCITE COMPLESSIVE	1.598	1.595	1.411	1.440	1.358	1.394	1.422

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati ISTAT

I risultati ottenuti vengono poi esaminati guardando alla gestione del bilancio del 2007 in base alla nuova classificazione per missioni e per programmi, rileggendo in questa ottica sia gli obiettivi strategici, sia quelli operativi posti alla base della programmazione e della direttiva del Ministro della salute per il 2007.

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, tuttavia, un indispensabile completamento della politica di settore.

3.2. I risultati economici complessivi: il conto consolidato della sanità

I risultati del 2007 relativi al conto consolidato della sanità (che si basa sui conti economici delle aziende sanitarie del quarto trimestre) indicano, per la prima volta negli ultimi anni, un consuntivo migliore delle attese. Le uscite complessive hanno raggiunto i 102,3 miliardi, con un incremento dello 0,9 per cento rispetto al 2006. Al di sotto, quindi, dei 103,4 miliardi attesi per l'anno in base al preconsuntivo dell'ottobre scorso.

Un risultato che va, tuttavia, letto con attenzione. Come sottolineato anche nella Ruef, tale andamento è frutto di almeno tre elementi particolari: il rinvio del rinnovo dei contratti del personale sanitario, che sposta sul 2008 oneri per circa 1.500 milioni di euro (nel 2006 il risultato aveva risentito di oneri per arretrati pari a circa 2.300 milioni); il buon risultato ottenuto sul fronte della spesa farmaceutica per l'operare congiunto dei meccanismi centralizzati (controllo AIFA) e di quelli regionali; lo slittamento di quelli che la relazione unificata definisce in misura generica quali "partite contabili" (700 milioni), ma riferibili ai rinnovi delle convenzioni con i medici di medicina generale, anch'esse incidenti sul 2008. Non considerando il peso degli arretrati sul 2006 e sottraendo dalla spesa complessiva quella per farmaci, il tasso di crescita delle altre componenti (al netto degli oneri per i rinnovi contrattuali 2006-2007) cresce in media del 4,7 per cento, circa un punto superiore al tasso di crescita nominale del prodotto, anche se in rallentamento rispetto agli esercizi passati.

Guardando, poi, solo alle prestazioni sociali in natura (rese da produttori *market* e non *market*) sempre al netto di farmaci e redditi da lavoro dipendente, l'indicazione che se ne trae è ancora meno positiva: la variazione rispetto al 2006 è del 6 per cento, superiore a quella riscontrata a consuntivo lo scorso anno (+4,6 per cento).

Tavola 2

La spesa sanitaria – (1995-2009)

(in milioni)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008(*)	2009(*)	Variazione media 1995-2000	Variazione media 2001-2006	Variazione media 2007-2009
Spesa sanitaria	**47.857**	**51.705**	**55.711**	**57.569**	**60.520**	**67.574**	**74.744**	**79.106**	**81.814**	**89.924**	**96.141**	**101.349**	**102.290**	**109.190**	**111.580**			
quota su PIL	5,1	5,2	5,3	5,3	5,4	5,7	6,0	6,1	6,1	6,5	6,7	6,8	6,7	6,9	6,8	5,3	6,4	6,8
variazione percentuale sull'anno precedente	-2,3	8,0	7,7	3,3	5,1	11,7	10,6	5,8	3,4	9,9	6,9	5,4	0,9	6,7	2,2	5,6	7,0	3,3
quota su spesa complessiva	9,6	9,8	10,6	10,8	11,2	12,3	12,4	12,9	12,6	13,5	13,9	14,2	13,7	13,9	13,9	10,7	13,2	13,8
							Variazioni percentuali sull'anno precedente											
tasso PIL (nominale)	7,9	6,0	4,5	4,1	3,3	5,7	4,8	3,7	3,1	4,2	2,6	3,6	3,8	3,6	3,3	5,2	3,7	3,5
inflazione	5,2	4,0	2,0	2,0	1,7	2,5	2,7	2,5	2,7	2,2	2,1	1,7	2,3	2,9	2,1	2,9	2,3	2,4
		Variazioni percentuali sull'anno precedente delle principali voci del conto delle Pubbliche amministrazioni																
spesa corrente	3,7	7,4	0,3	0,3	0,9	4,3	5,6	3,3	4,2	3,7	3,4	3,5	4,5	5,0	1,8	2,8	4,0	3,7
spesa corrente al netto interessi	1,8	8,1	5,2	3,2	4,0	4,8	5,9	5,4	5,4	4,7	4,0	3,2	3,6	5,2	1,7	4,5	4,8	3,5
spesa complessiva	5,8	5,7	0,0	1,3	1,4	1,5	9,2	2,2	5,5	3,0	3,7	3,3	4,6	5,0	2,2	2,6	4,5	3,9

Fonte : elaborazione Corte dei conti su dati Istat
(*) i dati 2008 e 2009 sono tratti dalla Rpp per la sanità e dalla Ruef per il Pil e il nuovo quadro della PA

Anche la limitata crescita della spesa per beni e servizi resi da produttori market (+0,9 per cento contro il 2,5 per cento del 2006) risulta strettamente connessa al risultato ottenuto in termini di farmaci e al rinvio del rinnovo delle convenzioni con i medici di medicina generale. Al netto di tali voci si riscontra una variazione del 4,9 per cento, poco al di sotto del risultato del 2006 (+5,2 per cento). Ciò, nonostante le misure introdotte con la Finanziaria per il 2007: sconti per le prestazioni specialistiche e riduzioni del 20 per cento dei costi riconosciuti alle strutture private accreditate per la diagnostica di laboratorio.

E', infine, la crescita dei consumi intermedi delle strutture pubbliche superiore all'8 per cento (+8,3 per cento contro il 6,2 per cento del 2006) a segnalare le difficoltà di contenimento della spesa nelle strutture ospedaliere pubbliche.

Tavola 3

Il conto economico consolidato della sanità

(in milioni)

					Variazioni %	
	2004	**2005**	**2006**	**2007**	2006 su 2005	2007 su 2006
Prestazioni sociali in natura	***84.088***	***89.606***	***94.218***	***94.678***	***5,1***	***0,5***
corrispondenti a beni e servizi prodotti da produttori market:	*35.289*	*37.567*	*38.524*	*38.876*	*2,5*	*0,9*
- Farmaci	11.988	11.849	12.334	11.579	4,1	-6,1
- Assistenza medico-generica	5.020	6.453	5.932	6.052	-8,1	2,0
- Assistenza medico-specialistica	2.900	3.193	3.449	3.666	8,0	6,3
- Assistenza osped. in case di cura private	8.260	8.472	8.694	9.187	2,6	5,7
- Assistenza protesica e balneotermale	3.913	4.037	4.128	4.107	2,3	-0,5
- Altra assistenza	3.208	3.563	3.987	4.285	11,9	7,5
corrispondenti a servizi prodotti da produttori non market:	*48.799*	*52.039*	*55.694*	*55.802*	*7,0*	*0,2*
- Assistenza ospedaliera	38.113	40.722	43.628	43.704	7,1	0,2
- Altri servizi sanitari	10.686	11.317	12.066	12.098	6,6	0,3
Contribuzioni diverse	623	895	1.058	1.195	18,2	12,9
Servizi amministrativi	4.383	4.720	4.994	5.189	5,8	3,9
Redditi da lavoro dipendente	2.494	2.627	2.722	2.727	3,6	0,2
Consumi intermedi	1.743	1.938	2.104	2.295	8,6	9,1
Altro servizi amm	146	155	168	167		
Altre uscite	830	920	1.079	1.228	17,3	13,8
di cui: interessi passivi	173	201	337	440	67,7	30,6
TOTALE USCITE CORRENTI	89.924	96.141	101.349	102.290	5,4	0,9
I servizi prodotti da produttori non market si distinguono in:	*48.799*	*52.039*	*55.694*	*55.802*	*7,0*	*0,2*
- Redditi da lavoro dipendente	30.021	31.208	33.526	32.026	7,4	-4,5
-Consumi intermedi	16.979	18.688	19.853	21.502	6,2	8,3
-Altro	1.799	2.143	2.315	2.274	8,0	-1,8

Fonte: ISTAT

I dati relativi alla spesa farmaceutica presentano, invece, risultati confortanti: la spesa a carico del Servizio Sanitario Nazionale si è ridotta nell'anno del 6,8 per cento. Un risultato che si accompagna a una forte crescita degli incassi da ticket (+30 per cento), che sconta la decisione di varie regioni di aumentare l'incidenza dei contributi richiesti ai cittadini pur conservando forme di esenzioni (l'incidenza sulla spesa lorda è passata dal 3,1 per cento del 2006 ad oltre il 4,2 per cento del 2007).

Sono soprattutto le regioni soggette ai Piani di rientro a presentare le riduzioni maggiori: il Lazio e la Sicilia riducono la spesa netta di circa il 13 per cento, la Liguria di poco meno del 10 per cento, la Campania e la Sardegna di circa il 9 per cento, mentre l'Abruzzo e il Molise contengono la spesa rispettivamente del 7,7 e del 5,8 per cento. Un risultato che si accentua guardando alla spesa pro capite e che consente di ridurre significativamente le forti differenze di consumo finora rilevate.

Escludendo i casi estremi (da un lato, le province autonome che presentano consumi particolarmente contenuti e, dall'altro, le tre regioni con gli importi più elevati, anche se in riduzione, Lazio Sicilia e Calabria), la differenza tra le altre realtà regionali si riduce considerevolmente, passando da un massimo di 32 punti percentuali a poco più di 23. Nonostante i recuperi registrati nell'anno, restano, naturalmente, margini consistenti per miglioramenti ulteriori.

Tavola 4a

Spesa farmaceutica pubblica nel 2006 e nel 2007

	2006					2007					variazione 2006-2007				
		in milioni di euro					in milioni di euro								
	ricette/*000	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta	ricette/*000	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta	ricette	spesa lorda	ticket	sconto	spesa netta
VALLE D'AOSTA	916	23,4	0,2	0,9	22,3	949	23,2	0,3	1,0	21,9	3,61	-1,07	46,53	12,33	-2,00
PIEMONTE	32.747	906,5	62,6	43,1	800,8	34.595	902,6	61,7	47,6	793,3	5,64	-0,43	-1,43	10,48	-0,94
LIGURIA	14.954	406,6	8,6	19,8	378,2	15.361	373,2	13,6	18,6	340,9	2,72	-8,22	57,62	-5,81	-9,85
LOMBARDIA	63.633	1.926,7	137,7	109,6	1.679,4	66.303	1.882,8	142,3	114,6	1.625,9	4,20	-2,28	3,32	4,58	-3,19
VENETO	32.659	901,1	58,7	43,2	799,2	35.237	893,2	63,4	46,9	782,9	7,89	-0,88	7,99	8,59	-2,04
BOLZANO	2.505	71,6	4,3	3,5	63,7	2.610	68,7	4,7	3,4	60,6	4,18	-4,09	7,20	-3,63	-4,88
TRENTO	3.309	85,1	0,6	4,2	80,3	3.498	83,9	0,8	4,3	78,8	5,71	-1,38	33,59	2,66	-1,85
FRIULI VENEZIA GIULIA	9.399	252,4	1,9	12,7	237,8	9.869	248,4	2,6	13,3	232,5	5,00	-1,56	35,68	4,92	-2,20
EMILIA ROMAGNA	35.506	836,4	7,4	35,6	793,4	37.169	817,5	10,4	37,4	769,7	4,68	-2,26	41,38	4,89	-2,99
MARCHE	14.063	322,2	2,9	14,0	305,3	14.723	321,1	4,1	15,3	301,7	4,70	-0,34	41,26	9,39	-1,19
TOSCANA	32.288	711,3	6,6	30,1	674,6	33.801	693,4	9,4	31,5	652,5	4,69	-2,52	41,90	4,52	-3,27
LAZIO	52.058	1.612,3	11,4	98,1	1.502,9	54.862	1.415,2	21,4	81,6	1.312,2	5,39	-12,23	88,32	-16,80	-12,69
UMBRIA	8.764	181,2	1,6	7,7	171,8	9.033	175,4	2,2	7,9	165,3	3,07	-3,21	33,26	1,64	-3,78
ABRUZZO	13.048	304,9	2,7	14,0	288,1	13.244	289,0	8,9	14,2	265,9	1,50	-5,19	225,92	1,69	-7,72
MOLISE	2.791	73,6	3,5	3,2	66,9	2.939	70,4	4,0	3,4	63,0	5,31	-4,43	13,07	4,90	-5,79
CAMPANIA	54.487	1.297,0	13,9	63,5	1.219,7	54.666	1.226,1	47,3	62,8	1.116,0	0,33	-5,47	240,18	-1,10	-8,50
PUGLIA	38.301	1.018,0	28,1	57,9	932,0	40.024	918,3	32,9	48,9	836,5	4,50	-9,79	17,31	-15,50	-10,26
BASILICATA	5.755	125,4	1,2	5,3	118,9	5.974	122,3	1,5	5,6	115,2	3,80	-2,45	27,59	6,02	-3,13
CALABRIA	20.616	547,4	4,6	29,2	513,5	22.743	519,2	7,6	29,9	481,8	10,31	-5,14	63,22	2,25	-6,18
SICILIA	50.537	1.441,0	52,3	83,0	1.305,8	51.513	1.304,5	93,3	73,4	1.137,9	1,93	-9,47	78,48	-11,58	-12,86
SARDEGNA	14.891	396,0	2,9	20,5	372,6	15.611	363,8	6,5	18,7	338,7	4,84	-8,12	121,96	-8,97	-9,09
TOTALE	503.226	13.440,2	413,9	699,1	12.327,2	524.723	12.712,2	538,9	680,3	11.493,1	4,27	-5,42	30,20	-2,70	-6,77

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Federfarma

Tavola 4b

Spesa farmaceutica pubblica nel 2006 e nel 2007

	2006					2007					variazione 2006-2007				
	num.	pro capite in euro				num.	pro capite in euro								
	ricette	**spesa lorda**	**ticket**	**sconto**	**spesa netta**	**ricette**	**spesa lorda**	**ticket**	**sconto**	**spesa netta**	**ricette**	**spesa lorda**	**ticket**	**sconto**	**spesa netta**
VALLE D'AOSTA	7,5	191,9	1,4	7,6	182,9	7,7	186,9	2,0	8,4	176,4	1,99	-2,62	44,24	10,57	-3,53
PIEMONTE	7,7	212,3	14,7	10,1	187,5	8,0	207,9	14,2	11,0	182,7	3,90	-2,07	-3,06	8,66	-2,57
LIGURIA	9,5	257,7	5,5	12,5	239,7	9,5	231,8	8,5	11,6	211,7	0,64	-10,08	54,42	-7,72	-11,68
LOMBARDIA	6,9	208,4	14,9	11,9	181,6	7,0	198,7	15,0	12,1	171,6	1,68	-4,64	0,83	2,06	-5,52
VENETO	7,0	194,1	12,6	9,3	172,1	7,4	188,5	13,4	9,9	165,2	5,72	-2,88	5,82	6,41	-4,02
BOLZANO	5,3	151,8	9,2	7,5	135,0	5,4	142,3	9,6	7,1	125,5	1,80	-6,27	4,75	-5,82	-7,05
TRENTO	6,7	173,4	1,2	8,5	163,6	7,0	167,0	1,6	8,5	156,9	3,26	-3,66	30,49	0,28	-4,13
FRIULI VENEZIA GIULIA	7,8	210,6	1,6	10,6	198,4	8,2	205,6	2,1	11,0	192,5	4,12	-2,38	34,55	4,04	-3,01
EMILIA ROMAGNA	8,7	205,0	1,8	8,7	194,4	8,9	195,2	2,5	8,9	183,8	2,01	-4,76	37,77	2,21	-5,47
MARCHE	9,3	214,1	1,9	9,3	202,9	9,6	210,0	2,7	10,0	197,3	3,06	-1,91	39,05	7,67	-2,74
TOSCANA	9,1	199,5	1,9	8,4	189,2	9,3	191,6	2,6	8,7	180,3	3,13	-3,97	39,79	2,96	-4,71
LAZIO	10,0	309,8	2,2	18,8	288,7	10,3	266,8	4,0	15,4	247,4	3,41	-13,88	84,79	-18,36	-14,33
UMBRIA	10,3	213,6	1,9	9,1	202,6	10,4	202,1	2,5	9,1	190,5	0,71	-5,42	30,21	-0,69	-5,98
ABRUZZO	10,1	237,1	2,1	10,9	224,1	10,1	221,4	6,8	10,9	203,7	-0,01	-6,60	221,07	0,17	-9,09
MOLISE	8,7	228,9	10,9	9,9	208,0	9,2	219,3	12,4	10,5	196,4	5,57	-4,19	13,35	5,16	-5,56
CAMPANIA	9,5	225,2	2,4	11,0	211,7	9,4	211,7	8,2	10,8	192,7	-0,20	-5,97	238,39	-1,62	-8,98
PUGLIA	9,5	251,9	6,9	14,3	230,6	9,8	225,5	8,1	12,0	205,4	3,72	-10,47	16,44	-16,13	-10,93
BASILICATA	9,6	210,1	2,0	8,9	199,2	10,1	205,9	2,5	9,5	193,9	4,31	-1,97	28,22	6,54	-2,65
CALABRIA	10,3	272,1	2,3	14,5	255,3	11,3	259,0	3,8	14,9	240,4	10,70	-4,81	63,79	2,60	-5,86
SICILIA	10,1	288,0	10,4	16,6	261,0	10,3	260,0	18,6	14,6	226,8	1,65	-9,72	77,98	-11,82	-13,10
SARDEGNA	9,1	241,0	1,8	12,5	226,7	9,4	219,7	3,9	11,3	204,6	4,04	-8,82	120,27	-9,66	-9,78
ITALIA	8,7	232,2	7,1	12,1	212,9	8,9	216,4	9,2	11,6	195,6	2,74	-6,81	28,28	-4,13	-8,14

Tavola 4c

Spesa farmaceutica pubblica nel 2006 e nel 2007

	2006					2007				
	numero indice Italia = 100					numero indice Italia = 100				
	ricette	**spesa lorda**	**ticket**	**sconto**	**spesa netta**	**ricette**	**spesa lorda**	**ticket**	**sconto**	**spesa netta**
VALLE D'AOSTA	86,3	82,7	19,8	63,2	85,9	85,7	86,4	22,3	72,9	90,2
PIEMONTE	88,2	91,4	205,2	83,5	88,1	89,2	96,1	155,0	94,7	93,4
LIGURIA	109,1	111,0	76,6	103,8	112,6	106,8	107,1	92,2	99,9	108,2
LOMBARDIA	79,2	89,7	208,3	98,1	85,3	78,3	91,8	163,7	104,5	87,7
VENETO	80,9	83,6	176,8	77,1	80,8	83,3	87,1	145,8	85,5	84,5
BOLZANO	61,1	65,4	128,8	62,3	63,4	60,5	65,7	105,2	61,2	64,2
TRENTO	77,5	74,7	17,2	70,4	76,8	77,9	77,2	17,5	73,6	80,2
FRIULI VENEZIA GIULIA	90,2	90,7	22,0	87,8	93,2	91,5	95,0	23,1	95,2	98,4
EMILIA ROMAGNA	100,1	88,3	25,3	72,3	91,3	99,4	90,2	27,2	77,0	94,0
MARCHE	107,5	92,2	27,2	76,8	95,3	107,8	97,1	29,5	86,2	100,9
TOSCANA	104,2	85,9	26,1	69,9	88,8	104,6	88,5	28,4	75,1	92,1
LAZIO	115,0	133,4	30,6	156,1	135,6	115,8	123,3	44,0	132,9	126,4
UMBRIA	118,9	92,0	27,1	75,5	95,1	116,5	93,4	27,5	78,2	97,4
ABRUZZO	116,7	102,1	29,7	90,2	105,2	113,6	102,3	74,3	94,2	104,1
MOLISE	99,8	98,6	152,7	82,3	97,7	102,5	101,3	134,9	90,3	100,4
CAMPANIA	108,8	97,0	33,8	91,2	99,4	105,7	97,9	89,1	93,6	98,5
PUGLIA	109,0	108,5	97,2	118,6	108,3	110,1	104,2	88,2	103,8	105,0
BASILICATA	110,9	90,5	27,8	73,7	93,5	112,6	95,2	27,8	81,9	99,1
CALABRIA	117,9	117,2	32,3	120,2	119,9	127,0	119,7	41,3	128,7	122,9
SICILIA	116,2	124,1	146,1	137,4	122,6	115,0	120,2	202,7	126,4	115,9
SARDEGNA	104,3	103,8	24,8	103,4	106,5	105,6	101,6	42,6	97,4	104,6
ITALIA	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Federfarma

3.3. I risultati economici regionali

Le risorse finanziarie delle Regioni per il SSN (considerando i ricavi della gestione straordinaria[3] e quelli per l'intramoenia), ammontano nel 2007 a poco meno di 101 miliardi di euro, con una crescita rispetto al 2006 del 3,3 per cento [4].

I costi complessivi, così come ricavati dai dati forniti dal Ministero della salute[5], risultano in crescita del 2 per cento rispetto allo scorso anno.

[3] Sono componenti di ricavo introdotte dalla contabilità economica e ricomprendono: sopravvenienze attive, insussistenza del passivo, plusvalenze. Tali ricavi risultano, per il 2007, pari a 0,868 miliardi di euro.

[4] Nella valutazione delle entrate, va rilevato, non sono ricomprese naturalmente le somme destinate alle regioni in disavanzo strutturale (1.000 milioni nel 2007) quale contributo per la gestione dei piani di rientro.

[5] Dati IV trimestre 2007 aggiornati al 3 aprile 2008 e dati definitivi degli anni precedenti RGE (20 febbraio 2008) sono pari a 104,3 miliardi (comprensivi delle stime di mobilità verso Bambin Gesù e Smom).

Tavola 5

I risultati del tavolo di monitoraggio

(in milioni)

	2004	**2005**	**2006**	*2006*	**2007**	*2007*
				importo pro capite in euro		*importo pro capite in euro*
Piemonte	-662,2	-6,5	1,3	*0,3*	-91,3	*-21,0*
V.d.A.	23,7	-12,6	-17,4	*-140,0*	-14,4	*-115,6*
Lombardia	-30,0	2,0	-0,3	*0,0*	9,4	*1,0*
p.a. Bolzano	279,1	28,5	25,0	*51,9*	17,4	*35,8*
p.a. Trento	179,4	-2,4	-15,6	*-31,1*	-1,7	*-3,3*
Veneto	2,7	-116,2	83,2	*17,6*	2,2	*0,5*
FVG	109,3	26,9	18,8	*15,5*	24,3	*20,0*
Liguria	-310,5	-253,3	-95,6	*-59,4*	-143,8	*-89,4*
Emilia Romagna	-440,6	-37,6	-19,1	*-4,5*	12,8	*3,0*
Toscana	-241,1	-20,3	-98,7	*-27,3*	90,7	*24,9*
Umbria	-82,3	1,2	-54,7	*-63,0*	14,0	*16,0*
Marche	-144,9	-24,4	-47,4	*-31,0*	10,2	*6,6*
Lazio	-2158,6	-1.941,0	-1.966,9	*-370,8*	-1.409,7	*-256,6*
Abruzzo	-291,8	-221,5	-137,7	*-105,5*	-140,2	*-107,0*
Molise	-89,1	-146,3	-68,5	*-213,4*	-61,6	*-192,4*
Campania	-1323,1	-1.786,5	-749,7	*-129,5*	-702,9	*-121,4*
Puglia	21,2	-309,1	-210,8	*-51,8*	-149,2	*-36,7*
Basilicata	-34,5	-49,5	3,0	*5,0*	-13,2	*-22,3*
Calabria	-147,9	-80,1	-55,3	*-27,6*	-126,8	*-63,5*
Sicilia	-817,3	-699,3	-970,2	*-193,4*	-554,6	*-110,5*
Sardegna	-252,0	-325,9	-129,2	*-78,0*	-5,0	*-3,0*
ITALIA	**-6410,6**	**-5973,7**	**-4.505,8**	*-76,7*	**-3.233,3**	*-54,7*
solo perdite	*-7.025,9*	*-6.032,3*	*-4.637,1*		*-3.414,3*	
solo utili	*615,4*	*58,6*	*131,4*		*181,0*	

Fonte: Ministero della salute - 3 aprile 2008 per il 2007 - Rge 2004-2006

Nella tavola 5 sono ricostruiti i risultati del Tavolo di monitoraggio[6] definito il 3 aprile 2008. Tra il 2006 e il 2007 le perdite accertate passano dai 4.500 milioni a poco più di 3.230 con una riduzione di oltre il 26 per cento. Le perdite *pro-capite* scendono quindi dai 77 euro del 2006 ai 55 del 2007.

[6] I conti forniti dalle Regioni con i modelli CE del IV trimestre dell'anno sono vagliati ai Tavoli di verifica previsti dall'articolo 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'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006.

Gli importi concordati in sede di monitoraggio rappresentano le somme per le quali le Regioni (al netto di eventuali riporti accertati dai consuntivi per il 2006) dovranno individuare mezzi di copertura adeguati[7].

Sono 8 le Regioni che presentano un risultato di esercizio positivo ai fini del monitoraggio (Lombardia, P.A. Bolzano, Veneto, Friuli, Emilia Romagna, Toscana, Umbria e Marche) per un totale di 181 milioni. A tre regioni (Lazio, Campania e Sicilia) è riconducibile circa il 78 per cento delle perdite complessive. Se si considerano anche le altre regioni soggette a Piani di rientro la quota sale a più dell'88 per cento. Migliorano sensibilmente i risultati delle regioni del Centro-Nord, fatta eccezione per il Piemonte che registra nell'anno un disavanzo superiore ai 90 milioni. Nel Mezzogiorno cresce considerevolmente il disavanzo della Calabria (dai 55 milioni del 2006 a 127 milioni), mentre pur rimanendo negativo si riduce quello della Puglia (da 210 milioni a circa 150) mantenendosi su livelli pro capite inferiori a quelli medi nazionali.

Tra le regioni soggette ai Piani di rientro, il risultato dell'esercizio presenta andamenti molto diversificati: si riducono rispettivamente del 28 e del 43 per cento le perdite riferibili a Lazio e Sicilia, più contenute le flessioni per Campania (-6,2 per cento) e Molise (-10 per cento). In aumento, invece, le perdite per Abruzzo e Liguria. Tali risultati non consentono, tuttavia, di per sé di valutare la rispondenza degli andamenti dei singoli enti a quanto previsto nei programmi di rientro e al complesso sistema di riorganizzazione delle strutture sanitarie regionali da cui dipende il superamento degli squilibri strutturali.

3.4. I Piani di rientro: i risultati del primo anno

3.4.1. Il quadro normativo

Nel corso del 2006 è stata avviata la procedura di affiancamento gestionale da parte dei Ministeri della salute e dell'economia per la Liguria, il Lazio, l'Abruzzo, il Molise, la Campania e la Sicilia[8]. La procedura si è conclusa, nel corso del 2007, con la sottoscrizione da parte delle suddette regioni dei Piani di rientro. Per accompagnare il processo di riequilibrio dei conti sanitari, lo stanziamento previsto dalla legge finanziaria è stato ripartito tra le regioni con decreto dei Ministri dell'economia e della salute, sulla base dell'intesa siglata nella Conferenza del 29 marzo 2007: 50,4 milioni alla Liguria, 377,6 milioni al Lazio, 42,2 all'Abruzzo, 20 milioni al Molise, 355 milioni alla Campania e 140,7 milioni alla Sicilia, condizionando la

[7] E' bene ricordare che ove si evidenzi uno squilibrio di gestione a fronte del quale non siano stati adottati i necessari provvedimenti o gli stessi risultino insufficienti, con la procedura di cui all'art. 8, comma 1, della legge n. 131/2003, la regione é diffidata a provvedere entro il 30 aprile. Qualora la regione non adempia, entro i successivi trenta giorni, il presidente della Regione, in qualità di commissario *ad acta*, determina il disavanzo di gestione e adotta i provvedimenti necessari al ripiano, ivi inclusi gli aumenti dell'addizionale IRPEF e la maggiorazione dell'aliquota IRAP entro le misure stabilite dalla normativa vigente. Qualora tali provvedimenti non siano adottati entro un mese, scatta comunque l'aumento delle aliquote, nella misura massima. Diversa procedura è prevista come si vedrà in seguito per le regioni che hanno sottoscritto Piani di rientro.

[8] Anche la Sardegna ha firmato un Piano di rientro, ai soli fini del recupero del finanziamento statale non erogato a seguito dell'inadempienza per l'anno 2001. Per tali motivi, come specificato dalla Ruef, é stato richiesto un Piano meno impegnativo rispetto alle altre regioni.

corresponsione all'aver disposto l'innalzamento ai livelli massimi dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP[9].

E' stato altresì definito un procedimento di verifica degli adempimenti con cadenze molto ravvicinate ed affidato ai Tavoli di monitoraggio e al Comitato permanente per la verifica dei livelli essenziali di assistenza (istituito ai sensi degli articoli 9 e 12 dell'Intesa Stato Regioni del 23 marzo 2005). Qualora durante il procedimento di verifica e monitoraggio dei singoli Piani di rientro (che si svolge con verifiche molto ravvicinate) si prefiguri il mancato rispetto degli adempimenti previsti con ciò compromettendo il perseguimento del riequilibrio, fermo restando l'incremento delle aliquote fiscali oltre il livello massimo, la regione è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano[10]. Ove la regione non adempia alla diffida, o gli atti e le azioni poste in essere siano valutati[11] insufficienti o inidonei al raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano[12]. Se poi nel procedimento di verifica annuale si dovesse prefigurare il mancato rispetto degli obiettivi intermedi di riduzione del disavanzo, la regione può proporre misure equivalenti, che devono essere approvate dai Ministri della salute e dell'economia e delle finanze. In ogni caso, l'accertato verificarsi del mancato raggiungimento degli obiettivi comporta l'innalzamento dell'addizionale IRPEF e dell'aliquota IRAP oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino a totale copertura degli obiettivi[13]. Il DL n. 248/2007 convertito con modificazioni dalla legge n. 31/2008 ha previsto, con riferimento al 2007, che, in alternativa all'innalzamento delle aliquote oltre il livello massimo, le regioni potessero adottare, entro il 31 dicembre, altre misure di copertura del disavanzo, per un importo corrispondente.

Di recente altre due regioni, Piemonte e Calabria, hanno avanzato la richiesta di avviare il confronto su una proposta di Piano finalizzata a sanare le inadempienze relative ad anni precedenti (rispettivamente il 2004 per il Piemonte e il 2001 per la Calabria) e lo sblocco dei relativi fondi non assegnati. La Calabria, tuttavia, è risultata inadempiente anche per il 2005 ed il 2006.

3.4.2. I risultati del primo anno

I risultati dell'esercizio 2007 (di cui nell'appendice 1 si fornisce un dettaglio dei dati per regione in rapporto a quelli che erano gli andamenti tendenziali e programmatici) e i progetti compiuti nel processo di rientro dai disavanzi eccessivi sono stati alla base della prima verifica annuale conclusa a marzo 2008 sui Piani di rientro condotta dal Tavolo di monitoraggio e dal Comitato permanente di cui agli articoli 12 e 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005. I

[9] Vengono fatte salve le aliquote ridotte disposte con leggi regionali (nel limite massimo di 5 milioni di euro annui a decorrere dal 2008) a favore di commercianti, artigiani, imprenditori che abbiano denunciato richieste estorsive (art. 2, commi 50-51, della legge n. 244/2007).

[10] Art. 4 del DL n. 159/2007 convertito dalla legge 222/2007. Tale disposizione è valida per le Regioni che hanno sottoscritto gli Accordi e i relativi Piani di rientro. Per le restanti regioni vale la procedura di cui all'art. 1, comma 174, dalla legge n. 311/2004.

[11] Dai Tavoli e dal Comitato permanente per la verifica dei Livelli Essenziali di Assistenza, ai sensi degli articoli 12 e 9 dell'Intesa Stato-Regioni del 23 marzo 2005.

[12] Tale nomina è incompatibile con l'affidamento o la prosecuzione di qualsiasi incarico istituzionale presso la regione soggetta a commissariamento. Il commissario ha la facoltà di proporre alla Regione la sostituzione dei direttori generali delle ASL o delle Aziende ospedaliere.

[13] Articolo 1, comma 796, lett. b, sesto periodo.

verbali relativi alla valutazione annuale dei Piani sono stati trasmessi dal Ministro dell'economia al Presidente della Corte secondo quanto previsto dal DL 23/2007.

La verifica, di cui nell'appendice 2 si forniscono per regione le valutazioni di sintesi, ha riguardato, innanzitutto, i risultati economici. L'esame approfondito dei conti ha portato ad una modifica dei risultati di esercizio concordati inizialmente: le correzioni, giustificate principalmente dalla non idoneità di alcune sopravvenienze attive e/o insussistenze passive (per le quali il Tavolo di monitoraggio non ha ritenuto adeguata la documentazione), ha comportato un aumento del disavanzo di Lazio (da 1.409,7 milioni a 1.606,7 milioni) e Sicilia (da 554,6 a 612,5) e una riduzione di quello dell'Abruzzo (da 140,2 a 130,9 milioni) e della Campania (da 702,9 a 654,1 milioni). Delle sei regioni che nel corso del 2007 hanno sottoscritto i Piani sono stati evidenziati disavanzi non coperti per Lazio (125,3 milioni) e Abruzzo (233,7 milioni, di cui 197 relativi al 2006).

Peraltro, in base ai dati più recenti dell'Agenzia delle entrate, risulterebbe accertato per il Lazio un maggior gettito per circa 200 milioni, tale dunque da coprire il disavanzo rilevato a marzo dal Tavolo di verifica. Per l'Abruzzo, la conferma del disavanzo comporterebbe quindi che, con riferimento all'anno di imposta dell'esercizio 2008, l'addizionale IRPEF e la maggiorazione IRAP si applichino oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato[14]. Risultano, invece, in equilibrio Liguria, Molise e Campania.

Tavola 6

I risultati di esercizio e gli importi non coperti

(milioni di euro)

	Risultato di esercizio 2007	Tavolo di monitoraggio (marzo 2008)
Liguria	-143,801	0,000
Lazio	-1.606,668	-125,265
Abruzzo[1]	-130,891	-35,651
Molise	-61,571	0,000
Campania	-654,103	0,000
Sicilia	-612,533	0,000

L'Abruzzo trascina sul 2007 un disavanzo 2006 di 197,064 milioni di euro, con un conseguente aumento del disavanzo da coprire, pari, complessivamente a 232,715 milioni di euro.

Per la Sicilia, che ha firmato il Piano nel luglio 2007, ove fossero confermati i gravi ritardi nell'attuazione del Piano che il Tavolo ha attestato e non si realizzassero gli adempimenti in esso previsti, verrebbe meno il finanziamento a valere sul Fondo transitorio di accompagnamento previsto dalla finanziaria 2007, lasciando conseguentemente scoperto il disavanzo iniziale.

[14] La maggiorazione è a carattere generalizzato e non suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi. Si attiverebbe, inoltre, la procedura prevista dall'art. 4 del DL 159/2007 secondo cui, fermo restando l'incremento delle aliquote fiscali oltre il livello massimo, la regione è diffidata ad adottare entro quindici giorni tutti gli atti normativi, amministrativi, organizzativi e gestionali idonei a garantire il conseguimento degli obiettivi del Piano medesimo. Ove la regione non adempia alla diffida, o gli atti e le azioni poste in essere siano valutati insufficienti o inidonei al raggiungimento degli obiettivi, il Consiglio dei Ministri nomina un commissario *ad acta* per l'intero periodo di vigenza del Piano.

Se pure quattro regioni su cinque (non considerando, per i motivi sopra ricordati, la Sicilia) sono riuscite a coprire i disavanzi occorre, tuttavia, rilevare che tale risultato è stato conseguito, per lo più, attraverso l'utilizzo delle risorse messe a disposizione dallo Stato con il Fondo di accompagnamento 2007, con l'attivazione della leva fiscale entro i limiti massimi previsti dalla legislazione vigente e con ulteriori risorse del bilancio regionale, piuttosto che con una manovra strutturale di contenimento dei costi.

Come evidenziato dalla tavola 7, rispetto agli obiettivi indicati dai Piani di rientro, i costi hanno mostrato una dinamica più accentuata, risultando in alcuni casi solo di poco inferiori ai dati tendenziali.

Tavola 7

Le Regioni con Piani di rientro. Tendenziali, programmatici e consuntivi

(in milioni)

REGIONI	TENDENZIALE (esclusa mobilità)			PROGRAMMATICO (esclusa mobilità)			DATI CONSUNTIVI - CE IV TRIM. 2007 (esclusa mobilità)			SALDO concordato con Regioni (inclusa mobilità, rettifiche att. fin., svalut. e rivalut. attività fin. e costi capitalizzati)
	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	RICAVI (ricavi propri e straord.)	COSTI (costi di produz. e straord.)	SALDO	
LIGURIA	2.955,2	3.195,7	-240,5	2.974,2	3.111,5	-137,3	3.023,0	3.149,5	-126,5	*-143,8*
LAZIO	9.277,1	10.671,6	-1.394,5	9.277,1	9.883,6	-606,5	9.329,5	10.647,5	-1.318,0	*-1.409,7*
ABRUZZO	2.166,9	2.356,1	-189,2	2.178,9	2.299,1	-120,2	2.219,1	2.338,5	-119,4	*-140,2*
MOLISE	539,4	637,7	-98,3	541,4	591,3	-49,9	558,0	617,3	-59,3	*-61,6*
CAMPANIA	8.871,1	10.351,4	-1.480,3	8.851,1	9.419,5	-568,4	8.957,8	9.660,7	-702,9	*-702,9*
SICILIA	7.609,1	8.568,3	-959,2	8.184,8	8.300,6	-115,8	7.839,0	8.387,6	-548,6	*-554,6*

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati del Ministero della salute - Conti Economici IV trimestre 2007

Dalla verifica del marzo scorso emerge, infatti, come - fatta eccezione per la Liguria, riguardo alla quale il Tavolo e il Comitato esprimono un valutazione complessivamente positiva – "le restanti regioni hanno conseguito sotto il profilo del contenimento dei costi un risultato parziale e disomogeneo, non suffragato da elementi di strutturalità degli interventi di razionalizzazione nelle reti di offerta e delle loro modalità di gestione". Ciò comporta, secondo il Tavolo, sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere la spesa sanitaria nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 21 novembre 2001 che fissa i Livelli Essenziali di Assistenza.

Tavola 8

Le Regioni con Piani di rientro. Le coperture in dettaglio

(in milioni)

	COPERTURA DISAVANZO - Tavolo monitoraggio						
REGIONI	Risultato tavolo di monitoraggio A	Accesso Fondo (a)	Aumento Aliquote (b)	Altre entrate - Bilancio regionale (c)	Sopravvenienze 2006 (attive +) (passive -) (d)	Totale copertura B=(a+b+c+d)	Avanzo (+) Disavanzo (-) A+B
LIGURIA	-143,8	50,4	0,0	97,0	0,0	147,4	3,6
LAZIO	-1.606,7	377,6	793,8	310,0	0,0	1.481,4	-125,3
ABRUZZO	-130,9	47,2	48,0	0,0	-197,1	-101,9	-232,8
MOLISE	-61,6	29,1	23,5	6,1	2,9	61,6	0,0
CAMPANIA	-654,1	355,0	261,6	20,3	17,2	654,1	0,0
SICILIA	-612,5	140,7	287,0	188,0	0,0	615,7	3,2

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Tavolo di monitoraggio Piani di rientro

Per quanto concerne il contesto normativo e programmatico, tutte le regioni risultano aver adottato nei termini previsti dai Piani di rientro i provvedimenti (o quantomeno la maggior parte di essi) di attuazione della legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796, nonché quelli di adeguamento all'art. 20 della legge 67/1988 concernente l'utilizzo delle risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle strutture dei SSR[15].

Ritardi si sono registrati, per contro, nell'adozione dei PSR e nell'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. Ciò ha determinato un effetto negativo sui tempi di adozione dei singoli provvedimenti di attuazione, ed in particolare di quelli relativi alla ridefinizione della rete ospedaliera e delle dotazioni di posti letto per strutture pubbliche e private accreditate, che pure rappresentano elementi centrali nelle manovre prefigurate dai Piani. Ciò, a sua volta, ha determinato una difficoltà nel contenere i costi per il personale[16]. Mentre tutte le regioni hanno raggiunto un notevole contenimento dei costi della farmaceutica e hanno provveduto alla razionalizzazione dell'uso dei farmaci in ambito ospedaliero[17], solo una regione (il Molise) ha completato la procedura per la centralizzazione degli acquisti di beni e servizi.

Per quanto concerne la fissazione dei tetti di spesa e dei volumi di attività per i privati accreditati, risultano adempienti due regioni (Molise e Campania), mentre in un'altra (Lazio) vi è un ampio contenzioso in atto. Risultano, invece, in linea con gli adempimenti previsti dai Piani i provvedimenti adottati dalle Regioni nell'ambito dell'assistenza territoriale[18].

[15] Ad eccezione della Campania, per cui si rileva un grave ritardo.

[16] Fa eccezione l'Abruzzo, che è riuscito a raggiungere l'obiettivo di costo del personale indicato dal Piano. Il Tavolo, tuttavia, segnala che la Regione non ha adottato i provvedimenti per la determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento della contrattazione integrativa.

[17] Per l'Abruzzo si registra un ritardo nell'adozione delle Linee guida per la corretta prescrizione dei principi attivi inseriti nel PTO così come nella distribuzione diretta dei farmaci.

[18] Fa eccezione il Lazio, i cui provvedimenti sono stati impugnati dinanzi al TAR (definizione dei budget da attribuire agli erogatori pubblici e privati e remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica e assistenza riabilitava), o non sono stati valutati positivamente dal Tavolo e dal Comitato.

In tutte le Regioni (ad eccezione della Liguria) permangono, infine, delle criticità relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, che condizionano l'erogazione della quota del 5 per cento del finanziamento per tale esercizio.

A fronte di tale quadro, certamente solo in parte positivo in termini di implementazione degli obiettivi nei termini fissati dai rispettivi Piani di rientro, va tuttavia sottolineata la validità del percorso intrapreso sia ai fini del controllo della spesa sanitaria e del raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica, sia sotto il profilo più generale di riqualificazione dell'azione delle Amministrazioni regionali. Anche se non completati, sono stati comunque avviati tra il 2007 e i primi mesi del 2008 i processi di ristrutturazione più rilevanti, così come sono stati impiantati sistemi di flussi informativi che, se ancora oggi mostrano lacune, dovrebbero consentire a breve un tempestivo e più efficace controllo della spesa.

Per quanto riguarda l'altro aspetto di rilievo dei Piani di rientro, l'accertamento e l'estinzione dei debiti pregressi, nel corso del 2007, con il supporto degli *advisors* contabili, le regioni hanno proceduto ad accertare ed estinguere il debito cumulato al 31 dicembre 2005. Per quanto riguarda la quota di debito non cartolarizzato, cumulato al dicembre 2005, ed il debito generato dalla gestione 2006, la procedura di certificazione definitiva è in fase di completamento[19]. Diversa, infine, è la situazione dell'Abruzzo che, solo nel 2008, ha avviato la procedura di ristrutturazione del debito cartolarizzato allo scopo di allungare il periodo di ammortamento[20].

[19] Tale procedura non interessa la Liguria, che non presentava debiti 2005 ancora da accertare e la cui gestione 2006 non ha fatto emergere ulteriori debiti.

[20] Come per le altre Regioni, invece, è in corso la procedura di accertamento per la quota non cartolarizzata ed il debito generato nel 2006.

Tavola 9a

Le Regioni con Piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	PIANI DI RIENTRO SOTTOSCRITTI DALLE REGIONI						
	DEBITO AL 31/12/2005			COPERTURA			
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	TOTALE DEBITO	STATO	REGIONE	ANTICIPAZIONE STATALE	Oneri a carico REGIONE a fronte dell'anticipazione statale (rata restituzione trentennale)
	(A)	(B)	(A+B)				
LIGURIA (1)			1.204	327	877		
LAZIO (2)	5.700	3.700	9.400	2.882 **(a)**	762 **(b)**	5.000 **(c)**	310
ABRUZZO (3)	909	851	1.760	843 **(d)**	1.055 **(e)**	non è prevista l'anticipazione	—
MOLISE (4)	225	170	395	280 **(f)**	19 **(g)**	97	6
CAMPANIA (5)	2.750	4.164	6.914	3.114 **(h)**	3.168 **(l)**	632	38
SICILIA (6)	1.116	3.541 **(m)**	4.657	1.370 **(n)**	—	2800 **(p)**	185

Fonte: elaborazioni della Corte dei conti sui Piani di rientro sottoscritti dalle Regioni.

L'art. 1, comma 3, DL 23/2007 convertito in l. n. 64/2007 ha stanziato 3.000 mln per l'anno 2007 per la regolazione debitoria fino al 31/12/05 a favore delle Regioni che abbiano sottoscritto un piano di rientro. Successivamente il d.m. 4 maggio 2007 ha ripartito il Fondo tra le Regioni interessate (Lazio: 2.079 mln; Abruzzo: 144 mln; Campania: 363 mln; Molise: 202 mln; Sicilia: 212 mln). L'art. 2, comma 46, l. n. 244/2007 ha inoltre previsto un'anticipazione di liquidità da parte dello Stato da restituire in 30 anni a favore di Lazio, Campania, Molise e Sicilia per un importo complessivo di 9.100 mln.

(1) Si tratta di 327 mln di spettanze residue 2001-2005 e di 877 mln di risorse regionali relative a debito regionale (410 mln), risorse a copertura disavanzo 2005 (252 mln) e altre risorse e fondi regionali (215 mln),

*(2) Il debito è stato rideterminato nel Piano di rientro in 9.400 mln. Dei 7.500 mln del debito transatto erano già state estinte le rate fino a tutto il 2006 per complessivi 1.800 mln. **(a)** si tratta di 582 mln relativi a: spettanze residue (1.408 mln), ripiano disavanzi di IRCCS e policlinici 2002-2004 (148 mln), ripiano disavanzi 2001-2003 (82 mln) al netto di risorse di competenza 2006 utilizzate a copertura debito cumulato (-1.056 mln). Ad essi vanno aggiunti 2.300 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007 **(b)** si tratta di 737 mln da automatismi fiscali e 25 mln da operazioni di cartolarizzazione. **(c)** l'anticipazione statale è stata quantificata in 5.000 mln, al netto del risparmio in termini di "discount factor" di circa 800 mln.*

*(3) La Regione si è impegnata in sede di sottoscrizione del Piano di rientro a rinegoziare il debito prevedendo un allungamento del periodo di ammortamento al fine di reperire risorse da destinare all'equilibrio di parte corrente nella misura di 45 mln per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 con riduzione della rata di ammortamento da 98 mln a 53 mln. **(d)** si tratta di 693 mln relativi a spettanze residue 2001-2005 e ripiano dei disavanzi 2002-2004 nonché 150 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. **(e)** si tratta di 146 mln di maggiori entrate fiscali e 909 mln di debito regionale già sottoscritto.*

*(4) L'importo del debito transatto di 225 mln rappresenta la quota capitale. **(f)** si tratta di 80 mln per spettanze residue 2001-2005 e ripiano disavanzi 2002-2004 e di 200 mln come quota del Fondo ex DL 23/07. **(g)** si tratta di maggiori entrate fiscali.*

*(5) La cifra del debito cumulato al 31/12/05 valutata al momento della sottoscrizione del Piano di rientro è indicata con riferimento alla quota capitale. **(h)** si tratta di 2.794 relativi a spettanze residue 2001-2005 , ripiano disavanzi 2002-2004 e ripiano disavanzi IRCCS e policlinici 2001-2003 e 320 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. **(l)** si tratta di 2.750 relativi alla transazione finanziaria SORESA e 418 ml derivanti dall'automatismo fiscale e da risorse destinate a copertura disavanzo 2005.*

*(6) A seguito di ricognizione da parte della Regione 259 mln risultano debiti insussistenti. **(m)** L'importo di 3.541 mln di debito non transatto è stato stimato quale differenza tra 4.657 mln (totale debito) e 1.116 mln (debito transatto comprensivo di indennizzi). **(n)** si tratta di 1.158 mln relativi a: spettanze già messe a disposizione nel 2005 (494 mln), ripiano disavanzi 1999 e precedenti (125 mln), quote FSN 2003-2005 (778 mln), al netto di recupero dei maggiori gettiti effettivi IRAP e addizionale IRPEF 2001-2003 rispetto a quelli stimati (-239,9 mln) e di 212 mln come quota del Fondo ex DL 23/2007. **(p)** a seguito dell'ammortamento anticipato del debito è stato stimato un "discount factor" in termini di minore indennizzo forfetario pari a 228 mln.*

Tavola 9b

Le Regioni con Piani di rientro. La situazione debitoria

(in milioni)

REGIONI	VERBALI DI MONITORAGGIO TAVOLO TECNICO E COMITATO LEA		
	DEBITI TRANSATTI	DEBITI NON TRANSATTI	DEBITO CUMULATO AL 31/12/05
LIGURIA*	----	----	v. nota
LAZIO**	6.508	3.097	9.605
ABRUZZO***	909	851	1.760
MOLISE****	215	104	319
CAMPANIA*****	2.216	4.804	7.020
SICILIA	in fase di accertamento	in fase di accertamento	in fase di accertamento

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su Verbali di verifica trimestrale e annuale - Tavolo tecnico per la verifica degli adempimenti regionali con il Comitato permanente per la verifica dei Livelli essenziali di assistenza

** La Regione in data 31/10/07 ha inviato al "Tavolo di monitoraggio" la documetazione certificativa dell'estinzione dei debiti pregressi.*

*** Il debito non transatto è stato riconciliato con il supporto dell'advisor contabile ed ha portato ad una riduzione rispetto ai dati del PdR (3.700 mln) di 603 mln. L'importo necessario per l'estinzione anticipata del debito transatto è stata valutata dall'advisor finanziario in 4.020 mln (tale importo non è ancora definitivo), da aggiungersi alle rate di ammortamento (scadenza 2006: 1.056 mln e 2007: 1.432 mln). Per quanto riguarda la copertura il Tavolo e il Comitato suggeriscono una rideterminazione del debito non transatto tenendo conto del contenzioso in corso (335 mln), dei debiti rispetto ai quali non corrispondono richieste dei creditori (38 mln), e degli interessi (300 mln).*

**** Con il supporto dell'advisor contabile è emerso un disallineamento dei dati ricavabili dai partitari rispetto a quelli indicati nei bilanci, al momento del monitoraggio finale erano ancora in corso le procedure di verifica. Il debito cumulato al 31/12/05 è stato pagato in misura rilevante nel corso del 2006, utilizzando risorse del Fondo sanitario 2006.*

***** Il debito transatto è stato estinto anticipatamente nel 2008. La rideterminazione del debito non transatto è ancora in fase di completamento con l'ausilio dell'advisor contabile, al momento della verifica risultavano confermati dai fornitori 139 mln (di cui 63 mln cumulati al 31/12/05) a fronte di un'iscrizione nei bilanci delle aziende di 220 mln (di cui 104 mln cumulati al 31/12/05).*

****** L'importo di 2.216 riguarda l'operazione SORESA. Dell'importo del debito non transatto di 4.804 mln risultano pagati 4.182 mln, con un residuo di 622 mln ancora da riconciliare a fronte dei quali ci sono richieste da parte dei fornitori per 847 mln, con uno scostamento di 225 mln rispetto alle previsioni. Dalle verifiche effettuate con il supporto dell'advisor contabile emerge che lo scostamento fra i dati rilevati nei partitari e quelli richiesti dai fornitori è dovuto a duplicazioni dei dati ovvero a contenziosi.*

3.5. Il ruolo dell'amministrazione centrale nella politica sanitaria: una analisi per missioni

3.5.1. La riclassificazione del bilancio dello Stato: la tutela della salute. La lettura in base allo schema COFOG e per missioni e programmi.

La revisione della classificazione del bilancio dello Stato ha previsto la definizione della missione "Tutela della salute" suddivisa in 5 programmi come aggregato omogeneo di attività[21].

[21] L'Amministrazione ha rilevato, in questa prima fase, criticità nell'applicazione dei mutamenti collegati al processo di riforma del bilancio, soprattutto in relazione ai capitoli formati da più piani gestionali, dove la ripartizione in programmi è indicata solo per il capitolo nel suo complesso. Le correzioni proposte mirano in qualche misura ad eliminare la necessità di procedere a ripartizioni di attività. Ne è un esempio la problematica sollevata in relazione

Fino all'introduzione di tale nuova classificazione, il principale riferimento per una valutazione delle risorse destinate nel Bilancio alla "Sanità" era costituito dalla classificazione COFOG, utilizzata anche a livello internazionale per una comparazione tra amministrazioni. Di qui l'interesse per un confronto tra le rappresentazioni che emergono dall'utilizzo delle due classificazioni in relazione all'esercizio 2007. Nella Tavola 10 gli stanziamenti e gli impegni lordi riferiti alla "Sanità" secondo la classificazione COFOG, di primo e secondo livello, sono letti riclassificati per missioni e programmi.

Va innanzitutto rilevato che gli stanziamenti per la "Sanità" sono pari a 16,3 miliardi nel 2007. Di questi, poco meno di 1 miliardo (970 milioni) è riferibile alla missione "Tutela della salute". La parte più consistente (13,1 miliardi) é invece attribuita alla missione "Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali" ed in particolare al Programma "Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria". Alle missioni "Infrastrutture pubbliche e logistica" e "Ricerca e innovazione" vanno attribuite, invece, le risorse destinate al sostegno dei progetti per l'edilizia e per la ricerca sanitaria (rispettivamente 784 e 692 milioni).

Le restanti somme sono riferite principalmente ai "Servizi istituzionali" (96 milioni) e al debito pubblico (624 milioni).

Va poi considerato che circa 40 milioni riconducibili alla Tutela della salute non sono invece ricompresi nella COFOG Salute corrispondente.

Con la nuova classificazione si punta a dar conto del ruolo che l'amministrazione centrale riveste per il settore. Da questo punto di vista, le scelte assunte sembrano condivisibili. Pur destinandolo ad altra missione, il flusso finanziario diretto alle Regioni mantiene una caratterizzazione settoriale non fosse altro per la denominazione del programma di riferimento. Con l'attuazione del federalismo fiscale dette somme scompariranno dal bilancio dello Stato (già avrebbero dovuto se l'operatività del d.lgs 56/2000 non fosse stata sospesa), così come sono "scomparse" le somme dovute alla trasformazione di trasferimenti in entrate fiscali.

Lo stesso può dirsi degli importi per la ricerca, confluiti nella sola missione "Ricerca e innovazione", ma secondo un dettaglio per programmi leggibile con immediatezza (si tratta della ricerca per il settore della sanità pubblica e per il settore zooprofilattico)

Più difficile è valutare il caso delle infrastrutture. La loro attribuzione al coacervo del programma "Opere pubbliche e infrastrutture" (all'interno della Missione infrastrutture pubbliche e logistica) riduce la leggibilità della destinazione nel bilancio.

---

alla "sicurezza alimentare". Nell'ambito delle iniziative e azioni intraprese dal Ministero della salute per affrontare in modo globale i fattori di rischio e consentire al Paese di "guadagnare salute", la sicurezza alimentare, anche in relazione alle indicazioni del piano sanitario nazionale 2006-2008, ha assunto un ruolo fondamentale. L'amministrazione ha pertanto richiesto di integrare nell'ambito del programma 1 della missione "Tutela della salute" anche tale attività. Il programma dovrebbe quindi assumere una nuova denominazione: "Prevenzione, assistenza, sicurezza alimentare, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana".

Tavola 10

La sanità nelle classificazioni COFOG e per missioni e programmi

(in migliaia)

(stanziamenti definitivi di competenza)

		Classificazione COFOG				
Missione	**Programma**	***totale cofog 7.1 - prodotti apparecchiature e dispositivi***	***totale cofog 7.4 - Servizi di salute pubblica***	***TOTALE 7.5 - Ricerca e sviluppo per la sanità***	***TOTALE 7.6 - Sanità non altrimenti classificabile***	**totale cofog 7 sanità**
Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali	Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria		3.000.000		10.079.697	13.079.697
Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca	Svil. e sostenibilita del sett. agricolo, agroalimenta ecc.		150			150
Infrastrutture pubbliche e logistica	Opere pubbliche e infrastrutture				784.000	784.000
Ricerca e innovazione	*Ricerca per il settore della sanita pubblica*	760	333.104	316.640	2.738	653.243
	Ricerca per il settore zooprofilattico			15.593		15.593
Tot. Ricerca e innovazione		760	333.104	332.233	2.738	668.835
Tutela della salute	*Prev. assist. indir. e coordin. internaz. in mat. sanit.*	11.974	588.280	30.337	62.006	692.597
	Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria	16	77.705	0		77.721
	Programmazione sanitaria e livelli di assistenza		51.541	39.192	12.154	102.887
	Regolamentazione vigil. in mat. di prod. farmaceutici ecc	57.424	16.399	6.228	7.064	87.115
	Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario	533	5.837	1.622	2.036	10.029
Tot. Tutela della salute		69.947	739.763	77.379	83.260	970.349
Sviluppo e riequilibrio territoriale	Polit. per il sost. dei sist. produt. per il mezzogiorno ecc				56.300	56.300
Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbl	*Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competen*	3.398	48.437	7.882	25.303	85.018
	Indirizzo politico				11.010	11.010
Tot. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbl		3.398	48.437	7.882	36.313	96.029
Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	1.363	21.951	3.445	5.252	32.011
DEBITO PUBBLICO	*ONERI PER IL SERVIZIO DEL DEBITO STATALE*				190.500	190.500
	Rimborsi del debito statale				434.000	434.000
Tot. DEBITO PUBBLICO					624.500	624.500
Totale		**75.468**	**4.143.404**	**420.939**	**11.672.060**	**16.311.870**

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Tavola 11

La tutela della salute: la composizione per categorie economiche

(stanziamenti definitivi di competenza) *(in migliaia)*

	Valori assoluti	composizione
Categorie economiche		
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	90.632	8,95
CONSUMI INTERMEDI	210.783	20,81
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	4.934	0,49
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	214.595	21,18
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	460.314	45,44
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	19.576	1,93
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE		
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE		
ALTRE USCITE CORRENTI		
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	2.083	0,21
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	9.000	0,89
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE		
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	1.112	0,11
RIMBORSO PASSIVITA FINANZIARIE		
TOTALE	**1.013.029**	100,00

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le somme destinate alla missione 20 sono riconducibili sostanzialmente a quattro categorie economiche: i redditi da lavoro dipendente assorbono il 9 per cento degli stanziamenti, i consumi intermedi e i trasferimenti ad altre Amministrazioni pubbliche il 21 per cento ciascuno, mentre i trasferimenti correnti a famiglie e organizzazioni sociali private assorbono oltre il 45 per cento delle somme.

Nel seguito si dà conto dell'attività svolta nell'anno basandosi sulla ripartizione della missione per programmi. Per ciascuno di essi ci si riferisce anche agli stanziamenti definitivi di competenza ad esso riferibili, guardando al peso relativo delle risorse destinate a ciascun programma nell'ambito della missione 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 riguardavano 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. Sempre in tale ambito vanno collocate le attività volte al potenziamento del ruolo dell'Italia nel settore sanitario attraverso programmi di collaborazione bilaterale e il rafforzamento della presenza degli ospedali italiani

nel mondo, nonché attraverso l'individuazione di un modello organizzativo di rapporti Stato – Regioni in materia di monitoraggio dei flussi di mobilità sanitaria in ambito internazionale.

Tavola 12

Programma 1 – Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana

(in migliaia)

	programma 1 Prevenzione, assistenza, indirizzo e coordinamento internazionale in materia sanitaria umana		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	42.820	47.177	51,0	52,1	9,2	6,5
CONSUMI INTERMEDI	43.8401	116.688	43,5	55,4	9,4	16,1
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	2.428.129	2.585	52,1	52,4	0,5	0,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	67.774	79.139	35,5	36,9	14,5	10,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE	291.336	460.314	100,0	100,0	62,3	63,4
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	19.545	19.545	99,8	99,8	4,2	2,7
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE						
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE						
ALTRE USCITE CORRENTI						
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	129	829	50,4	39,8	0,0	0,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE						
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			0,0	0,0	0,0	0,0
RIMBORSO PASSIVITA FINANZIARIE						
TOTALE	467.872	726.277	66,8	71,7	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Al programma vanno circa il 72 per cento degli stanziamenti complessivamente destinati alla missione "tutela della salute".

Del totale delle somme, oltre il 63 per cento 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 (293,2 milioni gli stanziamenti definitivi a tale titolo), dei rimborsi delle spese per cure all'estero (107 milioni) e delle spese per il personale navigante (35 milioni).

In riferimento agli indennizzi alle vittime di trattamenti da emoderivati va considerato che l'amministrazione centrale gestisce gli indennizzi a cittadini residenti nelle regioni a statuto speciale (in attesa della modifica degli Statuti di queste regioni), i benefici economici stabiliti dalla legge 229/05 ai soggetti danneggiati da vaccinazioni obbligatorie, i ricorsi proposti contro i giudizi delle Commissioni mediche ospedaliere e adotta i provvedimenti esecutivi delle sentenze di condanna, dei decreti ingiuntivi e degli atti di precetto in materia di indennizzi e di risarcimenti dal danno.

Va osservato al riguardo che una gestione complessiva del fenomeno in capo ad un unico soggetto centrale consentirebbe margini di efficienza e di efficacia ancora maggiori, permettendo di mantenere una stretta coerenza e omogeneità nelle erogazioni delle somme dovute, indispensabili in un terreno così delicato e con rilevanti implicazioni economiche finanziarie per l'amministrazione pubblica. Al 31 dicembre 2007, sono state definite le procedure relative all'erogazione degli indennizzi e notificati agli interessati 900 decreti decisori.

In crescita rispetto agli stanziamenti iniziali anche quelli relativi ai consumi intermedi (da 43,8 a 116,7 milioni). Una variazione che è da ricondurre prevalentemente al capitolo 4100 che vede crescere lo stanziamento da 4,9 milioni a poco meno di 62 milioni. Questo capitolo presenta diverse gestioni e assicura la copertura di oneri diversi (affitti, cancelleria, utenze e manutenzioni), ma soprattutto di spese per l'informazione sanitaria e l'organizzazione e/o partecipazione a convegni o congressi (17,8 milioni) e spese per attività di programmazione e sorveglianza a tutela della salute (33 milioni). Sempre nei consumi intermedi sono ricomprese le spese per il funzionamento di comitati e commissioni che rispetto alla previsione iniziale, nel complesso pari a 210 mila euro, sono cresciute nella previsione definitiva ad oltre 4,8 milioni anche per la reiscrizione di somme precedentemente andate in perenzione.

I trasferimenti correnti all'estero sono rappresentati dal contributo all'organizzazione mondiale della sanità (19,5 milioni) e al comitato permanente degli ospedali europei.

Nel corso dell'anno è stato approvato il Piano nazionale alcol e salute, che si prefigge la riduzione dei consumi e la prevenzione dei danni ad esso correlati in particolare tra i giovani e gli anziani. Il Piano, sulla base della collaborazione Stato – Regioni, prevede interventi in termini di informazione e prevenzione delle dipendenze, coinvolgendo il mondo della produzione e distribuzione e valorizzando il contributo che può essere offerto dalle organizzazioni di volontariato, nonché prevedendo un monitoraggio sia dei danni correlati all'alcol sia dei risultati delle diverse politiche di contrasto.

Alla Commissione consultiva sulle dipendenze patologiche, insediata nell'anno, sono stati poi affidati compiti di redazione di un Piano di azione complessivo per incrementare gli interventi di contrasto nell'uso delle droghe, del fumo e dell'alcol, per il monitoraggio del fenomeno e la formazione degli operatori sanitari.

Sempre nell'esercizio è stato predisposto il Piano nazionale di azione per la salute delle donne e assunte iniziative per una campagna di vaccinazione gratuita contro il cancro della cervice uterina.

Per quanto riguarda le iniziative per la salvaguardia della salute nei luoghi di lavoro sono state predisposte le linee guida per la prevenzione delle molestie morali e psicologiche.

Sono stati poi redatti documenti sul funzionamento di una "sala situazioni" del Ministero della salute e della rete di informazione rapida relativa alle emergenze sanitarie e definito un sistema per le pianificazioni regionali di prevenzione sanitaria.

Per il potenziamento del ruolo dell'Italia nel contesto internazionale si è proceduto alla definizione delle priorità e del coordinamento delle attività di tutela della salute in ambito comunitario e alla individuazione di un modello organizzativo dei rapporti Stato-Regioni. E' stato a questo fine attribuito ad una task force composta da membri delle amministrazioni centrali e regionali ed esperti il compito di effettuare la programmazione a medio e lungo termine delle attività comunitarie prioritarie e di svolgere una funzione di cabina di regia per il coordinamento dei risultati di una organizzazione in cui sono state ripartite tra le amministrazioni regionali e locali le competenze sanitarie internazionali e affidate al Ministero della salute il ruolo di punto di contatto.

Nell'anno è poi stata elaborata, d'intesa con le Regioni, la metodologia di rilevazione dei flussi di mobilità sanitaria in ambito internazionale, prevedendo la possibilità di utilizzare per tali finalità sistemi informatici esistenti (TESS telematica europea di sicurezza sociale; TECAS Trasferimenti all'estero per cure di altissima specializzazione; ASPEC Assistenza sanitaria Paesi esteri convenzionati).

Nel 2007 sono state, infine, promosse diverse campagne di informazione (tali iniziative sono state in parte sviluppate anche nell'ambito del programma 3). La principale è quella denominata "Guadagnare Salute" e coinvolge non solo il Sistema Sanitario, ma anche altri enti pubblici (Amministrazioni centrali, Regioni, Comuni) e privati: (organizzazioni appartenenti al mondo delle imprese, del sindacato e dell'associazionismo). Il programma ha previsto la realizzazione di campagne informative volte a indurre alcuni cambiamenti nei comportamenti che favoriscono l'insorgere di malattie degenerative di grande rilevanza epidemiologica. Nell'ambito del programma "Guadagnare salute" nel 2007 sono state promosse diverse iniziative.

Nell'ambito delle campagne di comunicazione, si ricordano inoltre la campagna "Non giocare con la vita, se guidi non bere" volta a dissuadere i giovani dall'abuso di alcol, specie prima di mettersi al volante; la campagna d'informazione rivolta alla popolazione sui rischi del caldo estivo; la "giornata mondiale dell'AIDS", la giornata dell'oncologia e la campagna salute della donna.

Per limitare il rischio di numerose malattie è stata costituita con d.m. del 26 aprile 2007, presso il Ministero della salute, la "Piattaforma nazionale sull'alimentazione, l'attività fisica e il tabagismo", un tavolo tecnico composto da rappresentanti delle Amministrazioni centrali, delle Amministrazioni decentrate, delle Associazioni di categoria della filiera alimentare, delle Associazioni dei consumatori e delle Organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello nazionale, con il compito di formulare proposte ed attuare iniziative per favorire una sana alimentazione e una maggiore attività fisica, nonché per contrastare l'abuso di alcol e ridurre il fumo di tabacco.

Direttamente funzionali alle finalità informative alla base della strategia di sensibilizzazione sui temi della salute va considerato il Protocollo d'Intesa siglato il 5 gennaio 2007 con cui il Ministero della pubblica istruzione e il Ministero della salute si sono impegnati a definire strategie comuni e a realizzare un programma d'interventi nel campo salute-scuola per la prevenzione di patologie croniche e il contrasto di fenomeni tipici dell'età giovanile.

Durante l'anno in attuazione dell'Intesa sono state avviate alcune iniziative (un progetto pilota di educazione alimentare, una "Giornata Nazionale del Benessere dello Studente"), avvalendosi della collaborazione degli Uffici Scolastici Regionali di alcune Regioni e si è ottenuto il sostegno all'attivazione di un sistema nazionale di sorveglianza sugli stili di vita e ai comportamenti relativi alla salute dell'età evolutiva (6-17 anni).

Sulla stessa linea anche il protocollo sottoscritto il 19 settembre 2007 tra il Ministro della salute ed il Ministro delle politiche giovanili e dello sport, che punta a sensibilizzare la popolazione, e in particolare i giovani, sulla rilevanza di uno stile di vita attivo quale efficace strumento per la prevenzione dei rischi per la salute e a favorire l'inserimento nella pratica sportiva delle persone diversamente abili o portatrici di ritardo, disagio psichico o malattia mentale.

Dal punto di vista finanziario va osservato che lo stanziamento iniziale del pertinente cap. 4100 art. 16 "Spese per l'informazione sanitaria ai fini della promozione della salute ecc.", è stato più volte incrementato durante l'esercizio 2007; sono stati esauriti i fondi disponibili sul capitolo 4392 per la campagna sull'alcol; è stato impegnato l'intero stanziamento disponibile sul capitolo 4141 (0,6 milioni) per la campagna sui trapianti del 2008. L'attività di informazione ha assorbito quindi un rilevante ammontare di risorse. Il rilievo dell'impegno finanziario richiederebbe, tuttavia, un monitoraggio con cui verificare l'efficacia di tali strumenti di promozione e sensibilizzazione.

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 7,7 per cento degli stanziamenti definitivi (in calo rispetto al 10 per cento previsto inizialmente) della missione. Si tratta pressoché esclusivamente di spese per redditi (circa il 35 per cento) e consumi intermedi (56 per cento). Limitati i trasferimenti ad altri soggetti della PA (soprattutto Regioni) e diretti a misure specifiche (randagismo e banca dati per la registrazione degli animali).

Tra i consumi intermedi la voce maggiore riguarda lo stanziamento per la sorveglianza epidemiologica delle encefalopatie spongiformi trasmissibili (da 30,3 a 32,6 milioni finali).

Nell'anno sono stati istituiti due Comitati: uno per la sicurezza alimentare che svolge compiti consultivi per Amministrazione centrale e Regioni sulle principali sostanze di uso alimentare (additivi etc), organismi geneticamente modificati, prodotti dietetici, pericoli biologici, contaminazione della catena alimentare, salute e benessere degli animali; l'altro con compiti di indirizzo strategico sulle attività da avviare nell'ambito della valutazione del rischio nella catena alimentare (programma di lavoro annuale e pluriennale, priorità di intervento e comunicazione).

Tavola 13

Programma 2 – Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria

(in migliaia)

	programma 2 Prevenzione e assistenza sanitaria veterinaria		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	25.793	27.111	30,7	29,9	37,0	34,9
CONSUMI INTERMEDI	37.091	43.230	36,8	20,5	53,2	55,6
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	1.242	1.295	26,6	26,3	1,8	1,7
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	5.502	5.502	2,9	2,6	7,9	7,1
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE						
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO	31	31	0,2	0,2	0,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE						
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE						
ALTRE USCITE CORRENTI						
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	52	552	20,3	26,5	0,1	0,7
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE						
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE						
RIMBORSO PASSIVITA FINANZIARIE						
TOTALE	69.711	77.721	10,0	7,7	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Sono stati poi portati a termine progetti specifici relativi alla valutazione dei requisiti nutrizionali dei prodotti per celiaci, alla sicurezza dei prodotti alimentari e alla predisposizione di una lista di riferimento delle indicazioni riportate sulle etichette degli integratori alimentari.

In tema di tutela e benessere degli animali, infine, sono state adottate proposte di linee guida sulla base dei contenuti e delle raccomandazioni europee sulla tipologia di allevamenti ovini-caprini e ittici presenti in Italia ed è stata portata a compimento la progettazione di un sistema per il monitoraggio delle principali zoonosi.

3.5.4. Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza

Le priorità riferibili al programma si distinguono tra quelle riconducibili alla riorganizzazione e qualificazione dei servizi sanitari, alla riorganizzazione della spesa sanitaria, all'informatizzazione, alla formazione del personale e alla comunicazione. Alla prima area di intervento appartengono le attività svolte per l'individuazione di modelli organizzativi per

assicurare, attraverso un miglioramento dell'appropriatezza clinica ed organizzativa, il miglioramento dei servizi e la riduzione dei tempi di attesa. Le iniziative previste mirano al superamento dei divari territoriali nella qualità dei servizi resi, soprattutto in campo oncologico e delle malattie rare, e al potenziamento della vigilanza e controllo sul *doping*.

Sono riferibili, invece, alla seconda area le attività di affiancamento previste per le Regioni in difficoltà e di monitoraggio dei Piani di rientro (verifica delle misure predisposte nei diversi stadi del processso previsto). Lo sviluppo e 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), rappresentano 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.

Tavola 14

Programma 3 – Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza

(in migliaia)

	programma 3 Programmazione sanitaria e livelli essenziali di assistenza		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	6.301	6.857	7,5	7,6	6,1	6,1
CONSUMI INTERMEDI	15.414	21.716	15,3	10,3	14,9	19,4
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	406	444	8,7	9,0	0,4	0,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	72.259	73.742	37,9	34,4	69,9	65,9
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE						
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO						
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE						
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE						
ALTRE USCITE CORRENTI						
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	26	128	10,3	6,2	0,0	0,1
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI	9.000	9.000	100,0	100,0	8,7	8,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE						
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE			0,0	0,0	0,0	0,0
RIMBORSO PASSIVITA FINANZIARIE						
TOTALE	103.406	111.887	14,8	11,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Alla programmazione sanitaria vanno l'11 per cento degli stanziamenti. Di questi il 66 per cento va ad amministrazioni pubbliche. Si tratta di trasferimenti ad amministrazioni pubbliche, alle regioni per progetti realizzativi del piano sanitario nazionale (60,5 milioni, capitolo 2404) e per il finanziamento di tecniche di procreazione medicalmente assistita (6,8 milioni) e all'agenzia dei servizi sanitari (6,4 milioni).

Tra i consumi intermedi che rappresentano il 19,4 per cento della spesa (21,7 milioni), 8 milioni sono destinati ad esperti o società di ricerca operanti nel campo della valutazione.

Nell'ambito delle attività relative alla riorganizzazione e alla qualificazione dei servizi sanitari con l'insediamento della Commissione nazionale per le cure primarie e l'integrazione socio-sanitaria si sono avviati i lavori per l'introduzione di rilevanti modifiche negli assetti organizzativi del servizio sanitario. Alla Commissione è attribuito il compito di valutare l'attuazione della continuità assistenziale extra ospedaliera per l'intero arco settimanale, l'aggiornamento dei modelli professionali con particolare riferimento alla medicina generale, lo sviluppo delle iniziative di assistenza alle persone non autosufficienti e favorire l'integrazione socio sanitaria.

Particolare rilievo nell'attività di coordinamento propria dell'Amministrazione centrale ha avuto nel corso del 2007 l'avvio del Sistema nazionale di verifica e controllo sull'assistenza sanitaria (SiVeAS). Tale Sistema, come è noto, era stato previsto dal comma 288 della legge 266/2005, da un lato, per potenziare l'attività di verifica circa la traduzione dei finanziamenti in servizi per i cittadini e, dall'altro, per elaborare metodologie di analisi utili alla gestione del sistema sanitario secondo criteri di efficienza ed appropriatezza delle prestazioni. La norma consentiva all'Amministrazione di avvalersi, anche tramite specifiche convenzioni, della collaborazione di istituti di ricerca, società scientifiche e strutture pubbliche o private, anche non nazionali, operanti nel campo della valutazione degli interventi sanitari, nonchè di esperti[22].

Il SiVeAS, istituito con il decreto 17 giugno 2006 del Ministro della salute che ne ha definito le modalità di attuazione e ne ha assicurato un supporto funzionale in termini di risorse umane, ha iniziato ad operare nel 2007 secondo un programma triennale[23].

Le linee di attività possono ricondursi a due macro-aree tra loro interdipendenti e comunicanti: garanzie del raggiungimento degli obiettivi del Servizio sanitario nazionale e affiancamento alle Regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro.

La prima risponde alle esigenze di supporto, al livello centrale, del SSN per le attività relative a:

- il sistema di garanzie di cui al d.m. 12 dicembre 2001, attuativo dell'art. 9 del d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 56[24];
- la verifica dei LEA, ai sensi dell'Intesa 23 marzo 2005.

L'area dell'affiancamento risponde alle esigenze di supporto al Ministero della salute nelle proprie attività relative alla programmazione, gestione e valutazione dei Servizi sanitari regionali nelle Regioni che presentano disavanzi sanitari strutturali, in particolare, nelle attività relative a:

- l'approvazione in via preventiva dei provvedimenti predisposti dalle singole Regioni in attuazione dei rispettivi Piani di rientro 2007-2009;

[22] Nel numero massimo di 20 unità.

[23] Per un approfondimento sull'attività svolta dal SiVeaS, v. Appendice.

[24] "Sistema di garanzia del raggiungimento, in ciascuna Regione, degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio sanitario nazionale" per il " (...) monitoraggio dell'assistenza sanitaria effettivamente erogata in ogni Regione, (...) la verifica del rispetto delle garanzie di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 502, e successive modificazioni, e delle compatibilità finanziarie di cui all'articolo 1, comma 3, del citato decreto legislativo n. 502 del 1992.

• il coordinamento dei Nuclei da realizzarsi nelle singole Regioni con funzioni di supporto tecnico;

• il monitoraggio dell'attuazione e dell'impatto dei Piani, a livello regionale ed interregionale.

Lo sviluppo degli interventi e degli strumenti individuati per il perseguimento degli obiettivi sopra richiamati è stato affidato alle risorse di cui si avvale il SiVeAS, che opera in gruppi di lavoro *ad hoc*, sotto il coordinamento generale del Ministero della salute, Direzione generale della programmazione sanitaria e in stretto collegamento sia con i referenti istituzionali individuati per ciascuna linea di attività, sia con i gruppi di lavoro impegnati nello sviluppo di altre linee di attività, al fine di garantire l'omogeneità e la coerenza degli specifici obiettivi perseguiti e degli approcci metodologici adottati.

Anche nel 2007 è proseguito l'adeguamento del NSIS ai contenuti informativi e alle modalità di alimentazione coerenti con le esigenze di monitoraggio sanitario.

E' continuato lo sviluppo del Sistema di Monitoraggio delle prescrizioni (di cui si era avviata la sperimentazione, attraverso la sottoscrizione di un protocollo di intesa tra il Ministero della salute e la singola Regione) per la rilevazione dei flussi informativi delle prestazioni di specialistica ambulatoriale e di assistenza farmaceutica. Sulla base dei protocolli d'intesa sottoscritti con 13 Regioni sono state portate avanti iniziative per l'accrescimento del patrimonio disponibile con l'invio dei dati aggiornati[25]. Tali informazioni saranno progressivamente ricomprese nel flusso previsto per il monitoraggio della spesa nel settore sanitario.

Come sottolineato dall'Amministrazione "ad oggi la criticità che rimane da affrontare è quella relativa alla delicata questione della privacy, ed alla conseguente disponibilità di utilizzo nell'ambito del NSIS di un codice individuale fondamentale per ricondurre al paziente gli eventi sanitari che lo riguardano".

Nell'esercizio è proseguito lo sviluppo del Sistema Informativo per i Servizi Trasfusionali (SISTRA), di cui all'art. 18 della Legge 219/2005. A seguito del nulla osta espresso dalla Conferenza Permanente per i rapporti Stato - Regioni del 20 dicembre 2007, è stato emanato il d.m. del 21 dicembre 2007, con il quale si è provveduto a definirne le caratteristiche tecniche e le relative risorse finanziarie[26].

Con la stipula di una Convenzione è stato affidato alla regione Emilia Romagna la costruzione di un Osservatorio nazionale per la valutazione ed il monitoraggio delle applicazioni del c.d. *e-care*, quale strumento utile all'analisi dei servizi di *home care* rivolti agli anziani e alle persone affette da patologie croniche[27].

---

[25] Allo stato attuale il sistema SMP contiene dati relativi alle prestazioni di assistenza farmaceutica e specialistica ambulatoriale dal 2002 al 2007, con una qualità e copertura informativa non ancora omogenea rispetto a tutte le Regioni partecipanti. Nel corso dell'anno è stato inoltre manifestato l'interesse per una diretta partecipazione al progetto da parte delle Regioni Puglia e Sicilia.

[26] Per far fronte agli oneri di funzionamento del SISTRA, sono stati impegnati, sugli esercizi finanziari futuri fino al 2012, circa 1.2 milioni annui.

[27] Le analisi e la documentazione prodotta dall'Osservatorio verrebbero a costituire un'area tematica dedicata del portale del Ministero della salute, che si arricchirebbe così di un servizio di informazione e confronto strutturato di esperienze e linee guida per l'e-care, al servizio delle Amministrazioni decentrate che promuovono o intendono realizzare queste nuove forme di servizi socio-sanitari *on line*.

Al fine di rendere fruibile il patrimonio informativo disponibile in ambito NSIS è stato realizzato uno strumento, il Cruscotto NSIS, per la condivisione di un set di indicatori utili per esaminare, a livello regionale e nazionale, la dinamica di alcune variabili chiave relative alle prestazioni ambulatoriali, di assistenza farmaceutica e ospedaliera. Si tratta di macro-indicatori relativi alla completezza dei flussi in termini di quantità (copertura aziende erogatrici e completezza dei dati rispetto al totale erogato), indicatori di contesto lato domanda (indicazioni sulla struttura demografica della popolazione residente per regione...), indicatori di contesto lato offerta (caratteristiche della rete di offerta di una Regione/ASL), indicatori di consumo lato domanda (numero e tipologia di prestazioni erogate a cittadini residenti in una determinata Regione/ASL indipendentemente da dove queste siano state effettivamente erogate), indicatori di consumo lato offerta (numero e tipologia di prestazioni erogate dalle strutture appartenenti alla rete di offerta di una determinata Regione/ASL indipendentemente dalla residenza degli assistiti).

La progettazione e lo sviluppo del NSIS hanno richiesto la costruzione di un linguaggio comune a livello nazionale, per garantire la confrontabilità delle informazioni condivise nel suo stesso ambito. E' stato attivato pertanto il progetto "I Mattoni del Servizio Sanitario Nazionale" (progetto Mattoni), che ha visto il coinvolgimento delle Regioni organizzate in 15 gruppi di progetto e che si è concluso nel mese di luglio 2007. Nel corso dell'esercizio le attività condotte dai gruppi di lavoro sono state finalizzate alla realizzazione degli studi di fattibilità e alla predisposizione dei decreti attuativi propedeutici all'attivazione dei sistemi informativi concernenti tempi di attesa, Pronto soccorso e sistema 118, prestazioni residenziali e semiresidenziali. In particolare sono stati predisposti gli studi di fattibilità per il monitoraggio dei tempi di attesa[28]e per quello delle prestazioni di Pronto soccorso.

Progressi sono stati ottenuti nel potenziamento dei controlli e della qualità dei dati raccolti dalla banca dati centrale istituita ai sensi dell'art. 40 della Legge 39/2002 ed è stata attivata la raccolta del flusso informativo relativo alle prestazioni farmaceutiche effettuate in distribuzione diretta o per conto.

Nonostante l'attivazione del gruppo di lavoro tecnico ai sensi dell'articolo 7 del d.m. 15 luglio 2004[29] (Istituzione, presso l'Agenzia italiana del farmaco, di una banca dati finalizzata a monitorare le confezioni dei medicinali all'interno del sistema distributivo), la complessità dell'introduzione della registrazione da parte di ciascuno dei soggetti interessati (produzione, distribuzione intermedia e finale, smaltimento) del numero di "targa" di ciascuna confezione di medicinali sul territorio nazionale non ha consentito di individuare la soluzione nell'anno 2007.

In coerenza con quanto previsto dalla direttiva del Ministro sono state portate a termine nell'esercizio, le revisioni dei programmi del corso di formazione in medicina generale e della banca dati del programma ECM, anche ai fini della libera circolazione degli operatori sanitari nell'ambito dell'Unione europea. Nel primo caso, si è predisposta una bozza del decreto con cui si definiscono il programma di studio e gli obiettivi didattici del corso di formazione specifica in medicina generale. Nel secondo caso, invece, sono state realizzate le attività informatiche e procedurali di registrazione degli atti che interessano il singolo operatore sanitario e sono state

[28] Sono state definite le modalità di attivazione e le caratteristiche del flusso informativo per il monitoraggio dei tempi di attesa relativi alle prestazioni di specialistica ambulatoriale, ai ricoveri e alla sospensione delle attività di prenotazione da parte delle strutture del SSN.

[29] Il Decreto del Ministero della salute del 15 luglio 2004 "Istituzione, presso l'Agenzia italiana del farmaco, di una banca dati centrale finalizzata a monitorare le confezioni dei medicinali all'interno del sistema distributivo" è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.2 del 4 gennaio 2005.

predisposte le linee guida per l'utilizzo delle funzioni poste in essere. Tra le iniziative del 2007, l'accordo Stato -Regioni sul fabbisogno di medici specialisti da formare per l'anno 2007 – 2008.

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 l'8,6 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 1,3 milioni degli stanziamenti iniziali a 23,6 milioni. Una variazione da ricondurre prevalentemente al capitolo 3431 (che cresce da 0,3 a 15,6 milioni) destinato a finanziare operazioni di informazione degli operatori sanitari sull'impiego dei farmaci e a campagne di educazione sanitaria.

In termini di trasferimenti a soggetti della PA la quota maggiore va all'AIFA il cui fondo cresce da 44,8 milioni iniziali a 54,4 milioni nella versione definitiva. Sempre all'AIFA sono trasferite somme per investimenti pari a 1,1 milioni.

Nell'esercizio per gli obiettivi riconducibili a tale programma è stata predisposta la bozza di disegno di legge concernente la revisione del sistema concorsuale e per l'assegnazione di sedi farmaceutiche; è stata formulata una proposta per l'ampliamento del ruolo delle farmacie nell'ambito del SSN anche alla luce delle novità introdotte dal decreto legge 223/2006, convertito con modifiche dalla legge 248/2006. La proposta individua le aree in cui prevedere un ruolo delle farmacie e rappresenta la base per il conseguente testo di proposta normativa.

Tavola 15

Programma 4 - Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano

(in migliaia)

	programma 4 Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	4.838	5.257	5,8	5,8	9,3	6,0
CONSUMI INTERMEDI	1.262	23.620	1,3	11,2	2,4	27,1
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	314	341	6,7	6,9	0,6	0,4
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE	45.273	56.212	23,7	26,2	87,3	64,5
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE			0,0	0,0	0,0	0,0
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO			0,0	0,0	0,0	0,0
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE						
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE						
ALTRE USCITE CORRENTI						
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI	49	574	19,0	27,5	0,1	0,7
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI			0,0	0,0	0,0	0,0
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE						
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE	121	1.112	100,0	100,0	0,2	1,3
RIMBORSO PASSIVITA FINANZIARIE						
TOTALE	51.858	87.115	7,4	8,6	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.5.6. Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

Solo l'1 per cento delle somme sono invece destinate al programma 5. Si tratta di consumi intermedi (5,5 milioni) di cui 1,6 milioni per i laboratori e 1,2 milioni per automezzi in dotazione all'Arma dei Carabinieri per le attività affidate in tema di tutela della salute. 4,2 milioni sono invece relativi a stipendi ed altri assegni fissi per il potenziamento degli organici del corpo dei Carabinieri adibiti a sorveglianza.

Tavola 16

Programma 5 - Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario

(in migliaia)

	programma 5 Vigilanza, prevenzione e repressione nel settore sanitario		Peso del Programma sul totale Missione		Composizione Programma	
Categorie economiche	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**	**Stanziamenti iniziali di competenza**	**Stanziamenti definitivi di competenza**
REDDITI DA LAVORO DIPENDENTE	4.230	4.230	5,0	4,7	55,0	42,2
CONSUMI INTERMEDI	3.196	5.529	3,2	2,6	41,5	55,1
IMPOSTE PAGATE SULLA PRODUZIONE	270	270	5,8	5,5	3,5	2,7
TRASFERIMENTI CORRENTI AD AMMINISTRAZIONI PUBBLICHE						
TRASFERIMENTI CORRENTI A FAMIGLIE E ISTITUZIONI SOCIALI PRIVATE						
TRASFERIMENTI CORRENTI A ESTERO						
INTERESSI PASSIVI E REDDITI DA CAPITALE						
POSTE CORRETTIVE E COMPENSATIVE						
ALTRE USCITE CORRENTI						
INVESTIMENTI FISSI LORDI E ACQUISTI DI TERRENI						
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI						
CONTRIBUTI AGLI INVESTIMENTI AD IMPRESE						
ALTRI TRASFERIMENTI IN CONTO CAPITALE						
RIMBORSO PASSIVITA FINANZIARIE						
TOTALE	7.696	10.029	1,1	1,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Di particolare rilievo sono risultate nell'anno le ispezioni straordinarie condotte nelle strutture ospedaliere. Le ispezioni hanno riguardato 321 dei 672 ospedali e sono state volte ad accertare eventuali carenze igieniche e strutturali, il rispetto delle norme di sicurezza, irregolarità di natura assistenziale, nello smaltimento dei rifiuti ospedalieri o per la presenza di casi di assenteismo. Una attività che ha fatto emergere irregolarità nel solo 17,4 per cento dei casi e non in dimensione tale da pregiudicare, nella maggioranza dei casi, la qualità e la sicurezza delle prestazioni sanitarie.

3.6. Gli investimenti sanitari

Nel corso del 2007 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 gli oneri dovuti per retribuzioni e costi accessori dell'attività di coordinamento svolta dall'amministrazione ad essa dedicata presso il Ministero della salute.

Le attività svolte nell'anno 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 n. 67/1988[30];

- la gestione delle risorse aggiuntive (2,425 miliardi) previste dalla finanziaria per il 2007 con la predisposizione della proposta di riparto inoltrata alla Conferenza Stato-Regioni per l'acquisizione dell'intesa, espressa in data 15 novembre 2007, e quindi al CIPE per la deliberazione di riparto in data 18 dicembre 2007;

- la verifica di quanto programmato rispetto agli obiettivi e alla complessiva manovra definita con i Piani di rientro dal deficit sanitario;

---

[30] Gli Accordi di programma sono strumenti di programmazione negoziata attraverso la quale il Ministero della salute e le Regioni definiscono le priorità e gli obiettivi degli investimenti in infrastrutture sanitarie in coerenza con i Piani Sanitari Nazionali e Regionali, con gli obiettivi e le modalità di avvio della seconda fase del citato programma di investimenti; con i requisiti minimi strutturali e tecnologici definiti con il decreto del Presidente della Repubblica 14.01.1997, con l'Intesa del 23 marzo 2005 tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome, l'Intesa del 28 marzo 2006 (Piano nazionale di contenimento dei tempi di attesa 2006-2008) e l'Intesa del settembre 2006 tra il Governo, le Regioni e le Province Autonome (Patto sulla salute).
L'Accordo di programma si compone del Protocollo d'intesa, documento programmatico, articolato contrattuale, schede tecniche relative ai singoli interventi.
Il Protocollo d'Intesa definisce la convergenza sugli obiettivi politici contenuti nell'Accordo di programma e viene sottoscritto dal Ministro della salute e dal Presidente della Regione. Il documento programmatico illustra la programmazione dei soggetti interessati e definisce le strategie e gli obiettivi generali e specifici degli investimenti in cui si colloca l'Accordo di programma. Il Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero della salute fornisce supporto alle Regioni e Province Autonome per la razionalizzazione e riqualificazione della rete dell'offerta dei servizi sanitari.
Il documento programmatico contiene esplicitamente gli interventi che fanno parte dell'Accordo di programma nei limiti dell'impegno finanziario indicato nell'articolato contrattuale che definisce gli impegni delle parti che sottoscrivono l'Accordo.
L'impegno finanziario definito nell'articolato è all'interno delle risorse finanziarie disponibili nel bilancio dello Stato.
La scheda tecnica riporta le informazioni principali di ciascun intervento contenuto nell'Accordo.
Per la stipula dell'Accordo di programma il soggetto interessato trasmette al Ministero della salute la documentazione (documento programmatico, schede tecniche relative ai singoli interventi) relativa all'Accordo di Programma da stipulare. Tale documentazione è sottoposta alla valutazione del Nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici del Ministero della salute e, acquisito il prescritto parere, l'articolato contrattuale, il documento programmatico e le schede tecniche dei singoli interventi vengono trasmessi dal Ministero della salute al Ministero dell'economia e finanze per l'acquisizione del concerto e, successivamente, alla Conferenza Stato-Regioni al fine di acquisire la prevista intesa.
Sottoscritto l'Accordo, per l'attivazione dello stesso, la regione chiede l'ammissione a finanziamento dell'intervento al Ministero della salute, che provvede con decreto dirigenziale. L'erogazione del finanziamento, che avviene per stati di avanzamento lavori, è di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze che gestisce il relativo capitolo di spesa.

• l'avvio delle procedure per la predisposizione della proposta di riparto, (sul quale è stata acquisita l'intesa della Conferenza Stato – Regioni in data 28.02.2008) per gli ulteriori 3 miliardi stanziati per interventi infrastrutturali dalla finanziaria per il 2008;

• la definizione da parte del Nucleo di valutazione degli investimenti pubblici del Ministero della salute, sulle modalità e procedure per l'attivazione dei programmi di investimento in sanità attraverso gli Accordi di programma, approvato dalla Conferenza Stato – Regioni in data 5 febbraio 2008;

• l'attività di 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 risulta presentata al Ministero della salute entro diciotto mesi dalla sottoscrizione degli accordi medesimi. Le risorse resesi così disponibili consentono alle Regioni, che non hanno ancora utilizzato l'intera quota a loro assegnata dalle citate Delibere CIPE, di sottoscrivere ulteriori Accordi di programma[31].

Per le attività di valutazione e di verifica dei piani e dei programmi di investimenti l'amministrazione si è avvalsa del Nucleo di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici del Ministero della salute costituito con d.m. 27 settembre 2000. Nel 2007 è stato emanato il d.m. 4.05.2007 che rivede la composizione del Nucleo e la durata dell'organismo. Il Nucleo collabora con le Regioni nelle fasi di programmazione, valutazione, attuazione e verifica di piani e programmi di investimento edilizio e tecnologico in sanità, nell'ottica di attuazione dei principi definiti attraverso la programmazione sanitaria nazionale e regionale. In particolare supporta le Regioni in difficoltà e in ritardo rispetto all'attuazione dei programmi di investimento (art. 20, legge 67/88, art. 71 legge 448/98 interventi nelle grandi città, hospice, libera professione intramoenia, AIDS ecc.) al fine di rafforzarne le capacità tecnico-amministrative, progettuali e manageriali, per garantire il superamento dei gap esistenti nel Paese.

Il Nucleo ha espresso il proprio parere in merito alle proposte di Accordo di programma delle Regioni Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Calabria, Abruzzo, Sicilia, Molise, Piemonte, Puglia e del progetto previsto nell'Accordo di programma con la regione Siciliana relativo alla "Realizzazione del nuovo ospedale di San Marco di Librino con centro di eccellenza ortopedico". In base a quanto previsto dai d.m. 8.05.2006 e 16.05.2006 di riparto dei finanziamenti agli ospedali classificati, IZS, IRCCS e I.S.S., il Nucleo ha espresso il proprio parere relativamente ai programmi e progetti presentati da alcuni istituti[32].

---

[31] La medesima norma - art. 1, comma 311, prevedeva che dette risorse potessero essere utilizzate anche per la copertura delle altre linee di finanziamento facenti parte del programma art. 20. Su questa previsione si è espressa la Corte Costituzionale dichiarandone l'illegittimità costituzionale con sentenza n. 105/2007. Con la medesima sentenza, la Corte ha inoltre dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 1, comma 285, che prevedeva che le regioni destinassero le risorse residue del programma ad interventi relativi a presidi comprensivi di degenze per acuti con un numero di posti letto non inferiore a 250 ovvero a presidi per lungodegenza e riabilitazione con un numero di posti letto non inferiori a 120, salvo interventi per adeguamento e messa a norma.

[32] In base al d.m. 23 luglio 2004, il parere del Nucleo è obbligatorio sugli Accordi di Programma con le Regioni per l'utilizzo dei finanziamenti ex art. 20 L. 67/88, sui documenti di riprogrammazione e di rimodulazione di interventi, da sottoporre all'esame dei Comitati istituzionali di Attuazione e di Gestione degli Accordi; sui programmi di intervento e progetti relativi agli IRCCS, Policlinici Universitari, Istituti zooprofilattici, Ospedali classificati (art. 4, legge 412/1991); su tutti gli interventi di realizzazione di nuovi ospedali e i progetti di ristrutturazione che superano il tetto di spesa di 40 milioni.

Nel corso del 2007 il Nucleo ha inoltre predisposto una nuova versione della "Metodologia per la valutazione ex ante" aggiornandone i contenuti e l'impostazione generale; l'aggiornamento è derivato dall'applicazione sul campo dello strumento, con il contributo determinante di alcune Regioni, approvato dalla Conferenza Stato – Regioni in data 28 febbraio 2008.

Per il funzionamento del sistema di monitoraggio sulla base di metodiche condivise dalle Regioni e dal Ministero è continuato nell'anno il lavoro di costruzione dell'Osservatorio degli investimenti pubblici in sanità, uno degli 8 obiettivi strategici del Nuovo Sistema Informativo Sanitario. Con l'"Osservatorio" l'amministrazione si propone di fornire uno strumento per la raccolta dei dati necessari durante il ciclo di vita degli investimenti, integrando le informazioni relative alle diverse fasi del processo e alle diverse linee di investimento e offrendo elementi utili alla programmazione e alla valutazione dei progetti di investimento. Tali strumenti dovranno consentire di effettuare analisi comparative e di integrare le informazioni sugli Investimenti con quelle relative alla Rete di Assistenza e al Monitoraggio dei Costi.

L'obiettivo principale dell'"Osservatorio" è quindi quello di fornire ai programmatori informazioni elaborate da utilizzare ex ante per orientare le scelte programmatiche oppure ex post per verificare gli effetti delle ipotesi assunte nella definizione delle strategie.

Tavola 17

Il programma di investimenti ex articolo 20 della legge 67/88 – Una ricostruzione

(in migliaia)

REGIONI	*Art. 20 Legge 67/1988 (15.493,7 milioni)*			*Programma per il potenziamento della radioterapia (L.488/1999)*	*Integrazione Legge n. 388/2000 (Euro 2.065.827.596,36) (e+f)*		*Accordi di programma al 31.12.2005*		
	I Fase (conclusa nel 1996)	*Assegnazione II Fase Delibera CIPE 52 del 6/5/98*	*Del. CIPE 53 del 6/5/98 - I Tranche II fase (quota parte Del. CIPE 52/1998) (impegnati in sicurezza e completamenti)*	*D.M. 28/12/2001*	*Programma per la Libera professione intramoenia (D.lgs.254/2000) - D.M. 08/06/2001*	*Delibera CIPE n. 65 del 2/8/2002 (modificata con delibera n. 63 del 20/12/2004)*	*Risorse destinate ad Accordi di programma*	*Valore complessivo degli Accordi di programma sottoscritti*	*Risorse residue per Accordi da sottoscrivere al 31.12.2005*
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g=(b-c)+f)	(h)	(i=g-h)
Piemonte	313.826,6	678.270,1	79.714,1	987,8	60.428,7	98.633,4	**697.189,4**	**598.556,0**	**98.633,4**
V. D'Aosta	14.744,3	31.865,9	4.537,3	46,4	1.418,3	4.131,7	**31.460,2**	**31.460,2**	**0,0**
Lombardia	578.806,2	1.201.068,0	129.630,7	1.749,1	132.471,2	269.786,9	**1.341.224,3**	**864.276,3**	**476.948,0**
P.A. Bolzano	33.868,7	73.199,5	12.870,1	106,6	0,0	7.359,5	**67.688,9**	**67.688,9**	**0,0**
P.A. Trento	36.877,6	79.702,2	28.881,2	116,1	8.404,6	20.116,0	**70.937,0**	**70.937,0**	**0,0**
Veneto	288.984,0	624.575,6	93.264,4	909,6	61.974,8	144.246,4	**675.557,6**	**512.471,7**	**163.086,0**
F. Venezia Giulia	96.188,0	207.889,4	26.339,3	302,8	0,0	13.100,4	**194.650,5**	**181.550,1**	**13.100,4**
Liguria	158.574,5	339.111,8	28.140,2	493,9	39.210,4	29.329,3	**340.300,9**	**286.243,9**	**54.057,1**
E. Romagna	299.412,8	614.052,8	146.827,7	894,3	87.214,1	109.095,8	**576.320,9**	**530.886,2**	**45.434,7**
Toscana	266.915,3	497.455,4	149.103,2	724,4	76.107,2	156.031,9	**504.384,1**	**504.384,1**	**0,0**
Umbria	63.529,4	140.735,0	102.249,7	205,0	25.677,9	16.010,2	**54.495,5**	**54.495,5**	**0,0**
Marche	102.707,3	226.332,1	44.352,0	329,6	42.332,9	35.398,1	**217.378,2**	**181.979,9**	**35.398,3**
Lazio	371.874,8	795.574,0	39.818,8	1.158,6	102.661,2	79.124,6	**834.879,8**	**755.755,1**	**79.124,6**
Abruzzo	137.004,1	285.087,8	66.597,7	415,2	18.942,1	7.850,1	**226.340,3**	**30.281,0**	**196.059,3**
Molise	48.367,7	104.832,0	12.435,8	152,7	0,0	1.962,5	**94.358,7**	**11.772,9**	**82.585,8**
Campania	526.105,3	1.120.588,0	10.329,1	1.631,9	79.253,9	43.685,0	**1.153.943,9**	**1.110.258,9**	**43.685,0**
Puglia	376.810,6	814.789,8	41.161,6	1.186,6	53.948,6	23.009,0	**796.637,1**	**238.918,7**	**557.718,4**
Basilicata	68.930,0	142.494,1	17.722,2	207,5	27.613,9	5.397,0	**130.168,8**	**124.771,9**	**5.397,0**
Calabria	198.491,9	424.925,8	26.473,8	618,8	0,0	12.297,3	**410.749,2**	**61.086,6**	**349.662,7**
Sicilia	496.353,3	1.256.885,1	89.829,2	1.830,4	0,0	23.570,0	**1.190.626,0**	**1.104.676,8**	**85.949,2**
Sardegna	160.082,0	345.982,7	11.039,1	503,9	8.483,3	11.751,6	**346.695,3**	**334.943,7**	**11.751,6**
Totale regionale	4.638.454,3	10.005.417,1	1.161.317,1	14.571,0	826.143,1	1.111.886,6	**9.955.986,6**	**7.657.395,4**	**2.298.591,3**
Riserva Enti (I.R.C.C.S. - Policlinici Univ. a gestione diretta - Osp. Classificati - I.Z.S. - I.S.S.)	216.240,5	**633.595,0**	129.825,2	**922,7**		**127.797,8**	**761.392,8**	**761.392,8**	
TOTALE	**4.854.694,9**	**10.639.012,1**	**1.291.142,2**	**15.493,7**	**826.143,1**	**1.239.684,5**	**10.717.379,5**	**8.418.788,2**	**2.298.591,3**
Totale I Fase (a)	**4.854.694,9**							**8.418.788,2**	
Totale II Fase (b+d+e+f)	**12.720.333,4**								
Totale programma	**17.575.028,3**								

Fonte: Ministero della salute

Tavola 18

Il programma di investimenti ex articolo 20 della legge 67/88 – L'operare delle revoche

(in migliaia)

REGIONI	Risorse destinate ad Accordi di programma	Valore degli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005	I^ Revoca sugli Accordi di programma sottoscritti al 31/12/2005 in applicazione della L. 266/2005 D.I. 12.05.2006 *(G.U. 154 del 5.07.2006)*	II ^ Revoca al 31/12/2006 in applicazione della L. 266/2005 D.I. 12.04.2007 *(G.U. 170 del 24.07.2007)*	Revoca int. Ammessi a finanaziamento e non aggiudicati nei termini previsti D.I. 2.08.2007 *(G.U. 259 del 7.11.07)*	Valore degli Accordi di programma sottoscritti aggiornati con I^ revoca - II^ revoca - Revoca non aggiudicati *(comprensivi del valore degli Accordi sottoscritti nel 2007)*	Totale finanziamenti Accordi autorizzati *(al netto dei revocati per mancata aggiudicazione)*	Risorse per Accordi di programma da sottoscrivere aggiornate comprensive delle risorse di I^ revoca - II^ revoca - Revoca non aggiudicati
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	f=(b-(c+d+e)	(g)	(h=a-f)
Piemonte	697.189,4	598.556,0	88.047,6			510.508,4	509.090,3	186.681,0
V. D'Aosta	31.460,2	31.460,2		2.019,3		29.440,9	29.440,9	2.019,3
Lombardia*	1.341.224,3	864.276,3				1.038.211,5	922.728,7	303.012,7
P.A. Bolzano	67.688,9	67.688,9				67.688,9	67.688,9	0,0
P.A. Trento	70.937,0	70.937,0				70.937,0	70.937,0	0,0
Veneto	675.557,6	512.471,7	52.601,8	18.997,0	10.606,1	675.557,6	430.266,6	0,0
F. Venezia Giulia	194.650,5	181.550,1	30.594,2			150.955,9	134.482,1	43.694,6
Liguria	340.300,9	286.243,9	318,9		732,8	284.438,0	284.266,3	55.862,9
E. Romagna	576.320,9	530.886,2				576.319,3	530.886,2	1,5
Toscana	504.384,1	504.384,1				504.384,1	504.384,1	0,0
Umbria	54.495,5	54.495,5				54.495,5	54.494,7	0,0
Marche*	217.378,2	181.979,9	55.208,4		1.283,2	125.470,2	125.470,2	91.907,9
Lazio	834.879,8	755.755,1	122.578,4	805,1	1.958,0	630.413,6	601.581,6	204.466,1
Abruzzo	226.340,3	30.281,0		1.545,5		52.197,0	28.735,5	174.143,4
Molise	94.358,7	11.772,9				11.772,9	11.772,9	82.585,8
Campania	1.153.943,9	1.110.258,9	458.770,7		1.884,3	649.226,9	402.561,7	504.716,9
Puglia*	796.637,1	238.918,7	14.912,6			640.229,4	221.631,1	156.407,7
Basilicata	130.168,8	124.771,9	7.430,8			117.340,4	116.312,3	12.828,4
Calabria	410.749,2	61.086,6				239.701,7	61.086,6	171.047,5
Sicilia	1.190.626,0	1.104.676,8	27.165,9	44.451,4	6.323,3	1.026.736,2	818.628,0	163.889,8
Sardegna	346.695,3	334.943,7	1.552,3		32.686,0	300.705,3	294.050,5	45.990,0
TOTALE	**9.955.986,6**	**7.657.395,4**	**859.181,6**	**67.818,4**	**55.473,9**	**7.756.731,0**	**6.220.496,1**	**2.199.255,7**

* Lombardia le proposte di Accordo comprendono anche interventi di libera professione per 84.011,9 migliaia
*Puglia la proposta di Accordo comprende anche interventi di libera professione per 13.352,6 migliaia di euro
*Marche la proposta di Accordo prevede anche interventi di libera professione per circa 3.500 migliaia di euro
(libera prof in proposta Lombardia, Puglia e marche totale* 62.917,4 migliaia di euro)
Fonte :Ministero della salute

Anche per il 2007, l'applicazione di quanto previsto dalla legge 266/05, ha interessato due distinti processi di revoca. Come già avvento per le altre Regioni nel corso del 2006, sono stati emanati decreti che limitano la risoluzione degli Accordi di programma al 65 per cento delle risorse revocate e ne rendono quindi disponibili il rimanente 35 per cento. Detti decreti hanno interessato la Campania (per 247 milioni) e la Sicilia (14,6 milioni)[33].

Sono state oggetto di revoca integrale interventi per 67,8 milioni non richiesti nei termini compresi negli Accordi di programma[34] e interventi per 55,8 milioni ammessi a finanziamento per i quali, entro nove mesi dalla relativa comunicazione alla regione o provincia autonoma, gli enti attuatori non hanno proceduto all'aggiudicazione dei lavori[35].

I processi di revoca hanno consentito l'individuazione di 123,3 milioni non utilizzati, la cui copertura finanziaria, tornata a disposizione delle regioni, è stata utilizzata per la sottoscrizione di nuovi Accordi.

Nel corso del 2007 sono stati quindi sottoscritti sei nuovi Accordi di programma per 1.145,5 milioni dalle Regioni Puglia, Abruzzo, Lombardia, Veneto, Emilia Romagna e Calabria[36].

Al 31 dicembre 2007 pertanto risultavano sottoscritti programmi per 7.756,7 milioni di cui erano autorizzati (al netto delle revoche) importi per 6.220 milioni.

Le risorse ripartite tra le Regioni ancora da utilizzare per la sottoscrizione di ulteriori Accordi di programma ammontano a 2.199,3 milioni a cui devono aggiungersi le nuove somme attribuite con le finanziarie per il 2007 e il 2008 per un totale di 5,4 miliardi[37].

---

[33] Campania: Decreto interministeriale 10 aprile 2007, (Gazzetta Ufficiale n. 164 del 17 luglio 2007); Sicilia: Decreto interministeriale 10 aprile 2007, (Gazzetta Ufficiale n. 164 del 17 luglio 2007).

[34] Si tratta di Valle d'Aosta (2 milioni), Veneto (18 milioni), Abruzzo (1,5 milioni), Lazio (0,8 milioni), Sicilia (44,4 milioni).

[35] Si tratta di Veneto (10.6 milioni), Liguria (0,7 milioni), Marche (1.3 milioni), Lazio (2,0 milioni), Campania (2,3 milioni), Sicilia (6.3 milioni) e Sardegna (32.7 milioni).

[36] Regione Puglia: Accordo di programma stralcio sottoscritto il 26 luglio 2007 per un importo a carico dello Stato di 432,7 milioni (di cui 16,5 milioni per libera professione) per 41 interventi; Regione Abruzzo: Accordo di programma integrativo dello stralcio 2004, sottoscritto il 31 luglio 2007 per un importo a carico dello Stato di 23,5 milioni per 13 interventi; Regione Lombardia: III Atto integrativo dell'APQ sottoscritto il 3 agosto 2007, per un importo a carico dello Stato di 220 milioni (di cui 46 milioni per libera professione) per 32 interventi; Regione Veneto: Accordo integrativo sottoscritto il 2 ottobre 2007, per un importo a carico dello Stato di 245,3 milioni per 82 interventi;. Regione Emilia Romagna: Accordo integrativo sottoscritto il 20 novembre 2007, per un importo a carico dello Stato di 45,4 milioni per 8 interventi; Regione Calabria: Accordo integrativo, sottoscritto il 13 dicembre 2007, per un importo a carico dello Stato di 178,6 milioni per 4 interventi.

[37] Delle risorse aggiuntive, 500 milioni sono vincolati alla riqualificazione strutturale e tecnologica dei servizi di radiodiagnostica e radioterapia di interesse oncologico con prioritario riferimento alle Regioni meridionali e insulari, 100 milioni ad interventi per la realizzazione di strutture residenziali dedicate alle cure palliative con prioritario riferimento alle regioni che abbiano completato il programma di cui all'art. 1, comma 1, del DL 450/98, convertito con modificazioni dalla legge 39/99 e che abbiano avviato programmi di assistenza domiciliare nel campo delle cure palliative, 100 milioni di euro all'ampliamento e all'ammodernamento dei sistemi informatici delle aziende sanitarie ed ospedaliere e all'integrazione dei medesimi con i sistemi informativi sanitari delle regioni e 100 milioni di euro per strutture di assistenza odontoiatrica.

Tavola 19

Il programma di investimenti ex art.20 della legge 67/88 Radioterapia – Libera professione – Importi attribuiti e autorizzati

(in migliaia)

	ART. 20 LEGGE 67/1988				Radioterapia (legge 488/1999)				Libera professione (legge 254/2000)			
REGIONI	**Valore degli accordi di programma sottoscritti aggiornati con I^ - 2^ revoca - revoca non agg. e sottoscritti 2007**	**Numero interventi autorizzati**	**Totale finanziamenti Accordi autorizzati**	***% di finanziamento autorizzato***	**D.M. 28/12/01 (riparto)**	**Numero interventi autorizzati**	**Totale finanziamenti Radioterapia autorizzati**	***% di finanziamento autorizzato***	**D.M. 8/06/01 (riparto)**	**Numero interventi autorizzati**	**Totale finanziamenti Libera professione autorizzati**	***% di finanziamento autorizzato***
Piemonte	510.508,4	101	509.090,3	99,7	987,8	1	978,9	99,1	60.428,7	29	29.963,3	49,6
V. D'Aosta	29.440,9	7	29.440,9	100,0	46,4			0,0	1.418,3			0,0
Lombardia	1.038.211,5	107	922.728,7	88,9	1.749,1	1	1.749,1	100,0	132.471,2	15	69.391,6	52,4
P.A. Bolzano	67.688,9	7	67.688,9	100,0	106,6	1	106,6	100,0				
P.A. Trento	70.937,0	6	70.937,0	100,0	116,1	1	116,1	100,0	8.404,6	7	7.739,8	92,1
Veneto	675.557,6	132	430.266,6	63,7	909,6	1	909,6	100,0	61.974,8	40	61.974,8	100,0
F. Venezia Giulia	150.955,9	4	134.482,1	89,1	302,8	1	302,8	100,0				
Liguria	284.438,0	200	284.266,3	99,9	493,9	3	493,9	100,0	39.210,4	13	30.177,1	77,0
E. Romagna	576.319,3	135	530.886,2	92,1	894,3	1	894,3	100,0	87.214,1	66	82.273,6	94,3
Toscana	504.384,1	58	504.384,1	100,0	724,4	1	724,4	100,0	76.107,2	27	76.107,2	100,0
Umbria	54.495,5	8	54.494,7	100,0	205,0	1	205,0	100,0	25.677,9	13	25.637,1	99,8
Marche	125.470,2	63	125.470,2	100,0	329,6	1	313,1	95,0	42.332,9	16	23.559,9	55,7
Lazio	630.413,6	180	601.581,6	95,4	1.158,6	1	258,5	22,3	102.661,2	42	95.910,9	93,4
Abruzzo	52.197,0	30	28.735,5	55,1	415,2			0,0	18.942,1			0,0
Molise	11.772,9	5	11.772,9	100,0	152,7			0,0				
Campania	649.226,9	28	402.561,7	62,0	1.631,9			0,0	79.253,9			0,0
Puglia	640.229,4	85	221.631,1	34,6	1.186,6	2	1.186,6	100,0	53.948,6	24	32.900,9	61,0
Basilicata	117.340,4	47	116.312,3	99,1	207,5	1	197,2	95,0	27.613,9	7	27.613,9	100,0
Calabria	239.701,7	8	61.086,6	25,5	618,8	1	618,8	100,0				
Sicilia	1.026.736,2	205	818.628,0	79,7	1.830,4	2	1.830,4	100,0				
Sardegna	300.705,3	194	294.050,5	97,8	503,9	2	503,9	100,0	8.483,3	5	6.790,4	80,0
Totale regionale	**7.756.731,0**	**1.610**	**6.220.496,1**	80,2	**14.571,0**	**22**	**11.389,1**	78,2	**826.143,1**	**304**	**570.040,4**	69,0
IRCCS, Pol. Univ., IZS, ISS*	761.392,8		540.958,5	71,0	922,7		791,7	85,8				
Totale	**8.518.123,7**		**6.761.454,6**	**79,4**	**15.493,7**		**12.180,8**	**78,6**			**570.040,4**	

Fonte :Ministero della salute

Anche per quanto riguarda le misure per il potenziamento delle strutture di radioterapia, settore prioritario di intervento nei documenti programmatici ed in tutti gli Accordi di programma sottoscritti, sono solo alcune realtà regionali a presentare i ritardi di attuazione

maggiori. Al 31.12.2007 dei 15,5 milioni di euro ripartiti risultavano autorizzati 12,2 (al netto delle somme destinate a IRCCS, Policlinici e IZS le somme ripartite tra regioni erano pari a 14,6 milioni e quelle autorizzate 11,4 milioni). Le somme non autorizzate risultano al momento concentrate in solo 4 Regioni tutte del Centro. Abruzzo Molise e Campania non presentano interventi autorizzati mentre per il Lazio l'importo autorizzato è di poco superiore al 20 per cento. Tutte le altre Regioni presentano importi autorizzati quasi coincidenti con le somme ripartite.

Tavola 20

I risultati dell'attività *intra moenia* per Regione

	ANNO 2006 (*)			ANNO 2007(**)		
REGIONI	**RICAVI INTRAMOENIA**	**COSTI INTRAMOENIA**	**SALDI**	**RICAVI INTRAMOENIA**	**COSTI INTRAMOENIA**	**SALDI**
PIEMONTE	126.045	-111.679	14.366	126.951	-111.721	15.230
VALLE D'AOSTA	3.577	-2.945	632	3.580	-2.850	730
LOMBARDIA	246.848	-208.009	38.839	255.391	-210.555	44.836
P.A. BOLZANO	590	0	590	0	-9	-9
P.A. TRENTO	9.158	-7.639	1.519	8.900	-7.300	1.600
VENETO	106.201	-89.631	16.570	123.168	-94.389	28.779
FRIULI V.G.	21.892	-18.738	3.154	26.996	-23.053	3.943
LIGURIA	40.270	-34.138	6.132	40.887	-33.955	6.932
EMILIA R.	131.227	-105.275	25.952	135.380	-108.894	26.486
TOSCANA	115.805	-93.415	22.390	121.568	-98.042	23.526
UMBRIA	12.916	-11.670	1.246	12.538	-11.489	1.049
MARCHE	33.889	-29.117	4.772	36.355	-30.817	5.538
LAZIO	119.802	-107.622	12.180	117.722	-102.593	15.129
ABRUZZO	17.632	-15.302	2.330	17.459	-15.410	2.049
MOLISE	2.831	-1.877	954	2.873	-1.629	1.244
CAMPANIA	50.899	-44.477	6.422	50.220	-43.516	6.704
PUGLIA	41.055	-34.705	6.350	43.460	-35.880	7.580
BASILICATA	3.513	-2.968	545	3.657	-3.419	238
CALABRIA	6.809	-6.117	692	7.278	-6.739	539
SICILIA	43.495	-39.156	4.339	48.131	-45.842	2.289
SARDEGNA	14.307	-13.990	317	13.289	-11.525	1.764
TOTALI	**1.148.761**	**-978.470**	**170.291**	**1.195.803**	**-999.627**	**196.176**

(*) Dati da Consuntivo 2006

(**) Dati da IV trimestre 2007

Fonte: Ministero della salute

Ritardi nella realizzazione degli interventi per la libera professione intramuraria (del finanziamento di 826 milioni disposto dalla legge 388/2000 e ripartito nel 2001 sono stati finora autorizzati solo 570 milioni) hanno spinto l'amministrazione a stabilire con l'articolo 1 della legge 120/07 la revoca dei finanziamenti relativi ad interventi di ristrutturazione edilizia per i quali la Regione non abbia conseguito il collaudo entro il termine del 31 gennaio 2009. Anche

nel caso dell'attività *intra moenia* il grado di avanzamento e di utilizzo delle somme ripartite risulta territorialmente molto diversificato.

Tavola 21

Il programma nazionale per la realizzazione di strutture di cure palliative

		erogati al dicembre 2007 (in migliaia)		
REGIONI	Finanziamento	importo erogato	residui	% realizzazione
Piemonte	18.464,8	14.147,2	4.317,6	76,62
Valle d'Aosta	902,1	45,1	857,0	5
Lombardia	34.244,9	31.650,8	2.579,2	92,42
P.A. Bolzano	1.403,2	1.403,2	0,0	100
P.A. Trento	1.755,5	977,1	778,4	55,66
Friuli V. G.	5.698,3	2.152,2	3.546,1	37,77
Veneto	16.422,0	15.709,4	712,6	95,66
Liguria	8.332,0	2.862,3	5.469,6	34,35
E. Romagna	17.191,4	17.191,4	0,0	100
Toscana	15.504,9	14.525,9	979,0	93,69
Marche	5.505,8	4.157,3	1.348,5	75,51
Umbria	3.364,7	2.926,5	438,1	86,98
Abruzzo	4.355,9	383,3	3.972,6	8,8
Lazio	17.465,8	13.756,4	3.709,1	78,76
Campania	15.947,8	8.870,9	7.076,9	55,62
Molise	1.134,6	1.134,6	0,0	100
Basilicata	1.795,2	895,4	899,8	49,88
Puglia	11.069,2	8.923,9	2.145,4	80,62
Calabria	5.711,7	2.151,9	3.559,8	37,67
Sicilia	15.298,2	12.081,7	3.216,5	78,97
Sardegna	4.998,0	795,1	4.202,9	15,91
TOTALE	206.566,3	156.741,7	49.809,1	75,88

Fonte: Ministero della salute

Ancora in attesa di completamento il "Programma nazionale per la realizzazione di strutture per le cure palliative" per il quale sono stati individuati finanziamenti per un importo complessivo di 206,6 milioni di euro di cui 156,7 erogati. Sul tema, che come visto in precedenza è stato interessato dal decreto del Ministro della salute numero 43 del 2007, nell'esercizio finanziario 2007 è stata richiesta la reiscrizione in bilancio al Ministero dell'economia della somma complessiva di 5,8 milioni concernente una quota dei fondi dell'anno 1998 e 1999 andata in perenzione agli effetti amministrativi (somma peraltro non ancora assegnata). Nell'esercizio sono state pagate invece somme per un totale di 18,7 milioni.

I residui passivi sono di poco inferiori ai 50 milioni e, derivando da fondi provenienti dagli esercizi 1998-2002, alla luce della disposizione contenuta nell'art. 3 comma 36 della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008), sono tutti in perenzione amministrativa.

Le strutture attivate con i finanziamenti della legge n. 39/99 sono 63, per la maggior parte situati nelle regioni del nord Italia.

Tavola 22

Piano straordinario di interventi per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani

Totale finanziamenti erogati al dicembre 2007 (in migliaia)

REGIONI	*Finanziamenti D.M. 5.4.2001*	*Definanziamento ex legge finaziaria per il 2006*	*Importo erogato*	*Residui passivi*	% realizzazione
PIEMONTE Torino	101.017,4	11.098,7	21.419,5	68.499,3	21,2
LOMBARDIA Milano	112.189,9	12.363,8	57.153,2	42.673,0	50,9
VENETO Venezia	27.047,2	209,8	16.299,8	10.537,7	60,3
LIGURIA Genova	86.045,9	374,0	40.428,4	45.243,5	47,0
E. ROMAGNA Bologna	98.454,2	261,8	51.067,6	47.124,8	51,9
TOSCANA Firenze	83.387,6	272,6	33.931,9	49.183,1	40,7
MARCHE Ancona	39.233,2	123,6	16.515,5	22.594,1	42,1
UMBRIA Perugia	31.013,2	207,0	25.093,5	5.712,8	80,9
ABRUZZO L'Aquila	16.991,4	1.973,5	2.502,8	12.515,1	14,7
LAZIO Roma	208.287,1	0,0	90.704,4	117.787,1	43,6
CAMPANIA Napoli	58.927,7	496,8	17.421,6	41.009,4	29,6
MOLISE Campobasso	22.466,6	135,6	10.916,7	11.414,3	48,6
BASILICATA Potenza	27.464,7	3.062,6	16.840,9	7.561,2	61,3
PUGLIA Taranto	21.691,2	7.200,1	800,5	13.690,6	3,7
PUGLIA Bari	44.260,4	14.549,9	3.095,2	26.615,3	7,0
CALABRIA R. Calabria	25.822,8	8.548,8	401,0	16.873,1	1,2
CALABRIA Catanzaro	25.822,8	8.457,4	321,4	17.044,0	1,6
SICILIA Palermo	96.042,9	0,0	19.019,2	77.198,9	19,8
SICILIA Catania	89.583,4	268,2	48.050,0	41.265,3	53,6
SARDEGNA Cagliari	23.746,7	212,2	2.903,3	20.631,2	12,2
TOTALE	1.239.496,6	69.436,7	474.886,3	695.173,6	**38,3**

Fonte: Ministero della salute

Per il piano straordinario di interventi per la riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri urbani (ex articolo 71 della legge n. 448/98) sono stati previsti finanziamenti per 1239,5 milioni. Nel corso degli ultimi anni la somma è stata più volte rimodulata, decurtata e infine reintegrata. La legge 266/05 (Legge Finanziaria 2006) ha di recente disposto, nella tabella "E", un taglio di fondi per un importo pari a 64 milioni. Nell'esercizio finanziario 2007 sono state pagate a carico del cap. 7111 (ex 7040) somme per un totale di 83.9 milioni. I residui passivi ammontano a 695,2 milioni di cui 499,5 derivanti da fondi stanziati tra il 1999 e il 2002 sono in perenzione amministrativa.

4. Le prospettive più recenti

4.1. Le misure previste per il 2008

Con la Finanziaria per il 2008 si conferma la strategia seguita nella definizione del Nuovo Patto per la salute, sottoscritto tra Stato e Regioni nel settembre 2006: ottenere una stabilizzazione della spesa in rapporto al Pil garantendo la qualità del servizio ed aggredendo le aree di inefficienza e inappropriatezza delle prestazioni.

Dopo varie manovre volte a ricondurre sotto controllo la spesa del comparto, per il 2008 il governo non ha ritenuto necessario disporre misure di contenimento aggiuntive, ma si è limitato a prevedere interventi coerenti con il percorso intrapreso negli anni precedenti.

Tre i provvedimenti di rilievo della manovra finanziaria riguardanti il comparto sanitario: uno contenuto nel DL 159/2007 e due nella finanziaria. Il primo riguarda misure di governo della spesa e di sviluppo del settore farmaceutico; il secondo la corresponsione, prevista negli accordi sottoscritti con le regioni che hanno adottato i Piani di rientro, di un'anticipazione finanziaria, da parte dello Stato per l'estinzione dei debiti contratti sui mercati finanziari e dei debiti commerciali cumulati fino al 31 dicembre 2005 dalle aziende sanitarie; il terzo, infine, dispone la sospensione per il 2008 dei *ticket* sulle prestazioni specialistiche.

Le modifiche introdotte al sistema di regolazione della farmaceutica convenzionata toccano vari aspetti del meccanismo fino ad ora adottato. Si interviene, innanzitutto, sul sistema dei tetti alla spesa regionale: si stabilisce, in particolare, che a decorrere dal 2008 l'onere a carico del Servizio sanitario nazionale (SSN) per l'assistenza farmaceutica territoriale non debba superare il 14 per cento del finanziamento complessivo ordinario del SSN. Il valore assoluto dell'onere a carico del SSN verrà determinato annualmente dal Ministero della salute (entro il 15 novembre dell'anno precedente a quello di riferimento), sulla base del riparto (o della proposta di riparto) delle disponibilità finanziarie per il SSN.

Viene, altresì, potenziato il monitoraggio della spesa disponendo che, entro 15 giorni dalla fine di ciascun mese e ogni trimestre, le Regioni trasmettano all'Agenzia Italiana del Farmaco (AIFA), al Ministero della salute ed al Ministero dell'economia e delle finanze, rispettivamente i dati della distribuzione diretta (da parte delle farmacie ospedaliere e delle farmacie convenzionate per conto delle aziende sanitarie locali), per ogni specialità medicinale, relativi al mese precedente e i dati relativi alla spesa farmaceutica ospedaliera. Una disposizione che è previsto costituisca adempimento ai fini dell'accesso al finanziamento integrativo a carico dello Stato.

A decorrere dal 2008, viene poi introdotto, un "nuovo sistema di regolazione della spesa dei farmaci a carico del Servizio sanitario nazionale", con l'attribuzione alle aziende autorizzate all'immissione in commercio di medicinali di uno specifico budget annuale.

Il ripiano dello sforamento della spesa farmaceutica è previsto sia ripartito tra aziende farmaceutiche, grossisti e farmacisti, in misura proporzionale alle relative quote di spettanza sui prezzi dei medicinali e tenendo conto dell'incidenza della distribuzione diretta sulla spesa.

Entro il 1° dicembre di ogni anno, l'AIFA dovrà elaborare la stima della spesa farmaceutica territoriale relativa all'anno successivo, distintamente per ciascuna Regione. Le regioni che, secondo tali stime, superino il limite, sono tenute ad adottare misure di contenimento della spesa per un ammontare pari almeno al 30 per cento dell'eccedenza stimata.

Sempre a decorrere dal 2008, la spesa farmaceutica ospedaliera, come rilevata dai modelli CE (Conto Economico) ed al netto della distribuzione diretta, non deve superare il 2,4 per cento del finanziamento complessivo ordinario del Servizio sanitario nazionale (il limite vigente è fissato al 3 per cento per il 2007).

Si dispone, infine, la nullità dei provvedimenti regionali che escludono, totalmente o parzialmente, la rimborsabilità dei farmaci, se assunti in difformità da quanto deliberato dalla Commissione unica del farmaco, ai sensi del comma 1 del citato articolo 6 del decreto-legge n. 347 del 2001, o, successivamente all'istituzione dell'AIFA, dalla Commissione consultiva tecnico-scientifica di tale Agenzia, fatte salve eventuali ratifiche adottate dall'AIFA antecedentemente al 1° ottobre 2007.

Il secondo provvedimento dà attuazione agli Accordi stipulati tra i Ministri della salute e dell'economia e delle finanze e le Regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro, prevedendo la corresponsione di una anticipazione finanziaria di 9.100 milioni di euro alle regioni con elevate esposizioni debitorie.

Infine l'articolo 2, commi 376-378, dispone per il 2008 l'abolizione della quota di partecipazione alle prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale per gli assistiti non esentati, introdotta dall'articolo 1, comma 796, lettera p), della legge n. 296/2006[38]. Per tale finalità il livello del finanziamento del SSN cui concorre lo Stato è stato incrementato per l'anno 2008 per un importo di 834 milioni.

4.2. Le prospettive finanziarie del settore

Il rinvio al 2008 dei rinnovi contrattuali, gli andamenti riscontrati nelle principali voci di costo, la necessità di rifinanziare l'abolizione dei ticket di anno in anno e le caratteristiche fino ad ora assunte dal contenimento della spesa per farmaci fanno guardare con attenzione all'andamento della spesa nel 2008 e negli anni successivi.

In attesa di una nuova previsione della spesa che verrà fornita in occasione della presentazione del Documento di programmazione, è possibile ipotizzare una revisione al rialzo delle stime contenute nella RPP per il 2008 (dagli originari 109 miliardi a oltre 111). Una ipotesi che porterebbe la spesa su livelli superiori a quelli del 6,7 per cento in termini di prodotto, obiettivo del Piano della salute.

Va, inoltre, osservato che per il 2008 la Relazione unificata prevede una forte accelerazione dei pagamenti correnti (+7,2 per cento) trainati dalle somme destinate a redditi da lavoro (in connessione con la sottoscrizione del contratto) (+9,5 per cento) e da un recupero delle spese per consumi intermedi (+6,7 per cento).

Sulla possibilità, poi, di ripetere nel 2008 il buon risultato dell'anno appena concluso in termini di spesa farmaceutica pesa, da un lato, il venir meno degli effetti degli interventi attivati nel 2006 dall'AIFA sui prezzi e, dall'altro, invece, la scadenza nel 2008 di alcuni importanti brevetti di medicinali con un risparmio che è stato stimato dall'AIFA in 411 milioni di euro.

---

[38] La legge finanziaria per il 2007 ha introdotto, per i cittadini non esenti, il pagamento di una quota fissa di 10 euro per ricetta per le prestazioni di assistenza specialistica ambulatoriale. Il DL 23/2007 ne ha disposto l'abolizione, per lo scorso esercizio, a decorrere dal 20 maggio.

Dovrà essere attentamente monitorato l'effetto sulla spesa complessiva delle norme introdotte con la manovra finanziaria. Il divieto per le Regioni, previsto dalla legge 222/2007 di conversione del decreto-legge 159/2007, di ricorrere a misure quali l'estensione del rimborso di riferimento ad altre categorie rispetto a quelle individuate dall'AIFA, potrebbe privare le amministrazioni di uno strumento di gestione della spesa che, per talune categoria di farmaci, ha consentito di ottenere nel 2007, a livello nazionale, un calo della spesa di oltre il 14 per cento rispetto al 2006. La limitazione degli spazi di intervento regionali e l'applicazione di un sistema di *pay-back* che esclude le Regioni dai soggetti chiamati a ripianare lo sforamento del tetto di spesa potrebbe comportare una attenuazione dell'attenzione al settore dei soggetti preposti al controllo della spesa, ciò nonostante il crescente rilievo posto da parte delle autorità centrali alle misure di contenimento varate a livello regionale per il rispetto dei limiti di spesa.

Appendice 1 – Dati tendenziali e programmatici dei Piani di rientro

Appendice 1 – Tavola 1

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Liguria

(in migliaia)

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	393.382	5.392	1,37	387.990	390.354	2.364	0,61	-3.028
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	53.914	530	0,98	53.384	58.317	4.933	9,24	4.403
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	141.978	0	0,00	141.978	144.592	2.614	1,84	2.614
FARMACEUTICA B0231	430.691	39.500	9,17	391.191	349.264	-41.927	-10,72	-81.427
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	575	0		575	353	-222		-222
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	62.686	3.400	5,42	59.286	59.203	-83	-0,14	-3.483
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	16.910	0		16.910	13.578	-3.332		-3.332
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	171.161	0	0,00	171.161	172.403	1.242	0,73	1.242
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0		0		0
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	38.171	0	0,00	38.171	38.851	680	1,78	680
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	154.642	0		154.642	175.319	20.677		20.677
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	31.213	0	0,00	31.213	38.976	7.763	24,87	7.763
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	29.026	0	0,00	29.026	29.002	-24	-0,08	-24
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	71.941	479	0,67	71.462	75.537	4.075	5,70	3.596
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	29.041	267	0,92	28.774	29.399	625	2,17	358
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	894.306	26.706	2,99	867.600	880.879	13.279	1,53	-13.427
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	3.567	93	2,61	3.474	3.352	-122	-3,51	-215
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	130.973	3.080	2,35	127.893	125.004	-2.889	-2,26	-5.969
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	82.804	2.427	2,93	80.377	82.837	2.460	3,06	33
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	78.673	675	0,86	77.998	84.514	6.516	8,35	5.841
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	171.468	1.650	0,96	169.818	176.600	6.782	3,99	5.132
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	77.465	0	0,00	77.465	76.096	-1.369	-1,77	-1.369
IMPOSTE E TASSE Y9999	81.272	0	0,00	81.272	81.384	112	0,14	112
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	6.812	0	0,00	6.812	8.585	1.773	26,03	1.773
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	0	0		0	-922	-922		-922
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	32.095	0	0,00	32.095	33.955	1.860	5,80	1.860
TOTALI	3.184.766	84.199	2,64	3.100.567	3.127.432	26.865	0,87	-57.334

Fonte: elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Liguria, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 9 marzo 2007, n. 243 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008).

Appendice 1 – Tavola 2

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Lazio

(in migliaia)

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	1.007.358	87.011	8,64	920.347	1.077.703	157.356	17,10	70.345
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	132.730	5.419	4,08	127.311	91.817	-35.494	-27,88	-40.913
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	523.181	0	0,00	523.181	544.577	21.396	4,09	21.396
FARMACEUTICA B0231	1.561.600	216.000	13,83	1.345.600	1.313.537	-32.063	-2,38	-248.063
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	0	0		0	0	0		0
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	470.983	28.200	5,99	442.783	446.731	3.948	0,89	-24.252
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	270.490	6.303	2,33	264.187	269.333	5.146	1,95	-1.157
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	325	0	0,00	325	0	-325		-325
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	188.591	8.114	4,30	180.477	185.269	4.792	2,66	-3.322
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	1.496.262	142.227	9,51	1.354.035	1.596.504	242.469	17,91	100.242
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	380.364	52.158	13,71	328.206	335.784	7.578	2,31	-44.580
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	241.799	22.005	9,10	219.794	229.943	10.149	4,62	-11.856
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	82.558	-899	-1,09	83.457	90.906	7.449	8,93	8.348
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	2.424.299	138.346	5,71	2.285.953	2.407.493	121.540	5,32	-16.806
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	10.877	620	5,70	10.257	10.520	263	2,56	-357
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	285.590	16.297	5,71	269.293	275.485	6.192	2,30	-10.105
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	234.877	13.403	5,71	221.474	235.473	13.999	6,32	596
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	200.880	5.879	2,93	195.001	244.106	49.105	25,18	43.226
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	696.176	34.589	4,97	661.587	720.105	58.518	8,85	23.929
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	109.674	0	0,00	109.674	130.562	20.888	19,05	20.888
IMPOSTE E TASSE Y9999	211.896	12.325	5,82	199.571	221.705	22.134	11,09	9.809
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	35.223	0	0,00	35.223	47.459	12.236	34,74	12.236
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	0	0		0	-10.055	-10.055		-10.055
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	105.833	0	0,00	105.833	102.593	-3.240	-3,06	-3.240
TOTALI	10.671.566	787.997	7,38	9.883.569	10.567.550	683.981	6,92	-104.016

Fonte: *elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Lazio, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 6 marzo 2007, n. 149 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)*

Appendice 1 – Tavola 3

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Abruzzo

(in migliaia)

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	310.310	5.937	1,91	304.373	296.167	-8.206	-2,70	-14.143
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	59.207	841	1,42	58.366	53.618	-4.748	-8,13	-5.589
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	136.000	0	0,00	136.000	149.556	13.556	9,97	13.556
FARMACEUTICA B0231	295.000	27.000	9,15	268.000	268.842	842	0,31	-26.158
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	19	1	5,26	18	0	-18		-19
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	47.380	2.461	5,19	44.919	45.941	1.022	2,28	-1.439
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	158.232	8.220	5,19	150.012	157.283	7.271	4,85	-949
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	1.928	100		1.828	0	-1.828		-1.928
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	20.957	0	0,00	20.957	23.370	2.413	11,51	2.413
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	201.000	7.000	3,48	194.000	188.235	-5.765	-2,97	-12.765
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	33.484	1.217	3,63	32.267	38.787	6.520	20,21	5.303
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	35.101	492	1,40	34.609	13.888	-20.721	-59,87	-21.213
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	17.591	246	1,40	17.345	19.843	2.498	14,40	2.252
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	617.158	4.087	0,66	613.071	601.158	-11.913	-1,94	-16.000
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	1.754	12	0,68	1.742	1.654	-88	-5,05	-100
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	78.064	517	0,66	77.547	75.055	-2.492	-3,21	-3.009
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	58.025	385	0,66	57.640	55.058	-2.582	-4,48	-2.967
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	53.696	-2.710	-5,05	56.406	54.570	-1.836	-3,25	874
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	85.094	1.193	1,40	83.901	100.332	16.431	19,58	15.238
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	33.000	-1.000	-3,03	34.000	77.710	43.710	128,56	44.710
IMPOSTE E TASSE Y9999	57.000	1.000	1,75	56.000	55.245	-755	-1,35	-1.755
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	15.000	0	0,00	15.000	16.505	1.505	10,03	1.505
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	-1.309	0		-1.309	-3.208	-1.899		-1.899
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	14.754	0	0,00	14.754	15.410	656	4,45	656
TOTALI	2.328.445	56.999	2,45	2.271.446	2.305.019	33.573	1,48	-23.426

Fonte: *elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Abruzzo, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 13 marzo 2007, n. 224 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)*

Appendice 1 – Tavola 4

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Molise

(in migliaia)

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	66.020	3.420	5,18	62.600	66.867	4.267	6,82	847
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	9.289	0	0,00	9.289	9.812	523	5,63	523
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	43.505	0	0,00	43.505	44.795	1.290	2,97	1.290
FARMACEUTICA B0231	72.330	4.446	6,15	67.884	63.431	-4.453	-6,56	-8.899
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	1.749	0	0,00	1.749	0	-1.749		-1.749
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	21.581	3.029	14,04	18.552	21.667	3.115	16,79	86
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	30.773	4.645	15,09	26.128	27.010	882	3,38	-3.763
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0	0	0		0
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	6.788	512	7,54	6.276	6.517	241	3,84	-271
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	80.583	17.472	21,68	63.111	61.287	-1.824	-2,89	-19.296
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	8.812	1.254	14,23	7.558	11.034	3.476	45,99	2.222
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	18.476	5.588	30,24	12.888	17.876	4.988	38,70	-600
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	3.652	0	0,00	3.652	2.955	-697	-19,09	-697
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	176.677	3.571	2,02	173.106	172.640	-466	-0,27	-4.037
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	353	0	0,00	353	273	-80	-22,66	-80
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	22.623	1.269	5,61	21.354	21.605	251	1,18	-1.018
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	13.412	1.245	9,28	12.167	12.312	145	1,19	-1.100
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	11.153	0	0,00	11.153	11.592	439	3,94	439
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	21.836	0	0,00	21.836	22.479	643	2,94	643
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	7.131	0	0,00	7.131	15.810	8.679	121,71	8.679
IMPOSTE E TASSE Y9999	17.503	0	0,00	17.503	15.468	-2.035	-11,63	-2.035
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	962	0	0,00	962	667	-295	-30,67	-295
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	540	0		540	696	156		156
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	1.928	0	0,00	1.928	1.629	-299	-15,51	-299
TOTALI	637.676	46.451	7,28	591.225	608.422	17.197	2,91	-29.254

Fonte: *elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Molise, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 30 marzo 2007, n. 362 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)*

Appendice 1 – Tavola 5

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Campania

(in migliaia)

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	1.008.996	23.327	2,31	985.669	951.374	-34.295	-3,48	-57.622
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	139.157	29.479	21,18	109.678	108.443	-1.235	-1,13	-30.714
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	704.697	26.907	3,82	677.790	652.987	-24.803	-3,66	-51.710
FARMACEUTICA B0231	1.282.320	140.000	10,92	1.142.320	1.125.900	-16.420	-1,44	-156.420
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	0	0		0	0	0		0
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	674.843	119.408	17,69	555.435	619.547	64.112	11,54	-55.296
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	354.306	36.915	10,42	317.391	290.843	-26.548	-8,36	-63.463
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0	0	0		0
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	160.979	24.104	14,97	136.875	149.025	12.150	8,88	-11.954
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	787.773	76.122	9,66	711.651	721.789	10.138	1,42	-65.984
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	230.666	-21.420	-9,29	252.086	244.583	-7.503	-2,98	13.917
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	142.731	5.661	3,97	137.070	171.999	34.929	25,48	29.268
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	73.527	10.108	13,75	63.419	63.475	56	0,09	-10.052
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	2.672.917	172.123	6,44	2.500.794	2.547.281	46.487	1,86	-125.636
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	17.644	6.604	37,43	11.040	11.071	31	0,28	-6.573
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	359.820	15.604	4,34	344.216	331.773	-12.443	-3,61	-28.047
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	306.543	34.669	11,31	271.874	263.866	-8.008	-2,95	-42.677
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	256.536	56.367	21,97	200.169	189.879	-10.290	-5,14	-66.657
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	428.264	24.300	5,67	403.964	379.082	-24.882	-6,16	-49.182
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	147.143	48.638	33,05	98.505	221.308	122.803	124,67	74.165
IMPOSTE E TASSE Y9999	254.607	5.357	2,10	249.250	240.986	-8.264	-3,32	-13.621
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	107.122	18.172	16,96	88.950	88.344	-606	-0,68	-18.778
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	-2.718	-2.718		0	-9.623	-9.623		-6.905
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	40.340	0	0,00	40.340	43.516	3.176	7,87	3.176
TOTALI	10.148.213	849.727	8,37	9.298.486	9.407.448	108.962	1,17	-740.765

Fonte: *elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Campania, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 20 marzo 2007, n. 460 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)*

Appendice 1 – Tavola 6

Costi di produzione – dati tendenziali, programmatici e risultati – Regione Sicilia

(in migliaia)

COSTI DI PRODUZIONE	Tendenziale	Importo manovra PdR	% manovra	Programma PdR	Risultati CE 2007	Differenza CE 2007 - PdR	% diff.	Differenza CE 2007 - Tendenziale
ACQUISTI DI ESERCIZIO B0010 - B0150	806.139	23.771	2,95	782.368	784.405	2.037	0,26	-21.734
MANUTENZIONI E RIPARAZIONI B0700+B0150	124.200	362	0,29	123.838	116.519	-7.319	-5,91	-7.681
ASSISTENZA SANITARIA DI BASE B0221	534.591	-251	-0,05	534.842	541.172	6.330	1,18	6.581
FARMACEUTICA B0231	1.348.277	123.300	9,15	1.224.977	1.139.361	-85.616	-6,99	-208.916
SPECIALISTICA DA PUBBLICO B0260	0	0		0	0	0		0
SPECIALISTICA DA PRIVATO B0280	432.484	39.240	9,07	393.244	486.516	93.272	23,72	54.032
RIABILITATIVA DA PUBBLICO B0310	0	0		0	0	0		0
RIABILITATIVA DA PRIVATO B0330	219.215	1.792	0,82	217.423	158.734	-58.689	-26,99	-60.481
INTEGRATIVA DA PUBBLICO B0360	0	0		0	1	1		1
INTEGRATIVA DA PRIVATO B0380	176.368	9.075	5,15	167.293	176.342	9.049	5,41	-26
OSPEDALIERA DA PUBBLICO B0410	0	0		0	0	0		0
OSPEDALIERA DA PRIVATO B0430	710.119	45.374	6,39	664.745	692.155	27.410	4,12	-17.964
ALTRA ASSISTENZA B0452+B0460+B0480	163.426	762	0,47	162.664	132.547	-30.117	-18,51	-30.879
ALTRI SERVIZI B0510+B0540+B0580	206.717	2.947	1,43	203.770	223.717	19.947	9,79	17.000
GODIMENTO DI BENI E SERVIZI B0750	49.271	0	0,00	49.271	52.890	3.619	7,35	3.619
PERSONALE RUOLO SANITARIO B0800	2.335.357	15.618	0,67	2.319.739	2.334.534	14.795	0,64	-823
PERSONALE RUOLO PROFESSIONALE B0810	9.917	52	0,52	9.865	9.779	-86	-0,87	-138
PERSONALE RUOLO TECNICO B0820	329.602	2.245	0,68	327.357	312.742	-14.615	-4,46	-16.860
PERSONALE RUOLO AMMINISTRATIVO B0830	244.546	1.543	0,63	243.003	245.524	2.521	1,04	978
SPESE AMMINISTRATIVE E GENERALI B0840+B0670+B0680	209.860	1.483	0,71	208.377	182.576	-25.801	-12,38	-27.284
SERVIZI APPALTATI B0590-B0670-B0680	192.082	452	0,24	191.630	213.958	22.328	11,65	21.876
ACCANTONAMENTI TIPICI B0970	74.069	0	0,00	74.069	154.275	80.206	108,29	80.206
IMPOSTE E TASSE Y9999	248.151	0	0,00	248.151	227.755	-20.396	-8,22	-20.396
ONERI FINANZIARI C0060+C0100	55.798	0	0,00	55.798	77.152	21.354	38,27	21.354
VARIAZIONE DELLE RIMANENZE (B0940)	-2.000	0		-2.000	-2.405	-405		-405
COMPARTECIPAZIONE PERSONALE INTRAMENIA B0470	40.128	0	0,00	40.128	45.842	5.714	14,24	5.714
TOTALI	8.508.317	267.765	3,15	8.240.552	8.306.091	65.539	0,80	-202.226

Fonte: *elaborazioni Corte dei conti su dati Regione Siciliana, Piano di rientro approvato con deliberazione della Giunta regionale 1 agosto 2007, n. 312 - Ministero della salute, Modelli CE IV trimestre 2007 (3 aprile 2008)*

Appendice 2 - Schede di sintesi sugli esiti della verifica annuale dei Piani di rientro*

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la Regione **Liguria**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 143,801 milioni di euro, che la Regione ha integralmente coperto.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	**-143,801**
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	50,411
- Fondi regionali 2007[1]	97,000
Totale copertura	**147,411**
Avanzo 2007	**3,610**

[1] La Rregione ha inizialmente destinato all'equilibrio di bilancio 97 milioni di euro garantiti dalle entrate fiscali. Successivamente, ha rimodulato le aliquote compensando il minor gettito con stanziamento a carico dei residui perenti. In base a quanto previsto dall'art. 8, comma 1, lett. a), del DL 248/2007, convertito con modificazioni dalla legge 31/2008, nei limiti del suddetto importo non si applicano gli effetti di cui all'art. 1, comma 796, lett b), sesto periodo, della legge 296/2006.

Sulla base delle coperture predisposte risulta un avanzo di 3,61 milioni di euro.

Per quanto riguarda la situazione del debito, nel corso del 2007 sono stati estinti i debiti pregressi (al 31 dicembre 2005).

Il Tavolo e il Comitato hanno espresso una valutazione complessivamente favorevole sull'andamento della realizzazione del Piano di rientro.

La valutazione favorevole, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (6 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tiene conto dei seguenti fattori: il contesto normativo e programmatico, la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano, l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti, l'adeguamento dei flussi informativi (modelli CE e LA).

Per quanto riguarda:

- *il contesto normativo e programmatico:*

• provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati;

• adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. La Regione si è impegnata ad adeguarsi alle indicazioni del PSN;

• adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge n. 67/1988 (accordi di programma). La regione ha adottato gli atti necessari, che sono stati tutti validati dal Tavolo di verifica, fatta eccezione per la DGR n. 8 del 29/02/2008 (relativa allo stralcio dal Piano socio sanitario della rete di cura e assistenza, nonché l'accorpamento e definizione di alcune aziende sanitarie), sulla quale il Tavolo ha chieste dei chiarimenti;

** Le schede sintetizzano le informazioni contenute nei verbali della verifica annuale (26-27 marzo 2008) del Tavolo di monitoraggio e del Comitato LEA.*

• la Regione è stata ritenuta adempiente per il 2006 relativamente agli adempimenti previsti per tale esercizio;

- *la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano:* l'88 per cento[39] dei provvedimenti esaminati dal Tavolo di verifica e dal Comitato per la verifica dei LEA sono stati valutati positivamente;

- *l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti:* alla data del 27 marzo 2008, non era ancora conclusa la procedura di validazione degli interventi previsti dal Piano sociosanitario relativi alle reti di cura e di assistenza, che costituiscono elemento centrale dell'intera manovra di rientro e di riorganizzazione della sanità regionale. Risultavano, inoltre, approvati dalla Regione, ma non ancora approvati dal Tavolo di verifica e dal Comitato, i provvedimenti relativi agli acquisti centralizzati di beni e servizi e al contenimento del costo del personale. In sede di verifica, il Tavolo ed il Comitato hanno osservato come la Regione abbia intrapreso il percorso di definizione degli interventi richiesti, ma che tuttavia il non completamento dell'iter di verifica non consentiva di esprimere una valutazione;

- *l'adeguamento dei flussi informativi:* le informazioni contabili trasmesse dalla regione sono considerate adeguate come contenuto e tempestive. La regione ha inviato al Sistema informativo sanitario i dati comprensivi dei bilanci degli IRCCS di diritto pubblico (Istituto tumori di Genova e Gaslini) comprendendo anche la parte del bilancio relativa alla ricerca, mentre in precedenza erano state inserite solo le partite contabili relative all'assistenza[40]. Tuttavia, mentre è stata data piena attuazione alla normativa riguardante la trasformazione degli ICCRS per quanto concerne l'Istituto tumori di Genova, vi è un ritardo per il Gaslini: sul punto vi è stata una sollecitazione del Tavolo e del Comitato.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, il TAR Liguria ha pronunciato 5 ordinanze, su altrettanti ricorsi proposti da case farmaceutiche, di trasmissione degli atti alla Corte costituzionale, non ritenendo infondata la questione di costituzionalità circa la limitazione del rimborso per alcuni farmaci disposta con legge regionale[41].

[39] Si tratta di 46 provvedimenti su 52.

[40] Ciò al fine di corrispondere alla richiesta dei Ministeri della salute e dell'economia in ordine al rispetto dell'invio dei flussi informativi degli IRCCS. In coerenza con quanto previsto dall'Intesa Stato-Regioni del marzo 2005, le regioni si sono infatti impegnate a garantire l'equilibrio economico-finanziario delle proprie aziende, compresi gli ICCRS di diritto pubblico e i Policlinici universitari.

[41] Art 6 della legge regionale n. 15/2007, relativamente al rimborso degli inibitori di pompa protonica.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Lazio**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 1.606,668 milioni di euro, che la Regione ha coperto per 1.481,403 milioni di euro; pertanto resta un disavanzo da coprire di 125,265 milioni di euro.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	**- 1.606,668**
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	377,643
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	737,000
- Copertura bilancio regionale[1]	310,000
- Maggior gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007[2]	56,760
Totale copertura	**1.481,403**
Disavanzo ancora da coprire	**125,265**

[1] La Regione ha stanziato, con la legge regionale n. 26/2007, la somma di 310 milioni per la copertura del mancato raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano di rientro per l'anno 2007. Ai sensi dell'art. 8, comma 1, lett. a) del DL n. 248/2007, convertito in legge n. 31/2008, nei limiti dei predetti 310 milioni non si applicano gli effetti di quanto disposto dall'art. 1, comma 796, lett. b), sesto periodo della legge 296/2006.

[2] La Regione ha provveduto all'iscrizione in bilancio del maggior gettito per 56,760 milioni.

Successivamente alla chiusura del monitoraggio in base ai dati più recenti dell'Agenzia delle entrate è risultato per il Lazio un maggior gettito fiscale per circa 200 milioni, tale, dunque, da coprire il disavanzo rilevato a marzo.

Secondo le valutazioni del Tavolo e del Comitato, in ogni caso si evidenzia la necessità per l'anno 2008 di un intervento strutturale sui costi che permetta di recuperare gli effetti finanziari correlati al mancato o ritardato raggiungimento di obiettivi 2007, in particolare sulle voci di costo del personale, dei prodotti farmaceutici, di altri beni e servizi e dei tetti di spesa da privato accreditato.

Per quanto riguarda la situazione del debito, la Regione, con il supporto dell'*advisor* contabile, ha effettuato la procedura di certificazione del debito cumulato al 31 dicembre 2005 (debito non transatto) e del debito generato dalla gestione dell'anno 2006; inoltre ha attuato le procedure dirette all'estinzione anticipata al 2008 dei debiti sui mercati finanziari.

Dalla certificazione del debito non transatto emerge la necessità per la regione di accedere integralmente alla quota di anticipazione di liquidità (pari a circa 753 milioni di euro) non destinata all'estinzione anticipata del debito transatto (attualmente stimata in 4.020 milioni di euro) per un valore complessivamente pari a 4.773 milioni di euro, livello di anticipazione a cui la regione ha accesso, sulla base dell'attuale livello dei tassi di interesse e della rata di ammortamento trentennale disposta dalla regione di 310 milioni di euro annui.

Si riepiloga nella seguente tabella il fabbisogno finanziario derivante dai debiti cumulati al 31 dicembre 2005:

	(milioni di euro)
DEBITO TRANSATTO – Rata di ammortamento – scadenza 2006	1.056
DEBITO TRANSATTO – Rata di ammortamento – scadenza 2007	1.432
DEBITO TRANSATTO – importo necessario per l'estinzione anticipata	4.020
DEBITO NON TRANSATTO	3.097
Totale Fabbisogno derivante dal debito cumulato al 31 dicembre 2005	9.605

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e dal Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (28 febbraio 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori: il contesto normativo e programmatico, la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano, l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti, l'adeguamento dei flussi informativi (modelli CE e LA).

Per quanto riguarda:

- *il contesto normativo e programmatico*

• provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati, tuttavia alcuni sono stati adottati con ritardo come la riorganizzazione della rete laboristica e l'approvazione del piano di riorganizzazione delle strutture accreditate che erogano prestazioni di laboratorio nella regione L'impegno della regione ad inquadrare le linee della programmazione sanitaria regionale in un percorso più complessivo nel nuovo Piano sanitario regionale, alla data della verifica annuale risulta disatteso;

• la Regione ha adottato gli atti necessari per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma) per due interventi di cui uno è stato validato (completamento del P.O. Faina di Anzio) e uno è in attesa delle modifiche richieste (realizzazione centro di cura a Tuscania per la riabilitazione e ricerca sul morbo di Alzheimer). Altre due proposte di intervento, con fondi esclusivamente a carico della regione non riferibili all'art. 20 della legge 67/1988, non sono state validate dal Tavolo e dal Comitato (realizzazione Nuovo Ospedale dei Castelli di Ariccia e trasferimento presso l'Ospedale S.Camillo delle strutture sanitarie operanti nell'Ospedale Forlanini);

• relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio;

- *la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano:* il 70 per cento[42] dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Tuttavia il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA non ritengono che sia garantito un livello di operatività complessivamente adeguato, escludendo l'esito positivo della prima verifica avente per oggetto i provvedimenti da adottare entro il 30 aprile;

[42] Si tratta di 74 provvedimenti su 105.

- l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti:

• la ridefinizione della rete e dell'offerta dei servizi ospedalieri rappresenta uno degli obiettivi più rilevanti della manovra contenuta nel Piano di rientro, in particolare la criticità maggiore per la regione è costituita da un eccessiva dotazione di posti letto rispetto allo standard nazionale. Altre criticità sono l'inappropriatezza dei ricoveri, in particolare nel day hospital e ritardo nella diffusione del *day surg*ery e un tasso elevato di mobilità passiva. A fronte di un obiettivo per l'anno 2007 di riduzione di n. 1389 posti letto, la Regione rileva il raggiungimento dell'obiettivo, al 30 settembre 2007, per il 70 per cento, vale a dire n. 978 posti letto tagliati e n. 363 posti letto da considerare già disattivati (Deliberazione della Giunta regionale n. 101 del 20 febbraio 2007). Restano da dimettere n. 48 posti letto. Tuttavia il Tavolo e il Comitato concludono per l'impossibilità di valutare come positivamente conseguito tale obiettivo, sia per la carenza di un quadro informativo esaustivo da parte della regione, sia per l'ampio contenzioso in atto contro la delibera citata 101/2007 ed altri provvedimenti regionali adottati in materia di "tetti e tariffe", con impatto negativo sulla concreta attuazione degli adempimenti programmati nel Piano di rientro.

Se si considera il costo sostenuto per "Ospedaliera da privato" nei Conti Economici – IV trimestre 2007, pari a 1.596 milioni di euro rispetto all'obiettivo del Piano di rientro di 1.354 milioni di euro, si evidenzia come sia stato superato il limite non solo rispetto al risultato atteso dal Piano di rientro, ma anche rispetto al valore tendenziale.

Risultano poi altri interventi nell'ambito dell'obiettivo generale di ridefinizione della rete e dell'offerta dei servizi ospedalieri che non hanno ottenuto la validazione del Tavolo e del Comitato (riconversione/chiusura ospedali per acuti e cliniche di piccole dimensioni, riorganizzazione della rete ospedaliera e separazione dei percorsi tra l'emergenza urgenza e l'elezione, organizzazione delle prestazioni di alta specialità secondo il modello basato sui centri di riferimento e strutture satellite, Piano di ridefinizione della rete e dell'offerta di servizi ospedalieri, definizione di accordi triennali di erogazione di prestazioni da parte di soggetti erogatori);

• per quanto riguarda l'assistenza territoriale e lo sviluppo del sistema di cure primarie, il punto qualificante contenuto nella manovra di rientro consiste nella definizione dei budget da attribuire agli erogatori pubblici e privati e nel sistema di remunerazione delle prestazioni di assistenza specialistica e assistenza riabilitativa. La regione ha attuato l'obiettivo con l'adozione di due provvedimenti (DGR 436/07 e DGR 437/07) i quali sono attualmente oggetto di contenzioso (n. 44 impugnazioni all'esame del Tar del Lazio) con possibili effetti molto negativi in termini di impatto sulla manovra prevista nel piano di rientro. Il Tavolo e il Comitato registrano, quindi, l'impossibilità di valutare raggiunto l'obiettivo in argomento.

Il Piano di rientro relativamente all'obiettivo 2.2 "Riorganizzazione delle attività territoriali" non prevedeva un impatto sulla spesa, tuttavia se osserviamo i risultati dei costi consuntivi nei CE IV trimestre 2007, le voci "Specialistica da privato" e "Riabilitativa da privato" riportano, sommati, uno scostamento rispetto all'obiettivo del Piano di rientro di 9 milioni circa.

Obiettivo specifico di rilevanza con un impatto positivo sulla spesa a consuntivo, è quello della Politica del farmaco. Il Piano di rientro prevedeva un impatto sulla spesa di 220 milioni attraverso vari interventi. Dai CE IV trimestre 2007 alla voce "Farmaceutica" risulta un miglioramento rispetto all'obiettivo del piano di rientro di 32 milioni circa.

E' opportuno rilevare che, tra le voci di costo che presentano a consuntivo (modelli CE) i più accentuati scostamenti rispetto a quanto previsto dal piano di rientro, gli acquisti per beni e servizi (di esercizio) evidenziano una maggiore spesa di oltre 157 milioni, con un peggioramento anche rispetto al valore tendenziale. La manovra del piano di rientro prevedeva, inoltre, azioni specifiche con un impatto sulla spesa di 7 milioni: rinegoziazione appalti beni e servizi con fornitori (-1,5 milioni impatto sulla spesa) e Gara di appalto in multiservizio tecnologico e fornitura vettori energetici (-5,5 milioni impatto sulla spesa). Il Tavolo e il Comitato evidenziano un grave ritardo nel perseguimento di tali obiettivi che ha determinato maggiori costi di gestione rispetto a quelli programmati e che necessitano di interventi correttivi sull'anno 2008;

l'adeguamento dei flussi informativi: si registrano alcuni miglioramenti che hanno contribuito all'emersione di partite contabili in precedenza non rilevate, quali i costi per la mobilità attiva extraregionale.

Il Tavolo e il Comitato, pur riscontrando miglioramenti nella gestione contabile e nel sistema dei flussi informativi, evidenziano un grave ritardo nel perseguimento di un effettivo rafforzamento della struttura amministrativa e della capacità regionale di monitoraggio, controllo e verifica della spesa sanitaria. In particolare per il progetto "tessera sanitaria", permangono alcune criticità relativamente alla procedura di assegnazione medico-ricettario.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono statti promossi presso il TAR Lazio 44 ricorsi, riguardanti essenzialmente la fissazione dei tetti di spesa e dei budget relativi a ogni singolo ente erogatore e la fissazione dei tassi di ospedalizzazione con la conseguente riduzione dei posti letto della rete ospedaliera.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Abruzzo**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 130,891 milioni di euro, che la regione ha solo parzialmente coperto (95,24 milioni).

Al disavanzo non coperto 2007 (36,651 milioni) si aggiunge quello relativo alla gestione 2006 (pari a 197,064 milioni), la cui copertura, non più effettuabile a valere su tale esercizio, deve essere riportata al 2007.

Il Tavolo e il Comitato valutano, quindi, che la gestione 2007, incrementata del disavanzo 2006, presenti un importo complessivo privo di copertura pari a 232,715 milioni.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	**- 130,891**
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007[1]	47,240
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	48,000
Totale copertura	**95,240**
Disavanzo ancora da coprire 2007	**36,651**
Disavanzo non coperto 2006[2]	**197,064**
Totale disavanzo ancora da coprire	**232,715**

[1] La Regione ha originariamente destinato a copertura del disavanzo 93 milioni derivanti dall'aumento delle aliquote fiscali. Tale importo comprendeva anche, per 45 milioni, la cifra corrispondente al risparmio derivante dalla ristrutturazione del debito cartolarizzato, che la regione si era impegnata a compiere nel 2007. Poiché tale operazione di ristrutturazione finanziaria non è stata effettuata nel corso del passato esercizio, l'importo del maggior gettito fiscale utilizzabile per la copertura è stato rideterminato in 48 milioni.

[2]Per quanto concerne il 2006, nel presupposto che 44,936 milioni (relativi al riconoscimento del maggior fabbisogno sanitario per tale anno, e disponibili nel bilancio regionale) restino destinati al SSR, il disavanzo non coperto deriva per 47 milioni dall'improprio utilizzo per il finanziamento della rata cartolarizzazione prevista per il 2006 di finanziamenti di competenza di tale anno e per 150 milioni per una destinazione al finanziamento di funzioni diverse dalla sanità.

Conseguentemente, se tale risultato sarà confermato, l'addizionale IRPEF e la maggiorazione IRAP si applicheranno oltre i livelli massimi previsti dalla legislazione vigente, fino all'integrale copertura del disavanzo registrato con riferimento all'anno di imposta dell'esercizio 2008 (ciò ai sensi dell'articolo 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006). Va ricordato che la maggiorazione ha carattere generalizzato e non è suscettibile di differenziazioni per settori di attività e per categorie di soggetti passivi.

Per quanto concerne la situazione del debito, si ricorda che il Piano di rientro ha individuato un livello complessivo pari a 1.760 milioni, di cui 909 milioni oggetto di operazioni sui mercati finanziari. Al riguardo, il Piano ha previsto che la Regione procedesse nel 2007 alla ristrutturazione del debito cartolarizzato allo scopo di allungare il periodo di ammortamento. Tale operazione registra un ritardo, essendo stata avviata solo nel 2008.

Per quanto concerne la quota di debito non cartolarizzato, cumulato al 31 dicembre 2005, nonché il debito generato dalla gestione 2006, il PdR prevede la certificazione definitiva da parte della regione con il supporto dell'*advisor* contabile. La procedura è in fase di completamento.

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e dal Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (6 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori:

contesto normativo e programmatico

• provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati;

• in relazione all'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008, va rilevato che il PSR è stato approvato dal Consiglio regionale con ritardo (10 marzo 2008) ed alla data della verifica (26 marzo) la validazione era ancora in corso. Il PSR propone la realizzazione di obiettivi strategici in linea con il PSN e con gli impegni assunti con la stipula del Piano di rientro. In particolare, esso ridefinisce l'offerta ospedaliera, il potenziamento dell'offerta dei servizi territoriali e la riorganizzazione dell'assetto distrettuale. E' prevista la riconduzione della riabilitazione intensiva extraospedaliera, attualmente affidata ai privati, all'ambito ospedaliero pubblico. Gli interventi puntano alla continuità assistenziale e alla realizzazione di reti in grado di integrare anche ambiti non sanitari. Il Tavolo segnala, tuttavia, che il PSR contiene una norma, non concordata con i Ministeri della salute e dell'economia, in materia di stabilizzazione del personale precario e a tempo determinato, che presenta profili di criticità.

• la Regione ha adottato gli atti necessari per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma). E' in attesa di validazione la DGR n. 959 del 1/10/2007 concernente gli interventi per la realizzazione delle strutture sanitarie necessari a garantire l'attività intra-muraria;

• relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 56 per cento[43] dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che sia garantito un livello di operatività complessivamente adeguato alle esigenze.

effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti

• il ritardo nell'approvazione del PSR ha influito negativamente sull'effettiva implementazione degli interventi riconducibili all'assetto organizzativo;

• per quanto riguarda, invece, l'assistenza territoriale, la regione ha avviato la maggior parte degli interventi previsti ed in particolare quelli relativi alla riorganizzazione delle cure domiciliari, che risultano in linea con le modalità e tempistiche previste dal PdR, e al riordino del sistema dell'emergenza-urgenza[44] .

• per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, si è registrato un grave ritardo nella definizione delle dotazioni di posti letto ospedalieri a carico del SSR, nella fissazione dei tetti di

[43] Si tratta di 74 provvedimenti su 133.

[44] Il progetto di riordino dell'emergenza-urgenza è compreso nel PSR approvato a marzo 2008. E' stata avviata la sperimentazione di alcuni punti di continuità assistenziale: l'attivazione completa è prevista entro il 2009.

spesa e dei volumi di attività per i privati accreditati e nella indicazione dei criteri per la valutazione dell'appropriatezza riferita a ricoveri DH/DS[45] e riabilitazione ospedaliera (risultano invece soddisfatti gli adempimenti relativi allo sviluppo di regimi di assistenza alternativi al ricovero ordinario). Ciò nonostante, è stato raggiunto l'obiettivo di contenimento del costo del personale. Al riguardo, il PdR prevedeva di ridurre la spesa per il 2007 al livello raggiunto nel 2004. La Regione ha proceduto, pertanto, al blocco delle assunzioni a tempo indeterminato e ad una costante, progressiva, riduzione della spesa anche per il personale a tempo determinato, attraverso una riorganizzazione dei servizi e del personale intervenendo sugli istituti contrattuali specifici e mantenendo i livelli di assistenza raggiunti[46]. Il Tavolo, tuttavia, segnala che la Regione non ha adottato i provvedimenti per la determinazione delle risorse necessarie per il finanziamento della contrattazione integrativa, in contrasto con quanto previsto dall'art. 1, commi 189, 191 e 194, della legge 266/2005, finalizzate a rendere coerente la consistenza di tali fondi con gli obiettivi di riduzione della spesa del personale e la rideterminazione delle piante organiche.

• per quanto concerne la farmaceutica – per la quale l'Abruzzo registra una spesa inferiore al tetto programmato per la convenzionata (-14,6 milioni al netto del *payback*) con una riduzione del 7,7 per cento rispetto al 2006, mentre per quella non convenzionata si rileva una spesa superiore alla soglia di riferimento[47] (+41,7 milioni) - il Tavolo e il Comitato evidenziano la carenza dei dati necessari al monitoraggio della spesa farmaceutica ospedaliera e alla valutazione dell'impatto delle manovre in questo settore, un ritardo nella definizione delle linee guida per la corretta prescrizione dei principi attivi inseriti nel Prontuario terapeutico ospedaliero[48], così come nell'implementazione della distribuzione diretta, ed in particolare nel coinvolgimento delle ASL nell'attivazione di gare in forma consortile per l'acquisto di farmaci[49].

adeguamento dei flussi informativi: viene rilevato il miglioramento della costruzione dei dati che alimentano i modelli CE, mentre per quanto concerne il modello LA, ciò sarà possibile solo in seguito, con la progressiva introduzione della contabilità analitica. Quanto al rafforzamento della struttura amministrativa, nonostante i miglioramenti nella gestione contabile e nel sistema dei flussi informativi, permane un ritardo nella capacità regionale di monitoraggio, controllo e verifica della spesa sanitaria.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono statti promossi presso il TAR Abruzzo 2 ricorsi, in materia di tariffe.

---

[45] Il relativo provvedimento è pervenuto al Tavolo di verifica il 20 marzo 2008.

[46] Tutte le Aziende sanitarie hanno registrato un contenimento della spesa per il personale, ad eccezione delle USL di Pescara e Chieti che hanno evidenziato un lieve aumento. In ogni caso, il dato complessivo regionale registra per il 2007 un'economia di spesa rispetto a quanto previsto dal PdR.

[47] 5,1% rispetto al limite del 3% del FSN.

[48] L'approvazione dovrebbe essere intervenuta nel febbraio 2008.

[49] Dall'attivazioni delle gare in forma consortile era attesa un'economia di spesa pari a 1 milione nel 2007 e a 4 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Molise**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 61,571 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

Secondo le valutazioni del Tavolo e del Comitato, la Regione ha coperto il disavanzo. Tuttavia, sotto il profilo del contenimento dei costi, essa "ha conseguito un risultato parziale e disomogeneo che non appare suffragato da elementi di strutturalità degli interventi di razionalizzazione nella rete di offerta e delle sue modalità di gestione".

La presenza sul territorio di macrostrutture[50] non ha finora consentito alla Regione di sciogliere i nodi programmatici relativi all'assetto strutturale dell'offerta in materia di assistenza ospedaliera.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	**- 61,571**
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	29,027
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	23,04
- Maggiore copertura anno 2006[1]	2,934
- Copertura rata debito 2007 non effettuata[2]	6,127
- Maggior gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007[3]	0,468
Totale copertura	**61,580**
Avanzo 2007	**0,009**

[1] La regione ha effettuato una copertura sul disavanzo 2006 in eccedenza per 2,9 milioni, utilizzabili quindi a copertura 2007.

[2] Trattasi di una rata per ammortamento debito, il cui pagamento era previsto inizialmente nel 2007 e per il quale invece le rate decorrono dal 2008.

[3] Con delibera n. 273 del 31/03/08, la regione ha iscritto in bilancio il maggior gettito per 0,468 milioni.

Ciò comporta sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere i costi nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 29 novembre 2001 che fissa i Livelli essenziali di assistenza.

Per quanto riguarda la situazione del debito, la regione ha estinto il debito (cumulato al 31 dicembre 2005) cartolarizzato, rimborsando 215 milioni, di cui 97 milioni a seguito dell'anticipazione di liquidità da parte dello Stato autorizzata dalla legge finanziaria per il 2008.

Per quanto concerne la quota di debito non cartolarizzato, cumulato al 31 dicembre 2005, nonché il debito generato dalla gestione 2006, il PdR prevede la certificazione definitiva da parte della regione con il supporto dell'advisor contabile. La procedura è in fase di completamento. Al marzo 2008, risultava che il debito al 31/12/2005 era pari (sulla base delle risultanze contabili delle ASL) a 104 milioni, di cui 63 milioni confermati dai fornitori; quanto al debito generato nel 2006, a fronte di 116 milioni risultanti dalle ASL, i fornitori ne hanno confermato, al momento, 76 milioni. La regione ha sollecitato i fornitori che non lo hanno ancora fatto a fornire risposta circa le posizioni creditorie aperte nei confronti del SSR[51].

[50] Neuromed e Università Cattolica.

[51] *Cfr.* art 4, co.2-bis, DL 159/2007. La norma prevede che i crediti interessati dalle procedure di accertamento e riconciliazione dei debiti sanitari al 31 dicembre 2005, attivate dalle regioni in base ai rispettivi Piani di rientro, per i quali le regioni abbiano chiesto ai creditori di comunicare le relative informazioni, si prescrivano entro cinque anni

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e del Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (27 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori:

contesto normativo e programmatico

• provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dall'art. 1, comma 796. Tutti i provvedimenti sono stati adottati, fatta eccezione per quelli diretti a dare attuazione alla lettera v) del comma 796 relativi alla determinazione dei prezzi base per le aste di acquisto dei dispositivi medici. In relazione all'adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008, va rilevato che il PSR è stato adottato con ritardo (ottobre 2007) rispetto alla scadenza prestabilita (30 giugno). Esso, inoltre, non contiene un esplicito coordinamento con le modifiche da apportare all'atto che regola l'Azienda Sanitaria Regionale del Molise (ASREM) per la ridefinizione dei distretti e la riconduzione del numero dei posti letto a quanto previsto dal PdR. Tali elementi, insieme alla presenza di un contenzioso con l'IRCCS Istituto Neuromed sul numero effettivo dei posti letto accreditati, determinano, secondo il Tavolo, una situazione di grave incertezza circa la possibilità di conseguire gli obiettivi previsti dal PdR;

• la regione ha adottato gli atti necessari per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma);

• relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 66 per cento[52] dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che sia garantito un livello di operatività complessivamente adeguato alle esigenze.

effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti

• la mancata ridefinizione dell'assetto dell'ASREM, cui sono connessi il riordino del SSR e le gestioni liquidatorie, comporta un sostanziale e grave ritardo nell'effettiva implementazione degli interventi riconducibili all'assetto organizzativo; ulteriori ritardi relativi a tale area riguardano l'adozione dei provvedimenti per la riduzione delle spese per il personale e per l'abbattimento delle liste di attesa;

• per quanto riguarda, invece, l'assistenza territoriale, la regione ha avviato la maggior parte degli interventi previsti (riequilibrio territoriale dell'offerta riabilitativa intensiva ed estensiva, riconduzione della spesa per riabilitazione alla media nazionale, adozione del tariffario per l'assistenza specialistica, aumento dell'assistenza domiciliare);

• per l'assistenza ospedaliera, si conferma il grave ritardo nella ridefinizione delle dotazioni di posti letto per strutture pubbliche e private accreditate e nell'istituzione dei posti letto DH e DS, nella ridefinizione del sistema di controllo ispettivo, nella diffusione della tessera sanitaria, nella messa a regime del piano annuale delle prestazioni ospedaliere (i

dalla data di maturazione, qualora la comunicazione richiesta non pervenga nel termine indicato. A decorrere dal termine per la comunicazione, i crediti suddetti non producono interessi.

[52] Si tratta di 98 provvedimenti su 146.

provvedimenti relativi ai tetti di spesa 2007 e alla fissazione del budget per singolo erogatore adottati dalla regione risultano impugnati dall'IRCCS Neuromed e dal centro di alta specializzazione dell'Università Cattolica). E' stata invece avviata la maggior parte degli interventi relativi sia all'autorizzazione ed accreditamento delle strutture di ricovero, che alla razionalizzazione dell'uso dei farmaci in ambito ospedaliero e all'ottimizzazione dei processi di acquisto.

adeguamento dei flussi informativi: nonostante i miglioramenti, permangono gravi lacune che evidenziano una sostanziale carenza della regione nel disporre dati e strumenti sufficienti e con adeguata tempestività per rispondere alle esigenze di governo e di monitoraggio richieste dal PdR.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati presentati al TAR Molise 29 ricorsi, riguardanti essenzialmente la fissazione dei tetti di spesa e dei budget relativi a ogni singolo ente erogatore e la fissazione dei tassi di ospedalizzazione con la conseguente riduzione dei posti letto della rete ospedaliera.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Campania**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 654,103 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007	**- 654,103**
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	354,997
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	218,000
- Eccedenza copertura rata debito 2007	20,267
- Eccedenza copertura disavanzo 2006[1]	17,254
- Maggior gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007[2]	43,620
Totale copertura	**654,138**
Avanzo 2007	**0,035**

[1] La regione ha effettuato una copertura sul disavanzo 2006 in eccedenza per 17,3 milioni, utilizzabili quindi a copertura 2007.
[2] La regione ha iscritto in bilancio il maggior gettito per 43,620 milioni.

Secondo le valutazioni del Tavolo e del Comitato, la Regione ha coperto il disavanzo.

Tuttavia, sotto il profilo del contenimento dei costi, essa "ha conseguito un risultato parziale e disomogeneo che non appare suffragato da elementi di strutturalità degli interventi di razionalizzazione nella rete di offerta e delle sue modalità di gestione". Ciò comporta sia il permanere di un rischio circa la capacità di contenere i costi nel 2008, sia un ulteriore ritardo nel processo di qualificazione della rete assistenziale prevista dal dPCM 21 novembre 2001 che fissa i LEA.

Il 2007 si è chiuso con l'impegno della Regione ad assumere i provvedimenti necessari per il riassetto della rete ospedaliera (entro il 31 luglio 2008), la risoluzione delle difficoltà nell'erogazione dei finanziamenti per l'edilizia sanitaria e il contenimento dei costi legati alla gestione del contenzioso.

La valutazione resta pertanto subordinata alla verifica delle prescrizioni con cui sono stati approvati alcuni provvedimenti e all'esame dell'ulteriore documentazione che la Regione si è impegnata ad inviare.

Per quanto riguarda la situazione del debito, sulla base dei documenti redatti con il supporto dell'*advisor*, il debito cumulato al 31 dicembre 2005 è stato rideterminato in 7.020 milioni (rispetto ai 6.914 milioni indicati dal Piano di rientro), di cui 2.216 afferenti all'operazione So.re.SA. e 4.804 milioni residui. Di questi, la regione ha proceduto al pagamento di 4.182 milioni, con un residuo di 622 milioni ancora da transare (tale valore è inferiore di 220 milioni alle richieste dei fornitori).

Per quanto concerne la quota di debito generato dalla gestione 2006, pari a complessivi 2.665 milioni, 1.024 milioni sono stati pagati e per i restanti 1.641 milioni è in corso la procedura di certificazione. Anche in questo caso, l'importo indicato dalla Regione è inferiore (per circa 400 milioni) a quello risultante dalle richieste dei fornitori. Tali scostamenti sarebbero dovuti o a duplicazioni dei dati o a debiti non riconosciuti dalla regione, per i quali il contenzioso è tuttora aperto.

Per il rimborso dei debiti la Regione ha utilizzato, tra l'altro, quota parte (369 milioni) dell'anticipazione di liquidità da parte dello Stato autorizzata dalla legge finanziaria per il 2008 per l'estinzione anticipata dei debiti (630 milioni[53]).

La valutazione del Tavolo di verifica e del Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano di rientro (13 marzo 2007 – 15 gennaio 2008), tiene conto dei seguenti fattori:

contesto normativo e programmatico

Sono stati adottati tutti i provvedimenti regionali di attuazione della legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796;

- si rileva, invece, un ritardo nell'approvazione del provvedimento di adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008;

- si continua a registrare un pesante e generalizzato ritardo nell'utilizzazione delle risorse per l'edilizia sanitaria e l'ammodernamento tecnologico delle strutture del SSR previsto dall'art. 20 della legge 67/1988, aggravato dall'impossibilità di verificare la congruenza dei singoli interventi rispetto agli obiettivi del PdR;

- relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 65 per cento[54] dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che sia garantito l'avvio della fase di attuazione del PdR.

effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti

La mancata adozione dei provvedimenti per la definizione degli standard dei posti letto ospedalieri accreditati a carico del SSR e del nuovo piano ospedaliero regionale – che costituiscono uno degli aspetti più rilevanti della manovra impostata con il PdR– ha influito sulla dinamica dei costi rilevati nello scorso esercizio, ed in particolare su quelli per il personale[55], per il quale si prevedeva la proroga del blocco parziale delle assunzioni a tempo indeterminato fino all'adozione del Piano aziendale di riorganizzazione da parte della Giunta regionale. La Regione si è impegnata a completare il processo di ridefinizione della rete ospedaliera entro il 31 luglio 2008. Sono stati, invece, adottati i provvedimenti di definizione dei tetti di spesa per i privati accreditati;

- per quanto riguarda l'assistenza territoriale, la regione ha avviato la maggior parte degli interventi previsti (razionalizzazione della distribuzione e attività dei pronto soccorso, potenziamento dell'assistenza residenziale, semi-residenziale, e domiciliare - salvo verifica

[53] A tale importo, come già previsto dal Piano di rientro, si aggiunge un'ulteriore somma (stimabile nell'ordine di 500-600 milioni) in conseguenza del minor livello di risorse raggiunto con l'operazione So.re.SA.

[54] Si tratta di 53 provvedimenti su 81.

[55] Secondo quanto risulta dai modelli CE, è stata rilevata una spesa superiore di 143 milioni a quanto previsto nel PdR.

ulteriore per quanto concerne l'assistenza ai malati terminali – costituzione di nuclei di controllo di appropriatezza territoriale);

• per quanto riguarda l'assistenza ospedaliera, la mancata adozione del nuovo Piano ospedaliero non ha reso possibile il previsto contenimento dei costi di personale; sostanzialmente inattuate sono anche le misure di centralizzazione e razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi (anche non sanitari), determinando così un minor risparmio (appena 0,380 milioni rispetto ai 124 milioni indicati dal Piano)[56]. Non si è pervenuti, inoltre, alla prevista razionalizzazione dei punti nascita e delle prestazioni DH collegate e alla riconduzione del numero dei parti cesareo alla media nazionale[57]. Limitati risultano la diffusione e l'utilizzo della tessera sanitaria. Sono stati, invece, adottati i provvedimenti diretti a promuovere il DH e potenziare forme alternative al ricovero ospedaliero, e i progetti di recupero dell'appropriatezza e riduzione del tasso di ospedalizzazione;

• per quanto concerne la riduzione della spesa farmaceutica, sono stati adottati i provvedimenti diretti ad intensificare la distribuzione diretta dei farmaci, il ricorso all'uso dei generici, il maggior controllo dell'appropriatezza delle prescrizioni. Sono stati introdotti i ticket sulla farmaceutica e il prezzo di riferimento per il rimborso di alcuni farmaci.

adeguamento dei flussi informativi

• nonostante i miglioramenti, permangono gravi lacune che evidenziano una carenza della regione nel disporre dati e strumenti sufficienti e con adeguata tempestività per rispondere alle esigenze di governo e di monitoraggio richieste dal PdR.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono stati promossi presso il TAR Campania 4 ricorsi, riguardanti essenzialmente l'attività di distribuzione diretta dei farmaci e gli sconti sulle tariffe.

In aggiunta a questi, stanno tuttavia emergendo numerosi casi di contenzioso (su cui la Regione si è impegnata a preparare una relazione) riguardanti il recupero coattivo di crediti e ricorsi al TAR promossi da case di cura private contro provvedimenti regionali di fissazione dei tetti di spesa, o da associazioni di categoria avverso provvedimenti in materia di tariffe delle cure riabilitative e delle prestazioni radiologiche.

[56] Il Tavolo ha chiesto alla Regione quali misure intende mettere in atto al fine di conseguire gli obiettivi di risparmio previsti per il 2008 e recuperare i ritardi nel dare attuazione alle gare previste per il 2007.

[57] Da questa misura si attendeva un risparmio di 9,7 milioni per il 2007. Il Tavolo ha chiesto alla Regione quali misure ha assunto per recuperare le mancate economie 2007. E' stato richiesto inoltre un controllo del 100% delle cartelle cliniche relative a interventi per parti cesarei.

La verifica annuale sull'attuazione del Piano di rientro: la regione **Sicilia**

Sulla base dei dati relativi al IV trimestre 2007, corretti con i saldi di mobilità, il risultato di gestione è un disavanzo di 612,533 milioni di euro, che la regione ha integralmente coperto.

(milioni di euro)

Risultato di gestione – IV trim. 2007[1]	**- 612,533**
Coperture	
- Accesso al Fondo transitorio 2007	140,683
- Quota parte gettito aumento aliquota IRPEF e addizionale IRAP livelli massimi – anno 2007	287,000
- Copertura bilancio regionale[2]	188,000
Totale copertura	**615,683**
Avanzo 2007	**3,150**

[1]Il disavanzo in termini matematici risulta essere di 554,594 milioni, tuttavia il Tavolo e il Comitato rilevano l'iscrizione in bilancio di sopravvenienze attive e insussistenze passive relative ad esercizi precedenti, in relazione ai quali non esiste l'equilibrio di bilancio e che quindi non possono generare risorse finanziarie aggiuntive per la copertura degli oneri derivanti dall'anno 2007. Il risultato viene quindi rideterminato, al netto delle poste rettificative ritenute inidonee alla copertura 2007, in 612,533 milioni di euro.

[2]La regione ha destinato alla copertura un importo massimo di 250 milioni di euro derivanti dalla valorizzazione del patrimonio immobiliare, di cui solo 188 milioni sono nella disponibilità del Servizio sanitario regionale.

Avendo la Regione sottoscritto il Piano di rientro in data 31 luglio 2007, con ritardo rispetto alle altre Regioni, il monitoraggio del Tavolo e del Comitato é stato diretto a verificare gli adempimenti previsti a decorrere dall'ultimo trimestre dello scorso anno. Alla luce dell'esame condotto fino al mese di marzo 2008, il Tavolo e il Comitato rilevano condizioni di inadempienza, ritardi o incongruenze dei contenuti programmatori e gestionali.

Al riguardo viene sottolineato che, poiché gli equilibri di bilancio raggiunti negli esercizi 2006[58] e 2007 dipendono anche dal concorso del fondi di accompagnamento previsti dalle leggi finanziarie per tali anni, la cui erogazione è condizionata all'attuazione del Piano di rientro, il permanere di tali gravi ritardi – ove configurasse la volontà della Regione di non rispettare l'Accordo - farebbe venir meno la copertura garantita dal concorso statale; si determinerebbe pertanto una situazione di disavanzo che comporterebbe l'applicazione della procedura di cui all'art. 1, comma 174 della legge 311/2004. Il permanere delle criticità riscontrate nella prima verifica potrebbe portare, poi, all'avvio della procedura di cui all'art. 4 del DL 159/2007.

Per quanto riguarda la situazione del debito cumulato al 31 dicembre 2005, la Regione ha avviato le procedure previste dal Piano di rientro:

- accertamento definitivo e completo della situazione debitoria, con il supporto dell'*advisor* contabile;

- attivazione, con la consulenza di un *advisor* finanziario, delle procedure per l'estinzione anticipata al 2008 del debito sanitario presente sui mercati finanziari, attingendo

[58] In sede di verifica, è stata accertata l'entità del disavanzo relativo alla gestione 2006, pari a 994 milioni, che la Regione si é impegnata a coprire, anche ricorrendo all'importo di 153 milioni a valere sul Fondo di accompagnamento previsto dalla finanziaria 2006.

all'anticipazione di liquidità statale (2.800 milioni di euro) da rimborsare allo Stato in trent'anni, con una rata annuale di 187 milioni di euro (comprensiva della quota interessi).

Gli elementi di criticità sottolineati nella valutazione del Tavolo di verifica e dal Comitato, espressa in relazione al periodo di effettiva operatività del Piano (31 luglio 2007 – 15 gennaio 2008), tengono conto dei seguenti fattori: il contesto normativo e programmatico, la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano, l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti, l'adeguamento dei flussi informativi (modelli CE e LA).

Per quanto riguarda:

il contesto normativo e programmatico

• provvedimenti regionali emanati in attuazione di quanto previsto dalla legge 296/2006 (finanziaria per il 2007), ed in particolare dell'art. 1, comma 796. Ad esclusione dell'adempimento previsto alla lettera l) "Piano regionale di contenimento della spesa farmaceutica ospedaliera" che è stato adottato seppure con ritardo, gli altri provvedimenti previsti (lettere o, r, s, t , u, z) nonché l'adeguamento alle disposizioni in materia di personale (comma 565) non sono stati assolti;

• adeguamento al Piano Sanitario Nazionale 2006-2008. Il PSR è stato approvato dalla Regione ma inviato al Tavolo e al Comitato con ritardo rispetto alla scadenza programmata del 31 dicembre 2007 e senza rispettare l'iter previsto per tale procedura; pertanto l'adempimento risulta ancora in fase di valutazione;

• la Regione ha presentato le proposte di intervento per l'adeguamento alle disposizioni vigenti per il Piano regionale di interventi di cui all'art. 20 della legge 67/1988 (accordi di programma) che sono stati approvati dal Tavolo e dal Comitato, in alcuni casi con integrazioni;

• relativamente alla gestione 2006, la regione ha rettificato i dati del consuntivo 2006 a marzo 2008, in conseguenza di rettifiche operate sulla maggior parte dei bilanci aziendali a seguito dell'approvazione degli stessi e presenta un miglioramento rispetto a quanto previsto dal Piano di rientro di 89,9 milioni[59].Tuttavia, relativamente agli adempimenti previsti per il 2006, permangono delle criticità che condizionano l'erogazione della quota del 5% del finanziamento per tale esercizio.

la capacità di garantire una effettiva operatività e messa a regime del Piano: il 38 per cento[60] dei provvedimenti esaminati sono stati valutati positivamente. Ciò fa ritenere, secondo il Tavolo di verifica e il Comitato per la verifica dei LEA, che allo stato attuale il Piano non può considerarsi operativamente avviato.

l'effettiva implementazione e attuazione degli interventi più rilevanti:

• il contenimento e la riduzione della spesa farmaceutica convenzionata rappresenta uno degli obiettivi rilevanti del Piano di rientro, con un impatto sulla spesa previsto per l'anno 2007 di 123,3 milioni di euro da raggiungere con azioni sul controllo dei consumi e sulla riduzione

[59] Disavanzo previsto dal Piano: 1.084,137 milioni; disavanzo effettivo: 994,204 milioni.
[60] Si tratta di 46 provvedimenti su 123.

dei costi. I risultati rilevati dai Conti Economici - IV trimestre 2007 della voce "Farmaceutica" registrano, in effetti, un ulteriore risparmio rispetto a quanto previsto dallo stesso Piano di 85,6 milioni di euro. Questo risultato consente alla Regione di riportare i costi per la farmaceutica convenzionata ad un livello vicino a quello nazionale;

• il contenimento della spesa specialistica convenzionata e il potenziamento delle strutture di assistenza territoriale pubblica, riorganizzazione dei servizi destinati all'urgenza e all'emergenza e i rapporti con l'assistenza sanitaria di base. In queste forme di assistenza la criticità è rappresentata da una presenza di strutture pubbliche minoritaria rispetto al privato, da una distribuzione delle stesse fortemente diversificata da provincia a provincia ed, in particolare, da una presenza eccessiva di strutture specialistiche private in confronto alla domanda assistenziale. Il Tavolo e il Comitato rilevano elevate criticità dalla mancata o insufficiente adozione di provvedimenti "cardine" del Piano di rientro come, ad esempio, l'Atto di programmazione regionale sul potenziamento delle strutture territoriali residenziali e semiresidenziali pubbliche (con effetto dal II semestre 2007) e i provvedimenti[61] diretti alla riduzione dei costi per l'assistenza territoriale residenziale e di riabilitazione erogata dai privati, non approvati in attesa dell'adozione dei provvedimenti di fissazione dei tetti di spesa. Il Tavolo e il Comitato non hanno, inoltre, validato i provvedimenti di rideterminazione degli aggregati regionali e provinciali della specialistica convenzionata come anche i provvedimenti di determinazione del fabbisogno dell'attività sanitaria per singola specialità e conseguentemente manca la direttiva di riduzione delle strutture dirigenziali semplici e complesse;

• la riduzione delle risorse destinate all'assistenza ospedaliera pubblica e privata, con la revisione della rete ospedaliera, la riduzione dell'attività ad alto rischio di inappropriatezza e il minor ricorso alla mobilità interregionale. La rimodulazione della rete ospedaliera regionale si pone come momento fondamentale delle azioni previste dal Piano di rientro ma ancor più della riconfigurazione del SSR, dovendo rispondere ad obiettivi di ottimale allocazione ed utilizzazione delle risorse economiche e di progressiva ed uniforme espansione delle garanzie di tutela della salute dei cittadini attraverso una coerente ed equa risposta ai bisogni di salute della popolazione. L'impatto sulla spesa previsto dal Piano di rientro per l'anno 2007 era di 45,374 milioni di euro. Il Tavolo e il Comitato rilevano la mancanza o insufficienza nell'adozione di alcuni provvedimenti considerati fondamentali per la realizzazione di tale obiettivo, in particolare quelli relativi alla revisione dei Protocolli d'intesa e definizione degli atti aziendali dei Policlinici universitari, la riduzione per le aziende sanitarie pubbliche dei posti letto per acuti, il Piano Attuativo Aziendale per i servizi ospedalieri 2007-2009, la messa a regime delle Sperimentazioni gestionali e collaborazioni pubblico-privato. I ritardi nell'adozione della nuova rete ospedaliera regionale sono in parte dovuti alla mancanza di dati precisi da parte delle competenti strutture regionali circa il numero effettivo di posti letto accreditati;

• per quanto riguarda le altre misure di contenimento dei costi (personale e acquisto beni e servizi), la Regione ha adottato la direttiva per la riduzione delle strutture dirigenziali complesse e semplici (nella misura del 5% delle strutture complesse e del 10% di quelle semplici) a seguito della rimodulazione delle piante organiche e dell'assetto ospedaliero. La direttiva, tuttavia, non può essere efficace in carenza della ridefinizione della rete ospedaliera. Altri interventi previsti nell'ambito dei costi del personale non sono stati approvati dal Tavolo e dal Comitato o non sono stati ancora adottati dalla Regione. Delle azioni previste per il

[61] Di cui agli obiettivi "Riduzione del 5% dei costi per l'assistenza territoriale residenziale erogata dai privati, a seguito della riduzione delle tariffe giornaliere, con effetto dal 1° ottobre 2007" e "Riduzione del 5% dei costi per l'assistenza territoriale di riabilitazione ex art. 26 legge 833/78, erogata dai privati, a seguito della riduzione delle tariffe giornaliere, con effetto dal 1° ottobre 2007".

contenimento dei costi di acquisto di beni e servizi, alcune si sono tradotte in provvedimenti presentati al Tavolo e al Comitato, mentre altre devono essere ancora attuate.

l'adeguamento dei flussi informativi: Il Tavolo e il Comitato rilevano che la Regione ha intrapreso un percorso volto al miglioramento della costruzione dei dati che alimentano i CE, grazie al quale nel 2007 sono state correttamente riclassificate alcune partite contabili e gli accantonamenti per i rinnovi contrattuali. Il modello LA, invece, potrà migliorare solo con l'introduzione della contabilità analitica. Si evidenzia, tuttavia, un sostanziale ritardo nel perseguimento di un effettivo rafforzamento della struttura amministrativa e nell'implementazione di procedimenti amministrativi con conseguente indisponibilità di dati e inadeguatezza degli strumenti necessari a rispondere con tempestività alle esigenze di governo e monitoraggio richieste dal Piano di rientro.

Per quanto riguarda il *contenzioso*, nel 2007 sono statti notificati al Ministero della salute complessivamente 36 giudizi pendenti presso il TAR Lazio o il TAR Sicilia, riguardanti essenzialmente la fissazione dei tetti di spesa e tariffe, i budget relativi a ogni singolo ente erogatore, l'applicazione dello sconto prescritto dall'art. 1, comma 796, lett. o) della legge 296/06, sulle prestazioni specialistiche e di diagnostica di laboratorio erogate da strutture private accreditate e l'approvazione del relativo Piano di rientro.

Appendice 3 - Le aree di attività del Siveas – Un approfondimento

Area delle garanzie

Monitoraggio dei Livelli Essenziali di assistenza

Nell'ambito di tale area, diretta a verificare il raggiungimento degli obiettivi del Servizio sanitario nazionale, in termini di equità, efficienza, efficacia, appropriatezza, qualità ed economicità, particolare rilievo assume il monitoraggio dei LEA. Operativamente, il perseguimento degli obiettivi del Siveas in tale settore ha riguardato lo sviluppo di strumenti e di metodologie finalizzati a migliorare l'efficacia dello svolgimento dei compiti di garanzia e di verifica affidati al Ministero della salute.

In particolare, sono state avviate le seguenti attività:

a) Revisione del sistema di indicatori per il monitoraggio del mantenimento dei LEA.

In attuazione del d.m. 12 dicembre 2001, che prevede la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione di un set di indicatori rilevanti ai fini del monitoraggio dell'assistenza sanitaria erogata dalle Regioni, quale garanzia dei principi ispiratori del SSN, nel 2007 è stata completata l'elaborazione degli indicatori previsti per l'anno 2004, e avviata la raccolta dei dati e l'elaborazione degli indicatori relativi al 2005.

Sempre nel 2007, in seguito alla mancata intesa in Conferenza Stato-Regioni sulla proposta di revisione del sistema di indicatori presentata nel 2006, è stato istituito un nuovo tavolo tecnico, con l'obiettivo di giungere a una nuova proposta per la creazione di un "sistema di indicatori "tra loro correlati che consenta di descrivere e valutare le attività, le risorse del SSN e la qualità dell'assistenza erogata". E' stato costituito a tale fine, un gruppo di lavoro misto al quale partecipano sia rappresentanti dei Ministeri della salute e dell'economia e finanze, sia rappresentanti delle Regioni, sia esperti e centri di collaborazione del Siveas.

A questi ultimi, in particolare, è stato richiesto di contribuire con:

- la definizione di un quadro metodologico generale;

- la definizione di un "Cruscotto" di monitoraggio regionale[62], diretto a rilevare lo stato di salute della popolazione delle regioni, delle province e, ove possibile, delle singole aree territoriali, con lo scopo di individuare e valutare le azioni da intraprendere per il miglioramento delle condizioni di salute;

- lo sviluppo di metodologie statistiche che, attraverso "proiezioni", consentano di superare le difficoltà connesse ai ritardi nella disponibilità di dati completi e consolidati relativi ad aspetti rilevanti del Ssn e migliorino la tempestività delle verifiche e delle valutazioni effettuabili a livello centrale[63].

---

[62] Il Cruscotto è in fase di elaborazione da parte dell'Università Cattolica del Sacro Cuore, sulla base dell'esperienza maturata nell'ambito della elaborazione del "Rapporto Osservasalute" dell'Osservatorio Nazionale sulla Salute nelle Regioni Italiane.

[63] A tal fine è stata stipulata una convenzione con l'Istat.

b) Sviluppo di un modello di valutazione dei Sistemi sanitari regionali Nell'ambito del gruppo di lavoro misto di cui al punto precedente, un ruolo particolare è stato assegnato all'Assr (Agenzia per i servizi sanitari regionali), chiamata a curare:

- una ricognizione dei sistemi di valutazione dei Sistemi sanitari a livello regionale;

- lo sviluppo di un modello di valutazione dei Sistemi sanitari, condiviso a livello nazionale, che includa tutte le dimensioni rilevanti ai fini della verifica dei LEA, consenta analisi comparative e fornisca informazioni valide per il supporto dei processi decisionali politici e amministrativi.

c) Sviluppo di un sistema per il monitoraggio e l'analisi dei costi del SSN

Tra le priorità rientra lo sviluppo di metodologie e strumenti orientati a contribuire alla valutazione dei costi (e la relativa verifica) dei LEA secondo le linee prestazionali del dPCM del 29 novembre 2001.

A seguito anche di attività seminariali sullo stato dei sistemi informativi esistenti, i loro limiti e criticità e gli orientamenti per un loro superamento sono stati individuati gli assi principali lungo i quali procedere nello sviluppo di tale sistema.

In particolare, gli elementi principali di questo percorso sono stati individuati nei seguenti:

- sviluppo e sperimentazione di un approccio metodologico per il monitoraggio e l'analisi dei costi del SSN, basato sui dati attualmente disponibili a livello nazionale. I primi risultati del lavoro riguardano essenzialmente la predisposizione di una *Base Dati* unificata ed armonizzata di tutti i dati di natura strutturale raccolti dal SSN a livello regionale dal 2001 fino al 2006[64]. Sono stati inoltre raccolti i dati della spesa privata delle famiglie, allo scopo di verificare se esiste un rapporto di complementarietà o sostituibilità con la spesa pubblica;

- la definizione di un approccio metodologico e del fabbisogno informativo per un sistema di monitoraggio e analisi dei costi del SSN a livello nazionale. Si tratta di definire l'impianto metodologico di un sistema, da sviluppare nel medio-lungo periodo, anche mediante una parziale revisione dei flussi informativi esistenti, che consenta al livello centrale di assolvere e tempestiva le funzioni di programmazione e controllo. L'obiettivo è quello di garantire al livello centrale di svolgere sistematicamente sia l'analisi finanziaria delle spese del SSN per la verifica delle compatibilità macroeconomiche, sia l'analisi economica dei costi del SSN per la verifica delle dimensioni di efficienza, equità e qualità nell'impiego delle risorse destinate alla garanzia dei LEA e per la determinazione dei fabbisogni finanziari associati alla garanzia.

In tale ambito di attività, è stata prevista la collaborazione ai lavori del Ministero della salute nell'ambito del Tavolo tecnico misto (Ministero della salute; Ragioneria generale dello Stato, Istat, Assr) istituito presso la DG dei Sistemi Informativi del Ministero della salute per la definizione del percorso metodologico finalizzato alla partecipazione dell'Italia alle rilevazioni OCSE-WHO sui costi della sanità (*System of Health Account*);

---

[64] Il Data Base raccoglie tutti i dati di costo e di struttura a livello regionale ad oggi prodotti dal Ministero, con una ricostruzione e documentazione delle fonti di provenienza degli stessi oltre che delle metodologie utilizzate nella loro produzione da parte degli uffici.

• la elaborazione di una proposta per la revisione dei flussi informativi sui costi del SSN. Al fine di migliorare la qualità dei dati di costo rilevati a livello centrale si è proceduto, da un lato, ad avviare una collaborazione con l'Istat orientata a definire specifiche correzioni ed integrazioni nelle modalità di gestione dei flussi esistenti. Dall'altro lato, al fine di verificare la fattibilità di un'omogeneizzazione dei principi contabili e delle regole per il consolidamento dei conti sanitari regionali, è stato richiesto un aggiornamento della ricognizione delle realtà regionali già prodotta nell'ambito del Mattone Misura dei Costi del SSN e la definizione di una proposta operativa per il superamento delle variabilità inter ed intraregionali che limitano la portata informativa dei dati di costo attualmente disponibili;

• la elaborazione di modelli previsionali dell'andamento della spesa sanitaria.

d) Aggiornamento del personale del NAS

Nell'ambito delle attività avviate per il miglioramento delle capacità di valutazione e verifica a livello centrale, in attuazione alla convenzione stipulata con i Nuclei Anti Sofisticazioni dei Carabinieri (NAS), sono stati organizzati dei corsi di formazione finalizzati ad aggiornare il personale dei NAS relativamente alle caratteristiche strutturali e organizzative del SSN ed alle innovazioni emerse negli ultimi anni in termini di contesto normativo, di approcci metodologici alla verifica e misurazione della qualità dell'assistenza, della sicurezza dei pazienti, etc.

e) Supporto alle attività di verifica per la prevenzione degli infortuni negli ambienti di lavoro

Un ulteriore ambito di attività è stato quello della verifica del raggiungimento, in ciascuna regione, degli obiettivi di prevenzione e sicurezza negli ambienti di lavoro perseguiti dal SSN. A tale fine è stata stipulata una convenzione con l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (Ispesl), nell'ambito della quale l'Istituto si impegna a verificare le prestazioni erogate dai servizi delle Asl in tale ambito, sia in termini quantitativi che qualificativi. In particolare, l'Ispesl si impegna a garantire attività di consulenza sia per il supporto alle attività del Ministero, sia per la proposta di strumenti adeguati e innovativi per una migliore gestione del sistema e delle sue criticità oltre alla eventuale predisposizione di specifiche linee guida, sia per la soluzione di problematiche avanzate dalle regioni con Piani di rientro dal disavanzo, nell'ambito delle attività di affiancamento.

f) Infine, inclusa nelle attività da sviluppare nell'ambito del SiVeAS a cura dell'Assr, è da ricordare tra quelle relative al monitoraggio dei LEA anche la definizione di un approccio metodologico e del connesso fabbisogno informativo per un sistema di monitoraggio e analisi della attuazione del Piano per il contenimento dei tempi di attesa.

Promozione e valutazione dell'efficienza gestionale

Questa linea di attività si articola nelle tre dimensioni del governo del personale, degli acquisti di beni e servizi e dei controlli interni, che rappresentano aree di valutazione e di intervento rilevanti ai fini del miglioramento dell'efficienza con la quale vengono gestite le aziende del SSN.

Relativamente al governo del personale, sono state avviate le attività finalizzate a:

- migliorare le conoscenze e le capacità di analisi della dimensione, composizione e dinamiche retributive del personale del SSN. In particolare, l'attività di ricerca è stata diretta, per quanto riguarda le politiche e livelli retributivi, alla rilevazione dei livelli di retribuzione lorda effettiva per alcune figure chiave del SSN e dell'incidenza delle diverse voci retributive (soprattutto con riferimento all'utilizzo delle voci di retribuzione variabile); alla relazione tra attività svolte e composizione del personale e alle conseguenze della composizione professionale sulla spesa dei Servizi Sanitari Regionali.

I primi risultati emersi dalle ricerche svolte sono riassunti in una proposta di "Set di indicatori per il monitoraggio e la valutazione dei modelli di gestione del personale nei SSR", che include: il set di indicatori individuati per l'analisi delle criticità rilevanti; i risultati dell'analisi dei sistemi informativi del Ministero per la verifica della disponibilità dei dati; le modalità di elaborazione di tali dati; l'identificazione di fabbisogni informativi non ancora colmati e le proposte sulle modalità di raccolta dei dati.

E' stata altresì avviata la definizione di un percorso per l'integrazione dei flussi esistenti che consenta da un lato di colmare le lacune informative che limitano le possibilità di analisi, di valutazione, di programmazione e di controllo, ai diversi livelli decisionali, e dall'altro di assolvere compiutamente ai debiti informativi internazionali[65];

- conoscere l'entità e le caratteristiche del fenomeno delle assunzioni a tempo determinato all'interno del SSN, cresciuto nel tempo per far fronte alle esigenze dei servizi ospedalieri e territoriali in presenza delle restrizioni introdotte dalle leggi finanziarie succedutesi negli ultimi anni nella copertura dei posti previsti dalle singole dotazioni organiche, al fine di produrre una riduzione della spesa per oneri del personale[66].

---

[65] Infatti, le esigenze informative consolidate a livello internazionale e utili alla programmazione sanitaria del paese richiedono la disponibilità di dati su tutto il personale operante nel settore sanitario e in particolare sul personale sanitario secondo almeno le seguenti caratteristiche: sesso, età, specializzazione esercitata (per i medici), salario o retribuzione percepita, struttura presso cui è svolta la professione (*providers* pubblici e privati). Queste informazioni dovrebbero essere disponibili almeno secondo la classificazione internazionale delle professioni. Inoltre sarebbe necessario disporre, oltre che del conteggio delle persone (*heads*), anche della numerosità in termini di anni-uomo (*full time equivalent*) e di attività lavorative (*jobs*). Infine, l'informazione dovrebbe essere dettagliata sul territorio.

[66] Anche in relazione agli impegni assunti dal Governo per la stabilizzazione del personale a tempo determinato, il Ministro della salute ha assunto l'impegno con gli Assessori Regionali di predisporre una rilevazione riguardante il personale assunto dalle Aziende del Ssn con rapporto di lavoro a tempo determinato. Tale rilevazione, che è stata recentemente avviata nell'ambito del SiVeAS, distingue il personale precario per tipologia (area dirigenza medica e veterinaria; area dirigenza SPTA; area Comparto), per motivo dell'assunzione (posto vacante di dotazione organica; sostituzione di personale assente o in aspettativa; esigenze straordinarie di servizio; altre motivazioni) e per durata del contratto di assunzione; è stato inoltre richiesto alle Regioni interessate di rappresentare le iniziative assunte per la stabilizzazione del personale precario (specificando se fanno riferimento a leggi regionali o atti deliberativi o altre iniziative).

Relativamente al governo degli acquisti di beni e servizi, è stata avviata una linea di attività che copre sia l'area delle garanzie sia quella dell'affiancamento, essendo orientata a:

• rilevare le modalità di acquisizione adottabili a livello aziendale e i vantaggi ed i limiti attesi dalle diverse soluzioni. In particolare, le ricerche riguardano, da un lato, gli elementi che caratterizzano le soluzioni organizzative ed istituzionali adottate dalle regioni per la gestione centralizzata dei processi di acquisto (le principali criticità realizzative e i più significativi impatti "attesi" da ciascuna soluzione adottata:; eventuali esperienze qualificabili come "*best practice*") dall'altro lato, si indaga sull'efficacia delle soluzioni "centralizzate" nel produrre un effettivo incremento dell'efficienza del processo di approvvigionamento;

• è stata, inoltre, sviluppata una proposta metodologica per la valutazione delle modalità di acquisto, da valutare anche ai fini della stesura di linee di guida destinate, in particolare, alle regioni con i Piani di rientro.

Riguardo al controllo interno, le attività avviate nell'area delle garanzie attengono a:

• lo sviluppo di un approccio metodologico per l'analisi sistematica delle relazioni dei revisori dei conti che operano nelle aziende del SSN, per la produzione di informazioni utili ai fini di un più completo ed efficace svolgimento delle attività di monitoraggio sui livelli di efficienza e di economicità del SSN;

• la creazione di un'infrastruttura tecnologica di base che permetta l'integrazione dei vari *data base* esistenti presso le strutture sanitarie e consenta una lettura integrata dei dati sui consumi e sulle prescrizioni: a) a livello di medico, per conoscerne i comportamenti prescrittivi e realizzare così progetti di farmacovigilanza attiva, appropriatezza prescrittiva e verifica delle linee guida, nonché per fornire al medico informazioni utili sulle dinamiche prescrittive, orientate alla salute del paziente; b) a livello aziendale, per svolgere confronti fra distretti, gruppi di medici, singoli medici, sulla base di indicatori che permettano la verifica della programmazione sanitaria in termini di costi/efficacia; c) a livello regionale e nazionale, per confronti tra aziende adottando indicatori che aggreghino i consumi in maniera coerente con tali fini[67].

Promozione e valutazione dell'efficacia e della qualità

Questa linea di attività, riconducibile anch'essa all'area delle garanzie del raggiungimento degli obiettivi del SSN, e si articola in due ambiti di valutazione:

a) Valutazione degli esiti, dei trattamenti attraverso convenzioni con istituti ed operatori pubblici per definire e misurare gli esiti di una serie di interventi sanitari, definire e misurare nuovi indicatori di esito, specifici per alcune malattie croniche, misurare la variabilità di esito dei trattamenti sanitari tra strutture, ASL e/o aree territoriali, gruppi di popolazione; individuare aree critiche su cui implementare programmi di miglioramento della qualità dell'assistenza; monitorare l'andamento della qualità delle cure nel tempo; valutare l'efficacia della introduzione di nuove tecnologie; sviluppare proposte metodologiche e strumenti dedicati alla promozione dell'appropriatezza clinica e alla valutazione degli esiti in campo pediatrico.

[67] Tale attività è svolta nell'ambito della convenzione stipulata con il Consorzio Interuniversitario CINECA.

b) Valutazione della qualità percepita attraverso:

• la definizione di proposte di strumenti conoscitivi che consentano di monitorare, in maniera sistematica e standardizzata aspetti connessi alla qualità dei servizi percepita sia dagli utenti, sia dagli operatori, al fine di supportare la definizione ed adozione di adeguati interventi migliorativi;

• la sperimentazione di strumenti idonei alla valutazione della qualità percepita nelle aree di assistenza ai "pazienti fragili" a partire, quale esperienza pilota, dall'area della Salute mentale, allo scopo di promuovere e rendere possibile la valutazione e il miglioramento interno ed esterno in un'ottica di *benchmarking*.

Promozione e valutazione dell'Appropriatezza

Questa linea di attività riguarda sia l'appropriatezza organizzativa e sia quella clinica.

Relativamente all'appropriatezza organizzativa:

è stata prevista la predisposizione di una metodologia per la lettura integrata e sintetica di indicatori di valutazione dell'appropriatezza del sistema di garanzia dei LEA a livello aziendale, in applicazione di logiche di *clinical governance*[68];

è stata completata una prima analisi dello stato di attuazione dei Dipartimenti, aggiornato al 2005, ed è prevista la realizzazione di una ulteriore indagine a livello nazionale, volta a fornire una "fotografia" del processo di dipartimentalizzazione in atto nel nostro Paese, dalla quale far emergere le *best practice* nella realizzazione del governo clinico, da valutare per un eventuale inserimento in linee guida dedicate;

è stata realizzata un'indagine sulla sicurezza delle attività trapiantologiche. La rilevazione ha sostanzialmente consentito di confermare l'eccellenza della rete nazionale. Le criticità emerse, essenzialmente correlate ad una carente uniformità di procedure e protocolli in tutti i livelli della rete, richiederanno, a garanzia di una maggiore sicurezza, efficienza ed efficacia del processo di donazione e trapianto, un ulteriore impegno ai fini di una maggiore condivisione ed implementazione di questi strumenti, soprattutto da parte dei Centri interregionali e regionali, pur nel rispetto delle autonomie tecnico/organizzative e gestionali delle strutture.

Relativamente all'appropriatezza clinica, è stato attuato il Sistema nazionale delle Linee guida cliniche ed è stato avviato l'aggiornamento della revisione sulla partecipazione dei cittadini in Sanità.

---

[68] In particolare, attraverso apposita convenzione si è prevista la produzione, e successiva sperimentazione, di un cruscotto di informazione/valutazione della *clinical governance*, da rilevare a partire dai correnti flussi informativi afferenti al SIS, che comprenderà le seguenti dimensioni: Contesto (territorio, ambiente, popolazione, condizioni socio-economiche, stili di vita, morbosità, mortalità); Azienda (organizzazione, risorse, sostenibilità economica, finanziaria e patrimoniale, obiettivi e strategie); Performance, a sua volta descritta in relazione a macrolivelli assistenziali (assistenza nei luoghi di vita e di lavoro, assistenza distrettuale, assistenza ospedaliera) e a dimensioni legate alla *clinical governance* (accessibilità, adeguatezza, appropriatezza, efficacia, efficienza, equità, sicurezza, tempestività, volumi, anche in riferimento alla spesa e alla gestione delle risorse umane).

Riconducibile all'area dell'appropriatezza clinica, infine, è anche l'attività che la Direzione Generale della Programmazione sanitaria del Ministero sta svolgendo, nell'ambito delle attività e con il contributo di risorse SiVeAS, in materia di rischio clinico.

Accreditamento e organizzazione dell'offerta

Questa linea di attività è dedicata prevalentemente ad iniziative afferenti l'area dell'affiancamento delle regioni con i Piani di rientro e per la maggior parte assegnate all'Assr. Una attività propedeutica[69], finalizzata a disporre di una conoscenza analitica della realtà ospedaliera nelle regioni italiane, anche al fine di conoscere e valutare le scelte regionali e di individuare eventuali *best practice,* è stata diretta a rilevare il grado di concentrazione/dispersione delle specialità nelle reti ospedaliere dei diversi SSR, e il confronto e valutazione di coerenza tra modelli organizzativi.

Inoltre, una ulteriore attività riconducibile a tale ambito ha riguardato la rilevazione completata dalla DG della Programmazione sanitaria relativa alle caratteristiche strutturali e organizzative del Sistema di emergenza sanitaria territoriale con riferimento al 2005.

Accessibilità

Le attività avviate in tale ambito, di particolare rilievo anche alla luce della legge 120/2007 (ma solo parzialmente avviata per ritardi nella definizione e registrazione di alcune convenzioni previste), hanno l'obiettivo di fornire elementi conoscitivi sulle caratteristiche dell'offerta e della domanda di attività assistenziale in regime di libera professione intra-moenia, al fine di individuarne le principali criticità e orientare la definizione di interventi correttivi a livello regionale e nazionale

Assistenza socio-sanitaria

L'organizzazione, e il finanziamento, dell'assistenza socio–sanitaria, e quindi l'attuazione operativa della integrazione, rappresenta un tema prioritario nell'agenda della programmazione della sanità in Italia, come in tutte le realtà occidentali caratterizzate dal fenomeno della crescente prevalenza di condizioni di non autosufficienza nella popolazione, per lo più a seguito del progressivo invecchiamento. E' stato quindi costituito un gruppo di lavoro specificamente destinato alla produzione di strumenti conoscitivi ed operativi, con l'incarico di:

- predisporre linee guida per la Valutazione multidimensionale

- definire linee guida per la introduzione di un nomenclatore delle prestazioni (lista cure domiciliari integrate; lista cure integrate terzo livello e palliative; inquadramento normativo ed organizzativo dell'assistenza socio sanitaria);

[69] Assegnata all'Università Bocconi.

• definire modelli organizzativi e funzionali di erogazione di prestazioni nell'ambito del socio-sanitario. Le prime riflessioni in questa direzione hanno prodotto una bozza di possibile modello di erogazione delle prestazioni (di continuità assistenziale) a livello territoriale ed uno strumento di comparazione dei modelli adottati dalle regioni in termini di continuità assistenziale ospedale-territorio;

• raccogliere informazioni circa i costi dell'attività domiciliare, anche ai fini di una stima dell'impatto della revisione dei LEA in termini di costi di tali cure;

• definire una metodologia per il monitoraggio delle attività attuative nelle regioni che hanno sottoscritto i Piani di rientro.

Confronti internazionali e integrazione delle Basi-Dati

Ai fini della "verifica del raggiungimento degli obiettivi di tutela della salute perseguiti dal Servizio sanitario nazionale", appare rilevante poter disporre sistematicamente anche di risultati di confronti internazionali significativi.

A tal fine, le attività avviate con il contributo di centri ed esperti SiVeAS in questo ambito riguardano da un lato la validazione a livello internazionale degli indicatori utilizzati per il monitoraggio dell'assistenza sanitaria nel SSN[70]; dall'altro, l'adeguamento al livello/qualità di informazioni richieste dalle organizzazioni internazionali (UE, OCSE, OMS, etc.), per assicurarne la confrontabilità.

In particolare, le attività avviate riguardano:

• l'aggiornamento del sistema di classificazione;

• la definizione di un percorso per produrre i dati sulle spese del sistema sanitario italiano secondo l'impostazione e la classificazione utilizzata dall'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico per le proprie rilevazioni ed analisi (*System of Health Accounts*);

• la produzione di stime relative all'assistenza sanitaria privata.

[70] Le attività affidate in convenzione riguardano l'individuazione e la validazione nell'ambito dello *European Observatory on Health Systems and Policies*, di un set di indicatori per la valutazione dei livelli essenziali di assistenza che considerino prestazioni e dimensioni della qualità dell'assistenza il cui monitoraggio è ritenuto di rilevante importanza a livello internazionale; la comparabilità degli indicatori utilizzati per il monitoraggio dell'assistenza erogata nel SSN. In particolare, il contributo dovrà riguardare l'allineamento alle attività del programma pluriennale *ECHIM_European Community Health Indicators and Monitoring*, della Commissione Europea, dedicato alla identificazione, definizione e implementazione dei modelli, dei sistemi e degli indicatori utili al monitoraggio dello stato di salute nella popolazione.

Affiancamento alle regioni con Piano di rientro dal disavanzo

Modalità di affiancamento a livello centrale

Già nella legge finanziaria per il 2005, e quindi nell'Intesa 23 marzo 2005, è stato previsto il ricorso a forme di affiancamento, da parte del Governo centrale, alle regioni che avessero sottoscritto gli Accordi contenenti i PdR. Le modalità dell'affiancamento sono state oggetto di un documento metodologico da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e finanze, discusso e condiviso con le Regioni interessate.

Le attività avviate in attuazione di quanto stabilito in tale documento hanno fin qui riguardato prevalentemente il monitoraggio dell'attuazione dei PdR.

In particolare, con la collaborazione di esperti SiVeAS, il Ministero della salute ha provveduto alla predisposizione, discussione ed emanazione di Linee guida organizzative, finalizzate ad orientare le Regioni nella emanazione dei provvedimenti previsti dai PdR[71].

Sono stati, inoltre, previsti dei Nuclei di affiancamento regionale, per svolgere le funzioni indicate dagli Accordi (all'art. 3, commi 1 e 6) e per riferire periodicamente sul raggiungimento degli obiettivi al Ministero della salute, al Ministero dell'economia e delle finanze ed al Comitato permanente per la verifica dell'erogazione dei LEA.

Monitoraggio dell'attuazione dei Piani di rientro

Tale attività - che comporta l'approvazione in via preventiva dei provvedimenti predisposti dalle singole Regioni in attuazione di quanto previsto nei rispettivi Piani - si articola in diverse fasi:

monitoraggio di attuazione dei Piani di Rientro. Allo scopo di poter gestire unitamente alle regioni il notevole flusso documentale di provvedimenti in attuazione dei Piani da approvarsi preventivamente da parte del Ministero della salute, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, è stato sviluppato e reso operativo un sistema di *work flow* documentale, finalizzato a supportare sia la trasmissione da parte delle regioni, sia l'acquisizione, l'analisi e la trasmissione dei pareri da parte dei Ministeri della salute e dell'economia e delle finanze, di tutti i provvedimenti regionali, nonché lo scambio dei provvedimenti eventualmente sottoposti a revisione per mancata preventiva approvazione. Il sistema, accessibile via web attraverso un comune collegamento di rete, permette quindi la

---

[71] Più in particolare, le prime linee guida emanate nell'anno sono:
linee guida sulla Valutazione Multi-Dimensionale dei soggetti non autosufficienti (VMD) nell'ambito della gestione dell'assistenza socio-sanitaria;
linee guida sui contenuti della rete laboristica, 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).
Ulteriori linee guida organizzative, da predisporre con il contributo dei centri e degli esperti SiVeAS, sono state previste relativamente ai seguenti argomenti:
modello dipartimentale;
accreditamento degli erogatori del SSN;
riorganizzazione della Rete ospedaliera;
acquisizioni beni e servizi nel SSR;
modelli di presa in carico residenziale e domiciliare di bambini con malattia inguaribile e cure palliative in età pediatrica.

gestione dell'intero processo a partire dall'invio dei provvedimenti normativi da parte della regione fino all'invio del parere istruttorio da parte dei Ministeri coinvolti, garantendo una gestione controllata e certificata della documentazione in formato elettronico;

verifica del raggiungimento degli obiettivi intermedi indicati nei PdR, per la successiva erogazione delle risorse ad essi legate. In base a quanto previsto negli Accordi, la verifica avviene di norma con cadenza trimestrale, sulla base della documentazione fornita dalle singole regioni ai Ministeri tramite il sistema suddetto. La verifica è effettuata in riferimento ai singoli obiettivi operativi e agli interventi progettuali contenuti nei Piani, agli indicatori e le relative fonti di verifica, tenuto conto della soglia fissata per ciascuno, in modo da ancorare alla verifica del raggiungimento di tali soglie la certificazione degli stati di avanzamento del Piano ai fini della successiva erogazione delle risorse. Un aspetto della verifica ha riguardato anche la coerenza tra Piani di rientro e interventi relativi al Programma di investimenti in edilizia sanitaria di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988[72].

Attività a cui si è aggiunta quella relativa al contenzioso che, nelle varie realtà regionali, si è sviluppato nell'attuazione dei provvedimenti previsti dai Piani di rientro.

Monitoraggio dell'impatto dei Piani di Rientro

In parallelo alle attività relative alla valutazione del processo attuativo dei singoli Piani di rientro, al fine di valutare se le manovre in essi contenute stiano producendo effetti sistemici positivi di carattere strutturale nelle regioni coinvolte, si è avviata anche un'attività di monitoraggio dell'impatto strutturale che i Piani, nella loro attuazione, stanno determinando.

Il monitoraggio dei Piani di Rientro deve essere garantito a livello centrale al fine di misurare l'evoluzione dei SSR nelle loro varie componenti al fine di conoscere in tempi rapidi che cosa si sta verificando a livello regionale e poter meglio valutare i provvedimenti adottati. Ma il monitoraggio deve essere garantito anche a livello locale, dove la conoscenza delle modifiche nella strutturazione e nella gestione dell'offerta di assistenza sanitaria e socio-assistenziale è necessario che sia tenuta sotto stretta e tempestiva sorveglianza, da parte dei responsabili delle scelte politico-programmatorie finalizzate al perseguimento degli impegni assunti con la stipula degli Accordi, nonché dei relativi esiti positivi e/o negativi nei confronti dei propri cittadini.

A livello centrale, il Ministero della salute ha istituito un apposito gruppo di lavoro, con il compito di definire uno strumento valutativo organico in modo da avviare il monitoraggio nel corso del secondo anno di attuazione dei Piani. In particolare, la metodologia in via di definizione dovrà garantire: il monitoraggio d'impatto complessivo sul servizio sanitario e sugli aspetti economico-finanziari; il monitoraggio d'impatto degli interventi previsti nell'area del socio-sanitario; il monitoraggio d'impatto degli interventi previsti nelle aree del personale, degli acquisti di beni e servizi, della riorganizzazione della rete ospedaliera; il monitoraggio d'impatto degli interventi previsti nelle aree della farmaceutica, dell'accreditamento, delle cure

[72] In conseguenza di ciò, tutti gli schemi dei provvedimenti deliberativi di interventi attuativi del programma di investimenti di cui all'articolo 20 della legge n. 67/1988 e degli accordi di programma già sottoscritti sono trasmessi alla Direzione Generale del Ministero della salute competente, attraverso il sistema di gestione documentale dei Piani di rientro, per la preventiva approvazione. In caso di nuovi accordi di programma, da sottoscriversi successivamente all'adozione dei Piani di rientro, la Regione deve fornire tutti gli elementi necessari alla verifica di coerenza della proposta di accordo di programma con gli obiettivi generali dei singoli Piani sia ai fini del riequilibrio del profilo erogativo dei LEA, sia ai fini del riequilibrio finanziario per l'azzeramento del disavanzo.

primarie; l'impostazione del quadro metodologico generale; gli approfondimenti analitici tematici dei dati e delle informazioni disponibili.

Attività di partnership tra regioni

Gli Accordi sui Piani di rientro hanno previsto la possibilità, per le regioni con piano di rientro, di stabilire un rapporto di partenariato con altre regioni al fine di potere acquisire, nello sviluppo di alcuni contenuti del Piano, il *Know-how* di esperienza delle regioni partner. Il Ministero della salute ha affidato all'Agenzia per i servizi sanitari regionali, ai sensi della convenzione stipulata nell'ambito del SiVeAS, il compito di svolgere un ruolo di stimolo e di collaborazione, anche finanziariamente supportata, nei confronti delle regioni coinvolte.

PAGINA BIANCA

La Previdenza e il Lavoro

1. La programmazione e le analisi del controllo strategico
2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi. - *2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi*

La Previdenza

1. Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria. - *1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica.* - *1.2. I coefficienti di trasformazione.* - *1.3. La riorganizzazione e razionalizzazione degli enti previdenziali pubblici.* - *1.4. La "totalizzazione"*
2. Lo stato evolutivo della Previdenza complementare. - *2.1. FONDINPS.* - *2.2. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS.* - *2.3. La Previdenza complementare del settore pubblico.* - *2.4. Il livello delle adesioni e dei rendimenti-le prospettive del sistema*
3. Considerazioni conclusive

Il Lavoro

1. I programmi. - *1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".* - *1.2. Programma 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione".* - *1.3. Programma "Sostegno al reddito".* - *1.4. Programma "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro".*
2. Analisi delle intersezioni organizzative: l'avvalimento e le problematiche connesse
3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche. - *3.1. I capitoli Fondo.*
4. La *governance* sulle "Agenzie tecniche", in particolare su "Italia Lavoro S.p.A."
5. Considerazioni conclusive

1. La programmazione e le analisi del controllo strategico.

La nuova classificazione del bilancio sulle cui caratteristiche e ricadute in termini di analisi si tratterà nel successivo capitolo, indica una direzione fondamentale: quella delle "Politiche" che costituiscono i principali profili finalistici dell'azione pubblica e si declinano nella missione che ne costituisce il *core business* e nei programmi che tendono a specificare i contesti gestionali.

La prima attenzione è dunque diretta a percepire tali elementi nel sistema di programmazione della Politica.

Al riguardo, va precisato che la stessa attività di "Programmazione" trova una sua collocazione nel nuovo sistema di bilancio, così come tutte le attività relative al "controllo strategico", riferite al programma "Indirizzo politico", nel contesto della Missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche".

Il collegamento tra la nota preliminare al bilancio e la Direttiva del Ministro sull'azione amministrativa, più volte auspicato dalla Corte, può ormai considerarsi realizzato ed il circuito viene ora chiuso non solo dalle analisi del SECIN sul raggiungimento degli obiettivi fissati in Direttiva, ma anche dalla nota preliminare al rendiconto che costituisce il vero *quid novi* del sistema.

La Direttiva 2008 ha un'impostazione che lega gli obiettivi alla classificazione di bilancio e, quindi alle politiche ed ai programmi. Sarà quindi possibile, in sede di analisi dei risultati dell'esercizio 2008, disporre di una relazione diretta tra risultati gestionali e contabili, laddove l'operazione effettuata con la trasposizione del rendiconto 2007 nella nuova classificazione non può non risentire della diversa organizzazione sia del bilancio di previsione 2007 sia della Direttiva 2007.

In un contesto fortemente caratterizzato dalle politiche d'intervento, l'indirizzo politico pone l'accento sull'efficienza ed efficacia nella realizzazione delle disposizioni normative che hanno interessato a volte profili che investono la collettività in termini generali, come avviene tendenzialmente nel settore previdenziale ed, a volte, settori particolarmente sensibili, come quello delle ispezioni del lavoro, ed anche aree più limitate interessate dalle emergenze occupazionali, come avviene nel settore degli ammortizzatori sociali.

Non sempre, peraltro, gli obiettivi presentano un adeguato grado di specificazione e tale circostanza può essere alla base di esiti che suscitano perplessità sotto il profilo dell'impiego delle risorse che a tali obiettivi erano state assegnate.

La rappresentazione che segue indica sia le priorità politiche sia gli obiettivi strategici, mantenendo per questi ultimi la scelta, delle Direttive 2007, di limitarne la dimensione per consentire un primo esercizio, nella prospettiva di una contabilità economica, che è consistito nell'appostamento delle risorse finanziarie agli obiettivi, senza peraltro distribuire il peso dei beni strumentali utilizzati.

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
25. Politiche previdenziali	**2.** Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	**1.** Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Misure di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007, n. 247.
		4. Interventi per migliorare e razionalizzare il sistema pensionistico in un quadro di sostenibilità, equità ed efficienza.	Attuazione delle norme in materia di previdenza obbligatoria e complementare, con particolare riferimento alle disposizioni adottate dalla Legge Finanziaria e dal "Protocollo Welfare".
			Vigilanza amministrativa e finanziaria sugli Enti previdenziali pubblici.
			Vigilanza amministrativa e finanziaria sugli Enti previdenziali privati.
26. Politiche per il lavoro	**1.** Regolamentazione e vigilanza del lavoro	**2.** Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Promuovere le iniziative per favorire la piena operatività della Cabina di regìa nazionale di coordinamento e valorizzare l'attività dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).
			Decreti attuativi dell'art.1, c.1173, della legge 27 dicembre 2006, n.296.
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	Legge 3 agosto 2007, n. 123 (c.d. Testo Unico sulla sicurezza): attuazione della delega normativa.
			Interventi di attuazione della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria 2007), con particolare riferimento all'attivazione delle procedure di erogazione delle prestazioni economiche contributive a carico del Fondo per le famiglie delle vittime di gravi incidenti sul lavoro, ai sensi dell'art. 1, co. 1187.
	3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	**1.** Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Realizzazione degli interventi intesi ad assicurare i livelli occupazionali.
			Misure di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007, n. 247.
			Finanziamento delle iniziative per l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione e alla formazione e finanziamento delle attività di formazione nell'esercizio dell'apprendistato, anche se svolte oltre il compimento del diciottesimo anno di età.
26. Politiche per il lavoro	**3.** Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	**1.** Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Supportare la capacità istituzionale e di governo delle politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il *lifelong learning* e l'occupazione, nonché promuovere e rafforzare, nel quadro di riferimento nazionale, l'innovazione, la qualità e l'integrazione dei sistemi d'istruzione, formazione e lavoro.
			Supporto all'occupabilità e accompagnamento al reinserimento lavorativo degli ex detenuti beneficiari della legge di concessione dell'indulto (L. n. 241/2006).
			Realizzazione della rete per i servizi per il lavoro.

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
26. Politiche per il lavoro	**3.** Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	**2.** Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Rafforzare il coordinamento e la pianificazione dell'attività di vigilanza, anche con lo sviluppo degli strumenti per l'emersione del sommerso ed il contrasto al lavoro nero ed irregolare.
			Potenziamento dell'attività di vigilanza straordinaria nei setttori maggiormente a rischio (edilizia, agricoltura, etc.) anche mediante il supporto del personale disponibile alla mobilità nazionale per specifiche operazioni ispettive.
			Promuovere le iniziative per favorire la piena operatività della Cabina di regìa nazionale di coordinamento e valorizzare l'attività dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	Sviluppare l'attività di vigilanza svolta sul territorio, nell'ambito della vigilanza amministrativa e tecnica, ordinaria e straordinaria, facilitando anche una più incisiva sinergia interdisciplinare nell'azione di repressione svolta dagli Ispettorati del lavoro, dai Nuclei dei carabinieri e dalle Aziende sanitarie locali.
			Adeguamento delle potenzialità ispettive alle esigenze connesse con l'implementazione della legislazione comunitaria in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso la realizzazione di un programma di formazione per il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.
	4. Sostegno al reddito	**1.** Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Realizzazione degli interventi in favore delle cd. "fasce deboli" per la creazione di un nuovo sistema di incentivi all'occupazione e di sostegno alle politiche di reimpiego.
			Misure di attuazione del protocollo welfare del 23 luglio 2007, n. 247.
		2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Rafforzare il coordinamento e la pianificazione dell'attività di vigilanza, anche con lo sviluppo degli strumenti per l'emersione del sommerso ed il contrasto al lavoro nero ed irregolare.
			Potenziamento dell'attività di vigilanza straordinaria nei setttori maggiormente a rischio (edilizia, agricoltura, etc.) anche mediante il supporto del personale disponibile alla mobilità nazionale per specifiche operazioni ispettive.
	4. Sostegno al reddito	**3.** Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	Sviluppare l'attività di vigilanza svolta sul territorio, nell'ambito della vigilanza amministrativa e tecnica, ordinaria e straordinaria, facilitando anche una più incisiva sinergia interdisciplinare nell'azione di repressione svolta dagli Ispettorati del lavoro, dai Nuclei dei carabinieri e dalle Aziende sanitarie locali.
		5. Politiche intersettoriali.	Informatizzazione dei servizi e delle attività di sostegno al reddito realizzate.

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO
26. Politiche per il lavoro	**5.** Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	**1.** Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Elaborazione di progetti sperimentali mirati a migliorare ed incrementare le opportunità occupazionali realizzando la crescita della partecipazione al mercato del lavoro ("*workfare*").
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	**2.** Indirizzo politico	**5.** Politiche intersettoriali.	Verificare l'effettiva realizzazione del sistema di avvalimento in ordine alle priorità individuate per le Direzioni territoriali.
	3. Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	**1.** Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	Gestione dell'informazione statistica sulle politiche del lavoro e raccordo con le istituzioni internazionali.
			Implementazione della capacità di analisi e ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziali.
		5. Politiche intersettoriali.	Coordinamento e vigilanza delle attività delle strutture centrali e territoriali del Ministero.
			Miglioramento della comunicazione istituzionale.
			Sostenere il processo di valorizzazione della qualità dell'azione amministrativa attraverso la realizzazione di programmi di formazione orientati alla crescita professionale delle risorse umane.
			Implementazione del sistema di valutazione del personale delle aree funzionali come previsto dal CCNL.
			Individuare e definire gli interventi idonei alla riattualizzazione dell'ordinamento professionale rispetto all'assetto organizzativo delle strutture e alla nuova allocazione delle competenze.
33. Fondi da ripartire	**1.** Fondi da assegnare	**2.** Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	Promuovere le iniziative per favorire la piena operatività della Cabina di regia nazionale di coordinamento e valorizzare l'attività dei Comitati per il lavoro e l'emersione del sommerso (CLES).

Nel monitoraggio effettuato dal SECIN sull'esercizio 2007, pur rimanendo limitato il riferimento delle risorse finanziarie collegate agli obiettivi, alle spese di funzionamento del personale, si è pervenuti ad una rappresentazione dei risultati raggiunti e degli obiettivi realizzati che risultasse comunque calata nella nuova classificazione di bilancio e mettesse in evidenza il livello delle risorse finanziarie impiegate.

QUADRO SINOTTICO DEGLI OBIETTIVI STRATEGICI PER MISSIONI PROGRAMMI E PRIORITÀ POLITICHE

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
25. Politiche previdenziali	25.2 Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	4. Interventi per migliorare e razionalizzare il sistema pensionistico in un quadro di sostenibilità, equità ed efficienza.	Q.4.1. Applicazione delle norme previdenziali in evoluzione, con particolare riguardo al sistema pensionistico.	realizzato	€ 839.286	€ 787.657	€ 51.629
26. Politiche per il lavoro	26.1 Regolamentazione e vigilanza del lavoro	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	L.1.1. Contributo alla definizione di interventi normativi volti a contrastare le situazioni precarizzanti e a facilitare la stabilizzazione dei rapporti di lavoro.	realizzato	€ 415.525	€ 82.321	€ 333.204
		2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	L.2.1. Interventi legislativi e di mediazione per favorire l'emersione dell'lavoro sommerso.	realizzato	€ 463.924	€ 66.314	€ 397.611
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	L.3.1. Interventi legislativi per il miglioramento delle condizioni di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro.	realizzato	€ 463.924	€ 110.048	€ 353.876
	26.3 Ristrutturamento lavorativo e sostegno all'occupazione	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	B.1.1. Contributi alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	realizzato	€ 141.519.420	€ 49.314.644	€ 92.204.775
			B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali.	realizzato	€ 106.082.435	€ 68.855	€ 106.013.580
			E.1.1. Politiche di stabilizzazione dei lavoratori precari.	realizzato	€ 9.751.338	€ 14.217	€ 9.737.130
			E.1.2. Garantire la piena attuazione della legge 12 marzo 1999, n. 68 in materia di collocamento obbligatorio.	parzialmente realizzato	€ 168.862	€ 37.066.937	€ 36.898.076
			F.1.1. Miglioramento del reinserimento lavorativo dei soggetti svantaggiati e lotta alle discriminazioni basate sul sesso, sulla razza, sulla religione, sull'orientamento sessuale.	realizzato	€ 74.159	€ 771.342	€ 697.183

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
26. Politiche per il lavoro	26.3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	F.1.2. Politiche per il conseguimento degli obiettivi europei per il lifelong learning e l'occupazione e promuovere e rafforzare, nel quadro di riferimento nazionale, l'innovazione, la qualità e l'integrazione dei sistemi di istruzione, formazione e lavoro.	realizzato	€ 74.159	€ 695.735	€ 621.576
26. Politiche per il lavoro	26.3 Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	C.2.1. Contrasto al lavoro sommerso ed irregolare mediante il potenziamento dell'attività ispettiva.	realizzato	€ 475.760	€ 487.878	€ 12.118
			C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	-€ 190.636
			E.2.1. Azioni sinergiche volte a contrastare il lavoro nero ed irregolare.	realizzato	€ 233.359	€ 67.890	-€ 165.469
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	-€ 190.636
		5. Politiche intersettoriali.	D.5.1. Miglioramento della qualità dell'informazione e della comunicazione sulle politiche e sulle attività del Ministero.	parzialmente realizzato	€ 4.791.690	€ 8.965.779	€ 4.174.089
			H.5.1. Realizzazione di un sistema informatico di supporto alla conoscenza dei fenomeni occupazionali.	realizzato	€ 2.100.909	€ 54.955	-€ 2.045.954
			H.5.2. Realizzazione di un sistema informativo a supporto della conoscenza e del monitoraggio del fenomeno del lavoro nero e sommerso.	realizzato	€ 2.100.909	€ 28.552	-€ 2.072.357
	26.4 Sostegno al reddito	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	B.1.1. Contributi alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	realizzato	€ 141.519.420	€ 49.314.644	-€ 92.204.775
			B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali.	realizzato	€ 106.082.435	€ 68.855	-€ 106.013.580
			E.1.1. Politiche di stabilizzazione dei lavoratori precari.	realizzato	€ 9.751.338	€ 14.217	-€ 9.737.120

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
26. Politiche per il lavoro	26.4 Sostegno al reddito	2. Potenziare gli interventi volti a contrastare il lavoro nero ed irregolare e sviluppare contestualmente gli strumenti per l'emersione del sommerso.	C.2.1. Contrasto al lavoro sommerso ed irregolare mediante il potenziamento dell'attività ispettiva.	realizzato	€ 475.760	€ 487.878	€ 12.118
			C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	€ 190.636
		3. Definizione della normativa di settore e sviluppo degli strumenti finalizzati al pieno esercizio del diritto dei cittadini alla tutela della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro.	C.2/3.2 Contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.	realizzato	€ 211.449	€ 20.813	€ 190.636
		5. Politiche intersettoriali.	D.5.1. Miglioramento della qualità dell'informazione e della comunicazione sulle politiche e sulle attività del Ministero.	parzialmente realizzato	€ 4.791.690	€ 8.965.779	€ 4.174.089
			H.5.1. Realizzazione di un sistema informatico di supporto alla conoscenza dei fenomeni occupazionali.	realizzato	€ 2.100.909	€ 54.955	€ 2.045.954
			H.5.2. Realizzazione di un sistema informativo a supporto della conoscenza e del monitoraggio del fenomeno del lavoro nero e sommerso.	realizzato	€ 2.100.909	€ 28.552	€ 2.072.357
	26.5 Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro.	B.1.1. Contributi alle imprese e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	realizzato	€ 141.519.420	€ 49.314.644	€ 92.204.775
			E.1.3. Potenziamento e valorizzazione del ruolo dei Centri per l'impiego nell'attuazione delle politiche attive del lavoro.	realizzato	€ 19.502.676	€ 30.496	€ 19.472.180
			L.1.2. Favorire la crescita della partecipazione al mercato del lavoro.	parzialmente realizzato	€ 415.525	€ 29.577	€ 385.948

MISSIONE	PROGRAMMA	PRIORITÀ POLITICA	OBIETTIVO STRATEGICO	STATO ATTUAZIONE	QUOTA PARTE DELLO STANZIAMENTO DI BILANCIO	RISORSE UTILIZZATE	SCOSTAMENTO
32. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	32.3 Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	1. Incrementare e migliorare le opportunità occupazionali e la partecipazione al mercato del lavoro	A.1.1. Monitoraggio del mercato del lavoro e delle politiche occupazionali, con particolare riferimento alle tematiche di flessibilità contrattuale e sicurezza.	realizzato	€ 241.640	€ 281.876	€ 40.237
		5. Politiche intersettoriali.	I.5.1. Iniziative formative destinate a valorizzare le risorse umane per accrescerne il coinvolgimento.	realizzato	€ 456.730	€ 898.079	€ 441.349
			I.5.2. Promuovere un maggiore coinvolgimento delle risorse umane sugli obiettivi dell'Amministrazione e una valorizzazione della professionalità attraverso interventi sul sistema premiante.	realizzato	€ 12.019	€ 210.431	€ 198.412
			I.5.3. Individuare gli interventi organizzativi finalizzati all'attuazione del rassetto del Ministero alla luce della legge di conversione n.233/2006 nonché delle linee di contenimento della legge finanziaria per il 2007.	realizzato	€ 12.019	€ 388.571	€ 376.552
				Totale complessivo	€ 699.383.943	€ 208.754.934	€ 490.628.009

Non può non evidenziarsi, grazie alle rilevazioni effettuate dal SECIN, come sussistano scostamenti di grande rilievo, sotto il profilo finanziario, per obiettivi che vengono dichiarati come realizzati, anche in presenza di forti scostamenti e per i quali la gran parte delle risorse non è stata utilizzata.

Un esempio eclatante, al riguardo, si rinviene nel seguente obiettivo strategico - collegato con due programmi, il n. 3 "reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" ed il n. 4 "sostegno al reddito" - che indica lo "stallo" in cui si trova la riforma degli ammortizzatori sociali che si attende dall'epoca dell'"Ordinamentale Lavoro" la legge 17 maggio 1999, n. 144 e la cui carenza determina il moltiplicarsi di soluzioni "emergenziali" come quella dei "Patti in deroga", la cui denominazione è decisamente sintomatica di un sistema non più adeguato.

(in euro)

Obiettivo strategico	Stato attuaz.	Risorse disponibili	Risorse utilizzate	Scostamento
B.1.2. Contributo per la elaborazione di proposte finalizzate alla modifica degli ammortizzatori sociali	Realizzato	106.082.435	68.855	106.013.580

Un altro esempio è il seguente, per il quale si rileva una consistente mancata utilizzazione di risorse, ma che rientra addirittura in tre programmi (oltre ai primi due, anche nel programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro").

(in euro)

Obiettivo strategico	Stato attuaz.	Risorse disponibili	Risorse utilizzate	Scostamento
B.1.1. Contributo alle impre e sostegno al reddito dei lavoratori, anche mediante l'utilizzo delle risorse finanziarie a carico del Fondo per l'occupazione.	Realizzato	141.519.420	49.314.644	92.204.775

Esso, comunque, indica una mancata attribuzione di risorse a soggetti, perlomeno i lavoratori, con redditi insufficienti.

In ultimo, va segnalato come di recente (con il decreto ministeriale del 13 marzo 2008), sia stato approvato il sistema di valutazione dei dirigenti di prima e seconda fascia, dopo una sperimentazione che dura dal 2004. Il sistema entra in funzione dall'esercizio 2008 e costituisce un presupposto necessario per l'applicazione delle misure previste dall'art. 21, commi 1e 2 del d.lgs. n. 165/2001 come modificato dal successivo d.lgs. n. 145/2002.

Va detto che, comunque, tale sistema non può considerarsi definitivo, in quanto, con il medesimo provvedimento, è stata istituita una commissione "bilaterale-paritetica" che, entro 60 giorni dall'emanazione del provvedimento, dovrà redigere un "manuale operativo" che conterrà anche gli indicatori ed i parametri, ai fini della massima trasparenza delle operazioni di valutazione. La stessa commissione provvederà, entro il 31 marzo 2009 a verificare l'efficacia del sistema.

2. La nuova classificazione del bilancio per politiche, missioni e programmi

2.1. Rappresentazione delle Politiche, loro ripartizione in missioni e programmi

L'analisi e la valutazione della Politica previdenziale e della Politica del lavoro si basano sulla stessa articolazione per missioni e programmi del bilancio di previsione 2008, che viene rapportata al rendiconto 2007, avvalendosi dell'elaborazione messa a disposizione della Corte dal Dipartimento della R.G.S., nonché di quelle realizzate dalla stessa Corte, al fine di assicurare l'allineamento delle UPB e dei capitoli del bilancio amministrativo.

Non va ovviamente trascurato il rapporto con la struttura ordinamentale che parte dal collegamento con il Ministero di riferimento, in questo caso il Ministero del lavoro e della previdenza sociale. A seguire si espongono i dati finanziari relativi alle missioni 25 e 26.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLA PREVIDENZA SOCIALE				
MISSIONE		*PROGRAMMA*		*ATTIVITA'*
17	Ricerca e innovazione	12	Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	Ricerca per il settore del lavoro; Monitoraggio delle politiche del lavoro e dello sviluppo del mercato del lavoro
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale - trasferimenti agli enti ed organismi interessati	Regolamentazione delle forme di previdenza; Vigilanza sugli enti previdenziali e controllo della contribuzione previdenziale; Trasferimenti di risorse finanziarie agli enti previdenziali; Interventi per lo sviluppo della previdenza complementare e campagne informative
26	Politiche per il lavoro	1	Regolamentazione e vigilanza del lavoro	Regolamentazione in materia di lavoro e in materia di salute e sicurezza sul lavoro; Interventi di mediazione nell'ambito della contrattazione collettiva nazionale; Disciplina in materia di diritto di sciopero; Risoluzione delle controversie; Vigilanza in materia di rapporti di lavoro, con particolare riferimento allo svolgimento delle attività di vigilanza mirate alla prevenzione e alla promozione dell'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, ivi compresa l'applicazione dei contratti collettivi di lavoro e della disciplina previdenziale; Controlli ispettivi in materia di tutela del lavoro, della sicurezza sui luoghi di lavoro e nell'edilizia; Interventi finalizzati all'emersione del lavoro sommerso e gestione del Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI); Gestione amministrativo-contabile del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro
		3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	Interventi a sostegno dei lavoratori appartenenti a particolari categorie; Formazione e orientamento professionale; Gestione del Fondo di rotazione per la formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo
		4	Sostegno al reddito	Iniziative a sostegno dell'occupazione; gestione del Fondo per l'occupazione e di altri fondi dedicati allo sviluppo delle imprese e dei livelli occupazionali; Misure inerenti alla materia degli ammortizzatori sociali
		5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	Attività finalizzate allo sviluppo e all'integrazione dei servizi per l'impiego pubblici e privati, comprese le iniziative riguardanti lo sviluppo della Borsa continua nazionale del lavoro
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	Programmazione e coordinamento generale dell'attività dell'Amministrazione, produzione e diffusione di informazioni generali, predisposizione della legislazione sulle politiche di settore su cui ha competenza il Ministero (attività di diretta collaborazione all'opera del Ministro); Valutazione e controllo strategico ed emanazione degli atti di indirizzo
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	Svolgimento di attività strumentali a supporto delle Amministrazioni per garantirne il funzionamento generale (gestione del personale, affari generali, gestione della contabilità, attività di informazione e di comunicazione, ..)
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	Risorse da assegnare in ambito PA - Fondo consumi intermedi e Fondi da ripartire nell'ambito dell'Amministrazione

Missione 25 - Politiche previdenziali

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
2 - Previdenza obbligatoria e complementare sicurezza sociale	funzionamento	1.239,00	7.949,00	0,00	0,01	7.109,00	8.511,00	7.179,00	567,00
	interventi	3.034.755,00	56.908.214,00	0,09	85,87	56.800.005,00	57.339.988,00	55.344.796,00	3.712.450,00
	investimenti	1.209.560,00	900,00	0,00	0,00	903,00	200.907,00	889,00	892,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0,00	655.000,00	0,00	0,99	737.897,00	655.000,00	737.897,00	0,00
	oneri comuni	137.635,00	8.701.784,00	0,01	13,13	8.701.784,00	8.701.784,00	8.588.649,00	113.135,00
	totale	**4.383.189,00**	**66.273.847,00**	**0,10**	**100,00**	**66.247.698,00**	**66.906.190,00**	**64.679.410,00**	**3.827.044,00**
spese missione		**4.383.189,00**	**66.273.847,00**		**100,00**	**66.247.698,00**	**66.906.190,00**	**64.679.410,00**	**3.827.044,00**

Missione 26 - Politiche per il lavoro

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1. Regolamentazione e vigilanza del lavoro	funzionamento	6.741,00	11.546,00	0,06	0,35	10.567,00	9.045,00	8.044,00	8.939,00
	interventi	7.196,00	7.054,00	0,04	0,21	1.522,00	6.315,00	3.609,00	3.350,00
	investimenti	15,00	15,00	0,00	0,00	25,00	29,00	2,00	26,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0;00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	**13.952,00**	**18.615,00**	**0,10**	**0,57**	**12.114,00**	**15.389,00**	**11.655,00**	**12.315,00**
2. Infortuni sul lavoro	funzionamento								
	interventi	5.650,00	7.304,00			50,00	7.304,00	0,00	5.421,00
	investimenti								
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi								
	oneri comuni								
	totale								

programma	macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
3. Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	funzionamento	2.243,00	13.992,00	0,00	0,43	13.367,00	15.062,00	14.128,00	1.532,00
	interventi	225.073,00	842.401,00	0,06	25,62	816.082,00	828.043,00	800.558,00	206.127,00
	investimenti	980.850,00	616.827,00	0,04	18,76	494.375,00	626.076,00	466.065,00	818.495,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	**1.208.166,00**	**1.473.220,00**	**0,10**	**44,81**	**1.323.824,00**	**1.469.181,00**	**1.280.751,00**	**1.026.154,00**
4. Sostegno al reddito	funzionamento	3.579,00	18.819,00	0,00	0,57	18.433,00	19.686,00	10.654,00	11.418,00
	interventi	196.621,00	820.146,00	0,05	24,94	819.546,00	820.731,00	798.998,00	196.041,00
	investimenti	950.343,00	587.789,00	0,04	17,88	465.338,00	586.986,00	430.442,00	794.572,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni	0,00	75.199,00	0,01	2,29	52.398,00	65.099,00	52.398,00	0,00
	totale	**1.150.543,00**	**1.501.953,00**	**0,10**	**45,68**	**1.355.715,00**	**1.492.502,00**	**1.292.492,00**	**1.002.031,00**
5. Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	funzionamento	547,00	1.546,00	0,00	0,05	1.404,00	1.380,00	1.228,00	718,00
	interventi	0,00	3.003,00	0,00	0,09	3.000,00	3.003,00	0,00	3.000,00
	investimenti	472.797,00	289.504,00	0,10	8,81	230.036,00	291.071,00	210.511,00	392.614,00
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi			0,00	0,00				
	oneri comuni			0,00	0,00				
	totale	**473.344,00**	**294.053,00**	**0,10**	**8,94**	**234.440,00**	**295.454,00**	**211.739,00**	**396.332,00**
spese missione		**2.846.005,00**	**3.287.841,00**		**100,00**	**2.926.093,00**	**3.272.526,00**	**2.796.637,00**	**2.436.832,00**

* Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui.

Appare opportuno, per completezza di informazione, fornire un quadro complessivo delle risorse assegnate al ministero comprendendo anche la missione 17 "Ricerca ed innovazione" e le Missioni "trasversali": 32 "Servizi istituzionali etc." e 33 "Fondi da ripartire".

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	N. Progr.	Programma	Prev. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
17	Ricerca e innovazione	12	Attività di ricerca in materia di politiche del lavoro e previdenziale	1.681,00	1.561,00	1.039,00	1,00
			Totale	**1.681,00**	**1.561,00**	**1.039,00**	**1,00**
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale trasferimenti agli Enti e Organismi interessati	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
			Totale	**54.252.236,00**	**54.231.342,00**	**52.678.029,00**	**10.801,00**
26	Politiche per il lavoro	1	Regolamento e vigilanza del lavoro	18.614,00	12.103,00	11.655,00	3,00
		3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione	1.473.221,00	1.446.069,00	1.280.751,00	132.912,00
		4	Sostegno al reddito	1.501.953,00	1.477.969,00	1.292.492,00	132.900,00
		5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro	294.053,00	293.908,00	211.739,00	64.783,00
			Totale	**3.287.841,00**	**3.230.049,00**	**2.796.637,00**	**330.598,00**
32	Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	2	Indirizzo politico	12.634,00	10.136,00	10.334,00	7,00
		3	Servizi e affari generali per le Amministrazioni di competenza	363.852,00	342.508,00	361.919,00	423,00
			Totale	**376.486,00**	**352.644,00**	**372.253,00**	**430,00**
33	Fondi da ripartire	1	Fondi da assegnare	39.117,00	32.897,00	0,00	20.307,00
			Totale	**39.117,00**	**32.897,00**	**0,00**	**20.307,00**
			Totale complessivo	**57.957.361,00**	**57.848.493,00**	**55.847.958,00**	**362.137,00**

Va sottolineato come, per il Ministero del lavoro e previdenza sociale, il quadro dei Programmi, collegati alle Politiche, già consente di individuare le linee di attività dell'Amministrazione. Ciò nonostante, si è di fronte a macro-aggregati che rendono necessario un passo successivo, al fine di scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l'operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

Per quanto attiene alla "Politica previdenziale", essa tiene conto dei recenti interventi normativi in materia di Previdenza obbligatoria e dell'evoluzione del sistema della Previdenza complementare.

La presente relazione costituisce, infatti, l'occasione per attualizzare, come è stato fatto nella relazione sul rendiconto 2006, il referto specifico approvato dalle Sezioni Riunite con la Deliberazione 9/CONTR/REF/06.

Al riguardo, specifici approfondimenti attengono alla problematica della "copertura" della spesa pensionistica ed al rapporto, in termini di incidenza di spesa, tra la Riforma

"Maroni" (il c.d. "Scalone") e le recenti modifiche apportate nel dicembre 2007, con le quali è stato rimodulato il doppio requisito dell'età anagrafica e di quella di servizio per accedere al pensionamento di anzianità. Attenzione viene anche prestata alla riforma dei "coefficienti di trasformazione" che costituiscono uno dei punti nodali del sistema ed influiscono sul "tasso di sostituzione" che rappresenta il livello di benessere assicurato dalla previdenza obbligatoria ed indica quindi l'area che dovrebbe essere coperta dal "secondo pilastro" della previdenza complementare.

Per quanto attiene a quest'ultima, assume importanza la ormai totale copertura, in termini di accordi collettivi che istituiscono i Fondi pensione del pubblico impiego, dell'impiego pubblico contrattualizzato, nel cui contesto la Corte ha espresso alcune considerazioni in occasione della valutazione della compatibilità economico-finanziari di tali accordi. Un aspetto che impatta anche sul bilancio, per i riflessi sugli accantonamenti disposti nell'Elenco 1 della Finanziaria 2007, è quello del *càsh-flow* del Fondo di Tesoreria presso l'INPS al quale affluisce il TFR, "lasciato in azienda", per le aziende con più di 50 addetti, ai sensi dei commi 755 e seguenti dell'Articolo unico.

Le analisi relative alla Politica 17 ed al Programma 2 (Ricerca ed innovazione applicate alle Politiche del lavoro e previdenziale) confluiscono nell'elaborazione della Corte sulla Politica della "Ricerca ed Innovazione" nel suo complesso.

La Previdenza

La nuova classificazione di bilancio implica un'attenzione alla "Politica previdenziale" che trascende il livello macroeconomico - che non può non prenderla in considerazione in quanto la spesa previdenziale o "pensionistica *tout court*" costituisce una delle voci fondamentali della spesa pubblica (come quella sanitaria) per il suo impatto sul Pil – 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.

Pertanto, in questa sede, vengono affrontati - in una logica di continuità con il Rapporto sulla finanza previdenziale approvato dalle Sezioni Riunite della Corte (Del. 9/CONTR/REF/2006) e con le Relazioni sul rendiconto, in particolare quella sul rendiconto 2006 – i profili fondamentali sia della "Previdenza obbligatoria" sia della "Previdenza complementare", in una chiave dinamica che tiene conto dei recenti interventi normativi e di regolazione, e, nei limiti in cui questi sono emersi e quindi analizzabili, dell'impatto che essi hanno avuto sulla collettività.

Nella Parte generale della Relazione al Parlamento, verranno attratti quegli elementi ai quali si attribuisce una rilevanza macroeconomica.

Va anche sottolineato che la Politica in argomento si compone di un unico Programma: "Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale, trasferimenti agli Enti e Organismi interessati", il cui andamento finanziario è ovviamente legato alle caratteristiche di spesa di trasferimento alle gestioni previdenziali e presenta quindi una sostanziale sovrapponibilità dei "pagamenti" agli "stanziamenti definitivi":

(in migliaia di euro)

N. Mis.	Missione	N. Progr.	Programma	Prev. Def. Comp.	Impegni lordi	Pagato totale	Residui di stanz. Complessivi
25	Politiche previdenziali	2	Previdenza obbligatoria e complementare, sicurezza sociale trasferimenti agli Enti e Organismi interessati	54.252.236,00	54.231.342,00	52.678.029,00	10.801,00
			Totale	**54.252.236,00**	**54.231.342,00**	**52.678.029,00**	**10.801,00**

1. Aspetti evolutivi della Previdenza obbligatoria

Con la legge 24 dicembre 2007, n. 247, entrata in vigore il 1° gennaio 2008 (esistono peraltro dei rinvii dell'entrata in vigore di talune disposizioni, ai sensi dei commi dall'86 al 92 dell'unico articolo della legge) è stata sostituita la disciplina prevista dalla legge 23 agosto 2004, n. 243 che, per il sistema retributivo, aveva modificato l'originaria previsione della legge

n. 335/95 innalzando il requisito anagrafico per accedere alla pensione di anzianità, a decorrere dal 1° gennaio 2008, a 60 anni (rispetto ai 57 anni della normativa di base) in alternativa al solo requisito contributivo dei 40 anni.

Tale requisito era rimasto per il sistema contributivo[1], in concorrenza con l'elevazione a 60 anni per le donne ed a 65 per gli uomini del requisito anagrafico[2].

Le modifiche che sono state apportate dall'art. 1, 1° e 2° comma, legge n. 247/2007 vanno quindi collegate con le disposizioni, sinteticamente richiamate della legge n. 243/2004.

In sostanza, comunque si avrà l'innalzamento dell'età pensionabile (di anzianità) dei lavoratori dipendenti a 61 anni (62 per gli autonomi) nel 2013, ma tale risultato viene raggiunto con modalità graduali[3]: nel periodo 1° gennaio 2008-30 giugno 2009, il diritto di accesso al trattamento pensionistico di anzianità così come a quello liquidato con il sistema contributivo si consegue al raggiungimento di 58 anni di età anagrafica per i lavoratori dipendenti e di 59 per i lavoratori autonomi, in concomitanza al raggiungimento di 35 anni di anzianità contributiva, requisito, quest'ultimo, che viene mantenuto anche dopo il 30 giugno 2009.

Viene quindi ripristinato il doppio requisito (età anagrafica ed età contributiva), attraverso l'introduzione di un sistema di "quote": la Tavola B, introdotta con la nuova norma, indica la somma tra i due citati requisiti che, a determinati *steps* temporali, consente l'accesso al trattamento pensionistico.

L'applicazione di questo sistema decorre dal 1° luglio 2009 e prevede un graduale innalzamento della somma richiesta, che dovrebbe definitivamente stabilizzarsi tra il 2012 e il 2013.

Per i lavoratori dipendenti, infatti, dal 1° luglio 2009 al 31 dicembre 2010 la somma richiesta è pari a 95, con un'età minima di 59 anni; dal 1° gennaio 2011 al 31 dicembre 2012 la somma sarà di 96 e l'età minima 60 anni.

Per i lavoratori autonomi, viene mantenuta ferma la previsione dell'aumento di un anno dell'età anagrafica, rispetto ai lavoratori dipendenti, con la stessa gradualtà temporale.

Dal 1° gennaio 2013, la "somma" dovrebbe essere di 97, con età minima di 61 anni, ma tale incremento potrebbe non avvenire ove i risparmi di spesa accertati consentissero di ritenere assicurato il raggiungimento dell'obiettivo, prima dell'applicazione dell'ultimo "scalino"[4].

Da qui la definizione di "scalini" che vanno a sostituire lo "scalone" previsto dalla legge n. 243/2004. Nella realtà, al di là della gradualità temporale, la flessibilità è relativa in quanto per il gioco degli "addendi" (età anagrafica ed età contributiva) che costituiscono "valori minimi", la variazione è al massimo di un'unità.

In sostanza, solo nell'ipotesi di una sostanziale differenza tra il valore totale del requisito e la somma dei valori minimi costituiti dagli "addendi" la possibilità di scelta del lavoratore aumenterebbe.

---

[1] Art. 1, 6° comma, lett. a), legge 23 agosto 2004, n. 243.

[2] Sono stati confermati sia il minimo contributivo di cinque anni sia la misura della conseguente prestazione, che non può essere inferiore a 1,2 volte l'importo dell'assegno sociale.

[3] La Tabella A, allegata alla l. n. 243/2004, è stata sostituita con due nuove tabelle, A e B.

[4] La previsione è contenuta nell'art. 1, 2° comma, lett. b), legge n. 243/2007, che sostituisce il 7° comma dell'art. 1, legge n. 243/2004. Il differimento sarà deciso dal Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, con decreto da emanarsi entro il 31 dicembre 2012.

Pertanto, rispetto al sistema originario dell'art. 1, comma 20, legge n. 335/1995, si assicura l'obiettivo dell'innalzamento dell'età media di pensionamento in funzione dell'equilibrio finanziario del sistema.

Come già si è detto, alla pensione di anzianità con calcolo retributivo si può ancora accedere avendo maturato, indipendentemente dall'età, almeno 40 anni di anzianità contributiva.

Nel sistema contributivo, invece, si ha accesso al trattamento pensionistico, sia con almeno 40 anni di anzianità contributiva, sia al compimento di 60 anni per le donne e 65 per gli uomini, purché risultino versati almeno cinque anni di contribuzione effettiva e l'importo del trattamento risulti pari ad 1,2 volte il valore dell'assegno sociale.

Certamente pesava sui pensionati con il sistema contributivo la previsione[5] che escludeva dal calcolo dei 40 anni i periodi di studio riscattati e quelli da prosecuzione volontaria.

Al riguardo, i periodi di studio sono ormai considerati riscattabili, ai sensi dell'art. 1, 77° comma, legge n. 247/2007, anche nell'ipotesi in cui la facoltà di riscatto sia stata esercitata prima dell'inizio dell'attività lavorativa.

Va precisato che l'omologazione delle disposizioni previste per il sistema retributivo al sistema contributivo è fortemente discussa proprio per le caratteristiche di quest'ultimo che è basato sull'"effettività" della contribuzione e disattende quindi, perlomeno sotto il profilo concettuale, ipotesi di contribuzione "figurativa".

Un esempio, in tal senso, è costituito dall'estensione della deroga citata ai fini del raggiungimento dei 35 anni di contribuzione per la pensione "di vecchiaia anticipata contributiva", che viene presa in considerazione nell'ottica dell'armonizzazione tra le due fattispecie[6], ma che secondo il Nucleo per la valutazione della spesa pensionistica determina, per detta figura, la perdita delle caratteristiche di prestazione "anticipata" configurandola piuttosto come una vera e propria pensione di vecchiaia *tout court*, alternativa alle altre prestazioni.

La prospettiva è in realtà, per il sistema contributivo, quella della progressiva eliminazione della pensione di anzianità, diventando sempre più difficile, per la difficoltà per i giovani di raggiungere posizioni lavorative continuative nel tempo in età anagrafiche utili, e, quindi, il "canale di accesso" rappresentato dai 40 anni di anzianità contributiva.

L'aumento progressivo del requisito dell'anzianità anagrafica tende anch'esso ad annullare le differenze tra pensione di anzianità e pensione di vecchiaia (nel 2009, per le donne, per il gioco degli addendi, il requisito – 60 anni – sarà in pratica identico per ambedue le forme di pensione).

Per altro verso, incidono in termini significativi le "finestre", inapplicabili per lavoratori e lavoratrici i quali raggiungano i 65 ed i 60 anni di età anagrafica, con bassi livelli contributivi, mentre le medesime sono attivabili per coloro che vantano una minore età anagrafica ma consistenti età contributive.

Prima di analizzare gli effetti della recente modifica normativa, sotto il profilo degli oneri finanziari che ha comportato, vanno brevemente indicati aspetti meno evidenti della stessa, ma di grande rilievo, in quanto veri e propri esiti del cosiddetto "Protocollo sul Welfare" su

[5] Contenuta nell'art. 1, comma 7, legge n. 335/1995.

[6] Messaggio INPS 4-12-2007, n. 29224 e 31-12-2007, n. 30923, che ha confermato l'interpretazione adeguandola all'art. 1, comma 77, legge. n. 247/2007.

"previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili", siglato dal Governo e dalle parti sociali nel luglio 2007.

Gli interventi presi in considerazione dal "Protocollo", vanno comunque al di là della rimodulazione di cui si è detto e dell'impostazione in termini "graduali" dell'innalzamento dell'età di accesso al regime pensionistico. Essi infatti riguardano le seguenti misure:

1) l'incremento delle "pensioni basse"; 2) l'accesso al pensionamento anticipato; 3) i lavori usuranti; 4) la razionalizzazione degli enti previdenziali; 5) le finestre pensionistiche; 6) i coefficienti di trasformazione; 7) le misure previdenziali per i giovani, cioè il riconoscimento della contribuzione figurativa sulla retribuzione per i lavoratori con contratti a termine, l'ampliamento delle possibilità di ricorso alla totalizzazione dei contributi versati ed al riscatto dei periodi di laurea e infine l'aumento dell'aliquota contributiva per i lavoratori parasubordinati; 8) gli interventi previdenziali per i lavoratori immigrati extracomunitari; 9) il cumulo tra redditi da lavoro e pensione; 10) l'applicazione di un contributo di solidarietà per gli iscritti e i pensionati dei Fondi speciali; 11) gli interventi diversi, in realtà poi individuati nell'aumento di un punto dell'aliquota contributiva, e di computo del trattamento previdenziale, per gli iscritti alla Gestione separata dell'INPS e contemporaneamente ad altro regime previdenziale; 12) gli interventi di solidarietà, che si sostanziano nel blocco, per il solo anno 2008, della perequazione automatica delle pensioni superiori ad un determinato importo.

L'esame della Corte si concentra su alcune di esse, ma è il caso di sottolineare, in primo luogo, come di rilievo, nel sistema della riforma pensionistica, sia il regime delle "esenzioni" che riguardano le pensioni di anzianità (meglio definite "di vecchiaia anticipata") e le prestazioni in regime retributivo.

Si tratta, in sostanza di una disciplina transitoria che, in vigenza della legge n. 243/2004, consentiva il mantenimento, per i lavoratori che avessero maturato, al 31 dicembre 2007, i requisiti per il pensionamento anticipato nel regime contributivo anche nell'ipotesi in cui avessero esercitato tale diritto dopo il 1° gennaio 2008[7], della disciplina precedente e del conseguente trattamento economico.

Sussiste quindi la possibilità di scegliere il momento di uscita dal lavoro nell'arco di tempo compreso tra i 57 ed i 65 anni, in presenza degli altri requisiti di legge.

La legge n. 247/2007 ha apportato modifiche che, senza snaturare la disciplina delle esenzioni, sono dirette ad ampliarne l'ambito, sia sotto il profilo temporale, consentendo la conservazione delle condizioni pensionistiche che avevano determinato la scelta di accollarsi l'onere economico della prosecuzione volontaria ai lavoratori autorizzati alla data del 20 luglio 2007 (rispetto alla precedente data del 1° marzo 2004) sia sotto quello dei destinatari.

In questo caso viene inserito il comma 18-bis nell'art. 1, legge n. 243/2004, incrementando di 5.000 unità (di lavoratori collocati in mobilità ai sensi degli artt. 4 e 24, legge 23 luglio 1991, n. 223) il precedente *plafond* di 10.000 lavoratori.

Lo stesso Nucleo di valutazione della spesa pensionistica ha espresso le sue riserve su dette estensioni sia per la minore penalizzazione per l'accesso al pensionamento derivante dalla legge n. 247/2007, sia perché la norma condiziona l'esenzione alla semplice autorizzazione alla prosecuzione, senza richiedere l'effettivo pagamento della contribuzione.

La preoccupazione è sostanzialmente quella di mantenere in concreto regole non più coerenti con lo spirito della riforma.

---

[7] In base al comma 3 dell'art. 1, legge n. 243/2004.

A ciò si aggiunge, per quel che attiene l'incremento dei destinatari, l'allargamento a tutto il territorio nazionale, laddove, in precedenza, i lavoratori interessati erano i destinatari dei Fondi di solidarietà di cui all'art. 2, comma 28, legge 23 dicembre 1996, n. 662, per i quali fossero intervenuti, al 1° marzo 2004, i richiesti accordi sindacali. Invece, l'ambito spaziale di operatività della norma è ora, in forza del richiamo all'art. 7, 1° comma, legge n. 223/1991, esteso all'intero territorio della Repubblica, mentre l'arco temporale di maturazione del requisito pensionistico è diversificato in ragione dell'età del lavoratore e del luogo di licenziamento[8].

Ferma restando la rilevanza delle questioni evidenziate, uno dei profili sui quali si appunta l'interesse della Corte è quello della "Copertura" del sistema previdenziale.

In tal senso, è di estremo interesse la rappresentazione che segue e che fornisce la misura dell'impatto delle modifiche introdotte dalla legge n. 247/2007 "scalini", rispetto alla legge n. 243/2004 "scalone":

[8] L'indennità di mobilità spetta, infatti, per 12 mesi (24 nelle aree del Mezzogiorno) elevati a 24 (36) per i lavoratori che hanno compiuto 40 anni e a 36 (48) per coloro che hanno 50 anni.

SIMULAZIONE REVISIONE C.D. "SCALONE"

Requisito anagrafico minimo per l'accesso al pensionamento con 35 anni in vigore fino al 30/06/2009

(valori assoluti in milioni di euro)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	Cumulato 2008-2017	Onere a regime (non rappresentano effetti macroeconomici di medio-lungo termine)	percentuale di copertura con minori spese 2008-2017
dipendenti	58	58 fino a 30/06											
autonomi	59	59 fino a 30/06											
quote dal 01/07/2009													
dipendenti		95 dal 01/07	95	95-96	96	96-97	97	97	97	97			
(età minima, fermo restando anzianità 35 anni)		59	59	59-60	60	60-61	61	61	61	61			
autonomi		96 dal 01/07	96	96-97	97	97-98	98	98	98	98			
(età minima, fermo restando anzianità 35 anni)		60	60	60-61	61	61-62	62	62	62	62			
maggiori oneri	-26	-442	-1.329	-2.187	-1.537	-1.009	-168	-656	-781	-547	-8.681	-530	
Fondo Usuranti (con applicazione regime decorrenze vigente) (*)	0	-83	-200	-312	-350	-383	-383	-383	-383	-383	-2.862	-390	
(*) schema concessorio nel limite massimo di 5.000 soggetti per un anticipo massimo di 3 anni													
Ripristino per anni 2003 per anni 2008 e 2009. 4 finestre per 40 anni	-111	-486	-570								-1.167		
Incremento di pensione per chi accede con 40 anni (solo per periodo finestra)	-13	-29	-40	-69	-104	-147	-193	-241	-294	-35	-1.482	-350	
Salvaguardia 5000 mobilitati	-11	-67	-93	-91	-92	0	0	0	0	0	-355	0	
A) Totale maggiori oneri	-162	-1.108	-2.231	-2.660	-2.083	-1.539	-744	-1.280	-1.459	-1.281	-14.547	-1.270	
B) Alle donne che accedono al pensionamento di vecchiaia a 60 anni applicazione di 2 finestre con posticipo medio di 9 mesi	309	617	617	846	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	1.076	8.842	1.000	
C) Aumento graduale 1 punto l'anno di 3 punti dal 2008 aliquota finanziamento e computo cocopro	153	258	382	354	358	381	391	400	410	421	3.509	430	
D) Soppressione per il triennio 2008-2010 indicizzazione fasce importo superiori a 8 volte il minimo	39	77	116	118	118	118	118	117	117	116	1.054	100	
E) = B) + C) + D) Totale coperture	501	952	1.115	1.318	1.551	1.575	1.584	1.593	1.603	1.613	13.405	1.530	
F) Scopertura (A-D)	339	-156	-1.116	-1.341	-532	36	840	313	144	332	-1.142	260	
G) aumento carico lavoratori dip. e autonomi 2009: 0,05%; 2010: 0,3%; 2011: 0,3%; 2012: 0,15%													
Totale	0	194	1.183	1.144	571	-14	20	0	0	0	3.098	0	
dip.	0	150	928	958	493	0	0	0	0	0	2.529		
aut.	0	44	255	186	79	-14	20	0	0	0	568		
SALDO COMPLESSIVO (F + G)	339	38	67	-197	39	22	859	313	144	332	1.956	260	68,0%

Fonte: Simulazione R.G.S. nella quale sono comprese le misure adottate dalla norma (legge n. 247/2007).

I maggiori oneri si distribuiscono negli anni dal 2010 al 2012 (il doppio requisito scatta dal 1° luglio 2009), per poi gradualmente diminuire.

Altra considerazione concerne il saldo negativo (al lordo delle coperture) piuttosto limitato (nell'ordine del 50 per cento rispetto all'anno immediatamente precedente) che si riscontra nel 2014 e che va attribuito alla configurazione della "leva" che è su base annuale e risente quindi delle particolari caratteristiche rilevate dall'INPS dell'entità dei lavoratori che dispongono dei requisiti per l'accesso al pensionamento.

Tenendo conto degli interventi "compensativi" previsti dalla legge n. 247/2007, si rinviene dunque una sostanziale neutralità, a fronte di una maggiore gradualità dell'innalzamento dell'effettiva età per l'accesso al pensionamento che consente di attenuare il brusco innalzamento dell'età pensionabile, previsto dalla precedente normativa.

1.1. La proiezione a lungo termine della spesa pensionistica

Com'è noto, una costante attenzione viene data all'andamento della spesa pensionistica.

La Corte, in particolare nel citato "Rapporto sulla Finanza previdenziale", ha segnalato l'incidenza su detto andamento di fattori, quali l'incidenza delle forme di flessibilità del lavoro con il corrispondente livello di contribuzione e l'aumento dell'attesa di vita, che comportano l'esigenza di una particolare attenzione alla copertura della spesa pensionistica. Altro fattore di grande importanza è quello della rideterminazione dei "coefficienti di trasformazione".

La previsione della spesa pensionistica pubblica[9] in rapporto al Pil ottenuta con il modello della R.G.S. aggiornato al 2007, tiene conto di uno scenario nazionale base che incorpora le previsioni ISTAT sui livelli di fecondità, mortalità e flussi migratori elaborate con base 2005. L'aumento della speranza di vita è di circa 6,2 anni per i maschi (da 77,4 del 2005 a 83,9 del 2050) e di 5,5 anni per le femmine (da 83,3 del 2005 a 88,8 del 2050), l'aumento del tasso di fecondità va dall'1,34 del 2005 all'1,6 del 2050, mentre il flusso netto di immigrati viene stimato in circa 150 mila unità l'anno.

Per quanto riguarda lo scenario macroeconomico, la produttività per occupato si attesta attorno all'1,6-1,7 per cento medio annuo (1,8 per cento a partire dal 2026 e gradualmente crescente verso tale valore negli anni precedenti) mentre le ipotesi relative al mercato del lavoro implicano una dinamica del tasso di occupazione che passa, nella fascia di età 15-64, dal 57,5 del 2005 al 67,9 del 2050. Il tasso di crescita reale del Pil, conseguente alle ipotesi macroeconomiche e demografiche adottate, si attesta attorno all'1,4-1,5 per cento medio annuo nell'intero periodo di previsione.

Va tenuto conto che, al fine di cogliere gli andamenti strutturali delle variabili macroeconomiche, viene considerata, per il periodo coperto dal Dpef[10], una dinamica di crescita del Pil reale pari a circa l'1,5 per cento, sostanzialmente in linea con le tendenze degli ultimi 15-20, ma che, allo stato, merita un atteggiamento prudenziale.

La previsione a normativa vigente, riportata nel grafico, sconta gli effetti delle disposizioni del protocollo sul welfare relative all'aumento delle pensioni basse che hanno trovato attuazione con la legge 3 agosto 2007, n. 127 che ha convertito in legge, con

[9] La definizione di spesa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (assegni sociali dopo il 1995).

[10] Cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - R.G.S. (2006).

modificazioni, il decreto legge 2 luglio 2007, n. 81[11]. La previsione non tiene, invece, conto degli effetti indotti dagli interventi previsti nella legge n. 247/2007.

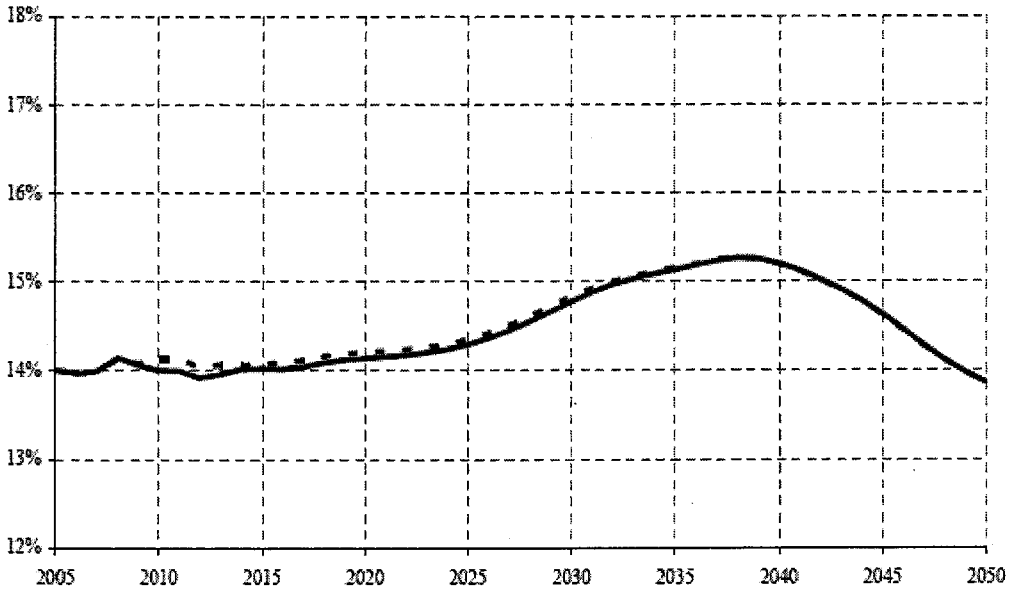
Dopo una lieve decrescita nel periodo 2008-2015, per effetto dei provvedimenti normativi di elevamento dei requisiti minimi previsti dalla legge n. 243/2004, il rapporto spesa/Pil riprende a crescere a causa del deterioramento del quadro demografico. Tale crescita è in parte limitata dall'innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento disposti dalla predetta legge anche per il regime contributivo. La curva raggiunge il valore massimo di circa 15,3 per cento attorno al 2038 e si attesta al 13,9 per cento nel 2050, dopo una fase di decrescita. Il miglioramento del rapporto nella parte finale del periodo di previsione è dovuto essenzialmente al passaggio dal sistema di calcolo misto a quello contributivo e alla progressiva eliminazione per morte delle generazioni del *baby boom*.

La curva tratteggiata evidenzia, invece, l'andamento del rapporto tra spesa pensionistica e Pil sulla base del quadro normativo che scaturisce dall'adozione delle misure contenute nell'attuale legge n. 247/2007 di attuazione del protocollo sul welfare. Le modifiche complessivamente introdotte comportano un incremento dell'incidenza della spesa in rapporto al Pil nel breve periodo che raggiunge il massimo nel 2011 (circa 0,1-0,15 punti percentuali di Pil) per poi ridursi progressivamente fino ad azzerarsi completamente a partire dal 2030-2035. Infatti, nel medio-lungo termine le economie conseguenti dalla riduzione da dieci a tre anni della periodicità della rideterminazione dei coefficienti di trasformazione sono tali da compensare gli effetti di incremento delle aliquote di computo pensionistiche, di potenziamento delle tutele per contribuzione figurativa, totalizzazione e riscatti per laurea, di ampliamento della base imponibile ai fini contributivi previste dalle norme del disegno di legge governativo attuative del protocollo del 23 luglio 2007.

In ogni caso, si evidenzia che gli andamenti sopra descritti sono condizionati dal concreto realizzarsi delle ipotesi assunte a base delle valutazioni relative alle deroghe per i cosiddetti lavori usuranti, avuto particolare riferimento alla puntuale definizione dei soggetti e delle procedure accertative degli stessi lavoratori beneficiari delle deroghe rispetto ai requisiti generali di accesso al pensionamento. Quanto sopra costituisce il presupposto necessario affinché non siano alterati in modo sostanziale gli andamenti della spesa pensionistica e, conseguentemente, la sostenibilità di medio-lungo periodo della finanza pubblica, con particolare riguardo al percorso di rientro del debito pubblico, conseguenti alla legislazione attualmente vigente e inglobati nell'ambito dell'aggiornamento del Patto di Stabilità e crescita.

[11] In particolare, la norma stabilisce che i pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo (8.504,73 euro annui nel 2007) riceveranno un'erogazione aggiuntiva, in concomitanza con la tredicesima mensilità, per un ammontare pari a 420 euro nel 2008 (327 per il 2007) ridotto o aumentato del 20 per cento per anzianità contributive, rispettivamente, inferiori a 15 anni o superiori a 25 (rispettivamente, 18 e 28 per gli autonomi). Aumenti, dal 2008, sono previsti anche per le pensioni assistenziali tramite l'istituto delle maggiorazioni sociali. Inoltre, viene potenziato, sempre dal 2008, il sistema di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi: per le fasce di importo da 3 a 5 volte il minimo la percentuale di adeguamento al tasso di inflazione è elevato dal 90 per cento al 100 per cento.

Spesa pubblica per pensioni in per cento Pil[1]



[1] Le previsioni sono effettuate con il modello della R.G.S. aggiornato al 2007. La definizione di spesa pensionistica è quella adottata per i confronti internazionali in ambito europeo (Economic Policy Committee - Working Group on Ageing). Essa include i trattamenti erogati dal sistema pensionistico obbligatorio e le pensioni sociali (assegni sociali dopo il 1995).

[2] Gli andamenti sopra descritti sono condizionati dal concreto realizzarsi delle ipotesi assunte a base delle valutazioni relative alle deroghe per i cosiddetti lavori usuranti, avuto particolare riferimento alla puntuale definizione dei soggetti e delle procedure accertative degli stessi lavoratori beneficiari delle deroghe rispetto ai requisiti generali di accesso al pensionamento.

1.2. I coefficienti di trasformazione

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[12].

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.

[12] Art.1, comma 6 legge n. 335/1995:" L'importo della pensione annua nell'assicurazione generale obbligatoria e nelle forme sostitutive ed esclusive della stessa, è determinato secondo il sistema contributivo moltiplicando il montante individuale dei contributi per il coefficiente di trasformazione di cui all'allegata tabella A, relativo all'età dell'assicurato al momento del pensionamento.
Per tener conto delle frazioni di anno rispetto all'età dell'assicurato, il coefficiente di trasformazione viene adeguato con un incremento pari al prodotto tra un dodicesimo della differenza tra il coefficiente di trasformazione dell'età immediatamente superiore e il coefficiente dell'età inferiore a quella dell'assicurato ed il numero dei mesi.
Ad ogni assicurato è inviato, con cadenza annuale, un estratto conto che indichi le contribuzioni effettuate, la progressione del montante contributivo e le notizie relative alla posizione assicurativa."

La legge 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[13], 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, nonchè 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.

La prima rideterminazione dei coefficienti di trasformazione è comunque fissata al 1° gennaio 2010, mentre la revisione sarà realizzata su base triennale.

L'anticipo della revisione era uno degli aspetti presi in considerazione della Corte per mantenere l'equilibrio della spesa pensionistica nel medio-lungo periodo e per evitare una forte discriminazione per i nuovi pensionati che si trovano ad impattare l'applicazione dei coefficienti revisionati senza aver potuto godere di un trattamento più favorevole assicurato nel periodo precedente. E' in fondo la situazione che si determinerà al 1° gennaio 2010 quando particolarmente brusco sarà il passaggio ai nuovi coefficienti rispetto a quelli in vigore dal 1995 al 31 dicembre 2009.

L'accenno fatto all'individuazione di interventi di "politica attiva del lavoro" in grado di assicurare un tasso di sostituzione, al netto della fiscalità, "non inferiore al 60 per cento" è segno di consapevolezza delle dirette conseguenze della revisione dei coefficienti, ma è un obiettivo non ancora supportato dall'individuazione di strumenti idonei a raggiungerlo.

Va anche detto che la nuova norma poggia sull'intervento già effettuato sulle "pensioni basse", con l'articolo 5 del DL n. 81/2007, convertito con legge n. 127/2007[14] e che sono previsti:

- aumenti, dal 2008, per le pensioni assistenziali tramite l'istituto delle maggiorazioni sociali;
- il potenziamento, sempre dal 2008, del sistema di adeguamento delle pensioni alla dinamica dei prezzi: per le fasce di importo da 3 a 5 volte il minimo la percentuale di adeguamento al tasso di inflazione è elevato dal 90 per cento al 100 per cento; nonché altri interventi perequativi.

Con estrema attenzione va infine considerata la previsione di una verifica, con cadenza decennale della sostenibilità ed equità del sistema pensionistico, con le parti sociali.

---

[13] Composta da dieci esperti, di cui due indicati dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, due indicati dal Ministero dell'economia e delle finanze, sei indicati dalle organizzazioni dei lavoratori dipendenti e autonomi e dei datori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale

[14] Essi prevedono per i pensionati di età pari o superiore ai 64 anni e percettori di redditi non superiori a 1,5 volte il trattamento minimo (8.504 euro annui nel 2007) un'erogazione aggiuntiva, in concomitanza con la tredicesima mensilità, per un ammontare pari a 420 euro nel 2008 (327 per il 2007) ridotto o aumentato del 20 per cento per anzianità contributive, rispettivamente, inferiori a 15 anni o superiori a 25 (rispettivamente, 18 e 28 per gli autonomi);

Si tratta di un tema complesso ed una verifica dell'intero sistema, fissata ad un decennio, in considerazione dell'effettiva applicazione degli stessi nuovi coefficienti di trasformazione non prima del 2010, appare piuttosto problematica, pur essendo certamente un intervento condivisibile.

1.3. La riorganizzazione e razionalizzazione degli enti previdenziali pubblici

Un profilo di grande importanza per la "Previdenza pubblica" è costituito dalla "riorganizzazione e razionalizzazione degli enti previdenziali pubblici".

Si tratta di una questione piuttosto datata che ha portato alla riforma, attualmente vigente, recata dal d.lgs. 30 giugno 1994, n. 479, mentre contestualmente venivano disciplinate le cosiddette "Casse private" con il d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509.

Con il d.lgs. n. 479/1994, gli enti previdenziali pubblici sono stati profondamente riorganizzati ed una della peculiarità consiste nell'introduzione di un modello di *governance* fondato sulla netta separazione tra le funzioni d'indirizzo e vigilanza e quelle di gestione, con l'attribuzione delle prime ad un Consiglio d'Indirizzo e Vigilanza (CIV) e delle seconde al Consiglio d'Amministrazione e al Direttore generale.

Si è avuto, in tale contesto, un forte accorpamento degli Enti previdenziali del settore pubblico, realizzato con l'istituzione dell'INPDAP, che ha riunito ENPAS, INADEL, ENPDEP, per poi incorporare, ai sensi della legge n. 335/1995, le Casse di previdenza degli enti locali amministrate dalla Direzione provinciale del Tesoro (CPDEL, Cassa Sanitari, Cassa Insegnanti d'asilo, Cassa Ufficiali giudiziari).

La grande concentrazione in un unico Istituto di tante gestioni dalle caratteristiche strutturalmente diverse non è stata priva di problemi, tanto è vero che, dopo una iniziale sperimentazione, non positiva, si è tornati a bilanci distinti per le diverse gestioni:

- gestioni pensionistiche: Cassa trattamenti pensionistici statali (CTPS), Cassa pensioni dipendenti enti locali (CPDEL), Cassa pensioni sanitari (CPS), Cassa pensioni insegnanti d'asilo (CPI), Cassa pensioni ufficiali giudiziali (CPUG);
- gestioni previdenziali: Fondo previdenza dipendenti civili e militari dello Stato (ENPAS), Gestione previdenziale dipendenti enti locali (INADEL);
- gestione credito e attività sociali: Prestazioni creditizie e sociali a tutti gli iscritti;
- gestione assicurazione sociale vita: E.N.P.D.E.P. per i dipendenti degli enti pubblici.

In adempimento a quanto disposto dall'art. 69, Capo 14, della legge 23 dicembre 2000, n. 388 (legge finanziaria 2001) e, quindi, a decorrere dal 1° gennaio 2001, il bilancio dell'INPDAP si è conformato al principio dell'unicità della gestione economico-finanziaria e quindi, non più distinto in bilanci separati per le singole gestioni amministrate.

Lo schema di bilancio 2006 è strutturato secondo l'assetto contabile previsto dalla legge 3 aprile 1997, n. 94 e dalle linee organizzative dettate dal d.lgs. n. 165/2001.

I risultati, relativi al consuntivo 2006, quali emergono dalla Relazione della Corte dei conti approvata con la Determinazione 24/08, sono, in sintesi, i seguenti:

(in milioni di euro)

RISULTATI GESTIONALI	2005	2006
AVANZO/DISAVANZO FINANZIARIO (COMPETENZA)	-2.052,5	-338,9
AVANZO/DISAVANZO FINANZIARIO (CASSA)	17.727,7	18.933,5
AVANZO/DISAVANZO ECONOMICO	-427,6	1.492,2
PATRIMONIO NETTO	20.996,5	22.488,7
AVANZO/DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	16.901,4	16.592,1

Il risultato di amministrazione pari a 16.592,1 milioni, evidenzia la tendenza alla diminuzione dopo alcuni esercizi di crescita. Tuttavia, il decremento rispetto al 2005 risulta di gran lunga più contenuto rispetto all'erosione comportata dall'esercizio 2005 sulla consistenza 2004. Detto avanzo di amministrazione è costituito dalla sommatoria dell'avanzo di amministrazione 2005 (16.901,4 milioni), del disavanzo di competenza 2006 (-338,9 milioni) e dal saldo differenziale dei residui (29,6 milioni).

La relazione della Corte sull'Ente ha evidenziato come, siano aumentate, in termini significativi, per 5.356 milioni nella misura del 10 per cento rispetto al 2005, le entrate correnti, che raggiungono 56.386 milioni (di cui 55.298 di entrate contributive), tale risultato ha permesso di compensare sia l'incremento delle spese correnti (che raggiungono 54.822 milioni), che quello delle spese in conto capitale (2.584), registrando comunque un disavanzo, nella misura di 339 milioni, dovuto in gran parte al risultato negativo di ben 1.700 milioni della gestione del credito agli iscritti, solo parzialmente compensato dagli effetti residuali della cartolarizzazione dei crediti 2003.

Gestione finanziaria di competenza

(in milioni di euro)

	2005	2006	Var.percentuale 2006/2005
Parte Prima-Entrate			
Entrate correnti	**51.030**	**56.386**	**10**
E. contributive	50.461	55.298	10
E. derivanti da trasferimenti correnti	**177**	**577**	**226**
a) Trasferimenti dal bilancio dello Stato	54	388	619
b) Altri trasferimenti enti cop. Assic.	123	189	54
Altre entrate	**392**	**511**	**30**
Entrate in c/ capitale e per accessioni di prestiti	777	**681**	-12
Alienazioni di beni patrimoniali e riscossioni di crediti	762	665	-13
Trasferimenti in conto capitale	10	10	0
Accensioni di prestiti	5	6	20
Entrate per partite di giro	**11.988**	**12.221**	**2**
Totale delle entrate	**63.795**	**69.288**	**9**
Parte Seconda-Spesa			
Spese correnti	**51.592**	**54.822**	**6**
Spese istituzionali	50.382	53.443	6
Spese in c/capitale ed istituzione mutui ed anticipazioni	**2.268**	**2.584**	**14**
Spese in conto capitale	2.260	2.575	14
Estinzioni di mutui ed anticipazioni	8	9	13
Spese per partite di giro	**11.988**	**12.221**	**2**
Totale delle spese	**65.848**	**69.627**	**6**
Parte terza-Differenziali			
Avanzo o Disavanzo (-) di parte corrente	**-561**	**1.564**	
Avanzo o Disavanzo (-) in c/capitale	**-1.491**	**-1.903**	
Avanzo o Disavanzo (-) competenza	**-2.052**	**-339**	

La riorganizzazione del 1994 aveva toccato in misura minore l'INPS che aveva incorporato il Servizio Contributi Agricoli Unificati – SCAU ed in epoca successiva, l'INPDAI, a causa della crisi patrimoniale dell'Ente, che non era riuscito ad assicurare le riserve previste dal d.lgs. n. 509/1994 per perfezionare il percorso che avrebbe portato alla sua privatizzazione (ed ove ciò fosse avvenuto, all'inevitabile commissariamento).

Sull'INPS si è appuntata l'attenzione dei sostenitori della tesi dell'incorporazione in questo ente (il cosiddetto "Super INPS") di INPDAP ed ENPALS, tesi che nel Documento della Commissione Parlamentare controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza ed assistenza sociale, approvato nella seduta del 17 ottobre 2007, non ha avuto un particolare favore in considerazione della preferenza accordata alla possibile creazione di due "Poli" tra loro distinti, di cui uno previdenziale e l'altro rivolto al diritto alla salute e sicurezza del lavoro, soluzione sulla quale si tornerà in seguito.

Per quanto attiene a questo Ente, vanno richiamate le considerazioni svolte nella Relazione della Corte dei conti approvata con la Determinazione 24/08.

Il risultato economico dell'esercizio 2006, pari a 1.258 milioni di euro, registra una contrazione di 775 milioni rispetto ai 2.033 milioni del 2005.

Tale flessione va attribuita essenzialmente all'aumentata incidenza, nel 2006, delle prestazioni (+5.563 milioni di euro, passate da 176.807 milioni a 182.370 milioni pari ad un incremento del 3,1 per cento). Le entrate contributive hanno, a loro volta, mostrato un incremento del 4,3 per cento (+5.041 milioni, passate da 116.764 milioni a 121.805 milioni).

Dal punto di vista finanziario il risultato dell'esercizio 2006 presenta un sensibile miglioramento: 2.760 milioni (di cui 3.687 di parte corrente e –927 di parte capitale) rispetto al risultato negativo di –431 milioni del 2005.

Un aspetto interessante è dato dalla circostanza che detti risultati positivi siano stati realizzati senza l'apporto delle operazioni di cartolarizzazione di crediti contributivi (4.999 milioni nell'esercizio 2005).

In termini di cassa, la situazione si presenta rovesciata rispetto all'esercizio 2005 che aveva evidenziato un avanzo di cassa di 5.261 milioni. Infatti, nel 2006, si è registrato un fabbisogno finanziario netto di 5.062 milioni alla cui copertura si è provveduto ricorrendo alle anticipazioni dello Stato sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali per 7.825 milioni.

Il ricorso alla predetta anticipazione, oltre a coprire il fabbisogno netto, ha consentito di rimborsare 182 milioni (rispetto ai 5.700 milioni del 2005) di anticipazioni ricevute negli anni precedenti e di incrementare le giacenze di cassa dell'Istituto di 2.581 milioni (2.407 nel 2005).

I trasferimenti in discorso sono legati alle prestazioni assistenziali dell'INPS, che sono a carico del bilancio dello Stato.

La relativa imputazione disposta con la finanziaria, non determina in termini di cassa alcuna variazione netta, ma realizza- per la parte utilizzata delle anticipazioni (182 milioni) – la definitiva imputazione di somme trasferite dallo Stato alle voci di bilancio dell'INPS per le diverse attività assistenziali svolte dallo stesso.

La situazione patrimoniale netta dell'Ente, complessivamente considerata, passa da 24.282 milioni di euro del 2005 a 25.540 milioni del 2006.

I residui attivi ammontano a 68.225 milioni, (di cui 34.205 milioni per crediti contributivi ceduti), con un incremento di 8.196 milioni rispetto al 2005, mentre i residui passivi ammontano

a 65.839 milioni, (di cui 45.877 milioni per anticipazioni dello Stato), con un incremento di 7.644 milioni rispetto all'anno precedente. In particolare il debito complessivo verso lo Stato, al netto delle giacenze di Tesoreria e dei conti correnti postali, si attesta a 18.731 milioni, rispetto ai 13.731 milioni del consuntivo 2005.

L'attenzione ai due Enti citati è certamente ancor più marcata in un contesto di razionalizzazione che doveva essere realizzato in ottemperanza al cosiddetto "Ordinamentale Lavoro", la legge 17 maggio 1999, n. 144, dal quale erano scaturiti i due decreti legislativi, 81/2000 sugli LSU e 38/2000 concernente gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali, ma non l'atteso provvedimento sulla Riforma degli Enti previdenziali.

La legge-delega sulla "Riforma previdenziale" 23 agosto 2004, n. 243 ha ovviamente riproposto tale tema, nella prospettiva di assicurare una maggiore efficienza del sistema previdenziale ed una riduzione dei costi gestionali.

Attualmente, la legge n. 247/2007, prevede nei commi dal 7 all'11 dell'art. 1, la razionalizzazione[15], mirata ai risparmi di spesa oltre che alla migliore efficienza ed efficacia del sistema previdenziale, risparmi stimati in 3,5 miliardi di euro, nell'arco di un decennio.

In considerazione dei precedenti tentativi che non hanno avuto esito, vanno espresse perplessità sulla possibilità concreta di realizzare tali risparmi, anche perché non è stato presentato dal Governo, anche a causa della "Crisi" e dello scioglimento anticipato delle Camere, entro il termine previsto di un mese dall'entrata in vigore della legge, un apposito Piano industriale.

Si è dunque allo stato dell'analisi delle prospettive possibili che si sostanziano in tre ipotesi, attualmente sul tappeto:

a) Super-INPS, con l'accorpamento nell'INPS degli altri enti come l'INPDAP e l'ENPALS. Tale soluzione (un unico ente previdenziale), di difficile realizzazione, non ha trovato il favore né delle forze politiche né delle forze sociali, né degli enti previdenziali pubblici.

b) Due poli (assicurativo e previdenziale), che rispecchia una distinzione per materia.

c) *Super-Holding*, soluzione che consentirebbe agli enti previdenziali di mantenere l'identità giuridica e quindi la loro specificità.

Al riguardo, si è già fatto cenno al Documento (del 17 ottobre 2007) della Commissione Parlamentare che si è espressa, rispetto alle altre due ipotesi sul tappeto, per la seconda, mentre forti perplessità ha suscitato la prima che si fonda sulla mera unificazione dei due grandi enti previdenziali (INPS e INPDAP), in quanto oltre alle difficoltà che comporterebbe (si è già sottolineato quanto si sia rivelata problematica l'unificazione delle gestioni dei dipendenti pubblici in INPDAP), non si realizzerebbero proprio quei risparmi che sembrano costituire l'obiettivo prioritario.

La soluzione dei due Poli, secondo il documento della Commissione, salvaguarderebbe la "profonda diversità" tra "previdenza" e "diritto alla salute ed alla sicurezza del lavoro", evitando tutte le questioni che comporterebbe l'unificazione tra i due enti.

Nel "Polo della salute e della sicurezza del lavoro", confluirebbero INAIL, IPSEMA, ISPESL, mentre nel "Polo previdenziale" dovrebbero confluire l'INPS, l'INPDAP, l'ENPALS, l'IPOST, L'ENAM.

---

[15] Nel quadro di un più ampio disegno di revisione organizzativa della Pubblica Amministrazione previsto dall'art. 2, comma 634, della legge 24 dicembre 2007, n.244 (legge finanziaria 2008).

Ciò non toglie che vadano messi in evidenza taluni settori comuni negli Enti che motivano la creazione di sinergie e ciò vale per i servizi dell'avvocatura, la gestione del sistema informatico e la gestione del patrimonio immobiliare.

Nel caso dell'avvocatura, nell'ambito del contratto collettivo, già esiste una disciplina comune per i professionisti degli Enti e quindi, una tale scelta potrebbe limitare il ricorso, dalla Corte stigmatizzato, a professionisti esterni, con la conseguente mortificazione della categoria. Analogo discorso vale per la gestione patrimoniale, affidata anch'essa a società di "global service" con esiti economici non confortanti.

Un altro aspetto in discussione è il sistema "duale", introdotto nel 1994 ed al quale si è già fatto cenno.

Non sembra, al riguardo, in discussione l'esigenza di mantenere distinti indirizzo e vigilanza da un lato e gestione dall'altro, che va semmai, ad avviso della Corte, salvaguardato, quanto di ridurre gli organi gestionali ed, in merito, le opzioni prendono in considerazione anche l'ipotesi dell'Amministratore unico.

1.3.1. Clausola a garanzia dei risparmi di spesa

Va, infine, ricordato che esiste una previsione esplicita (art. 1, 11° comma, legge n. 247/2007) sulla destinazione delle economie che dovrebbero scaturire dal riordino e dalla riorganizzazione degli enti di previdenza e dai modelli organizzativi di gestioni unitarie delle attività strumentali.

Queste, che devono essere accertate con un apposita procedura, devono essere utilizzate, a decorrere dall'anno 2011, per la rideterminazione degli incrementi delle aliquote contributive dovute dai lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, dagli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni, nonché per gli iscritti alla gestione separata INPS (aliquota contributiva elevata a decorrere dal 1 gennaio 2011, di 0,09 punti percentuali).

Esiste una clausola di salvaguardia, che scatta nell'ipotesi in cui non si conseguano i risparmi previsti, che prevede, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'aumento di 0,09 punti percentuali delle aliquote contributive per i lavoratori dipendenti iscritti all'assicurazione generale obbligatoria, per gli artigiani, commercianti e coltivatori diretti, mezzadri e coloni, nonché per gli iscritti alla gestione separata INPS.

Non può al riguardo non sottolinearsi come le conseguenze negative del piano di riorganizzazione degli Enti si ribaltino sui lavoratori che, semmai, di tale piano dovrebbero giovarsi.

1.4. La "totalizzazione"

L'istituto della totalizzazione[16] rappresenta una conquista importante per i lavoratori che hanno avuto, per periodi anche limitati, più gestori previdenziali nella propria vita lavorativa e la Corte ne ha sottolineato l'importanza[17] nelle sue relazioni al Parlamento.

---

[16] L'istituto, inizialmente introdotto e disciplinato dall'art. 71 della l. del 23 dicembre 2000, n. 388, e dal successivo regolamento di attuazione, d.m. 7 febbraio 2003, n. 57, ha subìto ulteriori correzioni a seguito dell'entrata in vigore del d.lg. 2 febbraio 2006, n. 42, con cui il Governo ha dato attuazione all'art. 1, 1° comma, lett. d), e 2 lett. o) della legge delega 23 agosto 2004, n. 243.

[17] Secondo la stessa Corte Costituzionale (C.Cost. 198/2002), essa risponde proprio ad una «esigenza di politica sociale legata alla crescente flessibilità dei rapporti di lavoro, consentendo al lavoratore di cumulare, anche ai fini

Il 76° comma dell'unico articolo di cui si compone la legge n. 247/2007 rende più agevole l'utilizzo della totalizzazione dei periodi assicurativi diacronici.

Attraverso tale procedimento non si prevede il trasferimento materiale delle contribuzioni già presenti in diverse gestioni nell'ultima in cui sono stati versati i contributi, ma ogni gestione liquida una quota di pensione proporzionale all'anzianità contributiva presente presso di essa, senza tener conto della dinamica che la retribuzione ha avuto successivamente.

Per questa ragione, l'operazione è priva di oneri economici a carico del lavoratore. Le gestioni pensionistiche interessate calcolano la quota di pensione di propria pertinenza – utilizzando solo periodi contributivi non coincidenti – in proporzione all'anzianità contribuiva maturata dal lavoratore in ciascuna di esse.

Il pagamento della pensione è effettuato dall'INPS, ma l'onere rimane a carico delle singole gestioni in relazione alle rispettive quote.

La norma citata tende a favorire il pieno utilizzo, ai fini pensionistici, di tutti i periodi contributivi maturati nel corso della vita lavorativa. Ciò, peraltro, ha carattere provvisorio in quanto la nuova disciplina, avente decorrenza 1° gennaio 2008, è stata adottata «nell'attesa di una complessiva riforma della disciplina della totalizzazione» che «riassorba e superi la ricongiunzione» dei periodi assicurativi.

In sintesi, quindi, tenuto conto delle modifiche introdotte:

- per coloro che accedono al pensionamento in base ai requisiti previsti nei sistemi retributivo e misto dal 1° gennaio 2008 la totalizzazione gratuita di periodi assicurativi non coincidenti maturati nelle diverse gestioni è consentita, nel rispetto delle condizioni previste nel d.lgs. n. 42/2006, per periodi contributivi di almeno 3 anni;
- per coloro che accedono al pensionamento in base ai requisiti previsti nel sistema contributivo (e, quindi, soprattutto i giovani) viene consentita la possibilità di totalizzare periodi assicurativi anche se essi hanno maturato già autonomamente il diritto al trattamento pensionistico di vecchiaia in una forma previdenziale.

2. Lo stato evolutivo della Previdenza complementare

Con la legge finanziaria per il 2007 è stato deciso di anticipare di un anno l'entrata in vigore della disciplina in materia di previdenza complementare prevista dal decreto legislativo n. 252/2005 per il primo gennaio 2008.

La preoccupazione di assicurare il sostegno del "Secondo pilastro" rappresentato dalla Previdenza complementare è del resto legata alla ricerca di mantenere un equilibrio tra il nuovo modello pensionistico e le prospettive previdenziali dei lavoratori più giovani.

Ma va anche perseguito l'obiettivo che i livelli delle future pensioni (previdenza obbligatoria) non scendano al di sotto di un limite socialmente accettabile[18].

---

della misura della pensione, i contributi che, in ragione dei percorsi lavorativi intrapresi, siano stati versati a diverse istituzioni previdenziali»

[18] In proposito, il citato Protocollo su "Previdenza, lavoro e competitività per l'equità e la crescita sostenibili", del 23 luglio 2007, ha portato, quale primo risultato (successivamente è stata emanata la legge n. 247/2007 che ha completato l'applicazione del Protocollo e sulla quale ci si è soffermati nell'analisi della Previdenza obbligatoria), con la legge 4 agosto 2007, n. 127, all'art. 5, p. 5, l'incremento delle maggiorazioni sociali delle pensioni sociali, assegni sociali, invalidi civili, ciechi e sordomuti secondo lo schema previsto dall'articolo 38, legge n. 448/2001 con età pari o superiore a 70 anni (60 anni per gli invalidi civili totali, sordomuti e ciechi assoluti) al fine di assicurare un

Il problema fondamentale, al riguardo, come è stato in precedenza evidenziato, è dato dalla diminuzione del livello dei tassi di sostituzione, che indicano il mantenimento della "soglia di benessere" nel passaggio dall'attività lavorativa al regime pensionistico.

In tale contesto è quanto mai vivo l'interesse per il tema della "Previdenza complementare" che sta vivendo momenti cruciali.

E' stato ormai superato, infatti, il periodo (1° gennaio–30 giugno 2007) entro il quale doveva essere esercitata, in prima battuta, da parte dei lavoratori privati, la scelta esplicita di conferire la prevista quota di TFR ad uno specifico Fondo-pensione (Negoziale od Aperto, collettivo o individuale), ovvero di mantenere il TFR presso l'azienda.

Di grande importanza è la regolamentazione, prevista dallo stesso comma 765, delle modalità di espressione delle volontà del lavoratore.

In merito, sono intervenuti la deliberazione COVIP del 21 marzo 2007 e la circolare INPS n. 70 del 3 aprile 2007 che riguarda anche il "Fondo Tesoreria"[19].

Tenendo anche conto del decreto del 10 maggio 2007 con il quale viene segnato il percorso di adeguamento dei "Fondi preesistenti" alle regole generali dei Fondi aperti (collettivi e negoziali) e negoziali, al quale ha fatto seguito la deliberazione COVIP del 23 maggio, appare definito il disegno ordinamentale della Previdenza complementare.

2.1. FONDINPS

In caso di mancata dichiarazione esplicita (il cosiddetto "silenzio-assenso") le quote di TFR vengono conferite "automaticamente" al Fondo di previdenza complementare a carattere residuale istituito presso l'INPS (c.d. FONDINPS) o ai Fondi negoziali di categoria ove esistenti.

Specifiche precisazioni in ordine a tematiche inerenti il predetto decreto sono state fornite dalla COVIP con la deliberazione 21 marzo 2007 (pubblicata in Gazzetta ufficiale n. 73 del 28 marzo 2007), "Direttive recanti chiarimenti operativi circa l'applicazione del decreto ministeriale del 30 gennaio 2007, adottato ai sensi dell'articolo 1, comma 765, della legge 27 dicembre 2006, n. 296".

L'INPS ha dettato le prime istruzioni operative con le circolari n. 113 del 6 agosto 2007, "Modalità per il versamento delle quote di TFR al FONDINPS" e n. 120 del 19 ottobre 2007 "Aziende del settore agricolo che assumono operai: modalità per il versamento delle quote di TFR a FONDINPS"[20].

Con delibera del 26 luglio 2007, la COVIP ha approvato il Regolamento di FONDINPS, mentre il 30 ottobre 2007, ai sensi dell'articolo 4 del citato decreto 30 gennaio 2007, è stato emanato il decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro

---

reddito individuale mensile complessivo pari a 580 euro mensili dal 1° gennaio 2008 (il limite reddituale cumulato con il coniuge rimane stabilito secondo lo schema previsto da medesimo articolo 38). La stessa legge, con la quale è stato convertito il DL 2 luglio 2007, n. 81 (definito dell'"extragettito") ha recato, sempre all'art. 5 altre misure migliorative in materia pensionistica.

[19] Successivamente, l'INPS ha emanato la circolare n. 105 del 17 luglio, con cui sono state disciplinate le modalità di contribuzione al Fondo da parte delle aziende agricole assuntrici di manodopera a tempo indeterminato e determinato la circolare n. 136 del 21 dicembre 2007, sui conguagli di fine anno 2007 dei contributi previdenziali ed assistenziali e la circolare n. 4 del 14 gennaio 2008 sulle misure compensative alle imprese che conferiscono il TFR a forme pensionistiche complementari e/o al Fondo per l'erogazione del TFR.

[20] Vanno ricordati anche i successivi messaggi n. 20370 del 7 agosto 2007, n. 22789 del 19 settembre 2007, n. 23735 del 1° ottobre 2007, n. 27256 del 12 novembre 2007 e n. 5859 del 7 marzo 2008.

dell'economia e delle finanze (pubblicato, in estratto, in Gazzetta Ufficiale n. 269 del 19 novembre 2007), con cui è stato costituito presso l'INPS, il Comitato amministratore di FONDINPS.

Con delibera del 21 novembre 2007, la COVIP ha iscritto il Fondo all'Albo dei Fondi pensione.

Alcune questioni che riguardano la configurazione di tale Fondo, sono ancora in discussione.

In primo luogo quella che concerne l'"autonomia" del Fondo che per essere totale, alla stessa stregua degli altri Fondi pensione, dovrebbe essere assicurata da un'organizzazione totalmente distinta da quella dell'Istituto, da un bilancio autonomo e da Organi di amministrazione e controllo anch'essi distinti.

2.2. Il Fondo di Tesoreria presso l'INPS

Con la stessa legge finanziaria 2007 è stata introdotta una notevole innovazione per coloro che non intendevano conferire il TFR ad un Fondo Pensione, poiché, nel caso di azienda con più di cinquanta addetti, ai sensi dei commi 755-762 del cennato articolo unico, le quote di TFR verranno versate mensilmente dalle aziende al "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'art. 2120 del codice civile", il cosiddetto "Fondo di Tesoreria" dell'INPS.

Su tale Fondo la Corte si è espressa in più contesti, per gli aspetti che attengono a profili di indebitamento, in quanto tale Fondo dovrebbe finanziare gli accantonamenti contenuti nell'Elenco 1 alla legge finanziaria 2007 e relativi ad un triennio, a partire dal 2007, in relazione a spese che non sempre presentano connotazioni orientate allo sviluppo, come nel disegno di legge della finanziaria erano definite.

A prescindere dal livello di finanziamento che il Fondo sarà in grado di assicurare, non va sottovalutato il riflesso che tale innovazione potrà avere sulle scelte dei lavoratori, il cui TFR non sarà più in azienda.

Il decreto, previsto dal comma 757, per l'istituzione e il funzionamento del Fondo è stato emanato il 30 gennaio 2007 ed in esso sono stati definiti i parametri dimensionali delle aziende i cui datori sono tenuti al conferimento del TFR, le categorie di lavoratori destinatari della disciplina, l'entità del contributo dovuto e delle prestazioni erogate.

Nella presente relazione si offre comunque uno "spaccato" dell'andamento del "Fondo di Tesoreria" come esso viene chiamato.

2.2.1. Le risorse del Fondo di Tesoreria

La procedura prevista dal comma 759 della finanziaria 2007 per accertare le risorse del Fondo è quella della "Conferenza di servizi", uno strumento ormai consolidato (con le ampie modifiche recate dalla legge n. 15/2005) introdotto nell'Ordinamento dall'art. 14 della legge n. 241/1990.

La cadenza originaria della "Conferenza" era trimestrale, ma con il decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159 (recante Interventi urgenti in materia economico finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale), convertito in legge n. 222 del 22 novembre 2007, ha perso tale periodicità.

In realtà, i Ministeri del lavoro e dell'economia e finanze e l'INPS in riunioni mensili, tengono riunioni tecniche allo scopo di esaminare i dati parziali forniti dall'INPS[21].

Si espongono, di seguito, gli importi parziali via via accertati nelle riunioni tecniche svoltesi nel corso del 2007.

25 giugno 2007:	2.300.000,00
23 luglio 2007:	500.667.615,00
5 settembre 2007:	2.814.538.980,00
20 settembre 2007:	3.028.785.745,00
20 novembre 2007:	3.731.337.414,00

Il 19 dicembre 2007 si è tenuta, convocata dal Ministero dell'economia e delle finanze, la prima conferenza dei servizi di cui all'articolo 1, comma 759, della legge n. 296/2006, ove, sulla base dei dati forniti dall'INPS, invitato a partecipare, sono state accertate le risorse materialmente affluite al Fondo di tesoreria a quella data (le contribuzioni pervenute non comprendevano i versamenti relativi a dicembre 2007 ed alla 13^ mensilità). L'accertamento ha avuto carattere provvisorio, essendo possibile una verifica definitiva solo a seguito dell'approvazione del rendiconto dell'INPS per l'esercizio 2007.

La conferenza ha accertato che le risorse del Fondo ammontavano, a quella data, ad euro 3.406.782.644,00 (versamenti contributivi affluiti al netto delle prestazioni erogate), da riversare sull'indicato capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Nelle riunioni tecniche tenutesi nei primi mesi del 2008, sono state accertate le ulteriori risorse del Fondo, sulla base dei dati forniti dall'INPS e desunti dai modelli DM10 trasmessi dai datori di lavoro:

25 gennaio 2008:	4.581.623.214,00
3 marzo 2008:	1.181.017.037,00
2 aprile 2008:	1.597.574.965,00

Il 10 aprile 2008, su convocazione del Ministero dell'economia e delle finanze, si è tenuta una seconda conferenza dei servizi per l'accertamento, ancora a carattere provvisorio, delle risorse del Fondo per l'anno 2007, in riferimento alle contribuzioni all'epoca affluite e contabilmente ripartite e giacenti in Tesoreria.

La conferenza ha accertato che le risorse affluite al Fondo dal 19 dicembre 2007 (data della precedente conferenza) fino al 10 aprile 2008 ammontano ad euro 568.581.793,54.

Tale importo, sommato al montante accertato il 19 dicembre 2007 (3.406.782.644,00 euro), porta a 3.975.364.437,54 euro le risorse complessivamente affluite e contabilmente ripartite al predetto Fondo e da versare, da parte dell'INPS, sull'indicato capitolo di entrata del bilancio dello Stato.

Il definitivo accertamento delle risorse relative all'anno 2007 sarà possibile, come detto, in sede di rendiconto dell'INPS per l'anno 2007.

[21] Sulla base dei modelli DM10 trasmessi dai datori di lavoro.

Per completezza di informazione, va considerato che con il decreto legge 2 luglio 2007, n. 81, Disposizioni urgenti in materia finanziaria (convertito in legge 3 agosto 2007, n. 127), è stata comunque disposta l'attivazione del Fondo, per le finalità previste, con anticipazioni di tesoreria nella misura del 30 per cento.[22]

Con il citato decreto legge 1° ottobre 2007, n. 159, sono state apportate ulteriori modifiche, consentendo, sempre per gli interventi previsti nell'elenco 1 della finanziaria 2007, "*per l'anno 2007, l'utilizzo di una parte delle quote accantonate per ciascun intervento, nel limite di importi corrispondenti a effetti in termini di indebitamento netto pari all'ottanta per cento di quelli determinati nel medesimo elenco 1*"; mentre "*per gli anni 2008 e 2009 è consentito l'utilizzo di una parte delle quote accantonate per ciascun intervento, nel limite di importi corrispondenti a effetti in termini di indebitamento netto pari al settanta per cento di quelli determinati nel medesimo elenco 1*".

La Corte, al riguardo, deve sottolineare come trovino conferma le perplessità evidenziate nella relazione al Parlamento sul rendiconto 2006[23] e come il "drenaggio" dal Fondo di Tesoreria sia già attivo, anche nella evidenziata provvisorietà dei dati relativi al riempimento del Fondo.

2.3. La Previdenza complementare del settore pubblico

Un aspetto che non va trascurato per comprendere le reali prospettive della previdenza complementare è quello del completamento della disciplina di settore con la sua estensione ai dipendenti pubblici, che dovrebbe avvenire con apposito decreto legislativo, secondo la previsione dell'art. 1, comma 2, lettera p) della legge n. 243/2004.

In proposito, va considerato che, per quanto non sia attualmente prevista l'applicazione a tali dipendenti del d.lgs. n. 252/2005[24], 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"[25], indica come l'osmosi "pubblico-privato" per quanto attiene ai

---

[22] L'articolo 13, comma 1, ha, infatti, stabilito: "Nelle more del perfezionamento del procedimento previsto dall'articolo 1, comma 759, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, sono autorizzate per l'anno 2007, su richiesta delle amministrazioni competenti, anche in deroga alle norme sulla contabilità di Stato, anticipazioni di tesoreria corrispondenti ad un importo complessivo pari al 30 per cento dell'importo totale indicato nell'elenco 1 di cui all'articolo 1, comma 758, della legge medesima, da destinare, nella stessa misura, al finanziamento dei singoli interventi indicati nel predetto articolo".

[23] Su tale Fondo la Corte si è espressa in più contesti, per gli aspetti che attengono a profili di indebitamento, in quanto tale Fondo dovrebbe finanziare gli accantonamenti contenuti nell'Elenco 1 alla legge finanziaria 2007 e relativi ad un triennio, a partire dal 2007, in relazione a spese che in alcuni casi (le spese per la manutenzione della Difesa ad esempio) non presentano connotazioni orientate allo sviluppo, come nel disegno di legge della finanziaria erano definite.

[24] C.f.r. art. 23, comma 6, del medesimo d.lgs. n. 252/2005.

[25] Per quanto attiene ai Fondi pensione negoziali pubblici, la Corte ha dato certificazione positiva per la compatibilità economico-finanziaria:

- con la Del. 15/2001 per il CCNL con i quale è stato istituito il Fondo "Espero", destinato ai dipendenti del comparto scuola, il cui riconoscimento della personalità giuridica è intervenuto con decreto del Ministro del lavoro del 22 giugno 2004; ha raggiunto le 80.000 adesioni ad inizio 2008; sono state avviate le procedure per la selezione del gestore finanziario; il bacino dei potenziali aderenti è costituito dal personale scolastico rappresentato da più di 1.100.000 lavoratori;
- con la Del. 6/2007 per il CCNL con il quale è stato istituito il Fondo "Perseo", destinato ai lavoratori delle Regioni - Autonomie locali e della Sanità"; il bacino dei potenziali aderenti è costituito da oltre 1.250.000 lavoratori;

destinatari dei CCNL di adesione sia ormai un dato concreto, così come la compresenza di personale a tempo indeterminato e personale regolato con figure "di lavoro flessibile", del resto piuttosto diffuse nel sistema privato (al Fondo Scuola "Espero" possono aderire anche i dipendenti delle Scuole private, paritarie e non; analoga è la situazione per i dipendenti della Case di cura private che possono aderire al Fondo "Perseo").

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[26].

Al di là degli effetti che l'attuale regime ha sulle adesioni ai Fondi, prospettiva sulla quale ci si sofferma in seguito, la Corte sottolinea l'esigenza di un'opportunità riflessione sul diverso trattamento di dipendenti pubblici e privati in un quadro, quello della previdenza complementare che dovrebbe essere comune e che implica un'attenzione ai limiti che l'attuale diversa regolamentazione presenta.

2.4. Il livello delle adesioni e dei rendimenti-le prospettive del sistema

Il livello delle adesioni costituisce il classico indicatore con il quale misurare il tasso di evoluzione della previdenza complementare anche se non va sottovalutata la situazione economica congiunturale che vive il Paese e che si riflette sui rendimenti nonché sul livello di adesioni.

Vanno quindi sottolineati i più recenti passi indirizzati a fornire ai potenziali iscritti elementi informativi chiari sulle prospettive della previdenza complementare.

Negli ultimi mesi del 2007, la Commissione di vigilanza sui Fondi pensione ha ulteriormente definito il quadro di riferimento in materia di previdenza complementare.

In particolare, con delibera del 28 novembre 2007, la Commissione ha provveduto, ai sensi del decreto legislativo n. 252/2005, all'istituzione del Registro dei Fondi pensione costituiti quali persone giuridiche.

E' stata, inoltre, adottata la deliberazione 31 gennaio 2008, "Istruzioni per la redazione del Progetto esemplificativo: stima della pensione complementare", il cui scopo è di fornire alle

---

- con la Del.29/2007 per il CCNL con il quale è stato istituito il Fondo Nazionale di previdenza complementare per i lavoratori dei Ministeri, degli Enti pubblici non economici, della Presidenza del Consiglio dei ministri, dell'ENAC e del CNEL"; il bacino dei potenziale aderenti è costituito da oltre 270.000 lavoratori;
- con la Del. 5/2008, per il CCNL con il quale hanno aderito al Fondo "Perseo" il personale dei Comparti Regioni Autonomie locali e SSN, dei ruoli sanitario,personale, tecnico ed amministrativo ed il personale medico-veterinario che hanno sciolto la riserva precedentemente apposta.

Accanto ai predetti Fondi pubblici a dimensione nazionale, vanno considerati due Fondi, a dimensione territoriale.
Il primo è il fondo pensione dedicato ai lavoratori dipendenti della Regione Trentino Alto Adige (Laborfonds), costituito in forma di associazione il 2 aprile 1998, è stato autorizzato dalla COVIP all'esercizio delle attività il 19 aprile del 2000. Al 31 dicembre 2007 risultavano iscritti 110.000 lavoratori, dei quali circa 45.000 dipendenti da amministrazioni pubbliche locali.
Il secondo è il fondo pensione dedicato ai lavoratori dipendenti della Regione Valle d'Aosta (Fopadiva), istituito mediante apposito Accordo del 23 novembre 1998 ed autorizzato da COVIP all'esercizio delle attività nel luglio 2003. Possono iscriversi anche i lavoratori pubblici dipendenti dalle amministrazioni locali della Regione.

[26]Ai sensi dell'art.10, comma 1, lettera c) del d.lgs.n. 124/1993, come modificato, in particolare, dal d.lgs. n. 47/2000.

forme pensionistiche complementari indicazioni per la predisposizione di stime delle prestazioni spettanti agli iscritti al momento del pensionamento. In tal modo, si intende porre gli interessati in condizione di effettuare una valutazione orientativa dell'integrazione pensionistica che possono percepire aderendo a forme di previdenza complementare.

2.4.1. Le "adesioni"

Per quanto attiene al livello delle adesioni, il dato più recente è quello fornito dalla COVIP nella relazione del Presidente COVIP del 27 febbraio 2008, "La crescita della previdenza complementare nel 2007", successiva alla relazione annuale per il 2006, presentata il 19 settembre 2007.

Nella citata Relazione, il Presidente di COVIP mette in evidenza che nonostante la fase di adeguamento sia stata completata in tempi molto ristretti e malgrado nella seconda parte dell'anno siano giunti segnali non incoraggianti dai mercati finanziari, sono stati comunque raggiunti risultati significativi circa l'incremento delle adesioni alle forme di previdenza complementare, specie con riguardo ai lavoratori dipendenti del settore privato. Non va, tuttavia, sottaciuto come, nella raccolta delle adesioni, si siano riscontrati al fianco di risultati eccellenti, altri meno brillanti, determinando l'esigenza di approfondire le cause di tali differenze.

I dati forniti da COVIP mostrano che alla fine del 2008 il numero complessivo degli iscritti alle forme pensionistiche complementari supera i 4,5 milioni, con un aumento di oltre un milione e quattrocentomila unità, pari al 43 per cento rispetto al corrispondente dato di fine 2006. In particolare, il complesso delle adesioni dei lavoratori dipendenti del settore privato alle forme complementari supera i 3 milioni di aderenti. Si è, cioè, avuto un incremento delle adesioni in tale categoria pari a oltre un milione e 200.000 unità, quasi il 66 per cento in più rispetto al dato di fine 2006.

I Fondi pensione negoziali nel 2007 hanno complessivamente raccolto quasi 800.000 nuove adesioni, raggiungendo così i 2 milioni di iscritti, con un incremento del 64 per cento rispetto al corrispondente dato di fine 2006. Risulta, dunque, confermata la preponderanza di questo comparto della previdenza complementare per numero di aderenti rispetto alle altre tipologie di forme complementari.

Occorre evidenziare, al riguardo, che nell'anno che si è concluso si è registrato un ampliamento dal lato dell'offerta dei Fondi negoziali, con l'istituzione di nuove forme pensionistiche in quei settori in cui non erano ancora state attuate iniziative (coprendo, in tal modo, i lavoratori dipendenti di tutto il settore industriale, del settore agricolo e di buona parte del terziario).

Al riguardo, appare particolarmente interessante osservare l'ampia diversità nei tassi di adesione registrati dai singoli Fondi. Il quadro generale conferma la tendenza evidenziata negli anni passati circa il maggior successo dei Fondi aziendali o di gruppo rispetto ai Fondi di categoria.

La più elevata partecipazione riscontrata nei Fondi aziendali e di gruppo può agevolmente spiegarsi, in prima battuta, ove si consideri la maggiore possibilità di diffusione delle informazioni favorita dalla concentrazione dei lavoratori presso medesime realtà aziendali. I tassi di adesione, (cioè il rapporto tra il numero di iscritti e il bacino dei potenziali aderenti al fondo) in alcuni Fondi, (come in TELEMACO con oltre 65.000 iscritti totali), sfiora il 55 per cento e in altri fa riscontrare punte ben superiori all'80 per cento (come in FOPEN che accoglie quasi 46.500 iscritti). In alcuni casi ancora, si raggiunge l'intero bacino di riferimento (ad

esempio PREVIVOLO, che con più di 3.000 iscritti ha coperto totalmente il proprio bacino, QUADRI E CAPI FIAT, che ha superato i 12.000 iscritti e da FONDENERGIA che, registrando un tasso di adesione che sfiora l'87 per cento del bacino di potenziali aderenti, ha incrementato significativamente nel corso del 2007 il numero di iscritti superando le 42.000 unità).

Nei Fondi di categoria, anche per il 2007, nonostante la notevole crescita rispetto al 2006, la partecipazione resta in media più bassa. Si evidenzia, tuttavia, all'interno di tale insieme una diversità dei tassi di adesione. Valori particolarmente elevati si verificano specialmente nel caso di alcuni Fondi destinati ai settori industriali caratterizzati dalla presenza di imprese aderenti di maggiore dimensione.

In alcuni Fondi di categoria, che pure sono caratterizzati da bacini potenziali tra i più numerosi nel settore dei Fondi negoziali, si notano incrementi delle adesioni che superano il 50 per cento rispetto al dato di fine 2006. E' il caso di COMETA, che registra a fine 2007 un tasso di adesione del 47 per cento, sfiorando i 480.000 iscritti.

In altri, sia pure in presenza di un bacino di riferimento di minore entità, si riscontrano tassi di adesione ancora più elevati, come in PEGASO, che ha raggiunto gli oltre 30.000 iscritti, con un tasso di adesione del 68 per cento, o in GOMMAPLASTICA, che supera i 57.000 iscritti, con un tasso di adesione del 57 per cento.

In altri casi ancora, si raggiungono valori molto vicini a coprire l'intero bacino di riferimento come in FONCHIM, che ha superato i 160.000 iscritti. In altri Fondi con bacini meno cospicui di quest'ultimo, ma pur sempre tra i più numerosi nell'insieme dei Fondi di categoria, si riscontrano tassi di adesione più bassi, pari a circa il 20 per cento, peraltro, in alcuni di questi, come per esempio nel caso di COOPERLAVORO, che ha oltre 64.000 iscritti, sono stati registrati tassi di crescita molto elevati.

Più bassi, anche inferiori al 10 per cento, sono, invece, i tassi di adesione in alcuni Fondi rivolti al settore terziario. Nella fattispecie si tratta di Fondi contraddistinti da bacini potenziali di iscritti particolarmente ampi ma anche dalla notevole frammentazione della struttura produttiva. In tale ambito, ancorché il tasso di adesione resti ancora contenuto, appare apprezzabile il risultato raggiunto nel settore del commercio da FONTE, dove il numero di nuovi iscritti supera le 100.000 unità, con un incremento percentuale rispetto al dato di fine 2006 piuttosto considerevole (oltre il 400 per cento).

La COVIP ritiene che per i Fondi aventi a riferimento bacini di potenziali aderenti molto ampi e frammentati, per via della dimensione delle aziende datrici di lavoro, potrebbe essere proficuo ipotizzare anche un decentramento dei Fondi organizzati su base nazionale in maniera di consentire una più vasta partecipazione.

Anche le iniziative previdenziali avviate su base territoriale (LABORFONDS, SOLIDARIETA' VENETO, FOPADIVA) si sono dimostrate particolarmente utili e hanno raccolto buoni risultati in termini di adesioni proprio in virtù del radicamento sul territorio che ha loro consentito di raggiungere più facilmente i potenziali aderenti.

Anche l'osservazione dei dati relativi ai Fondi pensione aperti consente di rilevare un maggiore coinvolgimento dei lavoratori dipendenti. Tali Fondi registrano nel 2007 più di 300.000 nuovi aderenti, raggiungendo così, alla fine dell'anno, i 745.000 iscritti.

In particolare si quadruplicano, rispetto al 2006, le adesioni a tali forme previdenziali da parte dei lavoratori dipendenti, registrandosi nel 2007 più di 240.000 nuovi aderenti, per un totale di quasi 330.000 iscritti.

Gli iscritti tra i lavoratori autonomi sono pari a circa 420.000 unità, con un incremento del 17 per cento rispetto al dato di fine 2006. Al riguardo, occorre sottolineare che, ancorché lo sforzo di raccolta da parte dei Fondi aperti abbia riguardato maggiormente il comparto del lavoro dipendente, una positiva risposta alla campagna informativa volta a promuovere le adesioni alla previdenza complementare può essere riscontrata anche tra i lavoratori autonomi, pur non fruendo essi del TFR.

Gli iscritti ai Piani Individuali di Previdenza - PIP "nuovi" (ovvero adeguati alla nuova normativa di settore) risultano essere 480.000. Va tuttavia considerato che tali PIP sono costituiti sia da quelli istituiti ex-novo in occasione della riforma, sia da PIP di antecedente istituzione che hanno poi provveduto agli adeguamenti richiesti dalla nuova disciplina. Circa un terzo degli iscritti sono soggetti che già aderivano a questa seconda categoria di PIP e, pertanto, non possono considerarsi come addizionali al novero degli aderenti alla previdenza complementare.

Degli aderenti ai PIP "nuovi", più del 60 per cento risultano essere lavoratori dipendenti, a conferma dell'interesse riservato anche da parte di tali forme complementari nei confronti di questa categoria di lavoratori.

Con riferimento ai PIP, è opportuno, comunque, tenere presente che l'andamento delle adesioni nel 2007 può essere stato condizionato dal più impegnativo processo di adeguamento, anche sotto il profilo della struttura dei costi, che ha interessato tali forme e, per alcune, ritardato l'ingresso nel mercato.

La COVIP nella sua relazione del 27 febbraio 2008, conduce, altresì, un'analisi degli iscritti sotto il duplice profilo della suddivisione per fasce di età e genere e dal punto di vista della distribuzione sul territorio.

La scomposizione per area geografica conferma la prevalenza della partecipazione nelle regioni del nord del Paese (che annoverano nell'insieme il 63 per cento degli aderenti). Si tratta di un riflesso delle diverse condizioni lavorative ed economiche che caratterizzano le aree geografiche del Paese.

Sotto l'aspetto della distribuzione per genere, costituisce un elemento interessante il fatto che, in tutte le aree geografiche individuate, in termini percentuali l'incremento delle adesioni registrate nel 2007 sia maggiore per le donne piuttosto che per gli uomini.

Il fattore di maggiore interesse e novità proviene senz'altro dalla valutazione delle adesioni sotto il profilo della distribuzione per fasce di età. Infatti, da tale punto di vista, il quadro mostra un miglioramento in relazione alle adesioni raccolte tra le generazioni più giovani; miglioramento più rilevante di quello riscontrabile nelle fasce di età più mature. Tale fenomeno si rinviene in misura quasi identica tra uomini e donne. Ne consegue, allora, una maggiore presenza dei giovani tra gli aderenti ai Fondi pensione negoziali in rapporto alla situazione registrata prima dell'introduzione della riforma. Si tratta di una variazione positiva che interessa in maniera più marcata gli iscritti con età compresa tra i 20 e i 35 anni.

Aree di aderenti finora non pienamente intercettate dalle forme previdenziali di II pilastro (in particolare le donne e le fasce più giovani della popolazione) stanno, quindi, attualmente riguadagnando terreno nella direzione di una maggiore consapevolezza rispetto al proprio bisogno previdenziale e, conseguentemente, nella costruzione di un futuro previdenziale più sicuro.

Ai fini della massima attualizzazione della situazione delle adesioni, si ricostruisce nella Tabella che segue, il"percorso" da fine 2006 a fine marzo 2008, per tutte le tipologie di "Fondi", con l'incidenza percentuale delle variazioni 2007/2006 e marzo 2008/dicembre 2007.

Adesioni totali alle forme pensionistiche complementari[27] (fonte COVIP)

	31.3.2008	31.12.2007	31.12.2006	Var.mar.2008 Dic.2007	Var. 2007/2006
Fondi pens. negoziali	2.015.419	1.988.639	1.219.372	1.3%	63,1%
di cui LDSP[28]	1.875.118	1.859.051	1.095.546	1,3%	69,0%
Fondi pens. Aperti di cui LDSP[29]	765.918	745.944	440.486	2,7%	69,3%
	356.723	338.869	83.585	5,3%	305,4%
Nuovi PIP	528.967	486.147	-	8,8%	
di cui LDSP	323.439	295.895	-	9,3%	
Vecchi PIP[30]	700.000	700.000	876.000		
di cui LDSP	300.000	300.000	375.000		
Fondi pens. preesist.[31]					
di cui LDSP	650.000	650.000[33]	649.519		
	550.000[32]	550.000[34]	550.000		
Totali iscritti	**4.660.304**	**4.570.730**	**3.185.377**	**2%**	**43,5%**
di cui LDSP	**3.375.280**	**3.305.732**	**2.104.131**	**2,1%**	**57,1%**
Tasso di adesione LDSP[35]	27,7%	27,1%	17,2%		
Tasso di adesione LDSP (solo FPN autorizzati a fine 2006 e FPP)[36]	31,3%	31,0%	21,4%		

2.4.2. I "rendimenti"

Per quanto attiene ai Rendimenti dei Fondi Pensione, va detto che essi hanno risentito della congiuntura che caratterizza i mercati finanziari. Si registra quindi la prosecuzione della tendenza al ribasso rilevata dalla metà del 2007.

Al 31 marzo 2008, rispetto al 31 dicembre 2007, i Fondi pensione negoziali indicano un rendimento medio negativo del -2,7 per cento, di circa 4 punti inferiore al tasso di rivalutazione del TFR, pari all'1 per cento.

Per i Fondi aperti il risultato è peggiore: -5,4 per cento.

Questi sono i risultati medi registrati su tutto il "Panel" dei Fondi, ma la situazione si diversifica nettamente se si prendono in considerazione le diverse configurazioni dei Fondi multi comparto.

In questo caso emerge, infatti, nell'ambito dei Fondi negoziali, la migliore posizione dei Fondi dei Comparti garantiti[37], che registrano un incremento dell'1,3 per cento ed i migliori

[27] Dati riferiti agli iscritti totali segnalati dalle forme pensionistiche complementari, comprensivi pertanto anche delle adesioni realizzate secondo modalità tacite, con l'esclusione peraltro di quelle relative a FONDINPS.

[28] LDSP: lavoratori dipendenti del settore privato.

[29] Per i fondi pensione aperti e per i PIP si è ipotizzato che tutti gli aderenti lavoratori dipendenti facciano riferimento al settore privato.

[30] Le ultime rilevazioni sono riferite a fine 2007. Vi sono rettifiche rispetto ai dati diffusi in precedenza.

[31] i dati fanno riferimento esclusivamente agli iscritti attivi; non si tiene conto, pertanto, degli iscritti non versanti e dei differiti.

[32] dati stimati

[33] dati stimati

[34] dati stimati

[35] percentuale calcolata come rapporto tra i lavoratori dipendenti del settore privato iscritti alle forme pensionistiche complementari e il totale dei lavoratori dipendenti del settore privato (stimato, sulla base di informazioni ISTAT e INPS, in circa 12,2 milioni di unità)

[36] percentuale calcolata come rapporto tra i lavoratori dipendenti del settore privato iscritti ai fondi pensione negoziali autorizzati a fine 2006 e ai fondi pensione peesistenti e il bacino dei potenziali iscritti. Il dato relativo al bacino dei potenziali iscritti ai fondi pensione negoziali (7 milioni) include alcune revisioni di stima rispetto ai dati diffusi in passato ed esclude le estensioni contrattuali avvenute nel 2007 (circa 220 mila lavoratori); il dato relativo al bacino dei potenziali iscritti ai fondi pensione preesistenti è stimato pari a 630.000 unità, in lieve decremento rispetto a fine 2006.

rendimenti sono mostrati dagli "Obbligazionari puri", con -0,1 per cento e dagli "Obbligazionari misti" con -1,9 per cento, a fronte del -3,8 per cento dei "Bilanciati" e del -9,3 per cento degli "Azionari".

Per i Fondi pensione aperti, come si è detto, i risultati, nel trimestre considerato, sono peggiori e la composizione della media vede i Comparti garantiti con un risultato positivo dello 0,3 per cento, così come gli "Obbligazionari puri" che con l'1,2 per cento indicano un risultato migliore dei corrispondenti negoziali. Gli "Obbligazionari misti" hanno invece un valore negativo: -1,2 per cento, che cresce notevolmente per i "Bilanciati" con -5,5 per cento e per gli "Azionari", la cui *performance* negativa raggiunge le due cifre: -10 per cento.

In conclusione, hanno mantenuto le posizioni i Fondi con tipologia di investimento "prudenziale", mentre, via via che la tipologia si sposta su di una scelta che privilegia la speculazione i rendimenti hanno presentato un risultato marcatamente negativo.

Appare quindi opportuno, sottolineare come il "fine previdenziale" che deve essere perseguito dalla "Previdenza complementare" costituisce un obiettivo "di lungo termine" ma tale da garantire un rendimento costante in grado di colmare, almeno in parte, il "delta" tra il livello di benessere raggiunto durante l'attività lavorativa e quello assicurato dalla "Previdenza obbligatoria".

Pertanto, accanto alla necessità di individuare strumenti, come quello fiscale, che consentano di rendere più favorevole l'accesso alla "Previdenza complementare", va considerata con estrema attenzione qualsiasi tendenza che accentui il livello di rischio dell'investimento a discapito di opzioni che tengano conto dell'ottica "prudenziale" che un delicato settore come quello in argomento deve privilegiare.

In considerazione del momento particolare, nel quale sono presenti fattori negativi provenienti dai mercati finanziari, a fronte di una transizione più graduale ma comunque decisa ad un diverso modello di previdenza obbligatoria, si valuta positivamente la particolarmente attenta azione di *governance* sui Fondi e di regolazione sui vari profili applicativi, assicurata dalla COVIP.

3. Considerazioni conclusive

La materia della Politica previdenziale costituisce un "ambiente" di particolare delicatezza per la sua incidenza su aree "sensibili" della collettività, che nel corso del tempo hanno finito per estendersi, a causa della tendenziale diminuzione del "tasso di sostituzione" di cui si è ampiamente detto nella presente relazione, anche ai lavoratori "giovani" ed in particolare a coloro che hanno in essere rapporti di lavoro a tempo determinato.

Essi sono, infatti, i più interessati a comprendere quale sia il livello di benessere (il tasso di sostituzione appunto) assicurato dalla Previdenza obbligatoria e, *de relato*, in qual modo debba farsi ricorso a forme integrative di Previdenza complementare per colmare il "delta" tra livello assicurato dalla Previdenza obbligatoria e trattamento economico goduto in attività di servizio. Ovviamente più si tende all'applicazione del sistema contributivo pieno più tale problema riguarda una fascia sempre più ampia della collettività.

[37] I rendimenti dei fondi dei comparti garantiti sono calcolati come variazione degli indici di capitalizzazione costruiti sulla base del valore della quota; gli stessi pertanto non incorporano il valore della garanzia.

Le questioni attinenti alla "Previdenza" non costituiscono quindi solo il problema tipico di coloro che "stanno per andare in pensione" ma anche di coloro che hanno appena iniziato la loro attività lavorativa.

Per tali ragioni la Corte esamina contestualmente i due Pilastri previdenziali. Essi, infatti, costituiscono sempre più un "Corpus" unitario, che non è composto solo da norme ma anche di "scelte" tra opzioni alternative.

Le analisi sulle innovazioni normative mettono in luce un quadro dinamico che ha, al momento, portato ad un approccio solo parzialmente diverso, ma più graduale ad un sistema che prevede comunque l'innalzamento dell'età di accesso al trattamento pensionistico, che tende in una prospettiva di medio periodo ad annullare di fatto la distinzione tra pensioni di anzianità e pensioni di vecchiaia che ha contraddistinto un'epoca e gli stessi interventi legislativi in materia, perlomeno fino alla legge "Dini" (legge n. 335/1995).

La messa in campo di importanti interventi come quello sulla "totalizzazione" e quello sulle "pensioni basse" innalza il livello di perequazione dei trattamenti, proprio in un contesto che pone problemi di conflitti infragenerazionali, sui quali la Corte soffermerà più approfonditamente la sua attenzione in futuro e che sono piuttosto acuti nel contesto delle "libere professioni".

Già ora si avverte, in termini più generali, l'esigenza di una riflessione più accurata sugli effetti delle forme di flessibilità del lavoro e dei livelli contributivi sulla copertura della spesa pensionistica.

Va inoltre considerato l'effetto determinato dalla "Revisione dei coefficienti di trasformazione", che non è ancora avvenuta (è prevista per il 2010) e che dovrebbe avere una cadenza più ravvicinata proprio per evitare effetti particolarmente penalizzanti per coloro che accedono al trattamento pensionistico nei tempi immediatamente successivi alla revisione.

Per quanto attiene alla Previdenza complementare, ferme restando le sottolineature di cui sopra, in un quadro unitario con la Previdenza obbligatoria, va mantenuto un atteggiamento di massima trasparenza sui costi e le caratteristiche dei piani di investimento proposti dai Fondi, tale da consentire scelte consapevoli.

La Corte, anche in base all'esperienza derivante dalla sua competenza in materia di verifica della compatibilità economico-finanziaria dei CCNL relativi all'istituzione dei Fondi Pensione pubblici, sottolinea l'esigenza di considerare i rapporti tra le attuali diversificate discipline previste per dipendenti pubblici e privati, in considerazione, da un lato, della possibile adesione ai Fondi pubblici anche da parte dei lavoratori privati e, dall'altro, della scelta relativa al versamento dei TFR dei dipendenti di aziende con più di 50 addetti al Fondo di Tesoreria gestito dall'INPS.

Si afferma quindi l'esigenza di mantenere in pieno l'azione di vigilanza sul sistema assicurata dalla COVIP.

Il Lavoro

Una corretta analisi della "Politica del lavoro" non può prescindere dalla considerazione che il suo dispiegarsi in "Politiche attive" e "Politiche passive" discende da consolidati canoni internazionali, non solamente comunitari, ma anche derivanti dall'ONU di cui è espressione l'O.I.L. – Organizzazione internazionale del lavoro e dall'OCSE.

Va anche ricordata la "Strategia di Lisbona" in materia di "Formazione continua".

Tale percorso non si ferma al livello statuale ma, ancor prima della Riforma del Titolo Quinto della Costituzione, ha raggiunto gli enti territoriali e locali, in particolare per le materie della "Formazione professionale" e del "Mercato del lavoro".

Per quanto attiene ai profili finanziari, va quindi fatto rinvio, per i finanziamenti comunitari, da un lato, e per i trasferimenti operati dal bilancio statale agli Enti territoriali e locali, nonché per i veri e propri interventi realizzati anche attraverso le agenzie tecniche del Ministero del lavoro e previdenza sociale, dall'altro, ai Programmi 3, 4 e 5 della Missione "Politiche del lavoro".

1. I programmi

Per quel che concerne il primo programma, relativo alla Regolamentazione e vigilanza sul lavoro, l'attenzione della Corte ad un settore di estrema "sensibilità", anche per i recenti eventi, è diretta anche ad una prima analisi dei risultati ottenuti dall'Amministrazione con la ristrutturazione del settore, intervenuta con il d.lgs. 23 aprile 2004, n. 124, tenuto conto che la recente legge 3 agosto 2007, n. 123, prevede un riordino della normativa di settore, mediante un'ampia delega al Governo, ed al riguardo è stato approvato, con il d.lgs. del 9 aprile 2008, n. 81, il regolamento che dovrebbe costituire un vero e proprio "Testo Unico sulla Sicurezza", dopo che, sia il "Decreto Bersani" (art. 36 bis della legge n. 248/2006), sia la legge finanziaria per il 2007 (legge n. 296/2006) erano intervenute sulla materia con misure di contrasto e strutturali.

La Corte approfondirà la sua analisi con un'apposita indagine, attualmente in corso e prevista dalla Programmazione 2008 della Sezione Centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato "II.4 - 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".

Per quanto attiene a questo programma, va subito rilevato come la Direzione per l'attività ispettiva che pure costituisce il *focal point* di questa parte di rilievo della missione, veda in realtà i suoi Fondi distribuiti nei programmi 3 e 4 (aspetto questo segnalato dal Ministero del lavoro in occasione della predisposizione della nota preliminare al bilancio previsionale 2008),

mentre al programma 1 sono state imputate parte delle risorse relative alle Direzione del mercato del lavoro e della tutela delle condizioni di lavoro.

Si tratta di uno dei molti casi che indicano la pressante esigenza di por mano ad una profonda revisione dell'attuale classificazione di bilancio, della quale sono evidenti talune incongruenze.

Il programma 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" viene analizzato prendendo in considerazione sia l'evoluzione della normativa e delle politiche di settore sia le azioni in atto nell'area del cosiddetto *Welfare to work* relativa agli interventi diretti a favorire il reinserimento dei disoccupati di lunga durata e/o il reinserimento di lavoratori in cassa integrazione, mobilità, disoccupazione speciale, LSU e per questi ultimi il reale stato delle "stabilizzazioni" e della loro validità nel medio-lungo periodo.

In proposito, è stata approvata, dalla Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la relazione conclusiva dell'indagine sulla "Attività di controllo e vigilanza – *governance* - del Ministero nei confronti di Italia Lavoro S.p.A.".

In tale contesto la Corte ha esaminato i progetti affidati in tale materia alla Società ed ha messo in luce le problematiche del sistema di *governance* e la recente introduzione del "controllo analogo" nei confronti della stessa, esprimendosi anche sulle prospettive derivanti dall'applicazione del medesimo.

Per quanto attiene ai profili finanziari, valgono le considerazioni svolte in precedenza sull'asistematicità di una costruzione della classificazione nella quale l'imputazione ai capitoli di bilancio inseriti nel sottoprogramma (o macro-aggregato a sua volta corrispondente all'unità previsionale di base) non sempre corrisponde alle finalità del programma. Parte delle risorse sono anche allocate nel Programma 32 che corrisponde alla Missione "Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche" ed i cui stanziamenti definitivi ammontano a 376,49 milioni di euro.

Nell'ambito del programma 4 "Sostegno al reddito", viene in rilievo la questione della Riforma degli ammortizzatori sociali.

Come è avvenuto nelle precedenti relazioni, un'attenzione particolare viene riservata alla struttura ed agli andamenti del Fondo per l'occupazione, sia per la parte che attiene alle caratteristiche di funzionamento di tale strumento contabile, sia per l'analisi della maggiore incidenza degli interventi di carattere *emergenziale* a valere sul Fondo.

Il Programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro" assume particolare delicatezza per l'interazione di più attori, in gran parte al livello territoriale e locale, nel rispetto delle competenze costituzionalmente garantite.

In tale contesto, anche per i limiti che incontra l'azione del Ministero sul territorio, per le ragioni suesposte, assumono rilevanza gli strumenti strutturali a disposizione per assicurare l'esercizio dei compiti prettamente strategici e di indirizzo, tra cui il coordinamento, il monitoraggio e la valutazione degli interventi sul territorio. Tra questi il S.I.L. – Sistema Informativo Lavoro nelle sue implementazioni ed, in particolare, la Borsa Continua Nazionale del Lavoro, che viene considerata uno strumento fondamentale per favorire l'inserimento occupazionale dei giovani.

Le attività relative al "controllo strategico", riferite al Programma "Indirizzo politico", nel contesto della Missione "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche" vengono esaminate sotto il profilo dell'affinamento sia delle tecniche di supporto alle decisioni

politiche, (dalla predisposizione della "Nota preliminare al bilancio" a quella della "Direttiva del Ministro"sull'azione amministrativa), sia per quelle di monitoraggio dei risultati. Per ragioni sistematiche quindi l'analisi relativa viene effettuata nella parte dedicata alla Programmazione ed agli esiti del controllo strategico.

In proposito, nel richiamare la citata Indagine in sede di controllo sulla gestione, si sottolinea che il sistema di *governance* riguarda anche le "Agenzie tecniche" Italia Lavoro S.p.A. e dell'ISFOL, in base alla ripartizione della "vigilanza", tra Ministero del lavoro e previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale, intervenuta con il dPCM 23 novembre 2007 e le conseguenti Direttive.

L'analisi della struttura del Ministero non costituisce oggetto della relazione in discorso, in quanto i profili attinenti l'organizzazione ed il personale sono concentrati nella Parte Generale della Relazione al Parlamento, ma certamente alcuni profili vengono esaminati, sia nell'ambito del programma di cui si è appena detto, per la funzione di "cerniera" assicurata dal Centro di Responsabilità Segretario Generale, sia con riferimento al programma "Servizi e affari generali" dove vengono affrontati gli aspetti più strettamente inerenti alle problematiche relative all'"avvalimento", nella parte dedicata all'"analisi delle intersezioni organizzative" ed alla particolare sottolineatura che anche nelle Direttive del Ministro è stata data ad alcune funzioni del Ministero.

Tenendo nel debito conto le riserve che si sono fatte sulla corrispondenza dell'attuale classificazione di bilancio, è comunque necessario, nell'ambito della singola missione, scorporare dai programmi alcuni specifici sotto-programmi che consentano l'operazione di allineamento con le UPB ed i capitoli del bilancio amministrativo.

1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

Si è già sottolineato come la nuova classificazione del bilancio, soprattutto per questo programma, vada rivista per la sua estrema ampiezza che va dal mercato del lavoro alla sicurezza sul lavoro, alla regolarità delle posizioni lavorative, all'emersione del lavoro irregolare e, quindi all'attività ispettiva e sanzionatoria.

Inoltre, non appare corretta l'effettiva imputazione delle risorse finanziarie alla descritta finalizzazione che il programma ha nei confronti di un settore particolarmente ampio e sensibile che tocca il mercato del lavoro e che vede l'impegno dell'Amministrazione sia sul fronte dell'attività di regolazione - che scende, necessariamente, in dettaglio con le circolari dirette a tutti gli interessati al fine di presidiare efficacemente i luoghi di lavoro, in particolare i "cantieri" che costituiscono oggetto di specifica competenza, attività sviluppata dalle Direzioni generali del mercato del lavoro e della tutela delle condizioni di lavoro - sia su quello della specifica attività ispettiva affidata all'apposita Direzione generale.

In seguito alla forte accelerazione al processo di liberalizzazione del mercato impressa dalla legge n. 30/2003, si è avuto un ampliamento dell'attività degli intermediari privati, dalle originarie funzioni di incontro domanda e offerta di lavoro, così che gli operatori privati all'erogazione di tutte le attività connesse al *matching* stesso (c.d. polifunzionalità).

In tale contesto, la Direzione generale del mercato del lavoro ha svolto una rilevante attività di consulenza e di supporto ai destinatari dei provvedimenti autorizzatori che non si è

limitata allo scambio di informazioni ma è stata tesa soprattutto alla costituzione di sinergie e rapporti di collaborazione con particolare riferimento alle associazioni del settore[38].

Della regolamentazione in materia lavoro si è occupata anche la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro che, nel corso del primo semestre dell'anno 2007, impegnata nel confronto che prima ha portato alla stesura del testo della legge 3 agosto 2007, n. 123, soprattutto con riferimento agli articoli da 2 a 12 – in vigore a far data dal 25 agosto 2007, e, successivamente, all'attuazione della delega – di cui all'articolo 1, comma 2, della citata legge n. 123/2007 – per il "Testo Unico" di salute e sicurezza sul lavoro, che è stato emanato con il citato d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81.

Si segnalano, infine, in materia alcune rilevanti circolari interpretative, emanate a cura delle Direzioni generali del Ministero:

1) Direzione generale tutela e condizioni di lavoro: a) lettera circolare n. 4 del 28 febbraio 2007 (Problematiche inerenti alla sicurezza dei lavoratori nel caso di mere forniture di materiali in un cantiere edile o di ingegneria civile); b) lettera circolare n. 3 del 28 febbraio 2007(Requisiti di sicurezza dei trattori agricoli o forestali - Applicazione di dispositivi di protezione per il conducente in caso di ribaltamento);

2) Direzione generale mercato del lavoro: a) lettera circolare n. 20 del 5 luglio 2007 (organizzazione e disciplina del mercato del lavoro: regimi autorizzatori e trasparenza del mercato del lavoro - somministrazione ed intermediazione come oggetto sociale prevalente. Controllo biennale); b) lettera circolare - 4 gennaio 2007 (Adempimenti connessi alla instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro - legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007 – Primi indirizzi operativi);

3) Direzione generale per l'attività ispettiva: a) lettera circolare del 20 luglio 2007 (istruzioni operative al personale ispettivo: articolo 1, comma 662 della legge n. 296/2006 - finanziaria 2007 – età minima di ammissione al lavoro); b) lettera circolare del 17 luglio 2007 (legge n. 296/2006 - Finanziaria 2007 - Art. 1, commi 1175 e 1176 - "Requisiti per i benefici previsti dalla normativa in materia di lavoro e legislazione sociale" e Documento Unico di Regolarità Contributiva - DURC); c) lettera circolare del 1° giugno 2007- (Articolo 36 bis legge n. 248/2006 - nota dell'Avvocatura Generale dello Stato, Del. 19.10.2006, n. 154851. Circolare n. 35/2007 dell'Agenzia delle Entrate - Indicazioni operative); d) lettera circolare del 22 maggio 2007 – (Articolo 1, comma 1178, legge n. 296/2006 - finanziaria 2007 - omessa istituzione e omessa esibizione libri matricola e paga - indicazioni operative al personale ispettivo - istruzioni operative); e) lettera circolare del 29 marzo 2007- (Art. 1, comma 1178, legge n. 296/2006 - finanziaria 2007 - omessa istituzione e omessa esibizione libri matricola e paga - indicazioni operative al personale ispettivo).

Quanto all'attività relativa alla contrattazione collettiva ed alla risoluzione delle controversie, il settore dell'I.C.T. è risultato il più problematico.

Altrettanto importante è quella relativa al tentativo preventivo di conciliazione e di raffreddamento previsto dalla legge n. 83/2000 in materia di sciopero a rilevanza nazionale, che ha impegnato la particolare struttura del Ministero in 22 richieste di intervento.

---

[38] Viene perseguito un duplice obiettivo: 1) svolgimento delle procedure istruttorie per l'autorizzazione definitiva e provvisoria delle Agenzie per il lavoro, con relative verifiche istruttorie ispettive; 2) organizzazione delle procedure di controllo della prevalenza dell'oggetto sociale esclusivo delle Agenzie per il lavoro autorizzate, a conclusione del primo biennio di attività dall'entrata in vigore della nuova disciplina prevista dal d.lgs. n. 276/2003.

Ai sensi dell'art.1, comma 1190 della legge finanziaria 2007, è stato possibile disporre interventi di sussidiazione e di proroga dei trattamenti di CIGS e di indennità di mobilità, in deroga alle vigenti disposizioni di legge, nel corso di programmi finalizzati alla gestione di crisi occupazionali, anche con riferimento a settori produttivi[39] od aree territoriali, ovvero miranti al reimpiego dei lavoratori coinvolti in detti programmi.

Nel grande coacervo del programma, va dato rilievo all'attività ispettiva della quale è titolare, dalla riforma apportata dal d.lgs. n. 124/2004, la Direzione generale per l'attività ispettiva[40] che ha assunto un ruolo fondamentale in materia di contrasto al lavoro sommerso e irregolare.

L'attività di vigilanza è, in concreto, esercitata dal personale ispettivo in forza presso le Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro e dal personale dell'Arma dei Carabinieri in servizio presso il Comando Carabinieri tutela del lavoro, mentre funzioni ispettive nelle sole materie della previdenza e assistenza sociale sono esercitate anche dal personale di vigilanza dell'INPS, dell'INAIL, dell'ENPALS e degli altri enti per i quali sussiste la contribuzione obbligatoria.

Per quanto attiene ai risultati raggiunti in tale attività, secondo i dati del Ministero del lavoro, si evidenzia un incremento di tutti gli indicatori:

- aziende ispezionate (+30,75 per cento), aziende irregolari (+46,31 per cento), lavoratori irregolari (+89,21 per cento), lavoratori in nero (+40,40 per cento) recupero contributi e premi evasi (+3,78 per cento).
  Anche, i dati aggregati (Ministero, ENPALS, INAIL e INPS) evidenziano un incremento di tutti e cinque gli indicatori:
- aziende ispezionate (+17,92 per cento), aziende irregolari (+20,44 per cento), lavoratori irregolari (+45,95 per cento), lavoratori in nero (+12,84 per cento) recupero contributi e premi evasi (+22,90 per cento).

Sono state, inoltre, effettuate 5 campagne di vigilanza straordinaria nei vari settori (edilizia, agricoltura, terziario, etnia cinese), con un incremento delle aziende ispezionate (+35,52 per cento).

Con specifico riferimento al settore edile, il personale ispettivo del Ministero del lavoro e della Previdenza Sociale ha effettuato - nel periodo dal 12 agosto 2006 (data di entrata in vigore dell'art. 36 bis DL n. 223/2006 convertito con legge n. 248/2006) al 31 dicembre 2007 - 37.129

---

[39] Si citano i settori avicolo, bieticolo, saccarifero e dei tabacchi,oltre al settore telefonico nel quale si sono registrati i maggiori esuberi (circa 1.900 unità lavorative).

[40] Alla Direzione generale per l'attività ispettiva sono state, pertanto, attribuite funzioni di:

• direzione e coordinamento delle attività ispettive svolte dai soggetti – compresi gli enti previdenziali - che effettuano vigilanza in materia di tutela dei rapporti di lavoro, dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale e di legislazione sociale;

• indirizzo, programmazione e controllo dell'attività di vigilanza ispettiva degli organi periferici del Ministero;

• indirizzo, programmazione e controllo dell'attività' di vigilanza ispettiva di competenza sull'applicazione della legislazione attinente la sicurezza sui luoghi di lavoro (limitatamente al settore edile), ivi compreso il servizio ispettivo per la sicurezza mineraria e gli interventi straordinari;

• vigilanza sul trattamento giuridico ed economico del personale delle aziende autoferrotranviarie e delle gestioni governative;

• vigilanza sul trattamento previdenziale ed assistenziale del personale delle aziende autoferrotranviarie e delle gestioni governative, del lavoro marittimo, portuale e della pesca, degli addetti ai servizi di trasporto aereo;

• vigilanza in materia di trattamento giuridico ed economico del personale degli enti previdenziali. In tale contesto normativo, la Direttiva Generale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2007 individuava come obiettivi strategici della suddetta Direzione generale sia l'attività di contrasto al lavoro sommerso ed irregolare mediante il potenziamento dell'attività ispettiva, sia l'attività di contrasto al fenomeno degli infortuni sul lavoro.

accessi in cantieri edili presso i quali si riscontrata l'attività di 58.350 aziende; di esse, ben il 57 per cento è risultato irregolare (33.470).

Il provvedimento di sospensione ha interessato 3.052 aziende e la revoca dei suddetti provvedimenti per avvenuta regolarizzazione si è avuta in 1.257 casi, pari al 41 per cento dei provvedimenti di sospensione (1.257/3.052). Nel periodo di riferimento sono state, inoltre, irrogate sanzioni amministrative pari ad euro 54.352.060,00 di cui euro 38.667.836,00 per le violazioni delle disposizioni ex art. 36 bis, mentre l'importo delle sanzioni penali ammonta ad euro 22.411.738.

L'applicazione dell'art. 36 bis ha, pertanto, senz'altro promosso l'osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro, favorendo altresì l'emersione del lavoro sommerso.

Alla luce dei dati forniti dall'INAIL e dall'INPS si è, infatti, registrato saldo positivo di lavoratori occupati di 74.654 unità ed un saldo contributivo di 34 milioni 740 mila euro, a dimostrazione dell'efficacia dell'iniziativa ispettiva nella lotta al sommerso, volta a promuovere la regolarizzazione dei rapporti di lavoro irregolari.

Inoltre, sempre in edilizia, dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 ci sono state 206.221 assunzioni di nuovi soggetti non conosciuti dall'INAIL, di cui 91.161 italiani e 115.060 stranieri.

L'art. 5, comma 1, della legge n. 123/2007 ha, peraltro, esteso il potere del personale ispettivo di adottare provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, già previsto per il settore edile dall'art. 36 bis, a tutti i settori merceologici. Nel periodo dal 25 agosto (data di entrata in vigore della legge n. 123/2007) al 31 dicembre 2007 sono stati adottati 1.160 provvedimenti di sospensione.

Le aziende "sospese" hanno impiegato circa il 52 per cento di lavoratori in nero (n. 2.984) rispetto al numero complessivo di personale impiegato (n. 5.764). La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesta la regolarizzazione, il ripristino delle regolari condizioni di lavoro ed il pagamento di una sanzione amministrativa aggiuntiva pari ad un quinto delle sanzioni amministrative complessivamente irrogate) si è avuta in 786 casi (circa il 68 per cento delle sospensioni).

Per quanto concerne le sanzioni amministrative, sono state riscosse sanzioni per un ammontare pari ad euro 2.453.815 che rappresentano un quinto di quelle effettivamente irrogate.

Tutta l'attività fin qui descritta ha inciso, in termini di spesa, sul capitolo delle spese di missione in Italia (cap. 2952 pg. 2) i cui stanziamenti finali, derivanti da integrazioni Fondi, che hanno permesso l'attività sopra menzionata sul territorio nazionale, ammontano complessivamente ad euro 524.998,90 di cui 452.826,00 interamente pagati con emissione di titoli di pagamento di ordini a pagare e/o ordini di accreditamento.

Una particolare attenzione è da porre alle spese obbligatorie di cui al cap. 2953 – "spese per lite, arbitraggi ecc..." e al cap. 2963 – "spese connesse all'accertamento delle violazioni punibili con sanzioni amministrative ecc...", derivanti dall'attività propria di vigilanza, i cui stanziamenti di bilancio risultano notevolmente inferiori ai pagamenti da effettuare.

Infatti per le "spese per liti" (cap. 2953) gli stanziamenti di bilancio sono stati pari ad euro 359.477,00 di cui impegnati per ripianamento di Tesoreria (sistemazione conti sospesi) poiché pervenuti in data 28/12/07, euro 266.614 di cui totale pagati euro 86.874,38.

Sul capitolo relativo alle "spese connesse all'accertamento delle violazioni punibili con sanzioni amministrative ecc..." (cap. 2963) intervengono i pagamenti relativi alle notifiche di

sanzioni amministrative tramite messi comunali, i pagamenti relativi i concessionari per la riscossione di cui al d.lgs. n. 112/1999 art. 17 comma 6 lett. a) e le spese postali derivanti appunto dall'attività di vigilanza, per le quali, ad ogni comunicazione postale di violazione si riscontra un notevole introito nelle casse dello Stato. Il capitolo in questione ha registrato durante l'anno 2007 uno stanziamento complessivo pari ad euro 4.901.272,00 di cui pagati con OO/AA ed OO/PP euro 4.824.468,11.

Il programma 26.1 è stato oggetto anche dell'attività della Direzione Generale del Mercato del lavoro che, nell'esercizio finanziario 2007, in materia di coordinamento, analisi, monitoraggio e valutazione nell'ambito delle politiche attive e preventive del lavoro, interessandosi tra l'altro di realizzare interventi per il contrasto al lavoro sommerso ed irregolare.

Nell'ambito della strategia politica europea per l'occupazione, la Direzione Generale ha, infatti, affrontato il problema del lavoro irregolare in una visione globale, mediante l'adozione di misure di tipo preventivo, per incoraggiare i soggetti ad operare nel contesto dell'economia ufficiale e dell'occupazione regolare, attraverso il rafforzamento del sistema sanzionatorio.

Tra le principali misure introdotte dalla legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) sono, infatti, previsti l'obbligo della preventiva comunicazione dell'instaurazione del rapporto di lavoro (art. 1, comma 1180 e ss.) e l'adeguamento degli importi delle sanzioni amministrative in materia di lavoro, di legislazione sociale e di documentazione obbligatoria, i cui maggiori introiti andranno ad incrementare le risorse del Fondo per l'occupazione (art. 1, commi 1177).

Inoltre, è stata definita una particolare procedura di regolarizzazione per favorire l'emersione nelle imprese, da attivarsi con il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali, attraverso la stipula di accordi aziendali (art. 1, commi 1192 e ss.).

Le attività volte a contrastare il lavoro sommerso ed irregolare sono state realizzate attraverso un'azione sinergica tra i servizi ispettivi degli uffici del lavoro.

A tali fini è stata costituita la cabina di regia nazionale di coordinamento, che concorre allo sviluppo di piani territoriali di emersione di occupazione irregolare, nonché alla valorizzazione dei CLES (art. 1, comma 1156, lett. 1).

L'art. 1 comma 1156 lett. a) della legge n. 296/2006 – Finanziaria 2007 - ha, inoltre, previsto la costituzione di un Fondo per l'emersione del lavoro irregolare (FELI), diretto al finanziamento di servizi di supporto allo sviluppo delle imprese che attivino i processi di emersione di cui all'art 1 commi 1156 lett. a) e 1159 della legge n. 296/2006 e la formulazione di indici di congruità.

A tal fine, il Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, con decreto del 28 febbraio 2008, ha definito lo stanziamento di euro 10.000.000,00 per l'istituzione del Fondo stesso.

Si segnalano, inoltre, le recenti misure dirette a valorizzare il documento unico di regolarità contributiva (DURC), che diventa un presupposto indispensabile per il riconoscimento dei benefici contributivi e normativi, nonché l'estensione dell'obbligo della dichiarazione preventiva all'instaurazione del rapporto di lavoro (art. 1, commi 1175 e ss).

Infine, nell'ottica della trasparenza del mercato del lavoro e della lotta al lavoro non dichiarato, si è data applicazione a quanto previsto all'art. 1 commi 1080-1085 della legge n. 296/06, relativamente all'obbligo per tutti i datori di lavoro di comunicare l'instaurazione, trasformazione e cessazione dei rapporti di lavoro, pena le sanzioni previste dalla norma.

Il percorso seguito è stato quello di emanare fin dall'inizio i necessari chiarimenti applicativi[41] con le note circolari del 4 gennaio 2007 e del 24 febbraio 2007.

Va, infine, fatto cenno alla gestione amministrativo-contabile del Fondo di sostegno per le famiglie delle vittime di gravi infortuni sul lavoro.

Con riferimento all'attività di gestione amministrativo-contabile del predetto Fondo, istituito con la Finanziaria 2007, si segnala che nel corso dell'esercizio finanziario 2007, la Direzione generale della tutela delle condizioni di lavoro ha provveduto, d'intesa con la Direzione generale per le politiche previdenziali e sentite INAIL ed IPSEMA, a predisporre – all'esito di diverse riunioni – il testo del decreto di cui all'articolo 1, comma 1187, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, al fine di rendere operative le provvidenze a favore dei soggetti destinatari del Fondo stesso. Il decreto, che identifica la procedura per richiedere i relativi contributi, reca la data del 2 luglio 2007, ed è stato pubblicato in data 9 ottobre 2007 (G.U. n. 235).

1.2. Programma 3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione"

Questo programma ha un peso finanziario piuttosto significativo, con 1.473,22 milioni di euro di stanziamenti definitivi e coinvolge più Centri di Responsabilità.

Alcune attività prevedono il trasferimento dei Fondi alle Regioni ed alle Province autonome, come nel caso del Fondo Nazionale per il diritto al lavoro dei disabili, le cui risorse vengono assegnate dalla Direzione generale del mercato del lavoro.

Altre che pure prevedono interventi diretti, come nel caso delle "Azioni positive per la parità" le cui procedure sono gestite dalla Direzione generale per la tutela delle condizioni di lavoro, hanno dovuto, sotto il profilo dell'effettiva erogazione ai progetti ammessi dei finanziamenti previsti, recuperare una fase di stallo, registrata nel 2006, dovuta, secondo quanto affermato dall'Amministrazione, all'impossibilità di ulteriormente riunire il Comitato al quale spetta la valutazione in merito, in mancanza di risorse finanziarie, dopo la riduzione del 30 per cento prevista dal "Decreto Bersani" delle spese sostenibili per tale organismo.

Tale affermazione va al di là della sottolineatura di "costi amministrativi" che incidono negativamente sulla finalizzazione degli interventi per la loro onerosità, poiché in questo caso ne hanno addirittura compromesso l'attuazione.

Nel 2007, peraltro, al di là della catalogazione delle richieste di finanziamento e della gestione degli incombenti contabili dovuti alla perenzione dei Fondi iscritti in bilancio, non sembra che la situazione sia tornata ad un'apprezzabile correttezza degli adempimenti previsti dalla normativa.

All'inizio della trattazione, si segnalava la rilevanza sovranazionale del sistema complessivo delle politiche del lavoro, che, in alcuni particolari contesti, si traduce in effettivi

[41] E' stato creato un indirizzo di posta elettronica dove raccogliere tutti i quesiti e dare immediata risposta. Sono anche iniziati i vari incontri con i rappresentanti datoriali delle varie categorie e le associazioni datoriali e gli istituti previdenziali per fornire chiarimenti specifici.
E' stato nel contempo realizzato il sistema informatico, in accordo con la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione, adottato con il decreto interministeriale del 30 ottobre 2007 (pubblicato in G.U. il 27 dicembre 2007), che definisce gli standard e le regole per la trasmissione informatica delle comunicazioni dovute dai datori di lavoro pubblici e privati ai servizi competenti, al fine di assicurare l'unitarietà e l'omogeneità del Sistema Informativo Lavoro su tutto il territorio nazionale.
Un'apposita circolare è stata anche emanata per descrivere le procedure introdotte con il provvedimento citato.

apporti finanziari che concorrono con quelli nazionali ad assicurare interventi che si realizzano in gran parte al livello degli enti territoriali e locali.

La materia che rileva al riguardo è quella della "Formazione e dell'Orientamento professionale" gestita dalla corrispondente Direzione generale.

Dal punto di vista strutturale, rileva la gestione del Fondo di rotazione per la Formazione professionale e l'accesso al Fondo sociale europeo in relazione al quale la Direzione rappresenta il Ministero quale Autorità capofila e di coordinamento del Fondo Sociale Europeo.

Dal punto di vista funzionale, rilevano le attività connesse alla programmazione del Fondo 2000-2006 che impattano sui profili eminentemente gestionali e che, in quanto tali, dovrebbero riverberarsi sulla programmazione 2007-2013

A fronte della partecipazione all'implementazione del sistema regolamentare comunitario e della formazione dei Programmi Operativi Nazionali – PON e regionali – POR (nella programmazione 2007-2013 ad esempio, in applicazione del principio del *Partenariato* e nel quadro della destinazione di risorse adeguate alle parti sociali previsto dall'art. 5.3 del Regolamento FSE, vi sono 4 POR in obiettivo Convergenza ed 1 in *phasing out* e due PON), sta infatti la partecipazione ai Comitati di sorveglianza (convocati da Regioni, Province autonome ed Amministrazioni centrali) e l'affiancamento alle Regioni Ob. 1 per la realizzazione dei progetti integrati territoriali, mentre per l'Ob.3 sono soprattutto i fattori organizzativi (Comitati di sorveglianza previsti dal QCS – Quadro Comunitario di sostegno e Gruppi tecnici) ad impegnare la Direzione.

Relativamente all'attività di monitoraggio, le azioni relative alla Programmazione 2000/2006, hanno riguardato, nell'anno 2007, in particolare le seguenti attività:

– Obiettivi 1 e 3 – programmi operativi regionali e nazionali: controllo, trasmissione delle certificazioni di spesa e validazione su *MonitWeb*, delle modifiche dei piani finanziari e dei dati dei Rapporti di esecuzione.

Nello specifico, la spesa certificata al 31 dicembre 2007 ha raggiunto complessivamente 12 miliardi e 650 milioni di euro circa superando di 600 milioni di euro circa la cifra che doveva essere spesa entro l'anno, pertanto i risultati che si sono conseguiti si possono considerare positivi.

Va sottolineato come, sempre al 31 dicembre 2007, la somma per la quale si rischia il "disimpegno", in quanto non ancora certificata, per l'Ob.1, ammonta a 198.603.022 euro, mentre per l'Ob.3, l'area interessata ammonta a 401.081.959 euro. Nel primo caso, la spesa certificata ha raggiunto il 77,77 per cento (5.224.580.003 euro su 5.472.559.120 di spesa ammissibile), mentre nel secondo caso, la spesa certificata è dell'82,34 per cento (7.421.146.710 euro su 7.624.729.279 di spesa ammissibile).

Un "ambiente" di particolare interesse è quello del diritto-dovere all'istruzione e alla formazione (legge n. 144/1999 art. 68 e decreto legislativo 15 aprile 2005, n. 76), nel quale la Direzione ha il compito di assegnare annualmente alle Regioni e Province autonome, le risorse finanziarie per lo svolgimento delle attività formative.

Si ripete anche in questo contesto un fenomeno che condiziona l'efficacia del "Fondo per le politiche sociali" che viene esaminato nella parte della relazione al Parlamento che di tali politiche si occupa.

In sostanza, la problematica ricorrente è quella del difficile accordo tra le Regioni, in questo caso non è intervenuto, determinando l'assenza del decreto di riparto.

Evidentemente, dovrà porsi rimedio a tale stato di cose al quale consegue l'inefficacia degli interventi legislativamente previsti.

Non può quindi considerarsi soddisfacente l'assegnazione, avvenuta con il decreto direttoriale del 2 marzo 2007 delle risorse finanziarie per l'obbligo formativo annualità 2006 (per un totale di euro 203.409.570).

Il monitoraggio sull'utilizzazione delle risorse del 2005 è stato approvato, nel contesto del VII Rapporto con il decreto del Ministro della pubblica istruzione del 29 novembre 2007, a distanza di otto mesi dalla data di scadenza dei rapporti che Regioni ed Amministrazione centrale dovevano presentare (31 marzo 2007).

Pertanto, pur essendo stato dato adempimento all'art.1 comma 624 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), appare evidente che il sistema abbia bisogno di notevoli aggiustamenti e, soprattutto, di una maggiore consapevolezza da parte degli Enti sul territorio.

Per quanto riguarda il sistema dell'istruzione e formazione tecnica superiore - IFTS (articolo 69 della legge 17 maggio 1999, n. 144), i tempi indicano come la riorganizzazione dell'IFTS in applicazione al comma 631 dell'articolo 1 della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007) e dell'art. 13, comma 32, legge n. 40/2007, sia anch'essa in ritardo. Al riguardo, il 5 dicembre 2007 il Ministero del lavoro e previdenza sociali ha reso al Ministero della pubblica istruzione il proprio concerto al decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri relativo al "Regolamento recante linee guida per la riorganizzazione del sistema di istruzione e formazione tecnica superiore e la costituzione degli Istituti tecnici superiori".

1.3. Programma "Sostegno al reddito"

Le attività che sono ricomprese in questo programma spaziano dalle iniziative a sostegno dell'occupazione (gestione del Fondo per l'occupazione e di altri Fondi dedicati allo sviluppo delle imprese e dei livelli occupazionali, tra cui il FELI – Fondo per l'emersione del lavoro irregolare del quale si è detto in precedenza), alle misure inerenti alla materia degli ammortizzatori sociali.

Esse si concentrano nell'area di competenza della Direzione generale degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione, competenza che mette tra loro in relazione le politiche cosiddette "passive", delle quali gli ammortizzatori sociali rappresentano l'istituto più rappresentativo, con le politiche "attive".

Lo strumento contabile che, a sua volta, costituisce la principale leva finanziaria per la realizzazione degli interventi a tali politiche correlati è il "Fondo per l'occupazione", sul quale si tornerà nella parte della relazione dedicata agli "Strumenti di bilancio e le loro problematiche".

La nuova classificazione di bilancio per missioni e programmi ha reso necessario articolare il Fondo su tre capitoli, per disporre di un riferimento corretto ai tre programmi sui quali agisce.

Tale operazione, ai fini del rendiconto 2007, ha, ovviamente, caratteristiche *virtuali*, in quanto il capitolo nell'esercizio 2007 era unico: il 7202, ma le risorse ad esso afferenti sono state distribuite sui tre programmi (3,4 e 5 della politica 26).

Infatti, come si evince dalla tabella posta all'inizio della presente trattazione, le dimensioni degli stanziamenti definitivi dei programmi 3 e 4, che assumono il peso più rilevante delle "politiche del lavoro" sono assai simili (1.473,22 milioni di euro il programma 3 e

1.501,95 il programma 4) così come gli andamenti nel corso dell'esercizio 2007, mentre minore è il peso del programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro", i cui stanziamenti definitivi ammontano a 294,05 milioni di euro. Per la lettura della dinamica dell'esercizio 2007, si rinvia a detta tabella.

Per l'esercizio 2008 è stata quindi introdotta la seguente ripartizione del Fondo per l'occupazione:

- cap. 7202 – missione 26, programma 26.3 (reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione) (macroaggregato 2.2.6. – investimenti);
- cap. 7206 – missione 26, programma 26.4 (sostegno al reddito) (macroaggregato 2.3.6. – investimenti);
- cap. 7207 – missione 26, programma 26.5 (servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro) (macroaggregato 2.4.6. – investimenti).

Tale ripartizione, se rapportata all'esercizio 2007, consente di individuare per il rendiconto 2007, sia pure in termini virtuali, una suddivisione degli interventi sui programmi che fanno parte della stessa missione.

Come è stato costantemente rappresentato nelle relazioni sul rendiconto, tutti gli interventi a valere sul Fondo per l'Occupazione sono oggetto di una ricognizione in un apposito provvedimento (definito di preordinazione) ma che, come la Corte ha sottolineato, ha in realtà valore appunto ricognitorio intervenendo (a causa di una gran parte riferita ad interventi sui quali non vi è discrezionalità essendo previsti dalla normativa ed assumendo quindi il valore di diritti soggettivi) ad esercizio pressoché terminato.

Per il 2007, il provvedimento è addirittura stato emanato il 28 febbraio 2008 e registrato alla Corte dei conti il 23 aprile 2008.

In considerazione di quanto in precedenza argomentato e pur in presenza di un unico capitolo per l'esercizio 2007, gli interventi a carico del Fondo per l'occupazione per l'anno 2007 sono di seguito classificati in base ai programmi introdotti nel 2008, estrapolando le corrispondenti lettere alfabetiche con i quali i medesimi sono stati contraddistinti nel citato DM del 28 febbraio 2008.

- programma 26.3 (reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione) interventi di cui alle lettere a), b), g), j), r).
- programma 26.4 (sostegno al reddito) interventi di cui alle lettere c), d), e), f), h), i) k) l) m) n) o) p).
- programma 26.5 (servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro) interventi di cui alle lettere o), q), s) t).

Il Fondo per l'occupazione (istituito e autorizzato dall'art. 1 comma 7 del DL 20.5.93, n. 148, convertito con modificazioni nella legge 19 luglio 1993, n. 236) ha presentato nell'esercizio finanziario 2007 una disponibilità finanziaria pari a euro 1.377.513.249 (tabella 4 del decreto ministeriale 29.12.2006).

Va precisato che su tale stanziamento la disponibilità *reale* è stata di euro 631.896.535,45, in quanto euro 745.616.713,55 sono stati accantonati e resi complessivamente indisponibili (per la quota parte di euro 70.616.714,00 ai sensi dell'art. 1 comma 507 e per la quota parte, ben più consistente, di euro 675.000.000,00, (in pratica tutto lo stanziamento posto in Tab. D),ai sensi dell'art.1, comma 758 (ai fini del riempimento del "Fondo di Tesoreria" dell'INPS, al quale affluisce il TFR lasciato in azienda dai dipendenti di aziende con più di 50

addetti).Inoltre lo stanziamento iniziale era stato ridotto della somma di euro 70,616 milioni accantonata fino all'emanazione del decreto legge 81/2007 convertito con modificazioni con legge n. 127/2007.

Con l'applicazione dell'art. 3 comma 1 lettera a) del decreto legge n. 159/2007 convertito con modificazioni con legge n. 222/2007 è stata disaccantonata e resa disponibile la quota di euro 540 milioni pari all'80 per cento del rifinanziamento di tabella D della legge finanziaria 2007.

Successivamente, con l'applicazione dell'art. 43 del decreto legge 31 dicembre 2007, n. 248 è stata disaccantonata, per essere mantenuta in bilancio nel conto residui e poter essere utilizzata nell'esercizio successivo, la quota di euro135 milioni, pari al 20 per cento del rifinanziamento di tabella D della legge finanziaria 2007.

In seguito all'applicazione dell'art. 27 del decreto legge 159/2007 convertito con modificazioni con legge n. 222/2007, il Fondo per l'occupazione è stato integrato di 70 milioni di euro finalizzati alle Regioni Calabria e Campania per favorire la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81.

Pertanto la disponibilità che si è registrata soltanto alla fine dell'esercizio finanziario 2007 è la seguente:

- euro 1.377.513.249 tabella 4 del decreto ministeriale 29.12.2006;
- euro 70.000.000 integrazione di cui all'art. 27 DL 159/2007 convertito con legge 222/2007.

Disponibilità totale: euro 1.447.513.249.

Impegni assunti nel corso dell'anno in seguito ai disaccantonamenti
parziali: euro 1.141.599.812,45
residui di stanziamento: euro 305.913.436,55

Sulle risorse sopra indicate non è stata ancora applicata la riduzione in via legislativa di 3 milioni di euro,ai sensi dell'art. 59 comma 2 della legge 17 maggio 1999 n. 144, come modificato dall'art. 6 del decreto legge n. 68/2006, convertito con modificazioni con legge n. 127/2006 per il potenziamento dell'attività ispettiva del Ministero del lavoro e della previdenza sociale.

I residui di stanziamento saranno utilizzati per assumere gli impegni di spesa per quegli interventi che, a causa degli accantonamenti sopra evidenziati, non é stato possibile soddisfare entro il 31.12.2007.

Impegni di spesa relativi agli interventi che gravano sul fondo per l'occupazione per l'esercizio 2007:

1) interventi previsti da disposizioni legislative che ne quantificano la spesa:
- euro 46,48 milioni per interventi in materia di riallineamento retributivo e soci di cooperative;
- euro 317,602 per interventi in materia di formazione professionale;
- euro 2,6 milioni per reimpiego di 3000 ultracinquantenni di cui 1300 provenienti da imprese sottoposte a procedura concorsuale;
- euro 28,318 milioni *ex lege* n. 172/2002 - disposizioni in materia di occupazione;
- euro 5,16 milioni per incentivi alla riduzione dell'orario di lavoro;
- euro 23 milioni per prepensionamento LSU;
- euro 6,40 milioni per crisi nella sanità privata;
- euro 67 milioni per interventi per vettori aerei e società da questi derivanti;
- euro 10 milioni per finanziamento spese di funzionamento Italia Lavoro S.p.A.;

- euro 345,367 milioni per proroghe di ammortizzatori sociali – CIGS, mobilità, disoccupazione speciale – ai sensi dell'art. 1 comma 1190 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (L'ulteriore quota di 60 milioni di euro per l'intervento è stata individuata e già trasferita sull'impegno di spesa relativo al 2006 assunto per il medesimo intervento, essendo stato ridotto a 40 milioni di euro lo stanziamento di euro 100 milioni relativo all'influenza aviaria).
- euro 12 milioni ai sensi dell'articolo 1 comma 1191 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per l'indennità pari al trattamento massimo di integrazione salariale straordinaria, nonché alla relativa contribuzione figurativa ed agli assegni al nucleo familiare, ai lavoratori portuali che prestano lavoro temporaneo nei porti;
- euro 27 milioni ai sensi dell'articolo 1 comma 1165 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per il rifinanziamento dei servizi per l'impiego;
- euro 45 milioni ai sensi dell'art. 1 commi 1156 lettera c) e 1159 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 per CIGS e mobilità ai dipendenti delle imprese commerciali;
- euro 25 milioni per incrementare le risorse finanziarie relative alla proroga a 24 mesi della CIGS per cessazione di attività ai sensi dell'art. 1 commi 1156 lettera b) e 1159 della legge 27 dicembre 2006, n. 296;
- 1 milione di euro, ai sensi dell'articolo 1 commi 1156 lettera g) e 1159 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, per interventi strutturali e innovativi per migliorare la capacità di azione istituzionale e l'informazione dei lavoratori nei settori di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale;
- euro 50 milioni per interventi di sostegno al reddito per i lavoratori precari del Comune di Palermo ai sensi dell'art. 1 comma 1166 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.
- euro 37 milioni per la proroga delle iscrizioni nelle liste di mobilità di cui all'art. 20 comma 2, del decreto legge n. 273/2005 convertito con modificazioni con legge n. 51/2006.

2) Interventi di sostegno al reddito e politiche attive previsti da disposizioni legislative che non quantificano la spesa:

- lavoratori socialmente utili – Ai sensi dell'art. 78 commi 2 e 3 della legge 23 dicembre 2000, n. 388 vengono preordinate risorse finanziarie del Fondo per l'occupazione per il pagamento dei sussidi e degli assegni a nucleo familiare per i soggetti di cui all'art. 2 comma 1 del decreto legislativo n. 81/2000 (il "bacino nazionale").

  La normativa vigente prevede che gli oneri connessi al pagamento dei sussidi, sono posti a carico delle Regioni e degli Enti utilizzatori. In realtà il Ministero del lavoro e previdenza sociale provvede a trasferire le risorse alle Regioni, tramite dell'INPS e previa stipula di apposita Convenzione, ai sensi dell'art. 78, commi 2 e 3, della legge n. 388/2000.

  Le risorse finanziarie per la copertura dell'assegno e dell'assegno al nucleo familiare ai lavoratori interessati (n. 20.280 x 12 mesi) più le spese di gestione (euro 30,60+IVA annui per ciascun soggetto) sono complessivamente pari ad e euro 147.416.378,50.

  Tale ammontare, che costituisce la copertura finanziaria delle attività socialmente utili relative al 2007, è stato imputato per euro 62,04 milioni sui residui di anni precedenti e per euro 85,36 milioni sulla competenza 2007.

  Altre risorse concernono:

- euro 7.300.000 in favore di Italia Lavoro di cui 5.3 milioni di euro per il progetto "Interventi speciali a sostegno dell'occupazione nel Comune di Taranto" e 2 milioni di euro per l'integrazione del progetto "Artigiani-Modelli di sviluppo per il sistema delle imprese artigiane"ai sensi dell'art. 30 della legge n. 448/2001 per incentivi alle assunzioni.

  Complessivamente gli interventi sopra evidenziati a carico del Fondo per l'occupazione per l'anno 2007, hanno assorbito risorse finanziarie sulla competenza 2007 pari a euro 1.141.599.812,45.

Pertanto la situazione contabile attualizzata,rappresentata dall'Amministrazione, è la seguente:

Disponibilità totale: euro 1.447.513.249.
Impegni assunti nel corso dell'anno in seguito ai disaccantonamenti
parziali: euro 1.141.599.812,45
residui di stanziamento: euro 305.913.436,55

In questi ultimi residui, è presente la quota di euro 6.404.065,55 relativa al 2007, di cui all'art. 78, commi 22, 23 e 30 della legge n. 388/2000, ancora in vigore, che riguarda i benefici dei lavoratori edili e dei lavoratori del sottosuolo e che viene "prudenzialmente" conservata in attesa di modificazioni della normativa.

Si tratta di uno dei casi segnalati dalla Corte nelle relazioni al Parlamento del permanere di obblighi normativi, ormai inattuali, che non consentono di liberare risorse cospicue che si ripropongono nel monte-residui senza poter essere liberate e destinate ad altre esigenze.

Va peraltro sottolineato come tale circostanza non abbia impedito all'Amministrazione di destinare, negli anni 2004, 2005 e 2006, parte di tali risorse ad emergenze manifestatesi prima che le medesime andassero in "economia".

1.4. Programma "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro"

Questo programma ha caratteristiche trasversali, in quanto le attività che ad esso si riferiscono coinvolgono più Centri di Responsabilità e sono orientate ad assicurare ad essi strumenti in grado di aumentarne l'efficienza e l'efficacia.

Uno dei C.d.R. maggiormente interessati è quindi la Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la comunicazione che è stata particolarmente impegnata, nell'esercizio 2007, nella realizzazione del c.d. Sistema Informatico delle Comunicazioni Obbligatorie, che costituisce il punto nevralgico della riforma dei servizi pubblici per l'impiego, così come ricordato anche dal punto 4 del Protocollo sul Welfare.

Con i decreti interministeriali del 30 ottobre 2007 sono stati individuati gli standard informativi della rete dei servizi per l'impiego che costituisce l'evoluzione organizzativa del Sistema informativo lavoro e della Borsa continua nazionale del lavoro.

Va sottolineato come un argomento ricorrente della Relazione al Parlamento della Corte sia l'evoluzione del Sistema informativo del lavoro e delle sue applicazioni[42], su di una delle quali la Borsa continua del lavoro, si appunta un particolare interesse, in considerazione della circostanza che la stessa Amministrazione la considera "strategica".

Va detto che da tempo la stessa Amministrazione ha modificato più volte il progetto originario del SIL, utilizzando anche programmi "in house", come *Netlabor* che hanno consentito di superare momenti emergenziali ma la cui implementazione si è poi rilevata piuttosto onerosa, per abbandonare sostanzialmente l'idea di un effettivo sistema che coprisse il territorio nazionale, affidandosi a convenzioni con le Regioni (alla luce del nuovo Titolo Quinto della Costituzione, nel frattempo intervenuto) che non hanno comunque raggiunto la copertura completa, nonostante l'offerta di assistenza e di pacchetti applicativi ed affidando ad Italia

[42] Si citano sia le indagini che hanno riguardato specificamente il S.I.L., le cui relazioni sono state approvate con le Deliberazioni della Sezione Centrale 176/96 e 44/2001, sia le Relazioni sull'Informatica pubblica, approvate dalle Sezioni Riunite con le Deliberazioni 8/Contr/Ref/2002 ed 8/Contr/Ref/2004, sia infine le relazioni sul rendiconto generale dello Stato, per la parte dedicata al Ministero del lavoro.

Lavoro parti significative sia dell'evoluzione del SIL[43] sia di quella della Borsa continua del lavoro[44], con riferimento ai progetti dalla stessa Società portati avanti.

Si rinvia alla citata relazione della Sezione Centrale del controllo sulla *Governance* dell'Amministrazione sulla Società per i dettagli dei quali può essere comunque significativo l'intervento anche in termini logistici, con la messa a disposizione del RTI aggiudicatario del contratto di gestione del sistema di locali ed infrastruttura, "poiché al Ministero non vi erano postazioni sufficienti".

Inoltre, Italia Lavoro è intervenuta anche per "lo sviluppo della versione di secondo livello del SIL (versione chiamata "PLUS, piattaforma servizi lavoro), in particolare per le funzionalità di servizio necessarie alla realizzazione dei programmi che il Ministero dal 2005 al 2007 ha affidato alla Società"[45].

In base a tali elementi, appare un mero esercizio dialettico la distinzione tra SIL e Borsa continua del lavoro, identificando il primo come "risorsa strategica che produce, usa e gestisce informazioni sul mercato del lavoro con le sue componenti"[46] e la seconda come una delle componenti, mentre rimane la sostanza di un affidamento ad altri soggetti di un'attività istituzionale, la cui applicazione "di punta" non ha ancora raggiunto una fase di effettiva maturazione.

Va infatti sottolineato che, come costantemente segnalato nelle relazioni della Corte sul rendiconto, il periodo di "gestazione" della Borsa-lavoro si è mostrato piuttosto lungo (la realizzazione degli *standards* tecnici risale al 2004) e nell'analisi dei risultati dell'anno 2006, Italia Lavoro fa stato di un collegamento (quasi completato) con i nodi regionali[47].

---

[43] Va tenuto conto dell'affidamento (in seguito a Gara, per un importo di 26 milioni di euro) ad un RTI di cui è capofila IBM da parte dell'Amministrazione del contratto per l'acquisizione di beni e servizi per lo sviluppo e gestione del sistema informativo del ministero e del sistema informativo del lavoro.

[44] Il progetto di Italia Lavoro S.p.A. è stato approvato dalla Direzione Generale del Mercato del Lavoro con Decreto Direttoriale n. 389/BCNL del 01/08/2005, per un ammontare di Euro 10.032.531,00. Esso ha avuto inizio il 1/9/2005 e si è concluso il 31/12/2007 per la durata complessiva di 27 mesi.

[45] In particolare le funzioni realizzate comprendono:

- Gestione anagrafica utente e imprese;
- Banca profili e Portafoglio competenze;
- Gli strumenti di gestione del rapporto tra l'operatore e l'utente;
- Le scrivanie profilate per soggetto;
- Il sistema di gestione dei contenuti;
- Il sistema di gestione dei progetti mirati (voucher, tirocini, ecc.).

[46]

- Sistema informativo regionale dell'impiego, che raccoglie le informazioni e gestisce le azioni proprie dei servizi regionali
- sistema informativo nazionale dell'impiego, che raccoglie le informazioni di sintesi (datawarehouse) e gestisce le politiche nazionali
- sistema informativo dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro (Borsa lavoro)
- sistema informativo previdenziale
- le c.d. borse lavoro tematiche (spettacolo, gente di mare, ...)
- sistema informativo della vigilanza
- sistema dell'interoperabilità

precisando che quest'ultima è determinante per mettere in relazione tutte le precedenti.

[47] Nella recente relazione (del 12 febbraio c.a.), inviata alla Corte nel contesto dell'indagine specifica, la Società afferma che già nel 2006 "sia Borsa che il "SIL Locale" arrivano a maturità e gli sviluppi riguardano soltanto il consolidamento e l'evoluzione dei sistemi" e che "l'evoluzione continua anche fino alla prima metà del 2007 mentre il SIL Locale viene completamente trasferito alla Regione Veneto".

A fronte dell'entrata in funzione del *Datawarehouse* dall'inizio del 2007 e, quindi, della fruibilità "tecnica" di un servizio di reportistica nazionale sull'andamento dell'offerta e della domanda, si riscontrano rilevanti (e per la Corte "decisive") controindicazioni per:

- "la mancata entrata in esercizio, per tutto il 2007, delle comunicazioni obbligatorie *on line* che permettono di verificare se l'incontro abbia generato un esito positivo";
- "la povertà di dati dei database che dipende dal basso conferimento da parte degli intermediari e dalle difficoltà di partecipazione delle imprese".

Per quanto riguarda il potenziamento dei servizi per l'impiego è stato avviato nel 2007 un lavoro congiunto con le Regioni e le Province per ridefinire i nuovi obiettivi e le nuove funzioni dei Centri per l'impiego per lo sviluppo qualitativo dei servizi offerti all'utenza.

E' stato così istituito un tavolo tecnico, per la stesura del *Masterplan* 2007–2013 che dovrà contenere i nuovi obiettivi, il percorso da intraprendere e gli indicatori per il monitoraggio del processo.

Il *Masterplan* sarà successivamente presentato in Conferenza Unificata per l'approvazione necessaria e per un'ampia condivisione.

Inoltre, sempre nell'ottica del potenziamento dei servizi pubblici per l'impiego e in attuazione a quanto previsto dall'art. 1, comma 1165 della legge n. 296/2006, sono state espletate, dalla Direzione generale del mercato del lavoro con apposito decreto direttoriale del 2/11/2007, tutte le procedure per la ripartizione delle risorse finanziarie a valere sul Fondo per l'occupazione, procedendosi alle erogazioni così come previsto dal decreto stesso.

Va conclusivamente sottolineato come sia determinante l'avvio delle comunicazioni *on line* in una visione effettivamente integrata dei servizi al mercato del lavoro, in grado di offrire quindi informazioni puntuali a tutti i livelli in tempo reale.

La Direzione del mercato del lavoro ha fornito lo "stato dell'arte" della potenzialità del servizio reso dalla BCNL:

- 140.000 candidati con *curricula* aggiornati che cercano lavoro;
- una media di 7.000 annunci attivi ogni mese, con punte di oltre 12.000;
- 17 Regioni collegate con configurazioni di sistemi diversi, 8 delle quali hanno già realizzato l'integrazione della filiera di servizi pubblici, dal nodo della rete lavoro ai sistemi gestionali dei servizi per l'impiego (SIL);
- è stata sviluppata l'integrazione con EURES che è funzionante e coinvolge, sperimentalmente, alcune regioni (in particolare: Piemonte, Veneto e Marche);
- l'obiettivo di integrare e far dialogare sistemi eterogenei (anche con linguaggi parzialmente differenti) ha sollecitato la produzione di mappe di correlazione fra diversi sistemi classificatori;

in particolare ciò ha permesso lo sviluppo di thesaurus delle professioni che garantiscono a chi opera nel mercato del lavoro di utilizzare il linguaggio, mantenendo un collegamento costante con le classificazioni standard. Sono state prodotte tre raccolte: le professioni più richieste dal mercato con le 400 figure professionali descritte in modo approfondito e collegate ad ISTAT; la mappa di correlazione fra le professioni richieste dalle agenzie del lavoro autorizzate e gli standard nazionali.

- In particolare è interessante la diffusione nel sistema delle Università:

38 Università hanno aderito al sistema di borsa, di cui 25 collegate;

20.000 *curricula* è il flusso di ingresso;

30 sportelli con risorse dedicate.

Si stanno sviluppando servizi aggiuntivi quali la mappa dei percorsi di laurea e degli sbocchi professionali.

Questi dati indicano quindi l'avvio di un percorso che appare ancora piuttosto lungo in considerazione dei numeri che non costituiscono ancora (140.000 *curricula* di candidati in cerca di lavoro – 8 Regioni effettivamente integrate nel sistema, dal nodo della rete lavoro ai sistemi gestionali dei servizi per l'impiego) un'effettiva "massa critica" rispetto agli inoccupati esistenti sul territorio nazionale[48].

Va infine fatto un cenno al Programma Comunitario Eures, che ha durata annuale ed è gestito dal Coordinamento Nazionale Eures Italia presso la citata Direzione generale del mercato del lavoro.

E' un servizio di promozione ed incontro tra domanda ed offerta di lavoro coordinato dalla Commissione Europea, che mira alla comunicazione/diffusione ed alla raccolta/filtro delle opportunità di impiego (*vacancies*) a livello comunitario e dei profili dei candidati.

Tra gli accordi con i *partners* si segnala quello finalizzato alla ricollocazione dei lavoratori italiani provenienti dall'estero.

Infine, sono stati stipulati con datori di lavoro, anche di provenienza europea, che hanno consentito l'erogazione di servizi di selezione e ricerca del personale nel settore turistico-alberghiero, medico ed infermieristico.

Ne è conseguito l'inserimento lavorativo nel mercato del lavoro europeo di numerose figure professionali anche qualificate.

2. Analisi delle intersezioni organizzative: l'avvalimento e le problematiche connesse.

Nella passata relazione, ci si è soffermati su di un istituto, l'"avvalimento", di natura eccezionale, che aveva ripreso improvviso vigore in seguito alla riforma dei ministeri che va sotto il nome di "spacchettamento"[49] e che ha determinato conseguenze negative sull'organizzazione ministeriale, sia del Ministero i cui servizi avevano un ulteriore finalizzazione sia del Ministero che se ne "avvaleva".

Tale situazione è stata vissuta, da un lato, come un onere aggiuntivo e, dall'altro, come un'attività resa da soggetti sui quali non si dispone di potere gerarchico.

E', in sostanza, questa la rappresentazione del rapporto tra i servizi resi dagli Uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (in particolare, gli Ispettorati del lavoro, ma anche le Direzioni provinciali) nei confronti del Ministero della solidarietà sociale.

---

[48] Considerando che il tasso di disoccupazione è comunque al 5,6 per cento per l'ISTAT a fine 2007ei disoccupati sono stati stimati dall'OCSE in 1,6 milioni nel 2007.

[49] Previsto, all'inizio della passata legislatura, dal DL n. 181/2006, convertito nella L. n.233/2006, che,nella specie, ha determinato lo "spacchettamento" dell'ex Ministero del lavoro e delle politiche sociali in due Ministeri (Ministero del lavoro e della previdenza sociale e Ministero della solidarietà sociale), con conseguente ripartizione del contingente degli uffici di diretta collaborazione del Ministro e trasferimento di 40 unità al Ministero della solidarietà sociale.

Elementi sintomatici al riguardo sono stati colti dalla Corte, oltre che nella relazione sul rendiconto 2006, nell'indagine sull'applicazione del "decreto-flussi" in materia di "Immigrazione", la cui relazione è stata approvata dalla Sezione del controllo con la Deliberazione n. 6 dell'11 marzo 2008, laddove è stato evocato il difficile rapporto funzionale con Uffici che non dipendono dalla propria Amministrazione.

Va sottolineato come l'avvalimento abbia avuto una rilevanza particolare per i due Ministeri nei quali è stato distinto il precedente Ministero delle politiche sociali, perché esso ha riguardato sia le Direzioni Regionali e Provinciali del Lavoro per le funzioni precedentemente svolte nel campo delle politiche sociali, sia per le attività di gestione del personale, che hanno riguardato la Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali.

Giova rammentare che per tutto il 2007 la Direzione generale ha svolto per conto del Ministero della solidarietà tutte le procedure inerenti il personale transitato nel predetto Ministero, area dirigenziale ed area funzionale e personale destinato alla diretta collaborazione all'opera del Ministro, con un comprensibile aumento del carico di lavoro

Particolarmente laboriose le procedure per l'acquisizione di personale attraverso la mobilità, prevista dal dPCM 30 marzo 2007, nella misura di 40 unità su richiesta del Ministero della solidarietà sociale.

In un contesto normativo e strutturale connotato da profonde riforme del mercato del lavoro e della previdenza, la distinzione nei due nuovi Ministeri ha evidentemente fatto insorgere problemi organizzativi di non facile soluzione, influendo in maniera rilevante sulle attività del Dicastero, che ha dovuto rivedere alcuni programmi "pluriennali" già definiti, senza alcun incremento delle risorse finanziarie destinate alle varie Direzioni generali per lo svolgimento delle attività di competenza e con una dotazione di risorse umane "specializzate" e di risorse strumentali del tutto insufficiente.

Com'è noto, con il recente decreto legge 16 maggio 2008, n. 85, in applicazione dell'art. 1 comma 376 - legge n. 244/2007 sono state ripristinate le disposizioni in materia del d.lgs. n. 300/1999 e per quel che attiene l'area "welfare", si è tornati al modello del Ministero delle politiche sociali, con l'incorporazione del Ministero della salute.

Pertanto, al di là della possibile scelta di mantenere sostanzialmente autonoma quest'ultima Amministrazione (è previsto, al momento, un Vice Ministro per la Salute), va sottolineato come il faticoso percorso della riorganizzazione dei due Ministeri con le cennate problematiche verrà invertito, operazione altrettanto complessa dovendosi reingegnerizzare e non solo ripristinare i processi organizzativi in un contesto nuovamente sinergico.

3. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

3.1. I Capitoli Fondo

(in migliaia di euro)

Cap.	Descrizione	Residui iniziali	Prev. Iniz. Comp.	Prev. Def. Comp.	Pagato comp.	Pagato totale	Pagato residui	Residui totali	Res. Tot. Pr. Comp.
2140	Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione	7.746,85	0,00	20.684,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7202	Fondo per l'occupazione	2.322.510,04	1.377.513,25	1.447.513,25	399.458,46	1.049.127,20	649.668,74	1.963.024,69	1.048.054,79
7203	Fondo per lo sviluppo a favore di interventi occupazionali	25.766,90	0,00	6.023,52	6.023,52	14.062,11	8.038,59	17.728,32	0,00

CAP. 7202 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (CDR 3)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	1.390.846,56	1.147.043,25	1.447.513,25
IMPEGNI	1.390.846,56	**1.144.043,25**	1.447.513,25
IMPEGNI EFFETTIVI	1.016.110,19	1.117.474,61	1.141.599,81
PAGATO COMPETENZA	611.684,71	622.262,83	399.458,46
PAGATO RESIDUI	429.750,13	497.097,20	649.668,74
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	404.425,49	495.211,79	741.141,35
RES. "C" PR.RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	896.969,91
RES. "F" PR.COMP.	374.736,36	**26.568,63**	305.913,44
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	18.000,00
RES.TOT. PR.COMP.	779.161,85	**521.780,42**	1.048.054,79
RES.TOT.PR. RES.	1.572.766,83	1.800.729,62	914.969,91
RESIDUI INIZIALI	2.090.746,24	2.351.928,68	2.322.510,04
RESIDUI TOTALI	2.351.928,68	**2.322.510,04**	1.963.024,69
RES.DEF.INIZIALI			2.340.510,04

CAP- 2140 - FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI DI SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE (CDR 3)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	**7.746,85**	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85

CAP. 7203 - FONDO PER LO SVILUPPO A FAVORE DEGLI INTERVENTI OCCUPAZIONALI (CDR3)

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007
PREV. DEF. COMP.			6.023,52
IMPEGNI			6.023,52
IMPEGNI EFFETTIVI			6.023,52
PAGATO COMPETENZA			6.023,52
PAGATO RESIDUI			8.038,59
RES. "ABD" PROV. RES.			0,00
RES. "C" PR.COMP.			0,00
RES. "C" PR.RES.			17.728,32
RES. "F" PR.COMP.			0,00
RES. "F" PR.RES.			0,00
RES.TOT. PR.COMP.			0,00
RES.TOT.PR. RES.			17.728,32
RESIDUI INIZIALI			25.766,90
RESIDUI TOTALI			17.728,32
RES.DEF.INIZIALI			25.766,90

I capitoli Fondo dovrebbero avere la caratteristica di assicurare la flessibilità degli interventi ed un pronto impiego delle risorse. Nel caso dei capitoli presi in esame, i medesimi non hanno la funzione di trasferire risorse su altri capitoli di bilancio, ma sono direttamente operativi, in quanto sui di essi vengono emessi mandati di pagamento.

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

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

Il cap. 2140 "Fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione", mostra, per l'esercizio 2007, una sostanziale immobilità, tanto da determinare la perenzione dei residui e le possibili "economie" per gli stanziamenti di competenza, salvo l'ipotesi di conservazione nei residui di stanziamento, al momento della chiusura del rendiconto.

Il cap. 7203 "Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali" mostra al contrario una gestione nella quale è ancora consistente la massa dei residui provenienti dai precedenti esercizi (che passano da 25,77 milioni di euro a 17,73), mentre i pagamenti sulla competenza coincidono con gli stanziamenti definitivi (6,02 milioni di euro).

Il Fondo per l'occupazione è stato ampiamente analizzato (come del resto avviene in ogni relazione al Parlamento) sia per la vasta tipologia di interventi, sia per le problematiche che ne hanno accompagnato pesantemente la gestione 2007, segnata da accantonamenti superiori alla metà degli stanziamenti di competenza (745,62 milioni di euro su 1.447,51).

Va segnalato un certo miglioramento della situazione dei residui - che costituiscono una delle tante caratteristiche di questo Fondo (che oltretutto vede più "C.d.R. - utenti" ed, ovviamente un unico C.d.R. gestore, la Direzione degli ammortizzatori e degli incentivi all'occupazione) – i quali passano da 2.322,52 milioni di euro a 1.963,02, di cui 1.048,05 provenienti dalla competenza e 914,97 provenienti dai residui.

Tale diminuzione è peraltro, almeno in parte dovuta all'utilizzazione per interventi emergenziali di residui, che erano destinati alla perenzione ma che riguardavano interventi diversi previsti normativamente e non più attuali.

Si tratta, evidentemente, di un nodo da sciogliere, in quanto, da un lato, non appare ortodossa, sotto il profilo contabile, la soluzione adottata, che pure sotto l'aspetto gestionale ha prodotto risultati, e, dall'altro non appare accettabile la situazione di stallo ed, in concreto, di inutilizzazione di consistenti risorse, per le quali, potrebbe essere normativamente prevista altra destinazione.

4. La *governance* sulle "Agenzie tecniche", in particolare "Italia Lavoro S.p.A."

La Corte dei conti ha approvato, nell'ambito della Sezione centrale di controllo sulle gestioni dell'Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la relazione conclusiva dell'indagine su "Attività di controllo e di vigilanza - *governance* – del Ministero del lavoro nei confronti della Società Italia Lavoro S.p.A.

L'indagine ha toccato uno dei temi di maggior rilievo nell'analisi dell'organizzazione amministrativa e dei suoi costi: il rapporto tra le Amministrazioni pubbliche ed i soggetti, variamente configurati, nei confronti dei quali vengono "esternalizzati" servizi e, talvolta, "funzioni".

Tale fenomeno, che è "caratteristico" del sistema degli Enti locali, ha assunto, nel corso del tempo, una grande rilevanza anche per le Amministrazioni statali, ove è concentrato su grandi S.p.A. pubbliche, la cui incidenza è mutata in termini significativi negli ultimi anni.

Italia Lavoro S.p.A., configurata, fin dall'origine, come Agenzia tecnica del Ministero del lavoro e previdenza sociale e riconosciuta dalla Corte costituzionale, con la sentenza 363 del 2003, quale "ente strumentale" di tale Amministrazione, ha, nel corso del tempo, esteso la sua "area di intervento" dal monitoraggio dei Lavoratori Socialmente Utili a tutto il contesto delle "politiche attive del lavoro" oltre ad essere, in base a normative specifiche, fortemente impegnata nelle partecipazioni in società di servizi degli Enti locali.

L'indagine ha sottolineato il progressivo ampliamento del ruolo rivestito dalla Società, rispetto a quello dell'Amministrazione che non è apparsa incidere sul piano della progettualità, tanto da porre in discussione il carattere di mero ente strumentale di Italia Lavoro.

Fino a tutto il 2006 si è infatti riscontrata, nei confronti dell'Amministrazione, anche a causa dell'assenza di un'effettiva istanza di coordinamento dell'azione dei Centri di Responsabilità committenti, una mancanza di strategia, di regia, dell'esercizio concreto dei ruoli istituzionali e quindi di un circuito di ritorno che permettesse di rilevare e valutare i risultati in un ambiente con molteplici interlocutori e con una evidenziata carenza di professionalità tecniche, sul territorio, per quelli istituzionali.

Tale sostanziale carenza di effettiva *governance* si è inevitabilmente riverberata sulla chiusura dei progetti affidati alla Società. Su di un totale di 72 progetti (di cui alcuni articolati in sotto-progetti), nell'arco di tempo 2002-2007, solo per due è stato erogato il saldo, mentre per 27 è stato presentato il rendiconto ma non ancora definita la fase di verifica amministrativo-contabile.

L'attenzione alla valutazione dei risultati è ancora allo stato embrionale e solo alla fine del 2006 risultano intraprese concrete iniziative al riguardo da parte dell'Amministrazione.

Il quadro emerso induce ad affermare l'esistenza di una sostanziale autonomia della Società, anche in relazione alle strategie progettuali, come si è rilevato dalla puntuale analisi dei progetti; tali strategie, per le peculiarità dei settori interessati, sono apparse più evidenti, anche per la partecipazione di più attori istituzionali (in particolare gli enti locali) nei confronti dei quali l'azione della società stessa ha svolto un ruolo di "cerniera" tra le competenze statuali e quelle locali costituzionalmente garantite.

Rispetto alla situazione descritta e per la quale è stata condotta una puntuale analisi dei progetti affidati ad Italia Lavoro, nel corso dell'indagine della Corte, a partire dalla Direttiva del Ministro del 21 marzo 2007, sono stati messi in campo strumenti dai quali la Corte stessa si attende una effettiva *governance* del Ministero nei confronti della Società, *governance*, che, in base all'esame condotto sul sistema complessivo che ha riguardato tutto l'assetto delle partecipazioni societarie detenute da Italia Lavoro e delle operazioni ad esse attinenti, viene per la prima volta realmente configurata.

Alla Direttiva è conseguita una "Convenzione-quadro" diretta ad assicurare l'uniformità delle regole per gli affidamenti da parte dei Centri di Responsabilità.

Ma il vero snodo in tale processo di recupero del ruolo istituzionale non poteva non riguardare la strutturazione di una disciplina del "controllo analogo" tale da legittimare gli affidamenti *in house* alla Società, secondo i canoni giurisprudenziali prima comunitari e quindi nazionali (in ultimo la Decisione dell'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, n. 1 del 3 marzo 2008), strutturazione che poggia su due atti fondamentali:

– il dPCM del 23 novembre 2007, con il quale è stata, da un lato, confermata la vigilanza nei confronti della Società e, dall'altro, sancita la sottoposizione al "controllo analogo" ai fini del corretto affidamento *in house*

– il conseguente D.M. del 17 marzo 2008, sottoposto al vaglio dell'Unione Europea con il quale il "controllo analogo" è stato configurato, con l'indicazione di specifici parametri, che riguardano non solamente l'approvazione delle linee strategiche e dei bilanci previsionale e consuntivo, ma anche la valutazione preventiva dei principali atti di gestione, in particolare relativi alle partecipazioni societarie.

Dall'applicazione in concreto dei cennati provvedimenti, ai quali è collegata la Direttiva del Ministro per il 2008 che ha confermato l'intestazione al Segretario generale del Ministero dei compiti di coordinamento dei rapporti con la Società, si attende una effettiva *Governance* del Ministero nei confronti della Società.

In conclusione, la Corte ritiene che, da un contesto decisamente precario, l'Amministrazione abbia intrapreso, secondo linee che la stessa Corte considera una conferma delle proprie osservazioni ed indicazioni, un percorso inteso ad introdurre un vero sistema di *governance* nei confronti della Società.

Ma tale sistema di *governance*, al tempo stesso, non deve snaturare le caratteristiche del soggetto che ne è il destinatario e, quindi, nella fattispecie, l'autonomia gestionale della Società che costituisce un connotato tipico della figura di una Società di capitali.

Va pertanto fatta una riflessione finale, da un lato, sull'esigenza di individuare un quadro armonico nel quale possano combinarsi in un giusto equilibrio i fattori indicati (*governance* ed autonomia) e, dall'altro, sull'altrettanto avvertita esigenza di una scelta tra una nuova configurazione di "società in mano pubblica" - che costituisca un *tertium genus* tra Società per azioni ed Ente pubblico economico – e la riconfigurazione delle Società per azioni a totale partecipazione pubblica, attualmente esistenti, in Enti pubblici economici.

5. Considerazioni conclusive

La politica del lavoro trova, entro certi limiti, una compatibilità quasi naturale con la nuova classificazione di bilancio, in quanto, trattandosi di politica d'intervento, ha un collegamento diretto con i programmi della classificazione.

Peraltro, si è sottolineato come la tecnica di classificazione vada affinata, risultando incongruo che il programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro" veda scarsamente rappresentato proprio il Centro di Responsabilità che gestisce l'attività ispettiva.

Le analisi del SECIN e la sua azione nella fase di predisposizione della Direttiva del Ministro hanno consentito di disporre di un valido parallelo, anche per il rendiconto 2007 con la nuova classificazione.

Vanno sottolineati gli interventi normativi e regolamentari che proprio nel settore della vigilanza ed ispezioni sul lavoro sono stati recentemente adottati (è del 9 aprile il Regolamento attuativo della nuova normativa in materia).

La Corte, nella sede della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, ha in corso un'apposita indagine in una materia così delicata, anche in relazione all'emersione del lavoro "in nero". Nella presente relazione sono stati evidenziati i risultati ottenuti nel recente periodo, sia in termini di aziende ispezionate sia sotto il profilo delle sanzioni irrogate.

Le politiche del lavoro, per quanto distinte in "attive" e "passive" vedono spesso la coesistenza di strumenti appartenenti alle due tipologie.

Si attende un riordino degli ammortizzatori sociali, la cui riforma è prevista da ormai un decennio (si cita la previsione contenuta nell'Ordinamentale "Lavoro" la legge n.144/1999), mentre fattori emergenziali hanno impegnato i C.d.R. competenti in complesse operazioni, anche al fine di reperire le necessarie risorse finanziarie.

Al riguardo, la Corte ha monitorato l'andamento del Fondo per l'occupazione, sia per le sue caratteristiche plurintervento e la sua peculiarità nel sistema degli strumenti contabili, sia per le sue finalizzazioni, che hanno risentito del notevole livello di "accantonamenti" che per il 2007 sono stati disposti sul Fondo (oltre 700 milioni di euro).

L'attuazione del "Protocollo sul Welfare" ha costituito, nelle sue componenti una parte rilevante delle attività, rappresentando del resto la quintessenza del quadro nel quale vanno attuate le Politiche del Lavoro.

Non vanno sottovalutati i problemi organizzativi, soprattutto in tema di avvalimento da parte del Ministero della solidarietà sociale degli uffici del Ministero del lavoro e previdenza sociale, problemi che non hanno trovato un'effettiva soluzione, salvo quella rappresentata dalla riunione delle due componenti, prevista dalla nuova normativa sui ministeri, che pure presenta ulteriori problematiche per il rapporto da costruire con la componente costituita dall'Ex Ministero della salute.

Sempre sotto il profilo organizzativo va sottolineato l'andamento ancora non a regime della Borsa Continua Nazionale del Lavoro e la *governance* sulle Agenzie Tecniche.

A quest'ultimo riguardo, la Corte ha approvato, nell'adunanza del 10 giugno 2008, la Relazione conclusiva della Sezione Centrale di controllo sulle Gestioni delle Amministrazioni dello Stato su "Attività di controllo e vigilanza – *governance* – del Ministero del lavoro e della previdenza sociale su Italia Lavoro S.p.A., che indica le problematiche connesse alla

realizzazione di un effettivo impianto di *governance*, nel contesto applicativo dei provvedimenti che hanno introdotto i canoni del "controllo analogo" che legittimano l'affidamento *in house* nei confronti della Società, in conformità con la giurisprudenza comunitaria e nazionale.

Va infatti individuato il giusto livello di equilibrio tra la *governance* e l'autonomia di gestione che contraddistingue una società per azioni.

Si segnala comunque l'esigenza di una adeguata riflessione su una configurazione della "Società in mano pubblica" che tale equilibrio possa garantire, non sottovalutando l'opzione di ridare valore alla figura dell'"Ente pubblico economico".

PAGINA BIANCA

La Solidarietà sociale, la famiglia e i giovani

1. Considerazioni generali. - *1.1. Le politiche sociali.* - *1.2. Le componenti del sistema.* - *1. 3. Le risorse finanziarie.*
2. La missione "diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia". - *2.1. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi.*
3. Interventi volti a sviluppare nuove politiche abitative a favore delle fasce deboli ed emarginate e in particolare lo stato di attuazione del piano triennale per l'edilizia abitativa.
4. Utilizzo delle risorse comunitarie.
5. La missione "giovani e sport". - *5.1. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi.*

1. Considerazioni generali

1.1. Le politiche sociali

Il Documento di programmazione economica e finanziaria 2007-2011, varato nel giugno 2006, sottolineava, nel quadro complessivo della strategia politica del Governo per il quinquennio e sulla base dell'analisi dei dati di contesto, l'obiettivo prioritario di coniugare la crescita economica con il risanamento delle finanze pubbliche e l'equità sociale quale base per uno sviluppo sostenibile e duraturo.

La realizzazione dell'equità sociale - che presuppone l'interazione delle politiche economiche, occupazionali e di inclusione sociale - si articola, in particolare, in un insieme di attività dirette, in primo luogo, ad imprimere una significativa riduzione dei livelli di povertà attraverso: una riforma incisiva del sistema di distribuzione e di sostegno al reddito, lo sviluppo dell'occupazione di qualità e interventi ad hoc per ridurre le disparità territoriali, tutelare le fasce deboli e assicurare una maggiore presenza della componente femminile nel mercato da lavoro.

Nella stessa direzione si muovono gli interventi volti ad ampliare le opportunità per i giovani, sostenendo e valorizzando le loro energie creative.

Tali linee di intervento si incrociano con gli obiettivi di costruzione del sistema dei diritti sociali (determinazione dei Livelli Essenziali di Assistenza) e la promozione della parità di accesso ai diritti e ai servizi, nonché con le misure di liberalizzazione e tutela del consumatore. La strategia così definita si integra inoltre con interventi volti ad affrontare i diritti e i bisogni della famiglia, migliorando le condizioni di benessere dell'infanzia e dell'adolescenza, tutelando gli anziani in particolare non autosufficienti e potenziando l'assistenza integrata socio-sanitaria e il diritto alla salute.

Anche nel quadro definito dalla nuova strategia europea di Lisbona per la crescita e l'occupazione il rilievo affidato alle politiche di inclusione e protezione sociale mira al reciproco rafforzamento delle politiche economiche, sociali ed occupazionali, in un processo di progressiva integrazione tra i tre ambiti, così da garantire - in linea con gli obiettivi previsti dall'Agenda sociale europea - non soltanto l'innalzamento della partecipazione al mercato del lavoro e la crescita economica del paese, ma un solido e coeso tessuto sociale.

In tale contesto la legge finanziaria per il 2007, nell'ambito delle compatibilità economiche e degli obiettivi disegnati nel Dpef, è intervenuta in settori considerati critici, avviando, accanto ad interventi per la crescita e per il risanamento dei conti pubblici, un programma articolato nel campo dei diritti di cittadinanza e delle politiche per la famiglia e per i giovani.

Le politiche sociali, nell'ambito della legge quadro di riforma dell'assistenza, si sono proposte:

- l'attuazione di politiche di sostegno al reddito e di lotta alla povertà consistenti, in particolare: in interventi fiscali capaci di favorire anche i percettori di redditi inferiori ai minimi; nell'unificazione degli attuali strumenti finanziari di sostegno alle famiglie; nella ripresa del progetto del Reddito Minimo di Inserimento condizionato alla partecipazione a percorsi di inserimento lavorativo e alla presenza di condizioni economiche particolarmente disagiate;

- la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni, a partire da quelli relativi alla non autosufficienza, da garantire uniformemente sul territorio nazionale come diritti individuali immediatamente esigibili, pur se progressivamente graduati;

- il rafforzamento e il miglioramento della rete dei servizi, in particolare per l'infanzia e per le non autosufficienze (programma di azione per lo sviluppo del sistema degli asili nido; programma di sviluppo sull'assistenza domiciliare integrata e istituzione del Fondo per le non autosufficienza; ridefinizione dei profili professionali degli operatori familiari e delle assistenti familiari);

- il potenziamento degli strumenti e delle norme per la tutela dell'infanzia sia nell'ambito della giustizia che in quello delle adozioni internazionali;

- il rafforzamento degli strumenti per la conciliazione tra vita lavorativa e vita personale e familiare (congedi per maternità e paternità);

- il contrasto di tutte le forme di discriminazione e promozione delle politiche di inclusione sociale degli immigrati;

- il rafforzamento della lotta alla droga da attuare con la collaborazione delle Regioni e in sintonia con il piano di intervento nazionale sulle droghe previsto dall'UE (legge n. 45/1999);

- progetti finalizzati ad agevolare l'attuazione del piano triennale per l'edilizia abitativa.

1.2. Le componenti del sistema

L'attuazione delle priorità politiche individuate nel 2007 ha richiesto una forte sinergia tra i diversi attori coinvolti a livello centrale e territoriale, sia in sede di programmazione e allocazione delle risorse finanziarie sia in sede attuativa e di controllo e monitoraggio dei risultati.

Come risulta dalla nuova impostazione del bilancio per *missioni* e *programmi*, le politiche sociali trovano in primo luogo espressione nella *missione* "diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia" che si articola in otto *programmi* e coinvolge più Ministeri: il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero della solidarietà sociale e il Ministero per le politiche familiari. Ciò ha reso necessario proseguire nel 2007 il processo di riorganizzazione strutturale e funzionale delle Amministrazioni al fine di garantire la collaborazione e la condivisione delle decisioni. Relativamente al Ministero della solidarietà sociale, al quale sono state trasferite con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 marzo 2007 alcune strutture provenienti dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, l'adozione nel corso dell'anno dei dPCM di ricognizione delle strutture trasferite non ha consentito di superare del tutto le criticità riscontrate in sede di avvio del nuovo Ministero: manca una Direzione generale per la gestione delle funzioni strumentali, assegnate ancora in via provvisoria alla Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale delle politiche sociali; le strutture trasferite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri non risultano del tutto integrate nella organizzazione del Ministero; prosegue il difficile rapporto funzionale del Ministero con gli uffici periferici del Ministero del lavoro e della previdenza sociale (la direttiva congiunta per l'avvalimento delle strutture periferiche è stata adottata solo al termine dell'esercizio); per l'esercizio dei compiti in materia di politiche antidroga il Ministero ha continuato ad avvalersi nel 2007 del personale già in servizio nel soppresso Dipartimento della Presidenza del Consiglio.

La struttura organizzativa è stata da ultimo nuovamente ridisegnata in attuazione della legge finanziaria 2008 (art. 1, comma 376) e del recente DL n. 85/2008.

Accanto alla *missione* "diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", fa capo alla medesima strategia, definita negli atti di programmazione, anche la *missione* "giovani e sport" che, pur coinvolgendo il Ministero dell'economia, finanzia i *programmi* (attività ricreative e sportive ed incentivazione e sostegno alla gioventù) gestiti dal Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive nel cui ambito è stato peraltro istituito a decorrere dall'esercizio 2007 il "Fondo nazionale per le politiche giovanili".

Anche a livello territoriale, il processo di ridefinizione degli ambiti di competenza, alla luce del nuovo Titolo V della Costituzione, ha reso necessario un più profondo rapporto di collaborazione tra Stato, Regioni, Province e Comuni.

La riforma costituzionale, che ha stabilito una esclusiva competenza delle Regioni in materia di assistenza ed una potestà legislativa concorrente negli altri settori attinenti alle politiche sociali, mantiene in capo allo Stato rilevanti competenze in materia di definizione degli standard di soddisfacimento dei diritti sociali (Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali) e una funzione, in progressiva espansione, di valutazione delle politiche.

Nel nuovo sistema di relazioni tra centro e periferia, una particolare attenzione è stata inoltre dedicata alla determinazione ed all'allocazione delle risorse finanziarie che annualmente vengono destinate alle Regioni per la realizzazione del sistema di interventi in ambito sociale. Al riguardo la giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato come, nell'attesa della piena attuazione dell'art. 119 della Costituzione, non siano consentiti finanziamenti a destinazione vincolata in materie di competenza regionale residuale o concorrente, mentre, in spazi nei quali non possa individuarsi un ambito di competenza nettamente prevalente, ha

ribadito costantemente l'esigenza di operare attraverso nuove procedure concordate tra Stato e Regioni volte a creare i presupposti per una leale cooperazione.

I tavoli tecnici avviati per coordinare le iniziative del Governo, delle Regioni e delle Autonomie locali per definire interventi sociali da sostenere nell'ambito delle politiche per la famiglia o delle pari opportunità e per coordinare le iniziative volte all'integrazione delle persone immigrate, non hanno pertanto evitato la censura di costituzionalità delle disposizioni contenute nella finanziaria 2007 istitutive di alcuni fondi vincolati[1].

Pur nel rispetto delle competenze proprie degli enti territoriali, cui spetta la programmazione e la scelta degli interventi finanziabili, è apparso tuttavia non più rinviabile l'avvio del monitoraggio degli interventi e dei servizi realizzati a livello territoriale che costituiscono uno dei fronti di rafforzamento delle politiche di competenza degli organi centrali, ed in particolare del Ministero della solidarietà sociale, anche al fine di misurare l'andamento della spesa sociale delle istituzioni locali sul cui ammontare, in coerenza con gli obiettivi definiti nel Dpef, dovrebbero fungere da volano e moltiplicatore le risorse trasferite dal Fondo nazionale per le politiche sociali.

Un ulteriore contributo alla riduzione delle condizioni di marginalità ed esclusione sociale viene dall'Associazionismo di promozione sociale - di cui alla legge n. 383/2000 - che riconosce il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività, come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo. Il rafforzamento di tale fenomeno, inserito tra le priorità politiche dell'intera strategia, richiede, da un lato, l'elaborazione di un nuovo Testo Unico per un assetto organico della legislazione in materia di organizzazioni sociali e, dall'altro, la definizione di sistemi efficaci di confronto e di monitoraggio delle politiche di inclusione sociale.

1.3. Le risorse finanziarie

Le risorse finanziarie necessarie per la realizzazione degli obiettivi definiti in sede Dpef provengono da fonti differenziate. I principali strumenti di finanziamento delle politiche e degli interventi sociali sono rappresentati dal Fondo nazionale delle politiche sociali (1.662 milioni) - che rappresenta lo strumento di finanziamento centrale delle politiche sociali in Italia - e dalle risorse comunitarie. Inoltre, accanto agli stanziamenti relativi alla fiscalità generale, sono stati istituiti dalla Finanziaria per il 2007, fondi dedicati ad ambiti specifici di sviluppo delle politiche sociali, quali il Fondo per la non autosufficienza (500 milioni di euro nel triennio), il Fondo per la famiglia (210 milioni di euro annui), quello per i giovani (130 milioni di euro annui) e per le politiche abitative (50 milioni di euro annui).

Con riferimento alla gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali, anche nell'esercizio considerato, continuano a presentare aspetti di criticità le procedure di ripartizione del Fondo e l'avvio del monitoraggio delle prestazioni sociali da effettuare sulla base di Livelli Essenziali delle Prestazioni; elementi questi sui quali lo stesso Dpef 2007-2011 aveva posto l'accento al fine di razionalizzare e rendere maggiormente efficaci gli strumenti necessari alla programmazione sia a livello statale che, soprattutto, a livello regionale e locale.

L'esigenza di pervenire alla definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali, di competenza dello Stato, rafforzata dalla istituzione, con l'articolo 1, comma 1264, della legge finanziaria 2007, del Fondo per le non autosufficienze, si è concretizzata nell'approvazione di un disegno di legge delega e, nelle more della definizione dei livelli essenziali, nella ripartizione

[1] Corte costituzionale n. 50/2008.

delle risorse del Fondo per le non autosufficienze in coerenza con i principi cardine del disegno di delega.

Le risorse del Fondo per la famiglia - ripartite sulla base di una intesa approvata in sede di Conferenza unificata - sono state in particolare destinate a tre settori di intervento: interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale; interventi da attuare a seguito di intesa in sede di conferenza unificata in conformità della disciplina stabilita dalla legge finanziaria e interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi ai quali concorrono gli asili nido e i servizi integrativi e innovativi.

Le risorse destinate agli Enti territoriali, indirizzate alla sperimentazione di progetti di promozione e a misure innovative a sostegno delle famiglie, hanno permesso la sigla di 15 accordi regionali attuativi per un costo totale di 91,8 milioni di euro di cui 22,9 milioni a carico degli Enti territoriali (che quindi contribuiscono per circa il 25 per cento). Le risorse destinate invece allo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi hanno consentito l'avvio di progetti per un ammontare complessivo di 604,5 milioni di euro con un cofinanziamento regionale di oltre 264,5 milioni di euro (pari al 43,7 per cento dei costi complessivi).

Quanto infine al Fondo per le politiche giovanili, le relative risorse, in coerenza con le linee d'azione definite nel Piano Nazionale per i Giovani, sono state attribuite per più della metà alle autonomie territoriali: 60 milioni di euro per le Regioni e le Province autonome e 12 milioni destinati ai Comuni e 3 milioni destinati alle Province. Alle azioni ed ai progetti di rilevanza nazionale sono stati destinati 35 milioni di euro, mentre i progetti di iniziativa di soggetti pubblici o privati individuati tramite bando sono stati finanziati con 20 milioni di euro.

2. La missione " diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia"

2.1. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi

La nuova impostazione della Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007 per politiche pubbliche – in coerenza con la nuova struttura del bilancio dello Stato articolato in *missioni* e *programmi* - mira a valutare, con cadenza non solo annuale, il processo di attuazione, le risorse impiegate, i risultati e gli effetti (in termini di impatto delle azioni programmate sull'economia e la società) delle decisioni politiche assunte dal Governo in sede di manovra annuale.

La nuova struttura del bilancio dello Stato dovrebbe infatti consentire "la valutazione economica e finanziaria delle risultanze (di entrata e) di spesa in relazione agli obiettivi stabiliti, agli indicatori di efficienza ed efficacia e agli scopi delle principali leggi di spesa".

La scelta di anticipare, in via sperimentale, la valutazione del rendiconto 2007 per *missioni e programmi*, ha reso necessaria una operazione, avviata d'intesa con la R.G.S., di ribaltamento sul rendiconto 2007 della impostazione del bilancio di previsione 2008.

L'analisi di tali dati deve tuttavia tenere conto di alcune difficoltà di lettura nella ricostruzione delle *missioni* e dei *programmi*, considerato che le politiche pubbliche avviate coinvolgono contemporaneamente più programmi della stessa missione affidati talvolta a Ministeri diversi e che le direttive ministeriali, adottate per l'esercizio 2007, sono state formulate sulla base della precedente struttura del bilancio dello Stato fondata essenzialmente sui centri di responsabilità. E' apparso pertanto opportuno, considerata la natura sperimentale della nuova impostazione del bilancio, limitare le analisi ad alcune delle attività di particolare intesse in quanto contemplate nella manovra finanziaria 2007 e prese in considerazione nelle

Direttive ministeriali in sede di definizione delle priorità politiche. La difficoltà di collegare gli obiettivi strategici e operativi con la nuova struttura del bilancio e del rendiconto (i cui dati potrebbero essere largamente approssimativi), ha richiesto inoltre una verifica della finalità delle risorse contabilizzate nel programma, delle priorità politiche e degli obiettivi strategici che vi fanno capo e delle politiche avviate con la manovra finanziaria 2007.

I dati del rendiconto 2007, relativi alla missione "diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", evidenziano un ammontare complessivo di risorse pari a circa 24,6 miliardi di euro dei quali 17,4 miliardi direttamente imputati al Ministero della solidarietà sociale e 7,1 miliardi di euro imputati al Ministero dell'economia e delle finanze e finalizzati essenzialmente alla erogazione di prestazioni assistenziali derivanti da diritti soggettivi (*programma 5* "protezione sociale per particolari categorie" e *programma 6* "garanzia dei diritti dei cittadini"). Le risorse stanziate nei *programmi* "sostegno alla famiglia" e "promozione dei diritti e delle pari opportunità" sono invece trasferite alle competenti strutture di missione istituite presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Nell'ambito della missione "diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", al Ministero della solidarietà sociale sono attribuiti i seguenti *programmi*: assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali, trasferimenti ad Enti territoriali, previdenziali e assistenziali; associazionismo, volontariato e formazioni sociali; interventi a favore di persone non autosufficienti e lotta alle dipendenze, che sostanzialmente rispondono alle priorità politiche definite nella direttiva per l'azione amministrativa per il 2007. Tali priorità, che coprono le competenze attualmente assegnate al Ministero, si articolano in: a) sviluppo degli interventi diretti a migliorare la qualità della vita delle persone e a garantire la piena esigibilità dei diritti di cittadinanza, con particolare attenzione alla definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza sociale[2] delle persone non autosufficienti; alla riorganizzazione del Fondo nazionale per le politiche sociali[3]; alle azioni per il contrasto alla povertà e per favorire l'inclusione sociale[4]; alla tutela dei bambini e delle bambine; alla tutela abitativa a favore delle fasce deboli ed emarginate; b) revisione della disciplina riguardante l'immigrazione e realizzazione di misure dirette a favorire la piena integrazione delle persone provenienti dai paesi extracomunitari (l'esame di tale priorità si rinvia al capitolo sull'immigrazione); c) potenziamento delle azioni dirette alla valorizzazione degli organismi compresi nel Terzo

---

[2] Ciò presuppone una razionalizzazione nella gestione delle relative dotazioni finanziarie anche in rapporto ai nuovi stanziamenti previsti per altri interventi connessi nonché l'attività di monitoraggio degli interventi e servizi realizzati a livello territoriale e dei flussi finanziari relativi alla spesa sociale delle istituzioni locali.

[3] In tale ambito, al fine di impostare le politiche sociali secondo un'ottica di prevenzione delle situazioni di marginalità ed esclusione sociale, risulta essenziale la predisposizione di un'efficiente rete di interventi e servizi sociali diffusi in modo uniforme sul territorio. A tal fine, in considerazione delle responsabilità istituzionali stabilite dalla Costituzione, a livello centrale, dovranno essere definiti e formalizzati in modo chiaro e preciso, d'intesa con gli altri Ministeri cointeressati al sistema di interventi e servizi in argomento, i Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali, ai quali correlare le necessarie risorse finanziarie, attraverso un processo di confronto e di accordo con le Regioni e gli Enti locali e con la partecipazione attiva delle formazioni sociali, ed in particolare delle organizzazioni del Terzo Settore. Il piano di interventi, compatibilmente con le risorse destinate allo scopo, potrà assumere un profilo temporale che a partire dal soddisfacimento di diritti elementari quali l'informazione e l'accesso alle prestazioni attraverso opportune modalità di presa in carico delle persone in condizione di bisogno permetta una estensione e un allargamento, nel corso del tempo, dell'insieme di prestazioni che costituiranno diritti esigibili di ogni cittadino. In questo quadro, inizialmente, andranno considerati i Livelli Essenziali delle Prestazioni per le persone non autosufficienti: dovrà essere stabilito un apposito piano di intervento, a partire dalla promozione di modalità organizzative innovative, favorendo in particolare lo sviluppo uniforme sul territorio delle attività di assistenza domiciliare integrata, utilizzando a tali fini appropriati stanziamenti. Tali livelli essenziali dovranno essere raccordati con quelli di assistenza sanitaria, sia per ottimizzare l'integrazione sociosanitaria, sia per ampliare e qualificare l'offerta di servizi.

[4] Viene in particolare proposto di esaminare i risultati della sperimentazione del reddito minimo di inserimento, anche in vista di una eventuale estensione di tale misura, con gli adeguamenti risultati necessari.

settore, anche attraverso il consolidamento dei rapporti con le istituzioni pubbliche[5]; d) attuazione di misure per la lotta alle dipendenze, anche mediante interventi di informazione, prevenzione e cura e riduzione del danno[6].

[5] Nello sviluppo delle politiche sociali è indispensabile il coinvolgimento e la partecipazione del mondo del volontariato e dell'associazionismo, in un'azione sinergica con le istituzioni pubbliche, in vista dell'ottimizzazione delle risorse disponibili, dell'estensione e del miglioramento dei servizi fruibili dai cittadini, del rafforzamento della coesione sociale. A tali fini, si considera necessaria nel corso della legislatura l'elaborazione di un Testo Unico per un assetto organico della legislazione in materia, anche in relazione agli aspetti fiscali. Inoltre, appare opportuno analizzare la possibilità di attuare misure che facilitino lo svolgimento di attività di volontariato da parte dei lavoratori, con particolare attenzione all'esame dei profili normativi e finanziari.

[6] Le azioni di sviluppo della strategia di prevenzione e lotta a tutte le forme di dipendenza da sostanze, legali e illegali, devono concentrarsi sui fondamentali aspetti dell'informazione, della prevenzione, della cura e della riduzione del danno, nonché della lotta al traffico di droga. Viene pertanto prevista una revisione normativa che risponda in modo adeguato all'esigenza di rafforzare l'attività di informazione e prevenzione e di costruire un dialogo costante e costruttivo con le giovani generazioni che abbia ad oggetto le sostanze pericolose, legali ed illegali. Si richiama, inoltre, l'attenzione su quanto previsto nel Piano d'azione dell'UE in materia di lotta contro la droga (2005-2008) circa la necessità di potenziare i metodi di prevenzione e di individuazione dei fattori di rischio per alcuni gruppi, in particolare i giovani, nonché di migliorare l'accesso ai programmi di prevenzione nelle scuole, riguardanti sia le droghe legali che quelle illecite, e di aumentarne l'efficacia. Nell'ambito di questa priorità politica si inseriscono anche le misure volte a contrastare e prevenire tutte le altre forme di dipendenza, con particolare riguardo al fenomeno dell'abuso di alcool, del gioco d'azzardo e dei disturbi alimentari. A tali fini, quindi, sarà necessario assicurare piena funzionalità e regolarità alla Consulta degli esperti e operatori sociali sulle tossicodipendenze, nonché al Comitato scientifico dell'Osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze, di recente istituzione.

DIRITTI SOCIALI, SOLIDARIETA' SOCIALE E FAMIGLIA (Missione 24)

ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 Assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali, ecc.	funzionamento	4.242	9.480	0,06	0,05	8.482	11.817	6.420	6.297
	interventi	628.905	17.052.166	99,80	97,59	17.052.166	17.693.404	17.530.462	61.471
	investimenti	9.793	12	0,00	0,00	13	9.802	9.791	10
	oneri comuni	0	25.000	0,15	0,14	25.000	25.000	0	25.000
	totale	**642.940**	**17.086.658**	**100,00**	**97,78**	**17.085.661**	**17.740.023**	**17.546.673**	**92.778**
2 Associazionismo, volontariato e formazioni sociali	funzionamento	1.508	2.723	1,11	0,02	2.454	3.193	2.385	1.433
	interventi	31.313	243.363	98,89	1,39	243.163	46.264	22.967	247.570
	investimenti	5	6	0,00	0,00	10	11	0	5
	totale	**32.826**	**246.092**	**100,00**	**1,41**	**245.627**	**49.468**	**25.352**	**249.008**
3 Interventi a favore delle persone non autosufficienti	funzionamento	983	3.059	2,97	0,02	3.027	3.912	2.442	1.533
	interventi	0	100.000	97,03	0,57	100.000	100.000	99.000	1.000
	investimenti	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	totale	**983**	**103.059**	**100,00**	**0,59**	**103.027**	**103.912**	**101.442**	**2.533**
4 Lotte alle dipendenze	funzionamento	0	14.162	36,93	0,08	11.588	16.162	4.686	6.903
	interventi	32	24.190	63,07	0,14	15.037	22.222	1.221	13.846
	totale	**32**	**38.352**	**100,00**	**0,22**	**26.625**	**38.384**	**5.907**	**20.749**
Spese missione		**676.781**	**17.474.162**		**100,00**	**17.460.940**	**17.931.787**	**17.679.374**	**365.068**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Le risorse definitive ammontano a 17,4 miliardi di euro, cui si aggiungono 676 milioni di euro di residui iniziali, e si concentrano essenzialmente nel *programma 1* (assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali, trasferimenti ad Enti territoriali, previdenziali e assistenziali) che assorbe 97,7 per cento degli stanziamenti. Segue il *programma 2* (associazionismo, volontariato e formazioni sociali) con l'1,4 per cento, mente il *programma 3* (interventi a favore di persone non autosufficienti) e il *programma 4* (lotta alle dipendenze) assorbono rispettivamente lo 0,5 per cento e lo 0,2 per cento delle risorse.
L'analisi economica per macroaggregati evidenzia l'alta percentuale delle risorse destinate ad interventi e quindi alle missioni istituzionali affidate all'Amministrazione che invece dedica alle spese di funzionamento solo lo 0,2 per cento delle disponibilità.
La gestione, in linea con l'ampia quota di risorse finalizzate a soddisfare posizioni di diritto soggettivo ovvero trasferite ad enti attuatori, evidenzia, nel complesso, valori di capacità di impegno prossimi al 100 per cento e capacità di spesa superiori al 97,6 per cento.
La gestione per programmi evidenzia invece valori disomogenei atteso che le risorse stanziate nei *programmi 2 e 4*, pur impegnate, rispettivamente, per il 99,5 per cento e per il 68,4 per cento, risultano spese per il solo 10,2 per cento ed il 22,1 per cento. Crescono pertanto in tali due *programmi* i residui finali che raggiungono, rispettivamente, 249 milioni di euro e 20 milioni di euro. Influiscono in particolare sulla lievitazione dei residui del *programma 2* (associazionismo, volontariato e formazioni sociali) le risorse impegnate (pari a 209,3 milioni di euro) quale quota del 5 per mille dell'imposta sul reddito delle persone fisiche da assegnare agli enti per il volontariato[7].

2.1.1. Programma - assistenza sociale, promozione dei diritti e misure di sostegno per particolari categorie sociali, trasferimenti ad Enti territoriali, previdenziali e assistenziali.

2.1.1.1. La gestione del Fondo nazionale per le politiche sociali

Al netto delle risorse trasferite agli enti previdenziali e assistenziali, che rappresentano la quota maggiore delle risorse assegnate al *programma*, la principale fonte di finanziamento delle politiche sociali proviene dal Fondo nazionale per le politiche sociali a cui, nel corso degli anni, sono progressivamente confluiti i numerosi fondi istituti per finanziare in maniera finalizzata gli ambiti di settore delle politiche sociali (minori, disabilità, volontariato, ecc.).

In coerenza con il dettato costituzionale ed in particolare nel rispetto dell'articolo 117 Cost., come ridefinito con la riforma del 2001, le risorse finanziarie di pertinenza del Fondo nazionale devono essere destinate a Regioni e Province autonome per il finanziamento delle politiche sociali senza alcun vincolo di destinazione. Le risorse del Fondo sono altresì destinate all'INPS per il finanziamento di diritti soggettivi, ed una quota residuale rimane nella disponibilità del Ministero, per gli interventi di propria competenza. Inoltre a quindici città,

[7] In particolare, per l'anno finanziario 2007 sono state previste le seguenti possibilità di destinazione: a) sostegno delle ONLUS (Organizzazioni on Lucrative di Utilità Sociale) di cui all'art. 10 del decreto legislativo n. 460 del 4 dicembre 1997, e successive modificazioni, nonché delle associazioni di promozione sociale iscritte nei registri nazionale, regionali e provinciali, previsti dall'art. 7, commi 1 2 3 e 4, della legge n. 383 del 7 dicembre 2000, e delle associazioni riconosciute che operano nei settori di cui all'art. 10, comma 1, lettera a), del decreto legislativo n. 460 del 1997; b) finanziamento agli enti della ricerca scientifica e dell'università; c) finanziamento agli enti della ricerca sanitaria.
Come nel precedente esercizio, un apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16/03/2007 ha definito la procedura per la predisposizione degli elenchi dei possibili beneficiari, per la formulazione della scelta e per la successiva assegnazione delle somme, fissando al 30 marzo il termine per l'invio delle domande.

cosiddette "riservatarie", è destinato un fondo *ad hoc* per interventi in favore dell'infanzia e l'adolescenza.

La ripartizione[8] del Fondo ha pertanto sempre rappresentato un nodo cruciale in quanto, da un lato, devono essere necessariamente salvaguardati i diritti soggettivi e, dall'altro, va mantenuto il valore di concreto trasferimento di risorse a Regioni ed Enti locali in un contesto di fondo indistinto che, in linea con la modifica del titolo V della Costituzione, consente alle Regioni di individuare proprie specifiche priorità in coerenza con la programmazione regionale sociale.

Un essenziale momento di chiusura del sistema richiede inoltre l'avvio di un effettivo monitoraggio della concreta applicazione delle prestazioni sociali avvalendosi di parametri oggettivi come il LEP (Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali) e tenendo altresì conto della finalizzazione dei trasferimenti statali destinati a politiche sociali alla mobilitazione efficace di ulteriori risorse pubbliche e private sul territorio[9].

Entrambi i profili (ripartizione del fondo e definizione dei LEP con avvio del monitoraggio delle prestazioni sociali) – sui quali lo stesso Dpef 2007-2011 aveva posto l'accento al fine di razionalizzare e rendere maggiormente efficaci gli strumenti necessari alla programmazione sia a livello statale che, soprattutto, a livello regionale e locale – hanno evidenziato nell'esercizio 2007 aspetti di criticità.

2.1.1.1.1. La ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali

Per quanto concerne l'*iter* di ripartizione del Fondo - la cui rapida conclusione era stata indicata dal Ministro della solidarietà tra le priorità del 2007 - i risultati sono stati ancora insoddisfacenti, malgrado l'accelerazione dell'istruttoria completata dalla Direzione generale competente fin dal mese di febbraio.

Ha fortemente rallentato la procedura l'applicazione dell'articolo 1, comma 507, della legge finanziaria 2007[10] agli stanziamenti del Fondo che, considerata l'indisponibilità della componente destinata all'INPS e volta al finanziamento di diritti soggettivi, avrebbe comportato un taglio pari a 186 milioni di euro delle risorse destinate alle Regioni.

Solo a seguito dell'impegno a rendere nuovamente disponibile la somma accantonata, effettivamente onorato con la legge di assestamento 2007, è stato possibile raggiungere, nel maggio 2007, l'accordo con le Regioni sul riparto del Fondo nazionale con la conseguenza che anche in tale anno le risorse sono state messe a disposizione solo in autunno inoltrato.

E' evidente che tale circostanza compromette notevolmente la capacità di programmazione delle politiche e degli interventi da parte delle Regioni e degli Enti locali, oltre a generare una difficile e faticosa gestione contabile delle risorse finanziarie.

---

[8] Il Fondo viene, in particolare, ripartito mediante decreto interministeriale (Ministro della solidarietà sociale, Ministro dell'economia e delle finanze), previa stima, da parte della Ragioneria generale dello Stato, degli oneri legati ai diritti soggettivi (che devono essere soddisfatti primariamente) e previa quantificazione, da parte del Ministero della solidarietà sociale, della quota parte necessaria agli interventi ad esso facenti capo. Sul provvedimento di riparto va acquisita l'intesa della Conferenza Unificata.

[9] Il rapporto di monitoraggio sulle politiche sociali (I parte, sett. 2005) (cfr. cap. 8) ha rilevato che i trasferimenti da Stato e Regioni, corrispondono ad una quota minoritaria, pur se crescente, della spesa locale: si passa dal 15 al 18 per cento tra 1999 e 2003.

[10] Il comma 507 escludeva dagli accantonamenti i trasferimenti a Enti previdenziali e locali, ma la natura ibrida del Fondo nazionale, destinato ad ambedue tali categorie di soggetti e destinato ad essere ripartito in un secondo momento, è classificato in contabilità come "altre uscite correnti" (categoria 12), categoria non esclusa dagli accantonamenti.

Per ovviare, almeno in parte, a tale problema, sono state introdotte nella legge finanziaria 2008 specifiche disposizioni (articolo 2, commi 471-473) che definiscono un meccanismo di anticipi alle Regioni e alle Direzioni generali del Ministero sui fondi disponibili per l'anno in corso. L'attivazione di tale meccanismo, approvato in seno alla Conferenza Unificata, ha introdotto già nel 2008, una nuova procedura che, evitando di dover acquisire annualmente il parere della Conferenza Unificata sullo schema di decreto di anticipo – predisposto già con le necessarie variazioni di bilancio - dovrebbe consentire di accelerare in maniera sostanziale la messa a disposizione di una quota pari al 50 per cento dei fondi disponibili.

Il Fondo nazionale per le politiche sociali ammonta nel 2007 a 1.564,9 milioni di euro (1.662,1 milioni, comprensivi delle risorse disaccantonate, a fonte dei 1.625 milioni di euro del 2006) di cui 732 milioni di euro destinati all'INPS (erano 755,7 milioni di euro nel 2006), 931 milioni di euro, comprensivi delle risorse disaccantonate, alle Regioni (erano 775 milioni di euro nel 2006), 44,4 milioni di euro ai Comuni (come nel 2006) e 43,4 milioni di euro al Ministero (50 milioni di euro nel 2006).

2.1.1.1.2. Monitoraggio degli interventi e dei servizi realizzati a livello territoriale

Il monitoraggio dell'impiego da parte delle Regioni e Province autonome delle somme ricevute non è di agevole realizzazione, sia per la scarsa disponibilità di alcune Regioni (che, avendo competenza esclusiva in materia di politiche sociali, non ritengono di dover rendicontare al Governo centrale l'utilizzo delle risorse) sia a causa della diversità di modelli di riferimento e procedure adottate dalle Regioni nella gestione delle risorse che non consente l'applicazione di uno stesso metodo. Al riguardo, nel 2008, la competente Direzione generale (Direzione generale per la gestione del Fondo nazionale delle politiche sociali e per il monitoraggio della spesa), in linea con le priorità politiche e gli obiettivi strategici indicati nella Direttiva generale per il 2007, ha attivato un progetto di approfondimento dei flussi di risorse destinate al sociale per alcune realtà regionali, al fine di approfondire gradualmente i diversi modelli di finanziamento della spesa e la possibilità di realizzare procedure di monitoraggio al tempo stesso standardizzate ed efficienti.

L'aggiornamento dell'indagine annuale sui servizi e la spesa sociale dei Comuni è attualmente aggiornata al 2005, mentre nel mese di marzo 2008 è partita la rilevazione per l'esercizio 2006.

Un'attività di monitoraggio e coordinamento è stata avviata anche in ordine alla gestione del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, istituito con l'articolo 1 della legge n. 285 del 28 agosto 1997, recante "Disposizioni per la promozione di diritti e di opportunità per l'infanzia e l'adolescenza" e successivamente confluito nel Fondo nazionale per le politiche sociali che, pur trasferito alle Regioni come già rilevato senza vincolo di destinazione anche per la parte destinata al finanziamento della legge n. 285/1997, consente comunque una riconoscibilità degli interventi attivati.

Prima di confluire nel FNPS, infatti, il Fondo era ripartito, ai sensi del comma 2 dell'art. 1 della legge n. 285/1997, oltre che tra le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, per una quota pari al 30 per cento delle risorse complessive, anche tra le cosiddette "città riservatarie" individuate dalla norma (Venezia, Milano, Torino, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Brindisi, Taranto, Reggio Calabria, Catania, Palermo e Cagliari). Tale quota (circa 44 milioni di euro) è rimasta negli anni, in base ad un accordo intervenuto in Conferenza Unificata, l'unica quota individuabile del Fondo per l'infanzia e l'adolescenza.

Con l'articolo 1, comma 1258, della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), la dotazione del Fondo è poi tornata ad essere determinata annualmente dalla legge finanziaria, limitatamente tuttavia alle città riservatarie (articolo 2, comma 470, della legge n. 244 del 24 dicembre 2007 - legge finanziaria 2008). Tutto ciò ha consentito l'istituzione di un Tavolo tra il Ministero della solidarietà sociale e le città al fine di rafforzare il coordinamento degli interventi e il loro monitoraggio, eseguito attraverso la c.d. "banca dati 285" e la Relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della legge in collaborazione con il Centro nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza. L'obiettivo è quello di confrontarsi sull'ipotesi di rilancio della legge n. 285/1997 mutuando dall'UE l'adozione del c.d. metodo di aperto coordinamento, che consiste sostanzialmente nell'identificazione e definizione congiunta di obiettivi da raggiungere; nell'adozione di strumenti di misura definiti concordemente (statistiche, indicatori, linee guida); nell'analisi comparativa dei risultati delle politiche al fine dello scambio di pratiche ottimali. Il confronto avviato con il Tavolo dovrebbe contribuire a creare un nuovo quadro di cooperazione tra le città riservatarie stesse per far convergere le politiche per l'infanzia di ciascuna amministrazione comunale, al fine di realizzare obiettivi comuni, consentendo un sistema di confronto costante in ambiti che rientrano nella competenza esclusiva degli Enti territoriali.

2.1.1.1.3. Stato di attuazione del processo di definizione dei LEP

L'esigenza di pervenire alla definizione di Livelli Essenziali delle Prestazioni sociali, di competenza dello Stato, è stata più volte sottolineata dalla Corte per realizzare effettivamente un sistema adeguato alle esigenze della collettività, in un quadro costituzionale che attribuisce autonomia decisionale a Regioni e Enti locali. Esigenza rafforzata dalla istituzione, con l'articolo 1, comma 1264, della legge finanziaria 2007, del Fondo per le non autosufficienze - inserito nell'ambito del *programma 3* (interventi a favore di persone non autosufficienti) e gestito dalla Direzione generale per la gestione del FNPS - la cui finalizzazione alle persone non autosufficienti presuppone la determinazione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni assistenziali in tale area (LESNA).

In questo rinnovato contesto normativo, il Ministero della solidarietà sociale è stato impegnato, fin dai primi mesi del 2007, ad elaborare i livelli essenziali nell'ambito di un disegno di legge delega al Governo che definisse un sistema di protezione sociale e cura per le persone non autosufficienti nell'ottica della piena integrazione socio-sanitaria e attraverso l'attuazione di interventi personalizzati, volti alla permanenza della persona presso il proprio domicilio. Tale processo di elaborazione ha visto la partecipazione delle altre amministrazioni centrali competenti, delle Regioni e degli Enti locali, delle parti sociali e delle organizzazioni nazionali maggiormente rappresentative delle persone con disabilità e dei loro familiari.

La costruzione di tale provvedimento normativo si è concluso con l'approvazione in data 16/11/2007 da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge delega, diventato parte del cosiddetto "collegato sociale" alla legge finanziaria 2008 (presentato alla Camera dei Deputati il 3 dicembre 2007, A.C. n. 3284). Tale disegno di legge delega prevedeva la costruzione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni per le persone non autosufficienti in base ad un principio di crescita graduale degli stessi, agendo su un doppio binario: da un lato, la definizione dell'obiettivo da raggiungere a regime in termini di *standard* quantitativi e qualitativi delle prestazioni; dall'altro, una programmazione biennale che avviava la definizione vera e propria dei livelli e la loro esigibilità sulla base delle risorse del Fondo.

Nelle more della definizione dei livelli essenziali, le risorse del Fondo per le non autosufficienze[11] per l'anno 2007 sono state comunque ripartite tra le Regioni e le Province autonome con decreto del Ministro della solidarietà sociale di concerto con i Ministri della salute, delle politiche per la famiglia e dell'economia e delle finanze in data 12 ottobre 2007. Nell'ambito di tale ultimo provvedimento, sono state individuate alcune aree prioritarie di intervento riconducibili ai Livelli Essenziali delle Prestazioni e coerenti con i principi cardine del disegno di delega:

1. la previsione o il rafforzamento di punti unici di accesso alle prestazioni e ai servizi con particolare riferimento alla condizione di non autosufficienza;

2. l'attivazione di modalità di presa in carico della persona non autosufficiente attraverso un piano individualizzato di assistenza che tenga conto sia delle prestazioni sociali che di quelle sanitarie, favorendo la prevenzione ed il mantenimento di condizioni di autonomia anche attraverso l'uso di nuove tecnologie;

3. l'attivazione o il rafforzamento di servizi socio-sanitari e socio-assistenziali con riferimento prioritario alla domiciliarità, al fine di favorire l'autonomia e la permanenza a domicilio della persona non autosufficiente.

I criteri utilizzati per il riparto alle Regioni e alle Province autonome di Trento e Bolzano sono basati sui seguenti indicatori della domanda potenziale di servizi per la non autosufficienza:

- popolazione residente, per Regione, d'età pari o superiore a 75 anni, nella misura del 60 per cento;

- criteri utilizzati per il riparto del Fondo nazionale per le politiche sociali di cui all'articolo 20, comma 8, della legge n. 328 dell'8 novembre 2000, nella misura del 40 per cento.

Al Ministero della solidarietà sociale è stata attribuita una quota pari all'1 per cento delle risorse per l'anno 2007 per la costruzione di un sistema di monitoraggio delle prestazioni e degli interventi attivati mediante le risorse del Fondo, interventi la cui organizzazione ed erogazione rimane di competenza esclusiva delle Regioni e delle Autonomie locali. La predisposizione di un sistema informativo è infatti intimamente connessa alla definizione dei livelli essenziali, essendo l'unico meccanismo di verifica da parte dello Stato centrale della piena attuazione dei livelli stessi, anche in considerazione della estrema eterogeneità degli interventi a tutt'oggi assicurati al livello regionale.

2.1.1.2. Le azioni per il contrasto della povertà e per favorire l'inclusione sociale

Il Governo, con il Dpef, ha assunto uno specifico impegno per assicurare equità, giustizia sociale e migliori condizioni di benessere per gli individui e le famiglie a partire dalla riduzione della povertà, con l'obiettivo di portare entro il 2010 l'indice di povertà in linea con la media europea. In tale direzione sono stati avviati nel corso del 2007: la riforma delle politiche fiscali e di sostegno al reddito familiare; gli interventi nell'ambito delle politiche abitative, nella riduzione della povertà dei minori, nel potenziamento del ruolo del Terzo settore e dell'economia sociale ed una nuova attenzione al problema delle povertà estreme.

[11] La dotazione iniziale del Fondo era stata stabilita in 100 milioni di euro per l'anno 2007 ed in 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 (cresciuta con la legge finanziaria 2008 a 300 e 400 milioni di euro per il 2008 ed il 2009).

Un impegno indicato nel Dpef riguardava anche la riattivazione, su nuove basi, coerenti con gli orientamenti comunitari e con l'architettura istituzionale, del Reddito Minimo di inserimento[12] in favore di chi vive in condizioni economiche particolarmente disagiate, da coordinare con le azioni di inserimento o reinserimento lavorativo e sociale, in particolare nel Mezzogiorno.

La legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006) all'articolo 1, commi 1285-1286, ha prorogato al 30 giugno 2007 l'utilizzo delle risorse ancora nella disponibilità dei Comuni, ai sensi della legislazione a suo tempo varata per la sperimentazione (decreto legislativo n. 237 del 18 giugno 1998, e norme seguenti), e previsto, al comma successivo, che le somme non spese entro tale data siano versate dai Comuni al bilancio dello Stato, per essere riassegnate al Fondo nazionale delle politiche sociali.

L'Amministrazione, sulla scorta anche della relazione sulla sperimentazione RMI, predisposta e presentata al Parlamento nello mese di giugno 2007, non ha tuttavia ritenuto di proporre un ulteriore prolungamento di un istituto che le continue proroghe avevano ormai sostanzialmente depotenziato, non risultando più inserito in un quadro complessivo di programmazione e rafforzamento degli interventi a sostegno del reddito.

Per tale ragione, nell'ottobre 2007, in attuazione del citato comma 1286, l'Amministrazione ha chiesto ai Comuni che hanno partecipato alla sperimentazione RMI (309) la relativa rendicontazione aggiornata e la restituzione delle eventuali somme residue, fissando come termine il mese di febbraio 2008. Sono attualmente in corso di elaborazione le rendicontazioni inviate dagli stessi Comuni.

2.1.2. Programma - associazionismo, volontariato e formazioni sociali

L'Osservatorio nazionale del volontariato finanzia annualmente, in base ad una direttiva ministeriale, progetti presentati dalle organizzazioni, orientati alle diverse aree dell'inclusione con l'obiettivo principale di favorire l'introduzione e la diffusione di metodologie di intervento integrate, partecipative, condivise e particolarmente innovative.

Un ulteriore contributo alla riduzione delle condizioni di marginalità ed esclusione sociale viene dall'Associazionismo di promozione sociale - di cui alla legge n. 383/2000 - che riconosce il valore sociale dell'associazionismo liberamente costituito e delle sue molteplici attività, come espressione di partecipazione, solidarietà e pluralismo; anche in questo contesto vengono approvati e finanziati progetti ed attività elaborati da tali associazioni per fare fronte a particolari emergenze sociali e sviluppare metodologie avanzate, attente al sostegno e all'integrazione sociale di persone fragili.

Il riconoscimento giuridico del fenomeno, già in via di espansione, ha determinato una ulteriore crescita esponenziale della dimensione economica e sociale del Terzo settore con un aumento dell'incidenza economica delle attività *no profit* sul prodotto interno lordo del nostro Paese e soprattutto una importante capacità di assorbimento di forza lavoro, come peraltro esplicitamente sollecitato dai Consigli europei di primavera.

In tale ambito, che rispondeva ad una precisa priorità politica (potenziamento delle azioni dirette alla valorizzazione degli organismi compresi nel Terzo settore, anche attraverso il consolidamento con le istituzioni pubbliche), un obiettivo, che non ha avuto attuazione,

[12] Nei bienni di sperimentazione (1999-2000, 2001-2002), sono stati 306 i Comuni coinvolti, distribuiti soprattutto nelle aree del Centro-Sud. L'implementazione è stata accompagnata da una azione di valutazione al fine di evidenziarne il grado di adeguatezza rispetto all'obiettivo finale.

concerne l'elaborazione di un Testo Unico per un assetto organico della legislazione in materia anche in relazione agli aspetti fiscali. Si rinvia pertanto alla nuova legislatura l'elaborazione di un testo che chiarisca e disciplini il rapporto del c.d. Terzo settore con lo Stato e le altre Amministrazioni pubbliche e precisi i limiti tra lavoro e volontariato.

Quanto agli interventi e alla gestione dei Fondi per l'Associazionismo sociale e per il volontariato, nel dicembre 2007 è stato emanato il decreto direttoriale per l'erogazione di risorse a favore di progetti sperimentali da parte di Associazioni di Promozione sociale iscritte nei registri di cui all'art. 7 della legge n. 383/2000 e per il sostegno ad iniziative formative e di informatizzazione di cui all'art. 12, comma 3, lett. d) ed f) della legge n. 383/2000, per un ammontare complessivo di 11 milioni di euro, a valere sul capitolo 5246 del Fondo per l'Associazionismo sociale che, a fronte di stanziamenti definitivi pari a 13,9 milioni, evidenzia capacità di impegno del 100 per cento e capacità di spesa pari al 65,5 per cento.

Sempre nel dicembre 2007 è stato inoltre emanato il decreto direttoriale per l'erogazione del contributo a 49 progetti sperimentali di volontariato di cui all'art. 12, comma 1, lettera d) della legge n. 266/1991 per un ammontare complessivo di 1.954.424,31 euro a valere sul capitolo 5242.

2.1.3. Programma - interventi a favore delle persone non autosufficienti

Il programma finanzia un insieme di attività (politiche e interventi di salvaguardia dei diritti e di integrazione delle persone in difficoltà) fondato sui principi di non discriminazione e pari opportunità, coerente con le sfide definite a livello internazionale e volto a conseguire risultati significativi nel campo dell'integrazione lavorativa, dell'accesso ai servizi, all'ambiente e ai trasporti, alle tecnologie.

In tale ambito anche la direttiva generale per il 2007 aveva posto particolare attenzione all'implementazione del piano di azione del Consiglio d'Europa 2006-2015 - al fine di promuovere i diritti e la piena partecipazione nella società delle persone disabili e di migliorare la loro vita anche con riferimento a minoranze e comunità immigrate - e alla attuazione della Convenzione adottata dalla Assemblea generale dell'ONU sui diritti delle persone disabili.

Il Piano d'Azione richiama gli Stati membri a promuovere politiche nazionali in favore delle persone con disabilità favorendo, in particolare, le linee d'azione in esso contenute. Lungo questo percorso è lasciata agli Stati membri la definizione delle priorità negli interventi da realizzare e la loro programmazione nonché la individuazione delle relative risorse finanziarie.

Con riferimento ai principi ispiratori delle quindici linee d'azione indicate nel Piano d'azione va rilevato che l'Italia ha sviluppato, nel corso degli anni, una produzione normativa volta a garantire, in molti settori, la partecipazione e l'integrazione delle persone con disabilità e il riconoscimento di forme di sostegno a quanti assicurano assistenza e cura alle persone in condizioni di disabilità.

Relativamente alla Convenzione internazionale sui diritti delle persone con disabilità, approvata nel dicembre 2006 dall'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e sottoscritta dall'Italia il 30 marzo 2007, il Consiglio dei Ministri ha approvato, nella seduta del 28 dicembre 2007, il disegno di legge di ratifica della Convenzione che non ha potuto iniziare il previsto *iter* parlamentare a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento.

La Convenzione delle Nazioni Unite, primo atto internazionale vincolante interamente dedicato al tema della disabilità, riafferma i principi di partecipazione, inclusione, mobilità, cura e sostegno che, già sanciti dal Consiglio d'Europa, riceveranno dalla ratifica ulteriori impulsi e

sollecitazioni. In questa prospettiva il Ministero della solidarietà sociale ha promosso nel corso del 2007 un ciclo di seminari internazionali finalizzati alla promozione dei diritti delle persone con disabilità, con particolare riferimento ai temi dell'integrazione scolastica, dell'inserimento lavorativo, delle modalità di accertamento e della tutela giuridica, espressamente richiamati rispettivamente alle linee d'azione n. 4, n. 5, n. 9 e n. 12 del Piano d'azione. Tali iniziative sono state realizzate in raccordo con la Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per i diritti e le pari opportunità e con il contributo della Commissione europea nell'ambito dell'Anno europeo delle pari opportunità per tutti.

2.1.4. Programma - lotta alle dipendenze

In tale ambito, che risponde ad una precisa priorità politica (attuazione delle misure per la lotta alle dipendenze anche mediante interventi di informazione, prevenzione, cura e riduzione del danno), le analisi si sono soffermate sulle iniziative avviate alla luce del Piano d'azione della UE in tema di lotta alla droga 2005-2008 nonché sull'utilizzo delle disponibilità assegnate al programma e l'individuazione delle misure avviate.

2.1.4.1. Piano d'azione della UE in tema di lotta alla droga 2005-2008

Nel corso del 2007 è stato predisposto il Piano di azione italiano sulle droghe 2008 in attuazione degli impegni europei che ne prevedevano l'adozione già per il periodo 2005-2008. Il documento, approvato in Conferenza Unificata nel gennaio 2008 e pubblicato in Gazzetta Ufficiale, segue lo schema utilizzato dal Piano di azione europeo individuando azioni coerenti con i dati disponibili a livello nazionale, con le disponibilità finanziarie e con le altre politiche di settore. Al fine di procedere all'elaborazione del Piano, è stato costituito presso il Ministero della solidarietà sociale un apposito Tavolo di lavoro al quale hanno partecipato rappresentanti del Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, del Dipartimento per le politiche della famiglia, del Ministero degli affari esteri, del Ministero dell'interno, del Ministero della giustizia, del Ministero della salute, del Ministero della pubblica istruzione, del Ministero del lavoro e previdenza sociale e del Ministero dell'università e della ricerca, sei rappresentanti regionali, di cui tre per l'area della salute e tre per l'area delle politiche sociali, l'ANCI e l'UPI. Il risultato del Tavolo di lavoro si è concretizzato in 66 azioni da svolgere nell'anno 2008. Le azioni sono suddivise in cinque macroaree identificate nel coordinamento, riduzione della domanda, riduzione dell'offerta, cooperazione internazionale e informazione che contempla la formazione, la ricerca e la valutazione. Per ogni azione è definito l'obiettivo generale, la descrizione dell'azione, il periodo di attuazione (per il piano presente, il solo 2008), le parti responsabili che gestiranno l'azione e gli indicatori o gli strumenti di valutazione o verifica.

Particolare attenzione è stata attribuita al coordinamento tra tutti gli attori impegnati nell'intervento sulle droghe, attesa la partecipazione di differenti istituzioni e organizzazioni che agiscono su terreni spesso comuni. Gli obiettivi generali del coordinamento si sono soffermati sulla circolazione delle informazioni ed il concerto delle azioni comuni. A carico delle azioni di Coordinamento per il periodo indicato, è stato posto, infine, il compito di redazione del Piano d'azione pluriennale 2009/2012 che seguirà l'attuale Piano relativo al 2008.

2.1.4.2. Misure avviate e utilizzo delle disponibilità finanziarie

Come indicato nelle priorità politiche per il 2007, per la piena conoscenza dell'evoluzione del fenomeno e in vista della programmazione di interventi mirati, di particolare importanza risulta la disponibilità di dati attendibili e comparabili a livello comunitario, nonché l'elaborazione di analisi e ricerche sulle tendenze emergenti, sulle abitudini di consumo e sulle caratteristiche dei mercati. Accanto alle tossicodipendente, rivestono, inoltre particolare rilievo anche le altre forme di dipendenza, tra le quali l'abuso di alcool e i disturbi di carattere alimentare.

2.1.4.2.1. Attività degli organi consultivi

A tale fine un primo obiettivo indicato nelle direttiva per l'azione amministrativa aveva ad oggetto la verifica della piena funzionalità e regolarità della Consulta degli esperti e operatori sociali sulle tossicodipendenze, nonché dell' Osservatorio per il disagio giovanile istituito nella legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 1293).

La Consulta degli esperti e degli operatori sociali sulle tossicodipendenze è stata istituita, con l'obiettivo di rilanciare la funzione di coordinamento interministeriale e di partecipazione della società civile in materia di lotta alle dipendenze, con decreto ministeriale del 23 ottobre 2006 e successivamente aggiornata nella sua composizione con decreto ministeriale del gennaio

2008. Gli ambiti tematici prioritari, individuati nella riunione di insediamento[13], sono stati approfonditi in gruppi di lavoro i cui risultati sono stati sintetizzati nella IV^ riunione plenaria della Consulta, svoltasi il 6 febbraio 2008, e alla quale hanno partecipato anche i membri del Comitato scientifico e della Consulta sulle tossicodipendenze patologiche, istituita presso il Ministero della salute.

Relativamente all'istituzione dell'Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze, già previsto dall'art. 1, comma 556, della legge n. 266/2005, la legge finanziaria 2007 con l'art. 1, comma 1293, della legge n. 296/2006, ne ha disposto l'istituzione con decreto emanato dal Ministro della solidarietà sociale, d'intesa con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano. Tale atto, sulla base parere positivo della Conferenza permanente, è stato firmato dal Ministro nell'aprile 2008.

Il ritardo nella istituzione dell'Osservatorio ha tuttavia impedito la ripartizione delle risorse a ciò destinate di cui al Fondo nazionale per le comunità giovanili (capitolo 5251), istituito dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 1293) che ne ha previsto una dotazione finanziaria pari a 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2006, 2007, 2008 e 2009, di cui il 25 per cento destinato ai compiti istituzionali del Ministero della solidarietà sociale ed il restante 75 per cento destinato alle associazioni e reti giovanili.

2.1.4.2.2. Analisi e ricerche in materia di tossicodipendenza

Le linee di indirizzo sulla metodologia e sulle priorità per i finanziamenti per la ricerca sono state elaborate dal Comitato scientifico dell'Osservatorio permanente per la verifica dell'andamento del fenomeno delle droghe e delle tossicodipendenze in coerenza con l'obiettivo, attesa la competenza del Ministero della solidarietà sociale rispetto al coordinamento della politica sulle droghe, di definire anche in materia di ricerca una "*policy*" di livello nazionale con il coinvolgimento delle Regioni, delle Province, dei Comuni e delle Università italiane, tramite Accordi di programma e Convenzioni.

Il documento ha, in primo luogo, raccomandato di utilizzare procedure di affidamento improntate alla trasparenza nella assegnazione delle risorse, dando, in ogni caso, pubblicità alle priorità stabilite dall'Amministrazione, alle procedure di selezione utilizzate e ai criteri per la valutazione delle proposte e ai risultati di tali procedure. Sotto il profilo delle aree di intervento e delle tipologie di ricerca, è stata ravvisata l'opportunità di azioni di ricerca con la presenza di una forte trasversalità in termini di saperi, conoscenze, teorie, strumenti e prassi, con la progettazione di studi di tipo multidisciplinare. E' stata, inoltre, messa in pratica una strategia che copre tutti gli ambiti e le discipline di ricerca, senza privilegiarne alcuni in particolare, e analogo criterio di "non discriminazione" è stato adottato rispetto ai vari paradigmi di lettura del fenomeno delle droghe e rispetto alle aree di intervento (contrasto, prevenzione, cura e riabilitazione, riduzione del danno). Si è data quindi priorità a ricerche che abbiano effetti e ricadute dal punto di vista conoscitivo e da quello operativo, in particolare a livello di "*policy*" e a livello degli interventi territoriali.

Rispettando l'indicazione del Comitato scientifico, si è proceduto alla stipula di Accordi con alcune università italiane che, lavorando in rete tramite Dipartimenti universitari tra loro

[13] Prevenzione universale e promozione della salute; prevenzione selettiva: giovani, consumi e riduzione dei rischi, il sistema di allarme rapido; i trattamenti: Ser.T, Comunità e non solo con particolare attenzione ad alcool, gioco d'azzardo, *doping*, cocainismo, comorbilità tossico-psichiatrica; Il sistema dei servizi: integrazione, coordinamento e *governance*. Quali strumenti e quale collocazione istituzionale; giustizia penale e carcere; l'integrazione sociale: abitativa e lavorativa. La legge n. 328, i piani di zona e l'intervento a favore delle persone dipendenti; La riduzione del danno, sanitaria e sociale. Le strategie di *empowerment* nel rapporto con i consumatori.

collegati, sviluppano una necessaria attività di indagine per incrementare le conoscenze di carattere sociologico rispetto ad alcune tematiche a forte ricaduta per l'attività dei servizi. In particolare, con il Dipartimento di scienze sociali dell'università di Torino si è dato luogo ad una ricerca relativa agli esiti delle sanzioni amministrative comminate dalle Prefetture per coloro che sono segnalati per violazione dell'articolo 75 del d.P.R. n. 309/1990, in quanto sorpresi in possesso di sostanze psicoattive illegali per uso personale. Un'altra ricerca è stata affidata al Dipartimento di sociologia dell'Università di Padova per verificare l'efficacia delle misure alternative alla detenzione. All'Istituto universitario di scienze motorie di Roma è stato affidato il progetto nazionale per lo studio dei fattori che influenzano le dipendenze nei giovani per la predisposizione di più adatti strumenti di prevenzione con il Dipartimento di sociologia dell'Università di Bologna si è definita una ricerca sugli stili di consumo all'interno dei luoghi di lavoro. L'Università degli studi di Milano Bicocca ha preso in carico l''indagine sulle realtà terapeutico - assistenziali per soggetti affetti da comorbilità tra disturbi da uso di sostanze e altri disturbi mentali. Altre ricerche sono state infine affidate a Enti locali o ad associazioni *no profit*.

Le risorse stanziate sul capitolo 5210, pari a 1,797 milioni di euro, sono state interamente impegnate tra la fine del 2007 e i primi mesi del 2008 e pagate per circa la metà.

2.1.4.2.3. Interventi finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze

Per quanto attiene agli interventi finalizzati alla prevenzione e al recupero dalle tossicodipendenze, le relative risorse stanziate, pari a circa 11,3 milioni di euro, sono state quasi interamente impegnate e spese solo per una piccola parte (il capitolo 5250, su cui sono state stanziate le risorse prevede stanziamenti definitivi pari a 14,150 milioni di euro, impegni pari a 14,132 milioni di euro e pagamenti pari 1,20 milioni di euro).

Gli interventi, alla luce dall'articolo 127 del d.P.R. n. 309/1990, sono stati definiti attraverso accordi di collaborazione e di programma, in particolare tra il Ministero della solidarietà sociale, le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano al fine di realizzare interventi di prevenzione in materia di tossicodipendenze di cui è stata promossa la complementarietà con interventi di cura, al fine di migliorare gli aspetti complessivi di carattere sanitario e psico-sociali. In questo ambito è stato definito l'Accordo di collaborazione con la Regione Toscana, in qualità di Regione capofila, per la realizzazione del progetto denominato "Budget per l'inclusione sociale di persone tossicodipendenti in trattamento, o da attrarre in trattamento, ad elevata emarginazione" con un finanziamento di 6 milioni di euro.

Tenendo poi in considerazione la Riforma dell'Amministrazione pubblica - che impone la costruzione di reti tecnico-operative per progettualità integrate con obiettivi comuni e condivisi realizzate da più soggetti istituzionali e locali, al fine di promuovere una qualità d'intervento efficace, efficiente ed economica - il Ministero della solidarietà sociale ha inteso realizzare un progetto finalizzato all'accompagnamento degli adolescenti inseriti nel circuito penale minorile per reati legati all'uso e all'abuso di sostanze psicoattive denominato "Insieme per" la cui realizzazione è stata affidata al Ministero della giustizia – Dipartimento giustizia minorile – Direzione generale per l'attuazione dei provvedimenti giudiziari. Tale sinergia dovrebbe consentire di ampliare il ventaglio di strumenti per gli operatori che prendono in carico tale categoria di utenti, al fine di ridurne le situazioni di disagio e di aumento del rischio di emarginazione sociale e/o permanenza nel ciclo della tossicodipendenza e della devianza. Un altro progetto è stato finalizzato al coinvolgimento diretto dei giovani per prevenire il disagio e la tossicodipendenza ritenendo opportuna e necessaria l'educazione tra pari, in grado di attivare il protagonismo dei ragazzi. Ciò in considerazione dell'esperienza negli ultimi anni, che ha

riconosciuto "la *peer education*" tra gli strumenti più efficaci nelle iniziative in ambito preventivo. La realizzazione del progetto è stata affidata al Ministero della pubblica istruzione.

In via sperimentale, con gruppi di Regioni che hanno aderito all'iniziativa si è definito, infine, un progetto di intervento in merito al doping e al gioco d'azzardo da realizzare in collaborazione con gli enti locali e con l'obiettivo di una maggiore qualificazione e responsabilità sociale degli esercenti.

2.1.5. Programma "sostegno alla famiglia"

Nell'ambito delle politiche per favorire la crescita e l'inclusione sociale, il Dpef 2007-2011 ha delineato una politica economica e sociale specificamente indirizzata alle responsabilità familiari, alla fornitura di servizi sociali ed abitativi alle famiglie e in generale al sostegno della famiglia come luogo di esercizio delle solidarietà intergenerazionali, della cura e della tutela del benessere dei figli e degli affetti. Il progetto, tendenzialmente di legislatura, si incardinava, nei limiti delle compatibilità di bilancio, su alcune priorità: rimuovere gli ostacoli (precarietà del lavoro, ricerca dell'abitazione) che frenano l'autonomia dei giovani e la formazione di una famiglia; sviluppare una politica di sostegno delle famiglie con figli per una maggiore presenza di donne sul mercato del lavoro; adeguare la rete dei servizi all'infanzia e alla famiglia anche a favore degli anziani non autosufficienti.

La scelta di porre la famiglia al centro di una politica ad essa specificamente dedicata ha, in primo luogo, determinato, sotto l'aspetto organizzativo, la nomina di un Ministro senza portafoglio delle politiche per la famiglia e la costituzione di una struttura di missione della Presidenza del Consiglio dei Ministri (ai sensi dell'art. 7, comma 4, della legge n. 303/1999) denominata Dipartimento per le politiche della famiglia destinato alla realizzazione di tale politica.

Sotto il profilo finanziario al fine di programmare e attuare interventi a livello nazionale, regionale e locale è stato contemporaneamente istituito, nel contesto della manovra di risanamento della spesa pubblica varata nel luglio 2006 (DL n. 233/2006 convertito nella legge n. 248/2006), il Fondo nazionale per la famiglia per un ammontare di 3 milioni di euro per l'anno 2006 e di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, incrementato dalla legge finanziaria 2007, di 210 milioni di euro per il 2007 e di 180 milioni di euro per gli anni 2008 e 2009.

La stessa legge finanziaria 2007, nel rifinanziare il Fondo, ne ha precisato le finalità che rispondono alle iniziative e agli obiettivi indicati nei documenti programmatici.

Le risorse stanziate sono infatti dirette a: istituire e finanziare l'Osservatorio nazionale sulla famiglia, finanziare le iniziative di conciliazione del tempo di vita e di lavoro di cui all'art.9 della legge n. 53/2000, sperimentare iniziative di abbattimento dei costi e dei servizi per le famiglie numerose, sostenere l'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia, sviluppare iniziative che diffondono e valorizzano le migliori iniziative in materia adottate da Enti locali e imprese, sostenere le adozioni internazionali e garantire il pieno funzionamento della relativa Commissione (legge finanziaria 2007, art. 1, comma 1250).

Le disponibilità del Fondo possono inoltre finanziare, di intesa con le altre amministrazioni competenti e con la Conferenza Unificata di cui all'art. 8 del d.lgs n. 281/1997: l'elaborazione di un piano nazionale per la famiglia e la promozione di una Conferenza nazionale a ciò propedeutica, la riorganizzazione dei consultori familiari, una intesa per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari (legge finanziaria 2007, art. 1, comma 1251).

Parte delle risorse del Fondo, unite alle risorse specifiche a ciò dedicate, possono essere infine utilizzate anche per individuare, sulla base di una intesa in sede di Conferenza Unificata, i Livelli Essenziali delle Prestazioni e i criteri e le modalità su cui le Regioni attuano un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socioeducativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro (legge finanziaria 2007, art. 1, comma 1259).

Tale analitica indicazione delle finalità del Fondo non ha in parte superato il vaglio di costituzionalità sollevato dalle Regioni Veneto e Lombardia in ordine alla istituzione di fondi statali e alla destinazione delle relative risorse ad ambiti materiali di pertinenza regionale (Corte costituzionale, sentenza n. 50/2008).

La questione ha investito, in particolare, il comma 1252, dell'art. 1 della legge n. 286/2006 che stabilisce le modalità di riparto del Fondo per le politiche familiari in relazione alle destinazioni indicate nei commi 1250 e 1251. La Corte costituzionale, confermando una consolidata giurisprudenza, ha richiamato, in presenza di un fondo unitario e indiviso destinato a finalità attribuite sia alla competenza legislativa statale che regionale senza che sia individuabile un ambito materiale prevalente, l'applicazione del principio di leale collaborazione che permea, in ogni caso, i rapporti tra lo Stato ed il sistema delle autonomie. La natura degli interessi implicati impone che tale principio si concretizzi nello strumento dell'intesa con la Conferenza Unificata, prevista dal legislatore solo per l'attuazione delle finalità contemplate dal comma 1251 e non dal comma successivo. Né a tal fine appare sufficiente, per escludere la lesività delle norme impugnate, il fatto che il Ministro delle politiche della famiglia abbia disposto la ripartizione degli stanziamenti di intesa con la Conferenza Unificata, atteso che tale comportamento non incide in alcun modo sul contenuto percettivo delle disposizioni censurate e che lo stesso ha una valenza temporalmente limitata al solo esercizio 2007; anno nel quale tuttavia il decreto di ripartizione, adottato di intesa con la Conferenza Unificata, appare in linea con i contenuti della sentenza additiva.

Nell'ambito della missione "diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", il *programma* "sostegno alla famiglia" – nel quale si iscrivono le attività di programmazione, indirizzo e monitoraggio degli interventi a sostegno delle famiglie, il funzionamento dell'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e le attività internazionali in materia di adozioni - è finanziato con risorse provenienti dal Ministero dell'economia e delle finanze (1.471 milioni). Di tali risorse, 1.030 milioni (transitati nelle economie) risultano imputati al Fondo da ripartire per l'attribuzione dell'assegno per il nucleo familiare, mentre 441,4 milioni sono imputati al Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio. Nell'ambito di tali somme, trasferite al bilancio della Presidenza e imputate al C.d.R. 16 Dipartimento per le politiche familiari, una quota significativa è assorbita dal Fondo delle politiche per la famiglia al cui finanziamento, nell'esercizio successivo, è stato dedicato uno specifico articolo del capitolo del MEF (capitolo 2115) destinato alla Presidenza del Consiglio, in coerenza con l'obiettivo primario del nuovo bilancio dello Stato di rendere maggiormente diretto il legame tra le risorse stanziate e le azioni perseguite.

Le risorse del Fondo, pari a 220 milioni per il 2007, sono state ripartite con decreto ministeriale del 2 luglio 2007 sulla base di una intesa tra i Ministeri delle politiche per la famiglia, del lavoro, della pubblica istruzione e le Regioni, le Province autonome, i Comuni e le comunità montane raggiunta il 27 giugno 2007 in sede di Conferenza Unificata.

Sono stati in particolare individuati tre settori di intervento: interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale; interventi da attuare a seguito di intesa in sede di Conferenza Unificata in conformità della disciplina stabilita dalla legge finanziaria e interventi per lo

sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi, ai quali concorrono gli asili nido ed i servizi integrativi ed innovativi.

Relativamente al primo settore di intervento, ove la legge finanziaria si limita ad effettuare la ridotazione finanziaria necessaria a garantire la prosecuzione delle attività, vengono destinati 3 milioni di euro al finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia, 2,5 milioni di euro al sostegno dell'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia; 14,5 milioni di euro sono destinati al sostegno delle adozioni internazionali ed al piano funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali; 10 milioni di euro sono diretti all'organizzazione della Conferenza nazionale sulla famiglia e alla successiva elaborazione del Piano per la famiglia ivi incluse le risorse già individuate in attesa dell'approvazione del decreto di ripartizione; 3 milioni di euro sono destinati allo sviluppo di iniziative che diffondano e valorizzino i migliori progetti in materia di politiche familiari adottate da Enti locali e imprese ed infine 40 milioni di euro finanziano iniziative di conciliazione del tempo di vita e lavoro di cui all'art. 9 della legge n. 53/2000.

Quasi la metà del Fondo nazionale, circa 97 milioni di euro, sono invece destinati agli Enti territoriali per la sperimentazione di progetti di promozione e per misure innovative a sostegno delle famiglie, in conformità della disciplina sancita nella legge finanziaria 2007 e con le modalità e criteri specifici indicati nella stessa intesa. Le tre priorità nell'ambito delle quali investire concernono: la riorganizzazione, unitamente al Ministero della salute, dei consultori familiari per potenziarne la funzione di sostegno e supporto vicino alle famiglie e diffuso sul territorio; la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, con attività di formazione in grado di favorire l'incontro tra offerta di lavoro e domanda proveniente dalle famiglie italiane; la sperimentazione di iniziative per abbattere i costi dei servizi per le famiglie con più di quattro figli.

Le modalità e i criteri di attuazione degli interventi sono definiti in successive intese che devono comunque prevedere la realizzazione di servizi o l'adozione di misure aggiuntive rispetto a quelli già inclusi nella programmazione locale, il cofinanziamento di detti interventi ed il monitoraggio e la verifica degli stessi da parte del Dipartimento delle politiche della famiglia, che dovrebbe fornire altresì un'adeguata assistenza tecnica.

La possibilità da parte delle autonomie territoriali di utilizzare in piena autonomia la quota delle risorse trasferite (e ripartite sulla base dei criteri seguiti per la ripartizione del Fondo nazionale per le politiche sociali), è inoltre subordinata alla necessità di destinare al perseguimento delle tre finalità di non meno del 20 per cento delle risorse, alla effettiva realizzazione degli interventi secondo la tempistica indicata negli accordi stipulati, al rispetto della quota di cofinanziamento pattuita e all'effettuazione delle attività di monitoraggio e assistenza tecnica da parte del Dipartimento.

Al Terzo settore di intervento, avente ad oggetto lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi, vengono infine destinati 50 milioni di euro, a carico del Fondo per le politiche della famiglia. Tali risorse vanno ad aggiungersi, per 40 milioni di euro, ai finanziamenti (300 milioni di euro) previsti dalla Finanziaria 2007 per la costruzione di asili nido nel triennio 2007-2009 e 10 milioni di euro sono già stati destinati all'ampliamento della offerta formativa rivolta ai bambini dai 24 ai 36 mesi di età.

2.1.5.1. Interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale

2.1.5.1.1. Conferenza nazionale sulla famiglia

La Conferenza nazionale sulla famiglia, prevista dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 1251) e finanziata con parte delle risorse del Fondo, si è svolta a Firenze nel mese di maggio 2007.

La Conferenza, finalizzata alla predisposizione del Piano di azione nazionale per la famiglia (che dovrà rappresentare il quadro conoscitivo, promozionale e orientativo degli interventi, con particolare riferimento alle forme di sostegno per la costituzione di nuove famiglie, per promuovere la genitorialità, per dare sollievo alle famiglie con persone malate e non autosufficienti, per prevenire e contrastare i fattori di crisi, per facilitare l'aiuto reciproco e la solidarietà intergenerazionale nella famiglia), è stata preceduta da un articolato lavoro di definizione dei contenuti tecnico-scientifici, che si è sviluppato nell' ambito di otto seminari preparatori. Nel corso dei lavori della Conferenza - che ha visto la presenza del Capo dello Stato, del Presidente del Consiglio dei Ministri, di tutti i Ministri coinvolti a vario titolo nelle politiche per la famiglia, del Commissario europeo per l'occupazione e gli affari sociali e di rappresentanti di Stati esteri, oltre alla partecipazione numerosa (circa 3000 accreditati) di operatori e pubblico - sono emerse diverse proposte, ancora in corso di analisi.

Al riguardo, si segnala l'Accordo con il Comune di Bologna, sottoscritto in data 9 luglio 2007, con cui sono state definite forme di collaborazione e di supporto tecnico-scientifico per la realizzazione di attività di studio, ricerca, divulgazione e comunicazione, concernenti la valutazione degli esiti della Conferenza e per la successiva elaborazione del Piano nazionale per la famiglia.

2.1.5.1.2. Sostegno all'attività dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile

Per quanto attiene all'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, l'attività di coordinamento svolta nel 2007 si è indirizzata alla predisposizione della nuova banca dati relativa agli abusi sessuali sui minori e alla definizione dei contenuti e delle finalità della banca dati medesima. E' attualmente in corso lo studio e lo scambio di informazioni rispetto ai dati concretamente estrapolabili e quindi fruibili per lo studio del fenomeno degli abusi. Nel corso degli incontri con le altre Amministrazioni interessate l'Osservatorio si é confrontato anche con gli Uffici del Garante della *privacy*, al fine di garantire il rispetto di tali necessarie caratteristiche all'interno della banca dati. Sono inoltre allo studio con il CNIPA le modalità per la scelta del soggetto che realizzerà la banca dati; risulta, infine, in fase di elaborazione il regolamento di organizzazione del predetto Osservatorio, attualmente all'esame tecnico della Conferenza Unificata.

2.1.5.1.3. Sostegno all'attività delle adozioni internazionali

Sempre a proposito delle tematiche legate alla tutela dei minori è stato elaborato, di concerto con i Ministri degli affari esteri, dell'interno, della giustizia, della salute, dell'economia e delle finanze e per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione, il regolamento di riordino della Commissione per le adozioni internazionali, emanato con decreto del Presidente della Repubblica dell' 8 giugno 2007, n. 108.

2.1.5.1.4. Iniziative che diffondono e valorizzino i migliori progetti in materia di politiche familiari adottate da Enti locali ed imprese

Nell'ambito delle iniziative volte a valorizzare le migliori esperienze locali e imprenditoriali in materia di politiche familiari, si evidenzia l'istituzione, con d.m. del 3 agosto 2007, del Premio "Amico della famiglia" con l'intento di incoraggiare una maggiore consapevolezza culturale e un impegno condiviso per ricollocare al centro dello sviluppo la soggettività della famiglia.

Sono stati presentati oltre 200 progetti, aventi ad oggetto iniziative volte alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, il sostegno delle famiglie in difficoltà, la promozione dell'affido, la riunificazione degli spazi e dei luoghi a misura di famiglia, che hanno consentito l'assegnazione di 88 premi di cui 68 ad Enti locali e 20 alle imprese.

2.1.5.1.5. Iniziative di conciliazione del tempo di vita e lavoro di cui all'art. 9 della legge n. 53/2000

In tema di conciliazione dei tempi di lavoro e di cura della famiglia, strettamente connesso a quello della partecipazione delle donne al mercato del lavoro, si segnalano le attività relative all'attuazione dell'articolo 9 della legge n. 53 dell'8 marzo 2000, così come modificato dalla Finanziaria 2007, concernente il finanziamento dei progetti per iniziative di conciliazione. Al fine di garantire la continuità nell'erogazione dei contributi è stata assicurata la collaborazione con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale (precedente titolare della competenza nella materia) ed adottata una disciplina transitoria (Intesa del 23 gennaio 2007; decreto interministeriale del 24 gennaio 2007; circolare interministeriale del 26 gennaio 2007). E' stato contemporaneamente avviato il confronto con le parti sociali per una condivisione delle linee su cui incentrare la nuova disciplina della materia. Nel mese di maggio 2007 è stato stipulato un accordo con l'ISFOL per attività di studio, ricerca, sperimentazione, documentazione, informazione, monitoraggio e valutazione, con riguardo alle iniziative intraprese e da intraprendersi nel campo delle azioni di conciliazione. E' stato altresì approntato un nucleo iniziale di servizio per l'assistenza alla progettazione. Con decreto ministeriale del 5 giugno 2007 è stata istituita la Commissione tecnica con compiti di selezione e valutazione dei progetti. La Commissione si è insediata l'11 luglio 2007 e, sino ad ora, ha proceduto alla valutazione di buona parte dei novanta progetti pervenuti alla scadenza del 12 febbraio 2007 (per un finanziamento totale pari a 323.000 euro circa). Alla scadenza di giugno 2007 sono stati invece presentati 76 progetti. Attualmente, il Dipartimento ha completato l'istruttoria di tutti i progetti presentati alle scadenze di febbraio e giugno. La Commissione sta terminando la valutazione di progetti di febbraio.

2.1.5.2. Interventi da attuare a seguito di intesa in sede di conferenza unificata in conformità delle disciplina stabilita dalla legge finanziaria

Al riguardo, in attuazione dell'intesa sottoscritta in sede di Conferenza Unificata in cui si conveniva sugli indirizzi per l'utilizzo delle risorse individuate (97 milioni di euro) e con cui si demandava a successivi accordi con le Regioni l'approvazione del dettaglio dei progetti, si segnala l'intesa conseguita in sede di Conferenza Unificata nel mese di settembre sulla sperimentazione di iniziative di abbattimento dei costi dei servizi per le famiglie con numero di figli pari o superiori a quattro, la riorganizzazione dei consultori familiari e la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari.

Per quanto concerne la tutela delle famiglie numerose, l'intesa prevede, accanto alla ridefinizione delle tariffe agevolate per clienti domestici economicamente svantaggiati o in gravi condizioni di salute che vivono in oggettive condizioni di difficoltà, l'abbattimento delle

tariffe e dei costi dei servizi di erogazione dell'energia elettrica, del gas, dell'acqua e di raccolta di rifiuti solidi urbani (che registrano un progressivo incremento per consumi eccedenti la quota a tariffa ridotta indipendentemente dal numero dei componenti dei nuclei familiari) nonché iniziative per la riduzione dei costi sostenuti per la fruizione e l'accesso ad altri beni e servizi in sede locale.

I progetti relativi alla riorganizzazione dei consultori familiari mirano a potenziarne ed ampliarne gli interventi sociali a favore delle famiglie, promuovendo l'integrazione socio sanitaria a favore di minori, delle donne e dei nuclei familiari al fine di rimuovere problemi collegati alla vita di coppia, alla genitorialità ed al complesso benessere della famiglia.

Infine i progetti sperimentali per la qualificazione del lavoro delle assistenti familiari risponde alla duplice esigenza di promuovere l'assistenza domiciliare, in linea con i livelli di assistenza dei paesi europei, contribuendo anche alla emersione del lavoro sommerso e alla formazione ed il corretto inserimento lavorativo del personale di assistenza compresi gli immigrati. I progetti possono riguardare anche la promozione dell'incontro tra domanda e offerta di lavoro (valorizzando il ruolo degli Enti locali e delle organizzazioni di volontariato) nonché iniziative innovative di reperimento, selezione e formazione di personale straniero nei loro paesi di origine.

Tutti i progetti presentati da Regioni e Province autonome devono indicare: tempi e modalità di attuazione, copertura finanziaria e quota di cofinanziamento, procedure e soggetti responsabili del monitoraggio e della verifica dei risultati, impegni e atti da adottare in caso di inerzie, ritardi e inadempienze. L'attuazione dei progetti è preceduta dalla stipula di un accordo con le Regioni, una rappresentanza dei Comuni e dell'ANCI regionale ed il Dipartimento delle politiche per la famiglia, alla cui conclusione è subordinato il trasferimento dei fondi.

In attuazione della citate intese sono stati attualmente siglati 15 accordi attuativi per un costo totale di 91,8 milioni di euro di cui 22,9 milioni di euro a carico degli enti territoriali (che quindi contribuiscono per circa il 25 per cento).

La situazione al mese di marzo 2008 registra nel complesso il trasferimento di tutte le risorse a carico del Fondo nazionale.

	Accordi siglati	Costo complessivo	Cofinanziamento regionale	Risorse a carico del Fondo	Pagamenti quota a carico del fondo	Definizione piani attuativi SI/NO
Piemonte	X	7.670.000	704.274	6.965.726	6.965.726	NO
Valle d'Aosta				279.955		
Lombardia	X	16.425.220	2.700.000	13.725.220	13.725.220	SI
Bolzano				798.935		
Trento	X	1.064.508,9	245.655,9	818.853	818.853	NO
Veneto	X	10.658.537	2.700.000 + 900.000 cofinanziamento locale per consultori	7.058.537	7.058.537	SI
Friuli	X	5.727.647	3.600.00	2.127.647	2.127.647	NO
Liguria	X	5.328.618	2.400.000	2.928.618	2.928.618	NO
Emilia Romagna	X	6.842.186+ cofinanziamento comunale	cofinanziamento a carico dei comuni nella misura minima del 20%	6.842.186	6.842.186	SI
Toscana	X	7.087.958	730.000	6.357.958	6.357.958	SI
Umbria	X	1.831.341,35	238.882,35	1.592.459	1.592.459	NO
Marche	X	3.114.187,2	519.031,2	2.595.156	2.595.156	SI
Lazio	X	10.010.893,2	1.668.482,2	8.342.411	8.342.411	SI
Abruzzo				2.377.636		
Molise	X	1.001.855	228.120	773.735	773.735	SI
Campania				9.683.426		
Puglia	X	8.121.126	1.353.521	6.767.605	6.767.605	SI

Basilicata				1.193.525		
Calabria				3.988.943		
Sicilia	X	9.800.862.5	890.987,5	8.909.875	8.909.875	NO
Sardegna	X	6.971.594	4.100.000	2.871.594	2.871.594	SI
Totale		**91.855.672**	**22.978.952**	**97.000.000**		

2.1.5.3. Interventi per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio educativi ai quali concorrono gli asili nido ed i servizi integrativi ed innovativi

Uno specifico impegno, sulla scia degli orientamenti più volte ribaditi a livello comunitario – da ultimo il Consiglio di Primavera 2006 – è stato rivolto allo sviluppo dei servizi per la prima infanzia, da condividere tra Amministrazioni centrali, regionali e locali. Lo sviluppo del sistema di asili-nido – orientato al raggiungimento del livello di offerta indicato dalla Strategia di Lisbona (33 per cento) - ha già fatto registrare dei miglioramenti negli anni passati, anche grazie a specifiche risorse finanziarie a ciò destinate. I dati disponibili più recenti[14] evidenziano un numero di strutture rilevate dai sistemi informativi delle Regioni e delle Province autonome pari a 4.885 unità (di cui 2.905 pubblici e 1.850 privati), cioè il 62 per cento in più rispetto ai 3.008 registrati nel 2000, con una percentuale di bambini accolti complessivamente, aumentata dal 7,4 per cento del 2000 a quasi il 10 per cento nel 2005. Disaggregando i dati a livello regionale è tuttavia risultata disomogenea la percentuale di accoglienza di bambini che vanno dal 24 per cento (Emilia Romagna) al 1,2 per cento (Sardegna) nonché l'ammontare della spesa sostenuta dalle diverse Regioni[15].

Lo sforzo di avvicinarsi progressivamente agli obiettivi fissati a livello comunitario, incrementando in un quinquennio i posti per bambini 0-2 anni di 6 punti percentuali, si è concretizzato nell'art. 1, comma 1259, della legge finanziaria 2007. Tale disposizione - nelle more dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e fatte salve le competenze delle Regioni, delle Province autonome di Trento e di Bolzano e degli Enti locali – ha previsto che il Ministro delle politiche per la famiglia, di concerto con i Ministri della pubblica istruzione, della solidarietà sociale e per i diritti e le pari opportunità, promuova, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge n. 131 del 5 giugno 2003, una intesa in sede di Conferenza Unificata avente ad oggetto il riparto di una somma di 100 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009.

Si affiancano a queste risorse e concorrono a finanziare le finalità di cui al comma 1259 anche parte delle risorse stanziate per il Fondo per le politiche della famiglia di cui al comma 1250 della medesima legge per un ammontare di 40 milioni di euro (stanziate su un diverso capitolo del Dipartimento delle politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri) nonché le risorse provenienti dal FAS e destinate agli interventi previsti nel QSN per la politica di coesione 2007-2013 approvato dal CIPE nel dicembre 2006 (delibera n. 174/2006).

Nell'intesa devono essere stabiliti, sulla base dei principi fondamentali contenuti nella legislazione statale, i Livelli Essenziali delle Prestazioni ed i criteri e le modalità sulla cui base

[14] I nidi e gli altri servizi educativi integrativi per la prima infanzia; questioni e documenti vol. 36; Centro Nazionale di Documentazione e di analisi per l'Infanzia e adolescenza del Ministero della solidarietà sociale, marzo 2006.

[15] I dati sulla spesa sociale dei Comuni dal Ministero della solidarietà sociale ed ISTAT evidenziano le Regioni che hanno sostenuto la spesa maggiore sono state: Emilia-Romagna (135 milioni di euro), Lazio (133 milioni di euro), Lombardia (131 milioni di euro), Piemonte (91 milioni di euro) e Toscana (87 milioni di euro) che insieme assorbono più dei due terzi dell'intero ammontare, nonostante la popolazione target di tali Regioni sia pari soltanto a poco più di un terzo di quella totale.

le Regioni attuano un piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi, al quale concorrono gli asili nido, i servizi integrativi, diversificati per modalità strutturali, di accesso, di frequenza e di funzionamento, e i servizi innovativi nei luoghi di lavoro, presso le famiglie e presso i caseggiati, al fine di favorire il conseguimento dell'obiettivo comunitario e di attenuare gli squilibri esistenti tra le diverse aree del Paese.

L'intesa è stata conseguita in sede di Conferenza Unificata nel settembre 2007. Tale atto, nel quale le Regioni e gli Enti locali si sono impegnati a concorrere in parti uguali al finanziamento del Piano in misura non inferiore al 30 per cento delle risorse ripartite, ha previsto:

- la predisposizione di un piano finalizzato a favorire la creazione di una rete integrata, estesa e qualificata e differenziata su tutto il territorio nazionale di servizi socio educativi per la prima infanzia volti a promuove il benessere e lo sviluppo dei bambini, il sostegno del ruolo educativo dei genitori e la conciliazione dei tempi di lavoro e di cura;

- il riparto delle somme stanziate, delle quali una quota pari almeno al 50 per cento del complessivo finanziamento destinata all'incremento di posti da adibire ad asili nido, subordinando l'erogazione spettante per il primo anno alla adozione del piano da parte di ciascuna Regione che potrà tener conto dei programmi di spesa già avviati nel corso del 2007;

- la definizione dei Livelli Essenziali delle Prestazioni dei servizi socio educativi per la prima infanzia[16] tenendo conto della necessità di assicurare l'uniforme copertura della domanda su tutto il territorio, delle risorse disponibili e della necessaria gradualità del processo e subordinando l'incremento dei livelli definiti ad una successiva intesa a seguito dell'incremento delle risorse;

- monitoraggio effettuato sulla base del principio di leale collaborazione, ai fini della valutazione del livello di attuazione del piano e della effettiva realizzazione di nuovi accessi ai servizi socio educativi.

Con il decreto del 28 settembre 2007 sono state ripartite le risorse statali per il primo anno (2007), demandando l'erogazione dei finanziamenti al momento della adozione del piano da parte di ciascuna Regione.

La Tavola che segue espone le risorse destinate alla realizzazione dei piani, la ripartizione del primo anno e le somme effettivamente erogate. Tali somme ammontanti a 340 milioni di euro, di cui 96,1 milioni effettivamente erogati, consentiranno l'avvio di progetti per un ammontare complessivo di 604,5 milioni di euro con un cofinanziamento regionale di oltre 264,5 milioni di euro (pari al 43,7 per cento dei costi complessivi). Le erogazioni relative al 2007 si riferiscono alle 14 Regioni, prevalentemente del Centro-Nord, che hanno ad oggi adottato il piano.

[16] Il livello di copertura della domanda di servizi è stabilito nella misura media nazionale del 13 per cento e, all'interno del sistema integrato di ciascuna Regione, in misura non inferiore al 6 per cento.

(in migliaia di euro)

	Piani approvati	Risorse complessive	Cofinanz. 30%	Cofinanz. QSN	Ripartizione 2007	Erogazioni 2007
Piemonte	X	22.253.647	5.253.647		17.512.157	7.210.888
Vale d'Aosta		1.058.226	244.206		814.020	
Lombardia	X	55.297.309	12.760.918		42.536.392	17.514.985
Bolzano		2.923.772	674.717		2.249.055	
Trento	X	2.964.593	684.137		2.280.456	939.011
Veneto	X	29.169.095	6.731.330		22.437.765	9.239.080
Friuli	X	7.330.897	1.691.745		5.639.151	2.322.003
Liguria	X	7.768.375	1.792.702		5.975.673	2.460.571
Emilia Romagna	X	26.524.677	6.121.079		20.403.597	8.401.481
Toscana		21.736.629	5.016.145		16.720.484	
Umbria	X	4.749.103	1.095.947		3.653.156	1.504.241
Marche	X	9.131.456	2.107.259		7.024.197	2.892.316
Lazio	X	38.285.526	8.835.121		29.450.405	12.126.637
Abruzzo		15.471.273		7.800.480	7.670.793	
Molise	X	5.325.667		3.028.860	2.296.806	945.744
Campania		146.989.820		88.848.180	58.141.640	
Puglia	X	68.073.496		37.677.960	30.395.536	12.515.809
Basilicata		8.997.145		4.915.800	4.081.345	
Calabria		41.729.977		24.812.820	16.917.157	
Sicilia	X	76.957.905		40.876.740	36.081.165	14.856.950
Sardegna	X	11.309.149		3.590.100	7.719.049	3.178.432
Totale		**604.559.892**	**53.008.952**	**211.550.940**	**340.000.000**	**96.108.149**

Il programma di azione per lo sviluppo del sistema di asili-nido fa leva, inoltre, sull'integrazione con il sistema scolastico, puntando anche ad ampliare e modulare gli orari di apertura dei nidi e delle scuole materne in modo da facilitare la conciliazione con gli orari di lavoro dei genitori. Per consolidare l'offerta educativa e per venire incontro alle esigenze delle famiglie, sono state previste ed istituite classi primavera dedicate ai bambini fra i 2 e i 3 anni secondo un progetto educativo a cui il Ministero della pubblica istruzione contribuisce con personale adeguatamente formato, d'intesa con gli Enti locali, in via sperimentale.

3. Interventi volti a sviluppare nuove politiche abitative a favore delle fasce deboli ed emarginate ed, in particolare, lo stato di attuazione del piano triennale per l'edilizia abitativa.

L'obiettivo volto a ridurre il disagio abitativo, già previsto in sede di Dpef, è stato inserito tra le priorità sia nell'ambito della direttiva generale del Ministro per la solidarietà sociale sia nell'ambito del piano per la famiglia e del piano nazionale giovani.

La sua attuazione comporta l'adozione, in raccordo con le Regioni e le autonomie locali, di un Piano nazionale, per il quale la Finanziaria 2007 prevedeva un primo stanziamento di 50 milioni di euro per sostenerne la realizzazione, e si accompagna ad un disegno di legge governativo avente ad oggetto la proroga degli sfratti. Il Piano nazionale è volto inoltre a stimolare l'offerta di alloggi attraverso l'edilizia residenziale pubblica e interventi di *housing* sociale, nonché a promuovere il recupero di immobili attraverso forme di autorecupero ed autocostruzione, anche tenendo presente esperienze regionali già attivate, in favore di famiglie con redditi medio e medio-bassi.

Nel corso del 2007 è intervenuta in primo luogo la legge n. 9 dell'8 febbraio 2007, recante "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali", che ha sospeso gli sfratti esecutivi nei Comuni capoluoghi di Provincia e in quelli confinanti, con

popolazione superiore ai 10.000 abitanti, ovvero Comuni ad alta tensione abitativa (850 Comuni) nei confronti in particolare delle categorie sociali maggiormente esposte. Ha inoltre previsto la convocazione di un tavolo di concertazione, convocato dal Ministero delle infrastrutture, con la partecipazione dei Ministeri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive, delle politiche per la famiglia, le Regioni, l'ANCI, FEDERCASA, le organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli inquilini, le associazioni della proprietà edilizia, le associazioni dei costruttori edili, le cooperative di abitazioni per predisporre un Programma nazionale che dia indicazioni al Governo su come affrontare strutturalmente il tema delle politiche abitative.

E poi intervenuta la legge n. 222/2007, art. 21 di conversione del DL n. 159/2007, recante "Interventi urgenti in materia economico–finanziaria, per lo sviluppo e l'equità sociale", che ha previsto la realizzazione di un piano straordinario di edilizia residenziale pubblica, individuando interventi immediatamente eseguibili e stanziando a tal fine circa 550 milioni di euro, provenienti dall'extra gettito 2007.

Il Piano Straordinario è stato approvato al temine del 2007 (decreto del 28/12/2007) dai Ministri delle infrastrutture e della solidarietà sociale ed è stato pubblicato nel gennaio 2008. Il decreto destina i 550 milioni di euro, previsti dall'art 21 della legge n. 222/2007, ed individua concretamente i 12.000 interventi realizzabili entro il 2008.

Gli interventi finanziabili devono riguardare prioritariamente il recupero di alloggi pubblici non assegnati, inutilizzati ed in degrado, ma anche l'acquisto di alloggi, la locazione ed eventualmente la nuova costruzione. I soggetti attuatori sono Comuni e IACP (comunque denominati).

Il piano straordinario ha come priorità quella di garantire il passaggio da casa a casa alle famiglie con sfratti esecutivi derivanti da finita locazione, nelle quali siano presenti portatori di *handicap* gravi o ultrasessantancinquenni o malati terminali o figli a carico fiscalmente, purché con reddito complessivo famigliare lordo inferiore a 27.000 euro.

Viene previsto inoltre che, una volta risposto alla priorità, si proceda all'assegnazione degli alloggi pubblici alle famiglie in graduatoria, con particolare riguardo alle giovani coppie con redditi bassi. I Comuni interessati dagli interventi sono quelli definiti ad alta tensione abitativa, indicati dalla legge n. 9/2007 (850 Comuni). I Comuni nei quali saranno realizzati gli interventi sono 269, il 31,6 per cento dei Comuni individuati dalla legge n. 9/2007 ed il 3,3 per cento del totale dei Comuni italiani.

Ulteriori interventi sono contenuti nel DL n. 248/2007 convertito con modificazioni in legge n. 31/2008 (cosiddetto decreto mille proroghe) tra cui una disposizione (art. 22-ter Interventi in materia di disagio abitativo) che sospende, fino al 15 ottobre 2008, i provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili di cui alla legge n. 9/2007, per le categorie svantaggiate ivi indicate, per consentire l'avvio ed il completamento degli interventi previsti nel piano straordinario di edilizia residenziale pubblica, finalizzati prioritariamente a garantire il passaggio da casa a casa degli sfrattati.

In data 20 marzo 2008 la Conferenza Unificata, infine, ha sancito l'intesa sul decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, delle politiche per la famiglia, per le politiche giovanili e le attività sportive, relativo alla definizione di alloggio sociale, previsto dall'articolo 5 della legge n. 9/2007 ed il Ministro della solidarietà sociale ha firmato l'atto di indirizzo del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture, relativo alla società di scopo, istituita con l'articolo 41 del decreto legge n. 159/2007 convertito in legge dalla legge n. 222/2007, per l'utilizzo di aree e immobili del demanio per programmi di *social housing*.

4. Utilizzo delle risorse comunitarie

Nell'ambito della Programmazione comunitaria 2000-2006 nel corso del 2007 si sono concluse sia le attività del progetto operativo "Azioni di sistema per la crescita professionale degli operatori degli Enti Locali e per sostenere lo sviluppo di interventi integrati per l'inclusione sociale", finanziato con risorse del Fondo sociale europeo (3.560.000,00 euro), sia quelle relative al progetto operativo "Piano di assistenza tecnica per favorire lo sviluppo dei servizi alla persona e alla comunità", finanziato con risorse del Fondo di sviluppo regionale (3.246.005,00 euro).

Nell'ambito della programmazione comunitaria 2007-2013 relativa al tema della inclusione sociale, il QSN, in coerenza con le linee guida della strategia comunitaria, ha rivolto particolare attenzione all'integrazione nel mercato del lavoro delle persone svantaggiate, inclusi i lavoratori meno qualificati, tramite lo sviluppo dei servizi sociali e dell'economia sociale, nonché lo sviluppo di nuove fonti di impiego in risposta ai bisogni collettivi. In tale ambito, il contrasto alla discriminazione, l'incentivazione dell'occupazione dei disabili e l'integrazione degli immigrati e delle minoranze costituiscono uno snodo centrale dell'attività.

In questo scenario, le politiche regionali per la promozione di una società realmente inclusiva e di contrasto alle vulnerabilità sociali sono quindi orientate a rafforzare il legame tra le politiche volte alla valorizzazione delle risorse umane e la dimensione locale dello sviluppo socio-economico, con l'obiettivo di innescare processi di sviluppo territoriale, in grado di assicurare un legame stabile tra economia e società. Ciò, attraverso l'elaborazione di strategie finalizzate allo sviluppo del territorio, fondate sulla stretta integrazione tra politiche per la competitività del sistema produttivo e politiche per lo sviluppo delle risorse umane e professionali, che a loro volta richiedono una forte integrazione tra politiche dell'istruzione, della formazione, del lavoro e dell'inclusione sociale.

In tale ambito il Ministero della solidarietà sociale non è tuttavia ancora titolare di programmi operativi e nel corso del 2007 non gli sono ancora state attribuite risorse comunitarie previste nell'ambito del Quadro strategico nazionale per la realizzazione di interventi a sostegno dell'inclusione sociale. Il Ministero è stato infatti indicato come Ministero capofila per l'utilizzo delle risorse finanziarie allocate sulla priorità "inclusione sociale" a valere sul FAS – nazionale (Fondo aree sottoutilizzate).

Sono invece stati definiti nel corso del 2007 alcuni interventi in partenariato con le otto Regioni dell'obiettivo 1, articolati sulle seguenti linee settoriali di azione:

1. azioni di sistema ed assistenza tecnica in funzione del conseguimento dei target relativi allo sviluppo della rete di servizi per l'infanzia, a responsabilità del Ministero della solidarietà sociale e del Dipartimento della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

2. azioni di sistema ed assistenza tecnica in funzione del conseguimento dei target relativi allo sviluppo di servizi di assistenza domiciliare integrata per la popolazione anziana, a responsabilità del Ministero della salute, del Ministero della solidarietà sociale e del Dipartimento della famiglia presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Tali azioni si inseriscono nel progetto "Obiettivo servizi" definito nell'ambito del QSN per lo sviluppo della rete di servizi in quattro aree di intervento, tra cui i servizi socio-assistenziali. La responsabilità della linea progettuale a supporto del miglioramento dell'offerta di servizi per l'infanzia è attribuita ad una cabina di pilotaggio della quale fanno parte la Presidenza del Consiglio dei Ministri (Dipartimento delle politiche per la famiglia) e il

Ministero della solidarietà sociale (Direzione generale per l'inclusione sociale, diritti sociali e responsabilità sociale delle imprese, Divisione III - politiche per l'infanzia e l'adolescenza). La cabina di pilotaggio, così costituita, svolge la propria attività di indirizzo e coordinamento nell'ambito degli organi di vertice del Centro nazionale di documentazione ed analisi per l'infanzia e l'adolescenza.

La responsabilità della linea progettuale a supporto del miglioramento dell'offerta di servizi di Assistenza Domiciliare Integrata (ADI) è attribuita in maniera congiunta ai Ministeri della solidarietà sociale (Direzione generale per l'inclusione sociale, i diritti sociali e la responsabilità sociale delle imprese, Divisione per la disabilità e non autosufficienza) e della salute (Direzione generale della programmazione sanitaria, dei livelli di assistenza e dei principi etici di sistema - Ufficio VII) ed al Dipartimento delle politiche per la famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Con riferimento alla prima linea progettuale, il Dipartimento delle politiche per la famiglia ed il Ministero della solidarietà sociale assicurano il supporto per realizzare azioni integrate di "accompagnamento" e di "sistema" che potranno essere garantite a sostegno dell'obiettivo di servizio e per il raggiungimento dei due target fissati per il servizio di asili nido. Il modello che si propone per l'assistenza fa riferimento alla consolidata sperimentazione progettuale di azioni a favore dell'infanzia e dell'adolescenza ed è stato adattato, sulla base dei risultati del precedente QCS, alle specificità dei due indicatori individuati: la diffusione del servizio di asili nido e la presa in carico degli utenti.

Con riferimento alla linea progettuale finalizzata al miglioramento dei servizi di ADI per la popolazione anziana, i Ministeri della solidarietà sociale, della salute ed il Dipartimento delle politiche per la famiglia intendono sviluppare un insieme integrato di interventi (in particolare azioni di sistema e di assistenza tecnica) volti ad assicurare coerenza e unitarietà alla strategia per il potenziamento dei servizi di cura alla persona nelle Regioni del Mezzogiorno. In questa prospettiva il progetto intende, principalmente, rafforzare la cooperazione tra i diversi livelli di Governo (nazionale, regionale e comunale) al fine di accrescere l'uniformità delle prestazioni di cura e di assistenza rivolte alle persone anziane presso il proprio domicilio, anche attraverso modalità di progettazione, monitoraggio e valutazione dei processi e degli interventi attivati a livello territoriale.

5. La missione "giovani e sport"

5.1. Analisi finanziaria e gestionale del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi

Nell'ambito degli obiettivi del Dpef 2007-2011, una particolare rilevanza è stata data alla necessità di investire sulla parte giovane del paese, sostenendone e valorizzandone le energie creative. Ciò nella prospettiva di incrementare significativamente i tassi di attività, aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, l'inclusione sociale e la competitività dei sistemi produttivi.

E' stato a tal fine preso l'impegno di predisporre e ad avviare un vero e proprio Piano nazionale per i giovani, finalizzato agli obiettivi dell'accesso al lavoro, all'impresa, al credito per la casa e alla cultura e diretto altresì a migliorare la qualità dei sistemi di istruzione e formazione.

Tale documento, articolato per specifiche linee di azione, è stato portato all'attenzione del Governo nel corso della riunione collegiale di Caserta nel gennaio 2007 ed è stato preceduto da un'ampia fase di ascolto e consultazione con gli Enti locali, forze sociali e imprenditoriali e mondo dell'associazionismo giovanile. Molti dei provvedimenti o delle proposte in esso contenute riguardano pertanto materie la cui competenza primaria risiede presso vari ministeri o la cui attuazione spetta agli enti territoriali.

Il Piano nazionale, concepito come uno strumento organico volto a promuovere la potenzialità dei giovani in maniera trasversale, mira in particolare ad agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro, valorizzare il merito e sostenere la formazione, favorire l'accesso alla casa con particolare riferimento ai giovani lavoratori a basso reddito e agli studenti fuori sede, promuovere la creatività e favorire i consumi culturali meritori, contrastare la disuguaglianza digitale, stimolare il dialogo interreligioso e culturale, favorire ed ampliare la partecipazione alla vita pubblica, comprendere e combattere il disagio giovanile, stimolare la cultura della legalità e della responsabilità, agevolare l'accesso alla pratica sportiva.

Indirizzate essenzialmente alla parte giovane del paese sono anche le politiche in materia di sport, che si allineano alle enunciazioni formulate nel Consiglio europeo di Nizza del 2000 e che vedono nell'attività sportiva giovanile e dilettantistica un importante agente di inclusione, di partecipazione alla vita aggregata, di accettazione delle differenze e del rispetto delle regole.

Il Dpef, nel quadro delle compatibilità finanziare, riteneva necessario sostenere azioni a favore della più efficace diffusione dell'attività motoria e della pratica sportiva a tutti i livelli, quale fattore rilevante per l'inclusione e l'integrazione sociale, per il benessere psicofisico, per la qualità della vita dei cittadini e la legge finanziaria 2007 traduceva tali impegni in precisi obiettivi quali: la promozione della pratica sportiva tra i bambini ed i giovani; il sostegno all'attività del CONI e grandi eventi sportivi, una nuova politica per l'impiantistica, il sostegno all'attività del Comitato paraolimpico; il contrasto al fenomeno del *doping*.

Per la realizzazione di tali obiettivi è stato istituito, con la legge n. 233 del 17 luglio 2006, un nuovo Ministro per le politiche giovanili e per le attività sportive, collocato al fianco degli altri Ministri per i giovani e lo sport presenti in quasi tutti i Paesi dell'Unione Europea, ed è stata prevista una dotazione di specifiche risorse da destinare alle politiche giovanili e alle attività sportive.

Sotto il primo aspetto con il DPCM del 15 giugno 2006 sono state delegate al Ministro senza portafoglio per le politiche giovanili e le attività sportive "le funzioni di indirizzo e coordinamento di tutte le iniziative, anche normative, nelle materie concernenti le politiche

giovanili e le attività sportive" e nel successivo gennaio 2007 è stata istituita la struttura di missione denominata "Dipartimento per le Politiche Giovanili e per le Attività Sportive" (POGAS).

Per quanto riguarda, in particolare, le politiche giovanili, salve le competenze attribuite dalla legge a singoli Ministeri (istruzione, università, lavoro, solidarietà sociale), il Ministro è stato delegato:

a) a coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore dei giovani in ogni ambito, ivi compresi gli ambiti economico, fiscale, del lavoro, dell'istruzione e della cultura, anche mediante il coordinamento dei programmi finanziati dall'Unione Europea;

b) a coordinare le azioni di Governo in materia di scambi internazionali giovanili;

c) ad esercitare, congiuntamente con il Ministro della solidarietà sociale, le funzioni di indirizzo e vigilanza dell'Agenzia nazionale italiana del programma comunitario gioventù."

Il Ministro è stato delegato, inoltre, a partecipare, alle attività del *Forum* nazionale dei giovani.

Per quanto concerne invece le attività sportive le deleghe riguardano:

a) proposta, coordinamento ed attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport;

b) cura dei rapporti con Enti ed istituzioni intergovernative che hanno competenza in materia di sport, in particolare con l'Unione Europea, il Consiglio d'Europa, l'UNESCO e la WADA (Agenzia mondiale antidoping);

c) cura dei rapporti con gli organismi sportivi e con gli altri soggetti operanti nel settore dello sport;

d) prevenzione del doping e della violenza nello sport per quanto di competenza;

e) esercizio della vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e, unitamente al Ministro per i beni e le attività culturali in relazione alle rispettive competenze, della vigilanza e dell'indirizzo sull'Istituto per il credito sportivo."

Le funzioni ed i compiti in materia di sport, precedentemente attribuiti al Ministero per i beni e le attività culturali, sono state effettivamente trasferite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri con il successivo dPCM del 4 maggio 2007.

Per quanto riguarda la dotazione finanziaria, la legge n. 248 del 4 agosto 2006 ha istituito il Fondo nazionale per le politiche giovanili con una prima ed iniziale dotazione di 3 milioni di euro per il 2006, portati a 130 dalla legge finanziaria 2007 per il triennio 2008–2010. Lo stanziamento è stato confermato dalla legge finanziaria 2008.

Per l'esercizio delle competenze in materia di politiche sportive, è stata sempre la legge finanziaria per il 2007 ad istituire presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri il "Fondo per gli eventi sportivi internazionali", con la finalità di creare un quadro degli interventi del Governo a sostegno dello svolgimento in Italia di eventi particolarmente significativi. A tale Fondo è stata destinata una dotazione per il 2007 di iniziali 33 milioni di euro poi portati a 15 milioni di euro ai sensi dell'art. 28, comma 3, del DL n. 159 del 1° ottobre 2007 convertito in legge n. 222 del 22 novembre 2007. Tale Fondo è stato nuovamente incrementato di ulteriori 13 milioni di euro dalla Finanziaria 2008.

La legge finanziaria per il 2008 ha inoltre istituito, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, un fondo denominato "Fondo per lo sport di cittadinanza", al quale è stata assegnata la somma di 20 milioni di euro per l'anno 2008, di 35 milioni di euro per l'anno 2009 e di 40 milioni di euro per l'anno 2010, i cui criteri di utilizzo e ripartizione in sede territoriale sono stati stabiliti attraverso l'intesa raggiunta il 29 gennaio 2008 in Conferenza Unificata.

Nell'ambito dello svolgimento delle funzioni istituzionali del Dipartimento per le politiche giovanili e per le attività sportive, alle azioni connesse all'utilizzo del predetto Fondo è stato attribuito il fine di "promuovere il diritto di tutti allo sport, come strumento per la formazione della persona e per la tutela della salute, e quello di consentire la costituzione ed il funzionamento, presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, dell'Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva".

La *missione* "giovani e sport", si articola in due *programmi* (incentivazione e sostegno alla gioventù ed attività ricreative e sportive) e coinvolge il Ministero dell'economia e delle finanze le cui risorse confluiscono direttamente agli enti gestori di settore (CONI ed ENIT) ed alla Presidenza del Consiglio dei Ministri: Dipartimento per le politiche giovanili e attività sportive nel cui ambito, nell'esercizio 2007, è presente il "Fondo nazionale per le politiche giovanili" imputato al capitolo 853 del C.d.R. 17.

5.1.1.Programma - incentivazione e sostegno alla gioventù

Il quadro delle attività in materia di politiche giovanili è stato definito nel Piano nazionale per i giovani, che ha individuato le linee d'azione sulle quali attivare la programmazione delle risorse del Fondo per le politiche giovanili.

I criteri di ripartizione e di utilizzo delle risorse del Fondo per il 2007 sono stati disposti con il decreto ministeriale del 21 giugno 2007.

Al fine di realizzare il massimo livello di cooperazione tra Governo e sistema degli enti territoriali in materia di politiche giovanili è stata definita l'Intesa sulla ripartizione del Fondo nazionale per le politiche giovanili, siglata in Conferenza Unificata Stato-Regioni il 14 giugno 2007, in cui il Dipartimento per le politiche giovanili e per le attività sportive, Regioni, Province Autonome, Province e Comuni hanno stabilito obiettivi, criteri e modalità condivise per far operare direttamente sul territorio una quota rilevante delle risorse nazionali destinate alle politiche giovanili, pari a 130 milioni di euro.

Analoga intesa è stata raggiunta il 29 gennaio 2008 per la programmazione delle risorse relative alle annualità 2008 e 2009, con in più la possibilità di premiare il miglior utilizzo del Fondo le cui risorse, non distribuite alle Regioni in mancanza di specifici accordi da concludere entro la fine di giugno 2008, potranno essere rimodulate e destinati ad incrementare le disponibilità per gli accordi già sottoscritti.

Relativamente alle risorse 2007, il citato decreto del 21 giugno ha attributo più delle metà delle risorse alla autonomie territoriali: 60 milioni di euro per le Regioni e le Province Autonome e 12 milioni di euro destinati ai Comuni e 3 milioni di euro destinati alle Province. Alle azioni ed ai progetti di rilevanza nazionale sono stati destinati 35 milioni di euro mentre i progetti di iniziativa di soggetti pubblici o privati individuati tramite bando sono stati finanziati con 20 milioni di euro.

5.1.1.1. Attività delle Regioni e delle Province autonome

La quota di Fondo nazionale per le politiche giovanili destinata a finanziare attività delle Regioni e delle Province autonome prevedeva la sottoscrizione di appositi Accordi di Programma Quadro (APQ). L'Intesa aveva subordinato la stipula degli APQ con le singole Regioni alla definizione e condivisione con ciascuna di esse, entro il 30 ottobre del 2007, di specifici Quadri Strategici contenenti gli obiettivi generali e specifici dell'accordo, le linee di intervento prioritarie, le modalità di cofinanziamento e di attuazione degli interventi individuati, nonché la data per la stipula degli APQ regionali. Sono stati così condivisi 21 Quadri Strategici con le 19 Regioni e le due Province autonome, che si sono tradotti in 11 Accordi di Programma Quadro sottoscritti con le Regioni Marche, Emilia Romagna, Lombardia, Piemonte, Provincia autonoma di Bolzano, Molise, Puglia, Provincia autonoma di Trento, Regione autonoma Friuli Venezia Giulia, Lazio, Abruzzo), a cui si aggiungono 3 Atti Integrativi (sottoscritti con le Regioni Sardegna e Puglia).

A fronte di interventi programmati per un costo di 121,7 milioni di euro, 63,9 milioni di euro provengono dal Fondo per le politiche giovanili mentre il restante 47,5 per cento rappresenta il cofinanziamento regionale e comunale attivato dalle risorse statali.

Accordi Programma Quadro in materia di politiche giovanili e attività sportive

Regione	Data sottoscrizione	Argomento	Obiettivi	Numero interventi previsti	Costo complessivo interventi	Fonti finanziarie				
						Totale Stato	Totale risorse regionali	Totale Enti locali	Totale altri soggetti	Totale generale
Friuli Venezia Giulia	31-mar-08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	Sostegno servizi per l'autonomia, il tempo libero, lo sport, per gli interventi orientati alla partecipazione alla cittadinanza attiva, per la comunicazione tra i giovani, per l'aggregazione e l'associazionismo tra giovani; valorizzazione delle creatività; promozione delle politiche di pace, scambi internazionali tra giovani.	19	3.522.800,71	1.314.000,00	605.000,00	1.461.800,71	142.000,00	3.522.800,71
Provincia Autonoma di Trento	31-mar-08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	aiutare i giovani nelle più importanti fasi di transizione della loro vita; favorire la partecipazione attiva dei giovani alla vita della comunità, promuovendo esperienze di: associazionismo giovanile, volontariato, scambio culturale, vera e propria partecipazione politica porre in essere iniziative di formazione; far crescere la sensibilità del mondo adulto nei confronti delle problematiche giovanili; promuovere e valorizzare il protagonismo giovanile	10	720.000	1.512.000		1.512.000		3.024.000,00
Provincia Autonoma di Bolzano		Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	settore lavoro giovanile, cultura, arte e spettacolo; settore formazione; settore educazione civica e partecipazione democratica; infrastrutture	7	1.337.000	492.000			845.000	1.337.000,00
Piemonte		Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	promozione dei diritti di cittadinanza dei giovani e alla loro partecipazione effettiva ai processi decisionali regionali e locali; fruizione della cultura, della musica e delle attività artistiche e sportive; sviluppo dell'identità attraverso la memoria del passato; rafforzamento dei sistemi locali; promozione, sviluppo e diffusione e fruizione delle politiche giovanili.	11	7.108.000	4.308.000	2.800.000			7.108.000,00
Lombardia		Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	sviluppare la capacità creativa ed imprenditiva dei giovani; sviluppare l'autonomia e la responsabilità dei giovani attraverso l'aumento delle opportunità di transizione alla vita adulta; sviluppare le "competenze alla vita" apprese in ambiti complementari ai sistemi educativi e formativi tradizionali	3	50.940.000	25.470.000	10.000.000		15.470.000	50.940.000,00

Regione	Data sottoscrizione	Argomento	Obiettivi	Numero interventi previsti	Costo complessivo interventi	Fonti finanziarie				
Emilia Romagna		Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	promuovere la produzione e la fruizione culturale dei giovani; favorire l'accesso dei giovani al lavoro e all'impresa nei settori produttivi emergenti di alta tecnologia; promuovere l'informazione, la partecipazione, la cittadinanza attiva e il dialogo interculturale; promuovere stili di vita sani, la pratica sportiva e il turismo giovanile in una logica di valorizzazione dell'ambiente	4	29.488.754,26	12.690.000	16.798.754,26			29.488.754,26
Marche	27-lug-07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	creare maggiori opportunità sociali, culturali ed economiche; far crescere nelle nuove generazioni la cultura della cittadinanza attiva; accompagnare i percorsi di crescita personale e di responsabilità	3	4.375.000	2.478.250,00	1.896.750			4.375.000,00
Lazio	26-mar-08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	promozione dei diritti di cittadinanza dei giovani; fruizione consapevole della cultura e promozione dell'autonomia socio-economica dei giovani; costruzione di un sistema informativo regionale per fornire servizi gratuiti; miglioramento della condizione abitativa degli studenti fuori sede; diffusione degli sport giovanili di nuova generazione.	28	10.104.430,00	5.160.000	4.944.430,00			10.104.430,00
Abruzzo	10-mar-08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	creare maggiori opportunità sociali, culturali ed economiche; cultura della cittadinanza; accompagnare i percorsi di crescita	3	2.940.000	1.470.000	53.701	26.056,82	1.390.241,92	2.940.000,00
Molise	27-dic-07	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	potenziare la componente giovanile, anche femminile, nel mondo del lavoro favorendo nuove occasioni di sviluppo che siano in grado di valorizzare la valorizzazione e la qualità di dette risorse umane	1	2.880.000	1.440.000	1.440.000			2.880.000,00
Puglia	04-apr-08	Protagonismo giovanile e partecipazione attiva	sostenere il processo di nascita del Laboratori Urbani e creare le condizioni per la nascita di nuovi luoghi dedicati all'espressione, alla mobilità e alla creatività giovanile; favorire la nascita di esperienza di attivazione giovanile di base attraverso il sostegno alle loro idee progettuali; promuovere l'accesso al credito per i giovani; strutturare un sistema di *governance* degli interventi di politiche giovanili realizzati dall'amministrazione regionale.	2	8.376.000	7.600.000	776.000			8.376.000,00
			Totale	**91**	**121.791.984,97**	**63.934.250,00**	**39.314.635,52**	**2.999.857,53**	**17.847.241,92**	**124.095.984,97**

5.1.1.1. Attività dei Comuni e delle Province

L'intesa raggiunta in Conferenza Unificata con gli Enti territoriali sull'utilizzo del Fondo nazionale giovani ha altresì stabilito una quota pari a 15 milioni di euro del Fondo destinata a cofinanziare interventi proposti da Comuni (12 milioni di euro) e Province (3 milioni di euro circa) attraverso specifici accordi da stipularsi con ANCI e UPI.

Per quanto riguarda i Comuni, un Primo Accordo, siglato nel dicembre 2006 dal POGAS con la rete dei Comuni ANCI-Iter, ha previsto in via sperimentale il finanziamento di 27 Piani locali giovani in altrettanti Comuni appartenenti a 16 Regioni. I Piani Locali Giovani (PLG) sono uno strumento che, principalmente attraverso la partecipazione ed il coinvolgimento "dal basso" dei giovani nei processi decisionali, consente di armonizzare interessi diversi ed individuare obiettivi comuni per l'attuazione di politiche giovanili orientate allo sviluppo locale.

La collaborazione con i Comuni è proseguita con l'estensione del finanziamento dei Piani locali giovani e la stipula, sempre per il triennio 2007-2009, di altri tre nuovi accordi riguardanti:

a) Città universitarie con un finanziamento pari a 4 milioni di euro, per progetti che inizieranno nel 2008 e termineranno nel 2009. L'obiettivo della Convenzione è quello di sostenere la creazione ed il potenziamento nei Comuni sedi di università o in quelli ad essi limitrofi dei servizi rivolti agli studenti quali, "agenzie casa" che agevolino l'incontro tra domanda ed offerta di alloggi, realizzazione di spazi e strutture per lo studio, carte dello studente per agevolazioni nei trasporti e per le offerte culturali del territorio, accesso agevolato e gratuito agli asili nido per le studentesse madri, punti di assistenza ed orientamento per gli studenti stranieri;

b) Coordinamento nazionale del Servizio Informagiovani. Con un finanziamento pari a 6 milioni di euro per il triennio 2007–2009 e con la possibilità di un proseguimento per il 2010, come previsto nella Convenzione siglata con l'ANCI, al fine di costituire un Osservatorio permanente sulle politiche informative rivolte ai giovani, con funzioni anche di elaborazione e progettazione di linee di intervento, da una parte, e di realizzazione di una banca dati di buone pratiche dall'altra. Ulteriore obiettivo è quello di attuare un piano di interventi volto a sostenere la costruzione di una rete nazionale degli sportelli Informagiovani (circa 1200 in tutta Italia) incrementandone la diffusione, nonché la razionalizzazione ed il potenziamento dell'offerta informativa degli stessi;

c) Piani Locali Giovani nelle Città metropolitane (Bari, Bologna, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Messina, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino, Trieste e Venezia). Con un finanziamento di 6 milioni di euro per il triennio 2007 – 2009 al fine di attivare una organizzazione sistematica delle politiche giovanili in questi spazi urbani. In particolare i PLG mirano ad accrescere e favorire l'accesso al lavoro, a sviluppare la cittadinanza attiva, a migliorare la qualità della vita dei giovani, ad incrementare lo sviluppo e la fruizione della cultura, ad incentivare i consumi meritori, a favorire lo sviluppo della pratica sportiva e ad avviare, nel rispetto delle sfere di competenza istituzionale, percorsi mirati all'inclusione sociale attraverso il coinvolgimento diretto e la partecipazione dei giovani destinatari.

Sono in avanzata fase di elaborazione altri due Accordi che, in particolare, prevedono:

1) il sostegno alla creatività giovanile ed all'attività dei giovani artisti ed architetti contemporanei attraverso un Protocollo d'Intesa con la DARC (Direzione generale per la qualità e la tutela del paesaggio, l'architettura e l'arte contemporanea) del Ministero per i beni e le attività culturali, ed in collaborazione con la rete GAI (Associazione per il circuito dei giovani artisti italiani). Sono previste iniziative per sostenere la produzione artistica emergente,

incrementare la mobilità degli artisti italiani a livello internazionale, incentivare la partecipazione dei giovani architetti ai concorsi di progettazione per la qualità architettonica ed urbana;

2) la rete per le politiche giovanili al fine di consolidare una base di dati ed informazioni sulle attività degli Enti locali destinate ai giovani, attivare processi di dialogo e scambio di buone pratiche e predisporre un canale diretto di flussi informativi e documentali tra il POGAS ed i territori per favorire l'attuazione, in ambito locale, delle azioni programmate dal Governo e dall'Unione Europea.

Per quanto riguarda la collaborazione tra POGAS e le Province, il 19 dicembre 2007, POGAS ed UPI (Unione Province d'Italia) hanno firmato un Protocollo d'intesa in materia di politiche giovanili, per porre in atto iniziative comuni finalizzate a promuovere la cittadinanza attiva dei giovani, migliorare l'istruzione e la formazione, sviluppare l'occupabilità, favorire il dialogo interculturale e l'integrazione, contribuire a garantire la sicurezza e diffondere la cultura della legalità.

Per la realizzazione di questi obiettivi condivisi è stata, inoltre, sottoscritta una convenzione operativa tra il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive e l'UPI finalizzata a promuovere una prima iniziativa denominata "Azione Province giovani", volta a valorizzare strategie e politiche coordinate a favore dei giovani in grado di coinvolgere i diversi livelli istituzionali, l'associazionismo giovanile e tutti gli attori che, a vario titolo si occupano di giovani, attraverso la messa a bando di 2,700 milioni di euro del Fondo politiche giovanili a cofinanziamento dei progetti proposti dalle Province e dalle Unioni regionali.

5.1.1.2. Azioni e progetti di rilevanza nazionale

Tra i progetti di rilevante interesse nazionale che, in coerenza con i contenuti e le priorità indicate nel Piano Nazionale, sono stati attivati e finanziati con le risorse del Fondo si segnalano:

• Accesso al mondo del lavoro: al fine di sostenere le iniziative volte ad agevolare l'accesso al lavoro delle giovani generazioni è stato siglato un Protocollo d'intesa il 15 marzo 2007 tra il Ministro del lavoro ed il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive.

• Accesso alla casa: nel quadro delle iniziative avviate, tra cui in particolare la predisposizione del Piano nazionale per la casa, il Fondo nazionale ha finanziato con 15 milioni di euro un bando (pubblicato nel mese di dicembre 2007, con scadenza delle domande entro febbraio e nomina dei vincitori entro maggio) destinato alle 14 città metropolitane e volto a selezionare progetti che favoriscano la disponibilità di alloggi per i giovani. I progetti, per la cui elaborazione e attuazione sarà possibile avvalersi di altri soggetti pubblici, potranno riguardare modelli innovativi di *co-housing*, nuove forme di intermediazione nella locazione, riqualificazione degli alloggi iscritti in contesti territoriali e urbani ed altre soluzioni per incrementare l'offerta di alloggi a basso costo.

• Accesso al credito: nell'ottica di promuovere procedure semplificate e strumenti finanziari per agevolare l'accesso al credito dei giovani che intendano investire nella loro formazione culturale e professionale è stata stipulata una Convenzione tra il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, il Ministero delle riforme e innovazione, il Ministero della ricerca e l'università e l'ABI il 19 dicembre 2007. Tale atto consente, attraverso la stipula di appositi accordi con gli istituti bancari, l'accesso al credito da parte degli studenti senza ulteriori garanzie; ad agire da garante sarà un Fondo per il credito ai giovani, costituito presso il

Ministero con una dotazione di 10 milioni di euro, che garantirà il 50 per cento delle somme finanziate mentre le banche si assumeranno il rischio per l'altro 50 per cento.

• Promozione della creatività dei giovani. E' stato bandito il concorso nazionale "Giovani idee cambiano l'Italia" per la promozione ed il sostegno della capacità progettuale e della creatività dei giovani che si è chiuso al termine del 2007 con l'approvazione della graduatoria di 64 progetti premiati e finanziati con risorse pari a 2 milioni di euro. Le domande presentate sono state 3.639 ed i partecipanti totali sono stati 15.738, le tematiche prese in considerazione sono state: innovazione tecnologica, utilità sociale e impegno civile, sviluppo sostenibile, gestione di servizi urbani e territoriali per la qualità della vita dei giovani.

• Favorire e ampliare la partecipazione alla vita pubblica. Con un bando pubblicato nel febbraio 2008, sono stati destinati 19 milioni di euro per sostenere progetti di azioni di rilevanza nazionale in favore di giovani tra i 15 ed i 30 anni realizzati da associazioni giovanili e da organizzazioni del Terzo settore in cinque ambiti: rispetto della legalità e promozione della cittadinanza attiva, promozione del dialogo interculturale, individuazione di luoghi di incontro e socializzazione, incentivazione consumi necessari per un effettiva formazione personale e professionale, mobilità territoriale e turismo.

5.1.1.3. Altre attività

Nel quadro della collaborazione con altre Amministrazioni nazionali e con le autonomie funzionali sono stati inoltre sottoscritti: la Convenzione DARC-DPS per Premio qualità Italia giovani con DARC; l'Accordo con Dipartimento per l'innovazione e la Regione Toscana per programmi di digitalizzazione; la Convenzione con la Fondazione cinema per Roma; la Convenzione per Progetto Rimun con il Liceo scientifico Farnesina di Roma.

Si è inoltre proceduto alla realizzazione di eventi e partecipazione ad iniziative di rilevanza internazionale e comunitaria (Forum dell'Alleanza delle Civiltà a Madrid, Protocolli di cooperazione con Egitto, Algeria e Spagna e varo del programma "*Youth in Action*", curato in Italia dall'Agenzia nazionale per i giovani; Settimana europea della gioventù; *Youth summit*; partecipazione giornate europee dei Direttori generali politiche giovanili).

L'attività di comunicazione istituzionale ha visto realizzati: campagne per la sicurezza stradale, "*Tax relax*", "Giovani idee cambiano l'Italia", Guida alla maturità, Giovani non fanno acqua, campagna per acquisti di *videogames* consapevoli e sicuri per i minori) ed organizzazione di eventi (Venti di Erasmus, Mettiamoci in marcia, Forum nazionale della P.A., Consultiamoci, Cantieri creativi); attività dell'Agenzia nazionale per i giovani, della Consulta giovanile per le questioni relative al pluralismo religioso e del Forum nazionale giovani.

Per quanto concerne infine l'uso e la valorizzazione degli strumenti europei, il Ministro per le politiche giovanili rappresenta un interlocutore privilegiato anche al fine di garantire l'accesso alla risorse comunitarie dedicate ai giovani. In tale ambito si inserisce il nuovo programma "Gioventù in azione" per il periodo 2007-2013, istituito dal Parlamento europeo e dal Consiglio con decisione n. 1719/2006/CE del 15 novembre 2006 e finanziato con 800 milioni di euro, per garantire ai giovani europei nuove opportunità di mobilità internazionale e di integrazione culturale.

In questo ambito ha rivestito una importanza strategica l'Agenzia nazionale italiana gioventù, costituita come soggetto autonomo con legge n. 15/2007, cui sono state assegnate le funzioni di organismo tecnico per l'attuazione del nuovo programma comunitario. L'Agenzia, che ha sostituito l'Agenzia nazionale italiana gioventù contestualmente soppressa, ha avviato l'attività di istruttoria per il finanziamento dei nuovi progetti, sostituendo il Ministero della

solidarietà sociale che, dopo il decreto legge n. 181 del 18 maggio 2006, non è stato più impegnato direttamente nella gestione del citato programmi comunitari.

Nelle more della piena operatività della nuova Agenzia il Ministero della solidarietà sociale ha assicurato, nel corso del primo semestre del 2007, la continuità dei rapporti con i beneficiari del programma ioventù e con i competenti uffici della Commissione europea affiancando la Presidenza del Consiglio dei Ministri nella fase del passaggio di consegne tra le strutture.

Successivamente a tale fase di transizione, il Ministero della solidarietà sociale ha esercitato, congiuntamente al Ministero per le politiche giovanili, le funzioni di vigilanza e di indirizzo dell'Agenzia nazionale per i giovani, ai sensi della legge n. 233 del 17 luglio 2006, ora trasferite nuovamente alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

5.2. Programma "attività ricreative e sportive"

Il quadro delle attività in materia di attività sportive è stato indicato nel Dpef 2007-2011 e definito nella legge finanziaria 2007, che ha individuato le principali linee di azione sulle quali attivare la programmazione delle risorse.

Le azioni in materia di attività sportive si sono in particolare incentrate sui seguenti temi:

• Agevolazione dell'accesso alla pratica sportiva dei giovani. In attuazione delle disposizioni della legge finanziaria del 2007 (art. 1, comma 319, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006), sono state definite con decreto interministeriale firmato dal Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive ed il Ministro dell'economia e delle finanze, le concrete applicazioni per dare operatività alla norma che riconosce il valore sociale delle spese sostenute dalle famiglie per far praticare sport ai bambini ed ai ragazzi. Al riguardo il POGAS ha anche proceduto ad attivare una specifica campagna di informazione e comunicazione.

• Fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale. La legge finanziaria 2007, all'art. 1, comma 1291, per il potenziamento degli impianti sportivi e per la promozione e la realizzazione di interventi per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale, tra cui la partecipazione dell'Italia ai Giochi Olimpici di Pechino 2008, ha istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un fondo denominato "Fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale", al quale e' stata assegnata la somma di 33 milioni di euro per l'anno 2007". Di tale somma, tuttavia,18 milioni di euro sono stati assegnati all' Istituto per il credito sportivo, ai sensi dell'art. 28, comma 3, del DL n. 159 del 1° ottobre 2007, convertito nella legge n. 222 del 22 novembre 2007. Con il d.m. 25 giugno 2007 sono stati stabiliti i tempi e le modalità di presentazione delle richieste di finanziamento degli eventi sportivi internazionali, nonché i criteri di selezione delle stesse, fissando come termine ultimo per la presentazione delle domande il 20 settembre 2007. Con decreto del 25 settembre 2007 è stata istituita una Commissione per la valutazione delle richieste pervenute. La Commissione ha terminato l'attività di valutazione il 27 febbraio 2008 stilando una graduatoria da cui risulta il finanziamento dei primi 52 eventi fino al raggiungimento dei quindici milioni di euro.

• Impiantistica sportiva. L'attività dell'Amministrazione si riferisce alla liquidazione dei contributi riconosciuti a sostegno dell'impiantistica sportiva, ai sensi della n. 65 del 6 marzo 1987 e successive modifiche ed integrazioni. Nel corso del 2007, oltre alla liquidazione e all'impegno contabile dei contributi a favore degli Enti beneficiari, è stata inoltrata al Ministero dell'economia e delle finanze la richiesta di riassegnazione per i fondi caduti in perenzione amministrativa. La Finanziaria 2008 ha, inoltre, previsto l'istituzione dell'Osservatorio

nazionale per l'impiantistica sportiva quale "organismo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per lo sport, con particolare riferimento alla realizzazione e alla gestione degli impianti rivolti alla pratica sportiva diffusa" (piscine, palestre, campi di atletica etc.). L'Intesa siglata il 29 gennaio in Conferenza Unificata, allo scopo di condividere con Regioni, Province e Comuni l'utilizzazione del Fondo, ha stabilito in 1 milione di euro per il 2008 e in 2,5 milioni di euro rispettivamente per il 2009 e 2010 la quota-parte destinata al funzionamento dell'Osservatorio. L'Osservatorio, istituito presso il Dipartimento per le politiche giovanili e le attività sportive, svolge quindi funzioni di studio, ricerca, documentazione, promozione e consulenza ai fini della predisposizione dei piani, dei programmi e dei progetti di competenza statale, regionale e degli Enti locali finalizzati a moltiplicare su tutto il territorio nazionale impianti sportivi idonei a sostenere la crescita della pratica sportiva tra bambini, adulti ed anziani e a rendere la loro gestione efficiente e funzionale.

• Sport e scuola. E' stato sottoscritto il 21 dicembre 2007 uno specifico Protocollo d'Intesa tra il Ministero della pubblica istruzione ed il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive per incrementare la sperimentazione delle attività motorie nella scuola primaria e secondaria di I e II grado con un impegno finanziario di 2 milioni di euro a valere sul Fondo politiche giovanili (che si sono aggiunti ai 7 milioni di euro stanziati dal Ministero dell'istruzione).

• Protocollo d'intesa "Guadagnare salute". Nel settembre 2007, il Ministero della salute ed il POGAS hanno sottoscritto il Protocollo d'Intesa relativo all'attuazione del Programma quadro "Guadagnare salute – rendere facili le scelte salutari" per un'azione concertata tesa a riqualificare lo stile di vita della popolazione, ed in particolare dei giovani, anche attraverso la promozione dell'attività motoria e della pratica sportiva, per prevenir forme di disagio ed in particolare i disturbi del comportamento alimentare, accompagnarne la crescita e favorirne l'integrazione sociale, per un finanziamento complessivo di 2 milioni di euro di cui 1 milione di euro gravante sul "Fondo nazionale per le politiche giovanili".

• Contrasto al doping. Nell'ambito delle azioni di contrasto e prevenzione del doping svolte a livello nazionale ed internazionale, il 16 ottobre 2007 il Ministero della salute, il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive ed il CONI hanno sottoscritto un Atto di Intesa, di durata triennale, in materia di lotta al doping.

L'Istruzione scolastica

1. Considerazioni generali.
2. Il contesto normativo e programmatico e le principali criticità.
3. Analisi finanziaria del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi. - *3.1. Eccedenze di spesa. - 3.2. Spese per il personale di ruolo e non di ruolo (competenze fisse e accessorie pagate mediante ruoli di spesa fissa) - 3.3. Fondi destinati a finanziare altre necessità delle scuole statali.*
4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici. - *4.1. Interventi diretti a valorizzare l'autonomia scolastica. - 4.2. Interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione. - 4.3. Interventi diretti a valorizzare la professionalità docente.*
5. Attuazione degli impegni europei: la politica regionale per l'istruzione. - *5.1. Programma Operativo Nazionale 2000-2006. - 5.2. Programmazione 2007/2013 per le Regioni del Mezzogiorno. - 5.3. Programma di azione nel campo dell'apprendimento permanente (Decisione CE 1720/2006).*
6. Disegno complessivo del sistema istruzione e problemi aperti.

1. Considerazioni generali

Le politiche in materia di Istruzione pubblica, programmate e avviate nell'esercizio 2007, si inquadrano nel disegno istituzionale derivante dal riparto delle competenze conseguente all'entrata in vigore del nuovo Titolo V della Costituzione, nella interpretazione data dalla successiva giurisprudenza costituzionale improntata all'esigenza di coniugare il rispetto del riparto delle competenze costituzionali con la necessaria continuità del servizio scolastico[1].

L'assetto delle competenze che ne è derivato vede in particolare attribuite all'ambito esclusivo dello Stato: le norme generali sull'istruzione[2]; i livelli essenziali delle prestazioni[3] e i

[1] Il riparto delle competenze tra Stato e Regioni è stato delineato dalla giurisprudenza costituzionale nell'ambito della quale si segnalano le seguenti sentenze: n. 13/2004 e 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.

principi generali di riferimento per la legislazione concorrente; competono invece alle Regioni: la potestà legislativa concorrente in materia di istruzione (fatta salva l'autonomia delle scuole) ed esclusiva in materia di istruzione e formazione professionale nonché le fondamentali funzioni di programmazione della rete scolastica regionale[4], parte delle quali delegabili anche agli Enti locali.

A livello europeo non è stata invece attuata una politica comune dell'istruzione (della quale ciascuno Stato membro assume quindi la piena responsabilità); la Comunità europea ha comunque assunto il compito di contribuire allo sviluppo di una istruzione di qualità incentivando la cooperazione tra gli Stati e sostenendo e integrando la loro azione.

In coerenza con tale quadro istituzionale, la strategia indirizzata a migliorare la qualità dell'istruzione e della formazione professionale ha trovato definizione nel disegno complessivo del Dpef 2007-2011 - ispirato dalla volontà di incidere in modo permanente sulla qualità del servizio educativo, migliorandone i risultati e rendendolo più moderno, efficiente e funzionale alle aspettative dei giovani e allo sviluppo del paese - e si è concretizzata nella legge finanziaria per il 2007, nel Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO) e nel Quadro Strategico Nazionale 2007-2013.

Lo Stato si configura come il principale finanziatore del sistema scolastico. Le risorse statali destinate al settore nel 2007 ammontano a 43.959 milioni e si articolano, nella nuova struttura del rendiconto, in 10 *programmi* quasi interamente di competenza del Ministero della Pubblica Istruzione. Nettamente inferiori risultano le risorse comunitarie programmate nel QCS 2007-2013 (circa 4.200 milioni nel triennio) e le risorse provenienti dagli enti territoriali, che contribuiscono alla spesa per l'istruzione per circa il 20 per cento.

La decisione di anticipare, in via sperimentale, la valutazione del rendiconto 2007 per *missioni e programmi* e la peculiarità dei programmi relativi alla *missione* "Istruzione scolastica" – che presentano difficoltà di lettura attesa la loro ampiezza e promiscuità, la quasi totale finalizzazione ad oneri per il personale e l'imputazione di ciascun programma a più centri di responsabilità – hanno suggerito di soffermare l'attenzione sul complesso dei programmi di spesa e sui principali interventi previsti nella manovra finanziaria 2007 – alcuni dei quali trovano comunque precisa collocazione nei nuovi programmi del bilancio riclassificato – dei quali valutare i riflessi finanziari e organizzativi.

Un primo nucleo di interventi ha contribuito a potenziare l'autonomia scolastica, da un lato, attraverso l'incremento delle risorse necessarie per le supplenze brevi e per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole e, dall'altro, mediante la semplificazione delle procedure di accreditamento dei fondi alle scuole che ha consentito, nel primo semestre dell'anno, assegnazioni in linea con gli impegni assunti dalle istituzioni scolastiche e rilevati in sede di monitoraggio.

---

[3] Nel cui ambito possono essere ricomprese: le discipline e le attività costituenti la quota nazionale dei curricoli e il relativo monte ore annuale, l'orario obbligatorio annuale complessivo dei curricoli, i limiti di flessibilità temporale per realizzare compensazioni tra discipline e attività della quota nazionale del curricolo, gli standard relativi alla qualità del servizio, gli indirizzi generali circa la valutazione degli alunni, gli obblighi complessivi annuali di servizio dei docenti previsti dai contratti, le funzioni di valutazione del sistema scolastico, la determinazione delle risorse finanziarie e del personale a carico del bilancio dello Stato.

[4] Programmazione dell'offerta formativa integrata tra istruzione e formazione professionale, programmazione della rete scolastica sulla base dei piani provinciali, suddivisione del territorio regionale in ambiti funzionali al miglioramento dell'offerta formativa, determinazione del calendario scolastico, attribuzione alle scuole del personale dei contingenti assegnati dallo Stato, attribuzione alle scuole delle risorse finanziarie statali (tali ultime due funzioni non sono attualmente pienamente attive).

Nella stessa ottica, di particolare rilievo è risultato l'avvio della riorganizzazione dell'INVALSI (Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione), prevista dall'art. 1, commi 612-615 della legge finanziaria 2007, che risponde ad una esigenza non più rinviabile di introdurre un efficace sistema nazionale di valutazione esterno che individui strumenti e metodi di misurazione dei livelli di apprendimento e dei progressi raggiunti dagli studenti e dalle scuole sulla base di standard nazionali e dati condivisi.

Nell'ambito degli interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema Istruzione, particolare rilevanza hanno assunto gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze (l'adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e la definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età e la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali che, avviata nel corso del 2007, non ha tuttavia completato il suo iter per l'interruzione anticipata della legislatura). Tra gli ulteriori interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione si segnalano inoltre l'avvio della riorganizzazione dei centri territoriali permanenti e dei corsi serali per gli adulti e le iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni (1.311 sezioni primavera) alle quali sono stati assegnati 33,4 milioni di euro, di cui il 40 per cento quale acconto sull'esercizio 2007.

Particolare rilievo hanno assunto infine le disposizioni della finanziaria 2007 dirette a creare i presupposti per una migliore organizzazione del lavoro e per la valorizzazione del personale docente e non docente che, tuttavia, solo in parte hanno prodotto i risultati attesi: la revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi ha consentito una riduzione del personale della scuola inferiore a quello indicato nella finanziaria 2007; l'andamento meno dinamico delle cessazioni dal servizio relativamente all'anno scolastico 2008/2009 rende maggiormente complessa la possibilità di procedere a tutte le assunzioni programmate nel triennio; l'impegno, previsto anche nell'Intesa del giugno 2007, di ricercare, in relazione ai progressi del sistema valutativo e del sistema di formazione, i metodi più appropriati per realizzare metodi di incentivazione, valorizzazione e progressione di carriera per il personale docente e ATA privilegiando il merito, non ha ancora trovato una concreta attuazione nei più recenti rinnovi contrattuali.

2. Il contesto normativo e programmatico e le principali criticità

Con la legge finanziaria 2007 è stato introdotto un articolato piano di interventi per il rilancio complessivo del sistema istruzione che ha trovato puntuale attuazione negli obiettivi strategici delineati nella Direttiva Generale sull'azione amministrativa e la gestione.

Il forte nucleo delle norme dedicate alla scuola mirava, in primo luogo, a potenziare l'autonomia scolastica attraverso l'incremento delle risorse necessarie per le supplenze brevi e per il funzionamento amministrativo e didattico delle scuole, fortemente incise nei precedenti esercizi dalle misure di contenimento della spesa, e mediante la semplificazione delle procedure di accreditamento dei fondi alle scuole con attribuzione diretta delle relative risorse, delle quali venivano inoltre eliminati i preesistenti vincoli di destinazione. Il rafforzamento dell'autonomia prevedeva inoltre una organica riforma degli enti preposti alla ricerca e alla valutazione e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica.

Gli interventi volti a sviluppare e qualificare il sistema dell'istruzione, ispirati a criteri di continuità e coerenza tra i diversi cicli di studio, si proponevano di migliorare i risultati in termini di livelli di apprendimento. In tale ambito si prevedeva: il ripristino di un sistema

coerente di obiettivi di apprendimento con la definizione delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, l'innalzamento dell'obbligo di istruzione e la definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono acquisire al compimento del sedicesimo anno di età, l'intensificazione della lotta all'insuccesso scolastico e al fenomeno dell'abbandono, l'attivazione di nuovi servizi per garantire l'offerta formativa rivolta a bambini tra i due e tre anni di età, l'inserimento dell'istruzione degli adulti a pieno titolo nell'ordinamento nazionale, la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali volto alla loro valorizzazione come elemento portante della formazione secondaria, al pari del sistema dei licei, e l'istituzione di poli tecnico-professionali.

Rispondevano alle medesime finalità anche gli interventi finalizzati al rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola, attraverso: la riforma degli esami di Stato, gli interventi diretti a superare la logica dei debiti formativi, il riconoscimento e la valorizzazione delle eccellenze, e soprattutto l'avvio del riordino del sistema di valutazione nazionale e dell'Istituto nazionale per la valutazione del sistema educativo di istruzione (INVALSI).

Come infatti confermato anche nel Dpef 2008-2011, il miglioramento della qualità della scuola presuppone il rafforzamento dei sistemi di misurazione e valutazione dei risultati e rende necessario dotare anche l'Italia di un sistema nazionale di valutazione, integrato con processi di autovalutazione e con il rilancio della ricerca educativa.

La verifica dell'impatto degli interventi avviati e dei livelli di apprendimento raggiunti rappresenta inoltre una condizione essenziale all'introduzione, in sede contrattuale, di sistemi di incentivazione del personale idonei a premiare le scuole capaci di conseguire progressi significativi in termini di competenze degli studenti.

Numerose erano infine le disposizioni della finanziaria 2007 dirette a creare i presupposti per una migliore organizzazione del lavoro e per la valorizzazione del personale docente e non docente attraverso una programmazione degli organici e dei fabbisogni territoriali degli insegnanti in linea con l'evoluzione del contesto e idonea ad offrire, nel contempo, un'adeguata soluzione al fenomeno del precariato[5].

Non meno rilevanti risultano gli impegni comunitari volti, da un lato, a sostenere e promuovere il conseguimento degli obiettivi stabiliti dal Consiglio europeo di Lisbona e, dall'altro, a definire e programmare le risorse finalizzate all'attuazione delle politiche di coesione europee a supporto degli obiettivi strategici nazionali ed europei nel campo dell'istruzione.

Sotto il primo aspetto, il Governo italiano, nel quadro di rilancio della strategia di Lisbona del 2005, ha approvato il 14 ottobre 2005 il Piano per l'Innovazione, la Crescita e l'Occupazione (PICO), confermato l'anno successivo nel Programma nazionale di riforma 2006-2008, nel quale, tra gli interventi nazionali programmabili per perseguire gli obiettivi di Lisbona, particolare rilievo è stato dato al rafforzamento dell'istruzione e della formazione.

In tale ambito, in stretta collaborazione tra Governo e Regioni (che partecipano al finanziamento con i fondi strutturali e quelli per le aree sottosviluppate), si intende promuovere la formazione permanente ed una maggiore efficacia del sistema educativo in modo da accrescere la partecipazione al lavoro e favorire l'investimento nel capitale umano.

---

[5] I principali interventi prevedono un piano triennale di assunzione di docenti e di personale amministrativo, la trasformazione delle graduatorie permanenti in graduatorie ad esaurimento, la revisione delle modalità di reclutamento dei dirigenti scolastici, i piani per la formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria, i piani per la mobilità del personale inidoneo, la revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi in modo da incrementare il valore medio nazionale del rapporto alunni/classi dello 0,4.

L'importanza delle politiche per l'istruzione e la formazione si rileva anche nell'ambito degli obiettivi (convergenza, competitività e occupazione regionale, cooperazione territoriale) cui destinare gli stanziamenti per la politica di coesione nel periodo 2007-2013 (Regolamento CE n. 1083/2006), dei quali è stata prevista la coerenza con la strategia di Lisbona.

Il Quadro di riferimento Strategico Nazionale per l'Italia, approvato dalla Commissione Europea nel giugno 2007, nel richiamare la priorità di elevare i livelli di qualificazione puntando sull'acquisizione, certificazione e spendibilità delle competenze e su contenuti, modi e tempi della formazione permanente, destina circa 3,6 miliardi di euro al Programma Nazionale sull'Istruzione per le otto Regioni del Mezzogiorno e altri 600 milioni nei Programmi Operativi Regionali (POR).

L'articolato insieme degli interventi previsti in sede di manovra finanziaria, già contenuto nella Nota preliminare dello stato di previsione della spesa per l'esercizio finanziario 2007, ha trovato una puntuale definizione nella Direttiva generale sull'azione amministrativa e la gestione adottata nel gennaio 2007 che si articola in quattro parti della quali la prima richiama le principali linee di intervento della legge finanziaria 2007, da cui derivano molti degli obiettivi strategici affidati ai due Dipartimenti contenuti nelle successive sezioni. Innovando ai precedenti documenti programmatici, la direttiva 2007 ha individuato per ciascun obiettivo i risultati programmati e gli uffici centrali assegnatari al fine di avviare concretamente il monitoraggio dell'attività realizzata e la valutazione della dirigenza amministrativa.

Proseguendo su tale strada si è provveduto a coordinare, di intesa con il SECIN, tutte le varie fasi del successivo processo di programmazione strategica per il 2008 che ha visto, da un lato, l'adozione da parte del Ministro dell'atto di indirizzo politico 2008[6] e, dall'altro, il coordinamento della direttiva generale 2008 con la nuova struttura del bilancio dello Stato, articolato per missioni e programmi, al fine di individuare le risorse impiegabili per il raggiungimento dei singoli obiettivi. Ulteriore innovazione concerne poi la individuazione, nella direttiva, di indicatori di realizzazione dei singoli obiettivi strategici e l'inserimento in essa dei piani di attività predisposti da ciascun dipartimento per i rispettivi uffici centrali.

Le azioni programmate nell'esercizio 2007 si sono tradotte in un insieme di iniziative per il rilancio della scuola pubblica, finalizzate anche ad affrontare alcune delle problematiche riscontrate nel secondo rapporto annuale della Commissione Europea sui progressi fatti nel raggiungimento degli obiettivi fissati nella strategia di Lisbona ed evidenziate nel Quaderno bianco sulla scuola del settembre 2007 e nel Rapporto intermedio sulla revisione della spesa pubblica del dicembre 2007.

I dati analizzati in tali documenti hanno infatti evidenziato elementi di criticità, in parte rilevati anche nella relazione della Corte dei conti relativa al rendiconto 2006, in merito all'andamento della spesa per l'istruzione, alla organizzazione del servizio e ai risultati formativi raggiunti, raffrontati con quelli di altri paesi dell'OCSE.

Sotto il profilo finanziario le principali anomalie riscontrate si riconducevano, da un lato, ai meccanismi di finanziamento delle scuole statali per il tramite dei conti e sotto conti di contabilità speciale intestati agli Uffici scolastici provinciali, e dall'altro, all'andamento della spesa per il personale, di ruolo e non di ruolo, e al connesso fenomeno delle eccedenze di spesa (impegni e pagamenti).

---

[6] In tale atto, adottato per la prima volta, il Ministro ha fissato le priorità politiche dell'Amministrazione propedeutiche all'emanazione della direttiva generale per tale anno.

Relativamente al primo aspetto, la complessa procedura seguita fino all'esercizio 2006[7] e la frammentazione dei finanziamenti in 11 capitoli e 23 finalizzazioni di spesa differenti, unita al disallineamento esistente tra l'anno scolastico e l'esercizio finanziario e al ritardo nella ripartizione di parte delle somme disponibili[8], avevano determinato un accumulo delle giacenze rilevate nelle contabilità speciali, un forte squilibrio territoriale nella dimensione degli stanziamenti in relazione ai fabbisogni e, conseguentemente, situazioni di sofferenza per alcune tipologia di spesa diversamente distribuite tra le Province[9].

Relativamente alle disponibilità destinate alla remunerazione delle competenze stipendiali fisse e accessorie del personale di ruolo e non di ruolo (pari al circa il 96 per cento delle disponibilità destinate alle scuole), i dati di consuntivo avevano evidenziato, alla chiusura del 2006, una progressiva crescita delle spese sia per il personale di ruolo che per il personale a tempo determinato e il riproporsi del fenomeno delle eccedenze di spesa, accentuato nell'esercizio 2006 a seguito del rinnovo del CCNL del personale.

La tendenza alla crescita di tale componente di spesa - che, se pur in linea con gli obiettivi di razionalizzazione, ha in passato evidenziato, nel confronto internazionale, livelli di spesa per studente nettamente superiori alla spesa media dei paesi dell'OCSE - risente in particolare delle difficoltà di programmazione del servizio e di gestione del personale. L'incertezza circa gli effettivi fabbisogni a livello locale, dettati dall'evoluzione della popolazione scolastica, ha infatti determinato fino ad ora rilevanti scostamenti tra l'organico di diritto e l'organico di fatto, in particolare nell'ambito degli insegnanti di sostegno.

L'espansione del numero dei docenti, che risponde alle effettive esigenze di flessibilità del sistema, influisce inoltre sul rapporto tra insegnanti e studenti. Tale indicatore, nettamente maggiore in Italia rispetto alla media OCSE, risente tuttavia di alcune caratteristiche del sistema adottato in Italia in ordine ai *curricula* scolastici, che determinano l'impegno orario degli studenti (superiore a quello della media OCSE), agli obblighi contrattuali dei docenti (inferiore alla media OCSE) e alla dimensione delle classi (inferiore alla media OCSE).

La dimensione delle classi, tranne nel caso della presenza di alunni diversamente abili, non è però una scelta diretta del legislatore ma si riconnette ai meccanismi con i quali viene determinata, ai vincoli derivanti dalla attuale situazione di edilizia scolastica ed alla dimensione demografica dei Comuni italiani cui compete la messa a disposizione delle strutture.

Non molto confortanti risultano infine i risultati del sistema istruzione[10]. Pur nella difficoltà di misurare l'impatto delle politiche avviate nel settore, l'adesione dell'Italia alla strategia di Lisbona ha consentito di evidenziare, attraverso l'utilizzazione di indicatori condivisi[11], la realizzazione di alcuni obiettivi quantitativi e qualitativi e di confrontarli con la performance di altri paesi europei.

---

[7] Il finanziamento alle scuole avveniva attraverso il passaggio dagli uffici scolastici regionali alle contabilità speciali degli Uffici scolastici provinciali e da questi alle scuole.

[8] Disponibilità della legge 440/97 e fondi dedicati al finanziamento dei percorsi di istruzione e formazione tecnica superiore.

[9] La situazione emersa dai monitoraggi effettuati evidenziava al 31 dicembre 2006, a fronte di 1.373 milioni giacenti nelle contabilità speciali, una situazione debitoria delle scuole di circa 1.033 milioni; situazione debitoria amplificata dalla dimensione dei finanziamenti resi disponibili (spesso previsti in misura non coerente con gli elementi che determinano le esigenze delle scuole), dai limiti di impegnabilità mensile dettati dalle manovre di risanamento e dalla effettiva riduzione delle risorse nel periodo 2002-2006 relative, in particolare, alle supplenze brevi (494,6 milioni), agli esami di stato (106,4 milioni) e al funzionamento amministrativo e didattico (159,8 milioni).

[10] Education at a Glance 2007: OECD Indicators.

[11] Nel maggio 2000 gli esperti dei ministeri dell'istruzione hanno elaborato una relazione avente ad oggetto 16 indicatori sulla qualità dell'istruzione scolastica in quattro settori chiave: livello di istruzione raggiunto (matematica, lettura, scienze, tecnologia dell'informazione e della comunicazione, lingue straniere, capacità di imparare con

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 (92,4 per cento) in linea con la media OCSE. Risulta invece ancora troppo 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 20 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 75,5 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 6,1 per cento).

Preoccupanti sono poi i risultati sul lato qualitativo, accentuati dalla mancanza di un sistema nazionale di valutazione tarato sulle specifiche competenze e saperi offerti dal sistema (obblighi formativi) delle quali non risultano ancora definiti i parametri della valutazione. I risultati delle indagini internazionali[12], risalenti tuttavia ad un precedente quinquennio, 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 (23,9 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 *performance* delle Regioni del Nord) e differenze tra tipologie di scuola (migliori si presentano i risultati dei licei rispetto alle scuole professionali).

Tavola 1

Rapporto annuale della Commissione Europea strategia di Lisbona

Criticità riscontrate.	Tasso di riferimento	Media europea	Italia
alto tasso degli abbandoni scolastici	tasso di abbandono meno del 10%	15,3%	20,0%
basso numero dei diplomati della scuola secondaria superiore	tasso di diplomati 22enni superiore all'85%	77,8%	75,5%
partecipazione degli adulti alle attività di apprendimento permanente	innalzare il tasso di partecipazione dei 25-64enni del 12,5%	9,6%	6,1%
scarsa competenza nella lettura dei giovani quindicenni		19,8%	23,9%
tasso dei laureati nel settore scientifico e tecnologico	aumentare del 15% rispetto al 2000	12,6%	10,7%

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi

La nuova impostazione della Relazione sul rendiconto generale dello Stato 2007 per politiche pubbliche – in coerenza con la nuova struttura del bilancio dello Stato articolato in missioni e programmi - mira a valutare, con cadenza non solo annuale, il processo di attuazione, le risorse impiegate, i risultati e gli effetti (in termini di impatto delle azioni programmate

metodo e educazione civica), riuscita e transizione (tasso di abbandono, completamento dell'insegnamento secondario superiore, percentuale di scolarizzazione), controllo dell'istruzione scolastica (partecipazione degli operatori ai sistemi scolastici), risorse e strutture (spese per studente, istruzione e formazione insegnanti, tasso di frequenza di un istituto primario). Tali indicatori sono stati confermati ed ampliati nella recente Comunicazione della Commissione del 21 febbraio 2007: Un quadro coerente di indicatori e di parametri di riferimento per monitorare i progressi nella realizzazione degli obiettivi di Lisbona in materia di istruzione e formazione.

[12] Dato OCSE – P.I.S.A. 2003

sull'economia e la società) delle decisioni politiche assunte dal Governo in sede di manovra annuale.

La scelta di anticipare, in via sperimentale, la valutazione del rendiconto 2007 per *missioni e programmi*, ha reso necessaria una operazione, avviata d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, di ribaltamento sul rendiconto 2007 della impostazione del bilancio di previsione 2008.

L'analisi di tali dati deve tuttavia tenere conto di alcune difficoltà di lettura della ricostruzione delle *missioni* e dei *programmi* gestiti dal Ministero, considerato che le politiche pubbliche avviate coinvolgono contemporaneamente più *programmi* della stessa *missione* affidati talvolta a Ministeri diversi e che le direttive ministeriali adottate per l'esercizio 2007 sono state formulate sulla base della precedente struttura del bilancio dello Stato fondata essenzialmente sui centri di responsabilità.

La *Missione* "Istruzione scolastica" si articola in 10 *programmi*[13] e coinvolge quasi interamente il Ministero della Pubblica Istruzione (al Ministero dell'Economia e delle finanze è intestato il programma "Sostegno all'istruzione"). I *programmi* "Cooperazione in materia culturale" e "Ricerca per la didattica", sempre di competenza del Ministero della pubblica istruzione, fanno invece capo, rispettivamente, alle *missioni* "L'Italia in Europa e nel mondo" e "Ricerca e innovazione".

La tavola seguente illustra i dieci *programmi* in cui si articola la *missione* "Istruzione scolastica", evidenziandone l'andamento finanziario e il collegamento, ove possibile, con gli interventi definiti nella manovra finanziaria 2007. Ad essa si aggiunge una *missione* aggiuntiva denominata "Fondi da ripartire" che raccoglie capitoli e risorse che in prima applicazione non si è riusciti a ripartire tra i precedenti *programmi* e il cui ammontare, pari a 424,1 milioni, rappresenta meno dell'1 per cento delle disponibilità assegnate alla *missione*.

[13]Programmazione e coordinamento dell'istruzione scolastica; Istruzione prescolastica; Istruzione elementare; Istruzione secondaria inferiore; Istruzione secondaria superiore; Istruzione post secondaria; Istruzione degli adulti; Diritto allo studio, condizione studentesca; Istituzioni scolastiche non statali; Sostegno all'istruzione.

Tavola 2

ISTRUZIONE SCOLASTICA (missione 22)
ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali	Obiettivi finanziaria 2007 legati al programma	Interventi legge finanziaria per il 2007 e DL collegati direttamente riconducibili al bilancio
PROGRAMMAZIONE E COORDINAMENTO DELL'ISTRUZIONE SCOLASTICA (1)	funzionamento	52.366,00	362.957,00	78,73	0,83	348.018,00	401.193,00	376.762,00	21.142,00	Sviluppo e qualificazione del sistema dell'istruzione	
	interventi	1.371,00	17.369,00	3,77	0,04	17.163,00	17.616,00	16.583,00	1.918,00		Percorsi e progetti concordati tra MPI e Regioni finalizzati a prevenire e contrastare la dispersione scolastica (comma 622) (Capitolo 1499-Assegnazioni alle strutture formative accreditate per i percorsi e i progetti contro la dispersione scolastica nell'assolvimento dell'obbligo di istruzione nel quadro di accordi con le singole Regioni-Stanziamento 11.500)
	investimenti	38.296,00	70.276,00	15,24	0,16	72.756,00	87.672,00	83.583,00	20.505,00		Edilizia scolastica (comma 625) (Capitolo 7160-Spese per l'attivazione dei piani di edilizia scolastica e per il completamento delle attivita' di messa in sicurezza e di adeguamento a norma degli edifici-Stanziamento 50.000)

	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	127,00	0,03	0,00	127,00	127,00	114,00	13,00		Finanziamento di campagne di educazione dei giovani finalizzate alla conoscenza dei rischi derivanti dal vizio del gioco (comma 52) (Capitolo 1463-Spese per la realizzazione, in collaborazione con le istituzioni scolastiche, di programmi educativi dei ragazzi per mettere la conoscenza dei rischi derivanti dal vizio del gioco- Stanziamento 100)
	oneri comuni	-	10.298,00	2,23	0,02	10.298,00	10.298,00	1.914,00	8.385,00		Riorganizzazione di organismi preposti alla ricerca e alla valutazione: istutuzione dell'Agenzia Nazionale per lo Sviluppo dell'autonomia scolastica (comma 610 e 611) (Capitolo 1399/3-Spese per la realizzazione delle attivita' affidate all'invalsi e agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica ex Indire)
	totale	**92.033,00**	**461.027,00**	**100,00**	**1,05**	**448.362,00**	**516.906,00**	**478.956,00**	**51.963,00**		
ISTRUZIONE PRESCOLASTICA (2)	funzionamento	86.504,00	4.431.955,00	99,94	10,08	4.325.536,00	4.445.221,00	4.312.007,00	43.677,00	Sviluppo e . qualificazione del sistema dell'istruzione	Classi primavera dedicate ai bambini tra i 2 e 3 anni (comma 630)- (Capitolo 1466- Assegnazioni per la realizzazione delle sezioni sperimentali aggregate alla scuola dell'infanzia-
	interventi	319,00	2.333,00	0,05	0,01	2.174,00	2.357,00	2.200,00	289,00		
	investimenti	121,00	470,00	0,01	0,00	465,00	503,00	212,00	376,00		
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-		
	oneri comuni			-	-			-	-		

	totale	**86.944,00**	**4.434.758,00**	**100,00**	**10,09**	**4.328.175,00**	**4.448.081,00**	**4.314.419,00**	**44.342,00**		Stanziamento 15.000)
ISTRUZIONE ELEMENTARE(3)	funzionamento	**279.180,00**	13.184.040,00	99,92	29,99	12.865.204,00	13.245.061,00	12.863.112,00	108.516,00		
	interventi	**1.730,00**	8.676,00	0,07	0,02	8.181,00	8.805,00	8.323,00	1.568,00		
	investimenti	**1.701,00**	2.485,00	0,02	0,01	2.448,00	3.186,00	2.190,00	1.959,00		
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-		
	oneri comuni	-		-	-			-	-		
	totale	**282.611,00**	**13.195.201,00**	**100,00**	**30,02**	**12.875.833,00**	**13.257.052,00**	**12.873.625,00**	**112.043,00**		
ISTRUZIONE SECONDARIA INFERIORE(4)	funzionamento	203.771,00	10.084.219,00	99,92	22,94	9.836.992,00	10.120.176,00	9.826.546,00	78.724,00	Potenziamento dell'autonomia scolastica	Sostegno all'innovazione tecnologica delle scuole (comma 633) (Capitolo 1252-Spese per dotare le scuole di ogni ordine e grado delle innovazioni tecnologiche a supporto delle attività didattiche- Stanziamento 30.000)
	interventi	1.456,00	6.374,00	0,06	0,01	6.238,00	6.483,00	6.357,00	1.321,00		
	investimenti	464,00	1.456,00	0,01	0,00	1.435,00	1.519,00	876,00	1.024,00		
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-		
	oneri comuni	-		-	-			-	-		
	totale	**205.691,00**	**10.092.049,00**	**100,00**	**22,96**	**9.844.665,00**	**10.128.178,00**	**9.833.779,00**	**81.069,00**		
ISTRUZIONE SECONDARIA SUPERIORE(5)	funzionamento	327.157,00	14.701.209,00	99,37	33,44	14.340.729,00	14.781.574,00	14..361.648,00	115.843,00	Sviluppo e qualificazione del sistema dell'istruzione	Innalzamento dell'obbligo dell'istruzione a 16 anni (comma 622) (Capitolo 1520-Fondo per l'attuazione dell'istruzione obbligatoria impartita per almeno dieci anni: per piani di recupero finalizzati a far conseguire agli studenti i livelli di apprendimento e a prevenire le ripetenze e gli abbandoni nonche' per la prima attuazione delle indicazioni nazionali- Stanziamento 79.500)
	interventi	1.047,00	92.361,00	0,62	0,21	92.244,00	92.439,00	90.172,00	3.107,00		
	investimenti	381,00	1.030,00	0,01	0,00	1.015,00	1.123,00	677,00	720,00		
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-		
	oneri comuni	-		-	-			-	-		
	totale	**328.585,00**	**14.794.600,00**	**100,00**	**33,65**	**14.433.988,00**	**14.875.136,00**	**14.452.497,00**	**119.670,00**		
ISTRUZIONE POST SECONDARIA(6)	funzionamento	2.037,00	68.419,00	0,46	0,16	68.249,00	69.169,00	67.338,00	2.933,00	Sviluppo e qualificazione del sistema	1) Valorizzazione dell'istruzione e formazione tecnica
	interventi	2.449,00	27.115,00	0,18	0,06	27.114,00	29.540,00	28.339,00	1.225,00		
	investimenti	12,00	13,00	0,00	0,00	5,00	13,00	10,00	12,00		

	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-	dell'istruzione:	superiore (comma 631) - Istituzione relativo fondo (comma 875) (Capitolo 1464-Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore ivi compresi gli istituti tecnici superiori-Stanziamento 20.000); 2) Istruzione per gli adulti inserita nell'ordinamento nazionale (comma 632) (Capitolo 1442-Spese per istruzione post secondaria e degli adulti-Stanziamento10.000) (Capitolo 1270-Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi-Stanziamento 4.700)
	oneri comuni	-		-	-			-	-		
	totale	**4.498,00**	**95.547,00**	**100,00**	**0,22**	**95.368,00**	**98.722,00**	**95.687,00**	**4.170,00**		
ISTRUZIONE DEGLI ADULTI(7)	funzionamento	37,00	787,00	0,01	0,00	696,00	787,00	679,00	52,00		
	interventi	-	11.621,00	0,08	0,03	11.620,00	11.621,00	11.620,00	-		
	investimenti	6,00	6,00	0,00	0,00	2,00	6,00	4,00	6,00		
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-		
	oneri comuni	-		-	-			-			
	totale	**43,00**	**12.414,00**	**100,00**	**0,03**	**12.318,00**	**12.414,00**	**12.303,00**	**58,00**		
DIRITTO ALLO STUDIO, CONDIZIONE	funzionamento	3.851,00	51.296,00	0,35	0,12	50.797,00	54.084,00	52.160,00	2.277,00	Potenziamento dell'autonomia scolastica:	1) Incremento offerta formativa attraverso l'ampliamento degli
	interventi	3.827,00	126.510,00	0,86	0,29	125.759,00	128.429,00	126.645,00	1,00		
	investimenti	42,00	45,00	0,00	0,00	17,00	45,00	33,00	41,00		

STUDENTESCA(8)	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-	1,00	0,00	0,00	1,00	1,00	1,00	-		spazi e dei tempi di fruizione dei servizi da parte degli alunni, genitori, popolazione scolastica e adulti (comma 627) (Capitolo 1465-Spese per l'ampliamento dell'offerta formativa e per l'apertura pomeridiana delle scuole, per le attivita' da svolgere fuori dell'orario scolastico-Stanziamento 34.000);2) Innalzamento dell'obbligo dell'istruzione a 16 anni (comma 622) (Capitolo 1264-Assegnazioni per supportare l'adempimento dell'obbligo di istruzione-Stanziamento 115.000); 3) Gratuità parziale dei libri di testo (comma 628) (Capitolo 1500-Spese per la gratuita' parziale dei libri di testo e spese per il noleggio dei libri scolastici per gli studenti e per i loro genitori-Stanziamento 3.000)
	oneri comuni	-		-	-			-	-	Valorizzazione del personale	Formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria (comma 605 lettera e) (Capitolo 1399/2) (****)
	totale	**7.720,00**	**177.852,00**	**100,00**	**0,40**	**176.574,00**	**182.559,00**	**178.839,00**	**2.319,00**		
ISTITUZIONE SCOLASTICHE NON STATALI(9)	funzionamento	-		-	-			-	1,00		
	interventi	127.440,00	531.150,00	3,59	1,21	531.055,00	658.590,00	607.188,00	51.306,00		
	investimenti	-		-	-			-	-		

	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	-		
	oneri comuni	-		-	-			-	-		
	totale	127.440,00	**531.150,00**	**100,00**	**1,21**	**531.055,00**	**658.590,00**	**607.188,00**	**51.307,00**		
SOSTEGNO ALL'ISTRUZIONE (10)***	funzionamento	-		-	-			-	0,00		
	interventi	9.907,00	253,00	0,00	0,00	253,00	7.253,00	7.253,00	0,00		
	investimenti	26.531,00	10.000,00	0,07	0,02	2.200,00	16.000,00	4.920,00	10,00		
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	-		-	-			-	0,00		
	oneri comuni	154.937,00	154.937,00	1,05	0,35	154.937,00	154.937,00	154.937,00	154,94		
	totale	**191.375,00**	**165.190,00**	**100,00**	**0,38**	**157.390,00**	**178.190,00**	**167.110,00**	**164.937,00**		
spese missione		1.326.940,00	43.959.788,00		100,00	42.903.728,00	44.355.828,00	43.014.403,00	631.878,00		

* Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui *** Programma finanziato dal Ministero dell'Economia e Finanze

***** La direttiva 47 del 23 maggio 2007 del Ministro dell'istruzione, definendo gli obiettivi formativi assunti come prioritari per l'a.s. 07/08 detta i criteri di ripartizione delle risorse finanziarie disponibili per la formazione, il ruolo dei diversi soggetti organi e livelli istituzionali, risorse a valere su diversi capitoli degli uffici scolastici regionali e sul capitolo 1399/2 "spese per la promozione ricerca e diffusione di modelli innovativi di formazione e aggiornamento del personale della scuola e per le iniziative a carattere nazionale di formazione a distanza del personale medesimo da realizzare anche con la collaborazione di enti agenzie informative e istituti vigilati dal Ministero della pubblica istruzione, spese per l'attività di accreditamento di certificazione di monitoraggio e di valutazione della formazione del personale della scuola", con dotazione pari a 1.003.331 euro. Tra le azioni di formazione ed aggiornamento, nel pieno rispetto dell'autonomia didattica delle istruzioni scolastiche, si fa riferimento tra l'altro allo "sviluppo delle competenze linguistico-comunicative e metodologico-didattiche dei docenti impegnati e da impegnare nell'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria".

La tavola evidenzia l'assoluta preminenza dei programmi relativi alla istruzione primaria, elementare e secondaria e alla programmazione di tali servizi che assorbono, nel complesso, circa l'86 per cento delle risorse; molto più limitate appaiono invece le risorse destinate all'educazione degli adulti (0,22 per cento) e all'educazione post secondaria (0,03 per cento).

La nuova struttura del bilancio del Ministero, considerata l'ampiezza dei programmi di spesa e la quasi totale finalizzazione delle risorse alle spese per il personale, risulta, da un lato, non del tutto coerente con l'obiettivo di valutare la spesa in relazione a obiettivi stabiliti e indicatori di efficienza ed efficacia ed è suscettibile, dall'altro, di generare appesantimenti nella gestione contabile, soprattutto per quanto riguarda l'elevato numero dei titoli di spesa.

Come emerge infatti dall'analisi della ripartizione delle risorse per Centro di Responsabilità, nell'ambito del Ministero della pubblica istruzione non tutti i programmi risultano imputati ad un unico Centro di Responsabilità – come invece suggerisce la nuova struttura del bilancio - posto che i programmi più rilevanti (istruzione elementare, secondaria inferiore e secondaria superiore) vedono la presenza simultanea di tutti gli uffici centrali e periferici nelle decisioni di spesa; sovrapposizione comunque inevitabile data la struttura organizzativa decentrata del ministero, assolutamente funzionale rispetto alla nuova architettura costituzionale che attribuisce alla Regioni una ampia competenza in materia di pubblica istruzione. Ulteriore elemento di criticità, per il settore della scuola, si riconduce al quadro delle istituzioni scolastiche autonome la cui individuazione sul territorio è conseguente ad appositi piani regionali, ciclicamente rivedibili in riferimento alle dinamiche della popolazione scolastica e ai processi di sviluppo socio economico. L'attuale struttura per programmi è in particolare suscettibile di introdurre forti elementi di rigidità in relazione 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 (sulle 10.759 istituzioni scolastiche gli istituti comprensivi hanno raggiunto le 3.577 unità, pari al 33,2 per cento del complesso, con un incremento annuale del 1,4 per cento).

L'analisi della gestione evidenzia che alla missione "Istruzione scolastica" – che sostanzialmente assorbe quasi tutte le risorse assegnate al Ministero della Pubblica Istruzione – risultano assegnati 41.266 milioni di euro che raggiungono, al termine della gestione, un ammontare di risorse pari a 43.959 milioni.

Ulteriori finanziamenti per l'anno 2007 si riconducono al DL n. 81/2007 (convertito con la legge n. 127/2007) - che ha destinato 180 milioni alle spese derivanti dalle supplenze brevi e 27 milioni in deroga agli accantonamenti disposti dall'art. 1, comma 507 della legge finanziaria 2007 (che prevedeva 40 milioni per ciascuno degli esercizi 2007-2008-2009) – e dal DL n. 159/2007 (convertito con la legge n. 222/2007) che ha incrementato le disponibilità destinate all'adempimento dell'obbligo scolastico (150 milioni) e che, nel rimodulare gli obiettivi di riduzione di personale nel triennio successivo[14] a causa dell'incremento della popolazione scolastica, ha consentito la non applicazione della clausola di salvaguardia di cui all'art. 1, comma 621 della legge finanziaria 2007, per un ammontare di 282 milioni, con conseguente riassegnazione delle somme sottratte in sede di predisposizione degli stanziamenti iniziali.

La ripartizione per macroaggregati evidenzia l'assoluta prevalenza delle spese di funzionamento (che assorbono più del 99 per cento delle somme destinate ai programmi), nell'ambito delle quali preminenti risultano le spese per redditi di lavoro dipendente.

---

[14] L'art. 1, comma 412 della legge finanziaria 2008 ha disposto che le economie di spesa di cui all'art.1, comma 620 della legge 296/2006 sono complessivamente determinate in 535 milioni per il 2008, 897 milioni per il 2009 e 1.218 milioni per il 2010 ed 1.432 milioni a decorrere dal 2011. E' stata inoltre confermata la clausola di salvaguardia dell'art. 1, comma 612 della legge 296/2006.

Le spese per interventi e per investimenti assorbono rispettivamente l'1,8 per cento e lo 0,2 per cento delle risorse destinate alla istruzione scolastica.

La gestione, in coerenza con tale caratteristica, evidenzia impegni per 43.008 milioni (corrispondente al 97,8 per cento degli stanziamenti) e pagamenti totali per 43.114 milioni (pari al 97,2 per cento dell'autorizzazione di cassa); indici sostanzialmente omogenei in tutti programmi iscritti nella missione.

3.1. Eccedenze di spesa

Nell'ambito delle spese di funzionamento continua a registrarsi anche nell'esercizio 2007 il fenomeno delle eccedenze (impegni e pagamenti) su diversi capitoli di spesa, riguardanti, in prevalenza, oneri di personale, per stipendi o per retribuzioni al personale direttivo, docente e non docente della scuola, amministrativo, tecnico ed ausiliario.

Il fenomeno è risultato costante nel corso degli anni: nel 2002 le eccedenze sono state di 895 milioni in conto residui e 664 milioni in conto competenza; nel 2003 le eccedenze si sono concentrate sulla competenza ed hanno raggiunto i 1.331 milioni; nel 2004 sono scese a 4 milioni sui residui e 389 milioni sulla competenza; nel 2005 sono scese ulteriormente sui residui (2 milioni) e hanno registrato 577 milioni sulla competenza; nel 2006 le eccedenze di spesa, stabili nel conto dei residui (2 milioni), sono tornate a crescere nel conto della competenza raggiungendo i 3.277 milioni.

Le risultanze del rendiconto 2007, pur evidenziando eccedenze di spesa da sanare con legge pari ad appena 1,88 milioni (ascrivibili quasi per intero alla UPB 2.1.1.1. Uffici centrali), confermano sostanzialmente l'anomalia e registrano 309,27 milioni di eccedenze di spesa sul comparto scuola che, pur nettamente inferiori a quelle fisiologiche riscontrabili negli esercizi interessati dai rinnovi contrattuali (anni 2003 e 2006), evidenziano valori non dissimili da quelli sostenuti a seguito dell'assunzione di ulteriori 18.000 unità di personale docente a tempo determinato rispetto alla consistenza numerica considerata nella fase di previsione effettuata per il 2007.

L'ammontare delle eccedenze si ricava dall'andamento delle economie di spesa che - a fronte della somministrazione di 1.264,96 milioni assegnati dal MEF[15] per l'attuazione del CCNL del comparto scuola per il biennio 2006-2007 sottoscritto a dicembre 2007 - hanno registrato, al termine dell'esercizio, importi pari a 995 milioni. Poiché gli arretrati e l'aggiornamento degli stipendi sono stati pagati nel mese di febbraio 2008, la differenza tra quanto sarebbe dovuto andare in economia (almeno 1.264,96 milioni) e le economie effettive rappresentano sostanziali eccedenze di spesa il cui importo (309,27 milioni), in sede di riassegnazione delle economie effettivamente registrate, dovrà essere finanziato ex novo.

L'Amministrazione ha ricondotto il fenomeno, in primo luogo, al pagamento dei maggiori oneri per spese di personale ed, in secondo luogo, ad una serie di fattori di incertezza che non consentono di calibrare in corso di esercizio, e comunque prima del provvedimento legislativo di assestamento, gli stanziamenti alle effettive disponibilità[16].

---

[15] D.m.t. n. 164325 del 31 dicembre 2007

[16] 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

Fattori che richiamano l'esigenza, già più volte segnalata dalla Corte e ripresa tra le indicazioni del Libro bianco sulla scuola, di avviare interventi concreti finalizzati a migliorare la programmazione degli organici ed a superare le difficoltà derivanti dalla mancanza di efficaci raccordi informativi tra gli uffici periferici dell'Amministrazione ed il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, che ha il compito di provvedere all'approntamento delle necessarie disponibilità finanziarie. In questo senso va considerato che la realizzazione del progetto "Athena", finalizzato a creare un coordinamento tra i sistemi informativi delle Amministrazioni dell'istruzione e dell'economia e finanze, per migliorare il monitoraggio della consistenza numerica del personale e della relativa spesa retributiva, ha finito per non rendere pienamente disponibili all'Amministrazione dell'istruzione tutte le informazioni ed i dati necessari per la *governance* del sistema scolastico. Le informazioni desunte dalla realizzazione del progetto in termini di dati di cassa e di flussi di bilancio delle Istituzioni scolastiche, sono state gestite direttamente ed esclusivamente nell'ambito della Ragioneria generale dello Stato e dei processi di verifica degli andamenti della spesa pubblica e sono stati utilizzati da analisti della predetta Amministrazione per migliorare l'attendibilità delle previsioni di bilancio del Ministero dell'istruzione.

L'esigenza di una attenta analisi della qualità e della quantità delle risorse finanziarie dedicate alle istituzioni scolastiche, delle quali lo Stato è il principale finanziatore, impone inoltre che si tenga conto dell'influenza decisiva che riveste la dimensione della popolazione scolastica la cui evoluzione dipende anche dalle politiche sottese alle riforme avviate del sistema educativo.

3.2. Spese per il personale di ruolo e non di ruolo (competenze fisse e accessorie pagate mediante ruoli di spesa fissa)

Delle risorse destinate alla Istruzione scolastica, come già accennato, una quota preponderante, pari a circa il 96 per cento, è finalizzata alla remunerazione delle competenze stipendiali fisse e accessorie del personale di ruolo e non di ruolo (a tempo determinato annuale o fino al termine delle attività didattiche) pagate tramite ruoli di spesa fissa e la parte residua è rappresentata dai fondi destinati a finanziare le altre necessità delle scuole statali (erogate per il tramite dei conti e sotto conti correnti di contabilità speciale intestati agli USP).

Relativamente alle competenze pagate a mezzo di ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola, le seguenti tabelle evidenziano l'andamento delle spese per il personale di ruolo (suddiviso tra i programmi di spesa attinenti all'istruzione primaria e secondaria) e non di ruolo.

I pagamenti totali relativi al personale di ruolo evidenziano, al netto degli importi non ricorrenti[17], una spiccata crescita nell'esercizio 2006 seguita da una modesta contrazione nell'esercizio 2007, attestandosi a 38.036 milioni (erano 35.516 milioni nel 2005 al netto dei rinnovi contrattuali).

Andamento in costante crescita (pur tenendo conto degli ulteriori oneri derivati dalle supplenze brevi del personale assente per motivi di maternità) segnano invece i pagamenti relativi al personale non di ruolo che, a fronte della progressiva riduzione degli organici di

---

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.

[17] Arretrati derivanti dalla firma del CCNL 2004-2005 (3,233 milioni) e regolazioni contabili relative al pagamento degli oneri riflessi (0,980 milioni).

diritto, continua a coprire le vacanze derivanti, all'inizio delle lezioni, dalla dimensione assunta dalla pianta organica di fatto.

Tavola 3

Spese di personale *Missione 22 Programmi 2-3-4-5*

Spese per competenze pagate a mezzo di ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola

ANNO 2005

(in milioni di euro)

	Prog.2 Materna	**Prog.3 Elementare**	**Prog.4 Media**	**Prog.5 Superiore**
Lombardia	433,74	1.835,16	1.140,24	1.344,61
Piemonte	268,76	845,86	522,63	701,28
Liguria	85,53	278,40	184,55	237,98
Veneto	178,65	949,12	597,19	768,09
Emilia Romagna	181,32	739,98	439,21	634,38
Friuli Venezia Giulia	73,47	240,92	146,75	215,58
Toscana	247,14	663,05	416,75	617,75
Umbria	73,68	173,94	111,41	171,09
Lazio	327,92	1.097,79	729,69	1.049,59
Marche	136,32	301,85	196,83	311,76
Molise	26,09	65,85	47,53	70,46
Abruzzo	122,51	267,72	185,12	277,08
Puglia	387,79	884,40	666,28	958,83
Campania	597,35	1.433,24	1.128,15	1.362,03
Basilicata	69,99	156,60	120,76	165,49
Calabria	236,90	564,72	434,00	576,58
Sardegna	148,59	368,07	292,85	395,74
Sicilia	438,80	1.228,64	997,17	1.171,22
Totale*	**4.034,53**	**12.095,30**	**8.357,11**	**11.029,55**

Totale generale = 35.516,50

Fonte: MEF – Ufficio centrale per il bilancio del Ministero della pubblica istruzione

Tavola 4

Missione 22 Programmi 2-3-4-5

Spese per competenze pagate a mezzo di ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola

ANNO 2006

(in milioni di euro)

	Prog.2 Materna	**Prog.3 Elementare**	**Prog.4 Media**	**Prog.5 Superiore**
Lombardia	523,03	2.217,60	1.369,63	1.610,43
Piemonte	321,40	1.006,53	626,62	838,43
Liguria	102,41	332,56	216,66	287,22
Veneto	215,33	1.144,53	715,55	928,31
Emilia Romagna	220,70	889,79	524,21	771,06
Friuli Venezia Giulia	88,42	289,70	175,42	255,66
Toscana	296,17	793,28	490,22	742,47
Umbria	88,16	207,55	132,01	203,60
Lazio	393,05	1.307,03	862,55	1.241,14
Marche	162,73	360,33	230,27	378,30
Molise	34,95	88,77	65,16	98,96
Abruzzo	148,11	320,48	223,92	334,41
Puglia	471,08	1.077,38	793,33	1.135,26
Campania	715,58	1.704,83	1.337,85	1.625,01
Basilicata	82,22	182,66	142,41	196,30
Calabria	273,99	657,04	508,59	686,38
Sardegna	176,53	429,18	340,78	474,01
Sicilia	523,90	1.444,17	1.163,65	1.412,96
Totale*	**4.837,77**	**14.453,40**	**9.918,82**	**13.219,90**

Totale generale = 42.429,89

di cui **3.233,15** per arretrati CCNL biennio economico 2004 – 2005; di cui **980,00** per regolazioni contabili relative al pagamento degli oneri riflessi.

Totale generale netto = 38.216,74

Fonte: MEF – Ufficio centrale per il bilancio del Ministero della pubblica istruzione

Tavola 5

Missione 22 Programmi 2-3-4-5

Spese per competenze pagate a mezzo di ruoli di spesa fissa per il personale del comparto scuola

ANNO 2007

(in milioni di euro)

	Prog.2 Materna	Prog.3 Elementare	Prog.4 Media	Prog.5 Superiore
Lombardia	471,94	2.013,61	1.231,15	1.446,75
Piemonte	288,92	908,37	568,22	761,36
Liguria	92,35	301,18	192,53	257,51
Veneto	197,76	1.049,43	647,43	838,57
Emilia Romagna	202,24	817,65	472,94	703,53
Friuli Venezia Giulia	80,71	261,47	153,45	232,20
Toscana	268,42	712,71	437,68	672,79
Umbria	78,54	185,85	177,89	181,91
Lazio	347,61	1.176,99	757,40	1.123,75
Marche	145,67	320,77	209,64	338,11
Molise	31,02	79,26	56,21	88,20
Abruzzo	133,08	285,26	196,84	299,16
Puglia	417,29	959,33	692,83	1.028,50
Campania	628,80	1.516,38	1.167,76	1.461,58
Basilicata	74,08	165,34	124,76	171,53
Calabria	236,80	575,86	455,10	602,02
Sardegna	155,99	382,33	301,77	424,90
Sicilia	479,49	1.283,11	1.029,12	1.272,96
Totale*	**4.323,74**	**12.994,90**	**8.812,73**	**11.905,33**

Totale generale = 38.036,71

Fonte: MEF – Ufficio centrale per il bilancio del Ministero della pubblica istruzione

***Nota metodologica**

I dati si riferiscono al pagato totale di cassa per gli anni 2005 e 2006 e al totale dei cedolini di stipendio emessi per l'anno 2007. La spesa è stata suddivisa tra gli ordini di scuola in base alla qualifica contrattuale dei singoli cedolini di stipendio per i docenti e per gli ordini di scuola diversi dalla materna e dall'elementare. La spesa per docenti è stata suddivisa tra materna ed elementare utilizzando all'uopo la classe di concorso. La spesa del personale non docente è stata ripartita tra gli ordini sulla base della sede di servizio nonché del numero degli alunni. La somma di 980 milioni di euro per regolazioni contabili indicata nell'anno 2006 si riferisce al pagamento anticipato rispetto alla tempistica seguita sino ad allora degli oneri previdenziali a carico del datore di lavoro per il comparto scuola. La somma è stata erogata nel mese di dicembre 2006. La spesa per il personale docente e non docente delle Province autonome di Trento e Bolzano è a carico dei rispettivi bilanci.

Tavola 6

Spesa per le competenze fisse del personale a tempo determinato del comparto scuola erogata a mezzo ruoli di spesa fissa (euro)

	2005	2006	2007
Abruzzo	84.040.524,77	95.787.358,52	100.099.311,75
Basilicata	47.800.154,15	57.243.669,74	58.603.846,45
Calabria	162.713.718,07	189.165.636,41	190.499.075,97
Campania	424.126.906,52	498.642.114,37	511.997.473,65
Emilia Romagna	306.307.339,64	368.300.862,49	393.021.942,42
Friuli Venezia Giulia	95.791.316,41	111.463.142,69	114.004.922,55
Lazio	382.928.582,23	450.116.597,17	469.418.442,70
Liguria	94.706.113,34	112.198.793,95	121.297.248,02
Lombardia	740.265.205,66	864.235.335,71	889.965.468,02
Marche	117.884.632,23	143.349.176,79	149.959.370,30
Molise	31.548.089,32	35.856.909,85	35.374.220,64
Piemonte	331.869.979,39	387.647.846,70	409.283.610,91
Puglia	316.491.669,31	365.352.253,60	367.915.224,88
Sardegna	116.886.682,28	137.218.351,46	145.486.731,94
Sicilia	453.497.303,34	522.828.142,99	523.625.929,88
Toscana	253.530.656,01	305.982.269,22	325.439.735,68
Umbria	59.171.481,05	72.068.629,69	77.565.914,82
Veneto	345.384.123,66	419.175.597,57	439.892.673,28
Totale	4.364.944.477,39	5.136.632.688,90	5.323.451.143,86

Fonte: MPI – Dipartimento per la programmazione ministeriale, per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione – Direzione generale per la politica finanziaria e per il bilancio

3.3. Fondi destinati a finanziare altre necessità delle scuole statali

Tali fondi – pari a circa 3,4 milioni (3 milioni nel 2006) destinati a finanziare le altre necessità delle scuole statali (funzionamento amministrativo e didattico, retribuzione accessoria, stipendi per i supplenti brevi) – sono stati erogati fino al 2006 tramite conti e sottoconti correnti di contabilità speciali iscritti presso le Tesorerie provinciali dello Stato e intestati agli Uffici scolastici provinciali.

Come già rilevato, il meccanismo di trasferimento e la riduzione delle risorse in attuazione delle manovre finanziarie di risanamento avevano determinato lentezza e vischiosità nei trasferimenti agli istituti scolastici e accentuato gli scarti tra fabbisogni e risorse disponibili.

La situazione di sofferenza delle scuole aveva generato una consistenza debitoria delle stesse, cumulata per gli anni 2002-2006, pari a circa 1.033 milioni di euro dei quali circa la metà generati nel solo 2006; restavano per contro giacenti nelle contabilità speciali destinate alle scuole oltre 1.373 milioni.

Tavola 7

Situazione debitoria delle scuole (in milioni di euro) Anni 2002 – 2006

	Supplenze brevi*	Esami di Stato	Funzionamento - Tarsu - TIA	Altro	Totale**
Lombardia	72,44	26,48	10,92	88,02	197,86
Piemonte	19,94	12,56	10,17	53,16	95,83
Liguria	7,19	3,47	5,55	1,94	18,15
Veneto			14,11	1,53	15,64
Emilia Romagna	58,64	8,07	9,47	6,35	82,53
Friuli Venezia Giulia	2,47	1,55	1,84	13,45	19,31
Toscana	19,75	7,69	13,23	1,29	41,96
Umbria	2,62	3,19	1,34	6,38	13,54
Lazio	65,81	15,31	44,61	20,88	146,61
Marche	7,85	4,60	2,20	2,83	17,49
Molise	0,09	0,66	0,20	1,69	2,64
Abruzzo	2,54	7,34	3,45		13,33
Puglia	15,94	10,29	22,64	64,28	113,16
Campania		22,87	73,68		96,55
Basilicata	0,49	1,32	0,88	4,21	6,89
Calabria	6,46	3,41	3,75	1,36	14,99
Sardegna	9,69	4,35	8,55	13,88	36,46
Sicilia	12,76	17,48		70,63	100,87
Totale**	**304,68**	**150,64**	**226,59**	**351,90**	**1.033,80**

* Il debito pregresso per supplenze brevi è relativo agli stipendi al netto degli oneri riflessi sino al 2004, al lordo degl stessi dal 2005 in poi. Infatti sino al 2004 il versamento degli oneri riflessi era effettuato dagli USR/USP mentre dal 2005 è passato a carico delle scuole.

** Il totale espresso in tavola può differire dalla somma delle cifre ivi presentate per gli arrotondamenti dovuti alla presentazione delle somme in milioni di euro.

Fonte: MPI – Dipartimento per la programmazione ministeriale, per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione.

Tavola 8

Giacenze di contabilità speciale per Ufficio Scolastico Regionale

(in milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Abruzzo	53,15	13,34	26,13	13,51	12,71	10,13
Basilicata	31,95	28,50	34,85	29,33	29,13	12,74
Calabria	100,94	81,52	94,95	91,20	78,02	42,18
Campania	398,10	304,80	299,81	233,69	281,26	182,75
Emilia Romagna	60,45	37,08	58,02	20,18	20,81	20,21
Friuli Venezia Giulia	31,87	18,00	24,12	11,74	13,28	7,08
Lazio	169,65	113,24	186,57	113,93	149,02	95,98
Liguria	32,34	25,89	38,86	27,40	23,33	20,15
Lombardia	204,85	185,63	215,08	184,88	193,10	101,30
Marche	10,30	10,95	26,68	5,87	6,72	7,10
Molise	19,60	6,62	11,25	10,33	6,99	2,91
Piemonte	104,20	74,18	117,61	100,57	105,18	36,87
Puglia	108,04	55,37	109,38	59,33	69,81	64,87
Sardegna	44,32	50,44	71,43	45,22	52,02	30,93
Sicilia	161,39	129,00	191,09	132,29	151,58	81,01
Toscana	78,98	48,79	69,05	47,80	53,56	36,05
Umbria	17,16	4,50	18,34	11,36	7,38	8,77
Veneto	205,06	215,62	235,48	183,51	158,73	67,46
TOTALE	**1.832,34**	**1.403,46**	**1.828,68**	**1.322,11**	**1.412,52**	**828,50**

Fonte: MPI – Dipartimento per la programmazione ministeriale, per la gestione ministeriale del bilancio, delle risorse umane e dell'informazione.

La legge finanziaria per il 2007, proprio al fine di aumentare l'efficienza e la celerità dei processi di finanziamento delle scuole, ha istituito nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione due fondi dedicati al finanziamento delle competenze al personale (1203[18]) e al funzionamento delle istituzioni scolastiche (1204[19]), dei quali è stata inoltre prevista l'assegnazione diretta alle istituzioni scolastiche, sulla base di criteri e parametri definiti con un decreto ministeriale adottato il 1 marzo 2007, ma senza vincoli di destinazione[20].

Le risorse riferite al "Fondo per il funzionamento delle istituzioni scolastiche" sono state determinate sulla base di criteri che tengono conto della tipologia di istituzione scolastica, della consistenza numerica degli alunni, del numero degli alunni diversamente abili, del numero dei plessi e sedi in cui si articola la scuola.

Le risorse riferite al "Fondo per le competenze dovute al personale" sono state determinate in base a criteri e parametri legati alla tipologia di spesa da sostenere. Si segnalano, in particolare, le quote relative ai compensi e alle indennità per il miglioramento dell'offerta formativa[21] e le risorse per il contributo relativo alla fruizione della mensa da parte del personale docente (subordinato ad un'apposita rilevazione) che, a seguito della firma del nuovo CCNL del comparto scuola (CCNL 2006-2009), dovrà tener conto dell'ampliamento del numero degli insegnati aventi diritto alla mensa gratuita, i cui oneri (stimati in 16,2 milioni) sono stati posti a carico delle risorse stanziate per i rinnovi contrattuali 2006-2007.

La riconduzione delle diverse voci di finanziamento delle scuole a due soli capitoli di bilancio e la previsione del trasferimento diretto delle relative disponibilità hanno attenuato notevolmente le criticità rilevate.

A fronte di stanziamenti assestati pari a 3.220 milioni di euro (di cui 2.340 milioni sul cap. 1203 e 880 sul cap. 1204), i dati disponibili evidenziano al mese di ottobre assegnazioni pari rispettivamente 1.679 milioni e a 382 milioni, sostanzialmente corrispondenti agli impegni assunti dalle scuole al giugno 2007 e rilevati in sede di monitoraggio.

Ulteriori 473 milioni sul cap. 1203 e 394 milioni sul cap. 1204 corrispondenti ai circa un terzo del bilancio complessivo relativo al primo quadrimestre dell'anno scolastico 2007-2008, sono stati erogati a fine esercizio. L'analisi finale della corrispondenza tra quanto erogato nel corso del 2007 a favore delle scuole statali e gli impegni assunti dalle stesse potranno essere effettuate solo a seguito dell'acquisizione di tutti i bilanci consuntivi delle istituzioni scolastiche, attualmente ancora in corso. L'incremento delle risorse relative al 2007 a disposizione delle scuole per supplenze brevi e per spese di funzionamento, se confrontato con il dato storico del precedente esercizio, dovrebbe comunque determinare scostamenti di minore entità.

---

[18]Sono poste a carico del fondo le spese per: le supplenze brevi, l'indennità per il miglioramento della offerta formativa, le spese per gli esami di stato, le spese per le fruizione della mensa gratuita per il personale scolastico, le somme dovute per l'IRAP, gli oneri sociali sulle retribuzioni, i compensi e le indennità per gli esami di idoneità e di licenza.

[19]Sono a carico del fondo le spese per: il funzionamento amministrativo e didattico, i contratti per le pulizie stipulati dagli Enti locali, la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili, la sperimentazione didattica e metodologica nelle classi con alunni disabili, il fondo di integrazione per le spese di funzionamento amministrativo e didattico.

[20] Le risorse finanziarie sono assegnate alla istituzioni scolastiche con periodicità quadrimestrale nei limiti delle risorse finanziarie disponibili; nell'ultima assegnazione annuale, a saldo, si tiene conto dell'effettivo fabbisogno delle scuole e degli esiti del monitoraggio svolto dagli USR.

[21] Nell'ambito delle quali i criteri e i parametri per la ripartizione del fondo di istituto (che assorbe la quota maggiore delle risorse da trasferire) sono stati individuati nell'accordo concernente la sequenza contrattuale di cui all'art. 85, comma 3 del CCNL 2006-2007 firmato il 13 febbraio 2008.

Per quanto concerne la situazione debitoria pregressa (2002-2006), l'ammontare registrato al termine del 2006 (1.033,8 milioni) dovrebbe trovare, nel complesso, beneficio nei trasferimenti delle risorse giacenti nelle contabilità speciali che, nel 2007, hanno subito una drastica riduzione in fase iniziale passando da oltre 1.373 a 490 milioni (l'assestamento di bilancio e le variazioni amministrative intervenute a fine anno hanno tuttavia determinato una nuova crescita delle giacenze presso gli uffici scolastici regionali, di cui alla precedente tavola, che si sono attestate a 828,5 milioni nel 2007). L'ammontare complessivo al termine del 2007 presuppone l'acquisizione, ancora in corso, dei bilanci consuntivi di tutte le scuole. Appare a tal fine necessario accertare, con le opportune verifiche di regolarità da parte del Collegio dei revisori, il concreto utilizzo delle somme presso le istituzioni scolastiche.

Relativamente alle singole voci, la questione concernente il debito ascrivibile alla spesa per il funzionamento amministrativo e didattico e per il pagamento della tassa sui rifiuti o della TIA - Tariffa di Igiene Ambientale[22] - (226,59 milioni) ha trovato soluzione, oltre che nelle modifiche introdotte nelle legge finanziaria 2007 (che ha permesso una migliore ripartizione tra le Regioni delle somme globalmente disponibili), in recenti provvedimenti. L'art. 33-*bis* del DL 248/2007 (convertito con la legge 31/2008) ha, in particolare, sollevato le scuole dall'onere del pagamento della TIA a decorrere dal 2008 e il Ministero e l'ANCI, in sede di Conferenza unificata del marzo 2008, hanno sottoscritto un accordo per la gestione del debito pregresso in base al quale 58 milioni di euro verranno trasferiti ai Comuni ad assorbimento di quanto dovuto per il 2006 (la quota relativa al 2007 non è stata ancora discussa).

Per quanto riguarda il debito maturato per gli esami di Stato (151 milioni), pur avendo la legge 1/2007 di riforma degli esami di Stato previsto risorse finanziarie sufficienti alla copertura degli oneri, resta ancora da affrontare il problema dei debiti pregressi.

Per quanto riguarda infine le spese per le supplenze brevi (305 milioni di debiti pregressi), i tetti di spesa fissati nelle legge finanziaria 2005[23] - che non tengono conto dei rinnovi contrattuali e né dell'evoluzione del numero del personale docente - continuano a risultare inferiori alle effettive necessità in relazione soprattutto al fatto che una parte consistente delle spese si riferisce a sostituzioni del personale in maternità o alle indennità dovute per il periodo di astensione obbligatoria dal servizio (nel 2007 il fabbisogno per supplenze brevi è stato stimato in 932,8 milioni dei quali circa il 41 per cento riconducibile alle astensioni per la maternità). Anche in tal caso il problema è stato affrontato, da un lato, incrementando le risorse necessarie, e dall'altro, razionalizzando il conferimento delle supplenze al personale docente ed educativo (DM 131/2007) e introducendo, con il DL n. 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. Tale disposizione, pur rispondendo alla esigenza di alleviare il bilancio delle istituzioni scolastiche (a seguito delle variazioni apportate, le disponibilità definitive per le supplenze brevi risultano pari per il 2007 a 688 milioni), non modifica l'onere complessivo che continua ad essere superiore alle disponibilità.

---

[22] La giurisprudenza della Cassazione (sentenze 4944/2000 e 17617/2004) ha riconosciuto nelle scuole i soggetti obbligati al versamento.

[23] L'art. 1, comma 129 dispone che la spesa per le supplenze brevi non possa superare 766 milioni nel 2005 e 565 milioni da 2006.

4. Stato di attuazione degli obiettivi indicati nei documenti programmatici

La difficoltà di collegare immediatamente gli obiettivi strategici e le politiche avviate in sede di manovra finanziaria con la nuova struttura del bilancio e del rendiconto – attese anche le criticità della nuova riclassificazione evidenziate nel precedente paragrafo – hanno suggerito di privilegiare la valutazione dell'articolato piano di interventi per il rilancio complessivo del sistema Istruzione, avviato nel 2007, anche alla luce del monitoraggio dei risultati conseguiti dall'Amministrazione centrale, realizzato dagli uffici di Gabinetto in mancanza di un sistema di controllo di gestione che attualmente è in avanzato stato di progettazione.

Tale attività di monitoraggio, richiesta anche dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha consentito la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi collegati alle disposizioni contenute nella legge finanziaria 2007 e dello stato di realizzazione di ulteriori provvedimenti legislativi comunque rientranti nel programma di Governo.

Si è proceduto collegando, ove possibile, gli interventi previsti nella manovra finanziaria alle risorse contabilizzate nel programma (confronta Tavola 2) e valutando gli interventi, di natura sostanzialmente regolativa o non facenti capo ad un definito programma, nei loro effetti organizzativi e nei loro riflessi finanziari complessivi.

Come già più volte ricordato, il disegno complessivo si è sviluppato nell'insieme delle disposizioni della Finanziaria 2007 che, in linea con le prime iniziative adottate nella seconda metà dell'esercizio 2006, ha definito un quadro di azioni dirette, nell'intenzione del Governo, a migliorare la qualità della scuola.

In funzione di ciò sono stati individuati tre grandi temi da affrontare nel corso della legislatura: potenziare l'autonomia scolastica, promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione e valorizzare la professionalità docente.

4.1. Interventi diretti a valorizzare l'autonomia scolastica

La valorizzazione dell'autonomia scolastica, già avviata nel precedente esercizio, si è concretizzata in una più piena autonomia economico finanziaria delle istituzioni scolastiche, già esaminata in sede di verifica degli effetti della semplificazione delle procedure di accreditamento delle risorse, e in una maggiore capacità di attuare gli interventi diretti al miglioramento dell'offerta formativa.

Si inquadrano in tale ambito la possibilità, offerta alle scuole, di ampliare l'offerta formativa ed una piena fruizione degli ambienti e delle attrezzature scolastiche (anche in orario diverso da quello delle lezioni, in favore degli alunni, dei loro genitori e, più in generale, della popolazione giovanile e degli adulti) e l'incremento delle dotazioni di innovazioni tecnologiche per la didattica.

Rispondono a tale obiettivo anche la riorganizzazione degli organismi preposti alla ricerca e alla valutazione e l'istituzione della Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica.

4.1.1. Ampliamento dell'offerta formativa

Relativamente all'incremento dell'offerta formativa, è stato presentato nell'agosto 2007 il programma nazionale "Scuole Aperte" per l'anno scolastico 2007/2008[24] che, nel confermare l'apertura delle scuole in orario extracurricolare, prevede risorse finanziarie aggiuntive finalizzate alla riduzione dei tassi di dispersione scolastica ed all'innalzamento del livello di partecipazione degli adulti in età lavorativa al sistema di educazione permanente (in conformità al quinto degli indicatori di Lisbona dedicati all'educazione)[25].

Le risorse previste dal Progetto, e destinate per l'anno in corso a tutte le istituzioni scolastiche, sono pari ad euro 64 milioni, interamente ripartiti tra gli Uffici Scolastici Regionali e trasferiti alle scuole, di cui 30 milioni di euro, per attività di recupero e per prevenire ripetenze ed abbandoni e 34 milioni di euro, per sperimentare metodologie didattiche innovative nello studio delle discipline curricolari.

Gli Uffici scolastici regionali stanno provvedendo a trasmettere alla Direzione generale per lo Studente, l'Integrazione, la Partecipazione e la Comunicazione, l'elenco dei progetti finanziati e un'apposita commissione nazionale, che si sta occupando del monitoraggio delle attività svolte, provvederà alla valutazione dei progetti finanziati a livello regionale.

4.1.2. Riorganizzazione degli organismi preposti alla ricerca e alla valutazione e istituzione della Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica

Per quanto concerne la riorganizzazione degli organismi preposti alla ricerca e alla valutazione e l'istituzione dell'Agenzia nazionale per lo sviluppo dell'autonomia scolastica (finalizzata a sostenere l'autonomia delle istituzioni scolastiche nella dimensione dell'Unione Europea ed i processi di innovazione e di ricerca educativa delle medesime istituzioni), emerge un processo avviato ma non ancora concluso.

---

[24] Circolare ministeriale (prot. n. 4026/P5) del 29 Agosto 2007 e nota (prot. n.5906/P5) del 28 novembre 2007.

[25] Con riferimento agli alunni della scuola, il prolungamento dell'orario di apertura deve essere finalizzato alla realizzazione di: a) corsi di recupero di debiti formativi maturati negli anni precedenti, con particolare riferimento alla nuova normativa sugli esami di stato, da realizzare in attuazione degli artt. 3 e 4 del d.m.. n.42 del 22 maggio 2007; b) corsi di sostegno e di aiuto allo studio, da realizzare durante l'anno scolastico in concomitanza con lo svolgimento delle lezioni o nei periodi di sospensione dell'attività didattica, per gli studenti che evidenzino carenze di preparazione in una o più discipline, ivi compresa la scarsa padronanza della lingua italiana da parte di studenti provenienti da altri paesi,in attuazione del combinato disposto del comma 8 dell'art.3 e del comma 3 dell'art.4 del d.m. n.42 già citato; c) moduli didattici di approfondimento e sviluppo, finalizzati alla promozione delle eccellenze; d) sperimentazione di metodologie didattiche innovative nello studio delle discipline curricolari, quali, ad esempio, gli insegnamenti scientifici e tecnologici, la letteratura italiana, la storia contemporanea, l'apprendimento pratico della musica e dell'arte; e) iniziative complementari di arricchimento del curricolo a forte valenza socializzante, quali, ad esempio, il teatro, le arti figurative, la musica, il canto, le attività sportive, e quant'altro risponda a concrete esigenze rappresentate dagli studenti e dalle famiglie, per contrastare la disaffezione allo studio, per potenziare il senso di appartenenza alla scuola, per favorire una interazione sistematica ed una corresponsabilità educativa fra scuola e famiglia. Per queste ultime iniziative complementari di arricchimento del curricolo, il d.P.R. n.567/96 e successive modifiche ed integrazioni disciplina modalità e procedure di attivazione, favorendo l'iniziativa degli studenti, riuniti in gruppi o in associazioni studentesche, anche al fine di incentivare la partecipazione responsabile dei giovani alla comunità scolastica; è comunque necessario che anche per tutte le altre ipotesi sopra evidenziate gli studenti siano preventivamente informati, coinvolti, motivati.
A favore dei genitori e degli adulti le istituzioni scolastiche, possibilmente organizzate in rete o tra loro consorziate, sono invitate a programmare, nel prolungamento dell'orario di apertura, attività culturali, educative, ricreative, sportive in favore dei genitori degli studenti che frequentano la scuola, di studenti di altre scuole, di giovani che non sono più in formazione, di adulti disponibili ad aggiornare la propria formazione e ad alfabetizzarsi nei nuovi saperi.

In attesa di emanare il regolamento di organizzazione dell'Agenzia nazionale, sono stati nominati tre Commissari straordinari[26], confermati fino al giugno 2008, cui erano già state fornite indicazioni per il coordinamento delle attività "in itinere" degli Enti soppressi (IRRE – Istituti regionali di ricerca educativa e INDIRE – Istituto nazionale di documentazione per l'innovazione e la ricerca educativa), con le finalità previste per l'Agenzia dalla legge finanziaria 2007[27]. E' stato altresì emanato l'atto di indirizzo[28] con il quale sono state individuate le priorità necessarie ad orientare la fase di avvio dell'attività della predetta Agenzia quale nuovo soggetto promotore di ricerca educativa e di innovazione didattica nell'ambito del sistema scolastico; non è stato invece ancora adottato il regolamento di costituzione degli organi dell'Agenzia.

Per la programmazione delle attività sono stati assegnati all'agenzia 3,2 milioni di euro dei quali 1,2 a carico del cap. 1260 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione e 2 milioni provenienti dalla ripartizione del fondo di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440.

Di particolare rilievo risulta infine la riorganizzazione dell'INVALSI, prevista dall'art. 1, commi 612-615 della legge finanziaria 2007, che risponde ad un esigenza non più rinviabile di avviare un sistema nazionale di valutazione esterno che individui strumenti e metodi di misurazione dei livelli di apprendimento e dei progressi raggiunti dagli studenti e dalle scuole sulla base di standard nazionali e dati condivisi, sostenga e orienti le istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa, costituisca un punto di riferimento per allocare in modo appropriato la spesa dell'istruzione.

Al fine di potenziarne la qualificazione scientifica nonché l'autonomia, sono state apportate alcune modifiche all'assetto organizzativo ed alle funzioni svolte dallo stesso Ente; in particolare, in attesa della costituzione dei nuovi organi[29], con dPCM 10 gennaio 2007 sono stati nominati tre Commissari straordinari, prorogati fino al 30 giugno 2008, e sono stati individuati obiettivi generali delle politiche educative nazionali per l'anno scolastico 2007-2008, necessari per svolgere la propria attività istituzionale[30].

Nel quadro del rinnovato ruolo dell'Istituto, peraltro espressamente menzionato nell'Intesa Governo - Sindacati del 27 Giugno 2007, le attività svolte nel 2007 si sono arricchite dei compiti in materia di valutazione dei dirigenti scolastici (legge finanziaria n. 296/2006, art. 1, commi 613), di valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore (legge n. 1/2007), di definizione delle classi per le quali effettuare, di norma, le verifiche periodiche e sistematiche sulle conoscenze e abilità degli studenti[31] al fine di giungere a regime alla valutazione del valore aggiunto prodotto dalle scuole, inteso come incremento nei livelli di apprendimento degli studenti tra il momento di ingresso e di uscita da ogni singola scuola (legge 25 ottobre 2007, n. 176 di conversione, con modificazioni, del precedente DL n. 147/2007), della redazione della nuova prova scritta nazionale nell'esame di Stato del terzo anno della scuola secondaria di primo grado (legge 25 ottobre 2007, n. 176 di conversione, con modificazioni, del precedente DL n. 147/2007).

---

[26] d.P.C.M. 10 gennaio 2007.

[27] Circolare ministeriale n. 76 del 28 dicembre 2006.

[28] Atto n. 7325 del 10 luglio 2007

[29] Il Ministro della pubblica istruzione, sulla base di un'indicazione di candidati, effettuata da un'apposita Commissione previo avviso pubblico sulla Gazzetta Ufficiale n.101, IV Serie Speciale, del 21/12/2007, finalizzato all'acquisizione dei relativi *curricula*, ha emanato, in data 24 gennaio 2008, il provvedimento di nomina dei componenti del Comitato di indirizzo del predetto Ente.

[30] Direttiva ministeriale n. 52 del 19 giugno 2007

[31] Classe seconda e quinta della scuola primaria, della prima e terza classe della scuola secondaria di I grado e della seconda e quinta classe del secondo ciclo

Ai fini della relativa programmazione, all'Ente sono state destinate le risorse finanziarie stanziate nel capitolo 1399/3 dello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione per l'anno finanziario 2007 pari a 6,167 milioni e ulteriori risorse provenienti dal fondo di cui alla legge 18 dicembre 1997, n. 440, pari a 2,5 milioni.

Le principali attività dell'INVALSI nell'esercizio considerato si sono quindi concentrate:

- nella valutazione del sistema educativo di istruzione e di formazione[32] arricchito del mandato di verificare i livelli di apprendimento degli studenti all'ingresso e in uscita dei diversi livelli scolastici, secondo la scansione ribadita con la legge 176/2007. Questa modifica ha comportato la riscrittura dei quadri di riferimento e la redazione di un coerente *set* di prove che verranno testate sul campo in un campione di scuole durante il mese di maggio;

- nella valutazione dei dirigenti scolastici che ha dato vita alla istituzione di un gruppo di lavoro composto da esperti provenienti dal mondo accademico, dall'Amministrazione e dalla scuola con il compito di definire un modello di valutazione dei dirigenti scolastici a partire dalle precedenti esperienze; al contempo si è dato il via ad un gruppo tecnico operativo con il compito di elaborare e mettere a punto uno strumento di diagnostica delle criticità della scuola utile a progettarne un percorso di superamento;

- nell'elaborazione di un progetto per "provvedere alla valutazione dei livelli di apprendimento degli studenti a conclusione dei percorsi dell'istruzione secondaria superiore, utilizzando le prove scritte degli esami di Stato" ed in particolare quelle di italiano e matematica[33];

- nella partecipazione italiana a progetti di ricerca europei e internazionali in campo valutativo in collaborazione con l'OCSE[34] e con la International Association for the Evaluation of Educational Achievement (IEA)[35].

---

[32] La rilevazione del Servizio Nazionale di Valutazione ha riguardato la valutazione degli apprendimenti e la valutazione di sistema. Nel primo caso sono state individuate come priorità la valutazione dei livelli di padronanza mostrati dagli allievi nelle conoscenze e nelle abilità relative alla lingua italiana, alla matematica, alle scienze in II e IV primaria, I secondaria di 1° grado, I e III secondaria di 2° grado. La rilevazione è stata effettuata su base campionaria ed utilizzando somministratori esterni alle scuole. Nel secondo caso il modello messo in atto riflette una visione sistemica della scuola, in cui le cosiddette variabili di input (contesto socio-economico, qualità e quantità delle risorse a disposizione, struttura del territorio, tipologia di utenza) e di processo (organizzazione e realizzazione dei processi amministrativi e didattici da parte della scuola) interagiscono nella produzione degli esiti finali e degli apprendimenti degli studenti, ossia delle variabili di output.

[33] La prima fase del progetto è coincisa con la raccolta a campione delle prove. In base ad un protocollo di intesa con l'UMI e l'Accademia della Crusca sono stati definiti i quadri concettuali per la ricorrezione e la rilettura critica delle prove. Il lavoro ha richiesto il coinvolgimento e la formazione di 200 insegnanti diffusi su tutto il territorio nazionale.

[34] Nei primi mesi del 2007 sono state portate a termine le operazione di controllo e di revisione dei dati in collaborazione con il consorzio internazionale e con il Segretariato dell'OCSE. Nella seconda metà dell'anno è stata realizzata l'analisi dei dati nazionali e sono state portate a termine le analisi dei dati relative agli studenti delle Regioni/Province autonome che hanno partecipato a PISA 2006 con un sovra campionamento a livello regionale/provinciale. Per quanto riguarda la partecipazione al PISA 2009 l' INVALSI ha raggiunto un accordo con tutte le Regioni per l'adozione di un campione nazionale con stratificazione regionale. Sono stati tradotti e adattati gli strumenti per la prova sul campo, prevista per la primavera del 2008. È stata inoltre avviata la formazione dei referenti delle scuole che sono state campionate per la prova sul campo.

[35] IEA PIRLS. Lo studio IEA PIRLS viene realizzato ogni cinque anni e valuta la competenza della lettura dei bambini al quarto anno di scolarità. Nel dicembre 2007 è stato presentato, in contemporanea con la pubblicazione del Rapporto internazionale, una prima sintesi dei risultati relativi all'Italia. IEA TIMSS 2007 (the Trend in International Mathematics and Science Study) è un'indagine periodica, promossa dalla IEA, sugli apprendimenti degli studenti al quarto e all'ottavo anno di scolarità (per l'Italia la IV classe della scuola primaria e la III classe della scuola secondaria di I grado) in Matematica e Scienze. Il TIMSS 2007 è il quarto ciclo di misurazione, la raccolta di dati per l'indagine è stata effettuata nel mese di Aprile-Maggio 2007. IEA TIMSS Advanced 2008 fa parte delle ricerche sugli apprendimenti degli studenti in matematica e scienze promosse dalla IEA; rileva in particolare le prestazioni degli

4.2. Interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione

Le criticità dei risultati del sistema istruzione sia dal lato quantitativo che da quello qualitativo sta alla base degli interventi contenuti nella manovra finanziaria 2007, e in parte già anticipati nel precedente esercizio, volti a contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico e del disagio giovanile e ripristinare un sistema coerente di obiettivi di apprendimento per la scuola.

4.2.1. Interventi per contrastare il fenomeno dell'abbandono scolastico

In relazione alla lotta all'insuccesso scolastico e al fenomeno delle ripetenze (che sono spesso causa dell'abbandono), la legge finanziaria sollecita interventi per una programmazione centrata sui processi di apprendimento, in grado di tenere conto dei diversi ritmi e stili cognitivi, e una visione complessiva, unitaria e di continuità della didattica nei primi due anni, al fine di ridurre di circa l'1,5 per cento il fenomeno delle ripetenze (soprattutto nei primi due anni della scuola secondaria superiore). In tale ambito si inserisce anche il d.m. 3 ottobre 2007, adottato proprio ai sensi dell'art. 1, comma 605, lett. a) della legge finanziaria 2007, che, nell'ottica di rendere più stringente la verifica della capacità degli studenti di recuperare i debiti formativi, ne ha previsto il recupero entro la conclusione dell'anno scolastico in cui questi sono stati contratti e ha quindi anticipato le attività di sostegno e di recupero che, come previsto nel DM 42/2997, costituiscono parte ordinaria e permanente del piano per l'offerta formativa.

Una quota non indifferente di risorse provenienti dalla legge n. 440/1997 sono state destinate negli esercizi 2006 e 2007 (53,1 milioni l'anno) a finanziare progetti relativi alle aree a rischio, a forte processo immigratorio e contro l'emarginazione scolastica. La ripartizione delle disponibilità tra le scuole è avvenuta solo al termine dell'esercizio con l'approvazione del contratto integrativo cui, l'art. 9 del recente CCNL 2006-2007, demandava l'individuazione dei criteri di ripartizione e dei parametri di riferimento[36].

Gli Uffici scolastici regionali hanno provveduto ad individuare i progetti finanziabili, previa validazione e graduazione dei progetti medesimi, indicando le istituzioni scolastiche destinatarie dei finanziamenti (suscettibili di essere incrementati con risorse regionali[37]) che,

---

studenti all'ultimo anno della scuola secondaria superiore (per l'Italia la V classe della secondaria di II grado) per gli indirizzi di studio con matematica e fisica avanzata (liceo scientifico e istituto tecnico industriale). La ricerca ha avuto inizio nel mese di maggio 2006 ed è proseguita con la costruzione degli strumenti e con la prova sul campo degli stessi nel marzo del 2007. Progetto IEA ICCS. L'International Civic and Citizenship Education Study (ICCS) mira ad indagare come i giovani, in vari paesi del mondo, sono preparati per svolgere in modo attivo il proprio ruolo di cittadini. L'indagine rileva conoscenze, competenze, atteggiamenti degli studenti e variabili di contesto nell'ambito dell'educazione alla cittadinanza. E' stata fatta una prova sul campo nel mese di febbraio 2008.

[36] Sono stati applicati indicatori specifici per le diverse aree di intervento, secondo quanto previsto dall'art. 9 del CCNL. In particolare, per quanto concerne le aree a rischio, sono stati considerate due serie di indicatori a livello regionale, riferiti al contesto socio-economico e all'ambito scolastico. Per quanto attiene alle aree a forte processo immigratorio, si è fatto riferimento agli indicatori quantitativi riferiti al tasso di presenza di studenti immigrati nelle diverse Province italiane, in rapporto alla popolazione scolastica nazionale.

[37] In Piemonte è stato sottoscritto uno specifico Accordo tra l'ufficio scolastico regionale per il Piemonte - Regione Piemonte – Organizzazioni Sindacali Comparto Scuola per azioni di sistema a sostegno delle fasce deboli, con particolare riguardo alla dispersione scolastica, alla lotta all'abbandono e alla crescita della cultura del soggetto debole. In forza di tale accordo, le risorse derivanti dall'applicazione dell'art. 9 del CCNL sono incrementate con fondi regionali per un importo di euro 2.375.000,00.

imputati al nuovo capitolo 1203 "Fondo per le competenze dovute al personale delle istituzioni scolastiche", sono stati attribuiti direttamente alle scuole[38].

Ulteriori iniziative si sono estrinsecate in una forte e mirata attività di orientamento[39] nella realizzazione di campagne di informazione e di educazione dei giovani in materia di gioco d'azzardo e di legalità. Di particolare rilievo appare infine il d.P.R. n. 235/2007 che ha modificato la normativa in materia di procedimenti disciplinari degli studenti ed ha introdotto il patto educativo di corresponsabilità finalizzato a definire in maniera dettagliata e condivisa diritti e doveri nel rapporto tra istituzioni scolastiche, studenti e famiglie.

4.2.2. Interventi diretti al ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento

Al ripristino di un sistema coerente di obiettivi di apprendimento si iscrivono gli interventi volti a consentire agli studenti il conseguimento di livelli adeguati di competenze e conoscenze.

In tale ambito l'obiettivo di definire in modo chiaro i livelli essenziali di apprendimento a cui gli studenti hanno il diritto di arrivare su tutto il territorio nazionale ha trovato una prima attuazione nella adozione, in via sperimentale, delle indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria, nonché nell'innalzamento dell'obbligo di istruzione e nella definizione dei livelli essenziali dei saperi e delle competenze che tutti gli studenti devono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età.

Risponde sostanzialmente alle medesime esigenze la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali, introdotta dalla legge 40/2007 e la collegata valorizzazione dell'istruzione tecnica superiore prevista nella finanziaria 2007.

4.2.2.1. Le indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria

Le indicazioni per il curricolo per la scuola dell'infanzia e primaria (adottate con il DM 31 luglio 2007) tracciano le linee e i criteri per il conseguimento delle finalità formative e degli

38

ART. 9 – C.C.N.L. – COMPARTO SCUOLA	A.S. 2007/2008
Piemonte	2.675.069
Lombardia	6.323.872
Veneto	3.227.137
Friuli Venezia Giulia	761.675
Liguria	978.923
Emilia Romagna	3.039.514
Toscana	2.168.444
Umbria	730.713
Marche	1.284.620
Lazio	3.248.423
Abruzzo	1.219.939
Molise	344.534
Campania	8.773.794
Puglia	5.306.240
Basilicata	985.245
Calabria	3.077.981
Sicilia	7.206.405
Sardegna	1.842.532
TOTALE EURO	**53.195.060**

[39] Linee guida e di azione per un Piano Nazionale di orientamento, Carta dei servizi territoriali, formazione dei referenti regionali e provinciali per l'orientamento.

obiettivi di apprendimento sulla cui base, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, verranno elaborati, in prima attuazione e con gradualità, i curricoli di studio. Si tratta di una fase sperimentale, da concludersi nel 2009, che dovrebbe consentire alle scuole, nell'ambito degli attuali ordinamenti, di conoscere e sperimentare le nuove Indicazioni e al Ministero di raccogliere suggerimenti, valorizzare le buone pratiche e favorire i processi di condivisione e di sostegno.

4.2.2.2. Innalzamento dell'obbligo di istruzione

L'innalzamento a 10 anni dell'obbligo di istruzione previsto dalla legge finanziaria 2007 (art.1, comma 622) ha trovato attuazione con l'adozione del regolamento n. 139/2007 e nelle successive Linee guida in cui sono indicate le misure per l'orientamento dei giovani e delle loro famiglie, la formazione dei docenti, il sostegno, il monitoraggio, la valutazione e la certificazione dei percorsi.

Il regolamento, in coerenza con le indicazioni europee concernenti le competenze chiave per l'apprendimento permanente[40], prevede il conseguimento di un titolo di studio di scuola secondaria superiore o di una qualifica professionale di durata almeno triennale entro il 18 anno di età e contiene le indicazioni nazionali sulle competenze e i saperi indispensabili per il pieno sviluppo della persona e per l'esercizio effettivo dei diritti di cittadinanza (da prevedere nei curricoli dei primi due anni della scuola di secondo grado) che tutti i giovani debbono conseguire al compimento del sedicesimo anno di età, indipendentemente dalla scuola che frequentano[41]. Anche in tal caso il regolamento prevede, da un lato, che l'introduzione dell'obbligo di istruzione non modifichi gli attuali ordinamenti scolastici (impegnando peraltro le scuole e i docenti, nell'ambito della libertà di insegnamento, ad utilizzare metodologie e modelli innovativi nell'organizzazione didattica) e, dall'altro, che le competenze e i saperi definiti conservino natura sperimentale nei primi due anni scolatici.

In questa prima fase è stata inoltre disposta la prosecuzione dei percorsi sperimentali di istruzione e formazione professionale di cui all'accordo in sede di Conferenza unificata del 19 giugno 2003, come previsto dalla stessa finanziaria all'art. 1, comma 624, e sono stati dettati i criteri generali a cui devono rispondere le strutture formative accreditate dalle Regioni presso cui si realizzano i citati percorsi (d.m. 29 novembre 2007). Tali percorsi, limitati alla fase transitoria, si sono avvalsi del contributo di 242 milioni di euro dei quali 40 a carico del MPI e 202 provenienti dal Ministero del Lavoro. Mentre le risorse a carico del MPI, ripartite in base al numero degli studenti iscritti nell'anno scolastico 2006/2007, sono state erogate agli USR, la ripartizione delle risorse provenienti dal Ministero del Lavoro non ha ancora trovato attuazione per le difficoltà riscontrate in sede tecnica con il coordinamento delle Regioni in relazione all'adozione del prevalente criterio capitario.

La realizzazione dell'obbligo di istruzione è stata infine accompagnata da un piano di intervento avviato con la collaborazione dell'ASAS (Associazione delle scuole autonome) e dell'INVALSI (e finanziato rispettivamente con 2 milioni e 0,360 milioni) avente ad oggetto l'orientamento dei giovani e delle famiglie, la formazione dei docenti, le misure a sostegno delle scuole superiori, il monitoraggio dei risultati e la diffusione delle pratiche migliori.

---

[40] Raccomandazione del Parlamento Europeo e del Consiglio del 18 dicembre 2006.

[41] I saperi, articolati in abilità/capacità e conoscenze, sono riferiti a quattro assi culturali: linguaggi, matematico, scientifico-tecnologico, storico - sociale.

4.2.2.3. La riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali e la valorizzazione della istruzione professionale superiore

Le criticità dei risultati delle sistema di istruzione tecnica e professionale, evidenziate nel confronto europeo sia sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo, è stata alla base delle disposizioni urgenti in materia di istruzione tecnico professionale che, adottate in sede di conversione del DL n.7/2007 (legge 40/2001, art 13), hanno inserito formalmente gli istituti tecnici e professionali nel sistema dell'istruzione secondaria superiore, consentendo agli stessi di realizzare un percorso formativo di pari rango a quello dei licei. E' inoltre prevista, nell'ambito della autonomia delle istituzioni didattiche e delle competenze delle Regioni e degli Enti locali, la costituzione di poli tecnico professionali legati alla vocazione produttiva dei territori.

La riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali[42], avviata nel corso del 2007, non ha completato il suo iter per l'interruzione anticipata della legislatura. La Commissione ministeriale per la riorganizzazione degli istituti tecnici e professionali (nominata con d.d. n. 81 del 14 dicembre 2007) ha comunque concluso il suo mandato depositando nel marzo 2008 il documento finale "Persona, Tecnologie e Professionalità".

Il lavoro, nel rilanciare il ruolo dell'istruzione tecnica e professionale in coerenza anche con il nuovo obbligo di istruzione (in cui i saperi e le competenze riferiti ai quattro assi culturali assicurano l'equivalenza formativa di tutti i percorsi), configura gli istituti come scuole dell'innovazione e ne definisce i criteri per il riordino volti a costruire un sistema di istruzione organico nell'ambito del quale individuare percorsi di istruzione tecnica e di istruzione professionale qualificati da proprie caratteristiche e specificità, individuate a livello di finalità, profili degli indirizzi, sbocchi prevalenti post diploma, struttura curricolare, contenuti e metodologia formativa.

Nel dare attuazione alla riforma occorrerà comunque considerare la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale in modo da limitare gli interventi statali nell'ambito della definizione dei livelli essenziali delle prestazione e nella materia delle norme generali sull'istruzione tra cui dovrebbero rientrare la durata dell'obbligo di istruzione, le modalità di assolvimento dell'obbligo, gli esami e il rilascio dei titoli di studio.

La riorganizzazione e il rilancio degli istituti tecnici e degli istituti professionali presuppone anche la valorizzazione dell'istruzione e della formazione tecnica superiore (IFTS) quale sbocco privilegiato dei diplomati.

Le norme di riferimento si rinvengono nella legge finanziaria 2007, art 1, comma 631 (che prevede la riorganizzazione della specializzazione tecnica superiore secondo linee guida adottate con dPCM, su proposta dei Ministri della pubblica istruzione, del lavoro e dello sviluppo economico, previa intesa in Conferenza unificata) e nell'art. 1, comma 875 (che istituisce nello stato di previsione del Ministero della pubblica istruzione un Fondo per l'istruzione e la formazione tecnica superiore per il finanziamento stabile del sistema).

Le Linee guida, previa intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata, sono state formalizzate nel dPCM 28 gennaio 2008. Tale atto ha natura di atto di indirizzo e, nel rispetto delle competenze dello Stato e delle Regioni, indica gli obiettivi da perseguire, le tipologie di

[42]L'attuazione della legge 40/2007 è demandata ad una attività regolamentare volta a ridurre il numero degli attuali indirizzi e il loro ammodernamento nell'ambito dei settori tecnico-professionali, la scansione temporale dei percorsi e i relativi risultati di apprendimento, la previsione di un monte ore annuale delle lezioni sostenibile nel limite del monte ore complessivo previsto per i licei economico e tecnologico, la conseguente riorganizzazione delle discipline di insegnamento al fine di potenziare le attività laboratoriali, di *stage* e di tirocini, l'orientamento agli studi universitari e formazione tecnica superiore.

intervento, le caratteristiche dei percorsi e gli standard organizzativi delle strutture. Gli interventi, articolati in tre tipologie (costituzione di istituti tecnici superiori per la realizzazione di percorsi finalizzati al conseguimento del diploma di tecnico superiore; percorsi finalizzati al conseguimento del certificato di specializzazione tecnica superiore; misure per favorire lo sviluppo dei poli tecnico-professionali), rispondono quindi ad un fabbisogno formativo diffuso a livello nazionale[43] e a fabbisogni più strettamente collegati alle esigenze del territorio.

Particolare rilievo, sotto il profilo organizzativo, riveste la costituzione, nel rispetto delle competenze esclusive delle Regioni in materia di programmazione dell'offerta formativa, degli Istituti Tecnici Superiori (ITS) di cui all'art. 13 della legge 40/2007.

Gli ITS, che possono essere costituiti se previsti nei piani territoriali di intervento deliberati dalle Regioni, si configurano secondo lo standard organizzativo della fondazione di partecipazione (che costituisce un nuovo modello di gestione pubblico-privata di iniziative no-profit); rispondono all'obiettivo di realizzare percorsi finalizzati al conseguimento del diploma di tecnico superiore per rispondere a fabbisogni formativi diffusi sul territorio nazionale con riferimento ad ampie aree tecnologiche e trovano il loro ente di riferimento nell'istituto tecnico o professionale che ne promuove la costituzione in partenariato con un Ente locale, una struttura formativa accreditata per l'alta formazione, un impresa del settore di riferimento, un dipartimento universitario o altro organismo appartenente al sistema della ricerca. Sul piano finanziario concorrono alla realizzazione degli obiettivi l'insieme delle risorse nazionali destinate dal Ministero della Pubblica istruzione a valere sul Fondo previsto dalla legge finanziaria 2007 (art. 1, comma 875) – volte a sostenere con continuità lo sviluppo degli ITS – nonché risorse regionali (pari a circa il 30 per cento del finanziamento statale) e risorse provenienti da altri soggetti pubblici o privati.

4.2.3. Ulteriori interventi diretti a promuovere lo sviluppo e la qualificazione del sistema istruzione

4.2.3.1. Istruzione per gli adulti

La legge finanziaria, allo scopo di far conseguire più elevati livelli di istruzione alla popolazione adulta, anche immigrata (con particolare riferimento alla conoscenza della lingua italiana), aveva previsto la riorganizzazione dei centri territoriali permanenti (CTP) e dei corsi serali.

Tale riorganizzazione è stata disciplinata nel DM 25 ottobre 2007 che ha previsto il conferimento ai nuovi Centri provinciali per l'istruzione degli adulti – organizzati su basi provinciali e articolati in rete - dell'autonomia amministrativa, organizzativa e didattica con il riconoscimento di un proprio organico distinto da quello degli ordinari percorsi scolastici, nei limiti delle istituzioni scolastiche presenti in ciascuna Regione e delle attuali disponibilità complessive di organico. Ne consegue pertanto l'inserimento nell'ordinamento nazionale anche della Istruzione per gli adulti che, accanto alle istituzioni scolastiche di vario ordine e grado, avrà essenzialmente il compito di far acquisire e innalzare progressivamente le competenze alfabetiche della popolazione adulta in coerenza con gli obiettivi, ancora non raggiunti, definiti nella strategia di Lisbona.

In attuazione della nuova disciplina, le Regioni hanno avviato attività istruttorie, di intesa con le Autonomie locali e gli USR, per riorganizzare la rete scolastica in modo da reperire le disponibilità necessarie a partire dal prossimo anno scolastico (2009/2010). In attesa che le

[43] Percorsi riferiti ad aree tecnologiche considerate prioritarie dagli indirizzi nazionali di programmazione economica

complesse procedure di riorganizzazione della rete scolastica regionale trovino definizione, gli stanziamenti per il 2007 sono stati destinati alla prosecuzione delle attività avviate nei precedenti esercizi. Come risulta dal più recente monitoraggio, i corsi per adulti sono stati attivati dai 534 Centri Territoriali Permanenti, che operano prevalentemente presso le scuole del primo ciclo, e da 806 istituti di istruzione secondaria superiore, con una fruizione complessiva di 450.000 persone concentrata soprattutto nelle Regioni del nord (48,9 per cento degli iscritti, rispetto al 29,6 per cento del Sud e del 21,5 per cento del Centro).

Alla istruzione degli adulti è inoltre dedicata una specifica azione, finanziata, a livello comunitario, nel Programma Operativo 2007-2013. L'azione è diretta alla realizzazione di interventi formativi flessibili finalizzati all'acquisizione delle competenze chiave per l'adempimento dell'obbligo di istruzione e il possibile rientro nei percorsi scolastici. Destinatari degli interventi sono giovani adulti con livelli di scolarizzazione inadeguati all'inserimento sociale e lavorativo o usciti precocemente dal sistema scolastico nonché giovani e adulti stranieri che necessitano acquisire la padronanza della lingua italiana. Nell'anno 2007 sono stati finanziati 426 progetti presentati da CPT e Istituti sede di corsi serali delle Regioni dell'obiettivo Convergenza per un importo complessivo di 16,141 milioni.

La tavola che segue specifica gli importi distribuiti dal Ministero in attuazione del combinato disposto di cui all'art. 1, commi 632 e 634 della legge finanziaria per il 2007.

Tavola 10

Regioni	Finanziaria 2007 art. 1, comma 634	Legge 440/97
Abruzzo	234.196	96.688
Basilicata	117.051	51.610
Calabria	438.261	216.608
Campania	1.074.876	495.883
Emilia Romagna	704.195	316.948
Friuli Venezia G.	235.465	103.230
Lazio	814.263	407.301
Liguria	282.431	127.550
Lombardia	1.452.752	678.445
Marche	251.389	119.481
Molise	55.459	34.565
Piemonte	662.713	307.195
Puglia	734.209	394.600
Sardegna	292.131	162.984
Sicilia	1.054.579	466.645
Toscana	617.530	266.844
Umbria	148.432	71.392
Veneto	830.068	382.031
Totale	**10.000.000**	**4.700.000**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

4.2.3.2. Iniziative sperimentali per la fascia di età compresa tra i 2 e i 3 anni

La finanziaria 2007, anche in considerazione del congelamento degli anticipi alle iscrizione della scuola primaria, ha dedicato particolare attenzione alle esigenze educative dei bambini. In particolare, al fine di garantire l'ampliamento dell'offerta formativa rivolta ai bambini tra i due e i tre anni, sono state previste sezioni sperimentali aggregate alla scuola

dell'infanzia, improntate a criteri di qualità pedagogica, flessibilità e rispondenza alle caratteristiche della specifica fascia di età.

Le cosiddette sezioni primavera o sezioni ponte, già presenti in taluni territori regionali come esperienze di avanguardia nei servizi per la prima infanzia, vengono quindi formalmente previste come sperimentazione nazionale dall'art. 1, comma 630, della legge 27 dicembre 2006, n. 297 (Finanziaria 2007), con previsione di disciplinarne obiettivi formativi e criteri di attuazione tramite accordo in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 oppure mediante sperimentazione di cui all'articolo 11 del DPR 275/1999 (Regolamento dell'autonomia scolastica). Tale Accordo, sottoscritto il 14 giugno 2007 con i Ministeri della pubblica istruzione, delle politiche per la famiglia e della solidarietà sociale, definisce criteri e standard per l'attivazione del servizio educativo e prende atto dell'impegno dello Stato a contribuire alla realizzazione della nuova offerta formativa sperimentale per un finanziamento complessivo di 29,7 milioni di euro dei quali 10 milioni di euro messi a disposizione dal Ministero della pubblica istruzione, altrettanti messi a disposizione dal Ministro delle politiche per la famiglia e 9,78 milioni messi a disposizione dal Ministero della solidarietà sociale.

Nella fase di valutazione e autorizzazione dei progetti presentati dalle istituzioni scolastiche ed educative il Ministero della pubblica istruzione ha integrato tali fondi con ulteriori 5 milioni, determinando in tal modo una complessiva disponibilità finanziaria di 34,78 milioni.

Quattro Regioni (Lazio, Molise, Toscana e Liguria), con proprie autonome determinazioni, hanno provveduto a finanziare alcune sezioni primavera escluse dal finanziamento statale, intervenendo con finanziamenti propri per complessivi 1.073.666 euro.

In base all'Accordo è stata costituita a livello nazionale una cabina di regia (gruppo paritetico nazionale, costituito da rappresentanti dei tre Ministeri interessati, delle Regioni e dei Comuni) che ha operato presso il Ministero della pubblica istruzione e ha proceduto a determinare i criteri di priorità per il finanziamento dei progetti e per la conduzione della sperimentazione.

Nella fase propedeutica all'avvio della sperimentazione hanno operato a livello regionale appositi tavoli tecnici interistituzionali che hanno provveduto a valutare e graduare i progetti presentati dalle istituzioni scolastiche o educative.

Alla fine della procedura di selezione, valutazione, autorizzazione e ammissione al contributo statale[44] sono state assegnati 33,4 milioni, di cui il 40 per cento quale acconto sull'esercizio 2007. Il saldo del contributo, fatte salve verifiche e accertamenti che verranno condotti dagli Uffici scolastici regionali, è stato assegnato entro il 31 marzo 2008.

Agli Uffici scolastici regionali sono stati assegnati complessivamente i residui 1,3 milioni del finanziamento statale, al fine di sostenere localmente attività di monitoraggio, valutazione e formazione del personale, seminari di approfondimento della sperimentazione in atto, nonché per interventi perequativi.

---

[44] Tali fasi sono state supportate dal Ministero della pubblica istruzione che: ha emanato note di indirizzo agli uffici scolastici regionali per la fase di raccolta e valutazione dei progetti; ha attivato un servizio di consulenza diretta e telematica mediante apposito gruppo tecnico costituito presso la Direzione generale per gli ordinamenti scolastici; ha attivato un servizio di FAQ su apposito sito all'interno del portale del MPI; ha acquisito le graduatorie regionali definite dai tavoli tecnici, verifica, valutazione e interventi perequativi sulla base delle decisioni della cabina di regia nazionale; ha notificato i progetti selezionati e acquisito le autorizzazioni da parte dei Comuni (soggetti regolatori del servizio); ha svolto interventi perequativi conclusivi e ha definito le sezioni ammesse al contributo statale; ha assegnato i fondi.

Complessivamente sono stati presentati più di 2.800 progetti di nuove sezioni primavera, dei quali, per ristrettezza dei fondi, sono stati ammessi al contributo statale 1.311 sezioni; altre 42 sezioni sono state finanziate localmente con fondi delle rispettive Regioni.

Alle sezioni autorizzate sono stati assegnati contributi in misura proporzionale alla durata settimanale del servizio e alla quantità dei bambini accolti, con un massimo di 30 mila euro per sezione. Il nuovo servizio ha consentito di accogliere circa 20 mila bambini nelle nuove sezioni per una media di circa 15 bambini per sezione.

Sezioni primavera anno scolastico 2007-08

Tavola 11

Regioni	Bambini iscritti	di cui in istituzioni				Contributi statali	Sezioni finanziate Stato
		paritarie	statali	comunali	nidi privati		
Abruzzo	517	159	247	111	0	828.000	31
Basilicata	203	46	90	67	0	336.000	14
Bolzano	185	0	185	0	0	322.000	11
Calabria	1.033	656	111	266	0	1.752.000	67
Campania	2.934	2.205	456	273	0	4.855.000	179
Emilia Romagna	1.403	729	35	526	113	2.431.000	95
Friuli Venezia G.	215	105	32	57	21	375.000	20
Lazio	1.349	681	498	135	35	2.213.000	81
Liguria	697	487	92	118	0	1.192.000	44
Lombardia	2.465	1.449	177	631	208	4.471.000	185
Marche	382	32	122	191	37	647.000	26
Molise	241	92	99	50	0	370.000	15
Piemonte	929	572	148	169	40	1.672.000	65
Puglia	2.070	925	792	260	93	3.306.000	125
Sardegna	1.231	480	182	479	90	2.047.000	86
Sicilia	1.630	801	645	184	0	2.652.000	105
Toscana	739	224	82	272	161	1.316.000	52
Umbria	420	169	55	110	86	755.000	33
Veneto	1.018	765	95	105	53	1.876.000	77
Totale	**19.661**	**10.577**	**4.143**	**4.004**	**937**	**33.416.000**	**1.311**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione.

Progetti presentati, valutati e finanziati

Tavola 12

Regioni	progetti presentati	valutati positivi	%	finanziate Stato	finanziate Regioni	Totale finanziati	% finanziati su totale presentati
Abruzzo	87	57	*65,5%*	31		31	*35,6%*
Basilicata	25	24	*96,0%*	14		14	*56,0%*
Bolzano	11	11	*100%*	11		11	*100,0%*
Calabria	250	118	*47,2%*	67		67	*26,8%*
Campania	452	314	*69,5%*	179		179	*39,6%*
Emilia Romagna	190	170	*89,5%*	95		95	*50,0%*
Friuli Venezia G.	37	25	*67,6%*	20		20	*54,1%*
Lazio	147	109	*74,1%*	81	6	87	*59,2%*
Liguria	86	76	*88,4%*	44	15	59	*68,6%*
Lombardia	268	207	*77,2%*	185		185	*69,0%*
Marche	79	35	*44,3%*	26		26	*32,9%*
Molise	25	24	*96,0%*	15	7	22	*88,0%*
Piemonte	107	70	*65,4%*	65		65	*60,7%*
Puglia	280	233	*83,2%*	125		125	*44,6%*
Sardegna	191	149	*78,0%*	86		86	*45,0%*
Sicilia	254	191	*75,2%*	105		105	*41,3%*
Toscana	146	94	*64,4%*	52	14	66	*45,2%*
Umbria	67	56	*83,6%*	33		33	*49,3%*
Veneto	108	96	*88,9%*	77		77	*71,3%*
Totale	**2.810**	**2.059**	***73,3%***	**1.311**	**42**	**1.353**	***48,1%***
Aree geografiche	**progetti presentati**	**valutati positivi**	**%**	**finanziate Stato**	**finanziate Regioni**	**Totale finanziati**	**% finanziati su totale presentati**
Nord Ovest	461	353	*76,6%*	294	15	309	*67,0%*
Nord Est	346	302	*87,3%*	203	0	203	*58,7%*
Centro	439	294	*67,0%*	192	20	212	*48,3%*
Sud	1.119	770	*68,8%*	431	7	438	*39,1%*
Isole	445	340	*76,4%*	191	0	191	*42,9%*
Totale	**2.810**	**2.059**	***73,3%***	**1.311**	**42**	**1.353**	***48,1%***

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

4.2.3.3. Interventi per l'edilizia scolastica

La legge 11 gennaio 1996, n. 23 prevede il finanziamento di piani triennali di opere di edilizia scolastica - articolati in singoli piani annuali, formulati da ciascuna Regione sulla base delle richieste loro presentate dai competenti Enti locali - attraverso mutui accendibili presso la Cassa Depositi e Prestiti a totale ammortamento a carico dello Stato.

L'articolo 1, comma 625, della legge finanziaria 27 dicembre 2006 n. 296 ha disposto, per il triennio 2007/2009, un finanziamento complessivo di 250 milioni di euro, di cui 50 per il 2007 e 100 per ciascun anno 2008 e 2009, attuato - diversamente dalle precedenti annualità - non sotto forma di mutui, ma con corrispondenti risorse puntuali appostate sul capitolo 7160 di questo Ministero.

Ha previsto, poi, che il 50 per cento della somma dovesse essere destinata alla messa in sicurezza delle scuole e, per massimizzare gli interventi e responsabilizzare ulteriormente Regioni ed Enti locali, dovesse essere compartecipato in parti eguali tra essi e lo Stato.

La ripartizione delle risorse tra ciascuna Regione e Provincia Autonoma e la determinazione di ogni termine, modalità e procedura operativa è stata disposta col d.m. 16 luglio 2007, previo accordo in Conferenza Stato Regioni dove, tenuto conto del particolare

rilievo della tematica di riferimento, si è convenuto di dedicare alla sicurezza l'intero finanziamento e di incentivare il cofinanziamento da parte degli Enti territoriali.

La consistenza di tale compartecipazione ha consentito di programmare nel triennio interventi per oltre 940 milioni di euro dei quali circa 184 relativi al Piano 2007. Le risorse statali, con il d.d. 21 novembre 2007, sono state concretamente assegnate alle Regioni che, a seguito del Patto per la Sicurezza sottoscritto il 20 dicembre 2007, hanno quindi la possibilità di finanziare, non oltre il 31 dicembre 2009, i piani di messa in sicurezza delle scuole predisposti dagli Enti locali.

4.3. Interventi diretti a valorizzare la professionalità docente

L'assoluta preminenza nel bilancio dello Stato delle spese correnti ed in particolare delle spese di personale, che rappresentano oltre il 50 per cento della spesa per il personale di tutte le Amministrazioni statali, pone al centro di ogni ipotesi di riforma della scuola il tema dell'organizzazione del lavoro ed in particolare del lavoro del personale docente.

Il problema, in un ottica di contenimento delle spese da coniugare con l'esigenza di migliorare la qualità del servizio, investe tutti i meccanismi della gestione: dal reclutamento alla formazione, dall'aggiornamento alla incentivazione.

L'andamento crescente delle spese di personale e il fenomeno sempre ricorrente delle eccedenze di spesa, conseguente alla difficoltà di conseguire i risparmi previsti, si riconduce in massima parte ad un difetto di programmazione del servizio e del fabbisogno di personale, che determina il sistematico scostamento tra l'organico di diritto – e cioè la pianta organica prevista qualche mese prima dell'avvio dell'anno scolastico – e l'organico di fatto, vale a dire l'organico effettivo in carico alle singole scuole.

Tavola 13

A.S.	Dotazioni organiche di diritto - posti e cattedre interi						
	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	*Totale*	
2005/06	80.485	255.715	154.450	223.280	*48.607*	***737.250***	255.715
2006/07	80.396	256.696	152.614	225.077	*48.667*	***738.440***	256.696
2007/08	80.705	252.654	150.067	222.815	*48.693*	***731.773***	252.654

Dati desunti dalle pubblicazioni "La Scuola Statale - Sintesi dei dati " Ministero della pubblica Istruzione - Direzione Generale per i sistemi informativi (anni scolastici 2005/06 e 2006/07); per il 2007/08 sono estratti dalle procedure di organico di diritto

A.S.	Dotazioni organiche di fatto - posti e cattedre interi						
	Docenti						ATA
	Infanzia	Primaria	I grado	II grado	*Sostegno*	*Totale*	
2005/06	80.585	230.568	152.243	224.443	79.591	***767.430***	255.595
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

Dati estratti dal Data Warehouse del sistema informativo del MPI (anni scolastici 2005/06 - 2006/07); per il 2007/08 sono estratti dalle procedure di organico di fatto

A.S.	Istituzioni scolastiche				
	circoli didattici	comprensivi	I grado	II grado	Totale
2005/06	2.571	3.471	1.509	3.221	**10.772**
2006/07	2.532	3.529	1.489	3.216	**10.766**
2007/08 (a, d)	2.455	3.572	1.460	3.263	**10.750**

Sedi personale direttivo comprensive di convitti e educandati

A.S.	Personale di ruolo								
	Dirigenti	Docenti					Religione	Educativi	ATA
		infanzia	primaria	media	superiore	Totale			
2005/06	8.300	79.316	238.728	164.962	227.528	**710.534**		2.242	173.538
2006/07	7.682	78.586	237.194	158.927	224.650	**699.357**		2.177	168.015
2007/08 (a, d)	10.072	79.983	239.186	156.530	225.779	**701.478**	***14.301***	2.264	166.849

dati a gennaio 2008

A.S.	Personale non di ruolo			
	Docenti		Educativi	ATA
	annuali	fino al termine		
2005/06	25.830	98.319	377	74.100
2006/07	32.433	119.942	373	81.686
2007/08 (a, d)	23.962	112.326	365	81.033

dati provvisori - contratti in corso

A.S.	Collocati fuori ruolo			
	Dirigenti	Docenti	Educativi	ATA
2005/06	1	5.842	23	191
2006/07	33	5.617	24	268
2007/08 (a, d)	51	5.009	24	196

servizio all'estero

(a) I dati delle istituzioni scolastiche sono le sedi del personale direttivo in organico di fatto 07-08

(d) I dati del personale 2007-08 che si riferiscono al personale di ruolo e ai collocati fuori ruolo si riferiscono a gennaio 2008 e si intendono ancora provvisori

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

Relativamente al personale docente, si rileva una diminuzione degli organici, avviata dall'anno scolastico 2002/2003, fino all'anno 2005/2006, in relazione alle disposizioni di razionalizzazione contenute nelle manovre finanziarie. La tabella evidenzia poi una leggera crescita registrata nell'anno scolastico 2006-2007 (738.440 di cui 48.667 insegnanti di sostegno) seguita da una nuova flessione nell'anno scolastico successivo (2007/2008) ove si attestano a 731.773 unità, di cui 48.693 insegnanti di sostegno.

Analogo andamento ha registrato l'organico di diritto del personale ATA che, a seguito delle manovre finanziarie, si è notevolmente ridotto nel periodo 2003-2008 (nell'anno scolastico 2007/2008 raggiunge le 252.654 unità).

L'analisi dell'andamento dell'organico di fatto ha invece registrato nel medesimo periodo un andamento inverso. Infatti dopo il calo registrato nell'anno 2003-2004, lo scostamento dell'organico di fatto da quello di diritto del personale docente è tornato a crescere dall'anno scolastico successivo, anche in relazione all'avvio della riforma dei cicli scolastici attuata con il d.lgs. n. 56 del 2004, che ha previsto l'accesso anticipato alla scuola dell'infanzia e l'introduzione della lingua straniera a partire dalla prima classe della scuola primaria.

Nell'anno scolastico 2006-2007 l'organico di fatto del personale docente ha raggiunto le 783.318 unità (di cui ben 86.447 insegnanti di sostegno) e l'organico di fatto del personale ATA ha raggiunto le 258.259 unità. Nell'anno scolastico 2007/2008 l'organico di fatto del personale docente ha raggiunto le 776.192 unità (di cui ben 88.441 insegnanti di sostegno) e l'organico di fatto del personale ATA ha raggiunto le 253.931 unità. Pur in flessione, in coerenza con l'evoluzione degli organici, lo scostamento mantiene quindi la stessa forbice in tutti i tipi di scuola mentre appare nettamente superiore nell'ambito dei docenti di sostegno[45].

Lo scostamento tra l'organico di diritto - che guida i processi di mobilità, allocazione e reclutamento del personale - e quello di fatto, che determina la spesa effettiva, si riconduce essenzialmente ai tempi e i criteri di calcolo seguiti[46], che risentono dell'andamento della popolazione scolastica e della flessibilità nella costituzione delle classi (su cui influisce anche la mancanza di incentivi che inducano i dirigenti scolastici a sfruttare i limitati spazi di flessibilità nell'utilizzo del personale offerti dai contratti di lavoro). Lo scostamento, più rilevante, nell'ambito degli insegnati di sostegno si riconduce invece al criterio di calcolo seguito per la determinazione dell'organico di diritto fondato sul parametro legislativo di 1 docente ogni 138 studenti e non su una stima effettiva del numero degli studenti diversamente abili.

Tali criticità sono state affrontate dalla manovra finanziaria del 2007 che, da un lato, ha previsto la sostituzione del criterio di cui all'art. 40, comma 3 della legge 449/97 per la determinazione delle dotazioni organiche dei docenti di sostegno e, dall'altro, è nuovamente intervenuta in tema di razionalizzazione delle dotazioni organiche introducendo, a decorrere dall'anno scolastico 2007/2008, nuovi criteri e parametri per la formazione delle classi in modo da incrementare il valore medio nazionale del rapporto alunni/classi dello 0,4 (con conseguente riduzione degli organici).

Nel quadro degli interventi di razionalizzazione delle risorse umane e di recupero delle professionalità la finanziaria ha inoltre previsto: la predisposizione di un piano di riconversione professionale del personale docente in soprannumero sull'organico provinciale, un piano

---

[45] Anche per l'anno scolastico 2007/2008, la differenza tra i due organici si riconduce alla annuale circolare (n. 51 del 12 giugno 2007) che se, da un lato, ribadisce l'obiettivo della rigorosa razionalizzazione delle effettive esigenze di personale, dall'altro, conferma la necessità di tener conto degli effettivi incrementi del numero degli alunni in vista dell'obiettivo di dare risposte alla domanda di istruzione espressa dalle famiglie tenendo anche conto del sopravvenuto avvio della fase di prima attuazione nel nuovo obbligo di istruzione.
In tale sede comunque, accanto al consueto accurato esame e riscontro delle situazioni e l'aggiornamento dei dati in possesso del Sistema Informativo, è stato richiesto un maggior rigore nella costituzione delle cattedre e nell'adeguamento delle classi alla effettiva consistenza degli alunni. Relativamente ai posti di sostegno, il provvedimento, nelle more dell'attuazione delle disposizioni della finanziaria 2007 (art. 1, comma 605) ha confermato le modalità di individuazione dei soggetti portatori di handicap e dei criteri per la costituzione dei posti in deroga al fine di rispondere alle effettive necessità. Risulta infine confermata anche nell'anno scolastico 2007/2008 una maggiore flessibilità nel rispondere alle esigenza di incrementi di posti di tempo pieno e di tempo prolungato e di educazione degli adulti e nell'intervenire sui posti del personale ATA idonei a garantire sicurezza e funzionalità alle sedi scolastiche e sui posti nella scuola dell'infanzia per arrivare all'eliminazione delle liste di attesa.

[46] L'organico di diritto viene stimato alcuni mesi prima dell'inizio dell'anno scolastico sulla base delle iscrizioni alla prima classe e tenendo conto delle disposizioni legislative vigenti in materia di riduzioni degli organici. L'organico di fatto viene definito una prima volta entro il 31 agosto, sulla base delle indicazioni provenienti dalla chiusura dell'anno scolastico, e una seconda volta con l'inizio dell'anno scolastico.

organico di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo ai compiti di insegnamento e collocato fuori ruolo e, infine, un piano biennale per la formazione dei docenti per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

4.3.1 La revisione di modalità e criteri per l'integrazione scolastica e sociale degli alunni con disabilità

La questione concernente la revisione di modalità e criteri per l'integrazione scolastica e sociale degli alunni con disabilità e dei parametri per la determinazione dell'organico di sostegno, dopo un primo intervento legislativo introdotto con la legge finanziaria 2003[47], è stata nuovamente affrontata nella legge finanziaria 2007[48] e nella recente legge finanziaria 2008[49] che, adeguando la dotazione organica – comprensiva anche delle deroghe che in precedenza venivano autorizzate in organico di fatto - alle effettive esigenze, contribuisce non solo a razionalizzare la spesa[50], ma risponde anche all'obiettivo di rendere più stabile il personale docente di sostegno, con ricaduta positiva sulla continuità didattica.

In attuazione delle disposizioni della Finanziaria 2007 si è provveduto alla predisposizione, ad iniziativa congiunta del Ministero della pubblica istruzione e del Ministero della salute, sentito anche il Coordinamento regionale, di uno schema di intesa da stipulare con Regioni ed Enti locali per attivare sul territorio forme di collaborazione attraverso le quali rendere effettive l'esigenza di dotazioni organiche per la migliore integrazione scolastica e sociale degli alunni disabili.

E' stata inoltre emanata la c.m. n. 19 del 1 febbraio 2008 per la predisposizione degli organici per l'anno scolastico 2008/2009 ed elaborato lo schema di decreto interministeriale da adottate di intesa con il Ministero dell'economia di fissazione delle dotazioni organiche nazionali utili per le nomine in ruolo, in applicazione dei principi della legge finanziaria 2008. Considerato che le classi funzionanti nell'anno scolastico 2006/2007 erano state 375.722 e le unità in servizio raggiungevano le 93.930 unità, l'applicazione delle citate disposizioni – che

---

[47] La legge 27 dicembre 2002 n. 289 (finanziaria 2003), ha previsto nuove modalità di accertamento iniziale da parte delle Aziende sanitarie locali sulla base di accertamenti collegiali secondo modalità tali da fare oggetto di certificazione solo le disabilità gravi, escludendo pertanto forme di disagio o difficoltà da trattare con interventi didattici mirati senza il ricorso al docente specializzato. Modalità e criteri sono stati definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, e la relativa disciplina è stata attuata con la emanazione del dPCM del 23 febbraio 2006, n. 185.

[48] La legge 27 dicembre 2007, n. 296 (Finanziaria 2007), art.1, comma 605, lettera b) prevede il perseguimento della sostituzione del criterio previsto dall'articolo 40, comma 3, della citata legge n. 449/1997, con l'individuazione di organici corrispondenti alle effettive esigenze rilevate, tramite una stretta collaborazione tra Regioni, uffici scolastici regionali, Aziende sanitarie locali e istituzioni scolastiche, attraverso certificazioni idonee a definire appropriati interventi formativi.

[49] La legge 24/12/2007, n. 244, art. 2, commi 413 e 414 (finanziaria 2008), prevede che, a decorrere dall'anno scolastico 2008/2009, il numero dei posti degli insegnanti di sostegno e la dotazione organica di diritto relativa ai docenti di sostegno è progressivamente rideterminata, nel triennio 2008-2010, fino al raggiungimento, nell'anno scolastico 2010/2011, di una consistenza organica pari al 70 per cento del numero dei posti di sostegno complessivamente attivati nell'anno scolastico 2006/2007, ipotizzando quindi meccanismi di controllo ai fini della insuperabilità di tale consistenza organica. Il comma 413, in particolare, 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 2008/2009, 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 2006/2007.

[50] L'intento è quello di razionalizzare la spesa nel settore, raggiungendo un risparmio in termini di spesa per gli organici, riconducendo nei più appropriati alvei tutti gli interventi necessari per il migliore inserimento scolastico e sociale delle persone disabili. Un corretto utilizzi di tutte le risorse disponibili, comprese quelle di competenza del sistema sanitario, delle Regino ed Enti locali, porterà non solo a risparmi di spesa per ciò che attiene il bilancio statale ma anche ad una migliore ed efficace utilizzazione sinergica delle risorse a livello locale.

prevedono una progressiva rideterminazione della dotazione organica nel triennio 2008/2010 fino al raggiungimento di una consistenza pari al 70 per cento del numero dei posti attivati nell'anno scolastico 2006/2007 – dovrebbe portare ad un organico di diritto pari a 63.348 posti con un incremento, rispetto alle attuali 48.693 unità, di 14.694 posti rendendo disponibili circa 5000 unità per anno sia per i movimenti che per le nomine in ruolo.

4.3.2. La revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi

In relazione alla revisione dei criteri e dei parametri per la formazione delle classi (art. 1, comma 605), la previsione doveva portare il valore medio nazionale alunni/classi dalle attuali 20,6 unità per classe alla 21 unità per classe, da realizzare nel rispetto della normativa vigente con una conseguente riduzione dei posti in organico.

La rilevante crescita degli alunni effettivamente iscritti nell' anno scolastico 2007/2008 (circa 17.000 unità in più) ha reso più complesso il raggiungimento dei previsti obiettivi di riduzione ed ha quindi consigliato di lasciare maggior libertà ai direttori scolastici sulle modalità da utilizzare in funzione degli specifici bisogni del territorio di competenza[51].

Dalle risultanze dei dati immessi al sistema dagli uffici scolastici provinciali a chiusura della determinazione dell'organico di fatto (inizio dell'anno scolastico), si rileva una riduzione del numero delle classi (circa 1000) e una situazione di significativo contenimento degli organici di fatto del personale docente (8.857 unità) e del personale amministrativo (4.220 unità) con una complessiva riduzione di 13.077 unità.

Tale riduzione, lontana dall'obiettivo di riduzione del personale della scuola indicato nella finanziaria 2007 (47.000 unità complessive nel triennio di cui 19.000 circa nell'anno scolastico 2007/2008), si avvicina invece agli obiettivi di razionalizzazione rimodulati dall'art. 2, comma 412 delle legge 244/2007 (legge finanziaria 2008) che ha ridotto a 14.000 unità gli obiettivi di riduzione per l'anno scolastico 2007/2008 rinviando ai successivi tre esercizi la riduzione di 11.000 unità annue. Le ulteriori riduzioni per il conseguimento dell'obiettivo concordato per l'anno 2007/2008 possono essere raggiunte considerando la riduzione rispetto all'anno scolastico 2006/2007 dei docenti soprannumerari e dei docenti inidonei per motivi di salute.

4.3.3. Piano di riconversione dei docenti appartenenti a classi di concorso in esubero

La situazione del soprannumero dei docenti, pur evidenziando a livello nazionale un andamento decrescente (5028 unità nell'anno scolastico 2005/2006; 3830 unità nell'anno scolastico 2006/2007; 2879 unità nell' anno scolastico 2007/2008), 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 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

[51] E' stata tra l'altro prevista la possibilità di non procedere allo sdoppiamento delle classi in presenza di un limitato numero di alunni eccedente i parametri normativi anche al fine di evitare la costituzione di classi destinate ad accorparsi negli anni successivi.

alla competenza delle università in materia di formazione del personale docente (art. 5 del decreto legislativo 17 ottobre 2005, n. 227); l'età elevata di molti docenti, prossimi al collocamento a riposo che rende antieconomica l'eventuale riconversione.

Tali obiettive difficoltà hanno indotto il legislatore ad emanare specifiche disposizioni (art. 2, comma 411, lett. d, della legge finanziaria 2008) che autorizzano la riconversione del predetto personale, anche a prescindere dal possesso dello specifico titolo di studio, entro l'anno scolastico 2009/2010.

4.3.4. Piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo

Relativamente al piano di mobilità del personale docente permanentemente inidoneo, da definire entro il mese di giugno 2007, è stata avviata la ricognizione del personale permanentemente inidoneo all'insegnamento e collocato fuori ruolo, al fine di predisporre un piano organico di mobilità, individuando tutti gli elementi necessari ad elaborare, d'intesa con il MEF e la Funzione pubblica, gli interventi necessari. La difficoltà nella predisposizione del piano – che, oltre all'individuazione dei posti vacanti presso gli uffici dell'Amministrazione scolastica, richiede l'individuazione dei posti presso altre Amministrazioni pubbliche in cui possono essere meglio utilizzate le professionalità del predetto personale - ha reso necessario aggiornare ed innovare la normativa contenuta nella legge finanziaria per il 2007. L'art. 2 comma 127 della legge finanziaria per il 2008, ha pertanto previsto un maggiore ambito di operatività, in attesa dell'emanazione della specifica normativa contrattuale, al fine di consentire, nell'ambito di accordi di mobilità tra Amministrazioni interessate, la ricollocazione del personale presso uffici che presentano vacanze di organico.

4.3.5. Formazione dei docenti di lingua inglese nella scuola primaria

A seguito dell'introduzione, con il d.lgs. n. 56 del 2004, della lingua straniera nei primi due anni della scuola primaria, già la legge finanziaria per il 2005, nell'ottica della razionalizzazione delle risorse umane, aveva previsto nell'art.1, comma 128, la possibilità di utilizzare i docenti della classe o altro docente facente parte dell'organico di istituto, in possesso dei requisiti richiesti. La realizzazione di tale obiettivo richiedeva tuttavia l'attivazione di corsi di formazione al fine di consentire ai docenti privi dei requisiti di raggiungere il livello soglia per l'insegnamento della lingua inglese nella scuola primaria.

Nell'anno scolastico 2004-2005, la Direzione generale del personale della scuola ha avviato un progetto pilota rivolto ai docenti di scuola primaria teso a verificare a quali condizioni fossero possibili i migliori risultati di acquisizione della competenza linguistica e, successivamente, in attuazione della finanziaria 2005 ha preso avvio il piano di formazione sullo sviluppo delle competenze linguistico – comunicative e metodologico - didattiche dei docenti.

I tagli delle risorse effettuati nei precedenti esercizi hanno rallentato le procedure di avvio del piano che, tuttavia, è stato individuato come priorità assoluta dalla Direzione generale del personale della scuola ed è stato confermato per gli anni scolastici 2007/2008 e 2008/2009.

Attualmente risultano assegnati 31,6 milioni - ripartiti tra gli USR e utilizzati per la realizzazione dei corsi di formazione a partire dall'anno scolastico 2005/2006 - dei quali sono stati utilizzati 18,7 milioni. Di tali risorse faceva parte uno stanziamento iniziale pari a circa 28 milioni di euro, decurtato a seguito del DL 211/2005 di circa la metà, nonché nuovi stanziamenti pari a circa 17 milioni volti a garantire il proseguimento e la progettazione degli interventi formativi.

Il risultato di tale attività formativa risulta dal prospetto che segue dal quale emerge che 4264 docenti di scuola primaria, al 31 gennaio 2008, hanno completato il percorso formativo dei corsi linguistico-comunicativo e metodologico-didattico ed hanno acquisito i requisiti per l'insegnamento della lingua inglese[52].

Il proseguimento del piano vede attualmente in formazione un numero totale di 10.779 docenti; numero che, rispetto al piano originario, può comunque aver subito delle modifiche sia per l'inserimento di nuovi docenti e sia a causa di successivi abbandoni del corso.

Tavola 14

Regioni	Fondi disponibili dopo decreto taglia spese	Nuovi stanziamenti ai sensi del DM Finanze 48141/06	Totale stanziamenti	Totale risorse finanziare utilizzate	Certificati Progetto pilota	Docenti certificato al 31 gennaio 2008	Totale docenti certificati
Abruzzo	300.000,00	409.550,00	709.550,00	250.410,00	75	40	115
Basilicata	322.270,00	135.015,00	457.285,00	268.650,64	0	0	0
Calabria	365.737,90	815.218,00	1.180.955,90	999.924,41	0	58	58
Campania	2.144.528,82	2.202.968,00	4.347.496,82	1.815.274,80	17	138	155
E.Romagna	556.941,09	1.084.182,00	1.641.123,09	1.058.399,09	60	395	455
Friuli VG	330.062,00	346.943,000	677.005,00	498.840,00	0	41	41
Lazio	766.944,00	1.635.679,00	2.402.623,00	2.396.944,00	97	237	334
Liguria	194.797,72	413.425,00	608.222,72	606.795,54	54	140	194
Lombardia	3.777.945,00	2.698.532,00	6.476.477,00	3.496.116,77	200	959	1.159
Marche	178.000,00	436.761,00	614.761,00	306.576,85	12	25	37
Molise	68.526,00	107.771,00	176.297,00	113.026,00	8	15	23
Piemonte	1.088.696,08	1.269.139,00	2.357.835,08	854.704,08	194	13	207
Puglia	1.305.567,53	1.372.314,00	2.677.881,53	2.454.071,31	41	602	643
Sardegna	757.620,00	541.157,00	1.298.777,00	536.200,00	19	12	31
Sicilia	779.581,76	1.153.855,00	1.933.436,76	1.146.200,00	39	0	39
Toscana	736.791,00	791.772,00	1.528.563,00	544.000,00	14	75	89
Umbria	245.125,00	249.150,00	494.275,00	222.000,00	10	16	26
Veneto	717.092,68	1.380.643,00	2.097.735,68	1.182.397,68	283	375	658
TOT	**14.636.226,58**	**17.044.074,00**	**31.680.300,58**	**18.750.531,17**	**1123**	**3141**	**4264**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

4.3.6. La riduzione del precariato

Le disposizioni introdotte dalla legge finanziaria, pur nell'obiettivo della riduzione del personale e della migliore utilizzazione delle risorse, mirano anche a programmare un organico di diritto coerente con l'andamento delle principali determinanti del sistema istruzione.

[52] Questo numero comprende sia i docenti che sono stati certificati a seguito del progetto pilota (a.s. 2004/2005) che i docenti certificati a seguito della c.m. 1446/05.

La garanzia della stabilità pluriennale dell'organico docente risponde sia alla necessità di affrontare e risolvere il problema del precariato nella scuola – attesa la necessità di ricorrere annualmente ad una significativa quota di insegnati a tempo determinato - e sia all'esigenza di garantire la essenziale continuità didattica.

L'utilizzo del personale a tempo determinato, con nomina annuale o fino al termine delle lezioni, pur rappresentando infatti un fenomeno ormai connaturato al funzionamento delle istituzioni scolastiche per fronteggiare le esigenze di funzionamento, si ripercuote sempre negativamente sul piano della corretta programmazione delle attività didattiche ed organizzative.

Appaiono quindi di particolare rilievo le iniziative adottate per procedere alla graduale riduzione del precariato. In attuazione dell'art. 1 *bis* del DL n. 97 del 2004 (convertito con la legge n. 168 del 2005) è stato, pertanto, approvato e reso operativo il piano pluriennale di assunzioni a tempo indeterminato per il periodo 2005-2008 (d.i. n. 79 del 18 ottobre 2005), che ha previsto l'immissione in ruolo di 35.000 unità nell'anno scolastico 2005-2006 (già previste nel DL n. 115 del 30 giugno 2005, convertito con la legge n. 168 del 2005), 20.000 unità nell'anno scolastico 2006-2007 e 10.000 unità nell'anno scolastico 2007-2008, mentre con il d.P.R. 18 aprile 2006 il Ministro dell'istruzione è stato autorizzato ad assumere per l'anno scolastico 2006-2007 un contingente complessivo di 3.500 unità di personale ATA.

Nell'anno scolastico 2005-2006 sono state effettuate tutte le assunzioni previste per il primo anno della programmazione dei docenti (35.385 nomine) e del personale ATA (5.237 nomine).

Per l'anno scolastico 2006-2007 è stato adottato il decreto ministeriale (n. 50 del 30 giugno 2006) contenente le disposizioni sulle assunzioni a tempo indeterminato del personale docente e amministrativo[53] e sono state effettuate 20.757 nomine di personale docente e 3.477 nomine di personale amministrativo.

In tale direzione si sono mosse anche la legge finanziaria per il 2007[54] e la legge finanziaria per il 2008 che hanno previsto la definizione di un piano triennale per l'assunzione a tempo indeterminato per il triennio 2007-2009 di personale docente (150.000 unità) e di personale amministrativo (30.000 unità) nonché la trasformazione delle graduatorie permanenti (di cui alla legge 143 del 2004) in graduatorie ad esaurimento.

La programmazione è stata approvata e resa operativa con il d.i 17 febbraio 2007 e con l'avvio dell'anno scolastico 2007/2008 sono state effettuate, previa autorizzazione (DPR 12 settembre 2007), tutte le assunzioni previste per il primo anno (49.827 docenti e 10.472 unità di personale amministrativo).

Gli effetti positivi delle politiche avviate emergono dall'esame dei dati del personale aggiornati al gennaio 2008 che evidenziano, a fronte della riduzione delle dotazioni organiche di diritto, una contenuta crescita del personale di ruolo (che raggiunge le 701.478 unità) e un netto

---

[53] Con il citato d.m., in particolare, il contingente di personale è stato ripartito in contingenti provinciali. E' stato inoltre disposto che il contingente di assunzioni del personale docente venga definito proporzionalmente alle disponibilità dei posti residui dopo l'espletamento delle operazioni di mobilità e tenendo conto dell'esigenza di non creare soprannumero nel corso del triennio, mentre nell'ambito del contingente del personale ATA è stato disposto che il numero delle assunzioni venga determinato proporzionalmente alla disponibilità dei posti residui dopo l'espletamento delle procedure di mobilità del personale appartenente ai vari profili professionali, salvaguardando prioritariamente le assunzioni sulle disponibilità uniche esistenti per ciascun profilo professionale nelle diverse Province.

[54] Art. 1, comma 605, lettera c).

ridimensionamento del personale non di ruolo (sia nell'ambito dei contratti annuali che nell'ambito dei contratti fino al termine delle attività didattiche).

Analogo andamento si riscontra nell'ambito del personale amministrativo e tecnico.

Le assunzioni del personale docente effettuate sino all'anno scolastico 2007/2008, pur notevolmente cresciute nell'ultimo triennio, si sono tuttavia mantenute al di sotto del numero delle cessazioni intervenute nel medesimo periodo.

Anche se in diminuzione, il ricorso al personale non di ruolo continua pertanto a rimanere indispensabile al fine di garantire il regolare svolgimento dei servizi, considerato l'ampio margine di scopertura non solo delle dotazioni organiche di fatto ma anche delle dotazioni organiche di diritto.

Relativamente alla tranche di assunzioni previste per il 2008, l'andamento meno dinamico delle cessazioni dal servizio relativamente all'anno scolastico 2008/2009 rende maggiormente complessa la possibilità di procedere alle assunzioni programmate. Appare tuttavia necessario proseguire nella direzione intrapresa anche al fine di garantire il progressivo assorbimento delle graduatorie permanenti, ora ad esaurimento, degli insegnanti precari (gli aspiranti non titolari di altra cattedra nell'anno scolastico 2007/2008 raggiungono le 286.539 unità), le cui aspettative potrebbero risultare compromesse dal previsto avvio delle nuove procedure di assunzione dei docenti.

Relativamente infine ai dirigenti scolastici, per l'anno scolastico 2007/2008 è stata autorizzata l'assunzione di 3.811 dirigenti scolastici (1.500 corso concorso ordinario, 1.458 corso concorso per presidi incaricati, 853 cessati a vario titolo), mentre è ancora all'esame del Consiglio di Stato il testo del regolamento, previsto dalla legge finanziaria 2007, sull'attuazione delle nuove modalità procedurali di reclutamento.

4.3.7. Sistemi di incentivazione e valorizzazione del personale docente e ATA

Il miglioramento della qualità della scuola richiede, accanto alla maggiore stabilità nell'organizzazione del servizio e continuità dell'azione educativa, più incisivi interventi in materia di formazione e soprattutto di valorizzazione professionale dei docenti e dei dirigenti scolastici. Tali obiettivi si sono già tradotti in indirizzi, concordati con le organizzazioni sindacali, nell'Intesa del giugno 2007 "per un'azione pubblica a sostegno della conoscenza" nell'ambito della quale è previsto l'impegno a ricercare, in relazione ai progressi del sistema valutativo e del sistema di formazione, i metodi più appropriati per realizzare, in sede contrattuale, sistemi di incentivazione, valorizzazione e progressione di carriera per il personale docente e ATA privilegiando il merito dei docenti più impegnati nella didattica. Rispondono alla stessa strategia anche le iniziative volte ad introdurre incentivi per le scuole che, sulla base di verifiche effettuate su elementi di valutazione oggettivi e predeterminati, conseguano progressi significativi in termini di competenze degli studenti e le connesse proposte volte a sviluppare il ruolo professionale di leadership educativa del dirigente scolastico attualmente scarsamente responsabilizzato[55].

Tra i punti più qualificanti dell'Intesa si indicano: la garanzia della stabilità pluriennale dell'organico con la valorizzazione dell'impegno professionale e la realizzazione di sistemi di incentivazione nonché la costruzione di un sistema nazionale di valutazione che orienti le

[55] Il Rapporto intermedio sulla spesa pubblica attribuisce la deresponsabilizzazione dei dirigenti scolastici alla mancata definizione di obiettivi chiari e misurabili per le singole scuole, alla limitatezza dei mezzi a disposizione, alla assenza di valutazione e alla mancanza di incentivi monetari e di carriera.

istituzioni scolastiche nel miglioramento dell'efficacia della propria azione didattica ed educativa.

L'assegnazione infatti di obiettivi chiari e misurabili ad ogni istituto scolastico e l'introduzione della valutazione dell'attività della scuola potrebbero generare un processo virtuoso di accrescimento graduale dell'efficienza dell'istruzione, mentre la possibilità di premiare l'impegno e i risultati formativi dei docenti attraverso riconoscimenti salariali legati alla valutazione individuale consentirebbe il perseguimento delle più impegnative finalità di miglioramento della qualità dell'istruzione.

Si tratta di temi di prevalente natura contrattuale che, pur riconosciuti nella richiamata Intesa del giugno 2007 ed espressi negli atti di indirizzo rivolti all'Aran, non hanno ancora trovato una concreta attuazione nei rinnovi contrattuali.

Per quanto concerne i dirigenti scolatici è ancora in vigore il CCNL 2002-2005 finalizzato essenzialmente ad equiparare il loro trattamento economico con quello dei dirigenti delle altre aree di contrattazione con particolare riferimento ai differenti valori retributivi collegati alla rilevanza dell'incarico ricoperto.

Anche il recente CCNL 2006-2007 relativo al comparto scuola – come sottolineato dalla Corte dei conti in sede di certificazione[56] - ha indirizzato le risorse disponibili principalmente ad incrementi delle componenti fisse della retribuzione, in particolare dello stipendio tabellare, e, in minor misura, del compenso individuale accessorio del personale ATA e della retribuzione professionale dei docenti.

In tale sede è stato inoltre segnalato un *modus procedendi* (già adottato nei precedenti contratti) in base al quale risorse contrattuali non utilizzate, già destinate a incrementare la maggiore produttività o finalizzate ad altri istituti (*tutor*), e ulteriori disponibilità provenienti da presunte economie (erose da una dinamica incrementale dei costi del personale che ha prodotto eccedenze di spesa) sono state dirottate, in assoluto contrasto con le originarie finalità, alla corresponsione a tutto il personale di un emolumento una tantum o all'incremento di indennità fisse e continuative.

Al momento, dunque, non risulta previsto alcun istituto contrattuale che, al di là delle reiterate affermazioni di principio, sia effettivamente subordinato ad una oggettiva rilevazione dell'impegno dei docenti ed al raggiungimento di misurabili obiettivi di miglioramento del livello di efficienza del sistema scolastico. Da un complessivo raffronto retributivo tra le diverse categorie di personale pubblico, il comparto scuola si caratterizza per la minore incidenza del trattamento accessorio sulla retribuzione complessiva (solo il 14 per cento circa) derivante dal fatto che, per il personale docente, non è prevista alcuna progressione di carriera, legata a sia pur labili valutazioni del merito individuale, sostituita da una progressione economica correlata in modo automatico al raggiungimento di determinate anzianità di servizio.

[56] Corte dei conti, SS. RR deliberazione n.39 del 28 novembre 2007

5. Attuazione degli impegni europei: la politica regionale per l'istruzione

5.1. Programma Operativo Nazionale 2000-2006

Le politiche di coesione nel settore dell'Istruzione sono state realizzate con le risorse dei Fondi Strutturali Europei mediante l'attuazione del Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo sviluppo" rivolto alle scuole del mezzogiorno e riguardante il periodo 2000/2006.

Il Programma, sin dal suo avvio, ha realizzato interventi in linea con gli obiettivi che di lì a poco sarebbero stati fissati a Lisbona e che rappresentano oggi un punto di riferimento per i sistemi educativi di tutti i Paesi europei[57]; infatti tutte le "misure" previste corrispondono pienamente ai tredici obiettivi definiti per i sistemi educativi nell'ambito del processo avviato con la Decisione di Lisbona.

Lo stato di attuazione del programma evidenzia un buon andamento della gestione della spesa –che dovrà concludersi entro il 31 dicembre 2008 – e il raggiungimento degli indicatori fisici previsti.

Tavola 15

Fondo	Contributo Totale	Impegni	Pagamenti	% Impegni	% Pagamenti
FSE	610.382.571	663.359.490	546.109.358	108,7	89,5
FESR	219.632.000	226.113.148	211.021.128	103,0	96,1
Totale	**830.014.571**	**889.472.638**	**757.130.486**	**107,2**	**91,2**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

Il Programma operativo ha trovato attuazione, da un lato, mediante iniziative diffuse e attuate dalle singole scuole nell'ambito del loro naturale bacino d'utenza e, dall'altro, mediante iniziative orientate a promuovere e sostenere l'azione di istituti scolastici in grado di assumere il ruolo di punto di riferimento per altre scuole e per altri soggetti operanti nel territorio.

In entrambi i casi, grazie al PON, che si è avvalso del Fondo Sociale Europeo e del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, è stato possibile integrare, in maniera complementare e aggiuntiva, gli interventi finanziati specificatamente con le risorse nazionali del Fondo per l'arricchimento e l'ampliamento dell'offerta formativa e per gli interventi perequativi (legge n. 440/1997), in funzione del raggiungimento dei medesimi obiettivi[58].

La programmazione, in coerenza con quella del QCS 2000-2006, è stata scandita in due fasi, la prima relativa al periodo 2000/2003, la seconda al periodo 2004/2006, dal momento che

---

[57] Finalità della programmazione è stata quella di: migliorare la qualità del sistema scolastico, ridurre la dispersione scolastica e realizzare azioni che garantissero l'acquisizione o il consolidamento delle competenze di base; sviluppare la società dell'informazione attraverso la diffusione delle dotazioni informatiche e la creazione di reti; nonché la formazione dei docenti e degli allievi sull'uso delle nuove tecnologie; attrezzare alcune istituzioni scolastiche per realizzare iniziative rivolte al territorio per favorire l'orientamento ed il recupero dei giovani; sviluppare centri polifunzionali di servizio catalizzatori dell'innovazione e dello sviluppo locale; favorire il passaggio dalla scuola alla vita attiva mediante interventi di alternanza scuola lavoro; sviluppare l'educazione degli adulti.

[58] Alcuni dati quantitativi e qualitativi evidenziano il patrimonio di strutture, infrastrutture e competenze diffuse presso un numero rilevante di istituzioni scolastiche situate nelle Regioni dell'Obiettivo 1.
Dal 2000 al 2007 sono state avviate e concluse oltre 24 procedure di selezione di progetti per le diverse misure del programma, quattro bandi di gara a procedura aperta, 80 interventi di supporto alla realizzazione degli interventi attraverso attività di animazione e formazione, seminari e incontri.
Le attività promosse attraverso il PON Scuola, ad oggi, hanno complessivamente coinvolto circa 1.036.000 utenti: un numero di allievi/e delle scuole secondarie di secondo grado, pari a circa il 50 per cento della popolazione scolastica di questo grado di scolarità presente nel Mezzogiorno, mentre le alunne e gli alunni della scuola del primo ciclo che hanno partecipato alle attività promosse dal PON hanno superato il 6 per cento di tutta la popolazione scolastica di riferimento. In particolare, sono stati realizzati 42.961 progetti, di cui 35.973 con le risorse del FSE e 6.988 con le risorse del FESR.

gli esiti della valutazione intermedia e l'assegnazione di ulteriori risorse con il meccanismo della premialità hanno reso necessaria la riorganizzazione degli interventi.

In considerazione del fatto che il Programma Operativo Nazionale "La Scuola per lo sviluppo" ha raggiunto gli indicatori prefissati, sia a livello comunitario che nazionale, ed ha pertanto beneficiato di un incremento di risorse, la dotazione finanziaria del Programma ha raggiunto complessivamente un ammontare pari a 830.014.571 euro. L'importo complessivo delle premialità, corrispondente a 111.608.571 euro, è stato destinato, nel rispetto degli obiettivi fissati dai Consigli Europei di Lisbona (2000) e Goteborg, al rafforzamento degli interventi riguardanti sia le Misure cofinanziate dal Fondo Sociale (euro 43.608.571), sia gli interventi del Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR 68.000.000).

Gli interventi finanziati dal FESR, rivolti alle sedi centrali delle istituzioni scolastiche in ragione delle risorse finanziarie disponibili, hanno consentito l'acquisizione di tecnologie scientifiche e informatiche in 1.214 istituti pari al 96 per cento circa del totale delle scuole secondarie superiori presenti nelle Regioni dell'Obiettivo 1. Entro la fine del Programma Operativo si aggiungeranno inoltre le 2.500 scuole del primo ciclo (71 per cento delle scuole del totale I ciclo). Sono stati inoltri istituiti: 140 Centri risorse contro la dispersione scolastica, distribuiti in quasi tutte le Province delle Regioni obiettivo 1, sia in aree urbane che periferiche, comprese le isole minori e le zone montane e 74 Centri di servizio[59].

Con le risorse del FSE sono stati invece finanziati: 5.394 progetti finalizzati all'uso delle nuove tecnologie, che hanno consentito l'acquisizione di una certificazione europea a 103.159 giovani; 2.608 progetti hanno consentito l'acquisizione di competenze linguistiche nell'ambito del quadro di riferimento del Consiglio d'Europa (livello B1 e B2) a 55.173 studenti; altri 700 studenti hanno potuto beneficiare di un percorso linguistico di tipo operativo in un altro paese europeo con la realizzazione di 171 progetti; 7.429 progetti hanno potuto consentire l'attuazione di percorsi di stage aziendali per 100.000 studenti di cui il 30 per cento liceali e circa il 45 per cento in un contesto territoriale (anche altri paesi comunitari) diverso da quello di appartenenza; 76.491 docenti, attraverso l'attuazione di 3.844 progetti, hanno potuto frequentare corsi di apprendimento all'uso delle nuove tecnologie con il conseguimento della relativa certificazione; 121.000 adulti e adulte hanno partecipato a 5.915 percorsi conseguendo una certificazione sulle competenze acquisite.

Molto intense sono state le iniziative contro la dispersione scolastica (5.068 progetti) e a favore delle scuole ubicate nelle aree a rischio criminalità (904 progetti avviati in 134 comuni distribuiti nelle 5 Regioni Obiettivo 1) con il coinvolgimento di 409 istituzioni scolastiche).

Accanto all'insieme di questi interventi, è in fase di realizzazione il secondo ciclo di un intervento di formazione in servizio del personale del sistema scolastico - realizzato a distanza e in presenza - finalizzato al miglioramento della qualità dell'istruzione attraverso lo sviluppo dell'autonomia didattica, finanziaria, organizzativa e di ricerca e attraverso l'uso delle tecnologie e delle reti informatiche. Si tratta di una complessa azione di sistema che prevede la formazione di circa 600 docenti dei centri polifunzionali di servizio e di circa 8.000 tra dirigenti scolastici, personale amministrativo e docenti della totalità delle scuole secondarie di secondo grado delle Regioni obiettivo 1, accanto ad alcune scuole di base (elementari e medie di primo grado) sia quelle titolari dei centri risorse delle aree periferiche e sia quelle situate in aree particolarmente deprivate dove è alto il rischio della criminalità giovanile.

---

[59] Con essi i diversi territori sono stati dotati di strutture permanenti in grado di interagire con le altre scuole e con i diversi soggetti, istituzionali e non, del contesto di riferimento, con l'obiettivo, nel primo caso, di contrastare gli abbandoni scolastici, l'emarginazione e il disagio sociale e, nel secondo caso, di mettere al servizio dei bisogni formativi locali, compresi quelli particolari delle scuole, e dei bisogni nazionali – espressi dall'Autorità di Gestione – infrastrutture e competenze professionali connesse all'uso delle tecnologie.

Esaminando poi le azioni di formazione dedicate ai docenti delle scuole primarie e secondarie, il PON Scuola ha coinvolto oltre 97.000 insegnanti, pari al 40 per cento circa di quanti operano nelle istituzioni scolastiche del primo e del secondo ciclo. In particolare, le attività di formazione hanno riguardato lo sviluppo della professionalità docente sui temi prioritari della dispersione scolastica, della formazione degli adulti, dell'alfabetizzazione informatica e sull'uso delle tecnologie nella didattica, dell'utilizzazione di *software* e della gestione di reti, nonché delle tematiche di genere.

Nello specifico, gli interventi del FESR hanno incrementato il rapporto studenti/PC, cioè l'indicatore preso a riferimento per la penetrazione delle ICT nella didattica, passato, nelle Regioni obiettivo 1, da 33 nel 2001 a 10,2 nel 2006.

Riguardo ai risultati attesi, inoltre, il tasso di copertura previsto per l'azione 2 finanziata dal FESR era pari al 79 per cento sul totale delle scuole di istruzione secondaria superiore, mentre il tasso di copertura raggiunto ad oggi è pari all'84,1 per cento. Per quanto riguarda la Misura 4 sono stati registrate circa 200.000 persone che hanno potuto utilizzare le strutture realizzate presso 140 scuole. In particolare si tratta di 146.522 studenti, 30.527 adulti e 26.118 docenti. Va sottolineato, infine, che un risultato rilevante è stato ottenuto con il FSE anche con riguardo ai tassi di dispersione nella scuola del primo ciclo dove il divario nord/sud è stato abbattuto allo 0,3 per cento.

5.2. Programmazione 2007/2013 per le Regioni del Mezzogiorno

Grazie all'andamento positivo della programmazione 2000/2006, per il periodo 2007-2013 il Mezzogiorno potrà beneficiare di risorse finanziarie aggiuntive e di un programma (risorse comunitarie e nazionali) dedicato all'Istruzione con un incremento di circa quattro volte rispetto al settennio precedente (anche a seguito degli effetti positivi sulla dispersione scolastica messi in evidenza dalle valutazioni condotte nell'ambito del programma comunitario del precedente settennio).

Il QSN assegna all'istruzione nelle Regioni del Mezzogiorno un volume di risorse pari a circa 5 per cento del totale delle risorse aggiuntive programmate per il 2007-2013. Circa 3,6 miliardi di euro sono stati attribuiti al Programma Nazionale sull'Istruzione per le otto Regioni del Mezzogiorno e altri 600 milioni di euro confluiscono nei Programmi Operativi Regionali (POR). Rispetto a precedenti interventi delle politiche di sviluppo a favore della scuola, il Programma Nazionale sull'Istruzione 2007-2013 affidato al Ministero della Pubblica Istruzione è più chiaramente orientato al raggiungimento di risultati in merito: al conseguimento di più elevate e più diffuse competenze e capacità di apprendimento continuo; alla riduzione della dispersione scolastica, alla maggiore attrattività della scuola, al suo ruolo come motore per l'inclusione sociale, e per il contrasto all'illegalità, e alla sua capacità di servire il territorio; alla messa a punto di strumenti a sostegno degli obiettivi precedenti e del miglioramento a regime della qualità del servizio scolastico e di istruzione in generale.

Per alcuni di questi obiettivi – che contribuiscono direttamente al percorso di avvicinamento dei traguardi su Istruzione e Formazione condivisi in sede europea nell'ambito della Strategia di Lisbona - si è ritenuto opportuno fissare degli indicatori con target vincolanti, allo scopo di dare centralità al raggiungimento di risultati visibili nel settore di intervento considerato e di mobilitare gli attori coinvolti e il dibattito pubblico. La percentuale di giovani (nella classe d'età 18-24) con titolo di studio inferiore al diploma di scuola secondaria superiore e che non partecipa ad ulteriore istruzione o formazione e la percentuale di studenti quindicenni con competenze inferiori al primo livello (come da grafico precedente), saranno oggetto di monitoraggio nel corso degli anni; per entrambi verranno fissati valori target da raggiungere

entro la fine del periodo di programmazione, al cui conseguimento è collegato un meccanismo di incentivazione che comprende anche un premio finanziario per le Amministrazioni regionali e il Ministero della Pubblica Istruzione.

In base a quanto previsto nel QSN, il Ministero ha elaborato e proposto due Programmi Operativi: "Competenze per lo Sviluppo" a valere sul Fondo Sociale Europeo e "Ambienti per l'Apprendimento" approvati dall'Unione Europea rispettivamente con le Decisioni del 7 novembre .2007 e 7 agosto 2007. Il Programma Operativo finanziato dal Fondo Aree sottoutilizzate è in via di predisposizione secondo il procedimento previsto dalla delibera del CIPE del 21 dicembre 2007.

Le attività previste dai due programmi sopramenzionati sono in corso di attuazione e sono state avviate con la circolare n. 872 dell' 1 agosto 2007.

Entro il 31 dicembre 2007 sono stati assunti i seguenti impegni:

Tavola 16

Fondo	Contributo	Impegni 2007	% Impegni
FSE	1.485.929.492,00	242.496.853,04	16,32
FESR	495.309.830,00	46.514.435,35	9,39
Tot.	**1.981.239.322,00**	**289.011.288,39**	**14,59**

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

5.3. Programma di azione nel campo dell'apprendimento permanente (Decisione CE 1720/2006)

Con decisione n. 1720/2006/CE del Parlamento e del Consiglio europeo del 15 novembre 2006 è stato istituito un programma d'azione nel campo dell'apprendimento permanente per gli anni 2007-2013, con l'obiettivo di promuovere all'interno dell'UE gli scambi, la cooperazione e la mobilità tra i sistemi di istruzione e formazione (il programma è costituito da 4 sottoprogrammi settoriali - Comenius, Erasmus, Leonardo da Vinci, Grundtvig - e due programmi trasversali). La gestione, da affidare ad una o più Agenzie Nazionali, è stata attribuita al Ministero del Lavoro e della previdenza sociale e all'Agenzia Nazionale Isfol per gestire il sottoprogramma Leonardo e al Ministero dell'università e ricerca scientifica e all'Agenzia Nazionale Ansas, per gestire gli altri sottoprogrammi.

Le attività di funzionamento delle due agenzie sono cofinanziate annualmente dalla Commissione europea e dai Ministeri responsabili, sulla base di un Piano annuale di funzionamento, che viene presentato alla Commissione ed ai Ministeri e da questi accettato.

La tavola successiva riporta gli importi di cofinanziamento 2007 del Ministero della pubblica istruzione relativi alle due Agenzie nazionali; la restante quota verrà trasferita a seguito del completamento delle attività in ordine alle quali è in corso la consegna dei relativi rapporti di rendiconti finali.

Tavola 17

Agenzia Nazionale ANSAS			
Attività	**Finanziamenti**	**Totali**	**Acconti Erogati**
Comenius, Grundtvig. Visite studio	347.389,00	**347.389,00**	**173.694,00** (50%)
Eurydice	61.505,52	**61.505,52**	**18.451,66** (30%)
Etwinning (1-9-2006-31 8 2007)	114.000,00	**114.000,00**	**57.000,00** (50%)
Etwinning 1-9-2007-	60.000,00	**60.000,00**	

Agenzia Nazionale ISFOL			
Leonardo	110,000,00	110.000,00	55.000 (50%)

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione.

6. Disegno complessivo del sistema istruzione e problemi aperti

Alla luce delle disposizioni adottate nell'esercizio 2006 e 2007, in particolare in sede di manovra finanziaria annuale, sia la legge delega 53/2003 - che ha previsto la riforma del sistema educativo nazionale - sia i decreti legislativi di attuazione, hanno subito progressivi interventi modificativi disponendo, quando possibile, la proroga dei tempi necessari per la definizione di eventuali integrazioni o modifiche dei decreti legislativi emanati; dando attuazione a taluni decreti emanati, mediante normativa secondaria e secondo ambiti di intervento definiti, apportando per via legislativa o contrattuale alcune integrazioni o modifiche dei decreti legislativi emanati.

A fronte della mancata utilizzazione delle proroghe dei tempi per procedere a possibili interventi integrativi/modificatori[60] e alla conferma dei provvedimenti di normazione secondaria che avevano consentito la prima attuazione dei decreti legislativi di attuazione della legge delega n. 53/2003, nel corso della legislatura sono stati apportati gli interventi modificativi o integrativi dei decreti legislativi di attuazione della delega sintetizzati nella seguente Tavola:

[60] Disposte con la legge n. 228/2006 e scadenti nel 2008.

Tavola 18

Decreti legislativi	Integrazioni	Abrogazioni	Disapplicazioni
Decreto lgs 19.2.2004, n. 59: "Norme generali scuola infanzia e primo ciclo istruzione"	- Ripristino **giudizio ammissione esame** Stato primo ciclo (legge 176/2007). - Previsione **prova scritta nazionale esame** Stato primo ciclo (legge 176/2007) - Ripristino **tempo pieno** secondo modello unitario nella scuola primaria (legge 176/2007). - Nuovi principi su **istruzione scolastica obbligatoria** (art. 1, commi 622 e 624, legge 296/2006)	- Abrogazione **anticipo iscrizione scuola infanzia** di cui all'art. 2 (legge 296/2006)	- Deroga in sede contrattuale (sequenza 19 luglio 2006) della funzione tutoriale di cui agli articoli 7 e 10. - Deroga in sede contrattuale (sequenza 19 luglio 2006) dell'impiego di esperti con contratto d'opera di cui agli articoli 7 e 10. - Deroga in sede contrattuale (sequenza 19 luglio 2006) del blocco della mobilità dei docenti di cui agli articoli 8 e 11.
Decreto lgs 19.11.2004, n. 286: "Norme generali sul servizio di valutazione nazionale"	- Modifiche ordinamento INVALSI (art. 1, comma 611, legge 296/2006). - Ridefinizione funzioni INVALSI: attribuzione dei compiti connessi alla valutazione dei dirigenti scolastici (art. 1, comma 613, legge 296/2006). - Accelerazione concorsi personale INVALSI (art. 1, comma 614, legge 296/2006). - Scioglimento precedenti organi INVALSI (art. 1, comma 615, legge 296/2006).		
Decreto lgs. 15.4.2005 n. 76: "Definizione delle norme generali sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione"	- Nuovi principi su istruzione scolastica obbligatoria (art. 1, commi 622 e 624, legge 296/2006).		
Decreto lgs 17.10.2005, n. 226: "Norme generali e livelli essenziali delle prestazioni relativi al secondo ciclo del sistema educativo di istruzione e formazione"	- Nuovi principi su istruzione scolastica obbligatoria (art. 1, commi 622 e 624, legge 296/2006). - Riordino e potenziamento istituti tecnici e professionali finalizzati al conseguimento del diploma e loro riconduzione all'interno del sistema dell'istruzione secondaria superiore (art. 13, DL 31.01.2007, n. 7, come modificato e integrato dalla legge di conversione 02.04.2007, n. 40). - Possibilità di costituire, a livello provinciale o sub-provinciale, <<poli tecnico-professionali>> tra gli istituti tecnici e professionali, le strutture della formazione professionale accreditate dalle Regioni, le strutture dell'istruzione e formazione tecnica superiore (art. 13, DL 31.01.2007, n. 7, come modificato e integrato dalla legge di conversione 02.04.2007, n. 40)	- **Soppressione** dei licei economico e tecnologico (art. 13, DL 31.01.2007, n. 7, come modificato e integrato dalla legge di conversione 02.04.2007, n. 40).	

Fonte: Ministero della pubblica istruzione - Dipartimento per l'istruzione

La maggior parte dei provvedimenti adottati nel corso del 2007 hanno inciso solo parzialmente sul sistema delineato dalla legge delega e dai successivi decreti di attuazione, conservando sostanzialmente immutata la sua struttura di fondo.

Alcuni interventi, in particolare, rispondono all'esigenza di recuperare la coerenza e la funzionalità di alcuni degli istituti in essa regolati, anche nell'ottica di una maggiore aderenza delle relative previsioni agli obiettivi di apprendimento fissati in sede europea (seguono questa logica le indicazioni sperimentali per la scuola dell'infanzia e il primo ciclo dell'istruzione

contenute nel documento allegato al d.m. 31 ottobre 2007[61] e le norme che disciplinano l'innalzamento a 10 anni dell'obbligo di istruzione, che si inquadrano nell'ambito della disciplina generale sul diritto-dovere all'istruzione e alla formazione dettata dal d.lgs. 15 aprile 2005, n. 76).

Rispondono alle medesime esigenze anche altri interventi che mirano ad un deciso rafforzamento dei sistemi di valutazione interni ed esterni alla scuola (in questa direzione si pongono la riforma dell'esame di Stato, gli strumenti per dare agli studenti la capacità di recuperare i debiti formativi, i provvedimenti per migliorare l'orientamento degli studenti e favorire il raccordo con l'Università, l'avvio del riordino del sistema nazionale di valutazione).

Più incisivi sono stati invece gli interventi adottati nell'area dell'istruzione tecnica e professionale, operati con normativa primaria (art. 13, DL 31 gennaio 2007, n. 7, come modificato e integrato dalla legge di conversione 02 aprile 2007, n. 40) e finalizzati a razionalizzare il quadro istituzionale, nell'ambito della ripartizione di competenze tra Stato e Regioni in materia di istruzione e formazione professionale (Titolo V Cost., art. 117). L'attuazione in via amministrativa di tale riforma - sia pur dettata dalla necessità di rilanciare l'istruzione tecnica e professionale quale scuola di innovazione e superare le criticità e le incertezze indotte dalla mancanza di uno stabile quadro regolativo regionale, omogeneo sul piano nazionale, riferito al canale della formazione professionale – chiama in causa la nuova compagine governativa. Nel dare attuazione alla riforma occorrerà comunque considerare la competenza esclusiva delle Regioni in materia di istruzione e formazione professionale in modo da limitare gli interventi statali nell'ambito della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni e nella materia delle norme generali sull'istruzione.

Di particolare rilievo sono infine le disposizioni della finanziaria 2007 dirette a creare i presupposti per una migliore organizzazione del lavoro e per la valorizzazione del personale docente e non docente attraverso una programmazione degli organici e dei fabbisogni territoriali degli insegnanti che tenga conto dell'evoluzione del contesto offrendo nel contempo un'adeguata soluzione al fenomeno del precariato.

Alla luce di tali considerazioni appare pertanto razionale consolidare il processo di riforma avviato affrontando i problemi ancora aperti che, in un ottica di continuità, richiedono interventi volti a:

- definire il quadro delle competenze istituzionali a seguito della riforma del Titolo V della Costituzione e garantire l'autonomia funzionale delle scuole. Accanto alla conferma del ruolo dello Stato come centro di competenza nazionale nei fondamentali compiti legislativi e di definizione di indirizzi, obiettivi e standard[62], si pone un rafforzamento della competenza delle Regioni nella programmazione territoriale della rete scolastica regionale e nelle funzioni, date le disponibilità di risorse umane e finanziarie fissate in modo credibile e rigoroso dallo Stato, di attribuzione alle scuole del personale assegnato e delle risorse finanziarie statali[63];

---

[61] Che specificano, nel rispetto e nella valorizzazione dell'autonomia scolastica, l'assetto pedagogico, didattico e organizzativo adottato, in via transitoria, negli allegati al d.lgs. n. 59/2004 ma che, nell'attuale fase di prima attuazione si inscrivono nell'ambito degli attuali ordinamenti, che, pertanto, in relazione al monte ore complessivo, ai quadri orari delle discipline e alle classi di concorso, rimangono disciplinati dalla normativa vigente.

[62] Contenuti ed indirizzi nazionali dei programmi, livelli delle prestazioni, sistema nazionale di valutazione, sistema di certificazione, programmazione del fabbisogno del personale.

[63] L'attribuzione diretta delle risorse alle scuole disposta dalla legge finanziaria 2007, pur efficace sul piano operativo, si muove in direzione inversa al processo di decentramento.

- garantire la stabilità dell'organizzazione del servizio e la continuità dell'azione educativa proseguendo, nei limiti delle compatibilità finanziarie, il processo di stabilizzazione del personale e avviando una attenta programmazione, anche a lungo termine, del fabbisogno degli insegnanti e del personale alla luce degli scenari tendenziali relativi alla dimensione quantitativa e qualitativa della popolazione scolastica;

- migliorare la qualità della scuola. Preliminare al riguardo appare la messa a punto di un sistema nazionale di valutazione in grado di accrescere le conoscenze sui risultati e sulle determinanti dell'azione educativa al fine di offrire alle scuole uno strumento di diagnosi per migliorare l'efficacia della propria azione didattica ed educativa. Allo stesso obiettivo concorrono inoltre il completamento delle indicazioni nazionali inclusive dei livelli e degli obiettivi specifici di apprendimento garantiti sul territorio nazionale, il rafforzamento della credibilità dei titoli di studio e la definizione degli standard minimi formativi, richiesti per la spendibilità nazionale dei titoli professionali conseguiti all'esito dei percorsi formativi;

- organizzare il servizio istruzione e migliorare la progressione professionale degli insegnanti. Gli interventi attesi, oltre l'attivazione del già richiamato sistema nazionale di valutazione, mirano ad innovare il sistema di reclutamento, a promuovere una formazione in servizio dei docenti collegata all'impegno di prestazione professionale e connessa ai processi di innovazione e ad proseguire nella riconversione professionale del personale inidoneo. Particolare attenzione deve infine essere dedicata alla incentivazione economica del personale, ricercando, in relazione ai progressi del sistema valutativo, i metodi più appropriati per realizzare in sede contrattuale sistemi di incentivazione e valorizzazione del personale della scuola che privilegino il riconoscimento del merito.

PAGINA BIANCA

L'Istruzione universitaria

1. Considerazioni generali.
2. Il contesto normativo e programmatico. - *2.1. La strategia indicata negli atti di programmazione comunitaria.* - *2.2. La strategia indicata negli atti di programmazione nazionale e ministeriali.* - *2.3. Analisi e valutazione dei finanziamenti collegati alle politiche dell'istruzione universitaria.*
3. Analisi finanziaria del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi.
4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie. - *4.1. Programma 1 "diritto allo studio".* - *4.2. Programma 2 "istituti di alta cultura".* - *4.3. Programma 3 "sistema universitario e formazione post-universitaria.*
5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

E' proseguito nel 2007 il processo di cooperazione politica tra gli Stati membri dell'Unione Europea nel campo dell'istruzione e della formazione, a seguito del Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, diretto ad accompagnare una crescita economica duratura con un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e con un adeguato programma di modernizzazione dei sistemi di istruzione.

Le Università italiane sono state impegnate nel miglioramento della competitività e nella garanzia del mantenimento di un duraturo livello di eccellenza[1].

Sempre nel quadro del miglioramento della competitività sono in atto un processo di rafforzamento della competizione tra sedi universitarie ed un sistema di gestione del sistema universitario diretto a premiare maggiormente il merito e la ricerca di qualità.

[1] A tal fine, l'Unione Europea ha già promosso una serie di azioni e di iniziative nei settori della ricerca e dell'istruzione, come la realizzazione dello spazio europeo della ricerca e dell'innovazione e dello spazio europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita, l'obiettivo di aumentare lo sforzo di ricerca e di sviluppo europeo fino al 3 per cento del Pil dell'Unione entro il 2010, l'attuazione del programma di lavoro dettagliato sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione, i lavori finalizzati a rafforzare la convergenza dei sistemi d'istruzione superiore, nel quadro del processo di Bologna, e dei sistemi di formazione professionale, in linea con la dichiarazione di Copenhagen.

In applicazione della disciplina relativa alla programmazione, prevista dall'art. 1-ter, del decreto legge 31 gennaio 2005, n. 7, convertito dalla legge 31 marzo 2005, n. 43, sono stati definiti parametri e criteri per il monitoraggio e la valutazione dei risultati dei programmi delle Università (d.m. 18 ottobre prot. n. 506/2007), diretti a portare una maggiore attenzione per la qualità degli stessi e per il loro puntuale svolgimento e alla ripartizione delle risorse basata su un meccanismo competitivo legato ai risultati (in particolare, al miglioramento/peggioramento), con una maggiore flessibilità rispetto alla evoluzione del contesto e alle differenti peculiarità degli Atenei.

Sono strumentali alla realizzazione di tale obiettivo: la piena operatività di funzionamento dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR) (costituita ai sensi dell'art. 35 del decreto legge n. 262 del 2006, convertito nella legge n. 286 del 2006), il suo raccordo funzionale con i nuclei interni di valutazione degli Atenei, l'attività del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU).

Nel 2007 il finanziamento ordinario statale è divenuto operativo solo nella seconda metà dell'anno, determinando per le Università ed i consorzi una situazione che ne condiziona incisivamente le attività, e si conferma l'esigenza di una più tempestiva determinazione complessiva del finanziamento annuale delle Università e dei consorzi, anche riconoscendo una validità triennale ai criteri definiti, al pari di quanto previsto per i piani di sviluppo.

Le valutazioni delle politiche universitarie in base alla riclassificazione dei dati del bilancio dello Stato sono rese difficoltose dalla ricostruzione delle missioni e dei programmi gestiti dal Ministero, considerando che, inoltre, non sempre risultano facilmente collegabili le priorità politiche alle direttive ministeriali.

La nuova struttura del bilancio del Ministero, considerata la prevalente destinazione delle risorse alle Università ed al relativo funzionamento, risulta non coerente con l'obiettivo di valutare la spesa in relazione agli obiettivi stabiliti ed agli indicatori di misurazione proposti nei documenti di bilancio, mentre sono di maggiore significatività metodi di rilevazione connessi ad alcuni specifici obiettivi programmatici, misurabili in termini di efficienza e di efficacia.

Tra i programmi più significativi realizzati nel 2007 figura lo sviluppo del portale dell'Anagrafe degli studenti, che è stato implementato in relazione all'incremento dei dati degli studenti che accedono al sistema universitario e di quello degli Atenei interessati nonché all'arricchimento di analisi tematiche relative alle caratteristiche degli studenti stessi; i dati finora raccolti consentono di rilevare alcuni significativi elementi circa i profili professionali posseduti e i possibili sbocchi occupazionali dopo alcuni anni dal conseguimento della laurea.

Le informazioni contenute nelle analisi possono contribuire ad una azione di monitoraggio per la valutazione dei percorsi formativi già realizzati e per la programmazione delle attività didattiche future, consentendo di acquisire informazioni sulla rispondenza dei laureati e dei diplomati alle esigenze espresse e di raccogliere elementi per una valutazione dell'offerta didattica.

E' stato alimentato il fondo di intervento statale per la concessione dei prestiti d'onore e di borse di studio di cui alla legge 23 dicembre 1996 n. 662 e alla legge 2 dicembre 1991 n. 390; il riparto di detto fondo, effettuato annualmente tra le Regioni e le Province autonome con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'Università e della Ricerca, trae origine dai dati che vengono acquisiti dalle Regioni e dalle Province Autonome stesse e vengono elaborati in applicazione dei criteri stabiliti dall'art. 16 del dPCM 9 aprile 2001.

Con decreto dirigenziale del 17 luglio 2007, tenuto conto di quanto disposto all'art. 16, comma 8, del dPCM 9 aprile 2001, è stato disposto in favore delle Regioni e delle Province Autonome il pagamento di un primo acconto, sul Fondo d'Intervento stesso, pari a euro 93.303.775.

Sono proseguiti i provvedimenti di decongestionamento degli Atenei in applicazione dell'art. 1, comma 90, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 che ha previsto la "graduale separazione organica delle Università, anche preceduta da suddivisione delle facoltà o corsi di laurea, secondo modalità concordate con gli atenei interessati, laddove sia superato il numero di studenti e docenti che verrà determinato sede per sede, con apposito decreto ministeriale, previo parere dell'Osservatorio (ora Comitato nazionale) per la valutazione del sistema universitario".

L'applicazione di tali provvedimenti, che nel corso degli anni ha portato fra l'altro all'istituzione delle Università di Milano - Bicocca e di Foggia, è stata accompagnata da un'attività di monitoraggio, da parte del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (CNVSU), sulle fasi di realizzazione degli interventi indicati nei provvedimenti stessi.

Per quanto attiene all'edilizia universitaria, ai fini del decongestionamento, sono stati stipulati accordi di programma per la realizzazione di interventi edilizi, con finanziamento totale o parziale dello Stato, in applicazione del DL 2 luglio 2007 n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007 n. 127, il quale all'art. 6, comma 8, dispone che "per far fronte alle esigenze della edilizia universitaria, ed in particolare agli impegni assunti in base ai contratti (accordi) di programma stipulati con le Università in attuazione dell'art. 5, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e finalizzati a interventi di edilizia universitaria, è autorizzata la spesa di 65 milioni di euro per l'anno 2007 e 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009".

2. Il contesto normativo e programmatico

2.1. La strategia indicata negli atti di programmazione comunitaria

Le politiche in materia di istruzione universitaria trovano un primo quadro di riferimento nella politica comunitaria, così come definita dai diversi interventi degli organi della comunità, che tengono conto del principio di sussidiarietà valido per ogni Stato membro dell'Unione Europea.

Ai sensi dell'art. 149 del Trattato, infatti, la Comunità "contribuisce allo sviluppo di un'istruzione di qualità incentivando la cooperazione fra gli Stati membri e, se necessario, sostenendo ed integrando la loro azione nel pieno rispetto della responsabilità degli Stati membri per quanto riguarda il contenuto dell'insegnamento e l'organizzazione del sistema di istruzione, nonché delle loro diversità culturali e linguistiche". In particolare, l'azione della Comunità è intesa a sviluppare la dimensione europea dell'istruzione, a favorire la mobilità e gli scambi e lo sviluppo dell'istruzione a distanza, a promuovere la cooperazione tra gli istituti scolastici ed universitari, nonché a sviluppare lo scambio di informazioni e di esperienze sui problemi comuni dei sistemi di istruzione degli Stati membri. Analoga competenza "sussidiaria" ha l'Unione Europea in materia di formazione professionale, ai sensi dell'art. 150 del Trattato.

Compito dell'Unione Europea non è, dunque, quello di attuare una "politica comune" dell'istruzione, essendo inibita al Consiglio "qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri", bensì quello di adottare azioni di incentivazione, destinate a promuovere la cooperazione politica fra gli Stati membri.

Tale forma di cooperazione politica si è sviluppata, nel campo dell'istruzione e della formazione, soprattutto negli ultimi anni, in seguito al Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000, dove l'Unione Europea ha annunciato il suo nuovo obiettivo strategico per il prossimo decennio: "divenire l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita economica duratura accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale". Il Consiglio europeo ha espresso, tra l'altro, l'esigenza di accompagnare la trasformazione dell'economia europea con un adeguato programma di modernizzazione dei sistemi di istruzione.

L'obiettivo di Lisbona è stato richiamato ed ampliato in occasione di successivi Consigli europei, in particolare di quello di Stoccolma del marzo 2001 e di quello di Barcellona del marzo 2002, in cui i Capi di Stato e di Governo hanno annunciato che l'Unione Europea dovrebbe diventare, entro il 2010, un "punto di riferimento mondiale, per la qualità e la pertinenza della sua istruzione e formazione e la destinazione privilegiata degli studenti, degli studiosi e dei ricercatori da altre Regioni del mondo".

La realizzazione di un'Europa fondata sulla conoscenza è un progetto che coinvolge una pluralità di soggetti, tra i quali le Università svolgono un ruolo fondamentale, in considerazione anzitutto della loro duplice competenza nella ricerca e nella didattica, ma anche del ruolo sempre più importante che esse assolvono nel processo dell'innovazione e dei contributi che apportano alla concorrenzialità dell'economia e alla coesione sociale, ad esempio mediante l'impulso allo sviluppo regionale e locale.

Le Università europee sono, pertanto, chiamate a divenire sempre più competitive nei confronti delle migliori Università del mondo, garantendo un livello di eccellenza duraturo; una sfida che, ovviamente, chiama in causa anche i Governi degli Stati membri, tenuto conto dei vantaggi e dei mezzi finanziari generalmente superiori in altri paesi sviluppati, in particolare degli Stati Uniti.

A tal fine, l'Unione Europea ha già promosso una serie di azioni e di iniziative nei settori della ricerca e dell'istruzione, come la realizzazione dello spazio europeo della ricerca e dell'innovazione e dello spazio europeo dell'istruzione e della formazione lungo tutto l'arco della vita; l'obiettivo di aumentare lo sforzo di ricerca e di sviluppo europeo fino al 3 per cento del Pil dell'Unione entro il 2010; l'attuazione del programma di lavoro dettagliato sugli obiettivi dei sistemi di istruzione e di formazione; i lavori finalizzati a rafforzare la convergenza dei sistemi d'istruzione superiore, nel quadro del processo di Bologna, e dei sistemi di formazione professionale, in linea con la dichiarazione di Copenhagen.

2.2. La strategia indicata negli atti di programmazione nazionale e ministeriali

I documenti programmatici del Parlamento e del Governo si ricollegano al contesto comunitario. In particolare il dPEF 2007-2011, nell'ambito degli interventi diretti all'innalzamento del Pil potenziale, ha, tra gli obiettivi principali, individuato l'investimento in capitale umano con una migliore formazione e un'organizzazione professionale e universitaria.

Lo stesso documento ritiene come cruciale la riforma degli incentivi a livello universitario, oltre che il sostegno alla collaborazione tra imprese ed Università, allo svolgimento del processo di riqualificazione del sistema produttivo in termini di miglioramento degli assetti organizzativi, alla diffusione delle nuove tecnologie ed all'accelerazione del procedimento di internazionalizzazione.

Inoltre, per rendere produttiva la spesa per studente universitario a tempo pieno, nello stesso documento viene proposto un rafforzamento della competizione tra sedi universitarie ed

un sistema di gestione del sistema universitario diretto a premiare maggiormente il merito e la ricerca di qualità; nello stesso senso della riforma del sistema universitario in senso meritocratico si è espressa la relazione previsionale e programmatica per il 2007.

Nel dPEF 2008-2012 sono, tra gli altri, evidenziati, quali obiettivi prioritari, il miglioramento della qualità della formazione universitaria, la definizione degli istituti per l'alta formazione artistica e musicale quale area strategica per la promozione di aspetti peculiari della tradizione e vocazione nazionale, l'esigenza di maggiori investimenti per il diritto allo studio, l'accelerazione dell'internazionalizzazione del sistema universitario.

Un ruolo significativo nella definizione degli obiettivi è stato svolto dalla CRUI (Conferenza dei Rettori delle Università Italiane) che ha auspicato, in sede di audizione sul predetto documento programmatico dinanzi alle Commissioni riunite di Bilancio di Camera e Senato, la realizzazione di due principali linee direttive: un consistente incremento del fondo di finanziamento ordinario delle Università statali e non statali e l'introduzione di meccanismi di ripartizione del medesimo fondo ordinario in connessione con obiettivi premiali individuati dall'Agenzia per la valutazione. In definitiva, il predetto organo collegiale, oltre alla richiesta di un più articolato impegno finanziario, ha sollecitato l'introduzione di meccanismi di ripartizione, incentivazione e controllo adeguati al complesso profilo dell'autonomia universitaria, comunque finalizzati al miglioramento della qualità del sistema universitario.

Anche il Consiglio Universitario Nazionale si è pronunciato sul documento di programmazione economico- finanziaria 2008-2012 richiamando, in particolare, l'attenzione sul sostegno dell'autonomia finanziaria degli Atenei, con riferimento allo stanziamento di fondi integrativi indicizzati a copertura degli aumenti salariali contrattuali e degli incrementi ISTAT del costo del personale e alla destinazione straordinaria minima di 400 milioni di euro.

Il Consiglio ha chiesto, in particolare, un accorpamento delle fonti finanziarie destinate alle Università secondo logiche mirate, tra gli altri, ai seguenti obiettivi:

a) premiare i risultati ottenuti da progetti di fusione- aggregazione di sedi- servizi- prodotti formativi su base territoriale e/o progettuale;

b) incentivare i risultati innovativi e di cambiamento, a positivo impatto anche economico-finanziario, derivanti da approcci di programmazione- valutazione;

c) valorizzare i risultati di internazionalizzazione;

d) incentivare la completezza, affidabilità e pubblicità dei dati, anche economico-finanziari, con controlli certificati;

e) premiare i risultati positivi di sperimentazione di programmi di formazione permanente;

f) valorizzare i risultati innovativi ottenuti da piani specifici e documentati di reclutamento- promozione del personale tecnico, anche con processi di mobilità e superamento del precariato;

g) incentivare i risultati di sperimentazione di nuovi modelli di *governance*, da valutare sul piano dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità delle soluzioni adottate;

h) incoraggiare l'adozione e l'utilizzo corrente di sistemi di contabilità economico-patrimoniale;

i) premiare i risultati innovativi ottenuti con politiche di finanziamento articolate anche sul piano territoriale, integrando i contributi provenienti da varie fonti (Regioni, Province, Comuni, Fondazioni, Enti vari, ecc).

La Direttiva contenente gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per il 2007 ha evidenziato quattro priorità politiche:

1. il miglioramento del modello universitario, con integrazione tra ricerca e didattica;
2. la promozione della qualità negli Atenei;
3. l'internazionalizzazione della ricerca;
4. il potenziamento di una cultura tecnologica integrata con uno sviluppo orientato verso il miglioramento della qualità della vita.

Le priorità politiche sono attuate con obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi.

Gli obiettivi strategici si possono in parte ricondurre ai programmi nell'ambito della missione riguardante il settore universitario e cioè la n. 23 (Istruzione universitaria); le varie priorità politiche sono state affidate alle diverse strutture del Ministero. In altro capitolo della Relazione si affronta la tematica della Ricerca nel suo complesso, così come attuata dai vari Ministeri interessati alla missione 17 (Ricerca e innovazione).

La nota preliminare che precede lo stato di previsione per l'anno 2007 (Tavola 17), oltre agli obiettivi riguardanti la ricerca della quale si riferisce in altra parte della presente relazione, indica come obiettivi strategici "l'istruzione universitaria" e "l'istruzione attraverso istituti di alta cultura", che, in realtà, costituiscono centri di responsabilità; nella scheda riguardante gli obiettivi strategici, il primo obiettivo (istruzione universitaria) viene individuato come avente durata pluriennale e carattere settoriale e viene affidato per la gestione in misura prevalente (circa 68 per cento delle risorse assegnate) al "sistema universitario". Il secondo obiettivo, riguardante l'istruzione attraverso gli istituti di alta cultura, viene anch'esso individuato con durata pluriennale e carattere settoriale e viene affidato nella misura prevalente (3,40 per cento) all'"istruzione attraverso istituti di alta cultura".

La nota precisa che per accrescere la flessibilità gestionale è stata operata l'aggregazione di capitoli di spesa aventi la stessa natura, "la cui distinta gestione prosegue a livello di articolo, consentendo più agili variazioni compensative". Le previsioni di competenza per il 2007, nel complesso del Ministero, erano indicate in 10,5, miliardi di euro, di cui 8,2 di parte corrente e 2,3 in conto capitale. La consistenza dei residui passivi presunti al 1° gennaio 2007 era di 6,5 miliardi, di cui 3 per le UPB di parte corrente e 3,4 miliardi per quelle di conto capitale.

In fase di gestione i dati si sono modificati (la previsione definitiva è stata pari a 11,4 miliardi di euro).

Non è stata emanata la Direttiva per il 2008 e le priorità politiche universitarie sono specificate con maggiori dettagli nella nota preliminare per il 2008. Esse si possono così riassumere:

1. la riduzione degli squilibri qualitativi tra atenei;
2. la riforma dello status giuridico della docenza universitaria;
3. l'individuazione di nuove forme di *governance*;
4. gli interventi nell'edilizia per il diritto allo studio.

Nello stesso documento sono individuati gli obiettivi specifici nell'ambito dei programmi con assegnazione delle relative risorse, di cui si dà il dettaglio nel paragrafo dell'analisi finanziaria.

2.3. Analisi e valutazione dei finanziamenti collegati alle politiche dell'istruzione universitaria

Le priorità, le missioni e le linee di indirizzo delle politiche dell'istruzione universitaria sono state, come si è detto, definite in coerenza con gli impegni assunti in sede europea e con l'esigenza di una maggiore integrazione tra sistema dell'alta formazione e della ricerca scientifica.

Le azioni programmate nel 2007 si sono tradotte in una serie di iniziative finalizzate ad affrontare alcune delle problematiche emerse in sede di conferenza dell'OCSE del 28 e 29 giugno 2006, ed individuate nella valorizzazione della formazione (in particolare quella universitaria), della ricerca e dell'innovazione tecnologica, perseguendo obiettivi di qualità, di equità e di efficienza, in coerenza con le indicazioni emerse in quella sede.

In particolare, l'attuazione dell'obiettivo strategico di "promozione della qualità negli atenei" ha richiesto il potenziamento del sistema di valutazione universitario, tenendo conto del processo di armonizzazione dei sistemi di istruzione indicato nelle linee guida ENQA, *(the European Association for Quality Assurance in Higher Education)* approvate a *Bergen* nel maggio 2005 e confermate dal Parlamento europeo e dal Consiglio europeo nel documento n. 143 del 2006.

Per la realizzazione di tale obiettivo occorrono la piena operatività dell'Agenzia Nazionale per la valutazione del sistema universitario, raccordata in modo funzionale con l'attività dei nuclei interni di valutazione degli Atenei del Comitato Nazionale per la Valutazione. Tra i compiti principali di tale Agenzia si ricordano: la valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi istituzionali stabiliti da ciascuna struttura universitaria; la verifica dell'efficacia degli investimenti; l'informazione ai cittadini sugli esiti della valutazione della qualità.

Gli obiettivi strategici delle politiche universitarie, riguardanti essenzialmente le missioni "sistema universitario" e "diritto allo studio", sono stati affidati alle Direzioni generali dell'ex Dipartimento Università, Alta Formazione Artistica, Musicale e coreutica e Ricerca, mentre l'organizzazione e gestione del personale e gli interventi di programmazione finanziaria e del bilancio sono stati attribuiti in avvalimento alle Direzioni generali del Ministero della pubblica istruzione.[2]

Nell'ambito dell'obiettivo strategico di miglioramento del modello universitario, gli obiettivi operativi si propongono di migliorare: la qualità dell'offerta formativa, la formulazione dei meccanismi di reclutamento del personale docente e di ricerca; l'accesso e il conseguimento di alti gradi di istruzione a studenti meritevoli anche se privi di mezzi; l'orientamento alla scelta di percorsi di istruzione superiore; lo sviluppo delle attività sportive; il rafforzamento della partecipazione attiva degli studenti nella vita degli atenei; la definizione dei livelli essenziali di garanzia del diritto allo studio.

La legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria per il 2007), in attuazione dei documenti programmatici, ha posto, sul piano generale, una serie di disposizioni, meglio denominate con il nome di "pacchetto serietà", consistenti nel blocco delle Università

[2] Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 14 luglio 2006 sono state divise le strutture del Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca trasferendo al Ministero dell'università e della ricerca il Dipartimento per l'università, l'alta formazione artistica, musicale e coreutica e per la ricerca scientifica e tecnologica, una parte degli uffici della Direzione generale studi e programmazione sui sistemi dell'istruzione, dell'università, della ricerca e dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, una parte degli uffici della Direzione generale per i sistemi informativi e di quella per la comunicazione.

telematiche con ridefinizione dei criteri per l'accreditamento e la verifica di quelle già autorizzate[3], nel blocco delle convenzioni con fissazione, per le lauree triennali, del limite di 60 crediti riconosciuti alle persone e non alle categorie, nel blocco della proliferazione universitaria con impossibilità di aprire facoltà e corsi al di fuori del comune sede legale dell'università.

Tra le disposizioni più significative: la possibilità di detrarre dall'imposta lorda delle persone fisiche le spese sostenute da studenti universitari fuori sede per il pagamento di canoni di locazione, nella misura del 19 per cento e fino a un importo non superiore a 2.633 euro annui; la possibilità per il personale docente delle Università statali, di usufruire di una detrazione dall'imposta lorda delle spese sostenute per l'acquisto di nuovi personal computer, nella misura del 19 per cento delle spese documentate e entro l'importo massimo di 1000 euro; la revisione degli assetti organizzativi del Ministero; l'istituzione di un "fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici" finalizzato alla realizzazione di piani straordinari per l'assunzione a tempo indeterminato di personale già assunto o utilizzato attraverso tipologie contrattuali non a tempo indeterminato; il finanziamento di 20 milioni di euro per il 2007 a favore delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale, di cui 10 milioni di euro per interventi di restauro e l'ampliamento degli immobili e 10 milioni per il funzionamento amministrativo e didattico.

Pur rinviando alla relazione della Corte del prossimo anno un esame più puntuale della finanziaria 2008, appare opportuno anticiparne alcuni elementi. Con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, interessano in questa sede la missione n. 23 "Istruzione universitaria", ma, per quanto di spettanza del Ministero dell'università e della ricerca, anche le missioni n. 32 "Servizi istituzionali e generali delle pubbliche amministrazioni" e n. 33 "Fondi da ripartire"; la missione 23 comporta compiti significativi e delicati (diritto allo studio; riforma del settore dell'alta formazione artistica musicale; consolidamento dell'autonomia universitaria).

In particolare, con l'art. 52 della legge finanziaria 2008 si prevede un aumento di 550 milioni per il fondo di finanziamento ordinario secondo un piano programmatico, predisposto dal Ministero dell'università di concerto con quello dell'Economia e sottoposto al parere della Conferenza dei Rettori, diretto a rafforzare l'equilibrio tra rigore dei costi, qualità della didattica, anche responsabilizzando maggiormente le Università rispetto alle necessarie condizioni di funzionalità e di efficacia delle risorse.

[3] Occorre tener presente che nel corso del 2006 erano state istituite 6 nuove Università c.d. telematiche utilizzando per le attività di insegnamento le nuove tecnologie dell'informazione, accentuando un fenomeno non ancora adeguatamente presidiato; si ribadisce, in proposito, l'esigenza, già espressa nel precedente esercizio, di procedere con la massima cautela nell'inserimento di tali istituzioni nel sistema universitario per renderlo coerente e compatibile con gli indirizzi programmatici che ne guidano lo sviluppo. Va ribadita, anche, l'esigenza di un costante monitoraggio delle modalità di verifica degli apprendimenti presso di esse praticati, in ragione del valore legale dei titoli di studio che sono autorizzate a rilasciare e dell'affidabilità, sul piano finanziario, oltre che su quello didattico, delle predette istituzioni.

3. Analisi finanziaria del rendiconto 2007 riclassificato per missioni e per programmi

La riclassificazione del rendiconto 2007 per missioni e per programmi, in coerenza con la nuova impostazione della relazione sul rendiconto, è diretta a consentire una valutazione delle modalità attuative delle politiche, con analisi delle risorse utilizzate, dei risultati e degli effetti delle decisioni politiche adottate dagli organi politici in sede di manovra annuale.

Difatti, la stessa struttura del bilancio dello Stato per missioni e per programmi dovrebbe consentire, in applicazione delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 279 del 1997, una analisi delle funzioni svolte nell'ambito delle amministrazioni dello Stato, dell'attuazione delle politiche pubbliche e dei servizi finanziati con le relative risorse.

La possibilità di tale analisi è stata resa possibile dalla scelta di ribaltare, in via sperimentale, la nuova classificazione adottata dalla Ragioneria generale dello Stato nel bilancio di previsione per il 2008 sui dati del consuntivo 2007.

La missione "Istruzione universitaria" si articola in 3 programmi (diritto allo studio, istituti di alta cultura, sistema universitario e formazione post-universitaria) e coinvolge interamente il Ministero dell'università e della ricerca., con uno stanziamento di 8.675.204 migliaia di euro.

La tabella che segue illustra per i tre programmi in cui si articola la predetta missione, gli andamenti gestionali dell'esercizio 2007.

ISTRUZIONE UNIVERSITARIA (missione 23)

ESERCIZIO FINANZIARIO 2007

migliaia di euro

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 - Diritto allo studio nell'istruzione universitaria	Funzionamento	490	2.326	0,89	0,03	2.097	2.522	2.263	307
	Interventi	73.567	201.720	77,02	2,33	197.338	231.720	197.338	73.567
	Investimenti	217.517	57.858	22,09	0,67	57.843	85.035	7.931	172.749
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	Totale	**291.574**	**261.904**	**100,00**	**3,02**	**257.278**	**319.277**	**207.532**	**246.623**
2 - Istituti di alta cultura	Funzionamento	17.366	379.186	94,62	4,37	419.591	394.886	416.105	1.013
	Interventi	0	1.500	0,37	0,02	1.500	1.500	1.500	0
	Investimenti	1.380	20.072	5,01	0,23	18.800	20.072	18.799	1.386
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	Totale	**18.746**	**400.758**	**100,00**	**4,62**	**439.891**	**416.458**	**436.404**	**2.399**
3 - Sistema universitario e formazione post-universitaria	Funzionamento	3.290	15.038	0,19	0,17	10.870	16.446	11.677	2.252
	Interventi	3.004.232	7.724.645	96,41	89,04	7.699.919	8.041.398	7.974.614	2.705.575
	Investimenti	562.042	272.859	3,41	3,15	126.591	298.076	118.897	357.814
	Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	oneri comuni	0	0	0,00	0,00	0	0	0	0
	Totale	**3.569.564**	**8.012.542**	**100,00**	**92,36**	**7.837.380**	**8.355.920**	**8.105.188**	**3.065.641**
spese missione		**3.879.884**	**8.675.204**		**100,00**	**8.534.549**	**9.091.655**	**8.749.124**	**3.314.663**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Fonte: Elaborazione Corte dei Conti su dati RGS.

Dall'esame dei programmi emerge l'assoluta preminenza del programma relativo al sistema universitario ed alla formazione post-universitaria che assorbe, nel complesso, il 92,3 per cento delle risorse; molto più limitate appaiono invece le risorse destinate agli istituti di alta cultura (4,6 per cento) ed al diritto allo studio (3,2 per cento).

La nuova struttura del bilancio del Ministero non permette una valutazione degli obiettivi in quanto rappresenta di fatto la struttura organica del Ministero e non la funzione da questo svolta; risultano di maggiore significatività metodi di rilevazione connessi ad alcuni specifici obiettivi programmatici, misurabili in termini di efficienza e di efficacia.

4. Analisi delle missioni e dei programmi delle politiche universitarie

4.1. Programma 1 - diritto allo studio

4.1.1. Interventi per il diritto allo studio

Il 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, per il triennio 2001-2003, ha continuato a trovare applicazione per l'anno accademico 2006-2007.

La legge 2 dicembre 1991, n. 390, all'articolo 16, comma 4, prevede, ad integrazione delle disponibilità finanziarie delle Regioni e delle Province autonome, il fondo di intervento statale per la concessione dei prestiti d'onore che, per effetto della legge 23 dicembre 1996, n. 662, è possibile destinare anche alla concessione delle borse di studio.

Il riparto di detto fondo, effettuato annualmente tra le Regioni e le Province autonome con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro dell'università e della ricerca, trae origine dai dati acquisiti dalle Regioni e dalle Province Autonome stesse, che vengono elaborati in applicazione dei criteri stabiliti dall'art. 16 del citato dPCM del 9 aprile 2001. Con decreto dirigenziale del 31 luglio 2007 è stato disposto in favore delle Regioni e delle Province Autonome il pagamento del saldo, per euro 73.567.225 sulla base del dPCM di riparto del fondo di intervento integrativo per l'anno 2006.

Relativamente al fondo di intervento integrativo per l'anno 2007, nel mese di giugno 2007 è stato richiesto alle Regioni ed alle Province Autonome di far pervenire i dati necessari che trovano riferimento nell'anno accademico 2006-2007.

Con decreto dirigenziale del 17 luglio 2007, tenuto conto di quanto disposto all'art. 16, comma 8, del dPCM 9 aprile 2001, è stato disposto in favore delle Regioni e delle Province Autonome il pagamento di un primo acconto, sul fondo d'intervento stesso, pari a euro 93.303.775.

Con decreto dirigenziale 7 dicembre 2007 si è provveduto ad impegnare sul cap. 1695 in favore delle Regioni e delle Province Autonome la restante quota dello stanziamento annuo, pari a 73.567.225 per un totale annuo relativo al 2007 pari a 166,9 milioni di euro.

Difficoltà nell'acquisizioni di dati completi ed esaustivi non ha consentito di presentare, entro l'esercizio 2007, alla Conferenza Stato-Regioni la proposta di dPCM relativa al fondo di intervento integrativo, di cui costituisce parte integrante la tabella di riparto.

Lo stanziamento complessivo, secondo la ripartizione riportata in tabella, viene attribuito alle Università secondo criteri connessi al numero degli studenti idonei e beneficiari e alla percentuale di soddisfazione raggiunta nelle diverse Regioni e Province Autonome.

Regione	Stanziamento
ABRUZZO	5.017.111,91
BASILICATA	4.434,00
CALABRIA	9.282.730,45
CAMPANIA	5.209.063,65
EMILIA ROMAGNA	13.639.241,24
FRIULI VENEZIA GIULIA	5.324.556,96
LAZIO	20.635.519,47
LIGURIA	4.072.253,51
LOMBARDIA	19.187.864,29
MARCHE	6.101.238,21
MOLISE	586.029,45
PIEMONTE	9.418.498,84
PUGLIA	7.313.605,22
SARDEGNA	6.333.607,04
SICILIA	16.092.453,51
TOSCANA	14.240.542,19
UMBRIA	8.199.673,09
VALLE D'AOSTA	190.335,40
VENETO	10.515.814,93
PROVINCIA BOLZANO	2.094.483,53
PROVINCIA TRENTO	2.611.942,72
Totale	**166.871.000,00**

Fonte: MUR - Dipartimento per l'Università', l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica e per la Ricerca Scientifica e Tecnologica Direzione Generale per lo studente e il Diritto allo studio – Uff. III

Dai dati acquisiti e riportati di seguito in tabella sono risultati, in ogni caso, ancora in numero elevato gli studenti idonei che per indisponibilità di risorse non ottengono i benefici; si ricorda, in proposito, che la finalità del fondo è quella di rimuovere, attraverso gli interventi a favore degli studenti capaci e meritevoli privi di mezzi, gli ostacoli che si possono frapporre per la effettiva partecipazione agli studi universitari di coloro che appartengono alle classi sociali meno agiate cercando di contribuire al completo soddisfacimento della domanda.

Il riparto del fondo integrativo ed il rapporto % tra studenti idonei e beneficiari nell'anno 2007

Regioni - Province autonome	n. studenti idonei 2007	n. studenti beneficiari 2007	% soddisfazione	Riparto fondo integrativo anno 2007
ABRUZZO	5.756	4.036	70,12	5.017.111,91
BASILICATA	1.713	255	14,89	804.434,40
CALABRIA	11.435	5.391	47,14	9.282.730,45
CAMPANIA	17.152	8.527	49,71	5.209.063,65
EMILIA ROMAGNA	14.537	13.135	90,36	13.639.241,24
FRIULI VENEZIA GIULIA	3.143	3.143	**100,00**	5.324.556,96
LAZIO	20.731	20.579	99,27	20.635.519,47
LIGURIA	3.678	3.678	**100,00**	4.072.253,51

Regioni - Province autonome	n. studenti idonei 2007	n. studenti beneficiari 2007	% soddisfazione	Riparto fondo integrativo anno 2007
LOMBARDIA	16.459	16.304	99,06	19.187.864,29
MARCHE	5.204	4.798	92,20	6.101.238,21
MOLISE	1.088	373	34,28	586.029,45
PIEMONTE	12.424	12.424	**100,00**	9.418.498,84
PUGLIA	14.516	8.039	55,38	7.313.605,22
SARDEGNA	7.516	6.420	85,42	6.333.607,04
SICILIA	21.950	14.777	67,32	16.092.453,51
TOSCANA	12.061	12.061	**100,00**	14.240.542,19
UMBRIA	5.279	5.279	**100,00**	8.199.673,09
VALLE d'AOSTA	162	162	**100,00**	190.335,40
VENETO	10.974	10.689	97,40	10.515.814,93
PROVINCIA BOLZANO	1.016	1.016	**100,00**	2.094.483,53
PROVINCIA TRENTO	2.103	2.103	**100,00**	2.611.942,72
TOTALE	**188.897**	**153.189**	**81,10**	**166.871.000,00**

Fonte: MUR - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica e per la ricerca Scientifica e Tecnologica Direzione Generale per lo studente e il Diritto allo studio – Uff. III.

Altre iniziative sono state assunte dalle Università statali, destinate al "fondo per il sostegno dei giovani e per favorire la mobilità degli studenti" per l'attivazione della sperimentazioni di prestiti fiduciari, di cui ai 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.

Nel corso del mese di novembre 2007 sono stati acquisiti da alcuni Atenei (Politecnico Bari, Università Bologna, Politecnico Marche, Università Milano, Politecnico Milano, Università Cattolica Milano, Università Modena e Reggio Emilia, Pisa, Siena, Università Torino, Politecnico Torino, Università Venezia, I.U.A.V. (Istituto Universitario di Architettura di Venezia), al fine dell'erogazione di una ulteriore quota di finanziamento, il numero delle domande ricevute (2.176), e il numero dei prestiti accordati (1.114), distinti per anno accademico e per tipologia di studenti.

Dai dati acquisiti dall'Amministrazione risulta molto limitata la domanda di prestiti fiduciari, 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 interessi.

E', inoltre, in corso una nuova azione di monitoraggio che riguarda anche un secondo gruppo di Atenei risultati destinatari di quote di cofinanziamento successive al primo intervento; risultano, in attuazione di tale monitoraggio, pervenute 1.884 domande, a fronte delle quali sono stati accordati 798 prestiti.

Situazione analoga 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 prestiti fiduciari per il finanziamento degli studi in favore degli studenti capaci e meritevoli iscritti ai corsi individuati dal d.m. 3 novembre 1999, n. 509. I relativi contributi sono stati erogati a favore delle Università come primo acconto alla fine del 2006 e a saldo alla fine dell'esercizio 2007.

Da una specifica analisi svolta dall'Amministrazione, diretta a conoscere quanto il finanziamento accordato abbia suscitato propensione da parte degli studenti e conseguentemente gli elementi utili circa il numero delle domande presentate, il grado di soddisfazione e gli importi corrisposti, risulta uno scarso interesse al prestito fiduciario, a fronte forse della mancata certezza di un lavoro che consenta al beneficiario di poter restituire il prestito ottenuto, ma anche dell'atteggiamento "passivo" avuto dalle Regioni che, malgrado il tempo trascorso dall'avvenuta erogazione da parte del MEF, non hanno ancora assunto iniziative.

Ai sensi del decreto-legge 2 luglio 2007, n. 81, convertito dalla legge 3 agosto 2007, n. 127, recante "Disposizioni urgenti in materia finanziaria" e secondo quanto previsto dall'art. 15, comma 6, è stato istituito presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri un apposito fondo rotativo, denominato "fondo per il credito ai giovani" con una dotazione di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fideiussorie, alle banche e agli intermediari finanziari.

In base al Protocollo d'intesa stipulato il 13 settembre 2007 tra il Ministro per le riforme e le innovazioni nella Pubblica Amministrazione, il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive ed il Ministro dell'università e della ricerca sono state assunte iniziative volte ad agevolare l'accesso al credito dei giovani: le parti hanno convenuto di realizzare l'iniziativa "Credito per lo Studio" finalizzata a favorire l'accesso alla cultura e la mobilità sul territorio di studenti universitari di qualunque nazionalità, purché residenti in Italia, con età compresa tra i 18 e i 35 anni, che corrispondano a determinati requisiti di merito.

Dai dati complessivi relativi alla predetta iniziativa risulta, con particolare evidenza, una destinazione parcellizzata di risorse economiche aventi medesime finalità, in mancanza, peraltro, di una verifica positiva degli effetti di precedenti analoghe iniziative, anch'esse non particolarmente efficaci.

Inoltre, il decremento del richiamato fondo di intervento integrativo, di cui all'art. 16 della legge n. 390 del 1991, registrato per l'esercizio finanziario 2007 per 10.129.000 euro e per l'esercizio 2008 per 14.885.000 euro, a fronte del suo progressivo incremento fino all'esercizio finanziario 2006, potrebbe determinare, qualora le Regioni non intervengano con proprie risorse aggiuntive, una ulteriore riduzione del numero degli studenti beneficiari.

4.1.2. Anagrafe degli studenti

Uno strumento di grande importanza sotto molteplici aspetti è costituito dall'anagrafe degli studenti, dei diplomati e dei laureati che consente di avere un quadro dell'andamento delle immatricolazioni e delle iscrizioni a partire dall'anno accademico 2003-2004 e di conoscere la distribuzione per Ateneo, area e classi, residenza, fasce di età, tipologia e voto di diploma, riferita ad una certa data o con visione dinamica. È stato così possibile conoscere il percorso degli studi e gli esiti, opportunità che nello stesso tempo concorre a costituire un patrimonio informativo di grande utilità per la messa a punto, da parte degli atenei, dell'offerta formativa. Gli studenti presenti nell'anagrafe hanno raggiunto al 31 dicembre 2007 il numero di 1.248.463, appartenenti alla totalità degli Atenei, siano essi pubblici, privati e telematici[4].

[4]Roma "La Sapienza", Bologna, Padova, Napoli "Federico II". Milano, Torino, Catania, Firenze, Bari, Pisa, Politecnico di Milano, Cattolica del Sacro Cuore, Palermo, Genova, Chieti - Pescara, Roma Tre, Roma "Tor Vergata", Perugia, Milano - Bicocca, Parma, della Calabria, Calabria , Salerno, Pavia, Verona, Politecnico di Torino, Lecce, Seconda Univ. Napoli, Modena e Reggio Emilia, L'Aquila, "Ca' Foscari" di Venezia, Trieste, Udine, Siena, Trento, Bocconi Milano, Bergamo, Urbino "Carlo BO", Ferrara, Politecnica delle Marche, Catanzaro, Sassari, "L'Orientale" di Napoli, Messina, Suor Orsola Benincasa, - Napoli Piemonte Orientale, Cassino, Insubria, Politecnico

Nel corso del 2007 il portale dell'Anagrafe è stato implementato in relazione all'incremento dei dati degli studenti che accedono al sistema universitario ed all'arricchimento di analisi tematiche relative alle caratteristiche degli studenti stessi.

Difatti, dal 2006 al 2007 si è avuto un più che raddoppio dei dati pervenuti all'Anagrafe e un incremento da 76 a 83 del numero degli Atenei interessati.

Come si è detto, nell'anno accademico 2006-2007 sono stati censiti complessivamente 1.248.463 studenti; diminuiscono gli studenti immatricolati a lauree triennali (da 332.617 unità del 2005-2006 alle 312.426 unità del 2006-2007), mentre sono in aumento quelli iscritti a ciclo unico (da 19.572 unità del 2005-2006 alle 22.586 unità del 2006-2007). Sono stati, inoltre, per la prima volta censiti gli studenti immatricolati per i corsi magistrali (34.514 unità).

I dati finora rilevati non sono tali da consentire valutazioni complessive, anche se le risultanze delle informazioni offerte dall'anagrafe dei laureati, che utilizza le tecniche di indagine sviluppate dal Consorzio interuniversitario ALMA LAUREA, consentono di rilevare alcuni significativi elementi circa i profili professionali posseduti, i possibili sbocchi occupazionali, anche con riferimento al periodo di conseguimento della laurea; secondo tali dati, ad un anno dal conseguimento della laurea lavorano 53 laureati su 100, percentuale che sale al 71,8 per cento a tre anni da conseguimento del titolo ed arriva all'85 per cento a cinque anni.

Per quanto attiene all'azione di monitoraggio per la valutazione dei percorsi formativi ed il raccordo con le esigenze scaturenti dal mondo del lavoro si rinvia alle considerazioni contenute nel capitolo relativo alla politica previdenziale.

4.1.3. Contributi a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti ed alle Residenze statali

Il diritto allo studio si esplica anche con l'attività dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e le Residenze statali, istituzioni di formazione e di cultura che concorrono ad ampliare l'offerta formativa ed i servizi di diritto allo studio delle istituzioni di istruzione superiore (capitolo 1696 "Contributo a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti per lo svolgimento di attività culturale a carattere nazionale ed internazionale; finanziamento delle funzioni delegate alla Regione autonoma Sardegna in materia di diritto allo studio").

In applicazione della legge 14 novembre 2000 n. 338, recante disposizioni in materia di alloggi e residenze per studenti universitari, è stato predisposto con d.m. 10 dicembre 2004, ed è ancora in fase di piena attuazione, un piano di interventi che ha previsto il finanziamento di progetti, anche con la concessione di mutui da parte della Cassa Depositi e Prestiti.

Nell'esercizio 2007 è stato previsto uno stanziamento in termini di competenza e cassa pari a 26.855.759 euro, di cui 23.300.420 a favore dei Collegi universitari legalmente riconosciuti e delle Residenze statali (13.242.675,50 per i Collegi e 10.057.745 per le Residenze), e 3.555.339 a favore della Regione Sardegna.

---

di Bari, Mediterranea di Reggio Calabria, Foggia, Molise, Macerata, Teramo, Libera Univ. "Maria SS.Assunta" Roma, Tuscia, Sannio di Benevento, Brescia, IULM - Milano, Università IUAV di Venezia, "Parthenope" di Napoli, Luiss "Guido Carli" - Roma, Basilicata, Camerino, Libera Università di Bolzano, Stranieri di Perugia, S. Raffaele Milano, LIUC Telematica Guglielmo Marconi, Istituto Universitario Scienze Motorie - Roma, "Kore" Enna, Valle d'Aosta, Lum Casamassima (BA), Univ. "Campus Bio - Medico" Roma, Stranieri di Siena, Telematica TEL.M.A. Uninettuno, "S. Pio V",Telematica Leonardo da Vinci, Università Telematica Giustino Fortunato, Telematica Universitas Mercatorum Scienze Gastronomiche.

In particolare, il decreto n. 25 del 28 aprile 2006, ha determinato, per il triennio 2006 – 2009, i criteri per la ripartizione del contributo ministeriale, prevedendo per i Collegi universitari legalmente riconosciuti un contributo totale di euro 13.242.675,50 così articolato:

Contributo base di funzionamento (pari all'80% del contributo totale assegnato nell'esercizio finanziario 2005 con esclusione della eventuale quota di carattere straordinario)	10.594.140,40
Quota di riequilibrio	900.000,00
Quota di incentivazione	1.300.000,00
Quota per esigenze di carattere straordinario	448.535,10
TOTALE	**13.242.675,50**

Fonte: MUR - Dipartimento per l'Università, l'Alta Formazione Artistica, Musicale e Coreutica e per le Ricerca Scientifica e Tecnologica – Direzione generale per lo studente e il diritto allo studio – Uff. III.

I criteri adottati per le predette assegnazioni mirano ad incentivare l'operato dei Collegi legalmente riconosciuti e delle Residenze statali, per rendere maggiormente rispondente l'attività degli stessi agli obiettivi ministeriali, in coerenza con modifiche intervenute nel settore universitario e sino alla revisione della legge n. 390 del 1991.

Le modalità di riparto del contributo ministeriale tengono conto, sulla base di un definito sistema di incentivi, del perseguimento degli obiettivi del Ministero dell'università e della ricerca relativi alla crescita della qualità dei servizi offerti dai Collegi, sia agli studenti residenti che agli studenti esterni, alla riduzione del tasso di abbandono ed alla possibilità di conseguire il titolo di studio nei tempi previsti.

Per effetto della legge finanziaria 2007, che ha previsto per gli anni 2007 – 2009 accantonamenti di bilancio non disponibili da imputare agli stanziamenti iscritti nello stato di previsione della spesa, le suddette dotazioni hanno subìto una riduzione di circa il 12,57 per cento che incidono in maniera rilevante sulla già esigua disponibilità, con conseguenti effetti negativi sui servizi resi agli studenti. Ne deriva quindi che l'importo totale a favore dei Collegi per il 2007 ammonta a 20.371.408,26 euro e quello a favore della Regione Sardegna a 3.108.410,16.

L'art. 4 del d.m. n. 25 del 2006 - criteri di riparto - prevede la riduzione percentuale delle quote spettanti ai Collegi qualora operino eventuali decurtazioni allo specifico capitolo di bilancio; con dd.mm.12 giugno 2007 e 2 ottobre 2007 sono stati liquidate le assegnazioni relative al contributo ordinario di funzionamento in favore dei Collegi universitari, per l'importo totale di 9.262.389,32 e con dd.mm. 12 giugno 2007 e 5 novembre 2007, due assegnazioni di pari importo di 4.396.710,86 quale erogazione del contributo ordinario spettante alle residenze statali.

Successivamente con d.m. del 3 dicembre 2007 è stato attribuito ai Collegi universitari legalmente riconosciuti l'importo di 923.445,97 euro, suddiviso in parti uguali secondo i criteri disposti dall'art. 2 del d.m. 28 aprile 2006, per iniziative di riequilibrio e per azioni di incentivazione.

Con il medesimo decreto del 3 dicembre 2007 è stata ripartita la quota di riserva pari a 392.151,25 euro.

Analogamente, anche per la Regione autonoma Sardegna è stato erogato, con d.m. 12 giugno 2007 e con d.m. 29 ottobre 2007, un contributo complessivo di 3.108.410,16 euro.

4.2. Programma 2- istituti di alta cultura

Il sistema dell'alta formazione artistica musicale e coreutica ha tenuto conto dei profondi cambiamenti derivanti dalla riforma prevista dalla legge n. 508 del 1999 sia sotto il profilo normativo e regolamentare che per quanto attiene all'autonomia gestionale delle Istituzioni che sono dotate degli statuti di autonomia, essendosi concluse le relative procedure di approvazione con decreto interministeriale.

Le risorse finanziarie hanno subìto decurtazioni nel corso degli anni (circa il 35 per cento), anche per effetto dell'art. 25 del DL 223 del 2006 convertito nella legge 4/08/2006 n. 248.

Nell'ottica della razionalizzazione e del contenimento della spesa pubblica le risorse sono state prevalentemente destinate al proseguimento del processo di riforma, ormai in atto a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 508 del 1999, utilizzando gli stanziamenti dei capitoli assegnati con modalità diverse a seconda dell'oggetto di spesa cui si riferiscono.

Come negli anni passati sono stai utilizzati criteri e parametri oggettivi, per la ripartizione di alcuni capitoli (1670 - attività didattiche innovative, ricerca, sostegno al processo di riforma delle istituzioni artistiche e musicali – e 1672 – assegnazioni per il funzionamento amministrativo e didattico) al fine di correlare il finanziamento alle reali "dimensioni" delle Istituzioni, tenendo conto del numero dei corsi, degli studenti, dei docenti, delle sezioni staccate nonché del diverso costo dei corsi stessi; il personale docente è stato complessivamente pari a 11.419 unità, delle quali 8.293 di personale a tempo indeterminato, 841 a tempo determinato e 2.285 di personale a contratto. Il personale non docente è stato pari a 2.328 unità.

Per i capitoli 1604, 1606, 1671 sono state assegnate le risorse sulla base dei risultati di appositi monitoraggi predisposti al fine di conoscere le reali necessità dell'esercizio finanziario di riferimento.

In particolare si rileva la costante inadeguatezza del cap. 1671 che finanzia le spese per i contratti di collaborazione, di cui all'art. 273 del d.lgs. 297 del 1994; analogamente a quanto avviene per le supplenze annuali, tali contratti sono finalizzati alla copertura dei posti vacanti di cattedre in organico e sono stipulati dalle Istituzioni con personale in servizio a tempo indeterminato presso gli Enti Lirici. L'individuazione dei destinatari avviene solo nel caso di collocazione utile, mediante scorrimento, nelle graduatorie ad esaurimento previste dalla legge n. 508 del 1999; a tali contrattisti viene corrisposto lo stipendio di livello iniziale previsto per i docenti di conservatorio senza l'indennità integrativa speciale, in quanto già dipendenti.

Da diversi esercizi l'offerta didattica delle Istituzioni AFAM è sostenuta utilizzando anche professionalità esterne mediante contratti di prestazione d'opera il cui costo grava sul capitolo 1670, inserito tra "beni e servizi".

Per sopperire alla carenza di fondi ed all'incertezza dei finanziamenti previsti nei rispettivi bilanci per il funzionamento amministrativo-didattico delle Istituzioni, i rispettivi Consigli di Amministrazione hanno aumentato in modo significativo il contributo degli studenti per consentire il raggiungimento degli obiettivi minimi programmati, tanto che la percentuale dei trasferimenti ministeriali è spesso la parte minore delle risorse complessive a disposizione delle Istituzioni stesse; complessivamente, la contribuzione studentesca nell'anno accademico

2006/2007 è stata di 41.310.73,00, dei quali 34.169.255,00 proveniente da iscritti a corsi superiori .

Le biblioteche annesse, molte delle quali di notevole valore storico, per essere rese fruibili sia dagli studenti che da studiosi italiani e stranieri necessitano di continui aggiornamenti oltre che di idoneo personale addetto alla catalogazione.

La precarietà dei finanziamenti, nonché le carenze strutturali delle sedi, permettono solo in parte il decollo del settore, con slittamenti e ridimensionamenti delle iniziative e dei progetti di ricerca e produzione programmati.

Le iscrizioni, tuttavia, sono ancora in aumento e dimostrano un interessamento crescente degli studenti, anche stranieri, verso questo particolare settore dell'istruzione.

Per quanto riguarda l'autonomia di gestione, è stato predisposto, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Dipartimento della funzione pubblica, uno schema tipo di "Regolamento di amministrazione, finanza e contabilità"che, oltre a garantire ampia autonomia gestionale, accentua la capacità di diritto privato anche in deroga ai principi della contabilità di Stato. I relativi Regolamenti, adottati da tutte le Istituzioni, devono essere approvati ai sensi dell'art. 14, comma 3 del d.P.R. 28/02/2003 n. 132 .

Con decreti del 22 gennaio 2008 nn.482 e 483 sono stati emanati i nuovi ordinamenti didattici, rispettivamente, delle Accademie di Belle Arti e dei Conservatori di musica in coerenza con le disposizioni di cui al d.P.R. 8 luglio 2005 n. 212.

E', inoltre, proseguita l'attività, già avviata dall'anno accademico 2000/2001, di sperimentazione di nuovi percorsi di studio, secondo la formula del 3+2, per rispondere alle richieste degli studenti di conseguire un titolo finale più specializzato rispetto alle normali competenze e garantire, al contempo, un quadro di regole e di contenuti formativi uniformi sul territorio nazionale, consentendo, così, un aggiornamento dei programmi didattici fermi agli anni 1930.

Detta fase è proseguita nel 2007 con l'attivazione sia di nuovi trienni che di nuovi bienni specialistici, attraverso i quali si è consolidata la formazione specialistica interna del sistema.

Pertanto, è stata incrementata l'attivazione, nei Conservatori di musica, del biennio specialistico per il conseguimento del diploma accademico di secondo livello in "Discipline Musicali", finalizzato all'acquisizione di competenze di livello specialistico nei due indirizzi: interpretativo-compositivo, tecnologico. Nelle Accademie di Belle Arti, è stata invece ulteriormente potenziata l'attivazione del biennio specialistico in "Arti visive e discipline dello spettacolo" negli indirizzi di Pittura, Scenografia, Scultura, Decorazione e Grafica.

Grazie alle predette innovazioni sperimentali con oltre 3.380 interventi a favore degli studenti, che hanno suscitato notevole interesse, è proseguito nell'anno accademico 2006/2007, nelle Accademie di Belle Arti, l'incremento di iscrizioni sui percorsi triennali e nel biennio sperimentale specialistico; anche per i Conservatori di musica è stato accertato un incremento di iscrizioni nei due livelli.

L'attrazione esercitata dal sistema dell'Alta Formazione Artistica e Musicale (AFAM) è rilevabile anche dal progressivo aumento di iscrizioni di studenti stranieri, stabile negli ultimi due anni, pur registrando sempre una crescente richiesta di iscrizioni. Ciò in considerazione del fatto che le Istituzioni AFAM, avendo registrato un forte incremento nelle iscrizioni totali di studenti italiani, non possiedono più una capacità di ricezione libera nel sistema e, per garantire livelli omogenei e standard di qualità nella didattica e nei servizi, gli accessi sono stati contingentati.

Inoltre, è stata estesa al settore AFAM anche la procedura per le preiscrizioni universitarie, permettendo un'attività di orientamento finalizzata a far acquisire maggiori elementi di conoscenza degli obiettivi formativi specifici dei corsi di alta formazione artistica e musicale, nonché informazioni più dettagliate sulla disponibilità delle strutture didattiche e sui servizi offerti dal sistema.

In coerenza con tale estensione è stato istituito con d.m. 21 febbraio 2008 un gruppo di lavoro congiunto tra Consiglio Universitario Nazionale e Consiglio per l'alta formazione artistica e musicale allo scopo di stabilire utili forme di reciproca collaborazione tra i due sistemi di alta formazione, ricercando ogni forma di sinergia istituzionale ed evidenziando la specificità dei due sistemi.[5]

Le Istituzioni AFAM, nell'ambito della politica regionale e di coesione dell'Unione Europea, partecipano dall'anno 2005 al Programma Operativo Nazionale (PON) nonché ai Programmi Operativi Regionali (POR) per migliorare l'Alta Formazione e qualificare l'occupazione.

Il processo di internazionalizzazione dell'istruzione superiore nazionale si è ulteriormente accentuato, per il settore dell'Alta Formazione Artistica e Musicale, negli ultimi anni, a seguito delle strategie comunitarie, che hanno favorito la collaborazione internazionale, gli scambi tra istituzioni straniere, la mobilità di docenti e di studenti e la spendibilità dei titoli di studio[6].

Da rilevazioni effettuate dall'Ufficio di Statistica del Ministero, relative agli ultimi due anni accademici, risulta un trend in ascesa di iscrizioni di studenti stranieri.

Nell'anno 2007 è proseguito il percorso di internazionalizzazione del settore con la partecipazione delle Istituzioni Artistiche, Musicali e Coreutiche al programma Socrates-Erasmus, rafforzando ulteriormente la dimensione europea dell'insegnamento artistico - musicale, incoraggiando la collaborazione transnazionale tra istituzioni omologhe ed accrescendo la mobilità di studenti e docenti con il riconoscimento accademico degli studi.

Al fine di incentivare le attività previste all'interno del Programma comunitario Socrates-Erasmus, è stata attivata la procedura per richiedere al Ministero dell'Economia il cofinanziamento nazionale ai sensi della legge n. 183 del 1987 per quelle Istituzioni che partecipano al programma stesso.

Il fondo di rotazione del Ministero dell'economia e delle finanze ha assegnato a tal fine un cofinanziamento alle Istituzioni AFAM per il Programma Socrates-Erasmus (periodo 2000/2007) di 2.918.110 euro.

Inoltre, per diffondere le tematiche legate alla internazionalizzazione per il riconoscimento dei titoli di studio stranieri, in collaborazione con il Centro di Informazione sulla mobilità e le equivalenze accademiche (CIMEA), sono stati realizzati seminari formativi rivolti sia al corpo docente che ai direttori delle istituzioni AFAM.

Sono proseguite nel 2007 le spese concernenti gli "Interventi di edilizia ed acquisizione di attrezzature didattiche e strumentali".

---

[5] Nel senso dell'equiparazione e di parità di trattamento giuridico tra istituzioni universitarie ed Accademie delle belle arti, e, quindi, dell'intero sistema dell'Alta formazione artistica e musicale con il sistema universitario è intervenuta la sentenza n. 6806 del TAR Lombardia del 27 dicembre 2007 che ha riconosciuto la piena equiordinazione tra Accademie e Università sul piano dell'autonomia statutaria, didattica scientifica e amministrativo- contabile.

[6] I Paesi di interesse con i quali è in corso la negoziazione intergovernativa sono Tunisia, Serbia - Montenegro, Cile, Spagna, Georgia, Iraq, Eritrea, Sudan, Canada, Autorità Nazionale Palestinese, Messico, Turchia, Ucraina, Colombia, Libano, Svizzera, India, Quebec, Lituania, Moldova, Pakistan, Panama e Russia .

Il processo di riforma in atto ha prodotto un aumento della domanda formativa e sollecitato nuove esigenze sia didattiche che di produzione artistica in funzione delle prospettive di sviluppo dell'intero sistema. In quest'ottica le necessità rappresentate dalle Istituzioni sono state superiori alle disponibilità previste sul predetto capitolo di bilancio. E' stato pertanto necessario individuare le situazioni che hanno presentato una maggiore criticità.

Si è continuato, pertanto, secondo un piano di programmazione pluriennale già stabilito, ad intervenire in situazioni che richiedono contributi particolarmente onerosi, mentre a fronte dell'esiguità dello stanziamento, non è stato possibile soddisfare in maniera esaustiva le esigenze manifestate da diverse Istituzioni, anche se è stato assunto l'impegno per una futura concreta partecipazione in termini di finanziamento. Nel dettaglio, il 40 per cento del predetto intervento si è riferito all'acquisizione di immobili in relazione ai fabbisogni immediati di nuovi spazi. I finanziamenti sono stati accordati sulla base di progetti presentati dalle singole Istituzioni o di accordi di programma con gli Enti territoriali, cofinanziatori dei progetti stessi, o di trattative finalizzate all'acquisto di nuovi immobili o all'ampliamento delle strutture esistenti. Il 30 per cento dello stanziamento medesimo è stato destinato all'adeguamento delle strutture alle norme vigenti in materia di agibilità e sicurezza. In quest'ambito, pur essendo ancora efficaci, sulla base di diversi pareri emessi dall'Avvocatura dello Stato, le disposizioni contenute nella legge n. 23 del 1996 riguardanti la competenza delle Province in merito alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili in questione, l'Amministrazione ha proceduto al diretto finanziamento di opere urgenti di messa in sicurezza e a norma, così da permettere il regolare svolgimento delle attività didattiche in diverse Istituzioni.

In ordine all'acquisto di attrezzature didattiche e strumentali di particolare valore, occorre considerare che una loro adeguata disponibilità e qualità, e, in special modo di quelle musicali, sono elementi essenziali per permettere lo sviluppo della didattica e della ricerca artistica delle Istituzioni e per determinare il prestigio e l'autorevolezza delle stesse in ambito nazionale ed internazionale.

4.2.1. Informatizzazione del Sistema

L'azione di potenziamento dell'utilizzazione dei sistemi informatici e automatizzati del Ministero, anche in analogia con il sistema universitario nazionale, si è concretizzata nei seguenti interventi:

- informatizzazione e messa in rete di tutte le Istituzioni del settore artistico e musicale;

- monitoraggio e costituzione, a partire dall'entrata in vigore della legge di riforma, di banche dati sull'andamento nazionale delle iscrizioni annuali, sui diplomati che escono dal sistema, sul personale docente e non docente che opera nel settore, sulla contribuzione studentesca al sistema e sul numero e la spesa degli interventi a favore degli stessi, nonché sulla rilevazione di strutture e di servizi di supporto alla didattica;

- gestione automatizzata nazionale di tutti i trasferimenti e dei processi di mobilità del personale docente;

- monitoraggio dell'offerta formativa innovativa sul modello europeo del 3+2 delle Istituzioni del settore;

- gestione informatizzata dei bilanci consuntivi per l'esercizio finanziario 2006, ai sensi della normativa vigente di controllo dell'andamento complessivo della spesa pubblica;

- individuazione e formazione in ogni Istituzione del referente informatico, al fine di ottimizzare tutti i processi di gestione automatizzata;

- collegamento di tutte le Accademie di Belle Arti statali e degli ISIA (Istituti Superiori per le Industrie Artistiche) alla rete GARR (Gruppo Armonizzazione Reti della Ricerca), rete dell'Università e della Ricerca scientifica connessa con le altre reti di ricerca europee e con Internet in generale;

- elezioni informatizzate per il rinnovo del CNAM (Consiglio Nazionale per l'Alta Formazione Artistica e Musicale), organo consultivo del Ministero;

- procedura informatizzata per la compilazione del regolamento di amministrazione, finanza e contabilità.

4.3. Programma 3 - sistema universitario e formazione post-universitaria

4.3.1. La politica delle risorse finanziarie degli Atenei statali

Gli assi portanti della finanza universitaria, ancora oggi, nella assoluta prevalenza, di derivazione statale, nella formulazione tuttora attuale, risalgono alla legge 24 dicembre 1993, n. 537 – art. 5. Con effetto dall'anno 1994, i mille rivoli delle precedenti fonti di alimentazione statale degli atenei sono stati riuniti (in via solo tendenziale) in tre fondi: a) finanziamento ordinario; b) edilizia universitaria e grandi attrezzature scientifiche; c) programmazione dello sviluppo del sistema universitario.

I tre fondi trovano allocazione in appositi capitoli del bilancio MUR; i fondi di cui alle lettere a) e c) tra le spese correnti; il fondo b) tra quelle in conto capitale. La legge n. 537 precisa che le risorse annualmente assicurate per il finanziamento ordinario e per l'edilizia costituiscono "*la quota a carico dello Stato*", con ciò volendo significare che, a partire da questi due essenziali comparti di spesa, gli atenei debbono aver chiara l'esigenza di acquisire disponibilità finanziarie provenienti da altre fonti rispetto a quelle assicurate dallo Stato.

Questa contingenza, nell'occasione dell'esame degli esiti della gestione annuale del fondo, inevitabilmente conduce a proiettare l'esigenza di valutazione sul complesso della finanza universitaria e, quindi, a chiedersi quali siano le entrate di diversa provenienza. La richiesta resta, ad oggi, insoddisfatta, nonostante le norme vigenti, più volte ricordate negli anni scorsi, prevedano la redazione omogenea dei conti consuntivi delle Università e, come suo prodotto, la possibilità di disporre del conto consolidato del sistema universitario.

Con decreto interministeriale 1 marzo 2007 sono stati, da ultimo, rivisti i criteri per l'omogenea redazione dei conti universitari; come esplicita il citato ultimo decreto, interessate all'operazione di consolidamento sono, oltre che le Università che, con espressione tradizionale, sono chiamate *statali*, cioè quelle che sono sostenute – nell' assoluta prevalenza - da risorse statali, cui sono riferite le disposizioni degli articoli 7 della legge n. 168 del 1989 e 5 della legge n. 537 del 1993, anche, per la prima volta, le Università non statali legalmente riconosciute e ciò in relazione sia ad esigenze di uniformità delle rilevazioni statistiche e sia alla circostanza della loro sottoposizione, di cui all'articolo 3, comma 1, della legge 29 luglio 1991 n. 243, all'obbligo di presentazione al MIUR dei bilanci preventivi e consuntivi. Tale ultima innovazione potrebbe consentire, ove effettivamente attuata, di realizzare un quadro conoscitivo delle risorse destinate al sistema universitario nella sua globalità ed un consolidamento dei conti del settore pubblico allargato.

Il finanziamento ordinario statale è destinato alle spese per il funzionamento e le attività istituzionali, che comprendono le spese per il personale (docente, ricercatore, non docente), per la manutenzione ordinaria delle strutture e per la ricerca scientifica. E' specificamente precisato che l'ultima destinazione di spesa indicata non comprende le dotazioni per i progetti di ricerca

di interesse nazionale (PRIN). Il che lascia intendere che la ricerca, cui si indirizza parte delle risorse del FFO (Fondo di Finanziamento Ordinario), sia quella cosiddetta di base, le cui necessità finanziarie risultano quindi classificate tra le spese correnti. Le risorse che finanziano i PRIN non sono comprese in nessuno dei tre fondi. Situazione che si verifica anche per il finanziamento delle attività sportive (legge 28 giugno 1977, n. 394).

Le risorse per il personale comprendono gli oneri derivanti dalla contrattazione collettiva nazionale posta a carico del bilancio dello Stato, quantificati ai sensi dell'art. 52, comma 1, del d.lgs. n. 29 del 1993, ora art. 48, commi 1 e 2, del d.lgs. n. 165 del 2001.

L'art. 11 della legge n. 468 del 1978 e s.m.i., nel comma 3 lett. h), stabilisce che la legge finanziaria contenga, oltre l'importo massimo complessivo destinato al rinnovo dei contratti collettivi di lavoro, *anche quello determinato dalle modifiche del trattamento economico e normativo del personale non compreso nel regime contrattuale (docenti e ricercatori)*.

Il comma 2 dell'art. 5 della legge n. 537 considera, tra gli oneri assunti a carico dello Stato, anche le disponibilità necessarie per la corresponsione degli incrementi di retribuzione ai docenti.

Dal 2000 la quantificazione annuale del FFO è disposta dalla tabella C della legge finanziaria.

Nella sottoindicata Tavola sono riportati i dati relativi ai finanziamenti disposti con le leggi finanziarie dal 2003 al 2007.

LEGGE FINANZIARIA 2003 - 2004 - 2005 - 2006 - 2007

Tavola C

Cap.	Denominazione	L.F. 2004	variazioni rispetto al 2003	Variazioni in corso d'anno 2004	stanziamento finale 2004	L.F. 2005	variazioni rispetto al 2004	variazioni in corso d'anno 2005	stanziamento finale 2005	L.F. 2006	variazioni rispetto al 2005	variazioni in corso d'anno 2006	stanziamento finale 2006	L.F. 2007	variazioni rispetto al 2006	variazioni in corso d'anno 2007	stanziamento finale 2007
1690	Fondo per la programmazione dello sviluppo del sistema universitario, relativo al finanziamento di specifiche iniziative attività e progetti ivi comprese quello di nuove iniziative didattiche	121.724.000	-240.000		121.724.000	122.558.000	834.000		122.558.000	122.000.000	-558.000		122.000.000	116.892.000	-5.108.000	-	116.892.000
1692	Contributi alle Università e agli istituti superiori non statali legalmente riconosciuti	114.149.000	-2.206.000	20.000.000	134.149.000	124.423.000	-9.726.000	8.709.610	133.132.610	133.000.000	-132.610	0	133.000.000	142.883.000	9.883.000	-	142.883.000
1694	Fondo per il finanziamento ordinario delle Università, e dei consorzi interuniversitari relativo alle spese di funzionamento, ivi comprese quelle per il personale docente, non docente e per i ricercatori e per la ricerca scientifica	6.545.000.000	270.000.000	7.000.000	6.552.000.000	6.994.900.000	442.900.000	-18.709.610	6.976.190.390	6.924.000.000	-52.190.390	40.000.000	6.964.000.000	7.083.724.121	119.724.121	68.753.215	7.152.477.336

Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

La Tavola che segue espone il rapporto tra le assegnazioni complessive statali agli Atenei ed il relativo fondo di finanziamento ordinario, nel quadriennio 2004-2007.

Rapporto anno finanziario/FFO

Università	Percentuale realizzata 2007 (rapporto "puro")	Percentuale realizzata 2006	Percentuale realizzata 2005	Percentuale realizzata 2004
Politecnica delle MARCHE	79,88%	71,61	67,33	69,21
BARI	96,59%	88,12	86,1	84,08
Politecnico di BARI	86,94%	83,24	81,64	80,4
BASILICATA	90,19%	84,65	81,49	82,58
BERGAMO	73,33%	67,26	59,42	61,94
BOLOGNA	86,06%	78,44	75,49	76,79
BRESCIA	75,18%	64,23	59,03	54,5
CAGLIARI	92,35%	82,38	76,11	81
della CALABRIA	78,94%	72,62	67,97	70,19
CAMERINO	86,55%	83,89	80,09	82,78
CASSINO	91,98%	86,73	82,03	78,06
CATANIA	86,45%	73,26	74,07	75,15
CATANZARO	49,35%	42,16	39,99	38,88
CHIETI-PESCARA	76,12%	69,25	65,91	63,21
FERRARA	91,09%	82,08	79,65	84,85
FIRENZE	99,15%	91,59	88,57	87,14
FOGGIA	79,54%	64,57	56,08	45,7
GENOVA	91,86%	85,12	81,73	85,13
INSUBRIA	85,76%	74,49	66,91	64,06
L'AQUILA	95,50%	87,93	83,97	84,58
LECCE	78,43%	74,38	71,56	66,96
MACERATA	76,38%	66,04	61,53	59,23
MESSINA	91,88%	75,58	73,88	77,21
MILANO	90,35%	82,84	76,84	80,65
MILANO-BICOCCA	69,85%	61,92	56,1	53,42
Politecnico di MILANO	66,22%	61,2	57,98	61,43
MODENA e REGGIO EMILIA	93,24%	82,41	76,5	77,23
MOLISE	92,06%	84,11	81,29	76,3
NAPOLI "Federico II"	100,98%	81,55	81,49	81,19
Seconda Università. NAPOLI	99,98%	73,85	70,19	71,23
"Parthenope" di NAPOLI	70,03%	60,71	56,74	48,5
"L'Orientale" di NAPOLI	98,10%	93,94	92,2	94,84
PADOVA	86,98%	76,89	73,5	77,48
PALERMO	92,26%	78,96	75,77	78,42
PARMA	89,83%	81,31	76,9	77,86
PAVIA	95,38%	88,32	85,55	85,83
PERUGIA	88,90%	81,81	81,5	86,44
Stranieri DI PERUGIA	69,80%	61,78	60,05	59,52
PIEMONTE ORIENTALE	78,82%	70,63	63,91	64,22
PISA	96,90%	90,09	88,27	90,14
Scuola Normale Superiore di PISA	52,40%	49,88	47,12	51,41
S.ANNA di PISA	40,68%	36,24	30,21	34,45

Università	Percentuale realizzata 2007 (rapporto "puro")	Percentuale realizzata 2006	Percentuale realizzata 2005	Percentuale realizzata 2004
Mediterranea di REGGIO CALABRIA	86,36%	80,01	77,37	75,76
ROMA "La Sapienza"	94,61%	80,82	78,32	81,59
ROMA "Tor Vergata"	91,02%	81,26	79,16	85,05
ROMA TRE	72,06%	65,76	63,61	61,77
Ist.Universitario Scienze Motorie-ROMA	51,55%	43,15	39,49	36,83
SALERNO	77,74%	72,12	68,81	67,35
SANNIO di BENEVENTO	74,67%	65,05	61,6	68,81
SASSARI	90,54%	79,53	75,99	76,49
SIENA	103,83%	87,04	83,84	87,48
Stranieri di SIENA	75,26%	73,75	65,83	65,38
TERAMO	81,22%	75,57	71,23	64,36
TORINO	89,46%	79,55	76,89	80,69
Politecnico di TORINO	82,45%	76,8	73,61	79,66
TRENTO	83,27%	74,53	73,41	82,99
TRIESTE	95,22%	90,2	87,97	89,58
SISSA – TRIESTE	52,35%	46,41	42,12	44,32
TUSCIA	91,27%	86,75	82,19	82,58
UDINE	95,68%	83,29	80,34	87,52
"Ca' Foscari" di VENEZIA	92,63%	85,73	81,56	89,58
Università IUAV di VENEZIA	80,04%	77,9	74,47	78,62
VERONA	83,77%	67,15	62,21	60,55
TOTALE DI SISTEMA	**88,56%**	**78,38**	**75,9**	**77,3**

Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

Nei quattro anni, dal 2004 al 2007, rispettivamente, il 77,3 per cento, il 75,9 per cento, il 78,38 e l'88,56 per cento è la percentuale di tale fondo destinata agli assegni fissi al personale delle Università. L'elevata incidenza percentuale di tale quota, in crescita nel 2007, rimarca l'assoluta dipendenza finanziaria delle istituzioni universitarie rispetto al fondo di finanziamento ordinario.

L'assegnazione annuale a favore di ciascuna Università a carico del FFO si articola in una quota base ed in una quota di riequilibrio attribuita secondo criteri relativi a *standard* dei costi di produzione per studente, al minore valore percentuale della quota relativa alla spesa per il personale di ruolo sul FFO (art. 51, comma 5, della legge n. 449 del 1997) ed agli obiettivi di qualificazione della ricerca, tenuto conto delle dimensioni e condizioni ambientali e strutturali. (comma 3).

4.3.2. I trasferimenti a favore delle Università

I trasferimenti a favore delle Università sono stati complessivamente pari a 7.473.623.238 (7.492.578.092 nel 2006) secondo una pluralità di tipologie di destinazioni; la parte di gran lunga preponderante è costituita dal fondo di finanziamento ordinario.

Il predetto fondo è stato nel 2007 pari a 7.057.459.645 euro (6.867.883.684 nel 2006), con un incremento di 189.575.961 (+2,76 per cento).

Nel 2007 sono stati trasferiti complessivamente a favore delle Università 7.473.623.238, con un lieve decremento dello 0,3 per cento rispetto al 2006 (7.492.578.092).

Nell'allegata Tavola sono esposti i dati dei trasferimenti disposti nel 2007, distinti per Atenei destinatari e tipologia di intervento.

(importi in euro)

UNIVERSITA'	FFO	Ricercatori *	Ricercatori **	Edilizia	Assegni ricerca	art.1	art.2	art.4	Borse di studio	Attività Sportiva	Piani ***	TOTALE 2007
Univ. ANCONA	79.018.220	116.718	225.231	-	402.730	133.876	105.203	-	1.930.456	62.584	1.163.811	83.158.829
Univ. BARI	210.390.699	1.546.516	592.574	2.220.765	368.100	131.779	263.103	78.879	4.854.912	364.987	111.200	220.923.514
Univ. BOLOGNA	380.133.526	1.488.157	1.050.648	-	1.618.770	937.801	483.868	199.745	9.078.542	314.826	6.734.545	402.040.428
Univ. CAGLIARI	136.823.346	1.108.823	310.903	-	293.010	248.626	141.282	38.912	1.829.493	315.781	130.000	141.240.176
Univ. della CALABRIA	96.435.716	933.746	378.418	7.000.000	441.440	94.703	250.972	61.234	2.666.680	72.616	2.219.539	110.555.064
Univ. CAMERINO	36.810.683	-	151.519	-	17.650	27.262	43.784	34.189	762.380	76.438	95.864	38.019.769
Univ. CASSINO	33.688.715	320.975	123.023	4.000.000	57.070	40.012	71.469	-	675.833	42.043	414.399	39.433.539
Univ. CATANIA	197.449.966	1.371.439	457.409	229.600	414.050	132.114	255.204	-	4.183.726	347.311	578.826	205.419.645
Univ. FERRARA	74.893.763	437.693	212.496	-	705.440	116.795	137.173	35.480	1.568.275	197.781	112.748	78.417.644
Univ. FIRENZE	248.279.327	612.771	824.746	4.153.400	1.912.410	484.586	265.757	71.594	5.892.750	215.935	188.654	262.901.930
Univ. GENOVA	188.893.819	671.130	415.900	3.066.600	505.940	305.280	189.971	61.819	3.816.860	199.214	128.477	198.255.010
Univ. LECCE	87.116.737	437.693	288.617	5.400	259.290	165.164	120.189	38.265	2.270.815	178.672	1.574.131	92.454.973
Univ. MACERATA	37.374.813	-	155.896	-	116.570	110.976	79.182	-	1.126.416	121.346	722.026	39.807.225
Univ. MESSINA	181.387.207	116.718	322.644	-	187.840	101.413	176.407	54.588	2.481.257	254.153	98.189	185.180.416
Univ. MILANO	271.585.416	2.713.698	861.236	-	1.163.830	296.775	397.833	150.009	5.480.101	194.915	646.975	283.490.788
Politecnico MILANO	190.219.896	583.591	534.540	6.548.000	938.600	396.678	320.833	-	4.322.068	-	5.166.525	209.030.731
Univ. MODENA	90.913.859	291.795	281.483	3.037.600	389.380	120.287	127.988	28.777	1.685.996	147.142	284.150	97.308.457
Univ. NAPOLI Federico II	380.896.123	1.809.132	866.156	-	-	328.650	415.411	107.147	8.074.642	638.726	851.226	393.987.213
Univ. PADOVA	282.247.787	1.488.157	920.211	-	732.330	461.435	501.463	228.130	6.779.014	313.870	1.249.088	294.921.485
Univ. PALERMO	246.057.125	1.517.337	592.808	-	1.004.340	244.432	286.871	53.764	4.737.131	105.579	182.826	254.782.213
Univ. PARMA	129.722.989	379.334	282.097	2.369.300	168.680	201.652	149.790	55.948	4.069.635	276.129	1.595.697	139.271.251
Univ. PAVIA	126.335.031	29.180	298.674	-	219.160	149.394	137.080	69.831	2.400.736	156.219	124.800	129.920.105
Univ. PERUGIA	150.424.134	846.207	438.082	226.400	773.970	227.572	173.635	59.721	3.067.436	82.648	444.744	156.764.549
Univ. PISA	208.198.867	1.225.541	564.576	6.548.000	376.930	199.723	211.323	82.684	4.568.955	177.718	373.011	222.527.328
Univ. ROMA "La Sapienza"	569.122.216	1.838.312	940.101	-	685.080	559.493	584.528	285.941	10.589.783	415.148	2.166.687	587.187.289
Univ. ROMA "Tor Vergata"	140.812.590	1.313.080	533.108	6.548.000	343.950	238.393	308.164	76.180	4.304.152	-	164.726	154.642.343

UNIVERSITA'	FFO	Ricercatori *	Ricercatori **	Edilizia	Assegni ricerca	art.1	art.2	art.4	Borse di studio	Attività Sportiva	Piani ***	TOTALE 2007
Univ. SALERNO	115.034.249	1.342.259	405.723	-	484.460	138.741	-	-	2.402.332	167.207	2.537.266	122.512.237
Univ. SASSARI	81.426.216	554.411	198.544	-	162.250	166.254	71.864	9.042	1.223.011	92.203	118.740	84.022.535
Univ. SIENA	111.234.044	233.436	450.217	-	358.020	271.778	157.438	25.987	3.546.887	140.454	373.762	116.792.023
Univ. TORINO	246.936.477	496.052	717.307	1.055.100	832.580	379.063	518.239	181.177	5.210.891	248.898	3.596.563	260.172.347
Politecnico TORINO	108.032.130	1.429.798	402.272	3.274.000	1.159.570	266.493	206.527	12.327	2.970.371	9.558	1.503.570	119.266.616
Univ. TRIESTE	104.518.346	350.155	231.898	-	124.310	182.443	97.585	48.664	2.788.493	156.696	440.115	108.938.705
Univ. UDINE	73.159.529	408.514	259.335	-	609.390	178.333	134.166	21.771	1.424.995	53.029	970.660	77.219.722
Univ. TUSCIA (VT)	38.042.011	175.077	123.008	1.169.200	175.300	67.779	66.630	-	971.985	48.731	101.776	40.941.497
Univ. VENEZIA	67.169.203	320.975	168.881	9.903.292	210	179.088	142.795	57.375	1.497.768	98.891	104.548	79.643.026
Ist. Arch. VENEZIA	32.214.465	-	69.979	5.132.000	65.600	70.545	40.952	-	654.077	-	161.304	38.408.922
Univ. BASILICATA (PZ)	34.531.585	204.257	106.359	-	90.090	53.349	32.296	11.236	809.402	16.722	110.000	35.965.296
Univ. MOLISE (CB)	29.385.538	-	87.210	-	43.240	32.714	46.756	-	1.028.234	43.952	129.169	30.796.813
Univ. VERONA	92.171.981	496.052	309.047	1.637.500	550.700	185.211	137.931	5.074	1.578.090	38.219	3.547.061	100.656.866
Parthenope NAPOLI	35.805.543	204.257	126.422	-	-	16.441	-	9.156	749.958	62.584	225.296	37.199.657
Ist. Orient. NAPOLI	34.615.271	175.077	74.936	-	39.020	148.891	54.643	-	1.013.310	32.964	113.200	36.267.312
Scuola Norm. PISA	29.797.205	-	79.612	-	15.510	252	-	-	597.026	-	46.635	30.536.240
Sc.Sup.St.Un.P. PISA	22.432.104	-	88.560	-	308.120	3.523	-	-	543.502	-	16.969	23.392.778
SISSA – TRIESTE	14.964.372	87.539	63.128	-	59.040	-	-	-	2.844.516	-	-	18.018.595
Univ. BRESCIA	67.106.568	904.566	230.094	661.800	378.990	49.574	103.164	-	1.018.585	90.292	1.785.318	72.328.951
Mediterr. REGGIO CAL.	29.789.657	525.232	122.683	-	40.180	71.803	50.141	-	894.678	21.977	99.097	31.615.448
Politecnico BARI	42.191.079	466.873	115.078	160.385	42.860	58.382	73.620	-	1.131.863	9.558	284.299	44.533.997
IIa Univ. NAPOLI	135.609.785	320.975	303.819	-	-	43.283	125.496	27.155	2.940.355	38.219	108.800	139.517.887
Univ. BERGAMO	33.766.548	379.334	154.542	-	62.960	112.486	124.462	-	577.392	37.264	751.892	35.966.880
Univ. CHIETI	82.027.191	525.232	244.668	2.121.200	244.440	103.007	287.178	-	1.606.849	155.741	2.138.538	89.454.044
Univ. L'AQUILA	66.487.060	233.436	164.700	-	25.100	103.846	-	-	1.141.455	89.815	207.815	68.453.227
Univ. TRENTO	55.685.212	525.232	257.100	2.104.800	146.710	194.271	141.865	39.816	-	-	799.938	59.894.944
Univ. Stran. SIENA	8.340.148	58.359	31.040	-	7.990	12.918	12.440	-	106.114	-	79.400	8.648.409

UNIVERSITA'	FFO	Ricercatori *	Ricercatori **	Edilizia	Assegni ricerca	art.1	art.2	art.4	Borse di studio	Attività Sportiva	Piani ***	TOTALE 2007
Univ.It.Str. PERUGIA	13.166.959	-	30.122	-	8.000	21.893	20.649	-	254.778	-	89.480	13.591.881
IIIa Univ. ROMA	121.477.417	641.950	430.022	9.822.100	272.520	296.858	185.541	31.616	2.496.488	9.558	2.093.174	137.757.244
Univ. TERAMO	27.343.963	525.232	138.651	-	51.990	93.277	-	5.661	947.961	20.544	113.664	29.240.943
Univ. CATANZARO	34.746.806	116.718	75.632	6.929.374	26.930	21.977	82.906	-	339.770	10.512	80.000	42.430.625
Uviv DEL SANNIO (BN)	20.631.193	204.257	96.154	2.637.800	117.240	19.293	35.023	13.668	427.136	-	178.274	24.360.038
PIEMONTE ORIENTALE	44.283.639	145.898	135.036	-	418.380	22.480	69.107	27.669	699.554	-	447.619	46.249.382
INSUBRIA VARESE	37.860.384	379.334	140.018	-	92.440	33.469	85.469	25.321	532.315	11.944	554.319	39.715.013
MILANO-BICOCCA	108.191.556	554.411	403.738	3.187.100	639.640	152.162	177.782	168.426	2.308.709	-	4.207.854	119.991.378
FOGGIA	38.364.360	379.334	196.794	-	149.930	39.844	62.182	-	852.937	10.033	1.091.905	41.147.319
IUSM ROMA	11.937.505	116.718	60.369	-	61.270	12.163	15.071	-	45.430	-	85.850	12.334.376
IUSS Pavia	3.678.240	-	-	-	-	-	-	-	73.363	-	-	3.751.603
I.I. Scienze Umane-Fi	2.071.536	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2.071.536
Scuola I.M.T.-Lucca	1.500.000	-	-	-	-	-	-	-	83.012	-	-	1.583.012
URBINO	24.500.000	-	84.206	-	184.530	83.546	-	-	1.401.964	-	337.754	26.592.000
TOTALE	**7.057.459.645**	**36.678.693**	**20.000.000**	**95.748.716**	**22.146.070**	**10.342.301**	**9.558.401**	**2.593.978**	**154.953.600**	**6.987.346**	**57.154.488**	**7.473.623.238**

*Cap. 1714 ricercatori: art.3, c.53, L.24.12.2003, n.350.
**Cap. 1694 ricercatori: DL 7.9.2007, n.147, convertito in L.25.10.2007, n.176, art.3.
***per Piani si intende: fondo per la programmazione del sistema universitario- Cap.1690
Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

Dall'analisi dei dati riportati in tale tabella, al di là dell'assoluta prevalenza del fondo di finanziamento ordinario, si desume la forte incidenza dei trasferimenti per borse di studio, per l'edilizia universitaria (che ha riguardato solo alcune Università), per i piani di sviluppo universitari.

Alcune Università sono di nuova istituzione: Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia (IUSS), Istituto Italiano Scienze Umane di Firenze, Scuola I.M.T. (Institutions Markets Technologies - Insitute for Advanced Studies-Lucca), Urbino; in termini quantitativi i maggiori trasferimenti sono avvenuti a favore delle Università: La Sapienza di Roma, Università di Bologna e di Napoli - Federico II. Quest'ultima Università ha avuto i più cospicui trasferimenti per l'attività sportiva. Come già detto, destinatari di queste somme sono gli atenei ed i consorzi interuniversitari. [7]

Le assegnazioni avvengono secondo criteri definiti, ogni anno, da appositi decreti, che esprimono le scelte operate dal Ministero, nell'esercizio della funzione di guida unitaria del sistema universitario, a seguito di un complesso procedimento di elaborazione e di consultazione, nel quale intervengono il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema

---

[7]Cons."Telematico per il Sistema Riabilitativo"ANCONA; Cons.gestione laboratori biologia marina AURISINA SORGENTI(TS); Cons.Int.rio ricerca in chimica dei metalli nei sistemi biologici -CIRCMSB BARI; Cons.Int.rio Naz.le metodologie e processi innovativi di sintesi –CINMPIS BARI; Cons. per l'Univ. di BARI; Cons. Int.rio gestione centro di calcolo elettronico italia nord-orientale CINECA CASALECCHIO DI RENO(Bo); Cons.int.rio "Ist.to naz.le per le ricerche cardiovascolari –INRC BOLOGNA; Cons.Int.rio Alma Laurea BOLOGNA; Cons.univ.per la gestione del centro di ricerca e sperimentazione ind.ustria ceramica BOLOGNA; Cons.Int.rio chimica suolo-pianta BOLOGNA; Cons int.rio italiano per l'Argentina CUIA CAMERINO; Cons.univ.riodel Molise CAMPOBASSO; Cons Int.rio per la bioncologia CHIETI; Cons. int.rio naz.le per la scienza e tecnologia dei materiali FIRENZE; Cons.int.rio sviluppo sistemi a grande interfase CSGI FIRENZE; Cons.Int.rio per l'Alta Formazione in Matematica SESTO FIORENTINO(Fi); Con .Int.rio "Ist. to italiano scienze umane" FIRENZE; Cons. int.rio risonanze magnetiche di metalloproteine paramagnetiche – CIRMP-FIRENZE; Consorzio Int.rio denominato"Istituto Nazionale di studi su Agribusiness e Sostenibilità" FIRENZE; Cons. Int.rio "Ist.sup.re di Oncologia" ISO GENOVA; Cons.Gestione centro biotecnologie avanzate - CBA GENOVA; Cons.Univ."Ist.up.re studi in tecnologie informazione e comunicazione"ISICT GENOVA; Cons.Naz.le Int.rio per i Trasporti e la logistica (NITEL) GENOVA; Cons. "Ist.univ.rio.int.le per gli studi europei (per le scienze sociali) GORIZIA; Cons."Centro int.rio biologia marina di Livorno" LIVORNO; Cons.univ."Centro studio e trattamento neurolesi lungodegenti" MESSINA; Cons.int.rio lombardo elaborazione automatica – CILEA MILANO; Cons.univ.rio.ingegneria gestione di impresa (MIP) MILANO; Cons. Int.rio "Scuola per l'alta formazione" MILANO; Cons.int.rio per ingegneria nelle assicurazioni (CINEAS) MILANO; Consorzio per la facoltà di farmacia MILANO; Cons.un.rio per la promozione e sviluppo facoltà ingegneria MODENA; Cons.int.rio naz.le studio e ricerca principi attivi naturali –CINSPAN MODENA; Cons. Int.rio per lo sviluppo delle Scienze odontostomatologiche MONZA (Mi); Cons."Osservatorio Multidisciplinare campano NAPOLI; Cons.int.rio "G.Boulvert per lo studio della civiltà giuridica europea per la storia dei suoi ordinamenti" NAPOLI; Cons.per la ricerca applicata in agricoltura NAPOLI; Con s.un.rio per gli studi di organizzazione aziendale (CUOA) PADOVA; Cons. Naz.le int.rio per le telecomunicazioni CNIT PARMA; Cons. Int.rio naz.le tecnologie farmaceutiche innovative PARMA; Cons. unv.rio in ingegneria della qualità – QUALITAL PISA; Cons.int.rio reattività chimica e catalisi PISA; Cons.di Pordenone per la formazione superiore, gli studi universitari e la ricerca PORDENONE; Consorzio lucano universitario POTENZA; Cons.unv.rio provincia di Ragusa RAGUSA; Cons.int.rio trapianti d'organo ROMA; Cons.int.rio studi avanzati ROMA; Cons.int.rio per i sistemi innovativi di rete CISIR ROMA; Cons.int.rio naz.le ingegneria delle georisorse (CINI Geo) ROMA; Cons.int.le astrofisica relativistica (ICRA) ROMA; Cons.,int.rio cooperazione allo sviluppo (CONICS) ROMA; Cons.int.rio naz.le per l'informatica –CINI –ROMA; Cons.Int.rio per le applicazioni di supercalcolo per Università e ricerca (CASPUR) ROMA; Consorzio (FORCOM) Formazione per la comunicazione ROMA; Consorzio NETTUNO ROMA; Cons. Int.rio "Ist. Naz.le Biostrutture e biosistemi"-INBB-ROMA; Cons.int.rio naz.le biologia molecolare delle piante ROMA; Cons.Naz.le Int.rio per le scienze fisiche della materia (CNISM) Roma; Cons.int.rio naz.le scienze del mare (CONISMA) ROMA; Cons.int.rio "Centro int.rio previsione e prevenzione grandi rischi – CUGRI-SALERNO; Cons.univ.rio completamento corso laurea in medicina e chirurgia di Terni TERNI; Cons.int.rio naz.le fisica spaziale – CIFS-TORINO; Cons.int.rio sulla formazione –COINFO-TORINO; Cons.per l'incremento di studi e ricerche degli istituti di fisica dell'univ.di Trieste TRIESTE; Consorzio per le biotecnologie TRIESTE; Cons.int.rio naz.le per la chimica per l'ambiente VENEZIA; Cons.int.rio naz.le Scienze Ambientali –CINSA-VENEZIA; Cons.univ.rio economia industriale e manageriale-CUEIM-VERONA.

Universitario (CNVSU), l' Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario (ANVUR), la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), il Consiglio Universitario nazionale (CUN), il Consiglio Nazionale Studenti Universitari (CNSU).

Anche per il 2007, al pari degli anni scorsi, il decreto di finanziamento è divenuto operativo solo nella seconda metà dell'anno, determinando per le Università ed i consorzi una situazione che ne condiziona incisivamente le attività. Si ribadisce quanto già osservato nelle relazioni degli scorsi esercizi circa la necessità di una più tempestiva determinazione complessiva del finanziamento annuale delle Università e dei consorzi, anche riconoscendo una validità triennale ai criteri definiti, al pari di quanto previsto per i piani di sviluppo.

Il fondo di finanziamento ordinario costituisce, come già detto, per le Università la fonte di provvista finanziaria assolutamente prevalente; i meccanismi ed i relativi criteri di ripartizione tra gli Atenei sono stati oggetto di revisione, su incarico del Ministro, nell'ambito del Comitato Nazionale di Valutazione del Sistema Universitario[8].

4.3.3. Contributi e fondi per l'edilizia universitaria

Le dotazioni per l'edilizia e le grandi attrezzature scientifiche sono volte alla realizzazione di investimenti in infrastrutture delle due tipologie indicate. Le dotazioni comprendono i fondi per gli impianti sportivi: art. 7, comma 8, legge n. 910 del 1986 e art. 1, comma 4, legge 25 giugno 1985, n. 331; verifica dell'attualità della destinazione di un importo sino al 5 per cento dello stanziamento globale.

Oltre a quanto illustrato precedentemente nel paragrafo 4.3.2, gli interventi di edilizia universitaria hanno potuto contare complessivamente su una massa spendibile che ha riguardato risorse ("fondo per l'edilizia" cap. 7266 e altri capitoli di spesa, nei quali sono iscritti fondi destinati per legge a specifici Atenei) provenienti dai residui per 561.830.930,45 euro (di cui 432.293.025,48 euro relativi all'anno 2005 e precedenti e 129.537.904,97 euro relativi al 2006) e per 262.586.645,31 euro dalla competenza 2007 (tutti i fondi relativi a tale anno sono stati impegnati).

Gli importi accreditati sono stati 38.898.541,52 euro per i residui (di cui 38.227.084,74 euro relativi all'anno 2005 e precedenti e 671.456,78 euro relativi all'anno 2006) e 79.795.710,53 euro per la competenza.

Nelle Tavole che seguono si riportano i dati analitici per capitolo di spesa.

[8] I punti specifici oggetto della revisione si riferiscono a:
1. la revisione dei pesi da attribuire ai diversi corsi di studio di primo e di secondo livello in fase di calcolo della domanda di formazione;
2. la definizione dei pesi da attribuire agli indicatori di qualità dei processi formativi in ciascuna classe dei corsi di studio;
3. le modalità di utilizzo dei risultati del Comitato per la valutazione della ricerca;
4. l'individuazione dei fattori di contesto (dimensione, localizzazione, sottofinanziamento strutturale) che potrebbero richiedere aggiustamenti nel modello di finanziamento.

ESERCIZIO 2007

LA SPESA PER L'EDILIZIA UNIVERSITARIA (Smaltimento residui)

(importi in euro)

CAPITOLI	Importi			importi accreditati			RESIDUI al 31-12-2007			
	residui al 1-1-2007		competenza	residui		in c/competenza	(A)	(B)	(C)	(D)
	2005 e precedenti	2006	(assegnazioni)	2005 e precedenti	2006		somme perenti	2005	2006	2007
7261	6.999.999,94	0,00	0,00	6.999.999,94	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
7266	3.664.155,00	1.720.000,00	119.971.744,00	0,00	0,00	65.000.000,00	3.664.155,00	0,00	1.720.000,00	52.971.744,00
***7264**	405.725.344,70	127.817.904,97	142.614.901,31	21.939.568,68	671.456,78	14.795.710,53	256.639.327,83	127.146.448,19	127.146.448,19	46.607.667,49
7269	7.314.446,00	0,00	0,00	4.000.000,00	0,00	0,00	3.314.446,00	0,00	0,00	0,00
7298	8.589.079,84	0,00	0,00	5.287.516,12	0,00	0,00	3.301.563,72	0,00	0,00	0,00
totali	**432.293.025,48**	**129.537.904,97**	**262.586.645,31**	**38.227.084,74**	**671.456,78**	**79.795.710,53**	**266.919.492,55**	**127.146.448,19**	**128.866.448,19**	**99.579.411,49**

*v. Tavola cap. 7264 articolato

Fonte: Ministero dell'Università' e della Ricerca, Direzione generale per l'università - Ufficio V.

LA SPESA PER L'EDILIZIA UNIVERSITARIA (competenza)

cap	denominazione capitoli	prev.def.comp.	impegni	pagato totale	residui totali
7261	Somma da erogare per completamento dell'intesa di programma in favore delle Università. meridionali	0,00	0,00	7,00	0,00
7266	Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche	117.971,74	117.971,74	65,00	54.691,74
7264	Contributi relativi agli oneri per capitali e interessi	147.614,91	61.403,38	37,41	300.900,56
7269	Somme da assegnare alle Università per il finanziamento di interventi volti al potenziamento di infrastrutture e servizi nelle aree depresse del territorio nazionale	0,00	0,00	4,00	0,00
7298	Somme occorrenti per il completamento di opere infrastrutturali nelle aree depresse	0,00	0,00	5,29	0,00
	TOTALE	**265.586,66**	**179.375,12**	**118,69**	**355.592,31**

LA SPESA PER L'EDILIZIA UNIVERSITARIA (residui)

cap	denominazione capitoli	residui def.iniziali	res.tot.prov.da res	res.tot.prov.da comp	res totali finali
7261	Somma da erogare per completamento dell'intesa di programma in favore delle Università. meridionali	7.000,00	0,00	0,00	0,00
7266	Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche	5.384,16	1.720,00	52.971,74	54.691,74
7264	Contributi relativi agli oneri per capitali e interessi	533.543,25	254.292,90	46.607,67	300.900,56
7269	Somme da assegnare alle Università per il finanziamento di interventi volti al potenziamento di infrastrutture e servizi nelle aree depresse del territorio nazionale	7.314,45	0,00	0,00	0,00
7298	Somme occorrenti per il completamento di opere infrastrutturali nelle aree depresse	8.589,08	0,00	0,00	0,00
	TOTALE	**561.830,93**	**256.012,90**	**99.579,41**	**355.592,31**

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS.

In tale Tavola è incluso il "fondo per l'edilizia universitaria....", da ripartire "in relazione alle necessità di riequilibrio delle disponibilità edilizie" e la cui quantificazione è demandata alla legge finanziaria" (cap. 7266), destinato a tutte le Istituzioni universitarie, in attuazione dell'art. 5 della legge 24 dicembre 1993, n. 537.

La legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007) ha apportato una drastica riduzione al "fondo investimenti per l'edilizia universitaria" (cap. 7304), prevedendo un importo di euro 50 milioni per il 2007, 10 milioni per il 2008 e nessun finanziamento per il 2009.

Tale importo, con vari provvedimenti di variazione di bilancio disposti dal MEF, è stato trasferito dal cap. 7304 al cap. 7266 (fondo per l'edilizia universitaria) ma la completa disponibilità si è avuta soltanto alla fine dell'esercizio 2007.

Il DL 2 luglio 2007 n. 81, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2007 n. 127, il quale dispone all'art. 6, comma 8, che "per far fronte alle esigenze della edilizia universitaria, ed in particolare agli impegni assunti in base ai contratti (accordi) di programma stipulati con le Università in attuazione dell'art. 5, comma 6, della legge 24 dicembre 1993, n. 537, e finalizzati a interventi di edilizia universitaria, è autorizzata la spesa di 65 milioni di euro per l'anno 2007 e 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009".

L'importo di 65 milioni di euro relativo all'anno 2007 è stato iscritto direttamente sul capitolo 7266 (fondo per l'edilizia universitaria) ed è stato ripartito, in base ad accordi di programma, tra le Università interessate nei limiti del 90,57 per cento dell'importo spettante a ciascuna Istituzione, a titolo di acconto.

Di seguito si riportano i dati esposti riassuntivamente delle somme ripartite nei due esercizi 2006 e 2007 relative alla quota parte del capitolo 7266 afferente l'edilizia universitaria (nel complesso tale capitolo ha avuto una attribuzione pari a 117.971.744 relativa ad edilizia universitaria e a grandi attrezzature scientifiche):

"Fondo per l'edilizia universitaria e per le grandi attrezzature scientifiche" Capitolo 7266

Tabella riepilogativa delle somme ripartite (confronto anni 2006/2007)

(importi in euro)

	anno 2006	anno 2007
Università: edilizia sportiva	3.000.000,00	
Collegi universitari legalmente riconosciuti	5.000.000,00	
Istituzioni universitarie non parametrabili con le Università	6.000.000,00	
Università: edilizia generale, dipartimentale e residenziale	86.000.000,00	65.000.000,00
Totale	100.000.000,00	65.000.000,00

Ripartizione "Fondo per l'edilizia universitaria ... "

Capitolo 7266 – es. 2007 – per un importo di euro 65.000.000,00 –

Tabella riepilogativa delle somme ripartite – anno 2007

(importi in euro)

Università: edilizia sportiva	
Collegi universitari legalmente riconosciuti	
Istituzioni universitarie non parametrabili con le Università	
Università: edilizia generale, dipartimentale e residenziale (relativamente agli accordi di programma stipulati)	65.000.000,00
Totale	65.000.000,00

Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

(importi in euro)

UNIVERSITA'	Importi
BRESCIA	661.800,00
CATANZARO	4.551.900,00
CHIETI – Univ. "G. D'Annunzio"	2.120.200,00
FIRENZE	4.153.400,00
GENOVA	3.066.600,00
LECCE – Univ. 'Salento'	5.400,00
MILANO – Bicocca	3.187.100,00
MILANO Politecnico	6.548.000,00
MODENA e REGGIO EMILIA	3.037.600,00
PARMA	2.369.300,00
PERUGIA	226.400,00
PISA	6.548.000,00
ROMA "Tor Vergata"	6.548.000,00
ROMA "Tre"	9.822.100,00
BENEVENTO – Univ.'Sannio'	2.338.500,00
TORINO	1.055.100,00
TORINO Politecnico	3.274.000,00
TRENTO	2.104.800,00
VITERBO – Univ. 'Tuscia'	1.169.200,00
VENEZIA "Ca Foscari"	575.100,00
VERONA	1.637.500,00
Totale	**65.000.000,00**

Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

Con d.m. 14 novembre 2007 n.563 sono stati definiti i criteri di ripartizione delle risorse complessive relative al "fondo per l'edilizia universitaria", previsti dall'art.3, comma 160, della legge 24 dicembre 2003, n.350 (legge finanziaria 2004) relativo alla individuazione della riserva per l'edilizia sportiva e dei collegi universitari legalmente riconosciuti.

Tali criteri statuiscono:

- la destinazione del predetto complessivo importo di 65.000.000 di euro, relativo all'anno 2007, per far fronte agli impegni assunti dal Ministero, per lo stesso anno, con gli accordi stipulati;

- la ripartizione, tra le Università interessate, a titolo di acconto, di tale importo (che rappresenta il 90,57 per cento di quello necessario, pari euro 71.769.700).

Nel 2007 sono stati adottati numerosi decreti con i quali – considerato che le rate di ammortamento dei mutui concessi dalla CC. DD. PP. e trasferiti al MEF non dovevano essere più corrisposte alla CDP S.p.A. – sono state apportate, a decorrere dal predetto esercizio, le conseguenti riduzioni agli impegni pluriennali a suo tempo assunti da detto Ministero, anche al fine di adeguare i relativi stanziamenti, previsti nello stato di previsione della spesa del Ministero stesso, alle effettive necessità.

A seguito della riduzione da sette a tre anni, di cui all'art. 3, comma 36, della legge 24 dicembre 2007 n. 244 (legge finanziaria 2008), del termine di perenzione dei residui passivi propri di conto capitale, una notevole entità di residui (quelli relativi agli anni 2002, 2003 e 2004) pari ad euro 266.919.492,55 (di cui 256.639.327,83 riferiti al solo cap. 7264) sono divenuti perenti agli effetti amministrativi.

Nella tabella sotto riportata sono indicati i dati relativi alle disponibilità relative al cap. 7264; da una analisi dei dati si evidenzia una notevole consistenza dei residui al 31.12.2007, riguardanti limiti di impegno relativi a contributi per oneri di ammortamento a totale carico dello Stato sui mutui contratti dalle Istituzioni universitarie con la Cassa Depositi e Prestiti.

CAPITOLO 7264 articolato: " CONTRIBUTI RELATIVI AGLI ONERI PER CAPITALI E INTERESSI A CARICO DELLO STATO DEI MUTUI CONTRATTI DALL'UNIVERSITA'"

(importi in euro)

	importi			importi accreditati			RESIDUI al 31-12-2007			
	residui al 1-1-2007		competenza	Residui		in c/competenza	(A)	(B)	(C)	(D)
	2005 e precedenti	2006	(assegnazioni)	2005 e precedenti	2006		anni precedenti	2005	2006	2007
da art.1 ad art.13	0,00	155.000,00	9.328.192,38	0,00	155.000,00	9.173.192,38	0,00	0,00	0,00	155.000,00
art. 14	5.973.012,50	0,00	0,00	237.507,28	0,00	0,00	5.735.505,22	0,00	0,00	0,00
da art.15 ad art.26	0,00	516.456,78	5.131.999,93	0,00	516.456,78	4.615.543,15	0,00	0,00	0,00	516.456,78
art. 27	77.468.534,85	25.822.844,95	25.822.845,00	0,00	0,00	0,00	51.645.689,90	25.822.844,95	25.822.844,95	0,00
			(1)							
art. 28	105.141.991,58	25.822.844,95	25.822.845,00	328.095,06	0,00	0,00	78.991.051,57	25.822.844,95	25.822.844,95	602.644,35
			(2)							
art. 29	56.996.122,60	23.240.561,00	23.241.000,00	8.448.007,03	0,00	0,00	25.307.554,57	23.240.561,00	23.240.561,00	16.382.602,60
			(3)							
art. 30	10.992.465,00	3.664.155,00	3.665.000,00	0,00	0,00	0,00	7.328.310,00	3.664.155,00	3.664.155,00	1.753.619,33
			(4)							
art. 31	69.734.633,33	20.658.275,00	20.658.276,00	5.432.810,03	0,00	0,00	43.643.548,30	20.658.275,00	20.658.275,00	13.163.531,09
			(5)							
art. 32	48.165.580,81	19.158.000,00	19.158.000,00	6.713.719,30	0,00	0,00	22.293.861,51	19.158.000,00	19.158.000,00	12.010.216,51
			(6)							
da art.33 ad art.36	0,00	0,00	1.006.975,00	0,00	0,00	1.006.975,00	0,00	0,00	0,00	0,00
art. 37	15.493.706,97	5.164.568,99	5.164.569,00	0,00	0,00	0,00	10.329.137,98	5.164.568,99	5.164.568,99	0,00

	importi			importi accreditati			RESIDUI al 31-12-2007			
	residui al 1-1-2007		competenza	Residui		in c/competenza	(A)	(B)	(C)	(D)
	2005 e precedenti	2006	(assegnazioni)	2005 e precedenti	2006		anni precedenti	2005	2006	2007
			(7)							
art. 38	5.080.107,46	1.032.913,80	1.032.914,00	0,00	0,00	0,00	4.047.193,66	1.032.913,80	1.032.913,80	474.226,13
			(8)							
art. 39	2.495.089,94	516.456,90	516.457,00	393.706,90	0,00	0,00	1.584.926,14	516.456,90	516.456,90	516.456,90
art. 40	2.582.284,50	516.456,90	516.457,00	0,00	0,00	0,00	2.065.827,60	516.456,90	516.456,90	516.456,90
art. 41	1.986.616,86	516.456,90	516.457,00	385.723,08	0,00	0,00	1.084.436,88	516.456,90	516.456,90	516.456,90
art. 42	2.065.827,60	516.456,90	516.457,00	0,00	0,00	0,00	1.549.370,70	516.456,90	516.456,90	0,00
			(9)							
art. 43	1.549.370,70	516.456,90	516.457,00	0,00	0,00	0,00	1.032.913,80	516.456,90	516.456,90	0,00
			(10)							
TOTALI	405.725.344,70	127.817.904,97	142.614.901,31	21.939.568,68	671.456,78	14.795.710,53	256.639.327,83	127.146.448,19	127.146.448,19	46.607.667,49

(1) importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 382)
(2) importo ridotto ad euro 602.644.35 (DD. 26-7-2007 n. 376)
(3) importo ridotto ad euro 16.382.602,60 (DD. 26-7-2007 n. 377)
(4) importo ridotto ad euro 1.753.619,33 (DD. 26-7-2007 n. 378)
(5) importo ridotto ad euro 13.163.531,09 (DD. 26-7-2007 n. 379)
(6) importo ridotto ad euro 12.010.216,51 (DD. 26-7-2007 n. 380)
(7) importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 383)
(8) importo ridotto ad euro 474.226,13 (DD. 26-7-2007 n. 381)
(9) importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 384)
(10) importo azzerato (DD. 26-7-2007 n. 385)

Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

4.3.4. Il decongestionamento degli Atenei

Come accennato in precedenza, l'art. 1, comma 90, della legge 23 dicembre 1996 n. 662 ha previsto interventi di separazione organica di Università, con suddivisione delle facoltà o corsi di laurea, secondo procedure concordate con gli Atenei interessati e con il coinvolgimento del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario ed oggi dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca, tenendo conto del numero di studenti e docenti.

Successivamente, con decreto del 30 marzo 1998 il Ministero ha individuato gli Atenei sovraffollati (Bari, Bologna, Milano, Napoli "Federico II", Roma "La Sapienza" e Torino) ed ha altresì stabilito i criteri per il decongestionamento degli stessi.

Tutti gli Atenei individuati nel predetto decreto sono stati oggetto di provvedimenti di decongestionamento, in un arco di tempo che va dal 1998 al 2003.

Per quanto riguarda l'Università di Milano, tale decongestionamento ha comportato l'istituzione della nuova Università di Milano-Bicocca, per separazione dall'Ateneo milanese.

Relativamente all'Università di Bari, il d.m. 5 agosto 1999 ha disposto l'istituzione dell'Università di Foggia, per separazione dall'Ateneo barese.

In tutti i predetti decreti ministeriali è stata prevista una attività di monitoraggio, da parte del Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario ed oggi dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR), sulle fasi di realizzazione degli interventi indicati negli stessi. Nel monitoraggio vengono presi in considerazione i seguenti aspetti:

- - i principali obiettivi ad oggi perseguiti;

- - le analisi della domanda di formazione universitaria e dell'offerta didattica attuale nell'ambito del bacino di utenza di riferimento;

- - le prospettive in termini di domanda di formazione futura;

- - lo stato di attuazione del modello organizzativo prescelto e l'opportunità di eventuali aggiustamenti;

- - l'impatto delle iniziative sul decongestionamento dell'ateneo valutato sulla base del confronto tra la situazione complessiva *ex ante* con quella complessiva *ex post*;

- - le risorse utilizzate e quelle ulteriormente necessarie per portare a compimento il progetto, le modalità (fonti) di finanziamento e le responsabilità di ciascun attore.

Per quanto attiene all'edilizia universitaria, ai fini del decongestionamento, il Ministro ha stipulato, con le istituzioni interessate, accordi di programma che prevedono la realizzazione di interventi edilizi, con finanziamento totale o parziale del Ministero.

Nel corso del 2007 sono state svolte dal Comitato Nazionale delle verifiche sugli effetti dei provvedimenti di decongestionamento adottati per le Università sopra indicate (Bari, Bologna, Milano, Napoli "Federico II", Roma "La Sapienza" e Torino), analizzando con attenzione alcuni elementi di particolare significatività per la valutazione delle conseguenze del decongestionamento sull'offerta formativa, quali il rapporto docenti/studenti, la qualità della didattica, le possibilità di inserimento degli studenti non residenti, la distribuzione dei docenti nelle diverse sedi, il supporto all'attività di ricerca d'ateneo.

4.3.5. Il personale delle Università

Il personale delle Università costituisce la risorsa che assorbe la parte preponderante dei mezzi finanziari degli Atenei; prendendo a riferimento i dati riferiti al 1998 – tenuto conto che la legge n. 210 del 1998 ha innovato il reclutamento del personale docente e che ha avuto la sua prima applicazione a partire dal 1999- è possibile analizzare l'andamento del numero dei docenti di ruolo fino al 2007 che, secondo dati dei Ministeri dell'università e dell'economia nonché del CINECA, è risultato complessivamente incrementato di 12.026 unità (+24 per cento) per le Università statali. In termini di dettaglio, l'incremento ha riguardato tutte le categorie dei docenti: +6.352 professori ordinari, +4.270 ricercatori, +598 professori associati.

Con riferimento al 2007 il numero dei professori ordinari è stato di 19.864 unità, dei quali 19.051 per le Università statali e 813 per quelle non statali; i professori associati sono stati pari a 18.981, dei quali 18.122 per le Università statali e 859 per quelle non statali; i ricercatori sono stati 23.128, dei quali 21.972 per le Università statali e 1.156 per quelle non statali.

Secondo i dati riferiti alle diverse aree scientifico-disciplinari, tra i professori ordinari vi è stato nel periodo 1998 - 2007 un incremento percentuale che ha superato il 100 per cento per Scienze politiche e sociali e l'86 per cento per Scienze storiche, filosofiche e pedagogiche, mentre gli incrementi più limitati si sono avuti nelle aree di scienze della terra (+17,9 per cento), di Scienze mediche (+26 per cento) e di scienze biologiche (+32,4 per cento).

Tra i professori associati l'incremento maggiore si è verificato nell'area di Scienze giuridiche (+37,1 per cento; mentre una riduzione si è avuta nelle aree di Scienze chimiche (-13,9 per cento) e di Scienze della terra (-8,1 per cento).

Per i ricercatori gli incrementi percentuali maggiori si sono verificati per le aree di Ingegneria industriale e dell'informazione (+54,1 per cento) e di Scienze biologiche (+40,2 per cento).

Secondo dati forniti dal Ministero riferiti al 2007, nella sottoindicata Tavola sono riportati il numero dei docenti di ruolo, degli studenti iscritti e dei laureati.

				corsi con almeno un iscritto						
	Docenti di ruolo	Iscritti	Laureati	LS	L	LSCU	CDL	CDU	SDFS	VO
TOTALE COMPLESSIVO	62.523	1.683.809	297.427	2.217	3.532	180	1.524	413	13	1.950

Legenda

L	Lauree triennali
LS	lauree specialistiche biennali
LSCU	lauree specialistiche a ciclo unico
VO	Vecchio ordinamento

Fonte: MUR - Direzione Generale per l'Università' – Ufficio V

Al 31 dicembre 2007 i docenti di ruolo erano complessivamente 65.523 e i ricercatori 23.128.

Con decreti n.413 del 19.9.2007 e n.535 del 30.10.2007 è stato assegnato, rispettivamente, a favore delle Università e degli Enti di Ricerca vigilati dal MUR e degli Enti

non vigilati dal MUR, lo stanziamento per l'esercizio 2007, tenuto conto dell'accantonamento disposto ai sensi della legge 27.12.2006, n.296, art.1, comma 507.

In materia di assunzione di ricercatori, la Corte in sede di controllo, con deliberazione n.4 del 13 marzo 2008, ha ricusato il visto di legittimità al Regolamento concernente le modalità di svolgimento dei concorsi per ricercatori universitari che ha ridisegnato la relativa procedura di reclutamento; in particolare, la disciplina proposta nel predetto regolamento non è stata ritenuta coerente con il sistema generale dei concorsi per l'accesso alle Università, in materia di collegialità dell'esame, di pubblicità delle operazioni e delle procedure, di discussione delle opere scientifiche in contraddittorio con i singoli candidati.

4.3.6. Applicazione dei requisiti minimi per i corsi di studio

La verifica della sostenibilità dell'offerta formativa (requisiti minimi) si concreta nell'attestazione che i corsi proposti dagli Atenei debbono disporre, in termini quantitativi e qualitativi, di risorse di docenza e di strutture almeno al livello minimo necessario per assicurare efficaci prestazioni didattiche.

Nelle linee di azione per il 2007 il Comitato Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario ha definito i requisiti minimi e di accreditamento delle iniziative formative e, in particolare, ha delineato le seguenti linee essenziali di priorità approvate con d.m. del 26 luglio 2007 e che sono:

a) l'individuazione del soggetto responsabile dell'accreditamento in connessione con le responsabilità riconosciute ai fini del finanziamento pubblico e con il vigente sistema di riconoscimento giuridico dei titoli rilasciati.

b) la definizione, da parte del soggetto responsabile dell'accreditamento (a legislazione vigente il Ministero), degli obbiettivi della politica di qualità perseguita, nonché dei requisiti che i corsi di studio devono possedere e degli indicatori che li rilevano, con le relative soglie e valori;

c) la definizione, da parte dell'ente accreditante, delle procedure di accreditamento e delle visite di verifica;

d) l'introduzione di criteri di valutazione non solo dell'efficienza, ma anche della efficacia dei corsi di studio.

Nelle predette linee di azione vengono proposte tre categorie di indicatori per l'accreditamento (indicatori di trasparenza, di efficienza, di efficacia), sottolineando la crucialità dell'analisi dell'efficacia delle politiche e delle attività.

Per la definizione dei requisiti minimi il Ministero, in attuazione del d.m. 22 ottobre 2004, n. 270 (Regolamento sull'autonomia didattica degli Atenei), ha rideterminato, rispettivamente, le classi di laurea e di laurea magistrale (dd.mm. 16 marzo 2007).

In particolare, nei predetti decreti è prevista l'attivazione di una procedura, alla quale partecipa il nucleo di valutazione di ciascun Ateneo, che porti, entro l'anno accademico 2009-2010, alla modifica dei regolamenti didattici da parte degli Atenei e, a decorrere dall'anno accademico 2010-2011, alla soppressione delle classi.

In relazione alle linee guida, approvate con il predetto d.m. del 26 luglio 2007, sono stati definiti, con d.m. del 31 ottobre 2007, i nuovi requisiti necessari (in precedenza definiti "requisiti minimi") per l'attivazione dei corsi di laurea e di laurea magistrale che, a partire dall'anno accademico 2008/2009, saranno gradualmente trasformati nelle classi di cui ai predetti

decreti del 16 marzo 2007[9]. In particolare, i nuovi requisiti, secondo le predette linee guida, sono stati definiti, al fine di "correggere le tendenze negative", correlate alla "proliferazione di corsi di laurea e di laurea magistrale senza adeguata presenza di docenza stabile e responsabilizzata" e consentire un livello minimo essenziale di risorse di docenza di ruolo e il corretto funzionamento dei corsi di studio.

La verifica del possesso dei requisiti necessari è condotta in due fasi successive: in una prima fase, è verificata, sulla base di apposita procedura informatizzata, la sostenibilità teorica dei corsi di studio da attivare in relazione alle risorse di docenza complessivamente disponibile nelle facoltà. Successivamente, la sostenibilità effettiva dei singoli corsi di studio è sottoposta alla valutazione del Ministero che tiene conto nei singoli corsi di studio dell'impegno dei docenti nelle attività didattiche in corso.

4.3.7. Attività di orientamento e di tutorato degli studenti universitari

Con riferimento alle attività di orientamento, sono stati presentati al Ministero alcuni progetti, a valere sulle risorse finanziarie di cui all'unità previsionale di base 3.1.2.5, cap. 1706/5, relativi agli interventi per la promozione di iniziative intese a favorire la preparazione all'insegnamento, allo sviluppo della ricerca e alla sperimentazione di metodologie e tecnologie didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado e alle iniziative assunte dalle Università per promuovere l'interscambio culturale tra Università e scuola.

I progetti finanziati nel 2007 sono stati presentati da alcune Università per specifici progetti:

- è stato erogato (decreto del 17 luglio 2007) un secondo acconto, pari a euro 21.760,00 in favore dell'Università di Bergamo per il progetto "La verifica dei requisiti culturali delle matricole";
- è stato erogato in favore della medesima Università (decreto del 27 novembre 2007) il saldo, pari a euro 10.800,00;
- è stata approvata (decreto del 20 luglio 2007) la ricerca finalizzata alla definizione di un "Syllabus per il docente di domani", presentata dalla Università di Bergamo quale sviluppo del tema già affrontato nel precedente progetto ed è stato erogato un primo acconto pari a euro 10.000,00;
- è stato erogato (decreto del 27 novembre 2007) un secondo acconto in favore della medesima Università di Bergamo per euro 7.000,00;.
- è stato erogato (decreto del 13 novembre 2007) in favore dell'Università degli studi di Perugia il saldo relativo al progetto "La Tutoria nell'Università di Perugia", ammontante a euro 10.345,70;
- è stato erogato (decreto del 23 marzo 2007) un primo acconto in favore dell'Università "La Sapienza" per il progetto "La costruzione dei percorsi di scelta e il ruolo dell'Orientamento " per un importo di euro 19.556,40;
- è stato erogato (decreto del 27 novembre 2007) un secondo acconto di euro 10.844,56 in favore dell'Università "La Sapienza" per il medesimo progetto.

[9]Restano fermi, invece, i requisiti minimi di cui ai d.m. n. 15 del 2005 e n. 203 del 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 del 1999.

Al di là del finanziamento erogato a favore delle Università che hanno elaborato i predetti progetti, la pubblicizzazione dei risultati di tali ricerche e studi può costituire un utile riferimento per le varie Università, anche in collaborazione con le Scuole, tenuto conto delle disposizioni di cui al decreto legislativo 14 gennaio 2008, n. 21 "Norme per la definizione dei percorsi di orientamento all'istruzione universitaria e all'alta formazione artistica, musicale e coreutica, per il raccordo tra la scuola, le Università e le istituzioni dell'alta formazione artistica, musicale e coreutica, nonché per la valorizzazione della qualità dei risultati scolastici degli studenti ai fini dell'ammissione ai corsi di laurea universitari ad accesso programmato".

Per realizzare l'obiettivo di orientamento per gli studenti universitari nel corso del 2007, è stato effettuato, in accordo con i Ministeri degli affari esteri e dell'interno, un aggiornamento delle disposizioni che regolano l'immatricolazione di cittadini stranieri, in vigore per il triennio 2005-2007, sia sulla base dei mutamenti della normativa statale concernente i cittadini stranieri, in particolare per quanto attiene alla disciplina dei visti di ingresso e dei permessi di soggiorno per motivi di studio, sia in relazione alle modifiche intervenute nei sistemi scolastici esteri con incidenza sui requisiti di accesso ai nostri Atenei e sono state acquisite le disponibilità dell'offerta formativa delle Università per l'anno accademico 2007/2008, anche al fine della determinazione, di intesa con il Ministero degli affari esteri, del numero dei visti di ingresso per motivi di studio.[10]

5. Considerazioni conclusive

La riduzione del tasso di dispersione degli studenti e della divaricazione tra aree territoriali, l'ampliamento e la qualificazione dell'offerta formativa, il decongestionamento degli atenei, l'introduzione dei nuovi cicli didattici, l'avvio dei percorsi formativi di eccellenza ed il miglioramento degli studenti finiscono, di triennio in triennio, per rivelarsi obiettivi proclamati ma non raggiunti, anche se appare necessario dare conto almeno del grado di avvicinamento a tali obiettivi.

L'attuale riclassificazione dei dati di bilancio dello Stato, ancor oggi, non permette le valutazioni delle politiche universitarie in quanto la ricostruzione delle missioni e dei programmi gestiti dal Ministero non sempre facilmente è collegabile alle priorità politiche definite dalle direttive ministeriali.

La politica universitaria dovrebbe condurre a delineare un'azione sinergica tra due esigenze che si presentano divaricate, da una parte il decongestionamento degli Atenei legato ad un sovraffollamento e, dall'altro, l'individuazione di un numero minimo di studenti per corso rapportato a quello consentito dai conti finanziari e quindi alla sostenibilità effettiva da parte delle stesse Università. L'ampiezza e la rilevanza dei compiti assegnati dal predetto decongestionamento deve tenere conto del necessario confronto con l'autonomia universitaria, nella tendenziale ascesa dei temi legati alla qualità degli Atenei, strettamente connessa, a sua volta, ai temi del finanziamento e dello sviluppo dei medesimi.

Ad una più puntuale conoscenza delle caratteristiche e delle esigenze formative degli studenti contribuisce lo sviluppo del portale dell'Anagrafe degli studenti, che è stato implementato in relazione all'incremento dei dati che accedono al sistema universitario e a quello degli Atenei interessati nonché all'arricchimento di analisi tematiche relative alle caratteristiche degli studenti stessi.

---

[10] Con riferimento alla specifica attenzione rivolta agli studenti cinesi è previsto, per l'anno accademico 2008 - 2009 l'adozione dei provvedimenti connessi all'attuazione del Progetto "Marco Polo".

Altrettanto utili per una rilevazione delle esigenze del mondo del lavoro sono i dati che consentono di rilevare alcuni significativi elementi circa i profili professionali posseduti e i possibili sbocchi occupazionali dopo alcuni anni dal conseguimento della laurea.

L'acquisizione di informazioni relative alla rispondenza dei laureati e dei diplomati alle esigenze espresse dal mondo del lavoro costituisce uno degli obiettivi prioritari dell'azione di monitoraggio per la valutazione dei percorsi formativi negli Atenei. La realizzazione dell'obiettivo strategico di "promozione della qualità negli stessi Atenei" richiede il potenziamento del sistema di valutazione universitario, opportunamente raccordato con l'attività dei nuclei interni di valutazione degli Atenei, del Comitato Nazionale per la Valutazione e dell'Agenzia Nazionale per la Valutazione del Sistema Universitario e della Ricerca (ANVUR).

Con decreto interministeriale 1 marzo 2007 sono stati, da ultimo, rivisti i criteri per l'omogenea redazione dei conti universitari, comprendendo per la prima volta le Università non statali nell'operazione di consolidamento dei consuntivi; tale ultima innovazione potrebbe, ove fosse concretamente e generalmente applicata da tutte le Università, consentire di realizzare un quadro conoscitivo delle risorse destinate al sistema universitario nella sua globalità ed un consolidamento dei conti del settore pubblico allargato.

Le politiche pubbliche del settore delle infrastrutture

PAGINA BIANCA

La Tutela dell'ambiente e del territorio

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. Quadro di riferimento europeo.* - *2.2. La programmazione nazionale.* - *2.3. Attività normativa e regolamentare.* - *2.4. Istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale.*
3. Missioni e programmi. - *3.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi.* - *3.2. Analisi finanziaria.* - *3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti.* - *3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione. 3.5.* - *La gestione delle risorse a livello regionale.* - *3.6. Considerazioni conclusive.*

1. Considerazioni generali

Il tema delle politiche ambientali rappresenta uno degli aspetti maggiormente delicati della vita nazionale per i riflessi che tali politiche hanno sulla vita dei cittadini; la salvaguardia ambientale assume ogni giorno di più caratteristiche drammatiche, che fanno trasparire, sovente, la scarsa lungimiranza sia dei soggetti chiamati a gestire l'"ambiente" sia di coloro che ne sono destinatari. I risultati raggiunti in tema di tutela dell'ambiente, pur essendo questa sorretta dall'apporto decisivo di organismi europei e internazionali, non possono definirsi soddisfacenti, anche perché, purtroppo, a fronte di dichiarazioni di intenti e di impegni assunti nel corso degli incontri ufficiali, gli Stati partecipanti spesso non fanno seguire concrete ed efficaci iniziative.

L'incredibile situazione in cui versa una delle Regioni più popolose d'Italia, da oltre un decennio, a proposito dei rifiuti, basterebbe a fare esprimere un giudizio di netta insufficienza circa il perseguimento degli obiettivi connessi a tale missione istituzionale.

La politica ambientale si connota per il carattere della trasversalità, coinvolgendo non solo molte Amministrazioni centrali, ma anche le Autonomie territoriali che hanno competenze in numerose materie attinenti alla tutela dell'ambiente, pur se quest'ultima è catalogabile tra le attribuzioni primarie dello Stato.

La gran parte delle attività relative alla missione di cui trattasi, definita quale "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", è svolta nell'ambito del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (di seguito indicato come Ministero dell'ambiente), anche se alcune di esse rientrano nella competenza del Ministero delle comunicazioni e del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali. Le attività in

questione si conformano agli indirizzi dell'Unione Europea e sono attuate in collaborazione con le Regioni e gli Enti locali, ai cui interventi sul territorio il Ministero stesso, che ha un bilancio in ampia parte di trasferimento, concorre con apporti finanziari.

Ciò posto, non si può non rilevare che si sia pervenuti alle necessarie modifiche del c.d. Codice ambientale soltanto a inizio del 2008 e ancora non sia stato varato in maniera definitiva il nuovo assetto organizzativo del Ministero dell'ambiente, pur essendo ambedue le norme annoverate tra le priorità politiche del programma 2007. Tali ritardi sono stati, spesso, causa di intralcio al regolare svolgimento dell'azione amministrativa.

Tuttavia va registrata una crescente attenzione, nazionale e internazionale, per le problematiche legate alla sostenibilità ambientale. Al riguardo, va osservato con interesse, per le ricadute indubbiamente positive che potrà avere, il progetto relativo al sistema integrato di contabilità ambientale, che ha formato oggetto di studio nel corso del 2007 e che è sfociato in un disegno di legge presentato alla Camera. La possibilità di monitorare in concreto l'azione che i vari protagonisti svolgono in materia, dovrebbe consentire un efficace coordinamento ed evitare l'insorgere di ostacoli burocratici derivanti da competenze incardinate su organi diversi.

Naturalmente tutto dovrebbe, auspicabilmente, essere organizzato con una disponibilità di risorse adeguata e il sistema di contabilità ambientale potrebbe agevolare questo obiettivo allorché fossero definiti indicatori relativi anche alle entrate che, per loro natura, dovrebbero avere destinazione specifica a vantaggio della tutela ambientale.

In ogni caso occorre perseguire con ogni mezzo l'obiettivo del miglioramento effettivo dell'ambiente, tenendo conto che l'utilizzo di un singolo indicatore come il Pil per valutare il benessere di una nazione non può più essere considerato adeguato alle esigenze attuali. Crescita del Pil non sempre equivale al miglioramento delle condizioni di vita; occorre invece avere riguardo a quelli che vengono indicati come i tre pilastri della sostenibilità: società, economia e ambiente e perseguire un equilibrio tra gli stessi.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

La tutela dell'ambiente è sempre stato uno dei temi di eccellenza nell'ambito della Comunità europea, la quale, attraverso una serie di provvedimenti adottati dai diversi organi Comunitari (Commissioni, Consiglio, Agenzia dell'Ambiente), ha dettato numerose regole cui devono attenersi gli Stati membri al fine di monitorare in maniera efficace ogni evento che abbia o possa avere ripercussioni negative sull'ambiente, inteso nella sua accezione più ampia, vale a dire come il complesso di natura, suolo, aria e acqua.

Del resto, già in sede di elaborazione del trattato, è stato previsto che tra i compiti dell'Unione rientri quello di "un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo" (art.2), mentre l'art.3 dispone che "le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni comunitarie di cui all'articolo 3, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile."[1]

[1] Tra i numerosi provvedimenti adottati, si menzionano:

– la decisione del Consiglio, del 25 aprile 2002, riguardante l'approvazione, a nome della Comunità europea, del protocollo di Kyoto allegato alla convenzione quadro delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici e l'adempimento congiunto dei relativi impegni;

La preoccupazione per l'ambiente traspare in maniera decisa soltanto a leggere il preambolo della decisione approvata dal Parlamento europeo nel luglio 2002 con la quale si approva il programma denominato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta", laddove viene posto in evidenza che "un ambiente pulito e sano è essenziale per mantenere il benessere e la prosperità di una società, ma la continua crescita a livello mondiale causerà persistenti pressioni sull'ambiente." E poiché "continuano a registrarsi vari problemi ambientali gravi ed emergono problemi nuovi che richiedono ulteriori interventi", si rende "necessario rivolgere maggiore attenzione alla prevenzione e all'applicazione del principio di precauzione nell'elaborazione di una strategia per la protezione della salute umana e dell'ambiente". In definitiva, quindi, "un utilizzo prudente delle risorse naturali e la protezione dell'ecosistema globale, uniti alla prosperità economica e ad uno sviluppo sociale equilibrato, sono uno dei presupposti dello sviluppo sostenibile".

Lo Stato Italiano è impegnato per il rispetto del protocollo di Kyoto e al riguardo risultano stanziate risorse destinate ad assicurare la partecipazione ai relativi progetti.

La legislazione rimane l'elemento centrale per rispondere alle sfide di carattere ambientale e la completa e corretta attuazione delle normative esistenti è una priorità. Si dovrebbero considerare anche altre opzioni per raggiungere obiettivi di carattere ambientale.Vista la complessità delle tematiche, l'attività legislativa in campo ambientale deve fondarsi sulla migliore valutazione scientifica ed economica disponibile e sulla conoscenza dello stato dell'ambiente e delle tendenze in atto, secondo quanto stabilito dall'articolo 174 del trattato.

Il programma "Ambiente 2010" copre un periodo di dieci anni a decorrere dal 22 luglio 2002; prevede iniziative appropriate nei vari settori della politica, allo scopo di realizzare gli obiettivi e consistenti in un insieme di misure legislative e di approcci strategici. Costituisce il quadro della politica ambientale comunitaria nel decennio di riferimento allo scopo di assicurare un livello elevato di protezione, tenendo conto del principio di sussidiarietà e della diversità di situazioni nelle varie regioni della Comunità, e di sganciare le pressioni ambientali dalla crescita economica. Esso è fondato segnatamente sul principio "chi inquina paga", sul principio di precauzione, sull'azione preventiva e sul principio di riduzione dell'inquinamento alla fonte. Il programma rappresenta una base della dimensione ambientale della strategia europea per lo sviluppo sostenibile e contribuisce all'integrazione delle tematiche ambientali in tutte le politiche comunitarie, fissando fra l'altro per essa priorità ambientali. A tale scopo individua una serie di azioni specifiche[2] , per la cui garanzia di attuazione è previsto, se del caso, il ricorso alla Corte di Giustizia. Mentre ai fini dell'integrazione si propone di istituire ulteriori meccanismi, applicare le disposizioni del trattato in materia e sviluppare indicatori per controllarne il processo.

– la decisione n. 280 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 febbraio 2004, relativa ad un meccanismo per monitorare le emissioni di gas a effetto serra nella Comunità e per attuare il protocollo di Kyoto;
– la decisione della Commissione, del 10 febbraio 2005, che istituisce le modalità di applicazione della decisione n. 280 del Parlamento europeo e del Consiglio;
– la decisione n. 1600/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 luglio 2002, che istituisce il sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente denominato "Ambiente 2010: il nostro futuro, la nostra scelta".

[2] supporto alla rete IMPEL (IMPLEMENTATION AND ENFORCEMENT OF ENVIRONMENTAL LAW (è una rete informale per l'attuazione e il rispetto della normativa ambientale composta di autorità ambientali degli Stati membri, di paesi aderenti e candidati dell'Unione europea e la Norvegia. La Commissione europea ne è membro e condivide la presidenza delle riunioni) ed estensione della rete ai paesi candidati; elaborazione di relazioni sull'applicazione del diritto ambientale; comunicazione dei risultati migliori e peggiori dell'applicazione del diritto ambientale; miglioramento degli *standard* ispettivi ambientali; lotta contro il crimine ambientale.

Ulteriori azioni sono previste per realizzare la collaborazione con il mercato e per coinvolgere direttamente i cittadini[3], anche migliorando l'accessibilità e la qualità delle informazioni sull'ambiente, utilizzando pubblicazioni per la divulgazione delle buone prassi ambientali, interessando i settori del turismo e quello agroambientale.

Le priorità ambientali che richiedono una risposta comunitaria riservano particolare attenzione ai seguenti settori, per ciascuno dei quali sono indicati gli obiettivi principali ed alcuni traguardi ed è individuata una gamma di azioni necessarie per conseguirli:

a)Il cambiamento climatico.

Rappresenta la sfida principale per i prossimi 10 anni. In tale settore l'obiettivo consiste nella riduzione delle emissioni di gas a effetto serra nell'atmosfera a un livello che non provochi cambiamenti artificiali del clima del pianeta. Al riguardo, vanno conseguiti gli obiettivi del protocollo di Kyoto, nel senso di ridurre, entro il 2008-2012, le emissioni dei gas ad effetto serra dell'8 per cento rispetto ai livelli del 1990. A più lungo termine, cioè entro il 2020, sarebbe necessaria una riduzione di tali emissioni dell'ordine del 20-40 per cento, mediante un efficace accordo internazionale.[4]

b)Natura e biodiversità.

In tale settore l'obiettivo consiste nel proteggere e ripristinare la struttura e il funzionamento dei sistemi naturali, arrestando l'impoverimento della biodiversità sia nell'Unione europea che su scala mondiale. Per raggiungere tale obiettivo, sarà necessario, tra l'altro, applicare la legislazione ambientale, principalmente nei settori delle acque e dell'atmosfera, coordinare a livello comunitario gli interventi degli Stati membri in caso di incidenti e catastrofi naturali, studiare la protezione degli animali e delle piante dalle radiazioni ionizzanti, tutelare, salvaguardare e ripristinare i paesaggi, proteggere il patrimonio boschivo e promuoverne lo sviluppo sostenibile, elaborare una strategia comunitaria per la protezione del suolo, tutelare e ripristinare l'habitat marino e il litorale ed estendere ad essi la rete Natura 2000, sostenere le ricerche nel settore della tutela della natura.

c)Ambiente, salute e qualità della vita.

L'obiettivo è pervenire a una qualità ambientale tale da non dar adito a conseguenze o a rischi significativi per la salute umana. Allo scopo viene suggerito di identificare i rischi per la salute umana, soprattutto per i bambini e gli anziani, e legiferare di conseguenza; inserire le priorità di ambiente e salute nelle altre politiche e nelle norme sull'aria, sulle acque, sui rifiuti e sul suolo; potenziare la ricerca nel campo della salute e dell'ambiente; sviluppare un nuovo sistema di valutazione e gestione del rischio delle sostanze chimiche; vietare o limitare l'uso dei pesticidi più pericolosi e garantire l'applicazione delle migliori pratiche di uso; garantire l'applicazione della legislazione sull'acqua; garantire l'applicazione delle norme sulla qualità

---

[3] Le azioni di cui trattasi possono così sintetizzarsi:
- incoraggiare una più ampia adozione del sistema comunitario di ecogestione e *audit* (EMAS, approvato con regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio il 19 marzo 2001);
- incoraggiare le imprese a pubblicare relazioni sulle proprie prestazioni e a rispettare i requisiti in materia ambientale;
- istituire programmi di ricompensa per le imprese che rispettano l'ambiente;
- incoraggiare gli accordi di autoregolamentazione;
- adottare una politica integrata dei prodotti;
- promuovere l'uso e la valutazione dell'efficacia del marchio ecologico (approvato con regolamento dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 17 luglio 2002);
- promuovere una politica di appalti pubblici rispettosa dell'ambiente;
- adottare la legislazione sulla responsabilità ambientale.

[4] Va richiamata in proposito la recente conferenza di Bali, che ha avuto luogo dal 3 al 14 dicembre 2007.

dell'aria e definire una strategia sull'inquinamento atmosferico; adottare ed applicare la direttiva sull'inquinamento acustico.

d)Risorse naturali e rifiuti

L'obiettivo è garantire che il consumo di risorse rinnovabili e non rinnovabili non superi la capacità di carico dell'ambiente, dissociando la crescita economica dall'uso delle risorse, migliorando l'efficienza di queste ultime e diminuendo la produzione di rifiuti. Per i rifiuti, l'obiettivo specifico è ridurre la quantità finale del 20 per cento entro il 2010 e del 50 per cento entro il 2050.[5]

Il programma di azione prevede l'adozione di sette strategie tematiche relative all'inquinamento atmosferico, all'ambiente marino, all'uso sostenibile delle risorse, alla prevenzione e al riciclaggio dei rifiuti, all'uso sostenibile dei pesticidi, alla protezione del suolo e all'ambiente urbano. Tali strategie sono basate su un approccio globale per tema, piuttosto che su alcuni inquinanti o tipi di attività economica. Esse fissano obiettivi a lungo termine, basati sulla valutazione dei problemi ambientali nonché sulla ricerca di una sinergia tra le diverse strategie e con gli obiettivi di crescita e occupazione previsti dalla strategia di Lisbona. Il programma si fonderà maggiormente su analisi scientifiche ed economiche e su indicatori ambientali. A tal fine la Commissione lavorerà in stretta collaborazione con l'Agenzia europea dell'ambiente.

In occasione della revisione intermedia del programma, avvenuta con atto del 30 aprile 2007, la Commissione ha valutato positivamente i progressi realizzati, segnalando però che occorre compiere ulteriori e importanti sforzi per conseguire uno sviluppo sostenibile sotto il profilo ambientale. La Commissione ha proceduto alla valutazione dei quattro settori prioritari del programma di azione. Nel settore dei cambiamenti climatici, la Commissione conclude in particolare che occorre realizzare gli obiettivi fissati dal protocollo di Kyoto e ribaditi dal Consiglio europeo del marzo 2007, sviluppare gli strumenti e le tecnologie che permettano di raggiungere i predetti obiettivi, trovare le soluzioni che consentano di coinvolgere in maniera giusta ed efficace i paesi che in base al protocollo di Kyoto non sono vincolati ad obiettivi di riduzione o che si sono ritirati dal processo, nonché preparare l'adeguamento alle conseguenze inevitabili dei cambiamenti climatici. In materia di natura e biodiversità, la Commissione sottolinea soprattutto l'importanza di completare la realizzazione della rete Natura 2000[6] e di estenderla, di porre fine alla deforestazione, in particolare lottando contro il commercio illegale di legno, nonché di proteggere gli ecosistemi marini contro gli effetti delle reti a strascico. Nel settore della salute, la Commissione mira ad un'attuazione effettiva delle iniziative comunitarie,

[5] Le azioni da intraprendere sono:
- elaborare una strategia per la gestione sostenibile delle risorse, fissando priorità e riducendo il consumo;
- stabilire un onere fiscale sull'uso delle risorse;
- eliminare le sovvenzioni che incentivano l'uso eccessivo di risorse;
- inserire considerazioni di uso efficiente delle risorse nella politica integrata dei prodotti, nei programmi di etichettatura ecologica, nei sistemi di valutazione ambientale, ecc.;
- elaborare una strategia per il riciclo dei rifiuti;
- migliorare i sistemi vigenti di gestione dei rifiuti ed investire nella prevenzione quantitativa e qualitativa;
- integrare la prevenzione dei rifiuti nella politica integrata dei prodotti e nella strategia comunitaria sulle sostanze chimiche.

[6] L'Unione Europea, allo scopo di garantire la biodiversità mediante la conservazione degli habitat naturali e seminaturali, della flora e della fauna selvatica sul territorio degli Stati membri, con direttiva del Consiglio in data 21 maggio 1992 ha creato una rete ecologica di zone speciali protette, denominata "Natura 2000".

tra le quali la direttiva quadro sull'acqua, il regolamento REACH[7], la strategia sull'inquinamento atmosferico e la proposta relativa ai pesticidi. In materia di risorse naturali e di rifiuti, la Commissione mette l'accento sulla strategia tematica per la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti e sulla direttiva quadro sui rifiuti.

Inoltre, la previsione stila un elenco dei miglioramenti strategici della politica ambientale, il che significa in particolare migliorare la cooperazione internazionale (promozione dello sviluppo sostenibile in tutto il mondo, creazione di una "diplomazia ambientale", promozione del trasferimento di tecnologie, ecc.), applicare i principi di una migliore regolamentazione alla politica ambientale (utilizzo dei meccanismi di mercato, semplificazione e riduzione degli oneri amministrativi, collaborazione con le parti interessate, ecc.), promuovere l'integrazione delle considerazioni ambientali nelle altre politiche (tra cui l'agricoltura, la ricerca, la pesca e i trasporti), nonché migliorare l'attuazione e il rispetto della normativa.

Il 23 maggio 2007 il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno adottato un regolamento[8] riguardante lo strumento finanziario per l'ambiente LIFE+. Questo nuovo strumento raccoglie in un dispositivo unico un'ampia gamma di programmi e di strumenti ambientali esistenti. Il Parlamento ha approvato il nuovo strumento finanziario che, con più di 2,1 miliardi di euro per sette anni, dovrà favorire l'attuazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente e finanziare misure e progetti con valore aggiunto europeo negli Stati membri. LIFE+ raggrupperà tutti i programmi ambientali trattati fino ad oggi da strumenti diversi e sottoposti a procedure e modalità di finanziamento propri: il vecchio programma Life, Forest Focus, il programma per lo sviluppo urbano sostenibile e il programma di sostegno alle ONG ambientali. Questo nuovo quadro complessivo mira a garantire una gestione più efficace, più flessibile e meno burocratica. Più in particolare, l'obiettivo generale del Programma è di contribuire all'attuazione, all'aggiornamento e allo sviluppo della politica e della normativa comunitarie in materia di ambiente, compresa l'integrazione dell'ambiente in altre politiche, contribuendo in tal modo allo sviluppo sostenibile. LIFE+ dovrà quindi favorire l'attuazione del sesto programma comunitario di azione in materia di ambiente (6° PAA), comprese le strategie tematiche, e finanziare misure e progetti con valore aggiunto europeo negli Stati membri. I progetti che potranno essere finanziati da LIFE+ dovranno essere di interesse comunitario, apportando un contributo significativo al conseguimento dell'obiettivo generale di LIFE+, essere coerenti e fattibili sotto il profilo tecnico e finanziario e presentare un rapporto costi-benefici soddisfacente. Ove possibile, dovranno promuovere sinergie tra diverse priorità nell'ambito del 6° PAA.[9]

---

[7] Registration, Evaluation and Authorization of Chemicals, sistema integrato unico di registrazione, valutazione ed autorizzazione delle sostanze chimiche entrato in vigore il 1° giugno 2007 ed in fase operativa dal 1° giugno 2008.

[8] Reg. n. 614/2007.

[9] Tra le misure che potranno essere finanziate da LIFE+ figurano le seguenti:

- attività operative di ONG ambientali a livello europeo e che partecipano allo sviluppo e all'attuazione della politica e della legislazione comunitarie;
- sviluppo e manutenzione di reti, di banche dati e di sistemi informatici direttamente collegati all'attuazione della politica e della normativa comunitarie in materia di ambiente, in particolare se migliorano l'accesso del pubblico all'informazione;
- studi, indagini, elaborazione di modelli e di scenari;
- monitoraggio, incluso quello delle foreste;
- assistenza allo sviluppo di capacità;
- formazione, workshop e riunioni, compresa la formazione degli agenti implicati in iniziative di prevenzione degli incendi boschivi;
- collegamenti in rete e piattaforme per le migliori pratiche;
- azioni di informazione e comunicazione, comprese campagne di sensibilizzazione e, in particolare, campagne di sensibilizzazione del pubblico sugli incendi boschivi;
- dimostrazione di approcci strategici, tecnologie, metodi e strumenti innovativi.

Finanziamenti particolari sono previsti per la componente "Natura e biodiversità", legati per lo più alla rete "Natura 2000".

Il finanziamento comunitario potrà assumere la forma di convenzioni, di sovvenzioni o di contratti di appalto pubblico. Potranno ricevere finanziamenti tramite LIFE+ organismi, soggetti e istituzioni pubblici e/o privati.

Per le sovvenzioni per azioni, la percentuale massima di cofinanziamento sarà del 50 per cento delle spese ammissibili. Tuttavia, eccezionalmente, la percentuale massima di cofinanziamento per LIFE+Natura e biodiversità potrà salire fino al 75 per cento delle spese ammissibili per i progetti riguardanti *habitat* o specie prioritari, ai fini dell'applicazione della direttiva sulla conservazione degli habitat naturali e seminaturali e della flora e della fauna selvatiche o specie di uccelli considerate prioritarie.

Nel caso di contratti di appalto pubblico, i fondi comunitari potranno coprire i costi per l'acquisto di beni e servizi. Tali costi potranno comprendere le spese di informazione e comunicazione, preparazione, attuazione, monitoraggio, controllo e valutazione dei progetti, delle politiche, dei programmi e della legislazione.

2.2. La programmazione nazionale

Nel documento di programmazione economico finanziario 2007-2011, la parte dedicata alla tutela dell'ambiente, considerata componente essenziale di una strategia volta a rafforzare la competitività del Paese, contiene costanti riferimenti alle strategie approntate in sede di Unione Europea. Viene affermato il principio che, al fine di monitorare i progressi in materia di ambiente, verranno introdotti, a fianco dei tradizionali indicatori macroeconomici, ulteriori indicatori "*ambientali*", così come verrà valutata la possibilità di introdurre un sistema di contabilità ambientale.

In particolare il dPEF si sofferma sulla prevista azione di Governo, articolandola in cinque direttrici:

1.– affermazione della valutazione ambientale strategica (VAS), che, in conformità delle direttive europee, si applica a piani e programmi che possono avere effetti significativi sull'ambiente, compresi quelli cofinanziati dall'U.E.;

2.– gestione delle acque, affrontando il problema della difesa del suolo anche sul piano del coordinamento istituzionale e su quello della condivisione delle strategie individuate, coinvolgendo, in termini di partecipazione finanziaria, Regioni, Enti locali e privati. Particolare attenzione va dedicata al problema della desertificazione in atto in alcune Regioni italiane (Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Campania);

3.– tutela della natura, tenendo conto che l'Italia ha sottoscritto la Convenzione internazionale sulla biodiversità, condividendo il 2010 quale termine entro cui arrestare la perdita di specie animali e vegetali;

4.– bonifiche e rifiuti, al fine di garantire l'effettivo ripristino ambientale dei luoghi, considerando che i siti di interesse nazionale da sottoporre a bonifica ammontano a 54. Mentre, in tema di gestione dei rifiuti, viene affermata l'esigenza di rafforzare gli interventi tesi a incrementare la raccolta differenziata e a contenere la produzione e pericolosità dei rifiuti stessi. Si esprime l'impegno del Governo di superare l'attuale fase di commissariamento concernente ben cinque regioni, anche mediante l'efficace contrasto alle ecomafie che rappresentano non solo una grave ipoteca criminale

sull'ambiente ma anche un aggravio dei costi economici e finanziari sull'intero settore;

5.– difesa del mare, mediante una forte azione di tutela e di gestione, applicando la Convenzione internazionale di Barcellona, sviluppando accordi tesi a diminuire gli impatti ambientali, prestando maggiore attenzione alla salvaguardia e alla gestione integrata della fascia costiera e diminuendo l'inquinamento marino.

Una apposita scheda è dedicata agli adempimenti dello Stato italiano rispetto al protocollo di Kyoto e, nella parte dedicata al Mezzogiorno, viene ripreso il tema dell'ambiente in relazione all'obiettivo denominato "accrescere la qualità della vita, la sicurezza e l'inclusione sociale".

La legge finanziaria 2007 dedica numerose disposizioni al settore delle politiche ambientali, in tema di salvaguardia ambientale, di gestione dei rifiuti urbani nonché di difesa dell'ambiente marino e del territorio. Vengono, infatti, previsti:

a)– incentivi per il rinnovo del parco auto in circolazione così da contenere gli effetti inquinanti derivanti dall'utilizzo degli autoveicoli;

b)– l'utilizzo di commissari *ad acta* al fine di garantire percentuali minime di raccolta differenziata dei rifiuti urbani;

c)– l'utilizzo di strutture specialistiche del Comando dei Carabinieri per la tutela dell'ambiente per la lotta all'ecomafia e alle altre forme di criminalità organizzata in campo ambientale, autorizzando a tal fine l'arruolamento fino a venti unità di personale da considerare in soprannumero rispetto all'organico dei Carabinieri;

d)– nuove regole finalizzate al dragaggio delle acque, ai fini del corretto utilizzo dei materiali che ne derivano ovvero dell'attivazione delle necessarie procedure di bonifica.

Sotto il profilo finanziario, la legge autorizza, per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, la spesa di [10]:

a)– 52 milioni di euro per l'emergenza socio economico e ambientale relativa ai canali portuali di grande navigazione della Laguna di Venezia, nonché per gli interventi di risanamento del polo chimico Laghi di Mantova;

b)– 24 milioni di euro per favorire il potenziamento, la sostituzione e l'ammodernamento dei mezzi navali adibiti al trasporto pubblico;

c)– 10 milioni di euro per l'attuazione dei programmi annuali di interventi in difesa del mare[11] e dei protocolli attuativi della Convenzione di Barcellona del 1976[12] ;

d)– 3 milioni di euro per l'attuazione di un programma triennale di interventi di demolizione delle opere abusive site nelle aree naturali protette;

e)– 750 milioni di euro per assicurare il monitoraggio delle attività e dei dati relativi alla difesa del suolo e la piena integrazione con il sistema informativo unico e la rete nazionale di rilevamento.

---

[10] Art. 1, commi 867, 1046, 1100, 1103, 1132 della legge finanziaria 2007.

[11] Si tratta dei programmi previsti dalla legge 31 dicembre 1982, n. 979 e successive modificazioni.

[12] Convenzione sulla salvaguardia del Mar Mediterraneo dall'inquinamento, adottata a Barcellona il 16 febbraio 1976.

Viene prevista l'istituzione dei seguenti fondi[13]:

a)– Fondo rotativo per il finanziamento delle misure relative all'attuazione del Protocollo di Kyoto alla Convenzione quadro delle N.U. sui cambiamenti climatici[14], specificando le priorità da finanziare nel triennio 2007 – 2009 e destinando al fondo 200 milioni di euro in detto triennio;

b)– Fondo per la mobilità sostenibile per finanziare gli interventi finalizzati al miglioramento della qualità dell'aria nelle aree urbane nonché al potenziamento del trasporto pubblico, destinando risorse pari a 90 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009;

c)– Fondo per lo sviluppo sostenibile, allo scopo di finanziare progetti per la sostenibilità ambientale di settori economico produttivi o aree geografiche, l'educazione e l'informazione ambientale e progetti internazionali per la cooperazione ambientale sostenibile, destinando 25 milioni nel triennio 2007-2009.

Infine viene autorizzata la spesa di 50 mila euro per finanziare l'attuazione e il monitoraggio di un "piano di azione per la sostenibilità ambientale dei consumi nel settore della pubblica amministrazione".

In sede di Direttiva generale per l'anno 2007, adottata dal Ministro dell'ambiente il 22 marzo 2007, sono state individuate le seguenti priorità politiche:

1)– interventi modificativi del decreto legislativo n. 152/2006 recante norme in materia ambientale;

2)– azioni in forma coordinata con le Regioni e gli Enti locali per la tutela del territorio;

3)– valorizzazione della tutela del territorio nazionale;

4)– riordino del processo di gestione del ciclo dei rifiuti;

5)– promozione degli interventi diretti a garantire la prevenzione e la riduzione integrata dell'inquinamento;

6)– promozione e sviluppo delle attività di comunicazione istituzionale nei suoi diversi aspetti;

7)– riorganizzazione del Ministero anche in attuazione della legge finanziaria 2007.

2.3. Attività normativa e regolamentare

Con specifico riferimento alle priorità politiche di cui ai precedenti punti 1 e 7 della direttiva generale, va segnalata innanzitutto l'adozione del decreto legislativo 16 gennaio 2008, n. 4, entrato in vigore dal 13 febbraio, con il quale è stato ulteriormente modificato il c.d. Codice ambientale[15], dopo la prima importante modifica operata con il decreto legislativo 8 novembre 2006, n. 284. La norma, che ha richiesto studi e approfondimenti durati l'intero anno 2007, introduce alcuni principi generali di diritto ambientale, revisiona le procedure per la valutazione ambientale strategica (VAS), la valutazione dell'impatto ambientale (VIA) e

[13] Art. 1, commi 1110, 1121 e 1124 della legge finanziaria 2007.

[14] Protocollo fatto a Kyoto l'11 dicembre 1007 e reso esecutivo dalla legge 1 giugno 2002 n. 120; misure previste dalla delibera CIPE n. 123 del 19 dicembre 2002; fondo istituito presso la Cassa DD.PP. S.p.A. con apposita convenzione che ne regola la gestione.

[15] Decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152.

l'autorizzazione integrata ambientale (AIA) e apporta ulteriori sostanziali modifiche in tema di acque e di rifiuti. In particolare, per la rilevanza e l'attualità delle note problematiche connesse, merita ricordare che per quanto attiene alla disciplina dei rifiuti è stata introdotta una nozione più ampia di "rifiuto" onde evitare che sostanze ad esso sicuramente assimilabili (sottoprodotti, materie secondarie oppure terre e rocce da scavo) possano essere sottratte al regime dei controlli previsti per i rifiuti. Ancora modifiche sono state introdotte per meglio disciplinare il regime dei combustibili da rifiuti, il coke da petrolio e i rottami ferrosi nonché per introdurre nuove regole in materia di consorzi e di bonifiche.

Le modifiche apportate al "Codice ambientale" erano attese e auspicate anche da parte degli operatori interni del Ministero dell'ambiente, essendo necessarie per indirizzare in maniera corretta l'attività amministrativa.

Con riguardo all'obiettivo finalizzato alla riorganizzazione del Ministero dell'ambiente, nel dicembre 2007 è stato predisposto lo schema di regolamento al fine di dare attuazione alla previsione della legge finanziaria 2007[16].

Con il medesimo regolamento vengono definiti gli organismi di supporto per lo svolgimento delle funzioni attribuite al Ministero dell'ambiente, vale a dire quelli oggetto di apposito riordino effettuato con d.P.R. 14 maggio 2007 n. 90, nonché il Comando Carabinieri per la tutela dell'ambiente, il Corpo Forestale dello Stato, il Reparto ambientale marino delle Capitanerie di Porto, specifici reparti del Corpo della Guardia di Finanza e delle Forze di Polizia e il Corpo delle Capitanerie di Porto – Guardia Costiera.

Viene ancora prevista l'attribuzione al Ministro dell'ambiente della titolarità dei poteri di indirizzo politico e di vigilanza sui seguenti organismi:

- Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici (APAT);
- Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare (ICRAM);
- Istituto nazionale per la fauna selvatica (INFS)[17].

Il regolamento ancora non risulta approvato, mentre con decreto legislativo 7 marzo 2008, n. 51[18] si è inciso in modo sostanziale sulle competenze dell'attuale Direzione generale per la ricerca ambientale e lo sviluppo. Inoltre, in sede di emanazione del d.l. 23 maggio 2008 n. 90[19], è stata istituita la figura dirigenziale del Segretario generale con compiti di coordinamento delle direzioni generali.

---

[16] La nuova struttura dell'Amministrazione è suddivisa in uffici di diretta collaborazione del Ministro e in sei Direzioni generali:

1. Tutela della biodiversità e delle aree naturali protette;
2. Mare, acque e difesa del suolo;
3. Clima ed energia;
4. Valutazioni ambientali;
5. Rifiuti e bonifiche;
6. Affari generali e personale.

[17] In sede di conversione in legge del decreto concernente l'emergenza rifiuti, i tre organismi in questione sono stati accorpati in un unico organismo.

[18] Modifiche ed integrazioni al decreto legislativo 4 aprile 2006, n. 216, recante attuazione delle direttive 2003/87/CE e 2004/101/CE in materia di scambio di quote di emissione dei gas a effetto serra nella Comunità, con riferimento ai meccanismi di progetto del protocollo di Kyoto (G.U. 7 aprile 2008, n. 82).

[19] Contenente: "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile".

2.4. Istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale

Nel novembre 2007 è stato presentato alla Camera un disegno di legge recante delega al Governo per l'istituzione di un sistema integrato di contabilità ambientale, progettato al fine di approntare una serie di indicatori economici e di strumenti di finanza pubblica ed essere in grado di misurare le politiche nazionali e regionali, con efficacia e tempestività, in rapporto alle variabili e ai costi connessi alle problematiche ambientali e agli accordi internazionali indirizzati allo sviluppo sostenibile. Il progetto mira, pertanto, a colmare un deficit di conoscenza e di valutazione che riduce l'affidabilità degli strumenti di politica economica e finanziaria. Il disegno di legge si sostanzia in 4 articoli, il primo dei quali definisce gli indirizzi generali della norma "finalizzata all'istituzione di un sistema di contabilità e bilancio ambientale" idoneo a integrare gli atti di programmazione economico-finanziaria e di bilancio dello Stato, delle Regioni e degli Enti locali, in modo da garantire piena conoscibilità delle scelte di Governo.[20] L'art. 2 contempla una delega al Governo ad adottare, entro dodici mesi dall'entrata in vigore della norma, uno o più decreti legislativi per introdurre una disciplina concreta del sistema di contabilità. L'adozione dei decreti coinvolge diversi Ministeri, tra i quali il Ministero dell'ambiente. Lo stesso articolo detta i principi e i criteri direttivi da seguire nella predisposizione dei decreti legislativi.

Il sistema di contabilità ambientale dovrebbe fondarsi su un bilancio di previsione, contenente la formalizzazione delle scelte di sostenibilità ambientale effettuate dall'Ente per l'esercizio successivo, un rendiconto ambientale, relativo ai risultati conseguiti dalle politiche ambientali del precedente esercizio e in conti ambientali, definiti come un insieme di conti e indicatori fisici e monetari, costituiti e organizzati in modo tale da favorire la rilevazione e la valutazione integrata dei fenomeni ambientali e dei fenomeni economici e sociali a questi correlati.

Il progetto prevede che relativamente all'esercizio 2008 il bilancio ambientale venga rielaborato in coerenza con la nuova impostazione funzionale data al bilancio dello Stato, imperniata su una nuova struttura con la riclassificazione delle risorse pubbliche secondo due nuovi livelli di aggregazione: missioni e programmi.

Le due missioni che interessano la materia in questione sono quella definita "ricerca e innovazione" e quella definita "sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", rispettivamente missione 17 e missione 18.

[20] Al riguardo va richiamato l'art. 55, comma 5, del d.lgs. n. 152/2006, che prevede un finanziamento, pari all'1,50 per cento della massa spendibile annuale delle spese di investimento, a favore dell'ANCI (Associazione Nazionale Comuni italiani) per il contributo che la medesima associazione è chiamata a dare in ordine alle attività conoscitive di cui allo stesso art. 55.

Una prima elaborazione contabile dell'ecobilancio strutturato per missioni e programmi evidenzia il seguente andamento nel periodo 2004 – 2008:

Tavola 1

Andamento delle spese dell'ecobilancio dello Stato per gli anni 2004 – 2008

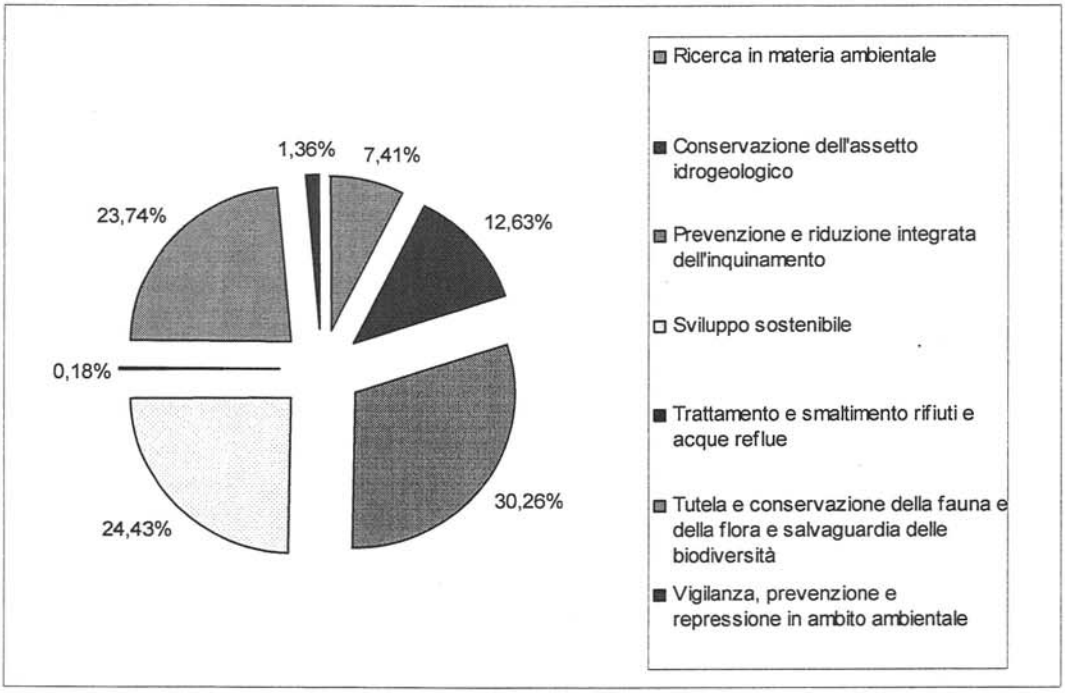
(in migliaia di euro)

		2004	2005	2006	2007	2008
Missione	**Programmi**	Previsioni definitive	Previsioni definitive	Previsioni definitive	Previsioni assestate	Previsioni iniziali
Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	Conservazione dell'assetto idrogeologico	334.164.042	186.023.692	163.193.112	89.550.246	189.279.618
	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	180.848.656	329.043.425	197.072.232	266.918.511	453.538.422
	Sviluppo sostenibile	7.826.296	6.523.431	7.160.334	366.387.216	366.180.177
	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	18.522.543	17.620.388	15.234.404	3.507.818	2.693.961
	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia delle biodiversità	371.327.920	278.784.871	233.913.988	273.763.906	355.861.213
	Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale	70.477.410	187.983.320	165.695.210	22.066.675	20.368.562
Totali		**983.166.867**	**1.005.979.127**	**782.269.280**	**1.022.194.372**	**1.387.921.953**

Fonte: Ministero dell'economia e delle finanze – Commissione studio contabilità ambientale – Nov. 2007

La lettura della Tavola pone in evidenza per l'esercizio 2008 una previsione di rafforzamento della politica ambientale nell'ambito della manovra di bilancio, testimoniato dalla crescita della spesa pari al 33 per cento rispetto all'anno precedente e quasi il doppio rispetto al livello del 2006.

Con riferimento ai valori del bilancio ambientale, considerati in termini previsionali di competenza per l'esercizio 2008, la situazione che emerge è quella evidenziata nel seguente grafico:



Fonte: Ministero economia e finanze – Commissione di studio per la contabilità ambientale – Nov. 2007

Va osservato che la nuova classificazione di bilancio favorisce lo sviluppo graduale del sistema di contabilità ambientale in tutte le sue componenti; il sistema si avvale della classificazione delle spese per la protezione dell'ambiente rinvenibili nel conto EPEA[21], utilizzato nell'ambito del sistema statistico europeo. In tale conto, che riguarda le spese sostenute per finanziare azioni di tutela ambientale da contrapporre a fenomeni di inquinamento e degrado, la protezione dell'ambiente viene definita come comprendente "tutte le attività e le azioni il cui scopo principale è la prevenzione, la riduzione e l'eliminazione dell'inquinamento così come di ogni altra forma di degrado ambientale" (Eurostat, 1994).

La classificazione delle spese inserite nel conto EPEA è quella identificata dall'acronimo CEPA[22] e costituisce il punto di riferimento internazionale per i diversi sistemi di contabilità ambientale ed è coerente con la classificazione COFOG[23] dei dati relativi alle amministrazioni pubbliche.

Dal documento elaborato dalla Commissione di studio, insediata presso il Ministero dell'economia e delle finanze per portare avanti il progetto del sistema di contabilità ambientale, si evince che, con riferimento al protocollo di Kyoto e all'impegno di contenimento delle emissioni di gas ad effetto serra, l'Italia ha davanti a sé un deficit annuo, durante l'intero periodo d'impegno, pari a circa 104 milioni di tonnellate di CO_2; deficit che se non aggredito con politiche e misure addizionali andrà a far lievitare il debito ambientale italiano sino alla cifra di 520 milioni di tonnellate di CO_2, corrispondente, a decorrere dall'1 gennaio 2008, ad una cifra finanziaria compresa tra 12,5 e 7,8 miliardi di euro[24] e rappresenta il costo nel caso in

[21] EPEA = Environmental protection expenditure account (spesa per la protezione dell'ambiente).
[22] CEPA = classification of environmental protection activities and expenditures (classificazione delle attività e delle spese di protezione dell'ambiente).
[23] COFOG=classification of functions of government.
[24] Stime effettuate in sede di IV comunicazione Nazionale alla Convenzione delle Nazioni Unite sul clima.

cui tutto il debito ambientale della contabilità del Protocollo di Kyoto fosse saldato per mezzo dell'acquisto di crediti di emissione sul mercato internazionale del carbonio. In proposito le leggi finanziarie 2007 e 2008, ed alcune Direttive europee, hanno messo in moto politiche e misure il cui impatto sul bilancio delle emissioni di gas ad effetto serra può essere valutato in 256 milioni di tonnellate di CO_2, per cui il debito finanziario che andrà a gravare sul Bilancio dello Stato come Debito Pubblico, si può stimare in una cifra complessiva compresa tra 6,3 e 4 miliardi di euro. E' indispensabile, quindi, che l'Italia intensifichi le politiche per la riduzione delle emissioni di gas ad effetto serra e si attivi per acquisire i crediti di emissione necessari per compensare quelle prodotte in eccesso rispetto al target assegnato, così come è necessario che si organizzi per utilizzare i 2,4 miliardi di crediti di emissione che verranno assegnati dal protocollo di Kyoto. Utile strumento in tal senso si rivela certamente il progetto concernente il nuovo sistema integrato di contabilità ambientale, per il quale va auspicata una ripresa dei lavori al fine di giungere tempestivamente alla sua approvazione.

3. Missioni e programmi

3.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi

I programmi riconducibili alla missione istituzionale 18 sono quelli risultanti dalla Tavola che segue:

Tavola 3

Codice missione	Missioni	Codice programmi	Programmi
18	Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	1	Conservazione dell'assetto idrogeologico
		3	Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento
		5	Sviluppo sostenibile
		6	Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue
		7	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità
		8	Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale

Al fine di tenere conto già dalle risultanze del rendiconto 2007, del nuovo sistema del bilancio dello Stato organizzato per missioni e programmi, a cura del SECIN del Ministero dell'ambiente, è stata approntata una Tavola per associare l'elenco degli obiettivi strategici individuati nella Direttiva 2007, riferiti alle precedenti missioni istituzionali, ai programmi individuati dal bilancio 2008 per detto Ministero.

Dall'esame della Tavola si evince che:

Sul Programma Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità:

- il CDR 2 Protezione della natura concorre con 4 obiettivi strategici.

Sul Programma Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento:

- il CDR 2 Protezione della natura concorre con 1 obiettivo strategico;
- il CDR 3 Qualità della vita concorre con 2 obiettivi strategici;

– il CDR 4 Ricerca ambientale e sviluppo concorre con 3 obiettivi strategici;

– il CDR 5 Salvaguardia ambientale concorre con 9 obiettivi strategici.

Sul Programma Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue:

– il CDR 3 Qualità della vita concorre con 2 obiettivi strategici.

Sul Programma Vigilanza prevenzione e repressione in ambito ambientale;

– il CDR 3 Qualità della vita concorre con 1 obiettivo strategico;

– il CDR 4 Ricerca ambientale e sviluppo concorre con 2 obiettivi strategici;

– il CDR 6 Difesa del suolo concorre con 1 obiettivo strategico;

Sul Programma Sviluppo sostenibile:

– il CDR 4 Ricerca ambientale e sviluppo concorre con 5 obiettivi strategici.

Sul Programma Conservazione dell'assetto idrogeologico

– il CDR 6 Difesa del suolo concorre con 9 obiettivi strategici.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici del CDR 7 Servizi interni essi sono tutti ascrivibili al programma Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza.

Le risultanze di questa analisi evidenziano che: su 4 dei 6 programmi si registra la competenza di un solo CDR per l'attuazione degli obiettivi strategici (Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità, Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue, Sviluppo sostenibile, Conservazione dell'assetto idrogeologico), mentre per gli altri si registra la condivisione del programma da parte di più C.d.R.che concorrono con un numero variegato di obiettivi.

In conclusione si evidenzia, altresì, che dalla suddetta analisi sono stati esclusi alcuni obiettivi strategici in quanto aggiunti senza il riferimento alle precedenti missioni istituzionali e che per altri, stante la presenza di più missioni istituzionali di riferimento, si è provveduto ad associare più programmi.

Pur essendo il concorso del Ministero dell'ambiente pressoché totalitario, al perseguimento delle finalità di cui alla missione 18 "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente", partecipano anche il Ministero delle comunicazioni, in particolare la D.G. per la gestione delle risorse umane, la D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico; la D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative e l'Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione che concorrono al programma 3 "Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento" e il Ministero delle politiche agricole, in particolare il Corpo forestale dello Stato, che concorre ai programmi 7 "Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità" e 8 "Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale".

Tavola 4

Concorso delle diverse strutture amministrative alla realizzazione dei programmi

1. Conservazione dell'assetto idrogeologico	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
	D.G. per la protezione della natura	
	D.G. per la qualità della vita	
	D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
	D.G. per la difesa del suolo	
	D.G. per i servizi interni del Ministero	
3. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
	D.G. per la protezione della natura	
	D.G. per la qualità della vita	
	D.G. per la salvaguardia ambientale	
	D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
	D.G. per la difesa del suolo	
	D.G. per i servizi interni del Ministero	
	D.G. per la gestione delle risorse umane	COMUNICAZIONI
	D.G. per la pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	
	Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	
	D.G. per la gestione delle risorse strumentali ed informative	
5. Sviluppo sostenibile	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	MEF
	Dip. del tesoro	
	Dip. della ragioneria generale dello Stato	
	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
	D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
	D.G. per la salvaguardia ambientale	
	D.G. per la difesa del suolo	
6. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	Gabinetto ed Uffici di diretta collaborazione	AMBIENTE
	D.G. per la qualità della vita	
	D.G. per la salvaguardia ambientale	
	D.G. per la difesa del suolo	
	D.G. per i servizi interni del Ministero	
7. Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	D.G. per la protezione della natura	AMBIENTE
	D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
	D.G. per la salvaguardia ambientale	
	D.G. per la difesa del suolo	
	D.G. per i servizi interni del Ministero	
	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF
8. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	D.G. per la qualità della vita	AMBIENTE
	D.G. per la ricerca ambientale e lo sviluppo	
	D.G. per la salvaguardia ambientale	
	D.G. per la difesa del suolo	
	D.G. per i servizi interni del Ministero	
	Corpo forestale dello Stato	MIPAAF

3.2. Analisi finanziaria

Sotto il profilo dei riflessi finanziari, suddivisi per macroaggregati, i sei programmi afferenti alla missione 18 evidenziano i seguenti risultati:

Tavola 5

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	Funzionamento	1.760	23.948	7,4	1,4	23.057	25.709	24.801	23.314	1.108
	Interventi	30.202	10.527	3,3	0,6	10.409	40.728	10.565	6.652	18.712
	investimenti	205.217	288.877	89,3	17,4	271.197	494.094	356.189	327.782	103.235
	oneri comuni	30	118	0,0	0,0	118	148	148	148	0
	Totale	**237.209**	**323.470**	**100,0**	**19,4**	**304.781**	**560.679**	**391.703**	**357.896**	**123.055**
3 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	30.497	30.654	5,6	1,8	27.751	61.151	38.270	30.103	22.266
	Interventi	15.825	37.735	6,9	2,3	37.683	53.560	43.761	43.424	7.512
	investimenti	1.040.175	475.185	87,0	28,6	471.513	1.515.359	712.955	431.042	671.150
	oneri comuni	0	2.618	0,5	0,2	2.618	2.618	2.618	2.618	0
	Totale	**1.086.497**	**546.192**	**100,0**	**32,8**	**539.565**	**1.632.688**	**797.604**	**507.187**	**700.928**
5 - Sviluppo sostenibile	funzionamento	1.134	5.315	1,4	0,3	5.181	6.449	6.191	5.582	562
	Interventi	26.753	83.547	22,2	5,0	74.109	110.300	86.519	76.404	22.926
	investimenti	392.946	288.049	76,4	17,3	279.718	680.994	400.936	160.122	292.714
	Totale	**420.833**	**376.911**	**100,0**	**22,7**	**359.008**	**797.743**	**493.646**	**242.108**	**316.202**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	funzionamento	1.577	3.915	8,6	0,2	3.532	5.491	4.395	3.763	928
	investimenti	165.494	31.221	68,5	1,9	13.940	196.715	66.797	35.260	39.854
	oneri comuni	1	10.472	23,0	0,6	10.472	10.473	10.472	10.472	0
	Totale	**167.072**	**45.608**	**100,0**	**2,7**	**27.944**	**212.679**	**81.664**	**49.495**	**40.782**
7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	funzionamento	23.524	203.679	58,5	12,2	192.576	227.204	213.739	163.660	43.914
	Interventi	23.180	102.479	29,4	6,2	91.527	125.659	111.439	96.724	14.340
	investimenti	70.606	41.382	11,9	2,5	27.429	111.987	71.823	36.719	54.726
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	10	778	0,2	0,0	166	788	778	147	21
	Totale	**117.320**	**348.318**	**100,0**	**20,9**	**311.698**	**465.638**	**397.779**	**297.250**	**113.001**
8 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	2.360	15.365	66,9	0,9	13.764	17.725	16.219	14.121	1.383
	Interventi	863	2.349	10,2	0,1	1.959	3.212	3.189	1.943	842
	Investimenti	2.690	5.238	22,8	0,3	5.231	7.928	5.539	5.526	2.378
	Totale	**5.913**	**22.952**	**100,0**	**1,4**	**20.954**	**28.865**	**24.947**	**21.590**	**4.603**
	spese missione	2.034.844	1.663.451		100,0	1.563.950	3.698.292	2.187.343	1.475.526	1.298.571

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

La Tavola seguente dà conto delle percentuali dei pagamenti effettuati rispetto alle autorizzazioni definitive di cassa, utile al fine di evidenziare quanto, dal punto di vista finanziario, è stato definitivamente portato a termine nel corso dell'esercizio 2007 rispetto alle autorizzazioni concesse. Il dato percentuale va analizzato anche alla luce del delta tra la massa spendibile e le autorizzazioni definitive di cassa, che comporta già una diminuzione, talvolta sensibile, tra quanto in teoria utilizzabile per realizzare gli obiettivi e quanto effettivamente disponibile (autorizzazioni di cassa) a tale scopo. Dalla stessa si evince che lo scarto più elevato è quello riferito al programma 5 (sviluppo sostenibile), i cui pagamenti non raggiungono nemmeno il 50 per cento delle autorizzazioni di cassa, mentre quello meno elevato concerne il programma 1 (conservazione e assetto idrogeologico).

Tavola 6

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali	Pag./Autorizz.
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	funzionamento	24.801	23.314	1.108	94,0
	interventi	10.565	6.652	18.712	63.0
	investimenti	356.189	327.782	103.235	92.0
	oneri comuni	148	148	0	100,0
	totale	**391.703**	**357.896**	**123.055**	**91,4**
3 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	38.270	30.103	22.266	78,7
	interventi	43.761	43.424	7.512	99,2
	investimenti	712.955	431.042	671.150	60,5
	oneri comuni	2.618	2.618	0	100,0
	totale	**797.604**	**507.187**	**700.928**	**63,6**
5 - Sviluppo sostenibile	funzionamento	6.191	5.582	562	90,2
	interventi	86.519	76.404	22.926	88,3
	investimenti	400.936	160.122	292.714	39,9
	totale	**493.646**	**242.108**	**316.202**	**49,0**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	funzionamento	4.395	3.763	928	85,6
	investimenti	66.797	35.260	39.854	52,8
	oneri comuni	10.472	10.472	0	100,0
	totale	**81.664**	**49.495**	**40.782**	**60,6**
7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	funzionamento	213.739	163.660	43.914	76,6
	interventi	111.438	96.724	14.340	86,8
	investimenti	71.823	36.719	54.726	51,1
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	778	147	21	19,0
	totale	**397.779**	**297.250**	**113.001**	**74,7**
8 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	16.218	14.122	1.383	87,1
	interventi	3.189	1.943	842	60,9
	investimenti	5.539	5.526	2.378	99,8
	totale	**24.947**	**21.590**	**4.603**	**86,5**
spese missione		2.187.343	1.475.526	1.298.571	**67,5**

La Tavola 7 pone in evidenza le misure percentuali riferite ai macroaggregati dei sei programmi con riguardo agli stanziamenti, agli impegni, alla massa spendibile, alle autorizzazioni di cassa e ai pagamenti totali.

Tavola 7

Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (missione 18)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Stanz. def.	% su tot. Stanz. def.	Impegni effettivi totali (**)	% su tot. Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	% su Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	% su Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	% su Pagato totale
1 - Conservazione dell'assetto idrogeologico	Funzionamento	23.948	1,4	23.057	1,5	25.709	0,7	24.801	1,1	23.314	1,6
	Interventi	10.527	0,6	10.409	0,7	40.728	1,1	10.565	0,5	6.652	0,5
	investimenti	288.877	17,4	271.197	17,3	494.094	13,4	356.189	16,3	327.782	22,2
	oneri comuni	118	0,0	118	0,0	148	0,0	148	0,0	148	0,0
	Totale	**323.470**	**19,4**	**304.781**	**19,5**	**560.679**	**15,2**	**391.703**	**17,9**	**357.896**	**24,3**
3 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	funzionamento	30.654	1,8	27.751	1,8	61.151	1,7	38.270	1,7	30.103	2,0
	Interventi	37.735	2,3	37.683	2,4	53.560	1,4	43.761	2,0	43.424	2,9
	investimenti	475.185	28,6	471.513	30,1	1.515.359	41,0	712.955	32,6	431.042	29,2
	oneri comuni	2.618	0,2	2.618	0,2	2.618	0,1	2.618	0,1	2.618	0,2
	Totale	**546.192**	**32,8**	**539.565**	**34,5**	**1.632.688**	**44,1**	**797.604**	**36,5**	**507.187**	**34,4**
5 - Sviluppo sostenibile	funzionamento	5.315	0,3	5.181	0,3	6.449	0,2	6.191	0,3	5.582	0,4
	Interventi	83.547	5,0	74.109	4,7	110.300	3,0	86.519	4,0	76.404	5,2
	investimenti	288.049	17,3	279.718	17,9	680.994	18,4	400.936	18,3	160.122	10,9
	Totale	**376.911**	**22,7**	**359.008**	**23,0**	**797.743**	**21,6**	**493.646**	**22,6**	**242.108**	**16,4**
6 - Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	funzionamento	3.915	0,2	3.532	0,2	5.491	0,1	4.395	0,2	3.763	0,3
	investimenti	31.221	1,9	13.940	0,9	196.715	5,3	66.797	3,1	35.260	2,4
	oneri comuni	10.472	0,6	10.472	0,7	10.473	0,3	10.472	0,5	10.472	0,7
	Totale	**45.608**	**2,7**	**27.944**	**1,8**	**212.679**	**5,8**	**81.664**	**3,7**	**49.495**	**3,4**
7 - Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità	funzionamento	203.679	12,2	192.576	12,3	227.204	6,1	213.739	9,8	163.660	11,1
	Interventi	102.479	6,2	91.527	5,9	125.659	3,4	111.439	5,1	96.724	6,6
	investimenti	41.382	2,5	27.429	1,8	111.987	3,0	71.823	3,3	36.719	2,5
	trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi	778	0,0	166	0,0	788	0,0	778	0,0	147	0,0
	Totale	**348.318**	**20,9**	**311.698**	**19,9**	**465.638**	**12,6**	**397.779**	**18,2**	**297.250**	**20,1**
8 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	funzionamento	15.365	0,9	13.764	0,9	17.725	0,5	16.219	0,7	14.121	1,0
	Interventi	2.349	0,1	1.959	0,1	3.212	0,1	3.189	0,1	1.943	0,1
	Investimenti	5.238	0,3	5.231	0,3	7.928	0,2	5.539	0,3	5.526	0,4
	Totale	**22.952**	**1,4**	**20.954**	**1,3**	**28.865**	**0,8**	**24.947**	**1,1**	**21.590**	**1,5**
	spese missione	1.663.451	100,0	1.563.950	100,0	3.698.292	100,0	2.187.343	100,0	1.475.526	100,0

La lettura dei dati sopra riportati pone in evidenza che il programma 3 (prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento) è quello che ha utilizzato la maggior parte delle risorse disponibili sia a livello di previsione e di massa spendibile sia a livello di autorizzazioni di

cassa. Risorse molto esigue sono state, invece, riservate al programma 6, concernente il trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue.

Anche sotto il profilo degli investimenti, la maggior parte di essi è confluita sul programma n. 3 e, al riguardo, una ulteriore interessante analisi è consentita dalla lettura della seguente Tavola che dà conto dell'utilizzo delle risorse ai fini di investimenti, nell'ambito di quest'ultimo programma, ripartito per capitoli:

Tavola 8

(in migliaia di euro)

INVESTIMENTI

settore prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento

Programma n. 3	Capitolo	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagamenti totali
Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	7081	27.409	27.389	51.474	33.349	32.590
	7082	245.080	261.101	947.515	390.060	188.577
	7083	1.134	1.134	13.221	5.334	5.181
	7084	0	0	308	100	0
	7351	2.500	2.455	15.100	11.500	6.346
	7501	13.568	13.568	14.236	14.073	13.274
	7503	22.100	-749	95.071	30.618	9.066
	7504	1.349	4.149	63.087	3.297	3.294
	7509	46.800	46.800	70.835	49.500	49.500
	7592	62	62	62	62	62
	7621*	188	162	684	448	404
	7622*	0	0	8.465	4.407	2.962
	7671	10.587	10.421	49.998	22.587	16.495
	7673	0	0	3	0	0
	7675	0	0	1.500	500	0
	7680*	1	0	2	2	2
	7701	37	15	64	38	5
	7791	2618	2618	2618	2618	2618
	7931*	48	16	164	139	98
	8080*	0	0	0	0	0
	8404	0	0	0	0	0
	8405	17	17	15.124	13.736	12.030
	8406	1.953	2.708	11.808	4.753	767
	8431	0	0	0	0	0
	8432	547	543	10.538	8.639	1.889
	8433	1.033	1.033	23.261	12.033	562
	8438	90.000	90.000	90.000	90.000	74.876
	8461	10.670	10.627	32.610	17.670	13.019
	8471	102	62	229	111	44
TOTALI		**477.803**	**474.131**	**1.517.977**	**715.574**	**433.661**

(*) Capitolo Ministero delle comunicazioni

(**) Dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento e residui finali di stanziamento rimasti nel conto residui

Il dato interessante che si evince è rappresentato dal capitolo 7082 sul quale è stata movimentata oltre la metà di tutti gli investimenti relativi al programma in questione. Si tratta del capitolo al quale fanno capo gli interventi previsti dagli accordi tra Stato e Regioni attinenti a diverse tematiche in materia ambientale. Il secondo capitolo in ordine di grandezza di risorse movimentate è rappresentato dall'8438 che riguarda gli investimenti in favore della mobilità sostenibile nelle aree urbane.

3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti

Nel riferire sull'attività svolta nell'ambito della missione concernente lo sviluppo sostenibile e la tutela del territorio e dell'ambiente, occorre precisare che, salvo sommari riferimenti agli altri programmi facenti parte della missione 18, per quest'anno l'approfondimento relativo ai risultati conseguiti viene limitato, a titolo sperimentale, ai programmi 3, 6 e 8, la scelta è stata determinata dalla circostanza che il primo dei programmi selezionati, programma 3 (prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento), riguarda la maggior parte degli obiettivi strategici indicati in sede di direttiva 2007 del Ministro con conseguente utilizzo della maggior parte delle risorse, mentre gli altri due, programma 6 (trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue) e programma 8 (vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale), hanno una stretta connessione con il programma 3, oltre a rivestire indubbio carattere di maggiore attualità in questo particolare periodo che interessa il nostro Paese. Per avere cognizione delle diverse strutture amministrative che concorrono alla realizzazione di tali programmi si rinvia alla precedente Tavola 4.

Poiché la definizione dei programmi è stata introdotta a partire dal bilancio 2008, per rendere possibile il monitoraggio delle attività svolte dai competenti centri di responsabilità finalizzate al conseguimento dei risultati correlati a tali programmi fin dalle risultanze dell'esercizio 2007, la Tavola di seguito riportata individua i diversi obiettivi strategici definiti in sede di direttive 2007 corrispondenti ai programmi definiti per l'esercizio 2008. Come emerge dalla Tavola stessa, alcuni obiettivi strategici sono comuni a più programmi.

Tavola 9

Programma	Obiettivo strategico
Programma 3 Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	1. Interventi volti alla salvaguardia del mare e della fascia costiera, nonché azioni per la valorizzazione delle aree marine protette. 2. Ottimizzare la tutela delle acque, implementando la predisposizione di Accordi di programma quadro e di Accordi integrativi di settore con Enti locali per la modernizzazione della rete idrica, approvvigionamento e distribuzione; incentivare la pianificazione e programmazione sul sistema di irrigazione e depurazione delle acque per il ripristino ambientale. 3. Incrementare le attività di bonifica dei siti inquinati e conseguente ripristino ambientale, individuare nuovi siti di bonifica di interesse nazionale. 4. Dare attuazione alla Delibera CIPE 19 dicembre 2002, 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. 5. Promuovere la partecipazione attiva del Ministero ai programmi europei e internazionali per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo, ed ai paesi dell'Europa Centro Orientale. 6. Promuovere la partecipazione attiva del Ministero nelle sedi dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e della Global Environment Facility, con particolare riferimento alle attività presso la Commissione Europea, UNEP, UNDESA, UNESCO, nonché alla elaborazione e negoziazione delle decisioni nell'ambito della Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto, del Protocollo di Montreal, della Convenzione per la Lotta alla Desertificazione, della Convenzione di Stoccolma.

Programma	Obiettivo strategico
	7. In collaborazione con le Direzioni competenti, promuovere e coordinare la partecipazione del Ministero alla attuazione della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari e valutazione delle sostenibilità degli interventi programmati, orientare la programmazione nazionale e regionale e la relativa spesa alle indicazioni delle strategia comunitaria e nazionale di sviluppo sostenibile e agli indirizzi di politica ambientale del Ministero. 8. Promuovere attività di studio e di supporto tecnico per garantire la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali di sostanze chimiche pericolose. 9. Individuazione e attuazione di programmi di finanziamento nei confronti di soggetti pubblici in materia di mobilità sostenibile. 10. Prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico. Strategie di contenimento delle emissioni inquinanti con particolare riferimento all'utilizzo di nuove tecnologie. 11. Valutazione e promozione delle fonti energetiche rinnovabili al fine di ottenere l'incremento dell'efficienza e del risparmio negli usi finali. 12. Prevenzione e protezione dall'inquinamento acustico, da campi elettromagnetici e da radiazioni ionizzanti, nonché attività di studio e ricerca al fine di individuare nuove tecnologie in grado di abbattere le emissioni degli agenti fisici inquinanti. 13. Sviluppo di strategie comunitarie in materia di certificazione e valutazione ambientale strategica (VAS) a piani e programmi a carattere nazionale, regionale e locale e di una strategia nazionale sulle politiche integrate di prodotto (IPP). 14. Valutazione, autorizzazione e monitoraggio delle attività a rischio di incidente rilevante nonché coordinamento della valutazione integrata degli inquinanti. 15. Implementazione delle azioni di controllo e verifica nelle fasi successive alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale
Programma 6 Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue	16. Riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti, incentivazione della raccolta differenziata e recupero di materia dai rifiuti. 3.1. Incrementare le attività di bonifica dei siti inquinati e conseguente ripristino ambientale, individuare nuovi siti di bonifica di interesse nazionale.
Programma 8 Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	3. Incrementare le attività di bonifica dei siti inquinati e conseguente ripristino ambientale, individuare nuovi siti di bonifica di interesse nazionale. 5. Promuovere la partecipazione attiva del Ministero ai programmi europei e internazionali per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo, ed ai paesi dell'Europa Centro Orientale. 7. In collaborazione con le Direzioni competenti, promuovere e coordinare la partecipazione del Ministero alla attuazione della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari e valutazione delle sostenibilità degli interventi programmati, orientare la programmazione nazionale e regionale e la relativa spesa alle indicazioni delle strategia comunitaria e nazionale di sviluppo sostenibile e agli indirizzi di politica ambientale del Ministero. 17. Garantire le attività indirette inerenti agli interventi sull'assetto idrogeologico e il relativo danno ambientale.

3.3.1. Conservazione dell'assetto idrogeologico (Programma 1)

Nel corso del 2007 sono stati emanati diversi provvedimenti del Ministero dell'ambiente di concerto con l'Agenzia del demanio, aventi ad oggetto sia la sdemanializzazione di terreni situati negli ex alvei dei corsi d'acqua non aventi più alcuna funzione con il regime delle acque, sia la sdemanializzazione degli ex caselli idraulici posti nelle vicinanze di detti corsi d'acqua che hanno perso la loro funzione, in relazione ai cambiamenti climatici o ad opera dell'uomo.

Detti provvedimenti, recanti la dichiarazione espressa di assunzione di responsabilità da parte dell'Amministrazione e di non sussistenza di pericoli per l'incolumità delle persone e dell'ambiente a causa della sopravvenuta inidoneità del bene demaniale idrico, sono stati adottati previo parere favorevole delle amministrazioni coinvolte nell'iter procedimentale[25].

Facendo seguito al primo Piano strategico nazionale per la mitigazione del rischio idrogeologico per l'anno 2006 per complessivi 219 milioni e 854 mila euro, nel novembre 2007, il Ministero dell'ambiente ha approvato il piano strategico nazionale per l'anno 2007 per un importo di oltre 241 milioni di euro, utilizzando risorse provenienti da finanziamenti recate da diverse leggi in materia di difesa del suolo[26].

3.3.2. Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento (Programma 3).

Nel corso del 2007 è proseguita l'opera rivolta alla salvaguardia del mare e della fascia costiera nonché alla valorizzazione delle aree marine protette attraverso l'erogazione di risorse finanziarie agli enti gestori, sia per il funzionamento ordinario sia per investimenti avviati o conclusi, che sono ammontati nel complesso a circa 15 milioni e 500 mila euro per ventidue aree, ivi compresi interventi straordinari dovuti a situazioni di emergenza.

Per la lotta all'inquinamento marino da idrocarburi è stato altresì attivato il pattugliamento finalizzato alla prevenzione lungo le coste italiane con l'impiego di 58 mezzi navali specializzati.

Sempre nel quadro della tutela delle acque nonché per la modernizzazione delle reti idriche, per il potenziamento dei sistemi di irrigazione e per il ripristino dei corpi idrici, sono stati sottoscritti accordi di programma quadro e integrativi di settori con Enti territoriali, fra i quali quelli con la Regione Piemonte per un ammontare di euro 53 milioni e 565 mila, con la Regione Emilia-Romagna per circa 4 milioni e 33 mila euro, con le Regioni Veneto, Umbria e Provincia autonoma di Bolzano per un ammontare complessivo di oltre 71 milioni e 200 mila euro e con le Regioni Sardegna, Puglia e Campania per un valore complessivo di oltre 493 milioni e 350 mila euro; nel complesso sono state utilizzate risorse FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate), regionali, private, derivanti da precedenti economie, ovvero da assegnazioni su delibere CIPE.

A seguito dell'approvazione da parte della Commissione europea del Piano Nazionale di Assegnazione delle quote di emissione di gas a effetto serra per il periodo 2008-2012 proposto dalle Autorità italiane è stato possibile predisporre la documentazione di supporto per la elaborazione della "Decisione di Assegnazione" in tema di scambio di dette quote, di cui al

---

[25] Agenzia del demanio, Enti Locali e Autorità di bacino regionali.

[26] In particolare legge n. 183/89, decreto-legge n. 181/98 convertito dalla legge n. 267/98, legge 31 luglio 2002 n. 179, art. 1, comma 432, della legge finanziaria 2006 e, da ultimo, legge 27 dicembre 2006 n. 296 - legge finanziaria 2007.

d.lgs. 26 aprile 2006 n. 216[27] e ulteriori attività sono state svolte con riferimento al rilascio delle quote di emissioni per l'anno 2007.

In tema di gas fluorescenti, l'attività è consistita principalmente nel partecipare a riunioni e predisporre proposte di emendamenti ai regolamenti presentati dalla Commissione europea[28].

In materia di inquinamento atmosferico e di incidenti industriali transfrontalieri, sono state stipulate apposite convenzioni UNECE[29].

In ordine agli incidenti rilevanti connessi con determinate sostanze pericolose e ai rischi ambientali di sostanze chimiche pericolose, nel corso dell'anno l'azione, peraltro ostacolata dalla cronica scarsità delle risorse necessarie, ha riguardato l'attuazione delle direttive comunitarie 96/82/CE e 96/61/CE (c.d. direttiva "Seveso"), in relazione alle quali sono stati garantiti il coordinamento delle attività nazionali e la rappresentanza italiana a livello tecnico presso gli organismi internazionali. Ulteriori iniziative sono state assunte in relazione alla valutazione di biocidi e all'attuazione del regolamento REACH in materia di sostanze chimiche, pervenendo alla definizione del piano delle attività e dell'utilizzo delle risorse, di cui all'art. 5-bis, comma 3, del decreto-legge 15 febbraio 2007 n.10, convertito nella legge 6 aprile 2007 n. 46[30].

Per quanto riguarda il controllo e la verifica nelle fasi successive alla VIA (valutazione impatto ambientale) e allo sviluppo di strategie comunitarie in materia di certificazione e valutazione ambientale strategica (VAS), l'attività si è concretizzata in verifiche di ottemperanza, conferenze di servizi[31] e costituzioni di gruppi di lavoro. Nel corso dell'anno è stato assicurato il corretto svolgimento delle procedure VAS, pur in mancanza di un quadro normativo definito in materia, grazie alla tempestiva predisposizione dei documenti relativi al confronto con le altre amministrazioni pubbliche.

Per assicurare il recepimento e l'attuazione delle direttive comunitarie in materia di valutazione e gestione della qualità dell'aria sono stati condotti studi sull'inquinamento elettromagnetico al fine di pervenire all'istituzione del catasto nazionale delle sorgenti elettromagnetiche[32].

Per la mobilità sostenibile l'attività ha riguardato il monitoraggio di diversi programmi, con il coinvolgimento di 157 enti locali e il finanziamento di circa 500 progetti, assumendo impegni per oltre 262 milioni di euro e trasferendo risorse per oltre 187 milioni e 215 mila euro; inoltre sono stati stipulati diversi accordi di programma, anche con Enti territoriali, assumendo impegni per complessivi 67 milioni di euro e operando trasferimenti per circa 22 milioni e 500 mila euro.

Meritano, altresì, menzione, per la loro rilevanza: a) l'istituzione di un programma nazionale per la promozione dell'energia solare al fine della realizzazione di impianti solari termici, di impianti fotovoltaici, di interventi di razionalizzazione e risparmio energetico negli usi finali nonché per attuare il ricorso a fonti di energia pulita rinnovabile; programma che è

---

[27] 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. Pubblicato nella G.U. 19 giugno 2006, n. 140, S.O.

[28] Si tratta di cinque regolamenti di Commissione sui requisiti minimi di formazione e certificazione del personale e delle aziende e di un regolamento concernente i programmi di formazione.

[29] United Nations economic commission for Europe (Commissione economica per le nazioni unite per l'Europa).

[30] D.M. (Ministero della salute di concerto con i Ministeri dell'ambiente, sviluppo economico, economia e finanze e politiche europee) 22 novembre 2007 (G.U. 15 gennaio 2008 n.12).

[31] Ex art. 185, commi 4 e 5, e art. 168 del d.lgs. n.165/2006.

[32] Art. 4, comma 1, lettera c, della legge 22 febbraio 2001 n. 36.

stato cofinanziato nella misura di euro 17.663.000 circa; b) la stipula di convenzioni con l'ANCI - Associazione nazionale comuni italiani, in tema di informazioni, monitoraggio e progetti in materia ambientale per un importo di euro 11.270.000 circa.

In ultimo, con riferimento agli Osservatori ambientali per la verifica dell'ottemperanza alle pronunce di compatibilità ambientale[33], si segnalano le attività di studio e supporto tecnico per garantire la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali di sostanze pericolose anche attraverso l'utilizzo di nuove tecnologie, che hanno portato alla stipula di due convenzioni, con l'Agenzia Nazionale per l'Attrazione degli Investimenti e lo Sviluppo d'Impresa S.p.A. per un importo di 4.169.880,00 euro e con l'Istituto Superiore di Sanità per un importo di 235.000,00 euro.

3.3.3. Sviluppo sostenibile (Programma 5)

In ordine alle politiche sulla ricerca ambientale e lo sviluppo, l'azione svolta nel 2007 ha riguardato principalmente l'applicazione delle disposizioni previste dal Protocollo di Kyoto e dal Protocollo di Montreal, concernenti gli impegni dei paesi industrializzati a ridurre le emissioni di gas ad effetto serra, nonché la promozione dello sviluppo sostenibile sia in campo nazionale che internazionale[34]. In proposito sono stati stipulati protocolli d'intesa, convenzioni e Accordi di programma con società pubbliche e private, tra cui di maggiore rilevanza risultano quelli conclusi con la Regione Umbria e il Comune di Perugia, con l'Università di Urbino, con il Centro Euro-Mediterraneo, con il Parco nazionale delle Cinque Terre, con la Regione Lazio e con altri enti locali. Vanno segnalate, con riferimento a questi ultimi, le recenti pronunce di questa Corte, nella considerazione che per l'attuazione del Protocollo di Kyoto, al di là della normativa specifica in tema di programmi-pilota[35], il legislatore, in linea con i principi generali sul procedimento amministrativo, è intervenuto in più occasioni prescrivendo che, in altri interventi di settore, non possa prescindersi dalla previa determinazione di criteri e modalità di utilizzazione delle disponibilità finanziarie[36]. Di conseguenza l'Amministrazione, anziché procedere direttamente sulla base di una mera istanza, come avvenuto nelle fattispecie esaminate, avrebbe dovuto preventivamente fissare i criteri e le modalità per l'attribuzione dei finanziamenti e, conseguentemente, disporre le misure concrete per porre tutti gli aspiranti beneficiari in condizioni di parità per accedere ai benefici economici.[37]

3.3.4. Trattamento e smaltimento rifiuti e acque reflue (Programma 6)

Nell'ambito delle politiche sulla qualità della vita, si è proseguito nella attività di gestione integrata dei rifiuti, svolgendo nel corso del 2007 una attività amministrativa rivolta, per lo più, alle modifiche delle perimetrazioni provvisorie dei siti inquinati, pervenendo alla definizione della riperimetrazione del sito di "Orbetello – area ex Sitoco"[38], nonché all'approvazione di progetti definitivi di bonifica, di ripristino ambientale e all'esame di piani, bozze di piani e programmi, alla predisposizione di proposte dei decreti ministeriali necessari per dare attuazione

---

[33] Legge 8 luglio 1986 n. 349 e successive modificazioni.
[34] Legge n. 120 del 1 giugno 2002-Kyoto e legge n. 409 del 29 gennaio 2000 – Montreal.
[35] Art. 2, comma 3, della legge n.120/2002.
[36] Art. 2, comma 2, del decreto-legge n. 500/1999, convertito dalla legge n. 33/2000 e art. 1, comma 1111, della legge n. 296/2006 – legge finanziaria 2007.
[37] Delibere nn. 5, 6 e 7 in data 17 aprile 2008 della Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Ministero dell'Ambiente.
[38] Provvedimento del 26.11.07, registrato in data 7.12.07.

alla normativa in materia di gestione dei rifiuti elettrici ed elettronici[39].

L'adozione del "Regolamento recante integrazioni al decreto del Ministro dell'ambiente 18 settembre 2001, n. 468, concernente il programma nazionale di bonifica ambientale dei siti inquinati", ha dato luogo ad alcuni Accordi di programma per la definizione degli interventi di messa in sicurezza d'emergenza e successiva bonifica dei siti di interesse nazionale dei "Laghi di Mantova, Polo chimico", di "Piombino", di "Massa e Carrara comprendente l'area Portuale" e di "Orbetello area ex Sitoco", della "Ex miniera di Balangero e Corio", di "Broni" e della "Valle Bormida".

Va segnalato che tutta l'attività concernente l'attuazione del decreto 152/2006 è risultata spesso difficile, in quanto condizionata dalla definitiva approvazione dei correttivi al testo normativo.

Ciò, ad esempio, non ha consentito di definire i nuovi statuti dei consorzi in relazione ai piani specifici di prevenzione e gestione dei rifiuti, impedendo di attuare interventi significativi in una attività che prevedeva un sistema di liberalizzazione dei consorzi quanto più aperto alla partecipazione di tutti gli operatori.

E' noto come il problema dei rifiuti abbia assunto dimensioni preoccupanti, se non addirittura drammatiche.

Dell'emergenza rifiuti si è già ampiamente occupata questa Corte in sede di controllo sulla gestione[40], rassegnando le proprie considerazioni all'attenzione del Parlamento con la relazione dedicata a "La gestione dell'emergenza rifiuti effettuata dai commissari straordinari del Governo", di cui si è già riferito lo scorso anno. Se ne è occupato lo stesso Parlamento che ha insediato al riguardo una Commissione di inchiesta sul ciclo dei rifiuti e sulle attività illecite ad esso connesse[41]. Ha nuovamente formato oggetto di attenzione in sede giurisdizionale, essendo stata pronunciata una sentenza di condanna nei confronti di un Commissario straordinario per avere questi dato luogo ad una iniziativa non lecita con conseguente rilevante impegno finanziario cui non è corrisposta alcuna utilità per la collettività amministrata, di modo che è stata ravvisata la sussistenza, nella fattispecie, di un danno ingiusto e risarcibile subito alla collettività amministrata, aggravato dalla circostanza che si trattava di fondi destinati in maniera specifica a superare l'emergenza rifiuti[42].

Secondo il disegno costituzionale, spetta innanzitutto alle Autonomie territoriali la soluzione dei problemi drammatici dell'emergenza rifiuti essendo affidata, infatti, la gestione amministrativa ai Comuni e, in misura circoscritta, alle Province, mentre alla Regione compete la programmazione dell'uso e la ripartizione delle risorse nel territorio.

E' evidente, quindi, che le gestioni commissariali devono rappresentare eccezioni temporanee all'impianto costituzionale, utili per arginare l'emergenza, ma che non possono risolvere definitivamente i problemi, i quali vanno affrontati secondo criteri di ordinaria gestione amministrativa, compito indeclinabile degli Enti locali. Le situazioni di emergenza, come quella della gestione dei rifiuti, acuita dalla sospetta intrusione di organizzazioni criminali, non giustificano il silenzio degli Enti locali, anzi ne sollecitano l'intervento. Fra i motivi principali per i quali l'emergenza continua nella Regione Campania, va ricordata l'omissione degli interventi da parte di alcuni comuni che hanno preferito, di fatto, rimettersi

---

[39] D.lgs. 25 luglio 2005 n. 151, Attuazione delle direttive 2002/95/CE, 2002/96/CE e 2003/108/CE, relative alla riduzione dell'uso di sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche, nonché allo smaltimento dei rifiuti.

[40] Deliberazione n. 6/2007 della Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato.

[41] Istituita con legge 20 ottobre 2006 n. 271.

[42] Sentenza n. 4174/2007 della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Campania.

alla gestione commissariale governativa, invece, di gestire direttamente il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Si è rivelato, infatti, sostanzialmente inutile il decreto-legge[43] emanato allo scopo di provvedere alle più urgenti necessità dello smaltimento dei rifiuti in Campania, ma contenente anche disposizioni per concludere la gestione straordinaria, affidata ai Commissari del governo, restituendo alla Regione e agli Enti locali l'esercizio ordinario delle competenze.[44]

Nonostante tutta l'attenzione rivolta a tale situazione, che incide negativamente in maniera rilevante sull'immagine del Paese, l'emergenza rifiuti perdura ed è ormai considerato un grave problema nazionale, tanto che il Governo appena insediatosi ha avuto necessità di emanare nuovi provvedimenti di urgenza e dare corso a nuove iniziative nel tentativo di giungere al suo superamento.

Con riferimento agli interventi di bonifica e risanamento ambientale dei siti inquinati, è proseguita l'attività di attuazione del Programma nazionale di bonifica e ripristino ambientale attraverso numerose conferenze di servizi istruttorie e decisorie per la predisposizione ed approvazione di decreti di perimetrazione e di bonifica, attuazione e monitoraggio degli accordi di programma quadro (APQ) e degli Accordi in materia di bonifiche, esaminando 2.489 elaborati progettuali ai fini della trasmissione alla Conferenza dei servizi rispetto ai 2.675 pervenuti per l'esame.

Per quanto attiene ai decreti di approvazione dei progetti definitivi di bonifica, è stata svolta l'istruttoria relativa all'iter amministrativo di quelli concernenti la bonifica dei siti di "Manfredonia", "Napoli Orientale", "Venezia Porto Marghera", "Emarese", "Priolo", "Aree industriali di Porto Torres", "Falconara Marittima", "Cerro al Lambro", "Taranto", "Laghi di Mantova e polo chimico", "Brescia Caffaro", "Sesto San Giovanni", "Massa e Carrara"[45].

Con riferimento al "piano straordinario per la bonifica e il recupero ambientale di aree industriali prioritarie ivi comprese quelle ex estrattive minerarie ai sensi dell'art. 114, comma 20, della legge n. 388/00" sono stati stipulati 12 Accordi di programma con un volume di risorse complessivamente programmate pari a 22.904.450,73 euro, di cui 13.850.000,00 a carico del Ministero ed 9.054.450,73 a carico degli Enti locali.

In relazione alla mappatura delle zone del territorio nazionale interessate dalla presenza di amianto, è stato aggiornato il sistema informativo territoriale (SIT), per archiviare i dati di mappatura trasmessi annualmente dalle Regioni e dalle Province autonome di Trento e Bolzano, così da 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; sono stati inseriti nel *geodatabase* i risultati di mappatura inviati dalla Regione Sardegna e l'aggiornamento trasmesso dalla Regione Emilia Romagna[46]; è stata organizzata la seconda edizione del Corso di Formazione Permanente per la lotta all'amianto; è stato dato il nulla osta all'erogazione del saldo dei finanziamenti previsti per gli interventi di bonifica nei Comuni di Careggi, Ghibellina, Menfi e Canolo.

---

[43] Decreto-legge 11 maggio 2007, n. 61, convertito con la legge 5 luglio 2007, n. 87, recante interventi straordinari per superare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella Regione Campania e per garantire l'esercizio dei propri poteri agli enti ordinariamente competenti.

[44] Per una puntuale analisi del grave e perdurante problema dei rifiuti in Campania, si rinvia alle relazioni svolte dal Presidente e dal Procuratore regionale presso la Sezione regionale della Corte dei conti per la Campania in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2008.

[45] In tema di bonifiche si segnala l'indagine in corso da parte di questa Corte, Ufficio di controllo sulla gestione del Ministero dell'Ambiente.

[46] Attualmente il SIT (sistema informativo territoriale) raccoglie i dati di mappatura o censimento dell'amianto, ancorché in alcuni casi parziali, di 16 Regioni, le Regioni inadempienti sono state sollecitate a rispettare la normativa.

Nel corso dell'anno 2007 sono stati stipulati altri Accordi di programma concernenti principalmente interventi di messa in sicurezza e bonifica di siti di interesse nazionale.

3.3.5 Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversità (Programma7)

In ordine alle politiche sulla protezione della natura dirette a rafforzare il sistema delle aree naturali protette ed a promuoverne lo sviluppo economico e sociale sostenibile, 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 delle aree naturali protette.

Al riguardo sono stati sottoscritti una serie di convenzioni ed accordi di programma, come quelli stipulati in attuazione della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) che ha autorizzato una spesa di 10 milioni di euro per l'attuazione di programmi annuali di intervento per la difesa del mare (Convenzione di Barcellona del 1976, entrata in vigore con legge n. 175/99), nonché ulteriori convenzioni per un importo complessivo di 11 milioni e 402 mila euro sottoscritte, tra gli altri, con ICRAM[47], CUEIM[48], Innovazione Italia, Air One e Rai.

3.3.6. Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale (Programma 8)

La realizzazione del programma concernente la vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale trova riferimento nel perseguimento dei quattro obiettivi strategici ad esso connessi, di cui tre comuni ai programmi di cui si è più sopra riferito e uno, quello finalizzato a garantire le attività indirette inerenti agli interventi sull'assetto idrogeologico e il relativo danno ambientale, dedicato in maniera specifica.

Il necessario coinvolgimento di organismi tecnici per la stima del danno, quali il Corpo forestale dello Stato o l'APAT, comporta tempi lunghi per la definizione dei procedimenti, per cui l'Amministrazione tende a concordare tempestivamente l'attività con tali soggetti allo scopo di ridurre al minimo i tempi necessari. Sotto il profilo del contenzioso giurisdizionale e amministrativo, va segnalato un consistente calo di ricorsi ai Tribunali amministrativi nel secondo semestre del 2007 rispetto al primo semestre.

Permane ancora la problematica delle competenze in materia di polizia idraulica nella Regione siciliana, causa di gran parte del contenzioso relativo ai ricorsi avanti al Tribunale delle Acque.

Nel corso del 2007 sono stati trattati 44 ricorsi straordinari al Presidente della Repubblica, rispetto ai 46 presentati. Le controversie riguardano atti emanati da Enti locali che prevedono misure ablative finalizzate alla realizzazione di opere pubbliche o per l'imposizione di vincoli di natura idrogeologica.

Le risorse utilizzate per la realizzazione dell'obiettivo in questione, pari a 4 milioni e 765 mila euro circa, rappresentano il 100 per cento di quelle destinate a tale scopo.

L'attività di vigilanza, monitoraggio, prevenzione e repressione dell'inquinamento del mare e delle coste è affidata anche al Corpo delle Capitanerie di porto.

---

[47] Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare.
[48] Consorzio Universitario di Economia Industriale e Manageriale.

Particolarmente significativo risulta essere il prosieguo dell'attività operativa che il Corpo delle Capitanerie è stato chiamato a svolgere in territorio Libanese, per conto del Ministero dell'ambiente, ai fini dell'intervento di contenimento dei danni ambientali conseguenti allo sversamento in mare di ingenti quantità di idrocarburi dalla centrale termo-elettrica di Jieh a seguito dei noti eventi bellici.

Risulta poi proficuamente proseguita l'attività convenzionale con il Ministero dell'ambiente, che si avvale del Corpo delle Capitanerie di porto per l'espletamento dell'attività di sorveglianza sulle aree marine protette e di prevenzione e lotta all'inquinamento marino.

Al fine di dotare il Corpo delle Capitanerie di Porto delle risorse tecniche ed economiche adeguate per l'incentivazione delle capacità operative in funzione di prevenzione all'inquinamento del mare e delle coste, si è fatto ricorso ad apposite convenzioni.

Al riguardo parrebbe opportuno, come del resto segnalato dalla stessa Amministrazione, che tale specifica attività fosse inquadrata in un provvedimento generale di formalizzazione del rapporto di relazione funzionale, anche attraverso uno strumento di riordino del Corpo stesso, provvedendo ad incrementare dotazioni e risorse per le attività di vigilanza, nonché prevedendo, all'interno della struttura ministeriale, componenti dedicate di personale del Corpo, preposte alle attività specialistiche. Ciò anche in considerazione delle crescenti e qualificanti attribuzioni che il legislatore ha inteso conferire al Corpo delle Capitanerie di porto in materia ambientale[49].

3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione

La Tavola che segue riporta gli importi delle risorse utilizzate per la realizzazione degli obiettivi strategici, a loro volta correlati ai programmi selezionati. La elaborazione è stata ricavata dal rapporto di performance che il SECIN del Ministero dell'ambiente ha predisposto, al fine di dare applicazione al disposto di cui all'art. 3, comma 68, della legge finanziaria per il 2008[50].

Riguardo al rapporto di performance va osservato che gli elementi da esso desumibili non consentono una valida ed esaustiva cognizione dei risultati conseguiti, in particolare per quanto attiene agli indicatori che sono per lo più di tipo finanziario e quantitativi, senza che venga dato conto del metodo di misurazione del risultato. Rientra nelle specifiche attribuzioni del SECIN quella di elaborare una serie di indicatori, di efficienza, di efficacia nonché semplicemente finanziari, che consentano di misurare il grado di realizzazione, quantitativo e qualititativo dell'azione amministrativa, mediante la rappresentazione del rapporto fra mezzi impiegati e beni e servizi prodotti, della relazione fra risultati, risorse impiegate e beni e servizi ovvero della relazione fra risorse finanziarie assegnate e risorse umane e strumentali impiegate. Pur non essendo facile approntare una serie di indicatori, in particolare per quanto concerne quelli di efficacia, è necessario impegnarsi in tal senso al fine di pervenire ad una applicazione virtuosa del nuovo ciclo, basato sulla classificazione per missione e programmi, "*che parte dalla individuazione delle finalità e dalla assegnazione delle risorse finanziarie alle amministrazioni per perseguirle (input "finanziari"), prosegue con l'acquisizione delle risorse umane e strumentali da impiegare nel processo produttivo (input fisici o strumentali), arriva alla erogazione di beni e servizi a cittadini, imprese e ad altre pubbliche amministrazioni (output) e si conclude con il dispiegarsi degli effetti finali sull'economia e sulla società delle azioni*

[49] Decreto legislativo 152/2006 "Norme in materia ambientale" e dalla legge n. 61/2006 "Istituzione di zone di protezione ecologica oltre il limite esterno del mare territoriale".

[50] Legge 24 dicembre 2007 n. 244, secondo cui entro il 15 giugno di ciascun anno occorre predisporre un rapporto sui risultati conseguiti nell'anno precedente.

intraprese (outcome)"[51].

La misurazione dei risultati conseguiti, sotto il profilo delle risorse finanziarie utilizzate, va letta con la necessaria approssimazione, atteso che, comunque, l'impostazione e l'esecuzione del bilancio 2007, facevano riferimento agli obiettivi strategici e non ai programmi.

Tavola 10

(in euro)

Programmi	Obiettivi strategici	Risorse
18.3 - Prevenzione e riduzione integrata dell'inquinamento	1	6.826.293,17
	2	826.423,91
	3	1.031.225,29
	4	4.500.000,00
	5	357.802,13
	6	6.000.000,00
	7	5.931.208,51
	8	862.816,00
	9	93.178.129,00
	10	12.038.113,00
	11	71.258.228,00
	12	4.444.099,00
	13	298.367,00
	14	1.821.862,00
	15	1.292.697,00
18.6 - Trattamento e smaltimento dei rifiuti e acque reflue	2	500.082,85
	3	870.774,78
	16	596.659,50
18.8 - Vigilanza, prevenzione e repressione in ambito ambientale	3	337.660,00
	5	1.508.112,10
	7	6.032.448,41
	17	4.765.594,96

Legenda Obiettivi strategici:

1 - Interventi volti alla salvaguardia del mare e della fascia costiera, nonché azioni per la valorizzazione delle aree marine protette.

2 - Ottimizzare la tutela delle acque, implementando la predisposizione di Accordi di Programma Quadro e di Accordi integrativi di settore con Enti Locali per la modernizzazione della rete idrica, approvvigionamento e distribuzione; incentivare la pianificazione e programmazione sul sistema di irrigazione e depurazione delle acque per il ripristino ambientale.

3 - Incrementare le attività di bonifica dei siti inquinati e conseguente ripristino ambientale, individuare nuovi siti di bonifica di interesse nazionale.

4 - Dare attuazione alla Delibera CIPE 19 dicembre 2002, 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.

5 - Promuovere la partecipazione attiva del Ministero ai programmi europei e internazionali per la protezione dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile, con particolare riferimento ai paesi in via di sviluppo, ed ai paesi dell'Europa Centro Orientale.

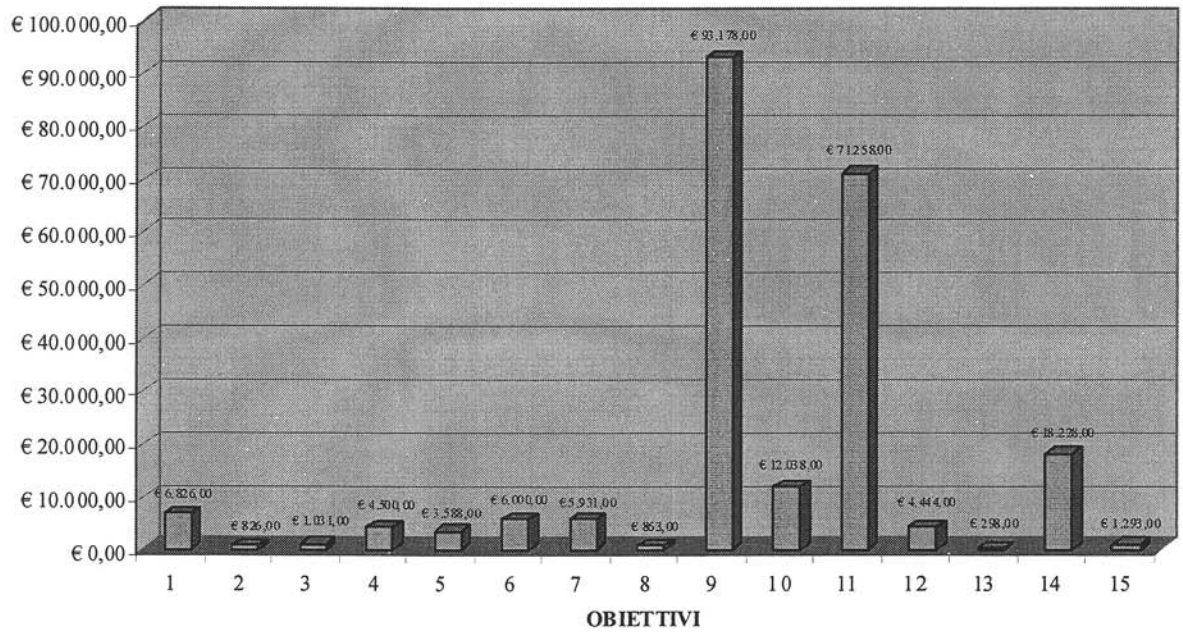
6 - Promuovere la partecipazione attiva del Ministero nelle sedi dell'Unione Europea, delle Nazioni Unite, della Banca Mondiale e della Global Environment Facility, con particolare riferimento alle attività presso la Commissione Europea, UNEP, UNDESA, UNESCO, nonché alla elaborazione e negoziazione delle decisioni nell'ambito della Convenzione Quadro sui Cambiamenti climatici e del Protocollo di Kyoto, del Protocollo di Montreal, della Convenzione per la Lotta alla Desertificazione, della Convenzione di Stoccolma.

[51] In tal senso l'allegato 3 alla circolare n.21/2007 del Ministero dell'economia e finanza – Dipartimento della Ragione generale dello Stato.

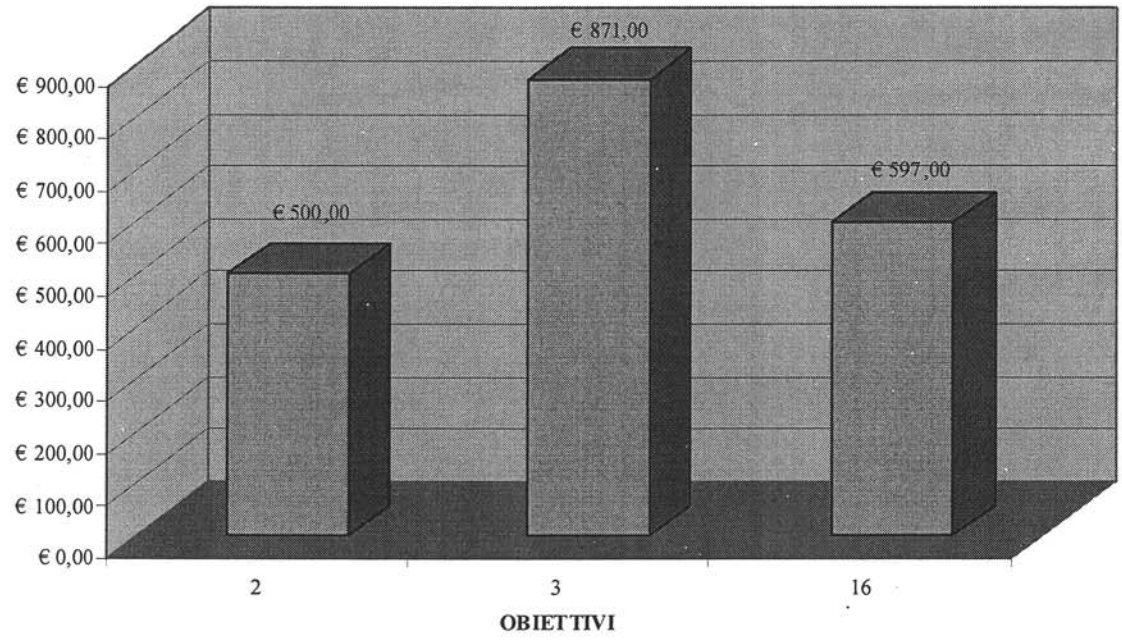
7 - In collaborazione con le Direzioni competenti, promuovere e coordinare la partecipazione del Ministero alla attuazione della programmazione 2000-2006 dei fondi strutturali comunitari e valutazione delle sostenibilità degli interventi programmati, orientare la programmazione nazionale e regionale e la relativa spesa alle indicazioni delle strategia comunitaria e nazionale di sviluppo sostenibile e agli indirizzi di politica ambientale del Ministero.
8 - Promuovere attività di studio e di supporto tecnico per garantire la prevenzione e la riduzione dei rischi ambientali di sostanze chimiche pericolose.
9 - Individuazione e attuazione di programmi di finanziamento nei confronti di soggetti pubblici in materia di mobilità sostenibile.
10 - Prevenzione e protezione dall'inquinamento atmosferico. Strategie di contenimento delle emissioni inquinanti con particolare riferimento all'utilizzo di nuove tecnologie.
11 - Valutazione e promozione delle fonti energetiche rinnovabili al fine di ottenere l'incremento dell'efficienza e del risparmio negli usi finali.
12 - Prevenzione e protezione dall'inquinamento acustico, da campi elettromagnetici e da radiazioni ionizzanti, nonché attività di studio e ricerca al fine di individuare nuove tecnologie in grado di abbattere le emissioni degli agenti fisici inquinanti.
13 - Sviluppo di strategie comunitarie in materia di certificazione e valutazione ambientale strategica (VAS) a piani e programmi a carattere nazionale, regionale e locale e di una strategia nazionale sulle politiche integrate di prodotto (IPP).
14 - Valutazione, autorizzazione e monitoraggio delle attività a rischio di incidente rilevante nonché coordinamento della valutazione integrata degli inquinanti.
15 - Implementazione delle azioni di controllo e verifica nelle fasi successive alla espressione del giudizio di compatibilità ambientale.
16 - Riduzione della produzione e pericolosità dei rifiuti, incentivazione della raccolta differenziata e recupero di materia dai rifiuti.
17 - Garantire le attività indirette inerenti gli interventi sull'assetto idrogeologico e il relativo danno ambientale.

I grafici successivi, riferiti a ciascun programma considerato, pongono in risalto il diverso utilizzo delle risorse nell'ambito di ciascun obiettivo strategico.

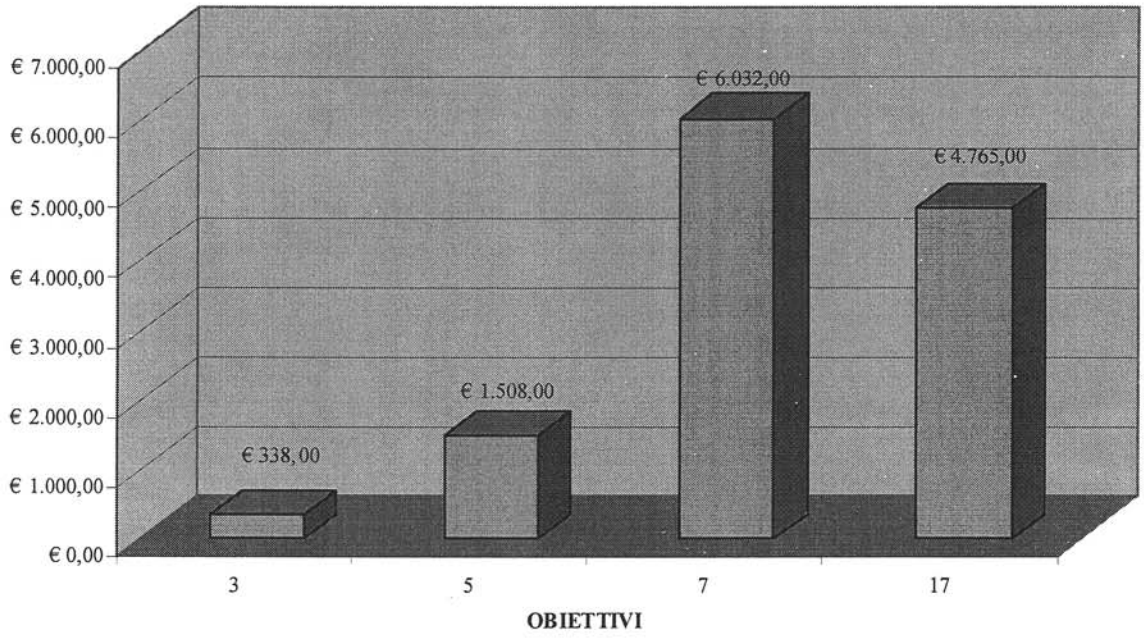
Programma 3 - Risorse impiegate



Programma 6 - Risorse impiegate



Programma 8 - Risorse impiegate



3.5. La gestione delle risorse a livello regionale

In ambito regionale l'utilizzo più rilevante delle risorse avviene attraverso la programmazione negoziata, consistente in una metodologia con cui è possibile coordinare e pianificare gli interventi di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, consentendo di gestire unitariamente le risorse destinate allo sviluppo del territorio.

L'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) è lo strumento di programmazione che dà la possibilità ad ogni Regione di concertare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi a livello locale di interesse comune.

La programmazione negoziata è stata istituita con legge 23 dicembre 1996 n. 662, in relazione alla quale sono state emanate la delibera CIPE n. 29 del 1997 e altre successive, con le quali vengono specificate le finalità e le modalità attuative; in materia è intervenuta anche la legge 30 giugno 1998 n. 208 per ribadire l'impegno dello Stato a proseguire nei finanziamenti per le aree sottoutilizzate[52].

Lo strumento operativo dell'IIP è l'accordo di programma quadro (APQ), che serve a definire:

– gli interventi da realizzare, suddivisi tra quelli immediatamente attivabili e quelli programmatici;

– i cronoprogrammi e le modalità di attuazione di ciascun progetto;

– i soggetti responsabili degli interventi;

– la copertura finanziaria distinguendo le fonti tra Fondi per aree sottoutilizzate (FAS), fondi strutturali (FS), risorse delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, degli Enti locali ed infine dei privati;

– le procedure e i responsabili del monitoraggio vincolante per il regolare trasferimento delle risorse a stato di avanzamento lavori (SAL);

– gli impegni dei firmatari e i procedimenti di conciliazione.

Gli elementi principali che caratterizzano l'Accordo possono essere così sinteticamente riepilogati:

– L'APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dello sviluppo economico e dai Ministeri competenti per materia, ed è costituito da un articolato che ne disciplina gli aspetti giuridici e finanziari inerenti agli interventi inseriti nell'accordo stesso.

– L'Allegato tecnico, parte integrante dell'APQ, descrive gli obiettivi, le finalità e la coerenza programmatica delle azioni previste dall'accordo.

– Le schede attività/intervento, allegate all'APQ, indicano la localizzazione, il cronoprogramma e il piano economico e finanziario e sono inserite in un applicativo coordinato dal Ministero dello sviluppo economico, che nella nuova Programmazione unificata 2007/2013 comprenderà il monitoraggio di tutte le fonti di finanziamento, anche comunitarie.

A seguito dell'approvazione, con delibera CIPE del dicembre 2006, del quadro strategico nazionale (QSN), si è consolidato il processo di programmazione e attuazione della politica regionale unitaria 2007–2013 esplicitando i contenuti del capitolo relativo al processo di attuazione. L'*iter* amministrativo/istituzionale si è concluso con l'approvazione da parte del

[52] Individuate a livello comunitario.

CIPE con delibera 161/2007 dei contenuti e delle procedure di utilizzo delle risorse FAS in un processo di programmazione unificata con i fondi strutturali e le risorse ordinarie nazionali e regionali.

Elementi fondamentali della delibera CIPE di attuazione del QSN sono:

- stabilizzare per il settennio risorse e procedure della Programmazione unitaria, definendo le relazioni intercorrenti tra programmazione Nazionale e Regionale, attraverso un aggiornamento di parte della delibera CIPE n. 29 del 21 Marzo 1997 che attua la programmazione negoziata e regolamenta l'Intesa istituzionale di programma e gli accordi di programma quadro;

- dare base giuridica stabile settennale alle procedure di attuazione del FAS;

- definire, con adeguati livelli di elasticità l'ammissibilità delle spese FAS, con particolare attenzione alle Regioni competitività, al fine di consentire l'attuazione di interventi complementari a quelli sostenuti dai fondi strutturali UE ed in particolare dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Sintesi del quadro finanziario globale per la programmazione unitaria 2007-2013

(in milioni di euro)

Programmazione 2007-2013				
	FAS (1)	**FS(2)**	**co-fin.FS (3)**	**Totale**
Totale risorse disponibili Mezzogiorno	**53.782,04**	**22.992,55**	**24.311,05**	**101.085,64**
Accantonamento e riserva programmazione	16.134,61			16.134,61
Amministrazioni centrali	17.817,98	6.396,15	6.398,10	30.612,23
Regioni	18.069,16	15.276,93	16.593,48	49.939,57
Programmi interregionali	1.760,29	1.319,47	1.319,47	4.399,23
Totale risorse disponibili Centro-Nord	**9.490,95**	**4.972,77**	**7.622,59**	**22.086,31**
Accantonamento e riserva programmazione	1.728,19			1.728,19
Amministrazioni centrali (3)	2.218,78	24,86	37,54	2.281,18
Regioni	5.543,98	4.947,91	7.585,05	18.076,94

(1) L'importo in legge finanziaria 2007 è pari a 64,379 miliardi di euro, di cui circa 1,106 è stato già destinato dal CIPE a copertura dei tagli su precedenti assegnazioni in articolato alla medesima LF. L'importo al netto di tale destinazione è pari a 63,273 miliardi di euro. La chiave di riparto tra macroaree è 85 per cento Mezzogiorno, 15 per cento Centro-Nord.
(2) Non comprende le risorse dell'Obiettivo Cooperazione territoriale.
(3) L'importo delle colonne relative ai Fondi strutturali e co-finanziamento Fondi Strutturali è riferito alla quota dell'unico PON dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione attuato da Amministrazioni centrali nelle Regioni Centro-Nord. Tale importo è pari ai 13/15 dell'ammontare del PON. I restanti 2/15 (relativi alle Regioni Abruzzo e Molise) sono attribuiti ai programmi attuati dalle Amministrazioni centrali dell'area Mezzogiorno.

3.5.1. Stato di attuazione delle IIP.

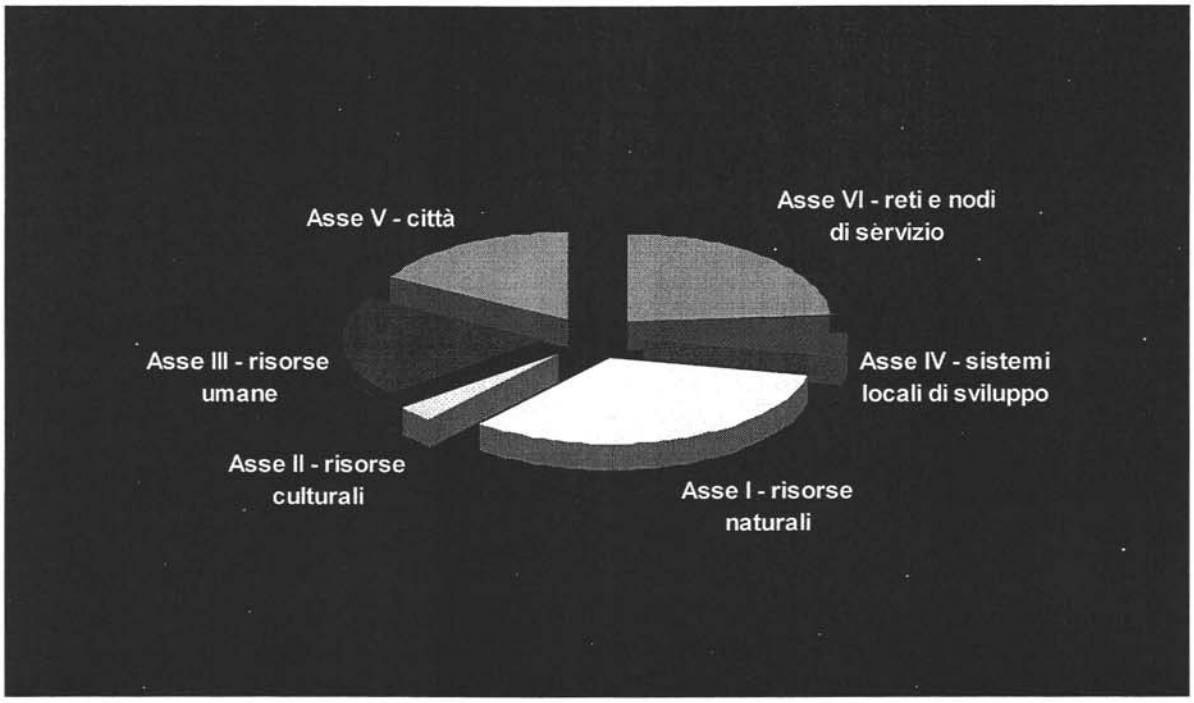
In attesa di poter riferire sull'attuazione delle Intese istituzionali del programma 2007-2013 in termini più ampi e relativamente all'intero contesto regionale, con riferimento alla programmazione 2000-2006, a titolo esemplificativo si riportano i dati concernenti l'Intesa

sottoscritta nel marzo 2000 tra la Regione Liguria e il Governo, i cui accordi di programma hanno riguardato le seguenti aree:

- infrastrutturazione telematica: informatizzazione e sviluppo;
- beni culturali;
- infrastrutture e trasporti;
- agricoltura, parchi e foreste;
- ambiente e territorio;
- azioni di sviluppo locale;
- problematiche socio sanitarie;
- turismo.

Le risorse dedicate ai precedenti filoni d'intervento relativi alla Programmazione FAS 2000/2006 hanno movimentato un ammontare complessivo di investimenti pari ad euro 703.837.879,92, di cui a valere sulla quota CIPE per euro 374.117.096,91, ripartiti tra le macroaree come rappresentate nel grafico sottoriportato.

RISORSE INVESTITE IN LIGURIA PER MACRO AREE NELLA PROGRAMMAZIONE FAS 2000/2006



In tale quadro di investimenti per più di 600 interventi realizzati in tutta la Liguria mediante APQ, le azioni intraprese nell'asse delle Risorse Naturali hanno attivato risorse per 186 milioni di euro, di cui 90 a valere sul FAS. Nella Tavola sottoindicata si evidenziano gli Accordi sottoscritti nel periodo 2006/2007.

REGIONE LIGURIA
INVESTIMENTI ASSE "RISORSE NATURALI" ANNUALITA' 2006-2007

APQ	N. Interv.	Data di sottoscrizione	Costo totale alla stipula	Quota Cipe	Dgr	Del. Cipe	Ministeri competenti *
Tutela delle acque e gestione integrata delle risorse idriche II integrativo	*25*	*28.03.06*	***11.980.657,66***	***8.459.260,68***	*276/06*	*35/05+84/00+138/00+21.12.1993*	***MEF - MATTM - MIT - MiPAAF***
Difesa della costa	*5*	*30.05.07*	***1.935.741,51***	***1.335.741,51***		*208/98-84/00*	***MISE - MATTM***
Difesa della costa -i integrativo	*5*	*30.07.07*	***6.848.000,00***	***5.248.000,00***	*892/07*	*3/06*	***MISE - MATTM***
Subtotale risorse naturali	*35*		***20.764.399,17***	***15.043.002,19***			
Totale risorse 2000/2006	*602*		***703.837.879,92***	***374.117.096,91***			

(*) MEF - Ministero dell'economia e delle finanze, MATTM - Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio, MIT - Ministero dei trasporti, MiPAAF - Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, MISE - Ministero dello sviluppo economico.

3.6. Considerazioni conclusive

Lo stato dell'ambiente nel nostro Paese è oggetto di facile percezione da parte di tutti ed esso non è certamente suscettibile di giudizio positivo. La perdurante endemica emergenza dei rifiuti, che rischia di estendersi anche al di fuori della Regione dove ormai è diventata proverbiale, oltre a procurare ingenti e immediati danni all'economia italiana, danneggia in prospettiva anche l'immagine dell'Italia con gravi ripercussioni sotto il profilo del turismo; inoltre espone anche ai rigori di sanzioni provenienti dall'UE. Le attività concernenti la bonifica dei siti, talvolta non hanno prodotto i risultati sperati a causa di irregolarità nelle procedure amministrative, le quali hanno posto in luce criteri di erogazione dei finanziamenti privi di una razionale programmazione tale da garantire una azione efficiente ed efficace.

Anche riguardo allo stato del clima emergono molti profili di criticità, atteso che ancora non si è riusciti a contenere le emissioni di gas a effetto serra nei limiti previsti dal protocollo di Kyoto, anche in questo caso col grave rischio di andare incontro a pesanti multe che verrebbero comminate dall'UE. In proposito va attentamente considerata la possibilità di riprendere il progetto della c.d. "contabilità ambientale" quale utile strumento per monitorare con regolarità e tempestività la gestione delle risorse destinate a migliorare lo stato dell'ambiente.

L'analisi delle politiche ambientali attuate nel corso dell'ultimo anno, oggetto della presente relazione, che la Corte ha condotto anticipando al rendiconto 2007 il monitoraggio per missioni e programmi, consente di prendere atto che, in particolare, il Ministero dell'ambiente ha svolto numerose attività, attraverso l'opera delle diverse strutture amministrative in cui è articolato, al fine di perseguire gli obiettivi strategici e operativi fissati in sede di programmazione. Tuttavia molti di tali obiettivi non sono stati conseguiti, verosimilmente a causa di criticità riguardanti l'organizzazione, spesso caratterizzata da un alto numero di soggetti decidenti il cui concorso di volontà è necessario per attuare le procedure, ma difficilmente è ottenibile in maniera tempestiva. A ciò aggiungasi che la congerie di norme che

sovrintendono alla gestione delle politiche ambientali prevede l'apporto di più Amministrazioni centrali e dei Governi locali per cui una gestione improntata a proficuità dovrebbe fondarsi su una organica relazione fra tali organi piuttosto che,, come talvolta accade, che sull'incrocio di visioni contrapposte, se non di veri e propri veti reciproci, che rallentano le attività e causano sprechi e ritardi. Una politica "attendista" è certamente perdente, mentre, anche sotto il profilo economico, è molto più vantaggioso pianificare tempestivamente interventi per migliorare le condizioni ambientali.

Sintomatico delle difficoltà nel pervenire alla realizzazione dei programmi è il dato che emerge, per esempio, dalla lettura della Tavola 6[53] che pone in risalto come, in media, soltanto il 67 per cento delle risorse disponibili in termini complessivi di autorizzazioni di cassa si siano trasformati in effettivi pagamenti.

La necessità di coinvolgere in modo razionale le Autonomie territoriali è stata efficacemente posta in evidenza nel corso della Conferenza europea sul clima, promossa recentemente nel nord Italia dalla ICLEI[54], una delle maggiori associazioni internazionali che riunisce oltre 750 governi locali di 68 Paesi diversi e che ha l'obiettivo di migliorare le condizioni dello sviluppo sostenibile. Occorre sensibilizzare e suggerire idonee direttive, in particolare, nei confronti dei tanti piccoli Comuni disseminati per l'Italia, affinché vengano avviate iniziative locali per attuare nuovi sistemi di produzione dell'energia al duplice scopo di conseguire risparmi e di ridurre sensibilmente le emissioni di gas a effetto serra.

In tema di fonti di energia rinnovabile, che consente tra l'altro di ridurre le emissioni di gas a effetto serra, vanno, per esempio, segnalati i modesti risultati conseguiti finora dal programma "solare termico", promosso dal Ministero dell'ambiente, a causa delle pochissime adesioni da parte degli Enti locali. In proposito è stato sottolineato come una più oculata valutazione da parte dello stesso Ministero riguardo alle reali disponibilità finanziarie degli Enti locali, avrebbe potuto evitare la massiccia riduzione delle adesioni[55]. In proposito, pur dando atto del perseguimento di alcuni importanti obiettivi, quali la riduzione di emissione di Co_2 nell'ordine di 1.670 Ton/anno nonché di altri gas inquinanti, considerato che lo stato di attuazione degli interventi si è aggirato intorno al 60 per cento, il Ministero è stato sollecitato a portare a termine il programma, nell'interesse di una più incisiva politica ambientale, che tenga conto dell'importanza delle fonti rinnovabili, come previsto dagli obiettivi del protocollo di Kyoto.

Altre indagini esperite da questa Corte[56] hanno posto in evidenza che non sempre la predisposizione di programmi di incentivazione alla sensibilità ambientale, attraverso bandi di cofinanziamento, è caratterizzata da iniziative sufficientemente delineate in termini di specifiche caratteristiche, di fattibilità, di strumenti di misurazione di impatto, in modo da rendere più agevole ed obiettiva la valutazione delle istanze, la conseguente selezione, i contenuti dei progetti finanziati, la successiva loro attuazione, i criteri di verifica e gli indicatori di impatto. Tutti elementi la presenza dei quali impedisce comportamenti opportunistici e superficiali dei fruitori, con conseguente garanzia di proficuo utilizzo delle risorse pubbliche finalizzate al miglioramento dell'ambiente.

Del resto una maggiore attenzione alle politiche ambientali, imposta anche in relazione agli obblighi derivanti dalla appartenenza alla U.E., comporterebbe una diminuzione delle numerose procedure di infrazione per violazioni del diritto comunitario aperte nei confronti

[53] Riportata nel paragrafo 3.2.
[54] Local governments for Sustainability.
[55] Cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione dello Stato, II Collegio, Deliberazione n. 8/2008.
[56] Cfr. Corte dei conti, Sezione centrale di controllo sulla gestione dello Stato, I e II Collegio, Deliberazione n. 11/2008.

dell'Italia che ammontano a circa 50 per quanto riguarda la materia dell'ambiente e che si riferiscono, in particolare, alla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale, alla qualità dell'aria in relazione ai valori limite per lo zolfo, alla custodia degli animali selvatici nei giardini zoologici, alla mancata trasmissione di informazioni ai sensi della decisione 280/2004/CE relativa ai cambiamenti climatici - emissioni di gas nonché ai pericoli di incidenti connessi con determinate sostanze pericolose.

In ogni caso, al fine di agevolare il raggiungimento degli obiettivi programmati, occorrerà approntare anche strumenti di misurazione in grado di dar conto del grado di realizzazione dei vari programmi in cui è articolata ciascuna missione. In particolare sarà necessario utilizzare indicatori di efficienza per valutare il rapporto fra mezzi impiegati e beni e servizi prodotti e, soprattutto, di efficacia per monitorare il livello qualitativo fra risultati, risorse impiegate e beni e servizi. Una puntuale definizione di tali strumenti, che qualificano e danno valore al controllo interno di gestione, consentirà di seguire via via le procedure attivate e di intervenire tempestivamente per gli eventuali correttivi che si rendessero necessari per migliorare il risultati finale.

Le infrastrutture pubbliche e i trasporti

La politica delle infrastrutture impegna diverse amministrazioni tra le quali prevalentemente il Ministero delle infrastrutture, al quale si è affiancato, a seguito del cd. "spacchettamento" operato dal DL n.181/2006 (convertito nella l. n. 233/2006) e prima della nuova ricomposizione in un unico Ministero (operata dal DL n. 85/2008), il Ministero dei trasporti.

D'altra parte, va osservato che, anche nella situazione esistente sino alla nuova fusione, è risultato talvolta difficile stabilire una linea di separazione netta tra i due Ministeri. Non a caso, infatti, certi interventi infrastrutturali sono stati affidati alla prevalente competenza del Ministero dei trasporti; analogo discorso può farsi per i problemi attinenti alla sicurezza. In questa ottica vanno considerati nell'ambito della politica infrastrutturale anche gli interventi per favorire la mobilità pur se, sotto un profilo organizzativo, questi sono affidati al Ministero dei trasporti.

Inoltre, in una concezione più ampia, anche in relazione alla cd. *strategia di Lisbona* sull'economia basata sulla conoscenza, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, questa politica comprende le infrastrutture 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. Da ciò discende la confluenza di altre Amministrazioni, che con la loro attività contribuiscono ad attuare una coerente e complessiva politica infrastrutturale (Ministero dello Sviluppo Economico - MISE, dell'ambiente, dell'istruzione, della ricerca e delle comunicazioni, peraltro ora confluito nel MISE). In questa sede ci si limita a trattare di quella parte della politica delle infrastrutture, affidata alla responsabilità dell'omonimo Ministero.

Al Ministero delle infrastrutture (prima del riaccorpamento con il Ministero dei trasporti) sono state affidate, nell'ambito della nuova configurazione del bilancio dello Stato, due missioni specifiche, la n. 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica" e la n. 19 "Casa e assetto urbanistico"; a queste si aggiunge la missione n. 32 "Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche", di carattere trasversale, perché riguarda tutti i Ministeri.

La missione 14 si articola in nove programmi, che abbracciano tutti gli interventi a carattere infrastrutturale nei vari settori: dall'edilizia statale, all'intermodalità, alle strade ed autostrade, alle ferrovie, ai porti ed aeroporti, agli interporti, alle dighe ed altre opere idrauliche, all'edilizia sanitaria e alla sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture; una collocazione specifica è assegnata alle opere ritenute *strategiche* (programma n. 3), che assumono un carattere trasversale e che sostanzialmente si ricollegano alla legge n. 443/2001 (*legge obiettivo*) perché si riferiscono a vari settori, rientranti anche nei diversi programmi.

La missione 19 "Casa e assetto urbanistico" 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".

Le Infrastrutture

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. L'ambito comunitario.* - *2.2. L'ambito nazionale.*
3. Missioni e programmi. - *3.1. La missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica".* - *3.2. La missione 19 "Case e assetto urbanistico".*
4. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

La nuova politica di sviluppo del territorio, come ha affermato il Servizio di controllo interno del Ministero (SECIN) nel suo Rapporto di *performance*, ha individuato tre azioni fondamentali: programmare, realizzare e vigilare.

La politica infrastrutturale, alla quale si è ispirato il Governo, si può riassumere in tre linee di intervento, ritenute decisive per lo sviluppo del Paese: la mobilità, la città e la casa. Essa è basata su: partenariato, sussidiarietà, innovazione, coesione e sviluppo regionale e trova il suo quadro di riferimento nel sistema delle reti transnazionali e nella programmazione comunitaria, con il potenziamento delle reti secondarie da collegare con quelle principali e un accesso equilibrato al traffico intercontinentale. Si possono, inoltre, evidenziate tre linee d'azione:

- sviluppo delle capacità trasportistiche delle infrastrutture nazionali collegate con i corridoi transeuropei e con lo sviluppo delle autostrade del mare e degli *hub* aeroportuali di Fiumicino e Malpensa;

- formazione di un "presidio nazionale condiviso" per attuare "cooperazioni strategiche tra politiche urbane e territoriali" e costruire reti di città;

- combinazione delle due precedenti linee per accelerare lo sviluppo delle aree meridionali con una "ricentralizzazione" del Mediterraneo.

Va subito notato che ai propositi programmatici dei Governi che si sono succeduti dal 2001 (con l'approvazione della normativa generale ed innovativa per il rilancio delle infrastrutture definite strategiche, contenuta nella legge n. 443/2001, cd. *legge obiettivo*) non ha corrisposto un'analoga realizzazione.

Dall'aggiornamento dei dati sullo stato di attuazione della *legge obiettivo* al 31.12.2006, effettuato dall'Amministrazione, risultavano: completate, il 2 per cento delle opere; cantierate, il 25 per cento; affidate, l'8 per cento; in gara, il 2,5 per cento. Restavano in progettazione il 62 per cento. In questo contesto, si possono indicare due linee di intervento: quella delle infrastrutture strategiche, strettamente connesse a detta legge e quella delle infrastrutture di completamento che, sotto il profilo finanziario, attinge anche ai finanziamenti offerti dalla politica regionale comunitaria, con riferimento in particolare alla programmazione dei fondi strutturali 2007-2013, e a quelli in attuazione dei *contratti di programma* RFI[1] e ANAS[2] per il quinquennio 2007-2011.

Dal quadro finanziario contenuto nel Documento di programmazione economico finanziaria (Dpef) 2008-2011 emerge un costo complessivo degli interventi programmati di 118.235,08 milioni di euro, dei quali la gran parte, 93.158,54 milioni, è assorbita dalla *legge obiettivo* (dei 93 miliardi per le opere in corso sono previsti interventi per 35 miliardi, ma di questi, 21,3 si riferiscono ad opere solo parzialmente finanziate).

A fronte del costo complessivo di 118 miliardi sono indicati 44,7 miliardi di fabbisogno da reperire (ma non sono indicate le modalità di reperimento).

Il Governo, individuando le nuove priorità, di concerto con le Amministrazioni regionali, ha evidenziato per ciascun progetto: lo stato di avanzamento; i fabbisogni economico-finanziari e le formule di cofinanziamento esistenti o attivabili, sia su base locale, che comunitaria. Tenendo conto della legge finanziaria 2007 e di altri provvedimenti che la completano, ha indicato gli interventi: sul sistema stradale con il nuovo *Piano ANAS 2007-2011* e sul sistema ferroviario con il *Piano RFI 2007-2011* (di cui si tratta più in dettaglio in altra parte); in materia di sicurezza sia ferroviaria che stradale; sul sistema portuale; nel settore idrico; nell'edilizia[3].

L'intento perseguito nello sviluppo delle infrastrutture è dare priorità alle opere già avviate e assegnare preminente importanza al costante dialogo con le amministrazioni regionali e locali per la progettazione e realizzazione concreta delle opere.

In questo contesto assume particolare importanza l'impiego, in particolare nel Mezzogiorno, nell'ambito del Quadro comunitario di sostegno (2000-2007), delle risorse europee seguendo un criterio di premialità dei fondi strutturali sulla base del monitoraggio dei risultati ottenuti. Analogamente viene in rilievo la modernizzazione della rete dei trasporti del Paese con la partecipazione italiana alla realizzazione dei grandi corridoi europei di comunicazione, dando al tempo stesso priorità ai programmi relativi al potenziamento della rete dei porti commerciali e turistici.

Per quanto riguarda il sistema stradale e autostradale, partendo dalla considerazione che quello stradale costituisce la principale modalità di trasporto in Europa e in Italia e che si verificano alte concentrazioni di traffico su alcune direttrici, si rende necessario avviare interventi volti a realizzare un equilibrio tra le varie modalità di trasporto e tra le varie aree del Paese[4].

---

[1] Rete Ferroviaria Italiana.

[2] Azienda Nazionale Autonoma delle Strade.

[3] La legge finanziaria 2007 ha destinato all'ANAS S.p.A. risorse per gli anni 2007-2009 per un totale di 4.240 milioni di euro; per il sistema ferroviario: per le opere in corso 16.300 milioni, per le opere prioritarie da avviare 3.500 milioni, per le altre opere 6.800 milioni.

[4] Nella rete autostradale vi è una netta prevalenza al Nord (51 per cento della rete) mentre al Centro vi è il 17 per cento ed il restante 32 per cento è situato al Sud.

E' apprezzabile, quindi, la volontà espressa dal Governo di determinare uno spostamento progressivo dalla strada ad altre modalità ed in particolare al trasporto su "ferro" (soprattutto per le merci) e via mare con le cosiddette *autostrade del mare*.

Va considerato che permane in Italia un *deficit* nelle infrastrutture materiali, con conseguenti strozzature, che penalizzano l'attività economica. Il tardato ammodernamento infrastrutturale influisce, infatti, negativamente sul generale sviluppo economico, per cui si evidenzia la necessità di collegare gli interventi nelle infrastrutture con le reti europee assicurando collegamenti orizzontali e verticali tra le diverse zone del Paese, anche al fine di migliorare la mobilità dei fattori produttivi e ridurre i costi del sistema industriale indotti dalla scarsa efficienza della logistica in alcune aree.

Le esigenze di investimento riguardano, peraltro, ambiti diversificati (infrastrutture economiche, ambientali ecc.) con responsabilità che incidono su diversi livelli di governo[5]. In questa linea il Quadro Strategico Nazionale (QSN) 2007-2013 prevede nell'ambito dell'obiettivo *convergenza* un Programma Operativo Nazionale (PON) "reti e mobilità" riferito alle Regioni Campania, Calabria, Puglia e Sicilia, nonché un Programma Nazionale Mezzogiorno "reti e mobilità" relativo all'insieme delle otto Regioni del Sud. Per gli interventi previsti per questi due programmi, volti al potenziamento del sistema infrastrutturale del Sud e delle isole, si prevede un investimento di 6.777 milioni con l'intervento sia del Fondo regionale comunitario (FESR) sia del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

In merito all'articolazione territoriale della spesa, in base ai dati esposti nel Dpef 2007-2011 (ma la situazione non è, allo stato, sostanzialmente mutata) gli interventi risultavano nettamente sbilanciati: nelle Regioni del nord era previsto il 77 per cento dell'investimento complessivo e il 68 per cento del fabbisogno finanziario contro rispettivamente il 13 per cento e il 24 per cento nelle Regioni del Centro e solo il 10 per cento e l'8 per cento nelle Regioni del Mezzogiorno. In particolare, in queste ultime, risultava localizzato il maggior numero di interventi contenuti nel primo programma delle infrastrutture strategiche in attuazione della *legge obiettivo*, non finanziati e non approvati dal Comitato Interministeriale per la Programmazione Economica (CIPE).

La Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2008 ha fornito i dati più recenti sugli investimenti in infrastrutture nell'ambito della spesa pubblica per investimenti. La *Relazione* afferma in modo netto che l'Italia "soffre da anni di una carenza di infrastrutture, materiali e immateriali" e ricorda l'impegno assunto dal Governo *pro tempore* nell'estate del 2006 di porre tra i primi interventi di politica economica il potenziamento delle infrastrutture immateriali. Viene confermato il dato già riportato nel Dpef: la spesa per investimenti fissi lordi per l'80 per cento fa capo alle Amministrazioni territoriali. D'altra parte, se la spesa diretta dello Stato rappresenta circa un quinto del totale, è lo Stato che finanzia le erogazioni con il trasferimento delle risorse agli Enti, che poi realizzano gli interventi. La somma dei pagamenti del bilancio per investimenti fissi lordi e per contributi agli investimenti della Pubblica Amministrazione ammonta tra il 2000 ed il 2007 al 77,1 per cento della spesa per investimenti lordi della Pubblica Amministrazione. Ma il bilancio finanzia anche gli investimenti di enti esterni alla Pubblica Amministrazione, che, però, contribuiscono all'accrescimento del patrimonio infrastrutturale; tra questi un posto di rilievo occupano i contributi agli investimenti delle Ferrovie, pari in media a 3,5 miliardi nel periodo 2000-2007.

---

[5] Il Dpef 2008-2011 rileva che la spesa in conto capitale della PA risulta in gran parte decentrata: il 60 per cento degli investimenti è realizzato dalle Amministrazioni locali ed il 20 per cento dalle Regioni. Circa il 25 per cento della spesa in conto capitale (il 50 per cento nel Mezzogiorno) è realizzata con programmi di sviluppo finanziati da risorse aggiuntive comunitarie e nazionali, nell'ambito del Quadro strategico nazionale (QSN).

Con riferimento specifico agli stanziamenti di bilancio per le infrastrutture con le leggi di spesa pluriennali (di cui alla Tabella F delle leggi finanziarie), la Relazione in esame indica uno stanziamento complessivo tra il 2007 e il 2008 di circa 88 miliardi (di cui circa 38 per il quadriennio 2007-2010 e 50 miliardi per gli anni successivi). Degli 88 miliardi, circa 54 sono costituiti da risorse aggiuntive autorizzate con provvedimenti di spesa contenuti nelle ultime manovre finanziarie.

In merito alla *legge obiettivo*, la *Relazione* richiama i dati delle ultime due leggi finanziarie (2007 e 2008), che hanno autorizzato, con contributi quindicennali, 8.982 milioni a decorrere dal 2007. In particolare con la legge finanziaria 2007 è stata autorizzata l'assunzione di mutui per complessivi 1.390 milioni per opere inserite nel programma di infrastrutture strategiche, mentre con i contributi quindicennali stanziati dalla legge finanziaria 2008 sono stati finanziati progetti per 1.044 milioni (su un volume di investimenti stimati in circa 2.950 milioni).

Dagli stessi dati forniti dal Governo si può, quindi, rilevare che la politica infrastrutturale sta trovando una lenta e difficile attuazione. Certamente va tenuto conto del carattere normalmente pluriennale degli interventi infrastrutturali, la cui realizzazione richiede spesso tempi lunghi. A ciò vanno aggiunti i ricorrenti mutamenti, nel corso dell'ultimo decennio dell'assetto amministrativo, con composizioni e scomposizioni e più di recente, dopo la già complessa operazione del cd. "spacchettamento" e della rinascita per *gemmazione* del Ministero dei trasporti, si è passati, con il regolamento di organizzazione, adottato con il d.P.R. n. 254 del 19.11.2007, da una struttura dipartimentale e un'articolazione in quattro Centri di Responsabilità (C.d.R.) ad una con undici Direzioni generali, che, sommate al Gabinetto e al Consiglio superiore dei lavori pubblici, raggiungono il numero rilevante di tredici C.d.R. A questi si aggiungono gli organi decentrati costituiti da nove provveditorati interregionali per le opere pubbliche ciascuno articolato in un numero variabile di uffici dirigenziali non generali. Questa riorganizzazione non sembra corrispondere a quanto stabilito dal comma 404 della legge finanziaria 2007 ispirato ad una semplificazione delle strutture ministeriali e, per quanto riguarda le strutture periferiche ad una "loro riduzione e ove possibile", alla "costituzione di uffici regionali" o alla "riorganizzazione presso le prefetture-uffici territoriali del Governo". Va peraltro rilevato che i provveditorati per le opere pubbliche svolgono funzioni tecniche di particolare rilievo supportando l'attività delle amministrazioni regionali nei settori di loro competenza.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1 L'ambito comunitario

In tema di infrastrutture non si può prescindere dal contesto comunitario, nel quale, del resto, si inserisce in buona parte l'azione del Governo italiano.

A livello comunitario le infrastrutture sono finanziate sia nell'ambito della *coesione economica e sociale* attraverso i fondi strutturali ed in particolare il Fondo di sviluppo regionale, sia nel quadro delle Reti transeuropee (RTE o TEN, secondo l'acronimo inglese) che sono state inserite nel Trattato sulla Comunità europea (TCE) dal Trattato sull'Unione europea (cd. Trattato di Maastricht), agli artt. 154-156.

La *Decisione* n. 1692/96 modificata dalla *Decisione* del Parlamento Europeo e del Consiglio n. 1346/2001, emanata in attuazione degli articoli citati, conteneva gli orientamenti comunitari, con gli obiettivi, le priorità e le linee principali delle azioni previste nel settore delle reti transeuropee. La successiva *Decisione* n. 884/2004, che ha modificato la precedente,

contiene il quadro di programmazione della politica comunitaria in questa materia, delineando un *Master Plan* delle infrastrutture dei trasporti dell'Unione Europea (UE) allargata, al fine di colmare le insufficienze delle grandi reti che ostacolano la libera circolazione dei beni e delle persone, promuovendo l'interconnessione e l'interoperabilità delle reti stesse e consentendo in tal modo all'Unione Europea di beneficiare dei vantaggi offerti dallo spazio senza frontiere che si è costruito.

Il *regolamento* del Consiglio n. 2236/95 modificato dal *regolamento* n. 680/2007 ha stabilito le norme per la concessione dei contributi comunitari a favore della RTE. La Comunità interviene oltre che con gli strumenti specifici di cui al citato regolamento di finanziamento, sia con i Fondi strutturali che con i prestiti della BEI (Banca Europea per gli Investimenti), attraverso uno "sportello speciale". I contributi comunitari possono riguardare studi di fattibilità, abbuoni di interessi, garanzie su prestiti ed anche cofinanziamenti di progetti.

Le reti transeuropee si propongono, quindi, di promuovere infrastrutture dei trasporti, delle telecomunicazioni e dell'energia. Sulla base degli orientamenti del Consiglio sono successivamente approvati i programmi.

Per quanto riguarda le infrastrutture che potremmo definire *materiali*, cioè quelle dei trasporti, vanno segnalati in particolare i cd. *corridoi transnazionali* alcuni dei quali interessano anche l'Italia: il 5 (che comprende l'asse stradale e ferroviario da Lisbona e Kiev, passando per Lione e Torino), l'1 (l'asse stradale e ferroviario Berlino-Palermo), il Corridoio dei Due Mari (l'asse ferroviario Genova-Amsterdam, attraverso la direttrice del Sempione), l'8 da Varna a Durazzo fino alle coste pugliesi), le Autostrade del mare (che dovrebbero collegare il Mediterraneo occidentale e quello orientale).

La citata Decisione n. 884/2004 ha individuato 30 progetti prioritari, tra i quali ne rientrano alcuni che interessano l'Italia (Corridoi nn. 1, 5, dei Due Mari, le Autostrade del mare e l'Aeroporto di Malpensa, completato nel 2001).

Un recente documento della Commissione europea sulle reti ha previsto che per realizzare le reti transeuropee di trasporto è necessario un cospicuo sforzo finanziario. Per la costruzione, infatti, dei soli progetti comunitari sono previsti investimenti per 280 miliardi di euro sui 600 miliardi dell'intera rete transeuropea.

Per rispettare la scadenza del 2020 si dovranno investire 160 miliardi di euro per il finanziamento dei progetti comunitari nel periodo di programmazione finanziaria dell'Unione 2007-2013.

Va registrata positivamente la recente decisione della Commissione europea di stanziare fondi cospicui a favore dell'Italia per la realizzazione delle infrastrutture tra le quali figura anche la tratta Torino-Lione, per la quale, però, la Commissione attende il piano definitivo del Governo italiano.

Alla luce delle polemiche e dei dibattiti legati alla realizzazione del collegamento Torino-Lione va ricordato che l'Unione ha invitato gli Stati membri a realizzare le reti transeuropee, in attuazione della cd. *strategia di Lisbona* per la crescita e l'occupazione secondo un approccio compatibile e uno sviluppo sostenibile. E' questo il motivo per cui la stessa Unione tende a privilegiare tra i modi di trasporto quelli ritenuti più rispettosi dell'ambiente e che assorbono meno energia, come la ferrovia e le idrovie. Si prevede, infatti, che completando i trenta progetti prioritari nella linea indicata si potranno ridurre in modo sostanziale le immissioni di anidride carbonica e quindi l'impatto sull'ambiente.

2.2. L'ambito nazionale

2.2.1. La normativa

Sul piano interno, oltre all'attuazione della *legge obiettivo* di cui si parla in altra parte, vanno ricordati alcuni interventi legislativi rilevanti in materia di lavori pubblici, che hanno apportato modifiche al cd. codice degli appalti pubblici (d.lgs. n. 163 del 2006): i decreti legislativi n. 6 del 26 gennaio 2007 e n. 113 del 31 luglio 2007. Le modifiche più rilevanti sono state apportate da questo secondo decreto che ha previsto una limitazione dell'ambito di applicazione della procedura negoziata con e senza pubblicazione di un bando di gara; il parere obbligatorio del Consiglio Superiore dei lavori pubblici (e nel caso di beni culturali, del Consiglio Superiore dei beni culturali) ai fini del ricorso al "dialogo competitivo" nel caso di affidamento dei lavori; un limite all'ambito di applicazione dell'istituto dell'accordo quadro ammesso solo per i lavori di manutenzione. Altre modifiche hanno riguardato il ricorso all'appalto integrato e disposizioni a tutela dei diritti e delle condizioni dei lavoratori nell'esecuzione di contratti pubblici, nonché in materia di vigilanza sui lavori pubblici anche con riferimento al contrasto alla criminalità mafiosa.

In proposito va richiamato che con il d.P.R. del 28 gennaio 2008 è stato emanato il regolamento di esecuzione del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, previsto dall'art. 5 del d.l. n. 163/2006, in attuazione delle direttive comunitarie n. 2004/17/CE e 2004/18/CE.[6]

2.2.2. I Dpef 2007-2011 e 2008-2011

Il Governo italiano, e nella fattispecie il Ministero delle infrastrutture, ha mostrato di volersi muovere in questa direzione come si può rilevare dai due ultimi Dpef 2007-2011 e 2008-2011[7].

Esaminando rapidamente il contenuto dei Dpef 2007-2011 e 2008-2011, nella parte generale, va rilevato che in essi si fa solo qualche riferimento al tema delle infrastrutture. In particolare nel primo dei due documenti citati si affermava l'esigenza di una semplificazione delle procedure e del nuovo strumento giuridico – la *legge obiettivo* n. 443/2001 – "finalizzata ad accelerare il processo autorizzativo delle infrastrutture pubbliche, con un maggiore coinvolgimento di capitali privati", e si evidenziava che, oltre alle infrastrutture di preminente interesse nazionale approvate dal CIPE in attuazione della *legge obiettivo*, altre opere infrastrutturali realizzate dalle Ferrovie e ANAS sarebbero state finanziate nell'ambito di contratti di programma o con specifici intermediari finanziari (Infrastrutture S.p.A.- ISPA). Nel documento in esame si faceva anche riferimento all'edilizia abitativa per la quale andava definito un quadro normativo coordinato con quello regionale per attuare programmi volti ad accrescere la disponibilità di alloggi con risorse pubbliche e con un partenariato pubblico e privato.

Di questo aspetto si tratta successivamente più in dettaglio, ma si possono ricordare brevemente le indicazioni del Dpef sull'esigenza di sviluppare le autostrade del mare; l'intermodalità; la portualità; il trasporto pubblico locale per far fronte all'esigenza dei "pendolari"; una politica di pianificazione della rete aeroportuale nazionale; la sicurezza, vista sotto i due profili di *safety* e *security*; l'innovazione e la formazione.

---

[6] Si ricorda che a seguito dei rilievi formulati dalla Corte su questo regolamento il 13 giugno 2008 l'Amministrazione ha chiesto il ritiro del provvedimento al fine di adeguarne il testo.

[7] Va notato che il testo pubblicato dal MEF differisce dal documento LVII della Camera dei deputati contenente il DPEF 2008-2011, perché prende come anni di riferimento 2008-2012.

Un'analisi dettagliata del settore in esame, si ritrova nell'Allegato II ai due Dpef "Programma delle Infrastrutture".

Prendendo in esame l'Allegato II al Dpef 2007-2011, questo documento illustrava gli interventi nelle infrastrutture ed, in particolare, lo stato di realizzazione del Programma approvato dal CIPE in attuazione della *legge obiettivo*.

In questo Dpef si prospettavano gli interventi su tre "Piattaforme": *transnazionali* (corridoi transeuropei, che saldano l'Italia al sistema europeo); *nazionali* (trasversali Tirreno Adriatico); *interregionali* (che integrano piattaforme nazionali). All'interno delle Piattaforme territoriali strategiche si collocano i *territori snodo* che svolgono una funzione di "commutatori" tra i grandi flussi europei e internazionali e i territori locali; con un'immagine colorita il documento definiva i territori snodo come le "chiodature" delle aree del Paese capaci di determinare "effetti di sistema sull'innalzamento complessivo della capacità del Paese di produrre crescita e sviluppo"; questi territori sono anche quelli sui quali si intende far convergere il massimo sforzo di investimento.

Il Dpef indicava i criteri di individuazione degli interventi di breve e medio termine soffermandosi in particolare sulla centralità del sistema logistico del Paese, sulla connessione dei sistemi urbani e degli insediamenti produttivi con le principali reti per favorire la mobilità di persone, merci e conoscenze; sull'accessibilità delle aree periferiche e sulla valutazione dell'impatto ambientale anche ai fini del Protocollo di Kyoto.

Dopo la presentazione del quadro delle prime priorità infrastrutturali individuate dalle Regioni, venivano poi passati in rassegna gli interventi nei vari sistemi: stradale ed autostradale, ferroviario, aeroportuale, portuale, urbano.

Per quanto riguarda il sistema aeroportuale si delineava nel comparto *cargo* l'esigenza di rispondere alla forte crescita del traffico, utilizzando il metodo *hub & spoke* e cioè la concentrazione dei traffici su pochi punti (*hub*) e il successivo smistamento verso strutture periferiche (*spoke*).

In merito al sistema portuale, si accentuava l'importanza delle autostrade del mare, già richiamate, prevedendo la corresponsione del cosiddetto *ecobonus* per incentivare l'autotrasporto ad utilizzare questa modalità (con evidenti effetti positivi anche sotto il profilo ambientale) con misure volte alla riduzione dei costi rispetto al sistema "tutto strada".

Quanto ai sistemi urbani il documento sottolineava la necessità di completare gli interventi avviati, privilegiando i sistemi territoriali ed urbani cd. di II livello. Si prevedevano interventi per un potenziamento delle reti secondarie e il collegamento con quelle principali e un accesso più equilibrato al traffico intercontinentale attraverso un'adeguata distribuzione dei porti marittimi ed aerei ed i necessari raccordi tra porti ed entroterra.

Il documento individuava, infine, "lo stato di consistenza" della *legge obiettivo*[8], le priorità sui "nodi"[9], i fabbisogni finanziari per il raggiungimento delle stesse e la loro

[8] Si indicava una sorta di "verbale di consistenza" con la classificazione degli interventi in tre categorie fondamentali: "opere cantierate"; "opere affidate"; "opere in gara". Nell'individuazione dei dati di fabbisogno finanziario ancora da soddisfare gli importi più rilevanti riguardavano le "opere affidate", che registravano un fabbisogno di 2.489,97 milioni, cinque volte superiore a quello delle "opere cantierate", pari a 559,90 milioni (che non comprende, però, i 2.623,76 milioni per il Mose di Venezia) e dieci volte rispetto a quello delle "opere in gara", con soli 210,17 milioni Il documento elenca gli interventi previsti nelle tre categorie di opere.

[9] Oltre al "pacchetto di opere relativo agli schemi idrici del Mezzogiorno" come opere prioritarie sui "nodi" erano individuate: gli *hub* portuali, interportuali ed aeroportuali; gli snodi ferroviari ed i sistemi urbani. I criteri di individuazione e classificazione erano: tipologia funzionale; stato di avanzamento in termini progettuali e di disponibilità delle risorse; capacità di completamento di interventi già partiti; localizzazione strategica. L'ammontare

distribuzione territoriale[10]. Erano anche individuati gli interventi sulle reti "strettamente connessi" con le opere sui "nodi", inseriti nella *legge obiettivo*, con una funzione di completamento e considerati prioritari proprio nella misura in cui contribuiscono in maniera decisiva alla creazione di un "sistema a rete"[11]. Con gli stessi criteri adottati per l'individuazione delle priorità erano esaminate le opere non ancora approvate dal CIPE, per un ammontare di 14,9 miliardi di euro.

Nelle risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul Dpef 2007-2011 si impegnava il Governo a: "sviluppare il programma di investimenti pubblici e l'utilizzo di disponibilità finanziarie anche private per l'ammodernamento infrastrutturale del Paese", coinvolgendo le realtà regionali e locali; superare la *legge obiettivo*; privilegiare, negli indirizzi strategici relativi alle politiche infrastrutturali, la mobilità sostenibile e l'equilibrio intermodale; riequilibrare il divario infrastrutturale nel Mezzogiorno "anche utilizzando le risorse già esistenti"; realizzare interventi di rilancio delle politiche abitative e riqualificare le aree urbane.

Nel Dpef 2008-2011 sono confermate alcune scelte già contenute nel documento precedente, tra le quali lo sforzo volto alla riduzione del divario infrastrutturale del Mezzogiorno, alla quale contribuisce anche l'attuazione degli interventi di politica regionale.

Questo Dpef fa riferimento al documento sulle infrastrutture prioritarie presentato in sede di "Conferenza unificata" nel novembre 2006, il quale costituisce un vero e proprio *Master Plan* articolato in: medio-lungo termine, con un quadro complessivo di lungo periodo, e breve termine con un piano operativo, che integra in una logica comunitaria le diverse programmazioni.

In linea con il precedente Dpef anche questo distingue le opere indicate nella *legge obiettivo* in: ultimate; in corso; da avviare entro il 2012; e conferma le caratteristiche essenziali già individuate nel documento precedente: a) potenziamento delle capacità trasportistiche e logistiche del sistema infrastrutturale (intervenendo sulle grandi direttrici strategiche ed in particolare sui corridoi transeuropei, sulla rete di autostrade del mare, sul sistema dei grandi *hub*; nonché sugli assi di rilevanza nazionale con i corridoi Tirreno ed Adriatico); b) rafforzamento delle connessioni di secondo livello e dei sistemi urbani territoriali (intervenendo sul decongestiamento dei nodi urbani).

E' interessante rilevare che il documento colloca decisamente l'azione dell'Italia nel contesto europeo con particolare riferimento alla cd. *strategia di Lisbona.*

Anche questo Dpef, in linea con il precedente, presenta lo stato di attuazione delle opere approvate dal CIPE ed indica le nuove modalità attuative per la realizzazione del Programma Alta Velocità (AV). Prendendo atto dei rilievi della Corte dei conti sulla mancata accelerazione delle opere localizzate nel Mezzogiorno si prevede una strategia del Governo volta ad assicurare la totale copertura finanziaria dell'Autostrada Salerno-Reggio Calabria nonché di altri interventi sia nell'Italia meridionale peninsulare che in Sicilia.

---

delle risorse necessarie al completamento delle opere individuate era di 3,4 miliardi di euro, dei quali 2 per opere parzialmente finanziate dal CIPE e 1,4 per opere approvate solo in linea tecnica.

[10] Tra le "opere affidate" figuravano soprattutto opere stradali, localizzate in particolare nel "Quadrilatero umbro-marchigiano" (con 756,27 milioni ancora da finanziare) e le metropolitane, con riferimento a quella di Roma (con un fabbisogno di 1.674,05 milioni). Tra le "opere cantierate" oltre al citato Mose di Venezia i maggiori fabbisogni finanziari riguardavano l'Asse autostradale Messina-Siracusa-Gela (con un residuo da finanziare di 517,98 milioni) e il completamento della metropolitana di Napoli (con un fabbisogno residuo di 33,80 milioni). Le "opere in gara" registravano il minore fabbisogno finanziario: 210,17 milioni, di cui 204,90 per l'*hub* portuale di Trieste e 5,27 per la metropolitana di Brescia. Alcune cartine illustravano la precisa localizzazione degli interventi.

[11] L'ammontare delle risorse necessarie per questi interventi era indicato in 14 miliardi di euro, di cui 5,3 relativi ad opere parzialmente finanziate dal CIPE e 9 relativi ad opere approvate solo in linea tecnica.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 sul Dpef 2008-2011, in merito agli interventi infrastrutturali impegnano il Governo essenzialmente a destinare risorse per l'ammodernamento della rete idrica sull'intero territorio nazionale per prevenire la crisi idrica con particolare riferimento al bacino del Po e al Mezzogiorno. Con riferimento a quest'ultimo si richiede anche un impegno del Governo per "sviluppare le strutture materiali e immateriali per far diventare il Mezzogiorno una piattaforma di interconnessione economica e culturale tra Europa, Asia ed Africa".

2.2.3. Le Relazioni Previsionali e Programmatiche (RPP) per il 2007 e 2008

Nella Relazione Previsionale e Programmatica per il 2007 si fa presente che il rilancio della competitività dell'economia italiana può essere favorito operando sul fronte delle infrastrutture materiali e immateriali. Al fine di garantire effetti positivi sul tasso di crescita della produttività, la manovra finanziaria ha l'obiettivo di garantire la disponibilità delle risorse indispensabili per finanziare gli investimenti pubblici, particolarmente nel campo delle infrastrutture. A tale scopo, con la manovra finanziaria si procede all'individuazione di ulteriori risorse, in particolare per gli investimenti ferroviari e stradali.

Il sistema industriale italiano è molto sbilanciato verso le imprese di piccolo taglio, che, con difficoltà, riescono a cogliere gli effetti esterni degli investimenti in ricerca e formazione. Pertanto, la manovra finanziaria intende agevolare le attività con forti esternalità positive quali gli investimenti in ricerca e sviluppo e la creazione di reti di impresa, alleviando nel contempo i vincoli che penalizzano le imprese minori e scoraggiano gli investimenti innovativi. A tale scopo è stato istituito un fondo per la finanza di impresa.

Con riferimento alla politica regionale, la Relazione previsionale prevede che "la realizzazione di infrastrutture fisiche e immateriali, di reti e collegamenti che favoriscono la mobilità è finalizzata a migliorare e rendere più accessibili i servizi disponibili per cittadini e imprese e a rendere coerenti interventi realizzati sul contesto con le esigenze di sostegno allo sviluppo delle attività produttive".

Particolare rilievo assumono gli interventi intesi al rafforzamento della dotazione infrastrutturale e logistica per realizzare l'apertura verso nuovi mercati e attrarre investitori esteri.

La RPP per il 2008 contiene solo un accenno alle infrastrutture in relazione a nuovi interventi finalizzati a sostenere lo sviluppo dell'economia e gli investimenti, con lo specifico riferimento all'ANAS e alle Ferrovie.

2.2.4. Le note preliminari 2007 e 2008

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero 2007 (Tabella 10), non fornisce alcuna informazione in merito agli obiettivi.

La nota preliminare allo stato di previsione del Ministero 2008 (Tabella 10), dispone che un'importante area del Ministero deve essere indirizzata in via prioritaria verso il miglioramento della competitività del Paese e della sua capacità di sviluppo. A tal fine, si sottolinea il ruolo fondamentale rivestito dall'ammodernamento e dal potenziamento infrastrutturale del Paese.

Le politiche abitative costituiscono un altro settore di intervento intestato all'Amministrazione, con particolare riguardo all'urgenza con cui va affrontata la questione

della scarsità degli alloggi disponibili, favorendo l'offerta abitativa a vantaggio delle categorie maggiormente in difficoltà e mobilitando le risorse private in associazione con quelle pubbliche.

Sulla base degli obiettivi indicati dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 le priorità politiche per il 2008 sono:

- apertura dei mercati, difesa del cittadino consumatore e riforma delle autorità di regolamentazione;
- sviluppo delle infrastrutture e delle reti di mobilità;
- programmazione ed innovazione del sistema dei trasporti;
- sviluppo del Mezzogiorno ed attuazione del nuovo Quadro strategico nazionale (QSN) 2007-2013;
- accesso alla casa;
- qualità della Pubblica Amministrazione.

2.2.5. Le leggi finanziarie per il 2007 e 2008

Sotto il profilo metodologico va rilevata positivamente l'impostazione che il Governo ha inteso dare con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 - legge finanziaria 2007, e cioè l'avvio di un *federalismo infrastrutturale* fondato sulla stretta collaborazione tra lo Stato, la Regione e gli Enti locali, nonché l'aumento consistente - calcolato nel 20 per cento - delle risorse destinate alle infrastrutture. Questa tendenza si conferma nella manovra 2008 (con la legge 24 dicembre 2007, n. 244 - legge finanziaria 2008 e il DL n. 159/07), nella quale si prevedono stanziamenti per più di 10 miliardi di euro. In questa ottica la legge finanziaria 2007 ha avviato un processo di *federalismo stradale* riferito al decentramento delle strade già di competenza dello Stato a favore delle Regioni, attraverso la costituzione di soggetti di diritto pubblico, in forma societaria, partecipati dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni (Lombardia, Lazio, Molise e Campania)[12].

Nella legge finanziaria 2007 si ritrovano in parte riflesse le indicazioni contenute nei documenti programmatici prima esaminati. Pur nella dispersione, ormai tipica delle leggi finanziarie, si può tentare di ricostruire rapidamente il quadro degli interventi.

Per i profili organizzativi va ricordata la norma contenuta nel comma 864[13] che prevede l'istituzione di una *cabina di regia* per gli interventi nel settore delle infrastrutture e dei trasporti, composta dai rappresentanti delle Regioni del Mezzogiorno e dei Ministeri competenti.

Quest'organismo, collocato presso il Ministero dello sviluppo economico, è chiamato a garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del Quadro strategico nazionale e a favorire l'ottimale e coordinato utilizzo delle relative risorse finanziarie, tenuto anche conto delle risorse ordinarie disponibili per la copertura degli interventi.

Si può affermare che ormai il Quadro strategico nazionale costituisce la sede della programmazione unitaria delle risorse aggiuntive, nazionali e comunitarie, e rappresenta, per le priorità individuate, il quadro di riferimento della programmazione delle risorse ordinarie in conto capitale, fatte salve le competenze regionali in materia.

---

[12] Vedi in proposito Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti, Del. n. 22/2008 del 13.03.2008.

[13] Come per le leggi finanziarie precedenti costituite da un articolo unico si indica direttamente il comma.

Si può tentare di raggruppare gli interventi più rilevanti per le diverse tipologie. Per quanto riguarda la rete ferroviaria i commi 964-967, 972, 974-976 prevedono stanziamenti per: il sistema di Alta velocità della linea Torino-Milano-Napoli[14]; la prosecuzione degli interventi alle linee trasversali e, in particolare, per la progettazione definitiva del raddoppio dell'intero tracciato della linea ferroviaria Parma-La Spezia (Pontremolese), funzionale al rafforzamento del corridoio plurimodale Tirreno-Brennero[15]; la copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale[16]; l'ammodernamento della tratta ferroviaria Aosta - Chivasso[17].

Una considerazione a parte merita il comma 1022 che istituisce un nuovo fondo, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture per contribuire al finanziamento di investimenti in infrastrutture ferroviarie. Al fondo, confluiscono, previo versamento all'entrata del bilancio dello Stato, gli introiti derivanti da ulteriori sovrapprezzi sui pedaggi autostradali, da istituire per specifiche tratte della rete[18]. In questa norma si incrociano vari elementi: da un lato il collegamento con il trattato CE che legittima il ricorso ad aiuti in materia di obblighi di servizio pubblico. Dall'altro essa risponde ad esigenze delle autorità territoriali e costituisce anche un raccordo tra settore autostradale e settore ferroviario.

Quanto alla rete stradale ed autostradale il comma 979 assicura il completamento della realizzazione delle opere infrastrutturali della Pedemontana lombarda[19]. Il successivo comma

---

[14] Il comma 964 autorizza la spesa complessiva di 8,1 miliardi di euro nel periodo 2007-2021, di cui 400 milioni per l'anno 2007, 1.300 milioni per l'anno 2008, 1.600 milioni per l'anno 2009 e 4.800 milioni per il periodo 2010-2021, in ragione di 400 milioni di euro annui. La norma indica che le somme citate sono interamente impegnabili a decorrere dal primo anno di iscrizione.
Il successivo comma 966 specifica che gli oneri per capitale ed interessi dei titoli emessi e dei mutui contratti da *Infrastrutture S.p.A.* fino alla data del 31 dicembre 2005 per il finanziamento degli investimenti per la realizzazione della infrastruttura ferroviaria per la citata linea ad alta velocità, nonché gli oneri delle relative operazioni di copertura, sono assunti direttamente a carico del bilancio dello Stato.
Il comma 967 stabilisce che la *Cassa depositi e prestiti S.p.A.*, in quanto succeduta ad *Infrastrutture S.p.A.* ai sensi dell'articolo 1, comma 79, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, debba promuovere le iniziative necessarie per la liquidazione del patrimonio separato costituito da *Infrastrutture S.p.A.* e che, a seguito di questa liquidazione, siano estinti i debiti di *Ferrovie dello Stato S.p.A.* e di società del Gruppo relativi al citato patrimonio separato, sia nei confronti del patrimonio separato stesso, sia nei confronti dello Stato.
Sempre con riferimento alle *Infrastrutture S.p.A.*, il comma 972 pone a carico dello Stato per l'importo annuo di 27 milioni di euro, l'onere per il servizio del debito già contratto con la suddetta società, per il periodo dal 1° agosto 2006 al 31 dicembre 2007 in relazione alla realizzazione del «Sistema alta velocità/alta capacità».
Il comma 975, apportando una modifica al comma 84 della finanziaria 2006, concede a Ferrovie dello Stato S.p.A. o a società del gruppo contributi quindicennali di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2006 per la prosecuzione degli interventi relativi al sistema alta velocità/alta capacità Torino-Milano-Napoli e di 100 milioni di euro annui a decorrere dal 2007 a copertura degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale.

[15] Il comma 965 prevede per la Pontremolese l'autorizzazione della spesa di 24 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008.

[16] Il comma 974 autorizza l'ulteriore spesa di 1.600 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007 e 2008; tale maggiore spesa è destinata, in misura non inferiore al 50 per cento, agli investimenti nella rete regionale e locale.

[17] Il comma 976 stabilisce che quest'intervento sia finanziato con 20 milioni per ciascuno degli anni 2007-2008 a valere sulle risorse di cui al comma 974.

[18] Le concrete modalità di attuazione della misura previste da questo comma sono definite con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dei trasporti e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della legge finanziaria. La norma specifica inoltre che nei contratti di servizio con le imprese ferroviarie è stabilito che una quota corrispondente alle risorse di cui al comma in esame è destinata all'acquisto di materiale rotabile per i servizi ferroviari regionali e metropolitani ed alla copertura dei costi di gestione dei servizi stessi.

[19] Questo comma autorizza (a valere sulle risorse di cui al precedente comma 977 che prevede la concessione di contributi quindicennali di 100 milioni di euro a decorrere da ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009), un contributo quindicennale di 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, di 30 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e di 40 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009. Lo stesso comma precisa in proposito le diverse funzioni ed i poteri di

981 si riferisce invece al completamento delle opere infrastrutturali della Pedemontana di Formia di cui alla delibera CIPE n. 98/06 del 29 marzo 2006[20].

Il comma 1045 riguarda la costruzione ed il completamento delle opere infrastrutturali nella regione Veneto[21].

Il comma 1152 prevede interventi di ammodernamento e di potenziamento della viabilità secondaria esistente nella Regione siciliana e nella Regione Calabria non compresa nelle strade gestite da ANAS S.p.A.[22].

Il comma 1053 autorizza per la realizzazione di opere viarie del Veneto la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2007.

A questo settore la legge finanziaria dedica un insieme di norme che riguardano l'ANAS e il nuovo sistema di concessione. Si tratta dei commi 1018-1030. Per la trattazione di tale aspetto si rimanda al paragrafo relativo.

In merito alle infrastrutture ed ai sistemi portuali il comma 991 prevede che nell'ambito delle opere strategiche di cui alla legge n. 443 del 2001 si avvii la realizzazione di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili[23]; il comma 994, la realizzazione, con ulteriori finanziamenti, di grandi infrastrutture portuali che risultino immediatamente cantierabili[24].

Altri interventi in questo settore, pur avendo un carattere sostanzialmente infrastrutturale, rientrano nella competenza del Ministero dei trasporti[25].

ANAS S.p.A., di cui si tratta più ampiamente nel paragrafo 3.1.4.2. Inoltre, aggiunge che, a valere sugli importi di cui al comma 977, è altresì autorizzato un contributo quindicennale di 3 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, di 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e di 6 milioni di euro a decorrere dall'anno 2009 per la realizzazione del tratto della metropolitana di Milano M4 Lorenteggio-Linate. A valere sul medesimo stanziamento una quota è destinata al potenziamento della rete ferroviaria locale lombarda con priorità per le tratte ad alta frequentazione adibite al trasporto dei pendolari.

[20] Questo comma indica che, per l'intervento citato nel testo, si assicura il concorso dello Stato "a valere sulle risorse di cui all'articolo 2, comma 92, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, che sono corrispondentemente ridotte", autorizzando un contributo quindicennale di 5 milioni di euro a decorrere dal 2007. La norma aggiunge che a questo fine, il completamento della progettazione e della relativa attività esecutiva, relativamente alla realizzazione dell'opera, può avvenire anche attraverso affidamento di ANAS S.p.A. ad un organismo di diritto pubblico, costituito in forma societaria e partecipato dalla stessa società e dalla provincia di Latina. Inoltre, si precisa che con atto convenzionale è disciplinato il subentro nei rapporti attivi e passivi inerenti alla realizzazione delle predette opere infrastrutturali.

[21] Al fine di promuovere un'intesa tra lo Stato e la Regione Veneto la norma autorizza un contributo quindicennale di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2007, di 5 milioni di euro a decorrere dall'anno 2008 e di 5 milioni di euro dall'anno 2009.

[22] Per questi interventi è previsto che una quota rispettivamente pari a 350 e 150 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 venga assegnata in sede di riparto delle somme stanziate sul Fondo per le aree sottoutilizzate. La norma precisa anche che, con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dello sviluppo economico, si provveda alla ripartizione di tali risorse tra le province della Regione siciliana e le province della regione Calabria, in proporzione alla viabilità presente in ciascuna di esse, e che siano stabiliti criteri e modalità di gestione per l'utilizzo delle predette risorse.

[23] Questo comma prevede un contributo di 10 milioni di euro per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale di cui alla legge 21 dicembre 2001, n. 443 (*legge obiettivo*). La norma stabilisce che con apposito decreto siano stabilite le modalità di attribuzione del contributo.

[24] La norma autorizza per queste grandi infrastrutture portuali un contributo di 15 milioni di euro annui per quindici anni a decorrere dall'anno 2007, a valere sulle risorse per la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, di cui alla legge n. 443/2001, e successive modificazioni, quale contributo per i mutui contratti nell'anno 2007.

[25] Sono il comma 1003 sugli *hub* portuali di interesse nazionale, il 1004 sullo sviluppo del porto di Gioia Tauro e il 1005 sul potenziamento dei sistemi portuali.

La legge finanziaria contiene, infine, alcune norme per interventi particolari di ricostruzione in varie zone colpite da eventi sismici o altre calamità naturali[26].

Della manovra 2008 si tratterà più ampiamente nella relazione del prossimo anno. In proposito va ricordato, peraltro, che la manovra finanziaria per il 2008 si compone oltre che della legge finanziaria, del DL n. 159 del 1° ottobre 2007 (convertito nella legge n. 222 del 29 novembre 2007) ed anche, in parte, del DL n. 248 del 31 dicembre 2007 (convertito nella legge n. 31 del 28 febbraio 2008[27]).

Prima di richiamare alcune norme della legge finanziaria 2008, che si riferiscono al settore delle infrastrutture, va rilevato che dalla nuova presentazione del bilancio per missioni e programmi ci si sarebbe potuto attendere un'impostazione più organica, mentre ancora una volta il testo è caratterizzato da una certa rapsodicità. Non emerge una visione complessiva delle missioni e delle loro articolazioni in programmi bensì una serie di interventi specifici. Le norme che interessano la materia in oggetto sono costituite, nell'ambito della missione 14, da alcuni commi dell'art. 2, in particolare dal 262[28], che contiene una disposizione di carattere più generale sul finanziamento delle opere della *legge obiettivo*. I commi 259-261 e 263 si riferiscono a singoli interventi. Il comma 289 contiene anche esso la norma di carattere più generale in applicazione del cosiddetto *federalismo infrastrutturale* per la realizzazione di infrastrutture autostradali. Il successivo comma 290 prevede un'immediata applicazione di questo nuovo modello con riguardo all'ANAS e ai suoi rapporti con le Regioni. Di questi commi si tratta nel successivo paragrafo 3.1.4. In merito alla missione 19, il comma 444 dell'art. 2, con riferimento ai "Contratti di quartiere", prevede che le somme non assegnate a seguito di mancata ratifica entro il 31/12/2007 degli accordi di programma siano destinate al finanziamento delle proposte ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento.

2.2.6. Le Direttive ministeriali per il 2007 e per il 2008

La *Direttiva* del Ministro per il 2007, che risponde a criteri di coerenza con il quadro programmatico generale del Governo ed il ciclo di programmazione strategica, economica e finanziaria, ha come presupposto programmatico i seguenti documenti:

– l'atto di indirizzo del Ministero delle infrastrutture del 4 agosto 2006, che individua le priorità politiche da realizzarsi nel 2007 e fornisce gli indirizzi e le linee guida per la programmazione strategica e la predisposizione delle direttive generali per l'attività amministrativa;

– il programma di Governo (Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 e del 27 dicembre 2004) ed il Dpef 2007-2011.

Nella Direttiva sono evidenziate tre priorità politiche (1- sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche, 2- sicurezza, 3 - ammodernamento e riconfigurazione organizzativa delle strutture ministeriali) attuate attraverso obiettivi strategici, (a loro volta articolati in obiettivi operativi) i quali si possono in parte ricondurre ai *programmi* nell'ambito delle *missioni*

[26] Si tratta dei commi 1008-1013 riguardanti la Puglia, la Sicilia, le Marche e l'Umbria, nonché dei commi 1014 e 1015 sulle alluvioni delle Marche e nella provincia di Vibo Valentia.

[27] Di tali norme si tratta nel paragrafo riguardante i programmi.

[28] Il comma fissa le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della *legge obiettivo* n. 443/2001 e dall'art. 13 della legge n. 166/2002, e stabilisce che le quote non impegnate al 31.12.2007 costituiscano economie di bilancio e vengano riscritte nella competenza degli esercizi successivi alla fine del periodo di ammortamento. Anche il comma 257 si riferisce alla *legge obiettivo* autorizzando la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni a decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010 per la prosecuzione degli interventi di realizzazione delle opere strategiche.

riguardanti il settore delle infrastrutture: la n. 14 (*Infrastrutture pubbliche e logistica*) e la n. 19 (*Casa e assetto urbanistico*). Le varie priorità politiche sono affidate alle diverse strutture del Ministero.

L'attuazione della priorità politica 1, che è affidata, per il suo carattere trasversale, sia al C.d.R. n. 2 - Dipartimento per la programmazione[29] sia al C.d.R. n. 3 - Dipartimento per le infrastrutture statali, si articola in quattro aree di intervento[30]:

1. Programmazione ed accelerazione degli interventi da realizzare prioritariamente, nell'ambito delle attività volte alla realizzazione delle grandi opere e delle infrastrutture nazionali e internazionali in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, edilizia statale, infrastrutture idrauliche in coerenza con il "Piano generale dei trasporti e della logistica".
2. Assetto del territorio, sviluppo sostenibile. Miglioramento della qualità della vita nelle città. Interventi per il risanamento della laguna di Venezia.
3. Interventi di razionalizzazione, potenziamento ed integrazione delle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.
4. Potenziamento delle attività e delle misure di prevenzione, di controllo e di dissuasione degli abusi edilizi, nonché dei piani di recupero del territorio.

L'attuazione della priorità politica n. 2, che come area di intervento concerne il potenziamento della sicurezza nelle infrastrutture, è affidata al Dipartimento per le infrastrutture statali e al C.d.R. 7 - Consiglio superiore dei lavori pubblici[31].

L'attuazione della priorità politica 3 si articola in quattro aree di intervento:

1. Semplificazione e ridefinizione delle procedure amministrative anche alla luce del nuovo assetto funzionale.
2. Ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna, attraverso l'adozione di ulteriori strumenti tecnologici.
3. Consolidamento della gestione per obiettivi; attivazione del sistema informatico per la contabilità analitica per centri di costo.
4. Valorizzazione delle risorse interne e miglioramento della qualità del lavoro anche attraverso l'attività di formazione continua.

La priorità descritta è affidata, per il suo carattere trasversale, sia al Dipartimento per la programmazione sia al Dipartimento per le infrastrutture stradali[32].

---

[29] L'intitolazione completa del Dipartimento è: "per la programmazione ed il coordinamento dello sviluppo del territorio, il personale ed i servizi generali", ma per brevità si indica come Dipartimento per la programmazione.

[30] L'intitolazione completa del Dipartimento è: "per le infrastrutture statali, l'edilizia e la regolazione dei lavori pubblici", ma per brevità si indica come Dipartimento per le infrastrutture statali.

[31] Al Consiglio superiore dei lavori pubblici sono assegnati tre obiettivi strategici relativi rispettivamente: alla sicurezza nelle gallerie stradali prevista dal d.lgs. 9 ottobre 2006, n. 264 di attuazione della Direttiva 2004/54/CE (programma 2008: 14.9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"); alle norme tecniche per la progettazione e la costruzione delle dighe di sbarramento" (programma 2008: 14.5 "Sistemi idrici idraulici ed elettrici"); all'applicazione di normative comunitarie e nazionali riguardanti la sicurezza" (programma 2008: 14.9 "Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture"). Gli obiettivi descritti si articolano ciascuno in un obiettivo operativo: predisposizione della relazione tecnica sui criteri per la realizzazione di un manuale per le visite ispettive nelle gallerie stradali appartenenti alla Rete nazionale ricadente nella Rete stradale transeuropea (RTE) di lunghezza superiore a 500 metri; predisposizione di una proposta normativa tecnica che costituisca aggiornamento del d.m. 24 marzo 1982; definizione della procedura di marcatura CE e qualificazione di prodotti da costruzione.

La Direttiva, oltre ad assegnare gli obiettivi e le risorse necessarie ai vari C.d.R., descrive i risultati attesi, i tempi di completamento previsti ed il relativo conseguimento, avvalendosi di indicatori di prodotto, quantitativi e di efficacia indicati nelle tabelle allegate alla stessa.

Oltre a ciò, sono previsti obiettivi operativi finanziari il cui raggiungimento viene misurato con indicatori di carattere finanziario, quali capacità di impegno sui residui, capacità di impegno su competenza e capacità di spesa.

La Direttiva per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi fissando, sulla base della direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 nonché dell'atto di indirizzo del Ministro del 21 luglio 2007, ulteriori priorità politiche rispetto a quelle previste per il 2007 che sono contenute anche nella Nota preliminare per il 2008.

Nella prima parte è indicata l'organizzazione del Ministero sulla base del regolamento emanato con d.P.R. 19 novembre 2007 n. 254.

Il documento assegna ai C.d.R., per lo svolgimento dei propri compiti e per il raggiungimento degli obiettivi previsti, le risorse finanziarie iscritte nell'anno 2008 nelle pertinenti unità previsionali di base della tabella 10 dello stato di previsione della spesa del Ministero, relativamente ai capitoli attribuiti a ciascun C.d.R. nell'allegato 3 della direttiva stessa.

Nella seconda parte del documento sono indicati gli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle missioni e dei programmi connessi con le priorità politiche ed articolati per la loro attuazione, in obiettivi operativi, il cui perseguimento è assicurato dalle diverse strutture del Ministero.

[32] Al primo Dipartimento sono affidati l'obiettivo strategico volto alla valorizzazione delle risorse umane e al miglioramento della qualità dei processi attraverso l'incremento dell'attività formativa e lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche che si incrocia con la Missione 32 che riguarda trasversalmente tutte le Amministrazioni e l'obiettivo relativo alla semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative. Quest'ultimo interessa anche il secondo Dipartimento per le infrastrutture stradali.
Il secondo e il terzo obiettivo strategico prevedono entrambi due obiettivi operativi intesi all'organizzazione della struttura ai fini della raccolta e fornitura dei dati necessari, rispettivamente, al sistema di controllo di gestione del Ministero (SIGEST) e al sistema di contabilità economica analitica per centri di costo (SICONT).

3. Missioni e programmi

3.1. La missione 14 "Infrastrutture pubbliche e logistica"

In ossequio alla nuova impostazione del bilancio 2008 l'analisi del rendiconto 2007 viene svolta in questo nuovo quadro di riferimento.

La missione in oggetto trova riscontro in alcune priorità politiche ed obiettivi strategici riportati nella direttiva ministeriale, che possono a loro volta ricollegarsi ai nove programmi, nei quali la missione stessa si articola. Questi ultimi riguardano sia l'edilizia statale (programma n.1) che gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete di collegamento tra reti viarie, città metropolitane e nodi di scambio portuali ed aeroportuali (n. 2 Intermodalità infrastrutturale), la progettazione per la realizzazione di opere strategiche (n. 3), i sistemi ferroviari locali (n. 4), i sistemi idrici[33], idraulici ed elettrici (comprese le grandi dighe e le opere per la salvaguardia di Venezia, n. 5), i sistemi portuali ed aeroportuali (n. 6), i sistemi stradali ed autostradali con particolare riferimento agli interventi previsti nella convenzione ANAS (n. 7), alcune opere pubbliche e infrastrutture, tra le quali in particolare la salvaguardia di Venezia e l'edilizia sanitaria (n. 8), la vigilanza e la regolamentazione delle infrastrutture (n. 9).

Di questi programmi se ne esaminano in particolare quattro (nn. 2, 3, 4 e 7) individuati in quanto rientrano in alcune delle priorità politiche stabilite dal Governo e per gli ultimi tre anche per la preponderanza degli stanziamenti previsti.

[33] In proposito la Corte ha svolto un'indagine approvando il 17/6/2008 la relazione (in corso di pubblicazione) "Realizzazione di infrastrutture idriche nelle aree depresse"

INFRASTRUTTURE PUBBLICHE E LOGISTICA (missione 14)

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 -Edilizia statale	1 funzionamento	4.102	77.509	81.611	21,9	1,5	72.214	79.441	73.131	2.717
	2 interventi	0,00	5.000	5.000	1,4	0,1	5.000	3.000	30	4.970
	3 investimenti	1.236.286	270.305	1.506.591	76,3	5,4	315.674	564.067	390.392	641.377
	5 oneri comuni di parte corrente	3.026	1.221	4.247	0,3	0,0	1.090	3.221	1.994	1.929
	10 oneri comuni di parte capitale	7.060	1	7.061	0,0	0,0	8	5.752	-	1.133
	totale	**1.250.474**	**354.036**	**1.604.510**	**100,0**	**7,1**	**393.986**	**655.481**	**465.547**	**652.126**
2 -Intermodalità infrastrutturale	3 investimenti	7.500	-	7.500	-	-	-	6.000	-	7.500
	totale	**7.500**	**-**	**7.500**	**-**	**-**	**-**	**6.000**	**-**	**7.500**
3 - Opere strategiche	1 funzionamento	1.077	9.179	10.256	0,5	0,2	5.952	9.179	5.020	2.011
	3 investimenti	-	800.000	800.000	44,2	16,0	800.000	800.000	800.000	0,00
	10 oneri comuni di parte capitale	870.206	1.001.411	1.871.617	55,3	20,0	773.589	1.224.864	724.656	1.081.054
	totale	**871.283**	**1.810.590**	**2.681.873**	**100,0**	**36,2**	**1.579.541**	**2.034.043**	**1.529.676**	**1.083.065**
4 - Sistemi ferroviari locali	2 interventi	4.100	-	4.100	-	-	-	2.898	2.898	-
	3 investimenti	1.796.057	835.927	2.631.984	100,0	16,7	725.174	1.100.883	875.692	777.191
	totale	**1.800.157**	**835.927**	**2.636.084**	**100,0**	**16,7**	**725.174**	**1.103.781**	**878.590**	**777.191**
5- Sistemi idrici, idraulici ed elettrici	1 funzionamento	3.796	13.404	17.200	5,0	0,3	4.826	13.247	4.696	3.820
	2 interventi	3.653	4.000	7.653	1,5	0,1	3.497	7.052	2.136	5.014
	3 investimenti	236.013	248.982	484.995	93,5	5,0	223.571	283.640	249.169	84.824
	totale	**243.462**	**266.386**	**509.848**	**100,0**	**5,3**	**231.894**	**303.939**	**256.001**	**93.658**
6 - Sistemi portuali ed aereoportuali	2 interventi	2.276	2.519	4.795	0,7	0,1	2.170	2.520	1.459	2.688
	3 investimenti	1.090.271	364.504	1.454.775	99,3	7,3	326.023	1.073.043	348.970	785.973
	totale	**1.092.548**	**367.023**	**1.459.571**	**100,0**	**7,3**	**328.193**	**1.075.563**	**350.429**	**788.661**
7 - Sistemi stradali e autostradali	1 funzionamento	180	3.739	3.919	0,7	0,1	3.270	3.823	3.265	144
	3 investimenti	724.493	548.097	1.272.590	99,3	11,0	533.738	687.356	379.793	724.845
	totale	**724.673**	**551.836**	**1.276.509**	**100,0**	**11,0**	**537.008**	**691.179**	**383.058**	**724.989**
8 - Opere pubbliche e infrastrutture MEF	3 investimenti	3.096.410	795.928	3.892.338	**100,0**	15,9	791.857	1.065.928	1.064.811	1.729.119
	totale	**3.096.410**	**795.928**	**3.892.338**	**100,0**	**15,9**	**791.857**	**1.065.928**	**1.064.811**	**1.729.119**
9 - Sicurezza, vigilanza e regolamentazione delle infrastrutture	1 funzionamento	605	11.434	12.039	59,6	0,2	10.038	11.598	10.154	393
	3 investimenti	4.496	7.757	12.253	40,4	0,2	10.174	10.887	9.508	2.098
	totale	**5.101**	**19.191**	**24.292**	**100,0**	**0,4**	**20.212**	**22.485**	**19.662**	**2.491**
Spese missione		**9.091.608**	**5.000.917**	**14.092.525**	**100,0**	**100,0**	**4.607.865**	**6.958.399**	**4.947.774**	**5.858.800**

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

Nella valutazione complessiva sulla missione si può rilevare una forte consistenza dei residui iniziali che costituiscono il 64,5 per cento della massa spendibile.

Il programma "Opere strategiche" assorbe il 36,2 per cento degli stanziamenti della missione, seguito dal programma"Sistemi ferroviari locali", per il quale sono stanziate il 16,7 per cento delle risorse. Tali programmi, che saranno esaminati più ampiamente in seguito, sono finanziati con capitoli del Ministero delle infrastrutture, mentre il programma "Opere pubbliche e infrastrutture", è finanziato con capitoli del MEF con stanziamenti pari al 15,9 per cento.

Significativa la destinazione del 100 per cento agli investimenti relativi ai programmi 4 e 7.

Se consideriamo gli impegni, si registra un'alta percentuale pari all'88 per cento sulla massa impegnabile.

Il pagato totale rispetto alle autorizzazioni appare soddisfacente (71 per cento circa), molto ridotto risulta invece rispetto alla massa spendibile pari a circa il 35 per cento.

Si evidenzia, inoltre, una persistenza di residui finali pari al 41,6 per cento della massa spendibile che interessano soprattutto i programmi nn. 3, 6, 7 e 8.

3.1.1. Programma 2 "Intermodalità infrastrutturale"

Questo programma si propone di realizzare gli interventi infrastrutturali per il completamento della rete nazionale di collegamento tra reti viarie, città metropolitane, nodi di scambio portuali ed aeroportuali, dando una particolare attenzione allo sviluppo delle aree depresse. Si tratta di un'esigenza già avvertita a livello comunitario e che i documenti di programmazione hanno ulteriormente evidenziato.

Va subito rilevato che lo sviluppo dell'intermodalità è caratterizzato - e condizionato - dalla persistente prevalenza del trasporto stradale. E' questo il motivo per cui, in particolare, il Dpef 2008-2011 ha posto tra le priorità il riequilibrio *modale* tra strade e ferrovia.

D'altra parte, mentre l'Amministrazione dei trasporti ha iniziato a porre quanto meno le basi per il riequilibrio attraverso alcune misure, sia pur parziali, quali l'*ecobonus*, volto a ridurre il percorso su strada dell'autotrasporto, favorendo le "autostrade del mare", nell'analisi finanziaria riguardante il Ministero delle infrastrutture non si rileva per il 2007 una concreta proiezione della priorità indicata. Va considerato, infatti, che a fronte di 7,5 milioni di residui iniziali non figura nessuno stanziamento; pur in presenza di 6 milioni di autorizzazioni di cassa, in realtà non si registra alcun pagamento e si riscontrano a fine esercizio ancora 7,5 milioni di residui.

Questo programma costituisce un esempio della difficoltà indotta dal c.d. spacchettamento dei due ministeri, Trasporti ed Infrastrutture, perché l'intermodalità trova la sua naturale collocazione nel sistema dei trasporti, anche se, in essa confluisce l'esigenza di interventi infrastrutturali. Per tale motivo questo tema trova maggiore sviluppo nel capitolo dedicato ai trasporti al quale si rinvia.

L'altra difficoltà è legata anche al carattere trasversale del programma. In questa ottica il Governo ha indicato, nel Dpef 2008-2011 (allegato Infrastrutture), tre linee di azione volte alla realizzazione dell'obiettivo del riequilibrio modale.

Una riguarda le reti TEN, la seconda il PON "Reti e mobilità" 2007-2013, la terza le dorsali ferroviarie tirrenica e adriatica.

Quanto alla prima, dalle informazioni fornite dall'Amministrazione, è emerso che, a seguito della selezione dei progetti effettuata dall'Unione Europea, questa ha destinato all'Italia 948,56 milioni di euro (pari a circa un quinto delle risorse disponibili a livello comunitario) per realizzare alcune tratte di particolare rilevanza ai fini di un'efficace intermodalità infrastrutturale: Torino-Lione (671,8 milioni di cui 447,4 all'Italia); Ronchi Sud-Trieste (50,7 milioni, di cui la metà destinata alla Slovenia per il tratto Trieste-Divaccia); la tratta del Brennero sezione "strategica" del corridoio n. 1 Berlino-Palermo (786 milioni da ripartire con l'Austria); tunnel Fortezza-Verona (58,8 milioni).

In merito alla seconda il 7 dicembre 2007 la Commissione europea ha approvato il PON "Reti e mobilità" 2007-2013 che ha come scopo il potenziamento infrastrutturale delle Regioni rientranti nell'*obiettivo 1* (Campania, Calabria, Puglia e Sicilia) con un investimento di oltre 2,7 miliardi di euro, di cui la metà assicurata da fonti comunitarie, rivolto in massima parte alla rete ferroviaria e al sistema portuale realizzando in concreto un esempio di intermodalità.

D'altra parte, va subito rilevato, da quanto affermato dalla stessa Amministrazione, che questo programma non è stato ancora avviato.

La terza linea d'azione è rivolta al potenziamento del trasporto merci attraverso le direttrici ferroviarie tirrenica e adriatica; pertanto nell'ambito del PON "Reti e mobilità" 2007-2013 è previsto il rafforzamento della linea tirrenica Scalea Reggio-Calabria, che costituisce uno strumento indispensabile per potenziare l'*hub* portuale di Gioia Tauro. Questo intervento è completato da altre opere nel quadro del Contratto di programma tra Ministero delle infrastrutture ed RFI sottoscritto il 31 ottobre 2007[34]. Altri interventi nell'ambito di questo Contratto riguardano l'adeguamento delle gallerie di Cattolica e Castellano, funzionale alla accresciuta efficienza del porto di Taranto e degli scali adriatici.

Va segnalata, per la sua negatività, la situazione finanziaria di tale programma per il quale non figurano stanziamenti né pagamenti nonostante le autorizzazioni di cassa siano pari a 6 milioni di euro, restando come residui finali gli stessi residui iniziali (7,5 milioni).

3.1.2. Programma 3 "Opere strategiche"

Questo programma, collegato con la priorità politica indicata nella direttiva ministeriale "Sviluppo delle infrastrutture e opere strategiche", attua gli obiettivi volti alla programmazione ed alla realizzazione delle grandi opere e delle infrastrutture nazionali ed internazionali in materia di autostrade, strade, ferrovie, porti, aeroporti, metropolitane, infrastrutture idrauliche e si pone in coerenza con il piano generale dei trasporti e della logistica. Il suo ambito di azione è volto alla razionalizzazione, al potenziamento ed all'integrazione delle infrastrutture nelle aree sottoutilizzate.

La legge n. 443 del 2001 (cd. *legge obiettivo*) contiene una disciplina specifica per la programmazione, il finanziamento e la realizzazione delle infrastrutture e degli insediamenti produttivi strategici e di preminente interesse nazionale. L'art. 1 di questa legge, infatti, dichiara che nel rispetto delle attribuzioni costituzionali delle Regioni, il Governo individua le infrastrutture pubbliche e private e gli insediamenti produttivi strategici da realizzare per la modernizzazione e lo sviluppo del paese. Tra le finalità della legge è posto il riequilibrio socio-economico tra le aree del territorio nazionale, al quale si accompagna la sicurezza strategica e il contenimento dei costi dell'approvvigionamento energetico del Paese. La norma richiama anche l'esigenza di adeguare la strategia nazionale a quella comunitaria in materia di infrastrutture e di

[34] Questo contratto è stato registrato dalla Corte dei conti il 28 dicembre 2007.

difesa dell'ambiente. E' significativo anche il riferimento al piano generale dei trasporti di cui il programma doveva tenere conto.

La legge prevede che il programma sia inserito nel Dpef e che contenga: l'elenco delle infrastrutture; i costi stimati per ciascuno degli interventi; le risorse disponibili e le relative fonti di finanziamento; lo stato di realizzazione degli interventi previsti nei programmi precedentemente approvati; il quadro delle risorse finanziarie.

Il primo programma delle infrastrutture strategiche è stato approvato con la Delibera del CIPE n. 121 del 21.12.2001 e successivamente aggiornato.

Rispetto al programma originario il quadro finanziario, modificato a seguito della Delibera CIPE n. 130 del 6.4.2006, ha registrato, come risulta dal Dpef 2007-2011, un incremento del 38 per cento (da 125.861.410 milioni di euro, previsti nella precedente Delibera n. 121 citata, a 173.402.395 milioni). I finanziamenti disponibili ammontano a 58.471,768 milioni di euro (di cui 8.980,511 a valere sulla legge n. 166/2002 e 49.491,257 provenienti da altre fonti di finanziamento), per cui, per il completamento del programma, erano necessari 114.930,73 milioni di euro. Tra le opere sottoposte al CIPE il 29,3 per cento risultava finanziato integralmente, il 51,1 per cento finanziato solo parzialmente, mentre il 19,6 per cento era approvato solo in linea tecnica. Le risorse a disposizione indicate nel Dpef, secondo la quantificazione fatta dal CIPE con la Delibera n. 75/2006, ammontavano a circa 1.929 milioni in volume di investimenti, di cui 1.127 milioni quali disponibilità dell'art. 13 della legge n. 166/2002 e 425 milioni a valere sui fondi per le aree sottoutilizzate.

Veniva evidenziata anche la distribuzione territoriale molto squilibrata.

Con riferimento allo stato di avanzamento del 1° Programma delle infrastrutture strategiche della *legge obiettivo* e dei relativi fabbisogni finanziari, come indicato nel Dpef 2007-2011, resta l'esigenza di realizzare le opere già approvate, da attivare o in corso, risolvendo le criticità finanziarie emerse nonché di aggiornare il quadro delle priorità, attraverso il confronto con le Regioni e gli enti locali, privilegiando le opere ritenute irrinunciabili in ciascuna Regione.

Si è reso necessario "rivisitare" il 1° Programma, indicando i progetti da finanziare nel periodo 2008-2011, tenuto conto dello stato di avanzamento e dei fabbisogni finanziari. Per le azioni individuate si prevede un fabbisogno finanziario di 55,1 miliardi di euro, pari al 61,4 per cento del costo totale (stimato in 89,7 miliardi di euro per finanziare 139 opere deliberate dal CIPE ad esclusione del ponte sullo Stretto) per colmare le insufficienze infrastrutturali del Centro Nord e valorizzare le potenzialità del Mezzogiorno. Nel complesso sono stati attivati 200 finanziamenti riguardanti 116 opere finanziate interamente o in parte, con una copertura finanziaria del 38,6 per cento.

Il nuovo quadro di priorità indicato nel Dpef 2008-2011 (allegato Infrastrutture) individua le opere (contenute nel programma delle infrastrutture strategiche di cui alla *legge obiettivo*) effettivamente programmabili, nonché le infrastrutture ulteriori ritenute prioritarie. Sono distinte le opere ultimate, quelle in corso integralmente coperte, quelle con copertura parziale e quelle da avviare entro il 2012. A queste opere vanno aggiunte quelle delle reti TEN ritenute prioritarie.

Da questo nuovo quadro si evince che per le 161 infrastrutture strategiche della *legge-obiettivo* si prevede un costo complessivo di 93,1 miliardi di euro con un fabbisogno finanziario di 28,4 miliardi Per le opere prioritarie delle reti TEN (Torino-Lione; Milano-Genova, terzo valico di Giovi; Asse ferroviario Monaco-Verona Galleria del Brennero) è previsto un costo complessivo di 13,4 miliardi con un fabbisogno finanziario di circa 12,6 miliardi.

Per le ulteriori 9 opere da avviare entro il 2012[35] si prevede un costo di 4,9 miliardi circa e un fabbisogno di 3,7 miliardi.

Gli interventi previsti riguardano: lo sviluppo ferroviario del *Corridoio* 5 e le tratte meridionali del *Corridoio* 1; la realizzazione delle *Autostrade del mare*; le opere di collegamento ferroviario con l'aeroporto di Malpensa e per il potenziamento dei *corridoi* tirrenico ed adriatico; il rafforzamento delle trasversali peninsulari; il decongestionamento dei nodi urbani (metropolitane di Milano, Torino, Bologna, Roma e Napoli).

In materia di finanziamento delle infrastrutture previsto dalla *legge obiettivo* è intervenuta la legge finanziaria per il 2008 con alcune norme già prima richiamate. In particolare l'art. 2, commi da 257 a 262. Il comma 257 autorizza la concessione di contributi quindicennali di 99,6 milioni di euro. A decorrere da ciascuno degli anni 2008, 2009, 2010 per la prosecuzione di interventi di realizzazione delle opere strategiche.

Sempre lo stesso art. 2 al comma 257 stabilisce che "a valere sulle risorse stanziate sui commi 257 e 258 siano autorizzati: 2 contributi quindicennali di 5 milioni di euro a decorrere dal 2008 e dal 2009 per interventi di ricostruzione nel Molise e nella provincia di Foggia colpite dal sisma del 2002; 3 milioni di euro per il 2008 e 2 miliardi per il 2009 per le opere accessorie riguardanti la Pedemontana di Formia (di cui al comma 981 della legge finanziaria del 2007). In proposito la norma specifica che questi ultimi due interventi siano realizzati con la procedura prevista per le infrastrutture strategiche dagli artt. 163 e seguenti del d.lgs n. 163/2006.

Il comma 258 riguarda il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica di cui si tratta nel successivo paragrafo 3.2.1.

La legge finanziaria dispone (comma 260) ancora un'autorizzazione di spesa di 3 milioni di euro per il 2008 per il completamento degli interventi della E78 Grosseto-Fano e 4 milioni per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per gli interventi a favore della mobilità del servizio delle fiere.

Assume un certo rilievo la norma contenuta nel comma 262 che stabilisce che le quote dei limiti di impegno autorizzati per il finanziamento delle opere della *legge obiettivo* (in base all'art. 13 comma 1 della legge n. 166/2002) decorrenti dall'anno 2006 non impegnate al 31 dicembre 2007 costituiscono economie di bilancio e sono iscritte nella competenza degli esercizi successivi a quelli terminali dei rispettivi limiti (in pratica alla fine del periodo di ammortamento).

I successivi commi 264-270 autorizzano la Cassa depositi e prestiti a costituire presso la gestione separata un apposito fondo di garanzia per le opere pubbliche (FGOP[36]). Il fondo ha come scopo di garantire un sostegno finanziario ad interventi per la realizzazione di opere pubbliche attraverso contratti di concessione, costruzione e gestione o affidamento a contraente generale. La dotazione iniziale del fondo è stabilita dalla Cassa depositi e prestiti a valere sulle risorse previste ai sensi dell'art. 71, comma 2, della legge finanziaria 2003.

I commi 289 e 290 riguardano interventi dell'ANAS di cui si tratta nel paragrafo 3.1.4.1.

L'Amministrazione, nel corso dell'istruttoria, ha fornito dati ulteriormente aggiornati. Da questi si rileva (Tavola 1 in allegato) che per i vari settori di intervento le risorse ammontano a 108,3 miliardi di euro, con un forte impegno a favore del trasporto su "ferro": 42,4 miliardi per le ferrovie, ai quali si aggiungono i 13 miliardi per metropolitane (considerando la mobilità urbana vanno aggiunti anche i 92 milioni destinati ai tram). Al trasporto stradale sono assegnati

[35] Val d'Aosta (1); Lombardia (2); Emilia Romagna (1); Lazio (2); Campania (1); Puglia (1); Basilicata (1).
[36] Questo fondo sostituisce il precedente fondo rotativo per le opere pubbliche.

25,4 miliardi, mentre per le autostrade sono previsti circa 12,5 miliardi. Le restanti risorse sono ripartite tra vari interventi, tra i quali si segnalano per la loro entità quelli per la Laguna di Venezia (4,3 miliardi) e per il Ponte sullo stretto di Messina (4,7 miliardi, stralciato e poi reinserito).

Se l'analisi si sposta sulla ripartizione geografica degli interventi (Tavola 2 in allegato) si ha la conferma che, nonostante quanto enunciato nei documenti programmatici del Governo, gli interventi risultano ancora squilibrati a favore del Nord (59,25 per cento), e complessivamente del Centro-Nord (76,05 per cento) rispetto al Sud (23,09 per cento). In questo ambito si evidenziano disparità tra i vari settori di intervento. Al Sud, infatti, alle ferrovie è destinato l'11,48 per cento, rispetto al 31,65 del Centro ed al 52,71 del Nord; in merito agli interventi stradali, la ripartizione è più equilibrata con il 27,84 al Sud, il 31,33 al Centro ed il 19,81 al Nord; una posizione preminente, invece, è assicurata al Sud per quanto riguarda le autostrade con il 21,02 per cento rispetto al 9,17 del Centro e all'8,69 del Nord.

Se si esaminano i dati sotto il profilo dello stato di attuazione (Tavola 3 in allegato) ne esce un panorama alquanto deludente, perché il volume delle opere completate è irrisorio; le cifre più consistenti riguardano "i lavori in corso" e soprattutto i progetti preliminari approvati dal CIPE (tra questi l'ammontare più significativo si riferisce alla ferrovia).

Quanto all'analisi per fonti di finanziamento delle opere strategiche (Tavola 4 in allegato) si può rilevare che i finanziamenti effettivamente disponibili costituiscono il 51,93 per cento del costo attuale; il totale dei finanziamenti pubblici ammonta al 29,45 per cento, mentre il 13,97 riguarda la legge obiettivo; i finanziamenti comunitari sono pari al 2,09 per cento; quello degli enti territoriali al 3,90 per cento; mentre quelli privati al 16,50 per cento. Resta quindi il 48,07 per cento da finanziare.

Dall'analisi finanziaria del programma risulta, come evidenziato nella tabella relativa alla missione 14, che le maggiori risorse sono assegnate agli oneri comuni di parte capitale (55,3 per cento). Agli investimenti è destinato il 44,2 per cento, mentre solo lo 0,5 per cento è assegnato alle spese di funzionamento.

In effetti, nell'utilizzazione delle risorse si ha una percentuale del 100 per cento per le spese di investimento che interessano solo il capitolo 7380 "spese di investimento per la realizzazione dei sistemi metropolitani di Roma, Napoli e Milano"; invece per quanto riguarda gli oneri comuni di parte capitale il tasso è molto inferiore (59,2) e si riferiscono al capitolo 7060[37] "fondo da ripartire per la progettazione e la realizzazione delle opere strategiche di preminente interesse nazionale, nonché di opere di captazione ed adduzione di risorse idriche"[38].

3.1.3. Programma 4 "Sistemi ferroviari locali"

In relazione a questo programma - ma queste considerazioni potrebbero riferirsi anche ad altri – va fatta un'osservazione di metodo. All'intestazione "Sistemi ferroviari locali"

[37] Sulla gestione di questo capitolo è intervenuta a più riprese la Corte dei conti come ricordato nella precedente relazione. Più di recente la Corte si è espressa con la deliberazione n. 21/2007/G del 14 dicembre 2007, formulando molti rilievi critici in merito alle procedure ed ai risultati conseguiti dal Ministero dell'economia e delle finanze, dal Ministero delle infrastrutture e dalla concessionaria Consip, rilevando che non vi sono "sufficienti informazioni analitiche sull'impiego delle ingenti risorse stanziate per la realizzazione delle infrastrutture".

[38] Le risorse di tale capitolo, fanno capo al C.d.R. 1- Gabinetto, ma vengono assegnate da questo sulla base delle contribuzioni finanziarie deliberate dal CIPE ai titolari degli altri centri di responsabilità del Ministero con provvedimento adottato dal Ministro. A seguito della presa di posizione critica della Corte nella precedente relazione, il Ministero ha modificato l'assegnazione delle risorse di questo capitolo e la loro gestione, che precedentemente erano direttamente assegnate al Gabinetto e gestite da questo.

corrisponde, nello schema elaborato nel settembre 2007 dalla Ragioneria generale dello Stato, non il riferimento specifico a questi, bensì al "contratto di programma Rete ferroviaria italiana (RFI)", che, come si rileva nell'esposizione che segue, riguarda vari settori del trasporto ferroviario. Va anche osservato che nella difficile e talvolta opinabile suddivisione di settori tra i due Ministeri, infrastrutture e trasporti, appare prevalente la competenza di quest'ultimo sotto il profilo gestionale nonostante l'intestazione del programma alle infrastrutture. Questa situazione, peraltro, risulta superata dalla fusione dei due Ministeri.

Per le Ferrovie il Dpef 2007-2011 prevedeva investimenti, nel quinquennio, di 22.165 milioni in attuazione del Contratto di Programma Stato-Rete Ferroviaria Italiana (RFI). L'orientamento verso il riequilibrio a favore del Mezzogiorno si concreta nella destinazione di una quota di risorse nazionali non inferiore al 30 per cento.

In merito al sistema ferroviario, come evidenziato dal Dpef 2007-2011, si può rilevare l'andamento negativo del sistema economico-finanziario del comparto, individuato nei tagli dei trasferimenti effettuati dalle leggi finanziarie e nello squilibrio tra costi e ricavi a seguito delle entrate in esercizio delle prime tratte ad alta velocità (AV/AC).

Inoltre, grande attenzione è prestata al trasporto pubblico locale e al riassetto delle grandi aree metropolitane.

Va ricordato che il 31 ottobre 2007 è stato stipulato tra RFI e il Ministero delle infrastrutture il Contratto di Programma 2007-2011 - Parte investimenti[39].

L'accordo rientra nell'ambito generale dei rapporti tra il Ministero delle infrastrutture e la società gestore RFI S.p.A., essendo previsto un successivo e separato contratto, da stipulare con il Ministero dei trasporti, riguardante i servizi che RFI S.p.A. deve rendere alla parte pubblica e i relativi corrispettivi economici.

Oggetto del Contratto di Programma 2007-2011 è la disciplina dei rapporti tra lo Stato ed RFI S.p.A. con particolare riferimento: a) alla realizzazione degli investimenti per infrastruttura ferroviaria, manutenzione straordinaria e rinnovo dell'infrastruttura medesima; 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 evoluzione tecnologica; b) alla modalità di finanziamento delle predette attività per individuare i mezzi disponibili per il raggiungimento degli obiettivi.

Il contratto in esame identifica delle classi di investimenti a priorità crescente, per un volume d'investimenti che si attesta su 189 miliardi di euro[40].

---

[39] L'*iter* di approvazione del predetto Contratto è stato particolarmente articolato. Infatti, con decreto del Ministero dei trasporti e della navigazione n. 138T del 31 ottobre 2000 veniva rilasciata a Ferrovie dello Stato S.p.A. e, successivamente, a RFI la concessione per la gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale in base alle condizioni previste in un atto di concessione e in un Contratto di Programma con durata non inferiore ai cinque anni. Con il decreto legislativo 8 luglio 2003, n. 188 (che ha attuato la direttiva n. 2001/12/CE) si stabiliva che i rapporti tra RFI S.p.A. e lo Stato fossero disciplinati da un atto di concessione e da un contratto di programma stipulato per un periodo minimo di tre anni. A seguito della suddivisione tra Ministero delle infrastrutture e Ministero dei trasporti il precedente Contratto di Programma 2001-2005 è stato prorogato a tutto il 2006, con deliberazione del CIPE n. 159 del 2 dicembre 2005. Al termine del predetto periodo di proroga, e in esito al consolidamento dello "spacchettamento" ministeriale tra Infrastrutture e Trasporti, è sorta la necessità di rinnovare il Contratto di Programma per il quinquennio successivo. Il Contratto di Programma-Parte investimenti 2007-2011, stipulato tra RFI S.p.A. e il Ministero delle infrastrutture, vuole disciplinare e definire i ruoli del gestore e dello Stato in relazione agli investimenti infrastrutturali nel settore ferroviario, alle attività di manutenzione e alla ricerca delle fonti di finanziamento.

[40] Dette classi sono suddivise in:

Le principali novità che si possono cogliere nel Contratto di Programma 2007-2011 rispetto alle versioni precedenti sono: la previsione di classi di investimenti a seconda del livello di priorità; la previsione di una verifica costante e *in itinere*, ad opera del Ministero delle infrastrutture, dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali assunti da RFI S.p.A.; l'introduzione di indicatori di misurazione del risultato predisposti dal Ministero delle infrastrutture d'intesa con il gestore per la verifica dell'esatto adempimento contrattuale; la previsione di sanzioni pecuniarie a carico di RFI S.p.A. per scostamenti superiori ad un margine di accuratezza pari al 15 per cento dei costi a vita intera delle opere, dei tempi di ultimazione delle opere, del valore della produzione annua e del numero di opere la cui messa in esercizio è prevista nell'anno.

Nel contratto é previsto, entro il mese di gennaio di ciascun anno, l'aggiornamento delle tabelle e delle tavole allegate per contemplare le eventuali nuove risorse finanziarie rese disponibili dalle leggi finanziarie. E' prevista la revisione delle tabelle allegate, su richiesta di una delle parti e nel corso di validità del contratto, a causa delle variazioni delle risorse finanziarie disponibili o degli obblighi di legge sopravvenuti. Ogni modificazione delle tabelle e delle Tavole allegate è sottoposta al parere del CIPE e a quello delle commissioni permanenti della Camera e del Senato (Allegato 1).

Il contratto prevede che RFI S.p.A. possa realizzare le modificazioni del proprio assetto organizzativo interno anche attraverso il riassetto societario per consentire il miglior adempimento degli obblighi assunti nei confronti del Ministero delle infrastrutture. Inoltre è previsto che RFI S.p.A. possa stipulare accordi aggiuntivi con le Regioni e gli Enti territoriali, informando il Ministero per la preventiva autorizzazione.

Come già evidenziato, al Ministero delle Infrastrutture è consentito di esercitare le attività di controllo e di vigilanza necessarie per verificare l'adempimento degli obblighi contrattuali, anche mediante la valutazione dello stato e della progettazione dei lavori, analizzando e valutando i costi ed effettuando la vigilanza sulle specifiche tecniche di settore, il monitoraggio delle opere e degli investimenti. Al Ministero è altresì consentito di verificare la rispondenza del bilancio annuale di RFI S.p.A. agli obblighi che derivano dalla concessione, con particolare riguardo al perseguimento degli obiettivi del Contratto di Programma. Periodicamente (e comunque almeno una volta l'anno) il Ministero delle infrastrutture procede alla verifica dell'esatto adempimento degli obblighi contrattuali[41]. In merito all'applicazione delle sanzioni pecuniarie assumono rilevanza gli scostamenti prima indicati. È previsto l'obbligo di comunicazione, da parte di RFI S.p.A., al Ministero, entro il 28 febbraio di ogni anno, del valore delle predette voci alla fine dell'intero esercizio di riferimento. Escludendo i casi di forza maggiore e quelli di palese mancanza di responsabilità, RFI S.p.A., al verificarsi di scostamenti superiori al 15 per cento, è tenuta al pagamento di una sanzione pecuniaria pari ad una percentuale del valore annuo della produzione. La misura della sanzione pecuniaria è dell'1 per cento per uno scostamento dal margine di accuratezza fino al 10 per cento, del 2 per cento per uno scostamento dal 10 al 20 per cento e del 5 per cento per scostamenti superiori al 20 per cento.

Il contratto del 31 ottobre 2007 recepisce una serie di disposizioni legislative riguardanti gli stanziamenti addizionali per l'anno 2007 di euro 700 milioni finalizzati alla realizzazione

---

opere in corso (valore 71 miliardi di euro); opere prioritarie da avviare (valore 34 miliardi di euro); altre opere da realizzare (valore 38 miliardi di euro); opere previste a completamento del piano (valore 46 miliardi di euro).
A queste categorie di opere si affiancano i programmi di investimento ultimati al 31/12/2006 (per un totale di 10,63 miliardi di euro).

[41] La mancata osservanza dell'obbligo di comunicazione dei dati e delle notizie da parte del gestore ferroviario costituisce inadempimento ai sensi dell'art. 8, comma 2.

degli investimenti relativi alla rete tradizionale dell'infrastruttura ferroviaria nazionale (DL 2 luglio 2007, n. 81, convertito in legge 3 agosto 2007, n. 127), nonché il cd. "Quarto Addendum" del 26 luglio 2007 al Contratto di Programma 2001-2005[42].

Il decreto fiscale n. 159 collegato alla legge finanziaria 2007 (convertito nella legge n. 222/2007) prevede lo stanziamento per l'anno 2007 di ulteriori risorse finanziarie per un valore complessivo di euro 1.035 milioni[43].

Con la legge finanziaria 2008 è stato previsto uno stanziamento per investimenti in infrastrutture ferroviarie[44].

A gennaio 2008 si è provveduto ad elaborare l'aggiornamento delle tabelle del Contratto come previsto dall'art. 3. La Commissione Trasporti della Camera dei Deputati il 19 febbraio 2008 ha espresso parere favorevole in merito allo schema di aggiornamento del Contratto di Programma. Va ricordato che il 26 febbraio 2008 anche la Commissione Lavori Pubblici del Senato ha espresso parere favorevole a tale modifica.

In merito al Contratto di Programma 2007-2011 - Parte servizi va rilevato che esso è tuttora in fase di approvazione. Con il "Quarto Addendum" del 26 luglio 2007 si è deciso di prorogare il Contratto di Programma 2001-2005 fino alla sottoscrizione del nuovo documento, al fine di assicurare il mantenimento di tutti gli obblighi di gestione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale attraverso l'utilizzo delle risorse finanziarie destinate dallo Stato al gestore[45].

Quanto al finanziamento del progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli, il Contratto di Programma 2007-2011 prevede l'affiancamento, alle risorse stanziate dallo Stato, del ricorso al mercato finanziario come modalità aggiuntiva di copertura del fabbisogno finanziario residuo. Per l'esercizio 2007 il progetto AV/AC della linea Torino-Milano-Napoli è stato finanziato dall'attuazione dei provvedimenti di finanza pubblica previsti dalla legge finanziaria 2007 e da operazioni di reperimento di risorse sui mercati finanziari (si tratta di un contratto di mutuo stipulato con Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per euro 1.062 milioni)[46].

---

[42] Quest'ultimo documento prevede la ripartizione delle risorse per euro 1.700 milioni (euro 850 milioni per ciascuno degli anni 2007 e 2008) finalizzate alla copertura degli investimenti per lo sviluppo, la gestione e la manutenzione dell'infrastruttura ferroviaria nazionale, la razionalizzazione dei fondi disponibili derivanti da economie su alcuni progetti di investimento per un valore complessivo di euro 54,2 milioni, la riallocazione delle risorse FERS per euro 9,98 milioni e TEN per euro 151,2 milioni, per un valore complessivo di euro 161,2 milioni.

[43] Le risorse sono così ripartite: a) euro 800 milioni per la prosecuzione delle opere in corso sulla rete tradizionale prevista dal Contratto di Programma 2007-2011; b) euro 225 milioni per assicurare, nel periodo di vigenza del Contratto di Programma, la continuità dell'attività di manutenzione straordinaria della rete tradizionale.

[44] Gli stanziamenti sono pari ad autorizzazioni di cassa: di euro 1.776 milioni sul capitolo 7122 per l'anno 2008, quale prosecuzione degli investimenti ferroviari previsti dalla tabella A del Contratto di Programma 2007-2011; di euro 28 milioni sul capitolo 7123 per l'anno 2008 quali contributi relativi a specifici provvedimenti legislativi e per il finanziamento della progettazione definitiva del raddoppio dell'intero tracciato della linea ferroviaria Parma-La Spezia. Alle autorizzazioni di cassa si aggiungono contributi quindicennali in conto impianti di euro 100 milioni per la rete AV/AC e di euro 100 milioni per la rete convenzionale conferiti annualmente, a partire rispettivamente dal 2006 e dal 2007, sul capitolo 7124; e autorizzazioni di spesa per euro 1.300 milioni sul capitolo 7124, che rappresentano la quota relativa al 2008 dei complessivi euro 8.100 milioni stanziati dalla finanziaria 2007 per il sistema AV/AC Torino-Milano-Napoli.

[45] Nel luglio 2007 è stato avviato un tavolo tecnico con le competenti strutture del Ministero delle infrastrutture e del MEF e, a seguito di detti incontri, la proposta di schema di Contratto di Programma 2007-2011-Parte servizi è stata trasmessa da RFI S.p.A. al Ministero delle infrastrutture.

[46] La somma così presa a mutuo è stata destinata in ragione di euro 142 milioni a RFI ed euro 920 milioni a TAV. Altre risorse sono state reperite con la sottoscrizione, avvenuta in data 10 agosto 2007, di un contratto tra Ferrovie dello Stato S.p.A. e Banca Europea degli Investimenti (BEI) per il finanziamento del progetto Torino-Milano-Napoli del valore massimo di euro un miliardo. Detta somma è stata messa a disposizione di RFI e di TAV. Al 31 dicembre 2007 sono stati erogati 39 milioni di euro a RFI e 388 milioni a TAV.

I contributi statali per l'esercizio 2007 ammontano ad euro 100 milioni ai sensi del comma 84, della legge finanziaria 2006, e ad euro 320.000, pari all'80 per cento dell'annualità 2007 dei contributi previsti dal comma 964 della legge finanziaria 2007, sottoposti a vincolo dal comma 758 della stessa legge, sbloccato con l'art. 3 del citato DL n. 159/07.

Va ricordato che ulteriori finanziamenti del progetto AV/AC Torino-Milano-Napoli giungono dai contributi dell'Unione Europea fatti valere sul fondo di rotazione gestito dall'IGRUE[47].

Per quanto riguarda il finanziamento del progetto AV/AC Milano-Verona, Verona-Padova e Milano-Genova, esso è collocato, dal Contratto di Programma 2007-2011, tra le opere in corso di esecuzione, le cui attività sono coperte interamente da fondi dello Stato[48].

Dall'analisi finanziaria della tabella riguardante la missione 14, emerge che gli stanziamenti definitivi ammontano a 835,9 milioni che riguardano solo gli investimenti e costituiscono il 16,7 per cento dell'intera missione. A fronte di una massa spendibile pari a 2,6 miliardi ed autorizzazioni di cassa pari ad 1,1 miliardo, si registra un pagato totale di 878,6 milioni, pari al 79,6 per cento delle autorizzazioni di cassa ed al 33,3 per cento della massa spendibile.

Il Piano degli Investimenti 2007-2011, intervenendo nella politica infrastrutturale generale della rete ferroviaria nazionale, non tiene sufficientemente conto dell'effettiva misura degli utili conseguiti nell'espletamento del servizio.

3.1.4. Programma 7 "Sistemi stradali ed autostradali"

3.1.4.1. I principali interventi realizzati da ANAS S.p.A.

Il Dpef 2007-2011 prevedeva l'attivazione del Piano della viabilità con la concessione all'ANAS, ai sensi delle disposizioni della legge finanziaria 2007, di un volume di investimenti di circa 4.291 milioni per interventi di completamento e complementarietà con opere già realizzate o in corso.

Nell'ambito del programma 7, la cui realizzazione è di competenza del Ministero delle infrastrutture, le attività principali oggetto di attuazione pratica consistono negli interventi finanziari per la Convenzione con ANAS S.p.A., nella vigilanza e nel controllo tecnico-operativo su ANAS S.p.A. e sui gestori delle infrastrutture viarie della rete nazionale, nonché nell'approvazione delle concessioni di costruzione e nella gestione di varie infrastrutture.

I documenti programmatici del Governo prendono in considerazione l'aspetto attuativo delle politiche di riforma e di ammodernamento delle infrastrutture stradali ed autostradali, nonché il ruolo della concessionaria ANAS S.p.A. nell'ambito della realizzazione e gestione delle principali opere.

Nel Dpef 2007-2011 il Governo evidenziava una elevata concentrazione di traffico su alcune direttrici con conseguenti fenomeni di congestione soprattutto nel centro-nord ed in corrispondenza dei nuclei urbani, con una distribuzione della domanda di trasporto su gomma fortemente squilibrata (con oltre il 50 per cento concentrato in cinque Regioni: Piemonte,

---

[47] Ispettorato Generale per i Rapporti Finanziari con l'Unione Europea.

[48] Il CIPE, a seguito della revoca delle concessioni rilasciate alla TAV, ha disposto che la subtratta Treviglio - Brescia fosse affidata in appalto con gara ad evidenza pubblica e, alla luce di questa decisione, RFI S.p.A. ha avviato una revisione del progetto definitivo della predetta subtratta. Le altre opere del sistema sono attualmente prive della copertura finanziaria integrale che dovrà essere reperita con futuri stanziamenti dello Stato.

Lombardia, Liguria, Emilia-Romagna e Veneto), rilevando che secondo i dati del 2003 si era raggiunto un volume di traffico complessivo sulle autostrade italiane pari a 77.436 milioni di veicoli per chilometro, dei quali il 23,7 per cento relativi a veicoli pesanti e il 76,3 per cento relativi a veicoli leggeri[49].

L'attività di programmazione collegata al Documento prende le mosse dalle novità introdotte dal decreto legislativo n. 461 del 29 ottobre 1999, che ha riorganizzato il sistema stradale nazionale affidando alle Regioni nuove competenze in materia di programmazione, realizzazione e gestione del patrimonio viario e devolvendo alle stesse competenze precedentemente assegnate ad ANAS S.p.A. In seguito a tale devoluzione vi è stato, in alcuni contesti, il trasferimento alle Regioni di oltre tre quarti del patrimonio gestito da ANAS S.p.A. Si identifica il quadro complessivo degli interventi di questa società nel seguente modo: 1) opere cantierate per euro 3.023,84 milioni; 2) opere affidate per euro 877,68 milioni; 3) opere non appaltate, afferenti al contratto di programma triennale 2003-2005, per euro 1.458,93 milioni. Scendendo nel dettaglio delle opere autostradali il Governo rileva un quadro complessivo di opere in corso per euro 4.462,26 milioni, opere in gara per euro 60,90 milioni, mentre l'importo di altre opere è stimato in euro 10.432,20 milioni. Lo scenario evolutivo prevede la necessità di risolvere il congestionamento cronico della rete autostradale dovuto alla inadeguatezza della rete rispetto alla crescente domanda di mobilità. In particolare le criticità sono costituite dalla necessità di messa a norma delle principali autostrade, dal completamento dei corridoi longitudinali tirrenico e dell'Adriatico, dalle dorsali Napoli-Milano e Roma-Venezia, dal potenziamento o creazione di *by-pass* di alleggerimento dei grandi nodi metropolitani[50] e di decongestionamento delle conurbazioni territoriali, dal potenziamento della trasversale Sicilia-Calabria, dall'ammodernamento dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria, dal completamento dei tratti Messina-Palermo e Cagliari-Sassari. Si tratta, secondo il Dpef 2007-2011, di criticità già rilevate dal PGT[51] fin dal 2000. Gli interventi della *legge obiettivo*, che hanno consolidato un'integrazione delle priorità del PGT, per quanto riguarda il sistema stradale, sono: 1) individuazione dell'asse Tirreno-Brennero come direttrice strategica di sviluppo dei traffici; 2) maggior rilievo assegnato alla direttrice Roma-Venezia; 3) individuazione di itinerari trasversali appenninici in direzione est-ovest; 4) individuazione di interventi mirati, con la creazione di opportuni *by-pass*, al decongestionamento dei principali nodi urbani.

Il Dpef per gli anni 2008-2011, nell'ambito dell'analisi dello stato di attuazione delle opere approvate dal CIPE, elenca le principali criticità risolte dall'azione di Governo. Tra queste si segnala lo sblocco delle opere tariffabili e il riavvio delle progettazioni da parte dell'ANAS S.p.A. Relativamente al primo punto va ricordato che sono state approvate con decreto del Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, tutte le convenzioni autostradali inserite nel programma delle infrastrutture strategiche (Allegato 2).

---

[49] Sempre nell'ambito del Dpef 2007-2011 si ricava che dal 1990 al 1995 l'estensione autostradale è aumentata del 4 per cento, mentre dal 1995 al 2000 detto aumento si è attestato allo 0,7 per cento, e nel periodo compreso tra il 2000 e il 2003 l'aumento ha registrato un segno positivo pari allo 0,1 per cento. Nello stesso periodo si è assistito ad un forte decremento dell'estensione delle strade di interesse nazionale e ad un aumento delle strade regionali e provinciali. Si tratta di una distribuzione squilibrata sul territorio nazionale con una netta prevalenza di autostrade al nord (dove si concentra 51 per cento della rete con 806 km per il Piemonte, 580 km per la Lombardia, 569 km per le Emilia-Romagna, 478 km per il Veneto e 375 km per la Liguria), mentre 17 per cento della rete riguarda le Regioni del centro e il restante 32 per cento nel sud del Paese. Lo squilibrio del sistema autostradale è attribuito ad un ritardo dello sviluppo infrastrutturale risalente alla metà degli anni '70, e in particolare alla legge n. 492 del 16 ottobre 1975 che, sull'onda della crisi energetica di quegli anni, decretò il blocco della costruzione di nuove autostrade e dei tratti autostradali e dei trafori di cui non fosse ancora stata effettuata l'assegnazione dell'appalto.

[50] In particolare il tratto Asti-Cuneo, la Pedemontana Lombarda, il tratto Brescia - Milano, la Pedemontana Veneta e il Passante di Mestre.

[51] Piano Generale dei Trasporti.

Nell'ambito dell'identificazione delle infrastrutture prioritarie il Documento programmatico, nel riconoscere il ruolo di gestore del sistema stradale ed autostradale del concessionario, rileva che ANAS S.p.A. ha assunto, in virtù della privatizzazione, compiti di concessionario oltre a quelli di concedente. In particolare l'ANAS S.p.A.: a) gestisce la rete stradale e autostradale di interesse nazionale, curando la relativa manutenzione ordinaria e straordinaria, b) realizza il progressivo miglioramento ed adeguamento della rete stradale di interesse nazionale, c) costruisce, sia direttamente, sia mediante concessione a terzi, nuove autostrade e strade di interesse nazionale anche a pedaggio, nella eventualità che sia utilizzata la formula della finanza di progetto, d) esercita il controllo sulla gestione dell'autostrada in concessione, e) acquista, costruisce, conserva, migliora e incrementa i beni mobili e immobili destinati al servizio della rete stradale e autostradale di interesse nazionale, f) adotta i provvedimenti ritenuti necessari ai fini della sicurezza del traffico sulla rete stradale e autostradale, g) esercita sulla rete stradale e autostradale i diritti e i poteri attribuiti dalla legislazione vigente, h) partecipa a studi, ricerche e sperimentazioni in materia di viabilità, traffico e circolazione.

Il quadro normativo generale ripercorre il duplice ruolo dell'ANAS S.p.A., quale concessionario, nella gestione, costruzione e controllo della rete stradale, di interesse nazionale, ed autostradale e, quale concedente, caratteristica che si è accentuata nella trasformazione da ente statale a società per azioni[52]. In quest'ambito il Ministero delle infrastrutture esercita funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza tecnica sull'ANAS S.p.A. La legge finanziaria 2007 ha previsto una serie di interventi che tendono a regolare i rapporti tra la predetta società e l'amministrazione centrale .

Nella legge finanziaria 2008 le disposizioni concernenti le missioni relative al "Diritto alla mobilità" e alle "Infrastrutture pubbliche e logistica" sono contenute nell'art. 2 e, precisamente, per quanto riguarda il programma sui Sistemi stradali e autostradali, nei commi 289 e 290. Dette norme prevedono che, al fine della realizzazione di infrastrutture autostradali, le funzioni e i poteri di soggetto concedente ed aggiudicatore attribuiti all'ANAS S.p.A. "possono essere trasferiti con decreto del Ministro delle infrastrutture dall'ANAS S.p.A. ad un soggetto di diritto pubblico appositamente costituito in forma societaria e partecipato dall'ANAS S.p.A. e dalle Regioni interessate o da soggetto da esse interamente partecipato"[53].

In proposito va ricordato che l'art. 2 comma 82 del DL 262/2006 convertito nella legge 286/2006 prevedeva che in occasione del primo aggiornamento del piano finanziario, il Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze assicurasse che tutte le clausole convenzionali in vigore fossero inserite in una convenzione unica sostitutiva a tutti gli effetti della convenzione originaria. I successivi commi 83 e 84 prevedevano che le clausole di detta convenzione unica rispondessero ad una serie di condizioni e che gli schemi di questa fossero redatti, sentito il Nucleo di consulenza per l'attuazione delle linee guida sulla regolazione dei servizi di pubblica utilità (NARS) e che fossero sottoposti all'esame del CIPE. Successivamente il comma 1030 della legge finanziaria 2007 aveva apportato alcune modifiche volte ad articolare meglio e definire in modo puntuale le funzioni e i poteri dell'ANAS, quale soggetto concedente, nei rapporti con le società concessionarie autostradali. In particolare con la

---

[52] La privatizzazione dell'ente pubblico economico ANAS in ANAS S.p.A. è avvenuta a seguito del DL 8 luglio 2002, n. 138 (convertito nella legge 8 agosto 2002, n. 178).

[53] E' prevista la nascita di una società per azioni costituita pariteticamente tra ANAS S.p.A. e la Regione Veneto per l'attività di gestione degli accordi di collegamento tra l'A4 e la Venezia-Trieste; e che detto nuovo organismo eserciti la gestione nel rispetto delle norme in materia di appalti pubblici ed è sottoposto a controllo dei soggetti partecipanti. Si prevede anche il trasferimento degli oneri finanziari connessi con il reperimento delle risorse per la realizzazione delle opere anche subentrando nei contratti stipulati direttamente da ANAS S.p.A., nonché il divieto, per quest'organismo, di partecipare ad iniziative diverse che non siano direttamente necessarie o connesse con la realizzazione delle infrastrutture autostradali dell'area nord-est.

modifica ai commi 83 e 84 citati si tendeva a garantire una maggiore trasparenza al rapporto concessorio ed un'attiva presenza del NARS e del CIPE e delle stesse commissioni parlamentari competenti. Il DL 8 aprile 2008 n. 59 (convertito nella legge 6 giugno 2008 n. 101) ha apportato ulteriori modifiche all'art. 2 comma 82 del citato DL n. 262/06 ribadendo che la convenzione unica sostituisce quella originaria ma eliminando il riferimento al periodo entro il quale essa era soggetta al perfezionamento e alla revisione e stabilendo che "sono approvati tutti gli schemi di convenzione con la Società ANAS S.p.A. già sottoscritti dalle società concessionarie autostradali alla data dell'entrata in vigore" del decreto in oggetto.

C'è da chiedersi se quest'ultima modifica escluda quelle garanzie di trasparenza e di controllo cui erano chiamati dalle norme prima citate, il NARS e il CIPE.

Nell'ambito della priorità politica 1 (sviluppo delle infrastrutture e delle opere strategiche), indicata nella Direttiva per il 2007 il Ministro, nell'ambito dell'obiettivo strategico denominato: "Programmazione, finanziamento e monitoraggio degli interventi per le infrastrutture stradali, ferroviarie ed aeroportuali", identifica l'obiettivo operativo inerente alla predisposizione di linee guida o protocolli, quale parte integrante della Convenzione Unica, per il conseguimento di maggiore efficienza ed efficacia delle funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza nei confronti dell'ANAS S.p.A. e delle concessionarie autostradali[54]. Nell'ambito della seconda priorità politica (sicurezza), il Ministro delle infrastrutture, in ossequio all'Area d'Intervento relativa al potenziamento della sicurezza delle infrastrutture, ha enucleato l'obiettivo strategico del "*Miglioramento della sicurezza nelle infrastrutture*"[55].

Al Ministero viene affidato dalla Direttiva per il 2007 il compito di realizzare l'obiettivo strategico "Valorizzazione delle risorse umane e miglioramento della qualità dei processi attraverso l'incremento dell'attività formativa e lo sviluppo delle innovazioni tecnologiche". Nell'ambito di questo obiettivo strategico, attuativo della "priorità politica n. 3, si pone l'obiettivo operativo della definizione dei criteri posti dal comma 551 della legge finanziaria 2007[56].

La direttiva ministeriale per il 2008 ("Indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2008" del 2 febbraio 2008) riconosce che gli interventi strutturali devono portare al miglioramento della competitività del Paese, dando priorità alle opere già iniziate[57].

---

[54] L'obiettivo in questione consiste nella realizzazione di un documento previsto dalla finanziaria 2007 per il conseguimento della predetta efficacia nell'ambito delle funzioni di controllo e di vigilanza nei confronti della concessionaria principale e delle concessionarie autostradali. Nel secondo obiettivo operativo, indicato dalla Direttiva, il Ministero delle infrastrutture è chiamato a predisporre il testo della Convenzione Unica tra il Ministero stesso e l'ANAS S.p.A., così come previsto dal comma 1018 della finanziaria 2006, testo che ad oggi non risulta aver avuto il parere favorevole della competente Commissione Parlamentare.

[55] Questo obiettivo strategico viene attuato attraverso una serie di obiettivi operativi, tra cui anche quello relativo al monitoraggio della sicurezza sulla A3 Salerno-Reggio Calabria, con particolare riferimento ai periodi di esodo ed all'informazione all'utenza. In questo modo si vuole sensibilizzare l'ANAS S.p.A. ad una particolare attenzione alle condizioni di sicurezza su quel tratto autostradale, spesso oggetto di vigilanza da parte della stampa e degli organi di informazione di massa, nonché all'opportunità di offrire all'utenza una serie di informazioni utili per l'utilizzo di quella tratta più volte sottoposta a lavori in corso. Il Ministero dovrà quindi impartire all'ANAS S.p.A. le opportune indicazioni e verificare i risultati concreti.

[56] Questo obiettivo operativo è finalizzato al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia delle funzioni di competenza statale in campo infrastrutturale, attraverso riconoscimenti economici destinati a personale dell'Amministrazione applicato alle attività di programmazione, indirizzo, vigilanza tecnica ed operativa e controllo sull'ANAS S.p.A. e sui concessionarie autostradali.

[57] Al Ministero è affidata la vigilanza sull'attuazione del Contratto di Programma ANAS 2007 e della direttiva di cui al comma 1023 della finanziaria 2007. Viene identificato il "piano di azione": "Vigilanza sull'attività dell'ANAS e aggiornamento del relativo Contratto di Programma", a sua volta distinto nel primo obiettivo operativo tendente al monitoraggio degli interventi relativi a reti stradali di interesse nazionale nonché alle autostrade di competenza dell'ANAS S.p.A., con la finalità di controllare l'attività svolta dall'ANAS S.p.A. nell'ambito degli interventi

Riveste grande interesse l'obiettivo strategico rivolto alla vigilanza sull'ANAS S.p.A. quale soggetto *concedente* e *gestore* della rete autostradale. In quest'ambito il piano d'azione consiste nella stipula di convenzioni, nel controllo dei pedaggi autostradali, nell'adozione di un'apposita carta dei servizi, e nell'eventuale gestione e finanziabilità di nuove opere relativamente alle società concessionarie e all'ANAS S.p.A.[58].

3.1.4.2. La nuova configurazione dell'ANAS

La società ANAS S.p.A. nasce dalla trasformazione dell'ente pubblico economico ANAS in società per azioni attraverso la privatizzazione avvenuta con il citato DL n. 138/02. La trasformazione in società per azioni era stata attivata al fine di elevare i livelli di efficienza e competitività e per ottenere un miglior coordinamento con il Governo nella realizzazione dei propri obiettivi. Si ricorda che, come più volte segnalato dalla Corte dei conti nei referti al Parlamento[59], la gestione dell'ente pubblico ANAS era caratterizzata dall'accumulo di residui attivi, che nel 2002 hanno raggiunto una consistenza di oltre euro 11 miliardi, ovvero in misura superiore al doppio dell'intero bilancio dell'ente. L'art. 7 del citato DL n. 138/2002 prevede che all'ANAS S.p.A. siano attribuiti, con concessione, i compiti di cui all'articolo 2, comma 1, lett. da a) a g) e l) del d.lgs. 26 febbraio 1994, n. 143. In altri termini all'ANAS S.p.A. sono stati assegnati, tra gli altri, i compiti di gestione della rete di autostrade di proprietà dello Stato, la manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse, la costruzione di nuove strade ed autostrade sia direttamente che in concessione, la vigilanza sull'esecuzione dei lavori di costruzione delle opere date in concessione, il controllo sulla gestione delle autostrade il cui esercizio sia stato dato in concessione. La disciplina dei rapporti tra lo Stato e l'ANAS S.p.A. è affidato ad una *convenzione di concessione* (approvata con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti in data 19 dicembre 2002). Questa prevede, tra l'altro, le modalità di esercizio da parte del concedente dei poteri di vigilanza e d'indirizzo sull'attività del concessionario; le modalità per la gestione, manutenzione e miglioramento delle strade ed autostrade statali e per la costruzione di nuove strade ed autostrade statali, anche mediante il ricorso a contratti di concessione a terzi da parte dell'ANAS S.p.A.; le modalità per l'erogazione delle risorse finanziarie occorrenti per l'espletamento dei compiti affidati in concessione; la durata della concessione che, in base alle recenti modifiche introdotte con la legge finanziaria 2007, non può superare i cinquanta anni. Va sottolineato che il dettato normativo prevede che le azioni della S.p.A. siano inalienabili e attribuite al Ministero dell'economia e delle finanze, il quale esercita i diritti di azionista di concerto con il Ministero delle infrastrutture. Permane nei

---

programmati, e nel secondo obiettivo operativo attinente al monitoraggio e alla verifica dell'attuazione, da parte dell'ANAS S.p.A., della direttiva interministeriale per realizzare la concreta separazione organizzativa ed amministrativa dell'ente gestore stradale (ora trasformato in S.p.A.) dai singoli concessionari autostradali. Si tratta della direttiva interministeriale prevista dal comma 1023 della finanziaria. 2007, per attuare l'autonomia e la piena separazione organizzativa, amministrativa, finanziaria e contabile delle attività dell'ANAS S.p.A. volte alla vigilanza e controllo sui concessionari autostradali.

[58] Gli obiettivi strategici riguardano: a) la sottoscrizione delle convenzioni uniche ANAS S.p.A./concessionarie da siglarsi entro 2008; b) attività istruttorie e di monitoraggio sugli aumenti dei pedaggi autostradali; c) accertamento ed individuazione degli indicatori di qualità minimi da utilizzare nelle carte dei servizi da adottarsi da parte delle concessionarie; d) costituzione di un gruppo di lavoro Ministero delle infrastrutture/ANAS S.p.A. per l'assoggettamento a pedaggio delle tratte gestite direttamente dall'ente gestore. Nell'ambito dell'aggiornamento del Contratto di Programma 2007, la Direttiva elabora un apposito piano d'azione. Il conseguente obiettivo operativo consiste nell'elaborare un documento che legittimi l'operatività dell'ANAS S.p.A. anche nel 2008. Al momento dell'emanazione della Direttiva del Ministero delle infrastrutture del 7.2.2008 rimanevano da sottoscrivere n.11 Convenzioni uniche nel settore autostradale.

[59] Da ultimo si veda il referto della Corte dei conti, Sezione del Controllo sugli enti, Deliberazione n. 22/2008 del 13 marzo 2008 sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ANAS S.p.A. per l'esercizio finanziario 2006.

confronti della società per azioni il controllo "concomitante" della Corte dei conti esercitato ai sensi dell'art. 12 della legge 21 marzo 1958, n. 259[60]. Ulteriori provvedimenti normativi emanati in epoca successiva al DL n. 138/2002 hanno introdotto una serie di innovazioni sotto il profilo gestionale dell'ANAS S.p.A.[61]. Con il DL n. 262/2006 convertito nella legge n. 286/2006, come modificato dal DL n. 59/2008 (convertito nella legge n. 101/2008) è stato stabilito (art. 2, comma 82) che la convenzione unica sostituisca ad ogni effetto la convenzione originaria nonché tutti i relativi atti aggiuntivi.

La legge finanziaria 2007 ha stabilito, al comma 1018, che entro sei mesi dall'entrata in vigore della predetta legge finanziaria, l'ANAS S.p.A. avrebbe dovuto predisporre un nuovo piano economico-finanziario riferito all'intera durata della sua concessione, nonché l'elenco delle opere infrastrutturali di nuova realizzazione ovvero di integrazione e manutenzione di quelle esistenti. Il nuovo piano sarebbe stato approvato con decreto del Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, il Ministro dei trasporti e il Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio del mare, sentite le competenti Commissioni parlamentari. La predetta norma prevedeva inoltre che, con analogo decreto, sarebbe stato approvato l'aggiornamento del piano e dell'elenco delle opere che l'ANAS S.p.A. predispone ogni cinque anni. In occasione di tale approvazione era prevista la sottoscrizione di una convenzione unica in cui il nuovo piano ed i successivi aggiornamenti avrebbero costituito parte integrante dell'accordo. Il successivo comma 1019 ha ricalcolato la durata della concessione ad ANAS S.p.A. postdatandola da 30 a 50 anni.

In attuazione del comma 1018 della legge finanziaria 2007 è stato predisposto il 26 giugno 2007 il nuovo *Piano economico-finanziario* per gli anni 2007-2052 dell'ANAS S.p.A., in attesa dell'approvazione del decreto interministeriale.[62] Con il *Piano economico-finanziario* si vuole adottare un nuovo modello di funzionamento per consentire all'ANAS S.p.A. di

---

[60] Si ricorda che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 466 del 28 dicembre 1993 ha riaffermato il controllo della Corte dei conti sugli enti privatizzati ex legge n. 259/1958 fino a quando permane inalterato nella sostanza l'apporto finanziario dello Stato alla struttura economica dei nuovi soggetti.

[61] Tra le altre si ricorda: a) il riconoscimento da parte del Ministro dell'economia e delle finanze dell'ammontare dei residui passivi dovuti all'ANAS S.p.A.; b) l'autorizzazione all'ANAS S.p.A. a costituire, a valere sul proprio netto patrimoniale, un fondo speciale di importo equivalente al valore dei residui passivi ad essa dovuti, finalizzato alla copertura degli oneri di ammortamento e al mantenimento della rete stradale ed autostradale nazionale, nonché alla copertura degli oneri inerenti all'eventuale ristrutturazione societaria; c) l'attribuzione ad ANAS S.p.A. delle entrate derivanti dall'utilizzazione dei beni demaniali relativamente ai quali esercita i diritti di poteri di proprietaria in virtù della concessione con lo Stato. Con queste disposizioni viene di fatto trasferita ad ANAS S.p.A. la rete autostradale e stradale nazionale (disposizione peraltro abrogata con DL 30 settembre 2005, n. 203). Nel cd. "collegato infrastrutture trasporti" (legge 1 agosto 2002, n. 166) si prevede una gestione dei residui passivi dell'ANAS attraverso la loro ricognizione periodica e l'integrazione nel fondo di riserva dell'ente di quelli non utilizzabili entro il periodo di validità del piano o programma nel quale erano originariamente inseriti o relativi ad "opere non più realizzabili".

[62] Detto documento riporta i principali risultati attesi del Piano economico-finanziario relativo alla nuova convenzione unica dell'ANAS S.p.A. Il Piano è stato elaborato sulla base della durata della predetta concessione fino al 2052, così come ricalcolata dalla finanziaria per il 2007. Per quanto riguarda il quadro di riferimento e gli obiettivi, il Piano riconosce che l'ANAS S.p.A. è in una fase di evidente trasformazione, nella quale si ricerca la piena attuazione di modello societario imprenditoriale e di mercato basato sui criteri di efficienza, efficacia ed economicità. Nel Piano sono state identificate le seguenti criticità relative alla fase anteriore all'adozione del citato documento programmatico : a) irrigidimento della struttura finanziaria e crisi di liquidità (dovuta essenzialmente alla distorsione del meccanismo di finanziamento della gestione corrente e del processo di realizzazione di nuove opere e alle ripetute crisi di liquidità per l'inadeguatezza delle risorse attribuite da parte dello Stato, oltre all'impossibilità di libero accesso al mercato dei capitali per l'esistenza di vincoli di finanza pubblica); b) mancato raggiungimento dell'equilibrio gestionale e depauperamento del patrimonio netto (causato da attività non remunerate, costi di struttura condizionati da modelli non ancora efficienti, insufficiente sviluppo dei ricavi di mercato, perdite in conto di esercizio); c) complessità legate all'implementazione del processo di trasformazione organizzativa (problemi legati alla trasformazione del modello organizzativo aziendale in soggetto operante nel mercato, adeguamento strutturale, rafforzamento delle professionalità e riqualificazione delle competenze aziendali).

trasformarsi definitivamente in un soggetto imprenditoriale, e di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari alla realizzazione delle opere[63].

Nel *Piano economico-finanziario* si prevede un *deconsolidamento* dell'ANAS dalla pubblica amministrazione sin dal primo periodo (biennio 2007-2008), con la possibilità di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari per la realizzazione delle opere senza incrementare il debito pubblico. Ulteriore vantaggio del nuovo modello dell'ANAS è costituito dall'ampliamento del volume potenziale di risorse finanziarie da reperire sul mercato con l'attivazione di opere aggiuntive a quelle realizzabili con il solo intervento pubblico già a partire dall'anno 2008 (finanziamento diretto dell'ANAS per euro 5,1 miliardi), con previsione di realizzazione di nuove opere per circa euro 79 miliardi di cui circa euro 48 miliardi finanziati dall'ANAS. A queste si aggiunge la realizzazione di investimenti complessivi (nuove opere, manutenzione straordinaria, oneri finanziari e altri oneri capitalizzati) per euro 118 miliardi, di cui oltre euro 67 miliardi a carico dell'ANAS S.p.A. Secondo il Piano economico-finanziario questo nuovo modello di funzionamento e di finanziamento consente, a parità di finanziamento pubblico, una riduzione degli impegni da parte dello Stato di circa 2,2 miliardi di euro a partire dal periodo 2008-2011 sostituendo le fonti tradizionali di finanziamento con una linea di credito da parte di istituti finanziari, risorse proprie generabili attraverso il pedaggio reale, fondi privati realizzabili con le forme di partenariato pubblico privato.

Va, peraltro, ricordato che la Direttiva per il 2007 prevedeva la predisposizione del testo della Convenzione Unica tra Ministero delle infrastrutture e l'ANAS S.p.A.

3.1.4.3. Analisi critica del piano economico-finanziario 2007-2052

Il piano economico-finanziario 2007-2052 si pone come obiettivo fondamentale l'uscita dell'ANAS S.p.A. dal perimetro della Pubblica Amministrazione, nonché l'illustrazione delle fonti di finanziamento fino alla scadenza della concessione in essere.

Si deve peraltro rilevare che detto documento programmatico presenta non pochi profili di criticità. Tra gli aspetti che necessitano di un intervento correttivo si segnalano: a) l'eccessiva durata del periodo di competenza del Piano in assenza di una prevista revisione intermedia a distanza di cinque o dieci anni dall'approvazione; b) l'assenza di procedura di verifica dei risultati concreti in relazione agli obiettivi posti dal Piano; c) la genericità dell'indicazione delle fonti di finanziamento reperibili per lo sviluppo stradale previsto nel piano degli investimenti

[63] Dal punto di vista del reperimento delle risorse sul mercato l'ANAS S.p.A. punta ad una evoluzione dei ricavi introducendo sulla tratta ad alta percorrenza forme di pedaggio reale sulle autostrade e sulle strade statali, oggetto di profondo ammodernamento, e in forma di "pedaggio ombra" su autostrade e strade statali, caratterizzate da volumi di traffico adeguate misurabili, ma per le quali il pedaggio reale non può essere applicato per il prevedibile impatto sociale. È prevista la sostituzione degli attuali corrispettivi di servizio ricevuti sotto forma di trasferimenti da parte dello Stato con canoni di disponibilità, basati su parametri oggettivi, misurabili a copertura dei costi di manutenzione ordinaria e straordinaria per tratte sulle quali non è possibile prevedere un pedaggio. E', inoltre, prevista l'integrazione di altre forme di ricavo (valorizzazione del patrimonio, attività internazionali, sovrapprezzo pedaggi). Per quanto riguarda, invece, i costi l'ANAS S.p.A. punta sull'avvio di un progressivo recupero di efficienza e di incremento di produttività delle strutture operative (attraverso l'ottimizzazione dei costi interni e delle spese esterne relative all'attività di manutenzione ordinaria) e delle strutture di supporto (attraverso la massimizzazione delle sinergie con le strutture territoriali e la razionalizzazione delle attività di pianificazione dei fabbisogni). Sul fronte degli investimenti l'attività dell'ANAS si basa sugli impegni relativi a lavori attualmente in corso e ad opere già pianificate (da completare tra il 2007 e il 2011 tramite fondi ordinari e fondi attribuiti alle opere prioritarie della legge obiettivo). Il piano di copertura finanziaria prevede: a) per le opere in corso l'utilizzo di risorse già disponibili o stanziate; b) per le opere previste nel quinquennio 2007-2011 l'utilizzo di fondi già individuati con l'ulteriore finanziamento da parte dell'ANAS degli interventi per un valore di circa euro 5,1 miliardi; c) per le altre opere l'utilizzo di contributi pubblici derivanti dalla legge obiettivo e a nuovi finanziamenti a medio-lungo termine contratti da ANAS per le opere con pedaggio "ombra" e reale.

2007-2011; d) l'opinabilità dell'efficacia del preteso deconsolidamento dalla Pubblica Amministrazione.

A queste criticità legate all'operatività del Piano economico-finanziario 2007 2052, come già prima rilevato, si aggiunge la circostanza relativa alla contemporanea coesistenza in ANAS S.p.A. del ruolo di concessionaria dello Stato in concorrenza con altre concessionarie e, nel contempo, soggetto controllore e vigilante delle subconcessionarie.

Sul primo punto (eccessiva durata del Piano) si ritiene che il prolungamento fino a 2052 della durata del documento programmatico[64] debba essere necessariamente bilanciato dalla previsione di una scadenza fissa, o di più scadenze fisse, a distanza di un numero congruo di anni (cinque o al massimo dieci) per verificare il conseguimento degli obiettivi intermedi. Ciò consentirebbe anche di consolidare la politica di espansione di ANAS S.p.A. e di rendere verosimili i parametri economico finanziari, contenuti negli obiettivi programmatici, di volta in volta esplicitati nel documento. Inoltre una revisione predeterminata del documento programmatico in questione consentirebbe l'adeguamento degli obiettivi societari alle esigenze contingenti e agli eventuali cambiamenti socio politici che si possono verificare da oggi alla conclusione del periodo di validità del Piano.

Il secondo punto critico rilevato (assenza di procedura di verifica dei risultati) è in stretta correlazione con il primo. Si reputa opportuno segnalare la necessità di prevedere una procedura costante di verifica del conseguimento e del mantenimento degli obiettivi espressi con il Piano economico-finanziario 2007-2052 da parte di un soggetto esterno agli organi societari.

Per quanto attiene alla terza criticità rilevata (genericità nell'indicazione dei finanziamenti pubblici nel primo quinquennio di operatività del Piano), si pone in evidenza che nel cap. 5.3 del documento (Coperture) si premette che lo schema di finanziamento è articolato "... sulla base del presupposto essenziale che ANAS riesca a raggiungere l'obiettivo di essere deconsolidata dal perimetro della PA...". Pertanto, le previsioni ivi contenute, possono ritenersi corrette solamente in caso di conseguimento della predetta missione, che si pone, quindi, come snodo significativo nel contenimento del ricorso al finanziamento pubblico[65]. In merito al preteso deconsolidamento dal perimetro della Pubblica Amministrazione da parte dell'ANAS S.p.A., che si pone quale linea di tendenza dell'operato della concessionaria, a partire dalla trasformazione dell'ente pubblico economico in società per azioni, con la privatizzazione avvenuta sorgono alcune perplessità. Detto deconsolidamento, che costituisce senza dubbio uno degli obiettivi primari del Piano, viene perseguito per consentire all'ANAS S.p.A. di acquisire una normale operatività finanziaria e di reperire direttamente sul mercato i finanziamenti necessari per la realizzazione delle opere[66]. La società indica quale quadro di riferimento normativo per il perseguimento di detto obiettivo i vincoli imposti da ESA95 (Eurostat), che prevedono l'acquisizione di ricavi commerciali tali da coprire almeno il 50 per cento dei costi di produzione e l'ottenimento di detti ricavi da attività soggette a rischio d'impresa. L'intento è senza dubbio apprezzabile, anche se si devono porre in evidenza alcuni punti non chiari. Se, infatti, si limitano i ricavi ai pedaggi reali e pedaggi ombra (o *shadow tolls*) stradali e

[64] Il prolungamento del Piano economico finanziario fino al 2052 è in stretta correlazione alla proroga della durata di concessione dell'ANAS S.p.A. da 30 a cinquant'anni, come previsto dalla legge finanziaria 2007 al comma 1019.

[65] Inoltre, appare di difficile conseguimento l'intento dell'ANAS S.p.A., ipotizzato nel Piano, di finanziare, nel medio e lungo periodo, direttamente le attività di manutenzione straordinaria e la realizzazione di tutte le nuove strade e autostrade a pedaggio per le quali non siano state già individuate le necessarie risorse, e il *target* di lungo periodo (successivamente al 2028) di realizzazione, interamente a proprio carico, di tutte le nuove tratte non assoggettabili a pedaggiamento. E' chiaro che intenti così ambiziosi richiedono una corretta e dettagliata previsione economico-finanziaria che, invece, nel documento esaminato si riduce ad una semplice tabella previsionale non particolarmente dettagliata, né contenente dati facilmente riscontrabili.

[66] V. pag. 14 del Piano economico-finanziario 2007-2052.

autostradali (posto che le *shadow tolls* non sempre possono esser considerate ricavi in senso stretto, dato che vengono corrisposte al concessionario dallo Stato e non dagli utenti finali), l'obiettivo della copertura del 50 per cento dei costi con i ricavi appare di difficile conseguimento[67]. L'aspetto gestionale che desta maggiori perplessità e preoccupazioni è, senza dubbio, la mancata definizione del ruolo dell'ANAS S.p.A., già concessionaria del Ministero delle infrastrutture, nei rapporti con le società concessionarie. Infatti, in base al DL n. 138/2002, la trasformazione dell'ente pubblico economico ANAS in ANAS S.p.A. ha determinato una rimodulazione dei rapporti esistenti con l'area ministeriale, sulla base di una Convenzione di concessione. Questa innovazione comporta che il Ministero delle infrastrutture eserciti nei confronti di questa società funzioni di indirizzo, controllo e vigilanza, e che nel contempo essa svolga analoga vigilanza nei confronti delle proprie concessionarie. In altri termini l'ANAS S.p.A. è investita della funzione di concedente o di concessionario di tutta la rete stradale e autostradale, con inevitabili riflessi dal punto di vista dell'efficienza nella gestione di questo particolare settore infrastrutturale. Il Piano economico-finanziario 2007-2052 affronta detta problematica in termini alquanto generici, rappresentando unicamente degli intenti di principio senza, peraltro, indicare le concrete modalità attuative[68].

Il problema è già stato posto in evidenza dalla relazione della Corte dei conti relativa al controllo sulla gestione finanziaria dell'ANAS S.p.A. per l'esercizio finanziario 2006[69], nella quale si rileva che questa società gestisce il patrimonio stradale ed autostradale come concessionaria dello Stato mediante la costruzione e la gestione diretta delle strade, affidando la costruzione e la gestione a società subconcessionarie, e, secondo modelli intermedi, partecipando al capitale di società autostradali, con conseguenza che, in tali casi, l'ANAS S.p.A. assume la duplice veste di concedente di un concessionario del quale possiede una partecipazione e di controllore di un soggetto da essa partecipato (Allegati 3 e 4).

Come si può osservare, da quanto riportato negli allegati 3 e 4, si tratta di società incaricate della costruzione o della gestione di infrastrutture particolarmente importanti per il territorio nazionale.

Per questi motivi, anche alla luce delle conclusioni formulate dalla Corte in altra sede[70], sarebbe auspicabile una soluzione normativa che tenesse conto del conflitto d'interessi e di ruoli esistenti, e che ponesse effettivamente l'ANAS S.p.A. in una posizione di maggiore terzietà nell'ambito della gestione e del controllo del settore stradale ed autostradale.

---

[67] A ciò si deve aggiungere che il costo dei pedaggi è sottoposto a particolari leggi di mercato, la cui entità può in futuro variare, e che dovrebbe esser oggetto di accurata previsione e valutazione quantitativa, oltre a sollevare il rischio di un'eccessiva sottoposizione a pressione economica dell'utente finale, che sarebbe ingiustamente sottoposto alle manovre di adeguamento mediante l'aumento non controllabile del pedaggiamento.

[68] Nel Piano economico-finanziario si affronta l'argomento a pagina 15. Nel capitolo 3.3.1 ("Separazione e rafforzamento dei ruoli di concedente e concessionario") si evidenzia che l'ANAS ha attuato una separazione secondo una logica amministrativa, finanziaria, organizzativa e contabile con gli obiettivi di consolidamento del proprio ruolo di concessionaria, rivolgendo la propria attività a garantire l'organicità, continuità e omogeneità della gestione su tutta la rete di interesse nazionale affidata alla sua gestione, ad assicurare la massima sinergia e il trasferimento di aree di eccellenza gestionale su tutte le aree territoriali, a perseguire gli obiettivi di sviluppo delineate nei piani di intervento, ad ottimizzare le attività di sviluppo della rete attraverso rafforzamento del presidio nei cantieri per garantire il rispetto dei tempi previsti.

[69] Corte dei conti, Sezione del controllo sugli enti, Del. n. 22/2008 del 13.03.2008 cit..

[70] V. la Relazione della Sezione del controllo sugli enti cit. pag. 116 dove "si rileva come l'ANAS si caratterizzi oggi per un sovrapporsi di ruoli in palese reciproco contrasto, atteso che essa è concessionaria dello Stato in concorrenza con le altre subconcessionarie e, al tempo stesso soggetto controllore e vigilante per conto del Ministero delle infrastrutture". La Relazione afferma anche che ANAS "detiene partecipazioni azionarie sia in società concessionarie, sia con l'avvento del nuovo modello "federale" basato su protocolli di intesa con singole Regioni in società a loro volta concedenti", con la conseguenza che queste sfuggirebbero ai poteri di vigilanza della stessa ANAS. Sempre nelle conclusioni della relazione si sottolinea "la singolarità della coesistenza di un'ANAS dotata di poteri di supremazia e, nel contempo, operante sul mercato".

Tra le possibili soluzioni si potrebbe pensare di attribuire una forma di controllo ulteriore e maggiormente pregnante al Ministero delle infrastrutture, per la vigilanza sui rapporti ANAS S.p.A./concessionarie, con la contestuale riduzione del controllo gestionale della società concessionaria nei confronti delle partecipate.

Dall'analisi finanziaria del programma si rileva che gli stanziamenti definitivi ammontano a 551,8 milioni che riguardano quasi integralmente gli investimenti e costituiscono l'11 per cento dell'intera missione. A fronte di una massa spendibile pari a circa 1,3 miliardi ed autorizzazioni di cassa pari ad 691,1 milioni, si registra un pagato totale di 383 milioni, pari al 55,4 per cento delle autorizzazioni di cassa ed al 30,1 per cento della massa spendibile. Ciò ha determinato un rilevante ammontare di residui finali pari al 56,8 per cento della massa spendibile.

3.2. La missione 19 "Case e assetto urbanistico"

Anche questa missione si può ricollegare ad alcune priorità politiche ed obiettivi strategici riportati nella direttiva ministeriale del 2007 che possono a loro volta riferirsi ai tre programmi nei quali la missione stessa si articola, che riguardano l'edilizia abitativa e le politiche territoriali (n. 1), le politiche abitative (n. 2) e le politiche urbane e territoriali (n. 3). Di questi si è scelto di esaminare il n. 2, che risponde ad un'esigenza più volte sottolineata nei documenti programmatici e che, comunque, assorbe il 50 per cento degli stanziamenti complessivi per la missione.

Gli altri due programmi riguardano il primo la possibilità di concedere mutui all'edilizia residenziale, nel caso di eventi calamitosi nonché trasferimenti ai fondi per le spese sostenute dalle famiglie per esigenze abitative di studenti universitari al fondo per giovani coppie e ai fondi per la costruzione di immobili per la Guardia di finanza. Il programma n. 3 si propone la riqualificazione urbana ed il recupero del patrimonio edilizio nonché un'attività di supporto agli enti locali ed alle Regioni per la repressione dell'abusivismo edilizio, e delle violazioni urbanistiche. Questo programma riguarda il generale assetto del territorio nazionale attraverso lo sviluppo del "sistema città" tenendo sempre presente il coordinamento con l'Unione Europea; in questo ambito si pone anche la tutela e la valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, artistici, storici ed etno-antropologici. A questi si affiancano sia gli interventi relativi ai "percorsi giubilari", sia interventi legati a pubbliche calamità con la conseguente necessità di ricostruzione di zone terremotate (in particolare della Campania, della Basilicata, della Puglia e della Calabria).

Gli stanziamenti definitivi per l'intera missione ammontano a circa 2 miliardi di euro e per il 76,8 per cento riguardano gli investimenti.

Il pagato totale rispetto alle autorizzazioni di cassa è pari al 56,2 per cento circa; molto ridotto risulta invece rispetto alla massa spendibile (circa il 36 per cento).

Si evidenzia, inoltre, una persistenza di residui finali, pari al 48,9 per cento della massa spendibile, che interessano soprattutto il programma n. 2.

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1 - Edilizia abitativa e politiche territoriali	**totale**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**	**0**
1 - Edilizia abitativa e politiche territoriali **MEF**	investimenti	172.786	233.375	406.161	0	0	267.137	286.353	180.983	155.753
	totale	**172.786**	**233.375**	**406.161**	**0**	**0**	**267.137**	**286.353**	**180.983**	**155.753**
2 - Politiche abitative	funzionamento	90	419	509	0,0	0,0	349	423	291	122
	interventi	524.644	446.725	971.369	43,2	21,7	446.725	747.443	646.397	272.978
	investimenti	717.856	585.887	1.303.743	56,7	28,5	1.158.484	788.857	113.762	1.133.541
	totale	**1.242.590**	**1.033.031**	**2.275.621**	**100,0**	**50,2**	**1.605.558**	**1.536.723**	**760.450**	**1.406.641**
3 - Politiche urbane e territoriali	funzionamento	1.301	29.781	31.082	3,8	1,4	28.077	30.191	22.625	6.619
	interventi	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	investimenti	1.144.450	760.339	1.904.789	96,2	37,0	720.161	1.101.769	697.659	688.952
	totale	**1.145.751**	**790.120**	**1.935.871**	**100,0**	**38,4**	**748.238**	**1.131.960**	**720.284**	**695.571**
Spese missione		**2.561.127**	**2.056.526**	**4.617.653**		**100,0**	**2.620.933**	**2.955.036**	**1.661.717**	**2.257.965**

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

3.2.1. Il Programma 2 "Politiche abitative"

Va ricordato, preliminarmente, che prima della riforma costituzionale del 2001, la competenza nel settore in esame era stata demandata alla Regione dal d.lgs. n. 112/1998. La sentenza n. 94/2007 della Corte costituzionale ha chiarito i confini delle competenza dello Stato e delle Regioni in materia in base all'art. 117, comma 3, della Costituzione.

In particolare, per la Corte spetta alla competenza esclusiva dello Stato in relazione al citato art. 117, comma 2, la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare l'esigenza dei ceti meno abbienti, mentre rientra nella materia di legislazione concorrente, ed è affidata alla competenza delle Regioni, la programmazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica (erp)[71] e la gestione di questo patrimonio.

[71] Sull'edilizia residenziale pubblica la Corte ha svolto un'importante indagine; v. delibera n. 9/AUT/2007 e Relazione "Indagine comparativa sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica"

Pur potendosi rilevare dai dati ISTAT (Istituto Nazionale di Statistica) del 2005 che il rapporto abitazioni/famiglie è superiore ad 1,2, permangono, d'altra parte, situazioni di grave disagio abitativo per alcune categorie sociali, le quali risultano particolarmente acute in alcune aree metropolitane. A questa situazione va aggiunta un'altra particolarità della situazione italiana, che vede, rispetto ad un aumento del numero delle famiglie che vivono in alloggi di proprietà (circa l'80 per cento del totale), una condizione critica degli inquilini che appartengono alle categorie sociali più svantaggiate quali anziani, cittadini a basso reddito, disabili (4,3 milioni, che corrispondono a circa il 19 per cento del totale).

Per far fronte a questa situazione, sono stati approvati alcuni importanti provvedimenti tra i quali la legge n. 431 del 1998 sulla riforma delle locazioni, che ha istituito il fondo nazionale per l'erogazione di un contributo a favore degli inquilini in possesso di determinati requisiti[72], e la legge n. 9 del 2007 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie deboli", che ha inteso avviare un nuovo modello di politica abitativa.

In proposito, va rilevato che questo tipo di interventi trova un'importante riscontro in due documenti dell'Unione europea: "l'agenda dell'Unione europea" e la "Carta di Lipsia sulle città europee sostenibili", nei quali si sottolinea che una pianificazione urbana integrata è la condizione indispensabile per lo sviluppo sostenibile delle città europee e si propone di attuare idonee strategie per valorizzare il tessuto urbano e migliorare l'occupazione ed i trasporti urbani.

L'ultimo intervento legislativo (legge n. 222 del 2007 di conversione del DL n. 159 del 2007) contiene alcune norme che riguardano il programma in esame. L'art. 21 al comma 1 prevede il finanziamento di un programma di erp, con un'autorizzazione di spesa nel limite di 550 milioni di euro per il 2007. Questa norma viene, in una certa misura, a completare quanto disposto dal comma 1154 della legge finanziaria 2007, nel quale è stata autorizzata la spesa di 30 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008 e 2009 per la realizzazione di un Piano straordinario di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata[73], nonché l'art. 4 della legge n. 9/2007 che prevede anch'essa l'avvio di un programma nazionale di erp che fissa gli obiettivi e gli indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale di erp, accompagnati da proposte in materia fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Il programma cui fa riferimento l'art. 21 del citato DL n. 159/2007 riguarda i comuni con popolazione superiore a 10 mila abitanti e comunque ad alta tensione abitativa, per i quali la legge n. 9/2007 aveva sospeso le procedure esecutive di sfratto nei confronti di categorie socialmente deboli.

Il comma 3 di quest'articolo assegna al Ministro delle infrastrutture di concerto con il Ministro della solidarietà sociale il compito di emanare un decreto per l'individuazione degli interventi prioritari immediatamente realizzabili, sulla base delle graduatorie stabilite dai Comuni, nonché delle modalità di erogazione degli stanziamenti, da trasferire direttamente ai comuni ed agli ex IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) o alla Cassa depositi e prestiti (C.d.P.), previa attivazione di un'apposita convenzione.

---

[72] Dal 1999 al 2007 il fondo ha erogato circa 2 miliardi di euro, la dotazione per il 2007 è di 210 milioni, insufficienti per soddisfare la domanda complessiva.

[73] Questa norma prevede, con una previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano, la definizione delle modalità di applicazione e di erogazione dei finanziamenti. Per ulteriori approfondimenti si rinvia al capitolo sulle politiche sociali.

Lo stesso articolo al comma 4 destina l'1 per cento del finanziamento complessivo (5,5 milioni di euro) per la costituzione ed il funzionamento dell'Osservatorio nazionale[74] e degli Osservatori regionali per le politiche abitative, al fine di assicurare la formazione di banche dati, necessarie per la programmazione degli interventi di edilizia residenziale con finalità sociali.

L'art. 21 *bis* ha disposto il rifinanziamento dei cd. "Contratti di quartiere II" prevedendo che le risorse originariamente destinate ad alcuni programmi e che non erano state impegnate, fossero destinate a finanziare proposte già ritenute idonee e non ammesse al precedente finanziamento, tra quelle concernenti il programma innovativo in ambito urbano. L'art. 41, infine, prevede interventi per incrementare il patrimonio immobiliare destinato all'edilizia abitativa[75]per un ammontare massimo di 100 milioni di euro per l'anno 2007.

Alla luce di questo rinnovato contesto normativo nei Dpef 2007-2011 e 2008-2011 le politiche per la casa sono state inserite tra le priorità dell'azione del Governo nell'ambito degli interventi infrastrutturali.

Il Dpef 2008-2011 ha indicato gli interventi da adottare nell'utilizzazione delle risorse finanziarie rese disponibili:

- con i 30 milioni della legge finanziaria 2007 la realizzazione dei piani straordinari predisposti dai comuni ai sensi dell'art. 3 della legge n. 9 del 2007 nonché l'acquisto, il recupero e la locazione di alloggi da destinare al sistema dell'erp;

- il recupero e l'adattamento dell'erp, da effettuare nell'arco di sei mesi con il ricorso a meccanismi di accelerazione anche con le procedure di appalto;

- finanziamento dei programmi regionali e sperimentali immediatamente cantierabili;

- immediato utilizzo per l'erp di quota parte del patrimonio demaniale soprattutto militare;

- aumento delle dotazioni di alloggi sociali nelle Regioni del Sud utilizzando quota dello stanziamento di 50 milioni destinato alle "zone franche", di cui al comma 340 della legge finanziaria 2007.

Il Dpef 2008-2011 dedica una particolare attenzione a quella che definisce "la nuova questione urbana" sottolineando l'esigenza di una decisa azione per il decongestionamento delle città e, più in generale, di una nuova politica nazionale per le città, che passa attraverso la definizione di un Programma nazionale sulle politiche abitative, al quale dovrebbe essere dedicato un ammontare compreso fra 1,2 e 1,5 miliardi annui.

Come si è già rilevato dalla tabella sopra riportata riguardante l'intera missione 19, alle politiche abitative è destinata una quota consistente delle risorse stanziate per il 2007 pari al 50 per cento.

Gli stanziamenti maggiori sono destinati agli investimenti (56,7 per cento del totale del programma), seguiti dagli interventi ai quali è destinato il 43,2 per cento delle risorse.

---

[74] Con un decreto del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007, n. 128 è stato istituito l'Osservatorio nazionale delle politiche abitative e sono stati ripartiti i fondi tra l'Osservatorio nazionale e gli Osservatori regionali.

[75] Va ricordato che il sistema abitativo italiano è caratterizzato da una quota di edilizia in locazione molto più bassa rispetto alla media europea (25 per cento rispetto al 39 per cento); in questo ambito è esiguo anche il numero di alloggi a canoni ridotti cioè di locazione sociale (20 per cento dell'offerta di locazione complessiva rispetto alla media europea del 43 per cento).

D'altra parte, va evidenziato che il pagato totale costituisce una percentuale ridotta delle autorizzazioni di cassa pari a 49,5 per cento che si riduce ulteriormente se raffrontata con la massa spendibile (33,4 per cento). Ciò ha determinato un rilevante ammontare di residui finali (61,8 per cento). Anche per questo programma si può rilevare che l'attuazione in concreto delle misure programmate non raggiunge livelli adeguati.

4. Considerazioni conclusive

Il Ministero delle infrastrutture ha anch'esso come altri risentito dei mutamenti genetici che si sono determinati in questi anni. Quando sembrava che si stesse verificando un assestamento della struttura ministeriale è intervenuta, come è noto, un'ulteriore trasformazione attraverso il riaccorpamento del Ministero dei trasporti in un rinnovato Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Dai documenti programmatici si evincono le linee di intervento alle quali il Governo nell'anno di riferimento (2007) ha ispirato la sua azione: la mobilità, la città e la casa. Nell'attuazione di queste tre linee il Governo ha indicato un obiettivo fondamentale: il riequilibrio tra i vari settori e soprattutto tra le varie aree geografiche, cercando di eliminare gli squilibri esistenti a danno del Mezzogiorno. Va detto però, come risulta dall'esposizione precedente, che dai dati forniti dalla stessa Amministrazione emerge che ai propositi programmatici non corrispondono i risultati concreti, che vedono una persistente disparità territoriale a svantaggio del Sud e in quest'area una disparità tra gli interventi nelle ferrovie molto inferiore rispetto a quelli stradali, in contrasto con quella che sembrava una delle opzioni fondamentali del Governo e cioè il trasferimento dalla "strada" alla ferrovia e alle altre modalità di trasporto.

Su un piano più generale si può dire che, soprattutto con riferimento alla legge obiettivo, lo stato di realizzazione degli interventi è lungi dall'essere soddisfacente, pur dovendo tener conto che in questo campo le misure attuative hanno uno sviluppo pluriennale. Si può quindi affermare che la politica infrastrutturale incontra molte difficoltà e si realizza molto lentamente.

Questa considerazione trova un preciso riscontro soprattutto in relazione al programma 4 "opere strategiche", per le quali, come si è prima evidenziato, il volume delle opere completate è irrisorio mentre risultano consistenti i lavori in corso. Inoltre, i finanziamenti effettivamente disponibili coprono poco più della metà degli interventi e che poco meno dell'altra metà resta ancora da finanziare.

Come esempio delle difficoltà prima evocate, dovute ai mutamenti strutturali del Ministero in oggetto, può essere indicato il programma 2 della missione 14 "intermodalità infrastrutturale" che, pur essendo inserito tra le sue competenze, ha trovato, in realtà, concreta attuazione nell'ambito del Ministero dei trasporti, come è stato indicato dalla stessa Amministrazione.

Un aspetto interessante da sottolineare è l'attenzione prestata agli interventi per le città, nei quali confluiscono quelli riguardanti il trasporto locale con metropolitane e altri mezzi di mobilità urbana quali le tramvie, ma in una concezione più ampia si possono far rientrare anche le misure adottate nel quadro del programma 2 "politiche abitative" della missione 19.

PAGINA BIANCA

Tavole ed allegati

PAGINA BIANCA

Tavola 1

Opere del Piano delle infrastrutture strategiche[76] per Settore di intervento

(in migliaia)

Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Totale
A1) Ferrovia	42.438.150,00	39,20%
A2) Stazione ferroviaria	451.340,00	0,42%
A3) Metropolitana	13.018.560,00	12,02%
A4) Tram	92.050,00	0,09%
B1) Autostrada	12.495.290,00	11,54%
B2) Strada	25.363.600,00	23,43%
B3) Area Sosta/Servizi	508.370,00	0,47%
C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	918.690,00	0,85%
C2) Diga	25.010,00	0,02%
C3) Invaso/Serbatoio	322.880,00	0,30%
D) Sottosuolo	31.280,00	0,03%
E) Rete elettrica	691.500,00	0,64%
F1) Scuola	489.080,00	0,45%
F2) Uffici	304.660,00	0,28%
F3) Altro	2.007.900,00	1,85%
G) Impianti/rifugi	156.250,00	0,14%
H1) Laguna di Venezia	4.271.630,00	3,95%
H2) Ponte Stretto di Messina	4.684.300,00	4,33%
Totale complessivo	**108.270.540,00**	**100,00%**

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

[76] Di seguito denominato PIS.

Tavola 2

Opere del PIS per Area geografica e per settore di intervento

(in migliaia)

Area geografica	Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Area geografica	Inc. % Totale
CENTRO		**18.184.660,00**	**100,00%**	**16,80%**
	A1) Ferrovia	5.756.260,00	31,65%	
	A3) Metropolitana	3.047.420,00	16,76%	
	B1) Autostrada	1.668.440,00	9,17%	
	B2) Strada	5.697.910,00	31,33%	
	B3) Area Sosta/Servizi	97.050,00	0,53%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	278.040,00	1,53%	
	C2) Diga	25.010,00	0,14%	
	C3) Invaso/Serbatoio	194.410,00	1,07%	
	E) Rete elettrica	610.000,00	3,35%	
	F2) Uffici	304.660,00	1,68%	
	F3) Altro	505.460,00	2,78%	
MULTIREGIONALE		**940.420,00**	**100,00%**	**0,87%**
	A2) Stazione ferroviaria	451.340,00	47,99%	
	F1) Scuola	489.080,00	52,01%	
NORD		**64.150.440,00**	**100,00%**	**59,25%**
	A1) Ferrovia	33.812.620,00	52,71%	
	A3) Metropolitana	6.933.010,00	10,81%	
	A4) Tram	92.050,00	0,14%	
	B1) Autostrada	5.573.870,00	8,69%	
	B2) Strada	12.706.930,00	19,81%	
	B3) Area Sosta/Servizi	297.700,00	0,46%	
	E) Rete elettrica	69.500,00	0,11%	
	F3) Altro	393.130,00	0,61%	
	H1) Laguna di Venezia	4.271.630,00	6,66%	
SUD		**24.995.020,00**	**100,00%**	**23,09%**
	A1) Ferrovia	2.869.270,00	11,48%	
	A3) Metropolitana	3.038.130,00	12,15%	
	B1) Autostrada	5.252.980,00	21,02%	
	B2) Strada	6.958.760,00	27,84%	
	B3) Area Sosta/Servizi	113.620,00	0,45%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	640.650,00	2,56%	
	C3) Invaso/Serbatoio	128.470,00	0,51%	
	D) Sottosuolo	31.280,00	0,13%	
	E) Rete elettrica	12.000,00	0,05%	
	F3) Altro	1.109.310,00	4,44%	
	G) Impianti/rifugi	156.250,00	0,63%	
	H2) Ponte Stretto di Messina	4.684.300,00	18,74%	
Totale complessivo		**108.270.540,00**		**100,00%**

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

Tavola 3

Stato attuativo delle Opere del PIS per settore di intervento

(in migliaia)

Stato attuativo	Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Stato att.	Inc. % Totale
A) PP APPROVATO DAL CIPE		**65.863.700,00**	**100,00%**	**60,83%**
	A1) Ferrovia	33.457.130,00	50,80%	
	B1) Autostrada	4.514.600,00	6,85%	
	B2) Strada	15.109.400,00	22,94%	
	F3) Altro	1.514.890,00	2,30%	
	A3) Metropolitana	6.285.680,00	9,54%	
	B3) Area Sosta/Servizi	297.700,00	0,45%	
	H2) Ponte Stretto di Messina	4.684.300,00	7,11%	
D) PD APPROVATO DAL CIPE		**13.181.640,00**	**100,00%**	**12,17%**
	A1) Ferrovia	6.863.420,00	52,07%	
	B1) Autostrada	1.034.640,00	7,85%	
	B2) Strada	3.084.950,00	23,40%	
	F3) Altro	26.080,00	0,20%	
	A3) Metropolitana	1.906.350,00	14,46%	
	B3) Area Sosta/Servizi	19.290,00	0,15%	
	C2) Diga	25.010,00	0,19%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	131.900,00	1,00%	
	E) Rete elettrica	90.000,00	0,68%	
F) GARA		**2.226.970,00**	**100,00%**	**2,06%**
	A1) Ferrovia	78.880,00	3,54%	
	B2) Strada	1.104.020,00	49,57%	
	F3) Altro	194.650,00	8,74%	
	A3) Metropolitana	306.800,00	13,78%	
	B3) Area Sosta/Servizi	21.280,00	0,96%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	387.030,00	17,38%	
	G) Impianti/rifugi	59.310,00	2,66%	
	C3) Invaso/Serbatoio	75.000,00	3,37%	
G) LAVORI AFFIDATI		**2.946.130,00**	**100,00%**	**2,72%**
	A1) Ferrovia	17.350,00	0,59%	
	B1) Autostrada	150.120,00	5,10%	
	B2) Strada	1.386.130,00	47,05%	
	A2) Stazione ferroviaria	214.510,00	7,28%	
	A4) Tram	92.050,00	3,12%	
	A3) Metropolitana	774.160,00	26,28%	
	D) Sottosuolo	14.400,00	0,49%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	88.720,00	3,01%	
	C3) Invaso/Serbatoio	208.690,00	7,08%	
I) LAVORI IN CORSO		**17.272.020,00**	**100,00%**	**15,95%**
	B1) Autostrada	4.564.490,00	26,43%	
	B2) Strada	3.240.130,00	18,76%	

Stato attuativo	Settore intervento	Costo attuale	Inc. % Stato att.	Inc. % Totale
	H1) Laguna di Venezia	4.271.630,00	24,73%	
	F3) Altro	104.960,00	0,61%	
	A2) Stazione ferroviaria	236.830,00	1,37%	
	A3) Metropolitana	3.175.700,00	18,39%	
	D) Sottosuolo	12.070,00	0,07%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	255.530,00	1,48%	
	G) Impianti/rifugi	96.940,00	0,56%	
	E) Rete elettrica	520.000,00	3,01%	
	F2) Uffici	304.660,00	1,76%	
	F1) Scuola	489.080,00	2,83%	
L) LAVORI IN CORSO/GARA				
		92.340,00	**100,00%**	**0,09%**
	B3) Area Sosta/Servizi	92.340,00	100,00%	
M) COMPLETATO				
		1.531.500,00	**100,00%**	**1,41%**
	B2) Strada	1.114.110,00	72,75%	
	F3) Altro	11.170,00	0,73%	
	A3) Metropolitana	264.400,00	17,26%	
	D) Sottosuolo	4.810,00	0,31%	
	C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	55.510,00	3,62%	
	E) Rete elettrica	81.500,00	5,32%	
N) RITIRATO				
		39.190,00	**100,00%**	**0,04%**
	C3) Invaso/Serbatoio	39.190,00	100,00%	
B) PD IN ISTRUTTORIA - MIT				
		5.077.890,00	**100,00%**	**4,69%**
	A1) Ferrovia	2.021.370,00	39,81%	
	B1) Autostrada	2.231.440,00	43,94%	
	B2) Strada	285.700,00	5,63%	
	F3) Altro	156.150,00	3,08%	
	A3) Metropolitana	305.470,00	6,02%	
	B3) Area Sosta/Servizi	77.760,00	1,53%	
D) PD APPROVATO DAL CIPE				
		39.160,00	**100,00%**	**0,04%**
	B2) Strada	39.160,00	100,00%	
Totale complessivo				
		108.270.540,00		**100,00%**

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

Tavola 4

Fonti di finanziamento distinte per Settore di intervento delle Opere inserite nel PIS

(in migliaia)

Settore intervento	Costo attuale	Finanz.ti disponibili	Finanz. residuo	Totale finanz.ti pubblici	di cui Legge Obiettivo	Finanz. UE	Finanz. Enti Territoriali	Finanz. Privati	Sc. % Costo attuale/Fin. Disp
Inc. % Totale A1) Ferrovia/Costo attuale	**100,00%**	**16,61%**	**83,39%**	**15,08%**	**0,74%**	**1,35%**	**0,00%**	**0,17%**	
Totale A1) Ferrovia	*42.438.150,00*	*7.046.930,00*	*35.391.220,00*	*6.401.260,00*	*314.140,00*	*575.000,00*	*0,00*	*70.670,00*	*83,39%*
Inc. % Totale A2) Stazione ferroviaria/Costo attuale	**100,00%**	**116,99%**	**-16,99%**	**58,62%**	**58,62%**	**0,00%**	**0,00%**	**58,37%**	
Totale A2) Stazione ferroviaria	*451.340,00*	*528.010,00*	*-76.670,00*	*264.580,00*	*264.580,00*	*0,00*	*0,00*	*263.430,00*	*-16,99%*
Inc. % Totale A3) Metropolitana/Costo attuale	**100,00%**	**67,61%**	**32,39%**	**40,91%**	**17,53%**	**0,44%**	**21,04%**	**5,22%**	
Totale A3) Metropolitana	*13.018.560,00*	*8.801.990,00*	*4.216.570,00*	*5.325.740,00*	*2.281.780,00*	*57.670,00*	*2.738.910,00*	*679.670,00*	*32,39%*
Inc. % Totale A4) Tram/Costo attuale	**100,00%**	**88,65%**	**11,35%**	**46,56%**	**46,56%**	**0,00%**	**34,38%**	**7,70%**	
Totale A4) Tram	*92.050,00*	*81.600,00*	*10.450,00*	*42.860,00*	*42.860,00*	*0,00*	*31.650,00*	*7.090,00*	*11,35%*
Inc. % Totale B1) Autostrada/Costo attuale	**100,00%**	**92,16%**	**7,84%**	**46,98%**	**23,35%**	**1,45%**	**0,00%**	**43,72%**	
Totale B1) Autostrada	*12.495.290,00*	*11.515.250,00*	*980.040,00*	*5.870.280,00*	*2.917.120,00*	*181.460,00*	*0,00*	*5.463.510,00*	*7,84%*
Inc. % Totale B2) Strada/Costo attuale	**100,00%**	**82,95%**	**17,05%**	**35,13%**	**21,05%**	**5,15%**	**4,88%**	**37,79%**	
Totale B2) Strada	*25.363.600,00*	*21.038.205,00*	*4.325.385,00*	*8.909.385,00*	*5.339.960,00*	*1.305.560,00*	*1.238.590,00*	*9.584.670,00*	*17,05%*
Inc. % Totale B3) Area Sosta/Servizi/Costo attuale	**100,00%**	**52,17%**	**47,83%**	**34,88%**	**18,68%**	**0,29%**	**10,24%**	**6,76%**	
Totale B3) Area Sosta/Servizi .	*508.370,00*	*265.240,00*	*243.130,00*	*177.320,00*	*94.980,00*	*1.490,00*	*52.060,00*	*34.370,00*	*47,83%*
Inc. % Totale C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore /Costo attuale	**100,00%**	**115,30%**	**-15,30%**	**95,55%**	**72,03%**	**4,72%**	**3,79%**	**11,24%**	
Totale C1) Potabilizzatore/Acquedotto/Adduttore	*918.690,00*	*1.059.276,00*	*-140.586,00*	*877.766,00*	*661.726,00*	*43.390,00*	*34.838,00*	*103.282,00*	*-15,30%*
Inc. % Totale C2) Diga/Costo attuale	**100,00%**	**100,00%**	**0,00%**	**100,00%**	**100,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	

Settore intervento	Costo attuale	Finanz.ti disponibili	Finanz. residuo	Totale finanz.ti pubblici	di cui Legge Obiettivo	Finanz. UE	Finanz. Enti Territoriali	Finanz. Privati	Sc. % Costo attuale/Fin. Disp
Totale C2) Diga	*25.010,00*	*25.010,00*	*0,00*	*25.010,00*	*25.010,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00%*
Inc. % Totale C3) Invaso/Serbatoio /Costo attuale	**100,00%**	**91,05%**	**8,95%**	**82,41%**	**46,57%**	**0,00%**	**8,64%**	**0,00%**	
Totale C3) Invaso/Serbatoio	*322.880,00*	*293.990,00*	*28.890,00*	*266.100,00*	*150.370,00*	*0,00*	*27.890,00*	*0,00*	*8,95%*
Inc. % Totale D) Sottosuolo/Costo attuale	**100,00%**	**119,88%**	**-19,88%**	**119,88%**	**119,88%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	
Totale D) Sottosuolo	*31.280,00*	*37.500,00*	*-6.220,00*	*37.500,00*	*37.500,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*-19,88%*
Inc. % Totale E) Rete elettrica/Costo attuale	**100,00%**	**100,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,10%**	**0,22%**	**99,68%**	
Totale E) Rete elettrica	*691.500,00*	*691.500,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*700,00*	*1.500,00*	*689.300,00*	*0,00%*
Inc. % Totale F1) Scuola/Costo attuale	**100,00%**	**100,00%**	**0,00%**	**100,00%**	**60,36%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	
Totale F1) Scuola	*489.080,00*	*489.080,00*	*0,00*	*489.080,00*	*295.200,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00%*
Inc. % Totale F2) Uffici/Costo attuale	**100,00%**	**100,00%**	**0,00%**	**100,00%**	**82,06%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	
Totale F2) Uffici	*304.660,00*	*304.660,00*	*0,00*	*304.660,00*	*250.000,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00%*
Inc. % Totale F3) Altro/Costo attuale	**100,00%**	**74,88%**	**25,12%**	**17,23%**	**12,10%**	**4,61%**	**4,88%**	**48,15%**	
Totale F3) Altro	*2.007.900,00*	*1.503.440,00*	*504.460,00*	*345.940,00*	*243.050,00*	*92.590,00*	*98.070,00*	*966.840,00*	*25,12%*
Inc. % Totale G) Impianti/rifugi /Costo attuale	**100,00%**	**65,77%**	**34,23%**	**65,77%**	**26,65%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	
Totale G) Impianti/rifugi	*156.250,00*	*102.760,00*	*53.490,00*	*102.760,00*	*41.640,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*34,23%*
Inc. % Totale H1) Laguna di Venezia /Costo attuale	**100,00%**	**57,19%**	**42,81%**	**57,19%**	**50,60%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	
Totale H1) Laguna di Venezia	*4.271.630,00*	*2.443.000,00*	*1.828.630,00*	*2.443.000,00*	*2.161.270,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*42,81%*
Inc. % Totale H2) Ponte Stretto di Messina /Costo attuale	**100,00%**	**0,00%**	**100,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	**0,00%**	
Totale H2) Ponte Stretto di Messina	*4.684.300,00*	*0,00*	*4.684.300,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*0,00*	*100,00%*
Inc. % Totale complessivo/Costo attuale	**100,00%**	**51,93%**	**48,07%**	**29,45%**	**13,97%**	**2,09%**	**3,90%**	**16,50%**	
Totale complessivo	*108.270.540,00*	*56.227.441,00*	*52.043.089,00*	*31.883.241,00*	*15.121.186,00*	*2.257.860,00*	*4.223.508,00*	*17.862.832,00*	*48,07%*

Elaborazione della Corte dei Conti di dati forniti dal Ministero delle Infrastrutture in data 12/06/08.

Allegato 1

Obblighi assunti nel contratto di programma (art. 4) da RFI S.p.A.

1. attuare piani di potenziamento e di sviluppo dell'infrastruttura ferroviaria, nonché di promuovere lo sviluppo di sistemi di gestione delle tecnologie innovative per quanto riguarda la sicurezza e la riduzione dell'inquinamento;
2. assicurare un flusso continuo di dati informativi al Ministero delle infrastrutture, al Ministero dell'economia e delle finanze e al CIPE in modo da consentire la valutazione delle modalità di impiego dei finanziamenti pubblici;
3. ottemperare agli obblighi e alle prescrizioni riguardanti la sicurezza del trasporto ferroviario, formulando specifici programmi di intervento per migliorare gli standard di sicurezza;
4. consentire la piena utilizzabilità delle infrastrutture ferroviarie e non prevedere clausole arbitrali nei contratti con i terzi;
5. adottare le misure appropriate per la riduzione dei tempi e dei costi nell'esecuzione delle proprie attività;
6. consentire le verifiche disposte dal Ministero;
7. fornire al Ministero la collaborazione e la documentazione necessaria per l'attività di vigilanza e di verifica di cantiere;
8. consentire l'accesso al sistema informativo da parte dei dipendenti del Ministero e segnalare gli interventi per i quali siano venute meno le condizioni di fattibilità;
9. elaborare il piano d'impresa e trasmettere al Ministero il bilancio annuale approvato;
10. trasmettere al Ministero i provvedimenti di nomina della commissione di gara ovvero di incarichi di collaudo;
11. rispettare i cronoprogrammi delle opere;
12. concorrere con ANAS S.p.A. nel limite del 50 per cento, e comunque non oltre euro 500.000, agli oneri gestionali per la banca dati per il monitoraggio dell'attuazione degli adempimenti dovuti dai concessionari nel settore infrastrutturale, e in particolare in quello strategico, stradale e ferroviario;
13. inviare al Ministero, entro il 31 maggio di ogni anno, ogni elemento ed informazione utili per la valutazione e per la predisposizione della proposta di realizzazione di investimenti ferroviari;

inviare al Ministero delle infrastrutture, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero dei trasporti (ora riaccorpato con Infrastrutture) e al CIPE una relazione sullo stato di attuazione dei programmi di investimento, contenente indicazioni in ordine alle risorse finanziarie impegnate e contabilizzate per investimenti, e su interventi di finanziamento completati e in corso di esecuzione, eventuali scostamenti registrati rispetto ai tempi stabiliti e ai costi, e le azioni per il miglioramento della capacità di spesa per investimenti.

Allegato 2

Convenzioni autostradali inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche

1. Convenzione Asti-Cuneo: disciplina la gestione dei lotti già realizzati dall'ANAS per complessivi 39,5 km e la costruzione e la gestione dei rimanenti lotti pari a 50,6 km. Inizio e fine dei lavori del concessionario tra gennaio 2008 e dicembre 2011. Il Costo dell'opera è pari a euro 1.039.000.000.La scadenza della concessione dopo 23,5 anni dall'entrata in esercizio. La Copertura finanziaria assicurata anche da un contributo pubblico di euro 200 milioni più IVA dalla partecipazione dell'ANAS S.p.A. al capitale sociale per un importo di euro 70 milioni.
2. Convenzione Bre.Be.Mi.: stipulata tra il concessionario autostradale e un soggetto concedente misto ANAS-Società di emanazione della Regione Lombardia denominato CAL (comma 979 della finanziaria 2007).
Il costo dell'opera quale limite della spesa è euro 1.580.000.000, e la lunghezza è di 62 km. Il costo attuale lordo dell'intervento pari a euro 1.552.000.000 cui si aggiungono euro 157 milioni per le opere interferenti l'Alta Velocità ferroviaria.
3. Convenzione Pedemontana Lombarda: limite di spesa fissato in euro 4.665.000.000, con una lunghezza del progetto preliminare approvato di 85,2 km. Il Piano economico finanziario della durata di 48 anni è relativo al periodo di gestione necessario a consentire un completo ammortamento dell'opera, garantendo l'equilibrio economico finanziario sulla base del contributo richiesto. La copertura finanziaria dell'opera è assicurata anche da contributi pubblici di 61,5 e 51,4 milioni di euro, già nella disponibilità dell'ANAS S.p.A., oltre ai contributi previsti dalle leggi finanziarie 2006 e 2007 per un totale di investimenti pari a euro 37 milioni circa per il 2006 e ad euro 878 milioni circa per il 2007.
4. Convenzione Brescia-Padova: questo schema di convenzione riguarda il rapporto tra l'ANAS S.p.A. e il concessionario per la costruzione e la gestione delle autostrade A4 Brescia-Padova e A31 da Rovigo a Trento, oltre ad altri tratti di collegamento. Gli investimenti complessivi previsti ammontano a circa euro 3,2 miliardi.
5. Convenzione CISA: regolamenta i rapporti tra ANAS S.p.A. e il concessionario per la costruzione e la gestione dell'autostrada A15 La Spezia-Nogarole Rocca con la previsione di un tratto di raccordo tra Parma e Mantova. La scadenza del concessione è stata determinata al 2031. Il costo della tratta Parma-Nogarole Rocca ammonta ad euro 1.826.000.000, con la previsione dell'ultimazione dell'opera per il 2016. Gli investimenti complessivi ammontano circa euro 2.300.000.000.

Allegato 3

Elenco delle società controllate dall'ANAS S.p.A., con l'indicazione delle relative tratte in gestione

1. Autostrada Torino – Ivrea – Valle D'Aosta S.p.A. (ATIVA) - Capitale sociale € 38.512.500,00

A5	Ivrea -Santhià	Km 23,60
A55	Diramazione per Pinero	Km 14,20
A55	Raccordo per Falchera	Km 2,00
A55	Diramazione per Moncalleri	Km 6,05
A55	Sistema Tangenziale di Torino –Tangenziale	Km 20,30
A55	Sistema Tangenziale di Torino-Tangenziale	Km 25,80
A5	Torino - Quincinetto	Km 58,20

2. Autostrade per l'Italia S.p.A. - Capitale sociale € 615.527.000,00

A23	Udine - Tarvisio	Km 103,19
A12	Genova - Sestri Levante	Km 55,47
A12	Roma - Civitavecchia	Km 65,40
A13	Bologna - Padova	Km 116,70
A13	Diramaz. Padova Sud	Km 4,30
A13	Diramaz. Ferrara - Porto Garibaldi	Km 5,70
A14	Bologna - Taranto	Km 746,50
A14	Diramaz. per Ravenna	Km 29,50
A16	Napoli - Canosa	Km 172,30
A26	Genova Voltri - Gravellona Toce	Km 197,10
A11	Firenze - Pisa	Km 81,70
A14	Ramo Casalecchio	Km 5,20
A10	Genova - Savona	Km 49,50
A9	Lainate-Como-Chiasso	Km 35,10
A8	Strada Comunale Milano - Certosa	Km 0,90
A8	Diramaz. per Gallarate - Gattico	Km 24,00
A8	Milano - Varese	Km 41,70
A26	Diramaz. Predona -Bettole	Km 17,00
A4	Milano. Brescia	Km 93,50
A1	Raccordo Al - Piazzale Corvetto	Km 4,00
A1	Raccordo AI-Tang. Est Milano	Km 3,57
A1	Diramaz. Roma Sud	Km 20,00
A1	Diramaz. Roma Nord	Km 23,10
A1	Diramaz. per Capodichino	Km 3,00
A1	Milano-Napoli	Km 759,40
A7	Serravalle -Genova	Km 50,00
A30	Caserta -Salemo	Km 55,30
A26	Diramaz. Stroppiana -Santhia'	Km 29,66
A27	Venezia - Belluno	Km 82,20

3. Autovie Venete S.p.A. - Capitale sociale € 157.965.739,00

A23	A23 Palmanova - Udine	Km 13,06
A28	A28 Portogruaro - Pordenone	Km 35,90
A04	A4 Venezia - Trieste	Km 133,57

4. Autostrada del Brennero S.p.A. - Capitale sociale € 55.472.175,00

A22	Brennero Modena	Km 314,00

5. Autostrada Brescia – Verona – Vicenza – Padova S.p.A. - Capitale sociale € 108.450.000,00

A31	Piovene - Rocchette	Km 36,40
A4	Brescia - Padova	Km 146,10

6. Autostrade Centropadane S.p.A. - Capitale sociale € 15.500.000,00

A21	Diramazione per Fiorenzuola	Km 12,50
A21	Piacenza - Brescia	Km 73,10

7. Autocamionale della Cisa S.p.A. - Capitale sociale € 41.600.000,00

A15	Parma – La Spezia	Km 101,00

8. Consorzio per le Autostrade Siciliane

A20	Buonfornello - Palermo	Km 51,00
A20	Messina – Buonfornello	Km 148,04
A18	Messina – Catania	Km 86,10

9. Autostrada dei Fiori S.p.A. - Capitale sociale € 40.000.000,00

A10	Savona - Ventimiglia	Km 113,40

10. Traforo del Gran San Bernardo S.p.A. (SITRASB) - Capitale sociale € 8.000.000,00

TR2	Traforo del Gran San Bernardo	Km 12,80

11. Milano – Serravalle, Tangenziali di Milano S.p.A. - Capitale sociale € 93.600.000,00

A51	Raccordo Agrate – A4	Km 0,20
A52	Tangenziale Nord di Milano	Km 24,10
A7	Milano Serravalle	Km 86,30
A51	Tangenziale Est di Milano	Km 26,85
A7	Raccordo Bereguardo – Pavia	Km 9,10
A54	Tangenziale Ovest di Pavia	Km 8,40
A50	Tangenziale Ovest di Milano	Km 29,03

12. Strada dei Parchi S.p.A. - Capitale sociale € 20.000.000,00

A24	Penetrazione Urbana	Km 7,30
A24	Roma – Teramo	Km 159,20
A25	Torano - Pescara	Km 114,90

13. Raccordo Autostradale Valle D'Aosta S.p.A. (RAV) - Capitale sociale € 343.805.000.000

A5	Aosta – Traforo Monte Bianco	Km 25,20
A5	Diramaz. Aosta Ovest	Km 1,90

14. Società Autostrada Ligure -- Toscana S.p.A. (SALT) - Capitale sociale € 120.000.000,00

A12	Diramaz. Per Livorno	Km 4,50
A15	Diramaz. S. Stefano Magra	Km 0,03
A15	Parma – La Spezia	Km 7,50
A12	Sestri Levante – Livorno	Km 118,83
A15	Raccordo per Lerici	Km 0,20

15. Autostrade Meridionali S.p.A. (SAM) - Capitale sociale € 9.056.256,00

A3	Napoli - Salerno	Km 57,30

16. Autostrada Tirrenica S.p.A. (SAT) - Capitale sociale € 24.460.800,00

A12	Livorno – Rosignano M.	Km 36,60

17. SATAP S.p.A. - Capitale sociale € 158.400.000,00

A21	TO/AL/PC	
A21	Torino - Piacenza	Km 163,94
A21	Raccordo A1/A21 Piacenza Est - Sud	Km 1,00
A4	Torino - Milano	Km 119,59

18. Autostrade Valdostane S.p.A. (SAV) - Capitale sociale € 24.00.000,00

A5	Raccordo A5 – Gran San. Bernardo	Km 7,90
A5	Quincinetto - Aosta	Km 59,50

19. Tangenziale di Napoli S.p.A. - Capitale sociale € 107.740.800,00

A56	Tangenziale di Napoli	Km 19,60

20.Autostrada Torino - Savona S.p.A. - Capitale sociale € 161.720.000,00

A6	Torino - Savona	Km 109,51
A6	Diramaz. Per Fossano	Km 6,80

21. Società delle AutostradeVenezia - Padova S.p.A. - Capitale sociale € 20.925.000,00

A4	Padova - Venezia	Km 32,40
A4	Venezia – Aeroporto Marco Polo	Km 9,40

22. Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus S.p.A. - Capitale sociale € 65.016.000,00

A32	Autostrada Torino - Bardonecchia	Km 75,7
T4	Traforo Autostradale del Frejus	Km 6,8

23. Società Italiana Traforo del Monte Bianco S.p.A.

T1	Traforo del Monte Bianco	Km 5,8

24. Società di Progetto Autostrada Asti-Cuneo S.p.A

A33	Autostrada Asti-Cuneo	Km 90,2 *(1)*

(1) Estensione totale 39,4 km in esercizio.

25. Società Pedemontana Lombarda S.p.A - Capitale sociale €. 22.000.000,00

	Autostrada Pedemontana Lombarda	Km 157 *(2)*

(2) Suddivisi in 87 km di autostrade e 70 km di viabilità connessa, svincoli, raccordi e nuova viabilità locale (0,0 km in esercizio).

26. Società di Progetto Brebemi S.p.A

	Autostrada Brescia - Milano	Km 62,1 *(3)*

(3) Estensione totale 0,0 km in esercizio.

27. Tangenziali Esterne di Milano (T.E.M.) S.p.A..

	Tangenziale Est esterna di Milano	Km 33 *(4)*

(4) Estensione totale 0,0 km in esercizio.

Fonte: dati trasmessi dal Ministero delle infrastrutture in data 25/06/2008.

Allegato 4

Società concessionarie partecipate dall'ANAS S.p.A.

Societa'	Quota Anas di partecipazione	Infrastruttura
Autostrada Asti – Cuneo Spa	35,00%	Collegamento autostradale tra le città di Asti e Cuneo
Concessioni Autostradali Venete Spa (CAV)	50,00%	Passante di Mestre A4 Autostrada Venezia-Padova
Società Italiana Traforo Autostradale del Frejus Spa (SITAF)	31,746%	A32 Autostrada Torino-Bardonecchia T4 Traforo del Frejus
Autostrada del Molise Spa	50,00%	A14-A1 Termoli-San Vittore
Autostrade del Lazio Spa	50,00%	Autostrada Roma-Latina e collegamen-to Cisterna-Valmontone
Concessioni Autostradali Lombarde Spa (CAL)	50,00%	Autostrada Brescia-Bergamo-Milano Pedemontana Lombarda Tangenziali esterne di Milano
Quadrilatero Marche-Um-Bria Spa	75,42%	SS 76 Perugia-Ancona SS 77 Foligno-Pontelatrave
Societa' Italiana per il Traforo del Monte Bianco Spa	32,125%	Traforo del Monte Bianco
Stretto di Messina Spa	81,848%	Ponte sullo Stretto di Messina
Consorzio Autostrade Italiane Energie (CAIE)[77]	10%	
Consorzio Italiano Infrastrutture e Trasporti per l'Iraq[78]	40%	
Italian Distribution Council Scarl (IDC)[79]	6,67%	

Fonte: dati trasmessi dal Ministero delle infrastrutture/ANAS.

[77] Nel 2000 Autostrade ha promosso la costituzione del Consorzio Autostrade Italiane Energia (CAIE), che aggrega tutti gli operatori del settore, l'ANAS e Autogrill, che insieme hanno avviato un processo di razionalizzazione che prevede tra l'altro: piani di *"energy saving"*, in particolare, nel campo dell'illuminazione; utilizzo di fonti rinnovabili; sperimentazione di forme innovative di contenimento delle dispersioni termiche; ottimizzazione dei processi di spostamento del personale e delle merci nei cantieri, con conseguente riduzione dei consumi energetici.

[78] Costituito nel 2004 su incarico del Ministero degli affari esteri e il Ministero delle infrastrutture per la realizzazione di un piano per l'adeguamento delle infrastrutture in Iraq.

[79] Società consortile costituita nel 2003 in ambiente Confindustria per proporsi come *partner* privato del Ministero delle attività produttive (MAP) e Ministero infrastrutture e trasporti (MIT) nelle rispettive politiche di internazionalizzatone, innovazione ed ottimizzazione del sistema logistico nazionale. IDC si dedica alla promozione della logistica italiana nel mondo, a sostegno del Sistema Italia nei mercati internazionali.

I Trasporti

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. L'ambito comunitario.* - *2.2. L'ambito nazionale.*
3. Missione e programmi. - la missione 13 "Diritto alla mobilità". - *3.1. Il programma 2 "Logistica ed intermodalità".* - *3.2. Il programma 5 "Sviluppo del trasporto ferroviario".* - *3.3. Il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale".*

1. Considerazioni generali

Le considerazioni svolte in altra parte in relazione al Ministero delle infrastrutture si possono formulare anche a proposito del Ministero dei trasporti. L'azione di quest'ultimo ha subito un indubbio contraccolpo per le ricorrenti trasformazioni intervenute. Questo Ministero, infatti, nel corso degli anni ha assorbito competenze di altri Ministeri poi scomparsi. In particolare con la legge n. 237 del 1993 (art. 1 commi 8 e 9) venivano soppressi i Ministeri dei trasporti e della marina mercantile ed istituito il Ministero dei trasporti e della navigazione. Successivamente questo Ministero è stato inserito nel Ministero delle infrastrutture, dal quale successivamente è stato "stralciato" per poi essere, nella XVI legislatura, nuovamente accorpato nell'ambito del Ministero delle infrastrutture.

Tutte queste trasformazioni hanno indubbiamente determinato grandi difficoltà e criticità sia nell'esatta ripartizione delle competenze, sia nella gestione finanziaria e nell'organizzazione stessa delle strutture ministeriali.

Come si è già anticipato nella relazione dello scorso anno, nella fase di avvio del nuovo Ministero alcune strutture hanno continuato a lavorare nel contesto amministrativo del Ministero unificato (Ministero Infrastrutture e Trasporti - MIT), in forza dell'istituto dell'"avvalimento". Anche i Centri di Responsabilità hanno conservato l'intitolazione che avevano nel MIT; l'unico C.d.R. di nuova istituzione del Ministero dei trasporti è stato il nuovo numero 1 "Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro".

I Dipartimenti pur corrispondendo sostanzialmente ad alcuni C.d.R. del Ministero unificato, hanno assunto un nuova denominazione e numerazione. I nuovi C.d.R. sono: 1 "Gabinetto", 2 "Trasporti terrestri" già n. 5, 3 "Navigazione e trasporto marittimo ed aereo" già n. 4; 4 "Capitanerie di porto" già n. 6.

L'organizzazione del Ministero dopo il c.d. "spacchettamento" è stata articolata in due Dipartimenti: Dipartimento per i trasporti terrestri, personale, affari generali, e la pianificazione generale dei trasporti (già Dipartimento per i trasporti terrestri)80 e Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea. A queste strutture vanno aggiunti evidentemente il Gabinetto e il Comando generale del Corpo delle capitanerie di porto.

Si è proceduto successivamente alla ripartizione dei Dipartimenti in Direzioni generali e di queste in Divisioni.

Una riorganizzazione del Ministero si è avuta con il regolamento a norma dell'art. 1, comma 404, della finanziaria 2007, approvato con d.P.R. 8/12/2007, n. 271. Questo regolamento, sia pure con un mutamento nelle denominazioni, ha in larga parte confermato quanto provvisoriamente previsto dopo lo scorporo dal Ministero delle infrastrutture: Dipartimento per i trasporti aereo, marittimo, per gli affari generali, il personale e i servizi informativi e Dipartimento per i trasporti terrestri ed il trasporto intermodale. Quest'ultimo è stato a sua volta articolato in cinque Direzioni generali territoriali dipendenti dal Capo Dipartimento. E' rimasta la struttura costituita dal Corpo delle capitanerie di porto.

Tra gli elementi positivi dell'azione svolta dal Ministero dei Trasporti (M.T.), come si evince anche dalla Relazione della Commissione tecnica per la finanza pubblica (Ctfp), va considerato che questo Ministero ha operato, tra i vari dicasteri, una riduzione della spesa ed una sua diversa allocazione. Questo indirizzo ha trovato un preciso riscontro nella legge finanziaria 2008 (legge n. 244 del 24.12.2007), che ha apportato riduzioni di spesa o allocato diversamente alcune risorse. In particolare, l'art. 2, comma 208, ha ridotto di 15 milioni di euro l'autorizzazione di spesa di cui all'art. 4 della legge 9.1.2006, n. 13.

Sempre con riferimento a questa norma, nonché all'art. 65, comma 1, della legge n. 448/2001 (riguardante disposizioni a favore di imprese armatrici delle unità da pesca e la tutela dell'occupazione del personale marittimo), sono state mantenute nel conto residui per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per l'ammontare di 25 milioni, le somme rese disponibili per pagamenti non più dovuti, relativi all'autorizzazione di spesa di cui alle norme citate (20 milioni con riferimento alla legge n. 13/06; 5 milioni alla legge n. 448/01).

Dalle informazioni raccolte presso l'Amministrazione si evince che nel primo caso (legge n. 13/06) si attende la decisione della Commissione dell'UE, che ritiene il contributo un aiuto di Stato e deve valutarne la compatibilità. Nel secondo (legge n. 448/01) la stessa Commissione ha già giudicato il contributo incompatibile e, quindi, non erogabile.

Inoltre, l'art. 2, comma 228, della finanziaria 2008 ha stabilito la riduzione di 56.368.535 euro per ciascuno degli anni dal 2008 al 2012 e di 4.722.845 per il 2013 delle annualità di cui all'art. 10 della legge n. 454/1997 (per un ammontare complessivo di 286.565.520 euro). Le somme, rese disponibili (come precisato nel comma 229) per pagamenti non più dovuti relativi all'autorizzazione di spesa di cui al citato art. 10, sono mantenute nel conto residui per essere versate all'entrata del bilancio dello Stato per l'ammontare di 452.311.525 euro nell'anno 2008.

Va ricordato che la citata legge n. 454/1997 aveva autorizzato limiti di impegno quindicennali di euro 25.822.845 per ciascuno degli anni 1997, 1998 e 1999 per contributi agli autotrasportatori per interventi destinati alla ristrutturazione dell'autotrasporto e allo sviluppo dell'intermodalità e del trasporto combinato. Dalle informazioni assunte è emerso che il meccanismo di erogazione dei contributi mediante limiti di impegno non ha avuto successo, poiché gli autotrasportatori per potervi accedere dovevano contrarre un mutuo con rate di ammortamento a carico dello Stato. Essendo la gran parte delle aziende di piccole dimensioni, le

[80] Per brevità si indicherà come Dipartimento per i trasporti terrestri.

domande affluite non hanno assorbito lo stanziamento previsto. La ricognizione dei residui effettuata nello stato di previsione del Ministero dei trasporti ha evidenziato la presenza di residui passivi propri per i quali non sussistevano più i presupposti per la loro permanenza in bilancio; nella "revisione della spesa", pertanto, questi residui sono stati utilizzati per la copertura finanziaria di nuovi interventi in materia di trasporti. A tal fine il citato comma 228 ha ridotto le annualità residue del limite di impegno ed ha disposto il versamento all'entrata del bilancio dello Stato dei residui non più utilizzati.

In proposito l'Amministrazione ha fatto notare che l'esperienza acquisita dal Ministero dei trasporti ha costituito un esempio per le altre Amministrazioni, che ha trovato una concreta espressione nelle norme dell'art. 3, commi 37-39, della finanziaria 2008. Queste norme, infatti, hanno previsto che le Amministrazioni centrali devono provvedere "all'analisi e alla valutazione dei residui passivi propri del conto capitale" ai fini della verifica della loro permanenza in bilancio e alla loro reiscrizione in "appositi fondi da istituire negli stati di previsione delle amministrazioni medesime per il finanziamento di nuovi programmi di spesa o di quelli già esistenti". Il DL n. 93 del 27.5.2008 ha confermato questa linea, perché all'art. 5, comma 3 ha previsto la possibilità di rimodulare tra i programmi le dotazioni finanziarie di ciascuna "missione di spesa", ad eccezione di quelle di natura obbligatoria, per le spese in annualità a pagamento differito.

Con riferimento al settore delle Capitanerie di porto è stata compiuta una ulteriore operazione di riduzione della spesa. L'art. 2, comma 230, infatti, ha stabilito che a partire dal 2008 l'autorizzazione di spesa di cui alla legge n. 226/2004 (art. 32, comma 2, che prevedeva per il reclutamento di volontari di truppa del corpo delle Capitanerie di porto una spesa a regime di 76,48 milioni a decorrere dal 2006) è ridotta di 3 milioni di euro per il 2008, di 7 milioni per il 2009, di 10 milioni per il 2010 (per un totale di 20 milioni).

E' stato oggetto di studio da parte del Ministero dei trasporti l'istituzione di un'Agenzia dei trasporti terrestri, intesa a realizzare:

a) il completo autofinanziamento grazie alle tariffe dei servizi prestati, superando l'attuale meccanismo di riassegnazione delle entrate con minori oneri per la finanza pubblica;

b) la razionalizzazione delle attività con conseguente graduale riequilibrio della dislocazione territoriale del personale;

c) la semplificazione delle procedure;

d) il superamento delle attuali difficoltà di natura finanziaria che, causa le mancate riassegnazioni e le sempre minori disponibilità di bilancio, inducono l'Amministrazione a non poter far fronte ai più elementari impegni di spesa (bollette, pulizie locali etc.);

e) la migliore programmazione delle attività conseguente alla certezza delle risorse.

Elemento di particolare interesse è costituito dal fatto che l'Agenzia dovrebbe utilizzare personale già in forza al Ministero dei trasporti con evidenti benefici per il bilancio dello Stato in ragione delle economie derivanti dalla revisione degli assetti organizzativi del Ministero.

Dall'istruttoria svolta presso il Ministero sono emerse alcune criticità ma anche il superamento di alcune di quelle riscontrate nell'esercizio precedente. Il Ministero ha lamentato il sottodimensionamento delle risorse rispetto alle necessità dell'Amministrazione. In particolare un esempio è offerto dai fondi per le forniture (energia elettrica, acqua, telefoni, riscaldamento), di cui al capitolo 1232, Piano gestionale 26; dall'anno 2000 lo stanziamento è stato ridotto di circa il 65 per cento.

Sempre nello stesso ordine di idee per colmare il divario tra il fabbisogno per le spese di personale e per l'acquisto di beni e servizi (sia per il 2007 che per gli anni pregressi) e gli stanziamenti di bilancio disponibili, si è fatto ricorso al Fondo per i consumi intermedi (euro 7.800.000), al Fondo per le spese impreviste (euro 2.888.000) ed a variazioni compensative (euro 34.300.000). Tali manovre di bilancio hanno consentito di sostenere quasi interamente gli oneri di funzionamento del 2007 e di ridurre sensibilmente i debiti contratti negli anni precedenti tant'è che la situazione debitoria all'inizio del 2008 è stata quantificata in circa 8,5 milioni di euro.

In merito alla situazione debitoria, essa all'inizio del 2007 era di circa 49 milioni di euro.

Quanto alle riassegnazioni, che in passato hanno rappresentato una delle maggiori criticità, l'Amministrazione ha dichiarato che rispetto al 2006 la situazione è migliorata in modo rilevante, anche se non tutte le entrate sono state riassegnate. Le iniziative continuamente prese dall'Amministrazione unite all'eliminazione del vincolo alle riassegnazioni per il 2007 (art. 4, comma 1, del DL 2.7.07, n. 81, convertito con modificazioni nella legge 3.8.07, n. 127) hanno consentito di ottenere circa 177 milioni di euro rispetto ai 46 milioni di euro circa riassegnati nel 2006. Nei confronti dell'anno 2006, nel quale è stato riassegnato solo il 23 per cento delle entrate, nel 2007 la percentuale è salita al 71 per cento.

D'altra parte, va ricordato che la legge finanziaria 2008 ha apportato notevoli modifiche al funzionamento delle entrate riassegnabili. L'articolo 3, commi 615 e 616, infatti, ha disposto che per le entrate regolate dalle disposizioni legislative riportate nell'elenco 1, allegato alla stessa legge, non si procede più alla riassegnazione delle somme negli stati di previsione dei Ministeri in relazione ai versamenti affluiti, ma per esse sono istituiti appositi fondi da ripartire con decreti del Ministro competente. In applicazione di tale disposizione, nello stato di previsione del Ministero dei trasporti è stato istituito il capitolo 1451 contenente l'apposito Fondo con una dotazione di euro 75.918.000 in termini di competenza e cassa per l'esercizio finanziario 2008.

Sempre con riguardo alle criticità evidenziate dall'Amministrazione questa ha affermato che mentre il limite del 2 per cento di cui alla finanziaria 2005 non ha avuto particolare effetti sul funzionamento del Ministero, gli accantonamenti previsti dal comma 507 per la finanziaria del 2007, si sono rivelati dei veri e propri tagli sui capitoli di spesa dell'Amministrazione.

Effetti negativi si sono verificati, come già evidenziato per il c.d. "spacchettamento", in particolare per le competenze in materia di ferrovie, determinando una situazione di incertezza circa la loro attribuzione. Ciò si è verificato in particolare per le attività afferenti sia alla concessione che al contratto di programma concernenti la pianificazione e il monitoraggio, le quali, sotto l'aspetto trasportistico, sono strettamente connesse alla attività di vigilanza sul settore ferroviario, in quanto funzionali allo svolgimento dei compiti in materia di sicurezza ed all'interoperabilità del sistema e funzionali allo svolgimento dei servizi di trasporto sulla rete. La competenza primaria del Ministero delle infrastrutture in materia ha reso quindi quanto mai difficile svolgere le funzioni di competenza del Ministero dei trasporti, determinando, impropriamente, una sorta di separazione fra sicurezza della "infrastruttura" e sicurezza del "trasporto ferroviario".

Su un Piano generale conseguenze negative sono derivate anche dall'assegnazione di risorse al termine dell'esercizio con la formazione di residui.

Volendo dare un giudizio complessivo sull'operato dell'Amministrazione, anche con particolare riferimento alla realizzazione dei programmi nell'ambito della missione 13 "Diritto alla mobilità", esso può essere sostanzialmente positivo, pur in presenza di alcune criticità – già, peraltro, rilevate nella precedente Relazione -, tenendo conto delle obiettive difficoltà

discendenti dalla continua "mobilità" delle strutture ministeriali e dai tagli di risorse operati soprattutto dalle ultime leggi finanziarie. Nella formulazione di un giudizio positivo, più ancora che l'esame del cd. "Rapporto di performance"81, utile è stata l'analisi delle Relazioni delle strutture ministeriali sull'attività svolta fornite di esauriente documentazione.

Il suddetto Rapporto presenta i risultati dell'attività svolta inquadrandola nelle priorità politiche e negli obiettivi strategici indicati nella direttiva e, dopo una breve sintesi, li ripropone in un quadro sinottico dal quale fornisce in modo scarno l'indice di realizzazione con formule del tipo "parzialmente realizzato" o "pienamente realizzato". Uno degli elementi che contribuiscono a dare una valutazione positiva riguarda lo sforzo compiuto da questo Ministero di impostare la sua attività in funzione della nuova struttura del Bilancio per "Missioni" e "Programmi" in relazione al cd. ribaltamento sul consuntivo 2007 dello schema seguito per il 2008.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. L'ambito comunitario

In materia di trasporti il quadro di riferimento comunitario è costituito dalle norme comunitarie. Tra queste va innanzi tutto ricordato l'art. 3 lett. f) del Trattato istitutivo della Comunità Europea (TCE), che come norma generale (nella parte prima sui Principi), pone la politica comune dei trasporti fra gli strumenti per realizzare gli obiettivi della Comunità. Non a caso, infatti, nel testo originario del TCE la politica comune dei trasporti era inserita tra i "fondamenti" della Comunità. Nonostante il risalto dato dal Trattato, questa politica ha avuto un avvio molto lento sino agli anni '80. Del resto, le norme del Trattato si riferivano solo ai trasporti ferroviari, su strada e per vie navigabili, prevedendo, però, che il Consiglio dei Ministri comunitario potesse estendere la normativa alla navigazione marittima ed aerea.

La disciplina normativa è contenuta negli artt. 70-80 del TCE. Oltre a queste norme di base si è venuto costruendo un vasto tessuto normativo, che riguarda i vari modi di trasporto: su strada, ferroviario, per via navigabile, marittimo ed aereo.

La Comunicazione della Commissione del giugno 2006 "Mantenere l'Europa in movimento - una mobilità sostenibile per il nostro continente" fornisce un quadro aggiornato di questa politica, partendo dal Libro bianco sui trasporti del 2001. L'obiettivo generale è indicato nella predisposizione di "sistemi di trasporto che corrispondano alle esigenze economiche sociali e ambientali della società", offrendo trasporti efficaci ed efficienti, tali da:

- realizzare un livello elevato di mobilità dei cittadini e delle imprese in tutta l'Unione;
- proteggere l'ambiente e, allo stesso tempo, garantire la sicurezza dell'approvvigionamento energetico;
- favorire l'innovazione a sostegno della mobilità e della protezione;
- stabilire connessioni internazionali, affermando il ruolo leader dell'Unione in questo settore.

Il citato Libro bianco indicava le misure per i vari settori, che si possono così riassumere:

[81] Il "Rapporto di *performance*", previsto dalla Direttiva del Presidente del Consiglio del 12 marzo 2007, è stato redatto in base alle linee guida fornite dal "Comitato tecnico-scientifico per il controllo strategico."

- rilanciare le ferrovie trasferendo progressivamente il trasporto di merci da quello su gomma a quello ferroviario;
- migliorare la qualità del trasporto su strada conciliando le esigenze dei trasportatori, anche con eventuali interventi sulle tariffe in caso di impennata dei prezzi di carburante, con la tutela degli utenti;
- promuovere i trasporti marittimi e fluviali al fine di realizzare l'obiettivo del trasferimento dal trasporto su strada accentuando gli interventi per la creazione di vere e proprie "autostrade del mare";
- conciliare la crescita del trasporto aereo con l'ambiente avendo come obiettivo la creazione di un "cielo unico" nell'ambito dell'Unione;
- attuare concretamente l'intermodalità anche attraverso l'armonizzazione tecnica e l'interoperabilità tra i diversi sistemi con particolare riguardo al traffico dei container, avviando un apposito programma comunitario di sostegno intitolato *Marco Polo*, focalizzato su iniziative innovatrici quali le citate autostrade del mare;
- realizzare la rete transeuropea dei trasporti puntando in particolare sull'eliminazione delle strozzature nella rete ferroviaria e sugli itinerari prioritari anche in relazione all'ingresso dei nuovi paesi nell'Unione;
- rafforzare la sicurezza stradale per pervenire ad una drastica riduzione degli incidenti e della conseguente perdita di vite umane, anche attraverso un'opera di educazione oltre che con controlli e severe sanzioni;
- applicare un'efficace politica di tariffazione nell'uso delle infrastrutture (in proposito già con una direttiva del 1999 modificata di recente nel 2006, è stato previsto un sistema di tassazione a carico degli autoveicoli pesanti adibiti al trasporto di merci su strada per l'uso di alcune infrastrutture);
- riconoscere diritti e doveri anche degli utenti;
- dedicare una particolare attenzione anche ai trasporti urbani che sono una delle principali fonti di congestione e di inquinamento;
- utilizzare la ricerca e la tecnologia al servizio di un trasporto efficiente e sostenibile sotto il profilo ambientale.

Va rilevato che le istituzioni comunitarie hanno inserito la nuova impostazione della politica dei trasporti nell'ambito della cd. *Strategia di Lisbona* per la crescita e l'occupazione, che è divenuta la vera pietra angolare di tutte le iniziative promosse dall'Unione.

Alla luce di quanto prima accennato, il motivo dominante della politica comunitaria dei trasporti, alla quale gli stati membri sono tenuti ad adeguarsi, è la ricerca di modi di trasporto più ecologici e, quindi, il trasferimento soprattutto, ma non solo, delle merci verso la ferrovia e la navigazione e lo sviluppo dell'intermodalità, oltre all'impiego di strumenti innovativi frutto della ricerca quali i programmi *GALILEO, ETMS* e *SESAR*.

L'importanza data al settore dei trasporti è giustificata dal fatto che esso rappresenta il 7 per cento circa del Pil dell'Unione ed il 5 per cento dei posti di lavoro, senza dimenticare che la mobilità delle merci e delle persone costituisce una delle libertà fondamentali nell'ambito dell'Unione Europea (UE) ed una componente essenziale della competitività dell'industria e dei servizi europei. La linea, prima indicata, di alleggerimento del trasporto su strada tiene conto del fatto che attualmente esso rappresenta il 44 per cento del trasporto merci e l'85 per cento del trasporto passeggeri e che ciò determina anche un notevole costo ambientale.

Consapevole della situazione critica del trasporto merci la Commissione europea ha presentato un pacchetto di documenti[82] nei quali, partendo dalla considerazione della crescita del 50 per cento che questo tipo di trasporti realizzerà nel periodo 2000-2020, indica tra le varie soluzioni:

- lo sviluppo di *corridoi*, che, grazie alle economie di scala, offrano possibilità tecniche ed economiche per utilizzare al meglio le diverse modalità di trasporto;
- un vero e proprio Piano di azione per la logistica del trasporto merci;
- la creazione di una rete ferroviaria dedicata a questo tipo di trasporto ed una politica portuale europea, al fine di pervenire ad un sistema portuale efficiente migliorando l'interfaccia nave-terraferma.

Le condizioni per raggiungere migliori risultati nel trasporto merci sono indicate nel ricorso alle nuove tecnologie e nella semplificazione delle procedure amministrative.

Altro *leit motiv* della politica comunitaria dei trasporti è costituito dalla sicurezza soprattutto nel trasporto stradale, ma anche in tutte le altre forme di trasporto. Né può essere trascurato, per la sempre maggiore interconnessione tra i vari settori, lo stretto collegamento con il settore energetico, considerando che i trasporti rappresentano il 71 per cento del consumo globale di petrolio nell'Unione. In questo ambito il trasporto stradale consuma il 60 per cento di tutto il petrolio, mentre il trasporto ferroviario utilizza l'elettricità per il 75 per cento.

La sfida, quindi, che si propone la Comunità consiste nel ridurre la congestione ed i costi in termini energetici ed ambientali, nel migliorare le infrastrutture ed il loro utilizzo attraverso una tassazione "intelligente" ed una mobilità "intelligente" che sappia collegare le varie forme di trasporto e promuovere il trasporto ferroviario e marittimo.

2.2. Il contesto nazionale

2.2.1. I Dpef 2007-2011 e 2008-2011 e le Relazioni Previsionali e Programmatiche

I documenti programmatici del Parlamento e del Governo si ricollegano al contesto comunitario. In particolare il Dpef 2007-2011 sottolinea la necessità di collegare le infrastrutture e le reti transeuropee garantendo collegamenti orizzontali e verticali tra le diverse aree dell'Italia, migliorando la mobilità dei fattori produttivi e riducendo i sovraccosti derivanti soprattutto dal sistema industriale, dalle insufficienze della logistica e dalla scarsa accessibilità di queste aree. Lo stesso Dpef rileva l'esigenza di prendere in considerazione gli aspetti legati all'efficienza della spesa ed alla tempistica della realizzazione degli interventi infrastrutturali, ottimizzando il cofinanziamento privato ed adeguando le tariffe.

Queste considerazioni mettono in luce lo stretto legame tra politica dei trasporti ed interventi infrastrutturali, che la condizionano fortemente. Il documento in esame afferma che la quota sul Pil di investimenti pubblici fissi per infrastrutture sia materiali che immateriali è in

---

[82] "L'Agenda dell'UE per il trasporto merci: rafforzare l'efficienza, l'integrazione e la sostenibilità del trasporto di merci in Europa", COM (2007) 606;
"Piano di azione per la logistica del trasporto merci", COM (2007) 607;
"Verso una rete ferroviaria a priorità merci", COM (2007) 608;
"Una politica europea dei porti", COM (2007) 616;
"Consultazione sulla creazione di uno spazio del trasporto marittimo europeo senza barriera al fine di rafforzare il mercato interno del trasporto marittimo intracomunitario", SEC (2007) 1367;
"Relazione sulle autostrade del mare, stato dell'arte e consultazione", SEC (2007) 1367.

linea con la media europea, ma che si rende indispensabile una riqualificazione della spesa per investimenti, per risolvere i nodi infrastrutturali che determinano vere e proprie strozzature nel sistema economico del paese.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2006 sul Dpef impegnavano il Governo a sviluppare le "attrezzature materiali e immateriali" soprattutto in funzione di un rilancio del Mezzogiorno destinato a divenire "una piattaforma di interconnessione economica e culturale tra Europa, Asia e Africa". Un'attenzione particolare era prestata agli interventi volti a privilegiare la "mobilità sostenibile e l'equilibrio intermodale".

La Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) per l'anno 2007 pur non affrontando direttamente il tema dei trasporti vi fa riferimento implicitamente quando, parlando di politiche per la competitività e lo sviluppo, fa riferimento all'esigenza di "ammodernare e rendere più efficiente il sistema produttivo ed industriale... rimuovendo alcuni vincoli strutturali" e promuovendo la crescita della dotazione infrastrutturale e il miglioramento delle reti di servizi. Anche la RPP per il 2008 fa solo un cenno alla politica per i trasporti dichiarando che gli interventi sulla mobilità "mirano a ridurre gli effetti ambientali ed economici dei trasporti".

Il Dpef 2008-2011 si muove nella stessa linea del precedente sul rilancio della mobilità in attuazione dell'apposito "Piano generale", indicando l'esigenza di migliorare i collegamenti internazionali verso l'Europa, il Mediterraneo e il resto del mondo. A questo fine il documento sottolinea l'importanza dell'intermodalità per realizzare una connessione tra i vari modi di trasporto soprattutto per attuare un graduale passaggio dai trasporti su strada a quelli per ferrovie e marittimi potenziando le c.d. *Autostrade del mare*, anche in ossequio a quanto indicato dall'UE nel programma di reti transeuropee. Nell'ottica indicata si propone l'attivazione del fondo di sostegno per l'intermodalità e dell'*ecobonus* per favorire il trasferimento sulle *Autostrade del mare* nonché la realizzazione di un sistema di interporti e un'azione di sostegno per i porti. Per quanto riguarda questi ultimi vi è indicata soprattutto l'attivazione di "piattaforme logistiche" per far fronte ai grandi flussi di *containers*. In merito al trasporto aereo, in relazione al forte sviluppo del traffico si prevede una pianificazione della rete aereo-portuale nazionale "coerente con il processo di liberalizzazione e con il miglioramento della qualità dei servizi". Tra gli indirizzi contenuti nel Dpef in esame va menzionata l'esigenza che gli interventi devono ridurre gli effetti ambientali economici e sociali che comporta il sistema dei trasporti. A tale scopo il documento evidenzia l'importanza di ottenere la condivisione delle popolazioni e delle stesse autorità pubbliche territoriali. E' necessario pertanto migliorare la qualità del trasporto specie nelle aree urbane a favore dei passeggeri pendolari, ma garantire allo stesso tempo la sicurezza di tutti i modi di trasporto compreso quello aereo, sia intesa come prevenzione di infortuni (*safety*) sia come protezione da atti criminali (*security*). Per realizzare questo obiettivo si prevedono interventi sia per migliorare la sicurezza stradale attraverso misure di prevenzione e controllo e repressione ma anche di educazione soprattutto dei giovani, sia per le altre modalità di trasporto con una particolare attenzione alla sicurezza in mare, con la conseguente esigenza di procedere ad una migliore organizzazione del Corpo delle capitanerie di porto – Guardia costiera.

Le risoluzioni parlamentari del luglio 2007 hanno fornito precisi indirizzi volti a privilegiare "la mobilità urbana, il trasporto ferroviario, le vie del mare e la portualità".

2.2.2. Le note preliminari 2007 e 2008

La nota preliminare 2007 che precede lo stato di previsione per l'anno 2007 (Tabella 16), riprendendo gli obiettivi strategici contenuti nel decreto istitutivo del Ministero, ne indica quattro, che corrispondono in sintesi alle priorità politiche e agli obiettivi descritti nella

Direttiva per il 2007, testé illustrata: Piano generale della mobilità; Sicurezza nei trasporti; Trasporto pubblico locale; Sviluppo dell'intermodalità e autostrade del mare. La nota precisa che per accrescere la flessibilità gestionale è stata operata l'aggregazione di capitoli di spesa aventi la stessa natura, "la cui distinta gestione prosegue a livello di articolo, consentendo più agili variazioni compensative". Le previsioni di competenza per il 2007 erano indicate in 2.945,6 milioni di euro, di cui 2.106,4 di parte corrente e 839,2 in conto capitale. La consistenza dei residui passivi presunti al 1° gennaio 2007 era di 1.782,6 milioni, di cui 356,3 per le UPB di parte corrente e 1.426,3 per quelle di conto capitale.

La nota preliminare 2008, di cui si dirà più ampiamente nella relazione del prossimo anno, dopo aver ricordato le modifiche intervenute con la separazione del Ministero dei trasporti dal Ministero delle infrastrutture analizza le competenze attribuite e la riorganizzazione del Ministero in due Dipartimenti ai quali si aggiungono le Capitanerie di porto. Sono poi esaminati nella nuova presentazione del bilancio le missioni, i programmi, gli obiettivi di attuazione e gli stanziamenti in conto competenza. Nel rispetto dei principi enunciati nella Direttiva della Presidenza del Consiglio del marzo 2007, per ogni obiettivo nell'ambito dei programmi sono esposti gli elementi essenziali compresi gli indicatori, associati agli obiettivi, da adottare.

2.2.3. Le leggi finanziarie per il 2007 e 2008

La finanziaria per il 2007, in attuazione dei documenti programmatici, si pone, sul piano generale, l'obiettivo della crescita e di uno sviluppo sostenibile, al quale dovevano contribuire gli investimenti materiali e immateriali. Sono previste le risorse per finanziare gli investimenti pubblici ed in particolare quelli ferroviari e stradali e nelle altre infrastrutture, tenendo presente il divario persistente tra Regioni meridionali, svantaggiate, e le altre aree del Paese.

Nel settore dei trasporti sono previste, infatti, norme a favore delle Regioni meridionali per lo sviluppo dei servizi di trasporto; in particolare il comma 863 contiene una disposizione in tal senso prevedendo che non meno del 30 per cento delle risorse del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate, incrementato di 64,3 miliardi per il periodo 2007-2015) sia destinato al finanziamento di infrastrutture e servizi di trasporto di rilievo strategico nelle Regioni meridionali. Il successivo comma 864 ha istituito una "cabina di regia" per gli interventi in questi settori per "garantire l'unitarietà dell'impianto programmatico del Quadro strategico nazionale"(QSN), precisando peraltro che questa struttura si debba avvalere "delle risorse umane e finanziarie già esistenti senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato".

La Finanziaria 2007 prevede interventi nelle varie modalità di trasporto, disseminati in diverse norme[83] della legge, seguendo l'andamento rapsodico tipico ormai delle leggi

[83] Tra le numerose norme si richiamano i commi: 224-241 (rottamazione ed esenzione da tasse automobilistiche e – comma 235 – regolazioni finanziarie con le Regioni per le minori entrate conseguenti all'applicazione di queste norme); 863 (incremento FAS); 864 (cabina di regia); 915 (sicurezza autotrasporto); 916 (strutture logistiche intermodali); 917 (premi INAIL per dipendenti autotrasporto); 918 (Fondo per riforma autotrasporto merci e sviluppo della logistica); 919 (agevolazioni per acquisto veicoli per trasporto merci); 920 (riduzione premi INAIL per dipendenti autotrasporti in conto terzi); 921 (sistemi informativi del Ministero); 923 (incremento tariffe per revisione veicoli a motore); 970 (incremento canone per utilizzo alta velocità); 971 e 973 (contributo per remunerazione degli oneri di servizio pubblico); 982-985 e 988-990, 993, 996 e 997 (autorità portuali); 986 (tassa di ancoraggio); 987 (modalità riscossione tasse di cui ai commi 982, 984 e 985); 998-1000 (nuove convenzioni con società marittime); 1001 (società Tirrenia); 1003-1005 (sviluppo porti); 1006 (riassegnazione al Ministero dei trasporti di stanziamenti non utilizzati); 1016 (trasporto rapido di massa); (tasse per veicoli pesanti che usano rete stradale e autostradale); 1031-1032 (Fondo per TPL); 1034 (Fondo per trasferimenti correnti alle imprese); 1035 (Piano nazionale sicurezza stradale); 1036 (prevenzione infortunistica stradale); 1037 (servizi per la sicurezza stradale); 1038 (interventi per la sicurezza ferroviaria); 1039 (potenziamento componente aeronavale delle Capitanerie di porto); 1040-1041 (innovazione tecnologica industria cantieristica); 1042-1043 (contributi

finanziarie. In coerenza con le priorità politiche in precedenza illustrate una particolare attenzione è stata riservata al trasporto pubblico locale che assorbe (con 490 milioni) più del 30 per cento del bilancio dei trasporti (1.588,70 milioni); uno stanziamento solo di poco inferiore (470 milioni) è destinato all'autotrasporto, mentre allo sviluppo dei porti e degli *hub* internazionali sono assegnati 331,25 milioni ed alla sicurezza nei vari tipi di trasporto 184,25, di cui: a quella nel mare e nei porti 84,25 milioni, alla stradale 68 milioni; all'aerea 17 milioni; alla ferroviaria 15 milioni. Risorse minori, ma comunque significative, sono destinate alle autostrade del mare (26 milioni) e all'intermodalità (20 milioni), mentre per la "qualità servizi ai cittadini" sono stanziati 49 milioni.

Pur rinviando alla Relazione della Corte del prossimo anno un esame più puntuale della finanziaria 2008, appare opportuno anticiparne alcuni elementi. Con la nuova impostazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi, interessano in questa sede la missione n. 13 "Diritto alla mobilità", ma parzialmente anche la missione n. 7 "Ordine pubblico e sicurezza", il cui programma n. 7 riguardante "Sicurezza e controllo nei mari nei porti e sulle coste" comporta compiti numerosi e delicati (polizia marittima e portuale; attività anticrimine e vigilanza sull'immigrazione, lotta all'inquinamento; tutela delle riserve marine e delle aree archeologiche; salvaguardia della fauna e controllo sulla pesca; controllo del demanio marittimo; concorso in soccorsi per disastri naturali; gestione amministrativa, compreso il reclutamento e la mobilitazione del personale della Marina Militare).

I commi 98 e 99 dell'art. 2 prevedono autorizzazioni di spesa per l'attività delle Capitanerie di porto-Guardia costiera: 20 milioni di euro da iscrivere nel fondo *ex* comma 1331 della Finanziaria 2007, per controlli in materia di sicurezza delle navi e delle strutture portuali (comma 98); 5 milioni di euro per il 2008, 10 per il 2009, 20 per ciascuno degli anni 2010 e 2011 per lo sviluppo della componente aeronavale e dei sistemi di comunicazione delle Capitanerie di porto (comma 99).

Alla missione 13 (Diritto alla mobilità) sono dedicate numerose norme: i commi 298-312 dell'art. 1 e i commi 204-254 dell'art. 2. Gli stanziamenti più importanti sono costituiti da: sviluppo della mobilità locale (823 milioni di euro, che rappresentano il 46,319 per cento del totale); sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (165 milioni, 9,28 per cento); sviluppo della logistica e dell'intermodalità (517 milioni, 29,9 per cento); sicurezza e mobilità (40,4 milioni, 2,27 per cento); sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo (72,4 milioni, 4,07 per cento); sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste (32,5 milioni, 1,83 per cento); sistemi portuali (100 milioni, 5,63 per cento). Va rilevato l'accento dato al trasporto pubblico locale (TPL) e all'autotrasporto; in quest'ultimo ambito è significativa l'attenzione prestata al cd. *ecobonus* (77 milioni di euro), volto a spostare, attraverso le "autostrade del mare", "quote rilevanti di traffico pesante dalla modalità stradale a quella marittima", come afferma il comma 232 dell'art. 2.

E' apprezzabile anche lo sforzo compiuto dal Ministero dei trasporti di iniziare ad attuare, in ossequio a quanto disposto dalla finanziaria 2007, la "revisione della spesa"; di ciò si trova traccia in alcune riduzioni di autorizzazione di spesa (ad esempio con il comma 208 dell'art. 2 della finanziaria 2008, che ha previsto la riduzione di 15 milioni per il 2008 della spesa di cui all'art. 4 della legge n. 13/2006). Su questo aspetto si tornerà in seguito.

---

all'INSEAN - Istituto nazionale per studi ed esperienze di architettura navale - e sua riorganizzazione); 1044 (completamento rete interporti); 1046 (ammodernamento navi per TPL); 1121-1123 (Fondo per la mobilità sostenibile); 1230-1231 (rinnovo contratto personale TPL); 1331 (Fondo di parte corrente per funzionamento Capitanerie di porto).

2.2.4. Le Direttive ministeriali per il 2007 e per il 2008

Tra i documenti programmatici rivestono una particolare importanza le Direttive del Ministro. Nella Direttiva contenente gli indirizzi generali sull'attività amministrativa e sulla gestione 2007 sono evidenziate quattro priorità politiche:

1. Piano generale della mobilità;
2. sistema integrato dei trasporti – diritto alla mobilità;
3. sicurezza nei trasporti;
4. ammodernamento del Ministero.

Le priorità politiche sono attuate attraverso obiettivi strategici a loro volta articolati in obiettivi operativi.

Gli obiettivi strategici si possono in parte ricondurre ai programmi nell'ambito delle missioni riguardanti il settore dei trasporti e cioè la n. 13 (Diritto alla mobilità) e la n. 7 (Ordine pubblico e sicurezza). Le varie priorità politiche sono affidate alle diverse strutture del Ministero[84].

La priorità n. 1 è realizzata attraverso una serie di obiettivi strategici ed operativi. Il primo obiettivo strategico si propone di migliorare la correlazione fra sviluppo economico, assetto territoriale e organizzazione dei trasporti a favore soprattutto dei TPL, nonché l'istituzione del fondo per gli investimenti (comma 1031[85] della Finanziaria 2007); di ripartire i fondi autorizzati dalla finanziaria per il 2007 (comma 1016); di erogare contributi per il miglioramento della produttività del trasporto pubblico locale e di eseguire gli accordi di programma per il risanamento delle ferrovie secondarie.

Il secondo obiettivo strategico intende realizzare: la riqualificazione delle imprese di trasporto; la predisposizione del regolamento sulle modalità di utilizzazione del fondo, finalizzato a detta riqualificazione, previsto dal comma 108[86] della Finanziaria 2006 e finanziato con la legge finanziaria 2007; l'erogazione dei contributi per il completamento del programma pluriennale, per la realizzazione di infrastrutture interportuali, attivato con la legge n. 240 del 1990 (modificata dalla legge n. 204/95); l'attuazione del sistema di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia.

Altri tre obiettivi strategici[87] riguardano:

- il primo: le misure di sostegno al rilancio del trasporto marittimo ed aereo; il riassetto dell'intervento pubblico nel settore dei collegamenti marittimi, con un processo di liberalizzazione e privatizzazione delle società esercenti servizi di collegamento essenziali (ai sensi del comma 998 della finanziaria 2007), anche in vista della scadenza della convenzione con il Gruppo Tirrenia; le modalità per il conseguimento delle abilitazioni professionali; l'attività di supporto per lo sviluppo degli *hub* portuali di interesse nazionale[88]; il monitoraggio, ai fini del riparto tra le Autorità portuali, degli stanziamenti del fondo perequativo, istituito

[84] L'individuazione delle linee-guida e la definizione del Piano generale della mobilità (che costituiscono la priorità politica n.1) sono affidate al Dipartimento per i trasporti terrestri (C.d.R. n. 2), che ha il compito di aggiornare il Piano generale dei trasporti e della logistica e i Piani di settore, compresi quelli urbani di mobilità.

[85] Trattandosi di un articolo unico d'ora innanzi si citeranno direttamente i commi.

[86] Anche in questo caso essendovi un articolo unico si farà riferimento solo ai commi.

[87] Al Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea è affidata la realizzazione di questi tre obiettivi strategici.

[88] Questa attività ha trovato attuazione nel comma 1003 della finanziaria 2007, che ha previsto per questo scopo un contributo di 100 milioni di euro.

presso il Ministero dei trasporti[89]; la raccolta di dati relativi alle caratteristiche generali degli aeroporti e la individuazione dei fattori di sviluppo del sistema aeroportuale italiano; il completamento delle istruttorie per il rilascio delle concessioni alle società di gestione aeroportuali, effettuate dall'ENAC (Ente Nazionale per l'Aviazione Civile);

- il secondo: l'ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate per migliorare la mobilità del cittadino-utente, nonché il monitoraggio del volume di traffico passeggeri sulle rotte aeree su cui sono imposti oneri di servizio pubblico;

- il terzo: la verifica del rispetto delle condizioni previste dai provvedimenti di concessione nei porti sede di Autorità portuale di aree demaniali, nonché un meccanismo di controllo da parte del Ministero sulle Autorità portuali in materia di concessioni di aree demaniali.

L'attuazione della priorità politica 2 è affidata per il suo carattere trasversale sia al Dipartimento per i trasporti terrestri che a quello per la navigazione marittima ed aerea (C.d.R. n. 3). Al primo Dipartimento sono assegnati gli obiettivi strategici volti rispettivamente, il primo al miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini, il secondo al riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti.

La priorità politica n. 3[90] é attuata attraverso obiettivi strategici sul miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre[91], marittimo[92] ed aereo.

La quarta priorità politica "ammodernamento del Ministero" con l'obiettivo strategico "semplificazione e razionalizzazione amministrative" è, per la sua natura, trasversale e si incrocia con la missione 32. Essa coinvolge tutte le strutture, riguardando la semplificazione delle procedure amministrative e l'ottimizzazione dei costi del Ministero e dell'efficienza interna; la gestione per obiettivi e l'attivazione del sistema informatico per la contabilità analitica; la formazione continua per migliorare la qualità del lavoro. La Direttiva prevede, infine, l'assegnazione delle risorse ai quattro C.d.R. (compreso il n. 1: Gabinetto ed uffici di

---

[89] Questo fondo è stato previsto dal comma 983 della finanziaria 2007.

[90] L'attuazione di questa priorità è affidata ai due Dipartimenti e alle Capitanerie di porto (C.d.R. n. 4).

[91] L'obiettivo strategico affidato al Dipartimento per i trasporti terrestri è articolato in cinque obiettivi operativi volti a: rendere più incisivi, attraverso l'azione di strutture centrali e periferiche, i controlli sull'esercizio dell'attività di autotrasporto; verificare gli interventi per la sicurezza delle ferrovie (anche in attuazione del comma 1038 della finanziaria 2007), al fine di eliminare le potenziali criticità per la circolazione ferroviaria, effettuando il monitoraggio sul rispetto dei programmi da parte delle imprese ferroviarie; in merito alla sicurezza stradale, aggiornare il Piano nazionale, ai sensi del comma 1035 della finanziaria 2007, che ha autorizzato la spesa di 53 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009; prevedere interventi mirati all'attuazione del Piano nazionale, anche attraverso iniziative di educazione stradale ed un'adeguata strategia di comunicazione volta a sensibilizzare gli utenti e l'opinione pubblica; completare l'attivazione delle nuove modalità per il conseguimento delle patenti A e B, estendendole anche alle autoscuole autorizzate.

[92] L'obiettivo strategico per il miglioramento della sicurezza nel trasporto marittimo ed aereo, è affidato al Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea. Esso è articolato in cinque obiettivi operativi, che si propongono di incrementare gli *standard* di qualità rispettivamente, delle unità da diporto di produzione nazionale; degli Organismi certificati; dell'addestramento del personale marittimo; nonché l'incremento dei livelli di sicurezza mediante contributi a progetti innovativi nel settore delle costruzioni navali, al fine di una migliore competitività del settore e della sicurezza della navigazione e il monitoraggio dell'attività svolta dall'ENAC sia per la *safety* (sicurezza dei singoli) che per la *security* (sicurezza nei confronti di fenomeni terroristici).
In materia di sicurezza sono assegnati quattro obiettivi strategici, anche al Centro di Responsabilità *Capitanerie di porto* (C.d.R. n. 4) ciascuno attuato con obiettivi operativi, volti a realizzare i controlli di sicurezza (in termini di *safety*) sulle navi italiane e straniere, con l'attività ispettiva a bordo e sui documenti e con il rilascio della prevista certificazione e a favorire il sistema VTS (*vessel traffic service*), che consente, per mezzo di sofisticati sistemi elettronici, di controllare il traffico marittimo, al fine di migliorare la sicurezza della navigazione nelle zone con un numero elevato di rotte; nonché il controllo e la vigilanza delle coste, il miglioramento del livello organizzativo e strumentale dell'attività finalizzata alla salvaguardia della vita umana in mare (questa attività è denominata a livello internazionale *search and rescue*, identificata con l'acronimo S.A.R.).

diretta collaborazione con il Ministro) senza, peraltro, quantificarle, e indica le possibili variazioni nelle assegnazioni, tenendo conto che l'esercizio 2007 risente ancora degli effetti del cd. "spacchettamento" con la separazione tra il Ministero delle infrastrutture e il Ministero dei trasporti.

La Direttiva per il 2008 segue la nuova impostazione per missioni e programmi partendo comunque dalle priorità politiche in gran parte coincidenti con quelle fissate per il 2007 e contenute anche nella nota preliminare per il 2008.

Il ruolo fondamentale del Ministero dei trasporti, evidenziato nella prima parte della Direttiva, resta quello del coordinamento e dell'integrazione delle politiche dei trasporti e della programmazione dei servizi di mobilità. In linea con i precedenti atti di indirizzo le priorità politiche fondamentali si possono ricondurre al sistema integrato dei trasporti – diritto alla mobilità e alla sicurezza nei trasporti. Queste si inseriscono nell'ambito del Piano generale della mobilità che costituisce ormai lo strumento di pianificazione ed il quadro di riferimento della politica dei trasporti e della logistica. Nell'ambito della prima priorità politica viene dato rilievo agli interventi per il potenziamento dei TPL e all'integrazione tra i modi di trasporto all'intermodalità nonché al riassetto dell'autotrasporto delle merci.

Nell'ambito della priorità politica "sicurezza nei trasporti" la Direttiva, riprendendo l'affermazione contenuta nel Dpef 2008-2011, ha ribadito che l'obiettivo fondamentale resta il miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto sia dal punto di vista dell'esercizio sia da quello del controllo dei mezzi di trasporto e delle infrastrutture, ma anche sotto i due profili già prima ricordati della *safety* (salvaguardia della vita umana in mare) e della *security* (controllo sulle navi e vigilanza delle coste).

Alle priorità politiche sono connessi gli obiettivi strategici individuati nell'ambito delle missioni e dei programmi ed articolati per la loro attuazione in obiettivi operativi.

La prima priorità politica (Sistema integrato dei trasporti) è collegata con la missione 13 (Diritto alla mobilità) e con cinque dei programmi nei quali si articola questa missione[93] e otto obiettivi strategici[94], nonché con la missione 32 (Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche) - che ha un carattere trasversale riguardante tutta la PA – la quale si articola in due programmi[95] e tre obiettivi strategici[96].

La seconda priorità politica (Sicurezza nei trasporti) è correlata con la missione "Ordine pubblico e sicurezza", articolata nel programma 7.7 (Sicurezza e controllo nei mari, sui porti e sulle coste) e in tre obiettivi strategici[97] e con la missione 13 articolata in due programmi[98] e in

---

[93] 13.2. Logistica e intermodalità nel trasporto: 13.4. Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo; 13.5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario; 13.6. Sviluppo della mobilità locale; 13.7. Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo.

[94] Predisposizione del Piano generale della mobilità (PGM) e attivazione dei sistemi informativi di supporto, monitoraggio e valutazione degli interventi; Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti; Miglioramento del servizio di trasporto aereo; Sostegno al trasporto combinato e al trasporto di merci pericolose per ferrovia; Miglioramento dei servizi per la mobilità dei cittadini e dei pendolari; Realizzazione del nuovo sistema di finanziamento degli investimenti per il potenziamento della rete infrastrutturale e dei servizi nei porti e nei collegamenti per i porti; Ottimizzazione delle risorse pubbliche impiegate per assicurare la continuità territoriale; Miglioramento del servizio di trasporto marittimo.

[95] 32.1. Indirizzo politico; 32.3. Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza.

[96] Predisposizione del PGM e attivazione dei sistemi informativi di supporto, monitoraggio e valutazione interventi (questo è comune anche alla Missione 13); Ottimizzazione dei costi del Ministero ed incremento dell'efficienza interna; Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative.

[97] Consolidamento dell'organizzazione tecnica ed operativa per la sicurezza e la salvaguardia della vita umana in mare; Miglioramento dei livelli di controllo e vigilanza delle coste; Potenziamento delle attività finalizzate alla protezione dell'ambiente marino e alla tutela delle biodiversità.

due obiettivi strategici[99]. Anche la missione 7 è collegata alla missione 32 con i due obiettivi strategici prima evidenziati (Ottimizzazione dei costi e semplificazione delle procedure amministrative).

La Direttiva indica le modalità e i tempi di realizzazione degli obiettivi strategici e assegna ai vari C.d.R. le risorse corrispondenti di cui ai capitoli di spesa indicati in un elenco allegato alla direttiva stessa[100].

La Direttiva si sofferma sulle funzioni del Servizio di controllo interno sulle varie forme di controllo di gestione strategica e sul monitoraggio degli obiettivi.

Nella seconda parte è indicato il contesto normativo e l'organizzazione del Ministero che, peraltro, risulta in parte superata dall'emanazione del successivo Regolamento di organizzazione. Sono infine indicati gli obiettivi strategici nelle loro articolazioni di piani di azione e di obiettivi operativi nell'ambito delle priorità politiche, la cui attuazione è assicurata dalle diverse strutture del Ministero.

La Direttiva è corredata di due allegati: uno con l'indicazione dei capitoli assegnati ai vari C.d.R. e l'altro con le schede concernenti lo sviluppo temporale e i contenuti specifici degli obiettivi strategici, dei piani d'azione, degli obiettivi operativi nonché dei relativi indicatori.

---

[98] 13.1. Gestione della sicurezza e della mobilità stradale; 13.5. Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario.

[99] Miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto stradale; miglioramento dei livelli di sicurezza nelle modalità di trasporto ferroviario.

[100] Va precisato che al totale delle risorse assegnate ai programmi e agli obiettivi strategici va aggiunta una parte residuale della dotazione destinata alle attività istituzionali ordinarie. Per l'espletamento di tutta la missione sono previsti 4.084.712.514.

Si riporta di seguito la ripartizione tra i vari C.d.R.. Al C.d.R. n. 1 (Gabinetto e Uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro) sono assegnati nell'ambito della missione 32 per il Programma 32.1 (Indirizzo politico) 13.167.911 euro e per l'obiettivo strategico (Predisposizione del Piano generale della mobilità -PGM) 3.230.703 euro. I restanti 937.208 euro sono destinati alle attività istituzionali ordinarie.

Al C.d.R. n. 2 (Dipartimento per i trasporti terrestri) sono assegnati nell'ambito della missione 13, per i quattro programmi 13.1, 13.2, 13.5 e 13.6, 3.175.069.348 euro, distribuiti negli obiettivi strategici in corrispondenza dei rispettivi programmi ai quali sono collegati[100], per un totale di 2.667.141.899 euro; alle risorse indicate va aggiunta la restante dotazione destinata alle attività istituzionali ordinarie: 690.742.196 euro. Nell'ambito della missione 32 al programma 32.3 (Servizi affari generali per le amministrazioni di competenza) sono assegnati 67.003.733 euro[100] (55.041.040 per l'obiettivo strategico "Ottimizzazione dei costi del Ministero" e 3.060.292 per l'obiettivo strategico "Semplificazione procedure amministrative"), di cui 8.902.401 per le attività istituzionali ordinarie.

Al C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima e aerea) sono assegnati nell'ambito della missione 13 per i due programmi 13.4 e 13.7: 753.265.372 euro, distribuiti negli obiettivi strategici in corrispondenza dei rispettivi programmi ai quali sono collegati[100] per un totale di 312.809.740 euro di cui 440.455.632 per le attività istituzionali ordinarie. Nell'ambito del programma 32.3 sono assegnate all'obiettivo strategico "Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative" 1.402.000; la dotazione restante per le attività istituzionali ordinarie è di 7.500.401 euro

Al C.d.R. n. 4 (Capitanerie di porto) sono assegnati nell'ambito della missione 7 (Ordine pubblico e sicurezza) per il programma 7.7 (Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste) 637.328.285 euro ripartiti nei tre obiettivi strategici: Consolidamento dell'organizzazione tecnica per la salvaguardia della vita umana in mare (369.307.295 euro); Miglioramento dei livelli di controllo delle coste (114.803.340 euro); Potenziamento delle attività per la protezione dell'ambiente marino (152.562.175 euro), per un totale di 636.677.810 euro; resta la dotazione per le attività istituzionali ordinarie di 650.475 euro. Nell'ambito della missione 32 e del programma 32.3 sono assegnati 650.475 euro all'obiettivo strategico "Semplificazione e razionalizzazione delle procedure amministrative"; resta la dotazione per le attività istituzionali ordinarie di 6.849.926 euro.

2.2.5. Il Piano Generale della Mobilità (PGM)

In attuazione della prima priorità politica, indicata nella Direttiva del 2007, nella Nota preliminare per il 2007 e nella legge finanziaria 2007, il Ministero ha elaborato le linee guida del Piano Generale della Mobilità (PGM), che fa seguito del resto al precedente Piano per la logistica del 2006.

Il PGM prende le mosse dalla politica comunitaria, che ha seguito due precise direttive con le reti transeuropee: una, attraverso i nuovi collegamenti per ridurre le distanze all'interno dell'Unione a quindici e verso i nuovi Paesi membri dell'Europa centro-orientale; l'altra, verso l'area mediterranea con le autostrade del mare nell'ambito della strategia contenuta nella *Dichiarazione di Barcellona* del 28 novembre 1995 che ha avviato il "partenariato euromediterraneo". Restando al contesto comunitario il PGM si pone in linea con gli obiettivi e le priorità fissate nel quadro strategico nazionale 2007-2013 elaborato nell'attuazione della nuova normativa sui fondi strutturali comunitari.

I criteri cui deve ispirarsi il PGM sono l'efficienza, la sicurezza e la sostenibilità. La pietra angolare del Piano è l'integrazione che si esprime in tre direzioni:

- l'integrazione tra le reti di mobilità interne e quelle degli altri Paesi, inserendo le reti italiane nelle grandi direttrici europee: da Berlino a Palermo, da Lisbona a Kiev, da Genova a Rotterdam e quella adriatica verso i Balcani, determinando anche un salto di qualità in termini di efficienza dei porti italiani;

- l'integrazione tra i diversi modi di trasporto promuovendo l'intermodalità tale da consentire di spostarsi dalla ferrovia alla strada, alle linee aeree, alle vie del mare;

- l'integrazione tra livelli per tener conto non solo delle connessioni rapide e lunghe ma anche della mobilità di breve percorrenza e quindi del trasporto locale che è diventato uno dei problemi di più urgente soluzione.

Una moderna politica dei trasporti deve tener conto della stretta connessione con il territorio nelle sue diverse componenti: insediativo, ambientale e paesaggistico e conciliare l'efficienza gestionale delle aziende di servizio e la necessità di assicurare un servizio in alcune aree, che assume un carattere essenzialmente sociale. Per quest'ultimo aspetto il Piano si propone di affrontare l'arretratezza dei sistemi di trasporto del Mezzogiorno al fine di colmare il divario esistente tra le diverse aree del Paese, per cui la questione trasporti nel meridione viene considerato un vero e proprio vincolo di base.

Per assicurare il successo al Piano è necessario realizzare un opportuno raccordo tra i diversi soggetti istituzionali chiamati ad una collaborazione costruttiva nell'attuazione di quello che il documento in esame definisce un "Piano-processo".

Gli obiettivi strategici già prima indicati (mobilità efficiente, sicura e sostenibile) si devono concretizzare: nell'efficienza in qualità dei servizi e del lavoro, migliore produzione anche con dei processi di liberalizzazione socialmente sostenibile; nella sicurezza sia intesa come *safety* che come *security*; nella sostenibilità ambientale, sociale ed economica e nella partecipazione dei cittadini.

Il Piano traccia le linee di intervento nelle varie modalità di trasporto per realizzare la mobilità distinte in tre fasce: urbana, metropolitana, regionale e di bacino (cioè di breve distanza); interregionale e nazionale (media distanza); su scala comunitaria, mediterranea, internazionale ed intercontinentale (grande distanze).

Il documento pone l'accento sullo scenario locale (che interessa il 70 per cento della mobilità) al fine di consolidare la rete di trasporto pubblico disincentivando con opportune

misure l'uso del trasporto privato. Un obiettivo che si propone è la riduzione dei costi, per la mobilità delle persone, e della spesa della famiglia per i trasporti, che nel 2006 ha raggiunto i 103,3 miliardi di euro. A questo fine il Piano evidenzia l'esigenza di pianificare sistemi di trasporto collettivo in modo integrato; di incentivare i processi di aggregazione delle piccole e medie imprese di trasporto; di sviluppare sistemi di integrazione modale e tariffaria; di determinare *standards* per i servizi minimi essenziali.

Un'altra importante linea di intervento è quella che riguarda le merci, per le quali si rende ancor più necessario il progressivo trasferimento dalla strada alla ferrovia e, nella logica dell'intermodalità, alle vie del mare. Per quest'ultimo aspetto il Piano prevede un intervento sui porti e per i collegamenti tra questi e la rete stradale e ferroviaria. Sempre in stretta connessione con questo problema il Piano sottolinea l'esigenza di una ristrutturazione di imprese di autotrasporto caratterizzate da una grande frammentazione e di incentivi all'utilizzazione alle autostrade del mare con il c.d. *ecobonus*. Il Piano non trascura alcune azioni strategiche di carattere generale che riguardano l'innovazione, la ricerca e la formazione che costituiscono un fattore importante per la riuscita del Piano stesso.

3. Missione e programmi: la missione 13 "Diritto alla mobilità"

Questa missione si articola in otto programmi, sette dei quali sono attuati dal Ministero dei trasporti mentre per l'ottavo "Sostegno allo sviluppo del trasporto" l'attuazione è affidata al MEF.

Pur limitando l'approfondimento ai programmi nn. 2, 5 e 6, è opportuno ricordare brevemente il contenuto degli altri. Il n. 1 "Gestione della sicurezza e della mobilità stradale" prevede la regolamentazione della circolazione in materia di veicoli, conducenti di trasporto nazionale ed internazionale, nonché lo sviluppo delle attività di servizio, ai cittadini ed alle imprese, della Motorizzazione civile. Il n. 3 "Sistemi portuali" attiene agli interventi per gli *hub* portuali di interesse nazionale e lo sviluppo degli scambi marittimi e delle attività dei porti, nonché alla gestione del fondo perequativo delle attività portuali. Il n. 4 "Sicurezza e sviluppo del trasporto aereo" prevede la regolamentazione, vigilanza e sviluppo della navigazione aerea e del sistema aeroportuale nonché la partecipazione ad organismi internazionali. Il n. 7 "Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo" ha riguardo a tutto quanto attiene alla navigazione marittima, ivi compresa la materia della sicurezza, ed alla promozione delle attività internazionali. Il n. 8 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.

DIRITTO ALLA MOBILITA' (missione 13)

Esercizio finanziario 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	Massa spendibile	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagamenti totali	Residui finali
1 - Gestione della sicurezza e della mobilità stradale	funzionamento	33.177	336.610	369.787	64,7	2,7	317.373	360.800	293.654	55.818
	interventi	1.291	17.252	18.543	3,3	0,1	17.185	18.543	6.443	11.876
	investimenti	222.532	166.262	388.794	32,0	1,3	151.868	229.132	61.659	250.986
	totale	**257.000**	**520.124**	**777.124**	**100,0**	**4,1**	**486.425**	**608.475**	**361.756**	**318.680**
2 - Logistica ed intermodalità nel trasporto	funzionamento	2.460	16.992	19.452	3,5	0,1	16.505	17.596	15.938	2.771
	interventi	144.777	132.717	277.494	27,2	1,1	192.220	202.063	131.826	135.139
	investimenti	675.587	338.220	1.013.807	69,3	2,7	121.120	386.808	63.511	724.109
	totale	**822.824**	**487.929**	**1.310.753**	**100,0**	**3,9**	**329.845**	**606.467**	**211.275**	**862.019**
3 - Sistemi portuali	funzionamento	303	4.567	4.870	8,4	0,0	4.629	4.788	4.012	880
	interventi	0	50.016	50.016	91,6	0,4	50.018	50.016	0	25
	investimenti	67	0	67	0	0	0	0	50.013	21
	5 oneri comuni	7	0	7	0	0	0	0	0	15
	10 oneri comuni	9	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	**386**	**54.583**	**54.968**	**100,0**	**0,4**	**54.647**	**54.804**	**54.025**	**941**
4 - Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo	funzionamento	331	4.994	5.325	3,3	0,0	5.062	5.236	4.388	963
	interventi	96.147	121.609	217.756	81,4	1,0	113.421	128.471	120.285	84.238
	investimenti	166.064	22.764	188.828	15,2	0,2	44.534	51.285	51.282	69.268
	5 oneri comuni	7	0	7	0	0	0	0	0	17
	10 oneri comuni	10	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	**262.559**	**149.367**	**411.926**	**100,0**	**1,2**	**163.018**	**184.992**	**175.956**	**154.486**
5 - Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario	funzionamento	129	2.490	2.619	1,7	0,0	2.376	2.488	2.290	197
	interventi	81.343	100.097	181.440	66,7	0,8	100.068	145.197	144.834	36.576
	investimenti	37.305	47.521	84.826	31,7	0,4	41.023	64.322	49.316	35.500
	totale	**118.777**	**150.108**	**268.885**	**100,0**	**1,2**	**143.466**	**212.007**	**196.440**	**72.273**
6 - Sviluppo della mobilità locale	funzionamento	273	5.258	5.531	0,4	0,0	5.060	5.300	4.877	419
	interventi	682.893	930.464	1.613.357	64,0	7,4	1.115.104	1.045.464	700.590	825.278
	investimenti	202.967	503.266	706.233	34,6	4,0	452.793	548.246	316.979	375.795
	5 oneri comuni	0	14.641	14.641	1,0	0,1	14.641	14.641	14.641	0
	totale	**886.133**	**1.453.629**	**2.339.762**	**100,0**	**11,5**	**1.587.598**	**1.613.650**	**1.037.087**	**1.201.491**
7 - Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo	funzionamento	1.242	14.242	15.484	2,0	0,1	14.280	15.081	12.375	3.021
	interventi	324.043	447.844	771.887	64,4	3,6	446.427	519.007	517.248	252.527
	investimenti	230.080	233.214	463.293	33,5	1,9	267.105	281.344	387.286	69.222
	5 oneri comuni	20	0	20	0	0	0	0	0	47
	10 oneri comuni	27	0	0	0	0	0	0	0	0
	totale	**555.412**	**695.300**	**1.250.712**	**100,0**	**5,5**	**727.812**	**815.431**	**916.909**	**324.818**
8 - Sostegno allo sviluppo del trasporto MEF	interventi	801.120	2.834.322	3.635.442	31,2	22,5	2.753.838	3.215.880	3.088.447	491.366
	investimenti	7.234.852	6.258.474	13.493.326	68,8	49,7	5.613.800	9.174.578	7.885.757	2.280.974
	totale	**8.035.972**	**9.092.796**	**17.128.768**	**100,0**	**72,1**	**8.367.638**	**12.390.457**	**10.974.204**	**2.772.340**
spese missione		**10.939.062**	**12.603.836**	**23.542.898**		**100,0**	**11.860.449**	**16.486.284**	**13.927.651**	**5.707.048**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

** impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

Nella valutazione complessiva sulla missione si può rilevare una forte consistenza dei residui iniziali che costituiscono il 46,5 per cento della massa spendibile.

Esaminando gli stanziamenti per programma, emerge la preponderante destinazione al Sostegno allo sviluppo del trasporto, che assorbe il 72,1 per cento del totale della missione. In proposito per altro, va notato che le risorse sono assegnate a capitoli del MEF e non del Ministero dei trasporti. Al secondo posto nella destinazione delle risorse figura lo sviluppo della mobilità locale con l'11,5 per cento che sarà esaminato più ampiamente in seguito.

Se consideriamo gli impegni, si registra un'alta percentuale (91 per cento sulla massa impegnabile) che in alcuni casi si avvicina al 100 per cento. Gli unici due programmi che evidenziano impegni ridotti sono soprattutto il n. 2 con il 58 per cento ed il n. 1 con l'88 per cento.

Si evidenzia, inoltre, una buona capacità di spesa con un ammontare di residui finali rapportati alla massa spendibile di circa il 20 per cento. Analogamente si può osservare che, mentre il pagato totale rispetto alle autorizzazioni appare rilevante (84 per cento circa), inferiore risulta invece il rapporto con la massa spendibile pari a circa il 59 per cento.

In merito ai residui finali si rileva che il programma n. 8 registra il 48,6 per cento del totale dei residui della missione seguito dal programma n. 6 con il 21 per cento ed il programma n. 2 con il 15,1 per cento; sotto questo profilo va sottolineato che il programma n. 3 registra un ammontare sostanzialmente irrilevante di residui finali, avendo infatti pagato il 98,3 per cento della massa spendibile.

3.1. Il programma 2 "Logistica ed intermodalità"

Nell'istruttoria svolta è emerso che una parte rilevante di questo programma è costituito dall'autotrasporto di persone, il cui aspetto più qualificante nel corso del 2007 è stato il completamento del processo di liberalizzazione delle autolinee di competenza statale (cioè quelle interessanti il territorio di più di due Regioni) che non fruiscono di contributi pubblici perché sono istituite su iniziativa e rischio delle imprese. L'innovazione fondamentale è costituita dall'abbandono definitivo del regime giuridico della concessione (fondato sulla pubblica utilità dell'autolinea e sul diritto di esclusiva, nel senso che ciascun collegamento interregionale era affidato ad un solo soggetto) a favore dell'*autorizzazione,* per consentire di avere più imprese in concorrenza tra loro sulla stessa linea di traffico. In realtà, questa modifica dell'assetto giuridico risponde alle norme introdotte dalla Comunità europea che si ispira non solo all'esplicarsi della libera concorrenza, ma anche ad una migliore qualità e regolarità dei servizi.

In merito all'autotrasporto merci in ambito nazionale, come già rilevato nella precedente relazione della Corte dei conti, persistono alcune criticità che sono emerse nell'istruttoria condotta presso l'Amministrazione. Il maggiore fattore di criticità discende dalla "fragilità" dell'offerta di trasporto costituita da piccoli imprenditori, talvolta singoli trasportatori, che incontrano evidentemente molte difficoltà sul mercato aperto, per cui in questo campo, la liberalizzazione ha avuto una sorta di effetto *boomerang* determinando una deregolamentazione con effetti speculativi a vantaggio dei soggetti più forti. A tale scopo, nel febbraio del 2007 è stato stipulato un protocollo di intesa tra Governo ed autotrasportatori che tra l'altro ha previsto: un apposito documento di trasporto, al fine di identificare anche per i profili di responsabilità tutti i soggetti della catena del trasporto (vettore, caricatore, committente, destinatario) nonché le caratteristiche della merce (peso, tipologia); l'obbligo per i vettori dell'iscrizione all'albo degli autotrasportatori e del possesso di veicoli adeguati.

Con la legge finanziaria 2008 è stato previsto, da un lato, la possibilità di consentire imprese "monoveicolari" in possesso dei requisiti richiesti (onorabilità, capacità finanziaria e professionale), dall'altro la liberalizzazione con l'ingresso di nuove imprese anch'esse in possesso dei requisiti richiesti. Nel collegato trasporti è stata introdotta un'importante novità, e cioè un documento di "tracciabilità" delle merci intitolato *scheda di trasporto* che i trasportatori hanno l'obbligo di tenere a bordo in sostituzione del contratto scritto.

Per quanto riguarda le risorse assegnate al Fondo di sostengo per le imprese di autotrasporto da un complesso normativo, tra cui anche la legge finanziaria per il 2007, vanno menzionati i 15,2 milioni (sui 38 provenienti dal fondo 2006) per l'approntamento di sistemi di analisi automatizzati dei contenuti delle unità di trasporto intermodali, i 22,8 milioni destinati a contributi a favore delle imprese di autotrasporto per investimenti in varie direzioni (impianti tecnologici, aree attrezzate e infrastrutture, acquisto di attrezzature); i 70 milioni, sui 186 stanziati dalla legge finanziaria 2007, destinati ad incentivi per il ricambio dei veicoli pesanti ed i restanti 116 ripartiti per vari interventi[101].

Uno degli interventi più qualificanti nel settore dell'autotrasporto è costituito dal c.d. *ecobonus* che rappresenta la quintessenza stessa del programma di intermodalità perché ha lo scopo preciso di incentivare l'utilizzo delle autostrade del mare e conseguentemente alleggerire il trasporto su strada attraverso il rimborso fino al 30 per cento delle tariffe pagate nell'anno precedente. A tale riguardo va ricordato che l'art. 3 comma 2 ter del DL n. 209/2002 per lo sviluppo delle catene logistiche e per il potenziamento dell'intermodalità, con particolare riferimento alle autostrade del mare, a decorrere dal 2006 ha autorizzato la spesa di 20 milioni di euro in limiti di impegno quindicennali.

La somma iscritta sul capitolo 7302 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti non è stata mai utilizzata in quanto – come si è già rilevato - il meccanismo del finanziamento in limiti di impegno comportava da parte degli autotrasportatori l'accensione di mutui con rate di ammortamento a carico dello Stato.

Per questo motivo la finanziaria del 2008, al fine di consentire la piena operatività degli incentivi alle imprese di autotrasporto, ha di fatto attualizzato i limiti di impegno precedentemente stabiliti, prevedendo un contributo di 77 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008, 2009 e 2010, iscritto sul capitolo 7306 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti. D'altra parte il recente decreto legge n. 93/2008 ha disposto il taglio anche delle predette somme.

Inoltre, va richiamato l'articolo 2, comma 311, della legge n. 244/2007 per la realizzazione di un sistema informativo finalizzato ad attuare il trasferimento delle merci dalle strade verso le autostrade del mare che ha autorizzato la spesa di 10 milioni di euro per l'anno 2008. Il citato DL n. 93/2008 ha disposto il taglio anche di queste somme.

In proposito, il decreto del Ministro dei trasporti dell'8 gennaio 2008 ha fissato le misure dei contributi da corrispondere alle imprese di autotrasporto che utilizzino questa modalità. E'

---

[101] -Di questi:
- 30 milioni per azioni di riduzione del trasporto stradale di merci, con particolare riguardo alla diminuzione dei c.d. "ritorni a vuoto";
- 16 milioni per azioni di formazione specifica dedicate al rafforzamento della professionalità delle imprese di autotrasporto;
- 10 milioni per processi di aggregazione o di partenariato volti a realizzare raggruppamenti di imprese di autotrasporto o intersettoriali;
- 50 milioni per investimenti in infrastrutture ed attrezzature ambientalmente favorevoli ed atte a conseguire migliori livelli di sicurezza della circolazione;
- 10 milioni per la realizzazione di sistemi innovativi volti a favorire migliori livelli di sicurezza della circolazione.

interessante ricordare che questa misura incentivante è stata autorizzata dalla Commissione europea, del resto in linea con la politica perseguita dall'Unione; la legge finanziaria 2008 ha stanziato, oltre ai 77 milioni annui prima ricordati, 2 milioni per i viaggi effettuati nel 2007 per far fronte all'emergenza derivante dai lavori sulla A3 Salerno-Reggio Calabria. Nella stessa linea sono stati previsti incentivi per le c.d. bisarche (vettori che trasportano autovetture) per indirizzare anche queste al di fuori della modalità stradale.

Restando al settore dell'autotrasporto va ricordata la direttiva rivolta dal Ministro nel maggio 2007 al Comitato centrale degli autotrasportatori relativa alla destinazione dei 127 milioni di euro previsti, per il 90 per cento alla riduzione dei pedaggi autostradali a favore delle imprese sulla base di criteri legati al minore inquinamento ambientale dei veicoli pesanti e per il 10 per cento alla sicurezza.

Nell'ambito di questo programma va fatta anche menzione dell'intensa attività svolta dal Ministero ed in particolare dal Dipartimento per i trasporti terrestri nei confronti sia della Francia che della Svizzera e dell'Austria per alleggerire il trasporto pesante e favorire il trasferimento dalla strada alla ferrovia (quest'ultimo soprattutto con riguardo al versante italo-francese). Accanto a questi sono stati intrattenuti rapporti anche con altri paesi sia dell'Unione europea che extra comunitari.

In attuazione di questo programma il Ministero (Dipartimento per i trasporti terrestri) ha provveduto ad alcuni adempimenti attraverso: il pagamento di circa 20 milioni di euro delle rate di ammortamento dei compensi delle commissioni dovute ai soggetti gestori degli interventi finanziari previsti dalla legge n. 454/97 per la ristrutturazione dell'autotrasporto e lo sviluppo dell'intermodalità (in particolare Artigiancassa S.p.A. e Mediocredito centrale S.p.A.; la copertura dei disavanzi delle Aziende di trasporto pubblico locale, delle Regioni, sia a statuto ordinario che speciale, ai sensi delle leggi n. 194/98 e n. 472/99 per un ammontare di circa 4 miliardi; l'erogazione di contributi per l'acquisto e la sostituzione di autobus a favore delle Regioni in attuazione delle leggi citate nonché della legge n. 488 del 2000, n. 388 del 2001 e 166 del 2002 per un ammontare di circa 1,5 miliardi; il rimborso all'INPS delle minori entrate derivanti dalla riduzione delle aliquote contributive a carico dei dipendenti delle aziende TPL per un ammontare di 57,4 milioni).

Questo programma si incrocia con alcuni obiettivi strategici previsti dalla direttiva ministeriale, a loro volta articolati in obiettivi operativi. In particolare, sono attuati gli obiettivi strategici "Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti" e "Miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto terrestre". Quanto al primo, in particolare si è operato per la riqualificazione delle imprese di trasporto attraverso l'utilizzazione del fondo istituito dal comma 107 della finanziaria 2006 e alimentato dalla finanziaria 2007 di cui si è già detto in precedenza.

In merito al secondo è stata sviluppata un'intensa attività di controllo sull'autotrasporto volto sia all'efficienza tecnica dei veicoli che ai conducenti sotto il duplice profilo della regolarità del rapporto di lavoro e dell'uso di sostanze alcoliche stupefacenti. Si sono registrati, infatti, mediamente controlli su 11.500 veicoli, per un totale di 138 mila verifiche. Per migliorare i controlli è stato anche concordato un programma di formazione delle forze dell'ordine e un progetto di trasmissione telematica dei dati dei controlli svolti dalle "pattuglie miste" delle varie forze dell'ordine.

Nell'ambito di questo programma è stato inserito un nuovo obiettivo strategico, non previsto inizialmente nella Direttiva sull'attivazione delle procedure per la concessione dell'*ecobonus* alle imprese di autotrasporto che utilizzino le autostrade del mare di cui già si è detto in precedenza.

Sempre nel quadro dell'intermodalità vanno ricordati gli interventi a favore degli interporti, per i quali il comma 1044, secondo periodo, della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 5 milioni di euro per il 2008 per il completamento della rete immateriale degli interporti. La somma iscritta sul capitolo 7305 dello stato di previsione del Ministero dei trasporti non è, però, stata ancora impegnata.

Dall'analisi finanziaria del programma risulta che le maggiori risorse sono assegnate ad investimenti (69,3 per cento), agli interventi è destinato il 27,2 per cento, mentre solo il 3,5 per cento è assegnato alle spese di funzionamento.

In effetti, nell'utilizzazione delle risorse si ha una percentuale molto alta (90,6) per il funzionamento, pagamenti per più della metà (65,2) per quanto riguarda gli interventi, mentre per gli investimenti il tasso è molto ridotto (16,4).

In realtà, per gli interventi il principale capitolo movimentato, che assorbe la gran parte degli stanziamenti, riguarda somme assegnate al Comitato centrale per l'albo degli autotrasportatori. In particolare, su una massa spendibile di 193,5 milioni e con autorizzazioni di cassa di 183 milioni risultano effettuati pagamenti per circa 102,8 milioni.

Si deve però segnalare il capitolo relativo al fondo per la riforma dell'autotrasporto e lo sviluppo della logistica che, privo di stanziamento ma con una massa spendibile di 80 milioni (dovuti solo ai residui iniziali) e con autorizzazioni di cassa di soli 15 milioni, non ha registrato alcun pagamento. In merito agli investimenti, nella generale scarsa utilizzazione delle risorse spicca la situazione del capitolo 7300 (ristrutturazione dell'autotrasporto e sviluppo dell'intermodalità) per il quale su una massa spendibile di 613,4 milioni non risulta effettuato nessun pagamento in conto competenza e solo 21 milioni in conto residui con una percentuale, quindi, del 3,4 per cento.

3.2. Il programma 5 "Sviluppo del trasporto ferroviario"

Questo programma va visto in connessione con il n. 4 "Sistemi ferroviari locali" della missione 14 affidato al Ministero delle infrastrutture. E' auspicabile che con la fusione dei due Ministeri si pervenga ad una migliore organizzazione e razionalizzazione delle attività svolte dalle varie strutture.

Nell'attuazione del programma n. 5 in oggetto, affidato anch'esso al Dipartimento trasporti terrestri, il Ministero ha orientato la sua attività nell'ottica della nuova normativa introdotta dalla direttiva comunitaria 2004/49 che ha previsto l'istituzione di un'Autorità per la sicurezza e di un Organismo investigativo. L'obiettivo fondamentale è stato, quindi, quello di favorire l'avvio di questi due nuovi organismi. Va, inoltre, notato che in questa materia le competenze sono ripartite tra Ministero dei trasporti e Gestore dell'infrastruttura che, attraverso la Direzione tecnica di RFI, svolge la totalità dei compiti operativi. E' stata quindi costituita un'Agenzia per la sicurezza con una struttura tecnicamente indipendente, collocata al di fuori del Ministero, che però ha il compito di esercitare una diretta vigilanza sul suo operato. L'Organismo investigativo, invece, è costituito all'interno del Ministero, tenendo presente che il controllo sulla sicurezza è stato svolto sino ad ora da questo.

L'Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie è stata istituita con il d.lgs. n. 162/07 che ha previsto che con successivi regolamenti emanati ai sensi dell'art. 17, comma 2, della legge n. 400/88 fossero definiti l'assetto organizzativo, le attribuzioni e le modalità di trasferimento del personale da inquadrare nell'organico dell'Agenzia stessa. In proposito, va rilevato che questi regolamenti non risultano ancora emanati.

Sempre nell'ottica di una maggiore attenzione agli aspetti della sicurezza, è stato promosso un programma di installazione di tecnologie per la protezione della marcia dei treni, con particolare riferimento al sistema di alta velocità (AV/AC).

Il Dipartimento in oggetto ha svolto anche in questo campo un'intensa attività riguardante i rapporti con l'Unione europea ed in particolare con l'Agenzia ferroviaria europea (istituita con il regolamento n. 881/2004), nonché l'attuazione di norme comunitarie (con il recepimento della direttiva 2004/50 sull'interoperabilità ferroviaria).

Un altro aspetto importante nello svolgimento di questo programma riguarda le attività connesse con l'atto di concessione a RFI ed il contratto di programma tra Ministero ed RFI. Anche se nel periodo della separazione dal Ministero delle infrastrutture formalmente la competenza in materia era stata assegnata a quest'ultimo Ministero, in realtà, dall'istruttoria condotta presso entrambe le Amministrazioni è emerso che nella sostanza questa attività è correlata con il Ministero dei trasporti.

Uno degli aspetti delicati è costituito dal contratto di servizio relativo al trasporto passeggeri a media e lunga percorrenza per i quali sono stati introdotti alcuni vincoli per l'impresa ferroviaria in relazione alla qualità dei servizi. In questo campo va infatti trovato un punto di equilibrio tra le esigenze del mercato e gli obblighi di servizio pubblico, tenendo anche presente che sono previsti nel Piano industriale delle ferrovie ingenti finanziamenti dello Stato verso Trenitalia proprio per garantire gli obblighi di servizio pubblico.

In merito al contratto di servizio è intervenuto il DL n. 159/07 (convertito nella legge n. 222/07) che ha introdotto alcune modifiche eliminando l'obbligo di gara ed individuando la durata minima del contratto in cinque anni con la possibilità di revisioni annuali delle caratteristiche qualitative e quantitative dei servizi senza procedere alle modifiche contrattuali.

La finanziaria 2008 ha disposto uno stanziamento nello stato di previsione del Ministero dei trasporti di 104 milioni di euro a favore dei servizi pubblici ferroviari di viaggiatori e di merci sulla media e lunga percorrenza; questa legge ha, altresì, autorizzato il MEF, nelle more della stipula di nuovi contratti di servizio, a corrispondere a Trenitalia le somme previste dal bilancio dello Stato per il 2008 (156,5 milioni di euro) iscritte nello stato di previsione del MEF per il trasporto passeggeri in media e lunga percorrenza.

Spetta ora al Ministero dei trasporti definire i servizi cui finalizzare le risorse assegnate.

In attuazione del pacchetto di direttive comunitarie 2001/12-13-14, recepite con il d.lgs. n. 188/03, sono stati definiti i decreti attuativi in merito ai canoni ed ai servizi accessori, nonché al trasferimento di risorse dallo Stato per il TPL.

In relazione al programma in esame è prevista la realizzazione dell'obiettivo strategico indicato nella Direttiva del Ministro "Riequilibrio modale nell'ambito della politica dei trasporti", attuato con un obiettivo operativo sul sistema di incentivazione al trasporto combinato e di merci pericolose per ferrovia ai sensi dell'art. 38 della legge n. 166/02.

Tra gli incentivi previsti da questo articolo sono indicati: 180 milioni di euro destinati alle imprese che si impegnano a realizzare un quantitativo minimo annuo di treni completi di trasporto combinato o di merci pericolose in modo da raggiungere il 90 per cento dell'impegno contrattuale per accedere agli incentivi stessi; 90 milioni di contributi ai beni di investimento finalizzati al trasporto di merci per ferrovia; 90 milioni a favore delle imprese ferroviarie che sottoscrivono un accordo di programma con i Ministeri delle infrastrutture, dei trasporti e dell'ambiente per il trasporto combinato ed accompagnato delle merci.

Queste misure assumono particolare rilievo perché rispondono anch'esse all'esigenza più volte richiamata di alleggerimento del trasporto su gomma a favore, nel caso di specie, del trasporto ferroviario, soprattutto per quanto riguarda le merci ed ancor più specialmente per quelle pericolose. In questo senso si può dire che con le misure indicate si può realizzare quel "riequilibrio modale" al quale è intestato l'obiettivo strategico.

La struttura ministeriale ha esaminato tutte le domande presentate, ma dall'istruttoria condotta presso la stessa è emerso che per l'erogazione dei fondi erano sorte varie difficoltà, creando quindi criticità nel sistema. E' accaduto, infatti, che la Cassa depositi e prestiti ai sensi del DL 315/04 (convertito nella legge n. 21/05) alla quale è stato demandato il compito di effettuare l'erogazione delle risorse, aveva sospeso l'erogazione di quanto spettante ai beneficiari, in attesa di conoscere la posizione del MEF, tenuto in base alla finanziaria 2007 all'emanazione di un decreto di concerto con il Ministro competente.

Anche la finanziaria 2008 contiene disposizioni per garantire la prosecuzione delle misure a sostegno di questo tipo di trasporto (combinato e di merci pericolose) per ferrovia. Si tratta in particolare dei commi 237, 238 e 241 che consentono la prosecuzione, il primo, per due anni ad imprese non ferroviarie e gli altri due, per un triennio, dei contributi alle imprese ferroviarie. Di particolare importanza la norma contenuta nel comma 241 che stanzia 8 milioni di euro per ciascuno degli anni 2008/2009/2010 per il trasporto combinato da destinare in via prioritaria ai progetti che insistono sulla linea "storica Torino-Lione".

Dall'analisi finanziaria del programma risulta che le maggiori risorse sono assegnate al macroaggregato interventi con il 66,7 per cento sul totale del programma. Mentre agli investimenti è destinato il 31,7 per cento e solo l'1,7 per cento al funzionamento.

Per i pagamenti si riscontra una percentuale molto alta per gli interventi (99,8) e le spese di funzionamento (92), mentre per gli investimenti si registra un tasso pari al 76,7 per cento.

In particolare, per gli interventi il capitolo che assorbe la quasi totalità degli stanziamenti riguarda spese di esercizio per la gestione di ferrovie. Su una massa spendibile di circa 177,7 milioni e con autorizzazioni di cassa di 141,4 milioni risultano effettuati pagamenti per circa 141,3 milioni con una percentuale di circa il 100 per cento.

In merito agli investimenti, si deve però segnalare il capitolo relativo al contributo per l'ammodernamento tecnologico dei sistemi di sicurezza che a fronte di uno stanziamento, una massa spendibile ed autorizzazioni di cassa pari a 15 milioni non ha registrato alcun pagamento.

Situazione del tutto diversa presenta il capitolo 7301 sul fondo per lo sviluppo dei trasporti merci per ferrovia (in particolare combinato e di merci pericolose) che realizza il pagamento totale delle autorizzazioni di cassa.

3.3. Il programma 6 "Sviluppo della mobilità locale"

Questo programma riveste una particolare importanza tra le priorità politiche dell'Amministrazione se si considera che nella finanziaria 2007 allo sviluppo della mobilità locale era destinato il 41,4 per cento circa delle risorse (il 46,3 per cento nella finanziaria 2008). Esso comunque assorbe l'11,5 per cento degli stanziamenti dell'intera missione, secondo solo al programma 8 con il suo 72 per cento finanziato, come si è già detto, con risorse del MEF.

L'attività di gran lunga prevalente, almeno con riferimento all'esercizio 2007, è stata svolta dal Dipartimento per il trasporto terrestre (C.d.R. n. 2) anche se non va trascurato, in termini più generali nell'apporto per l'intera missione, il contributo del C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea).

Quest'ultimo Dipartimento ha curato, in particolare, l'attuazione delle norme della finanziaria 2007 nel consolidare l'autonomia finanziaria delle autorità portuali (nell'ambito di un preciso obiettivo strategico) nell'istituzione di un fondo perequativo, nella semplificazione delle procedure relative ai dragaggi nei porti, nel finanziamento a favore degli *hub* portuali di interesse nazionale, in attuazione di un altro obiettivo strategico.

Questa struttura ha anche rivolto particolare attenzione alle attività riguardanti la navigazione costiera ed interna, nonché ai rapporti con l'Unione europea ed in genere alle relazioni con organismi internazionali. Si può dire che ha svolto essenzialmente un'attività di regolazione e di attuazione di norme rivolte a questo scopo, mentre, come risulta dalla successiva analisi finanziaria non ha raggiunto risultati rilevanti, salvo che per alcuni capitoli (in particolare il cap. 7700 sul sistema idroviario Padano-Veneto di seguito trattato).

Al di là delle risorse destinate a questo programma resta l'importanza delle sue finalità che rispondono alla parte che esso occupa nella realtà del Paese, come è stato giustamente evidenziato dall'Amministrazione[102]. D'altra parte è di tutta evidenza che molti cittadini non si servono del TPL a causa della qualità talvolta scadente del servizio, dei ritardi e conseguentemente della scarsa affidabilità. La stessa Amministrazione riconosce i ritardi strutturali rispetto ad altri Paesi, europei e non, e indica il numero di addetti al settore: 117 mila distribuiti in circa 1.200 aziende ai quali va aggiunto il personale di RFI S.p.A. e Trenitalia S.p.A..

Le ultime due leggi finanziarie 2007 e 2008 hanno stanziato importanti risorse per il rilancio del settore pari a 565 milioni la prima e circa 823 la seconda.

In particolare 300 milioni sono stati distribuiti alle Regioni in attuazione dei commi 1031 e 1032 della Finanziaria 2007[103].

---

[102] I dati forniti dall'Amministrazione, riportati qui di seguito testimoniano l'importanza di questo tipo di trasporto:
- circa il 25 per cento degli abitanti è residente in una delle aree metropolitane; circa il 33 per cento nei capoluoghi di Regione;
- circa il 65 per cento del Pil è creato nelle aree urbane;
- circa 4 miliardi sono i passeggeri annui;
- circa 17.500 autobus sono disponibili per i servizi urbani;
- circa 25.500 autobus sono disponibili per i servizi regionali;
- circa 6.700.000 chilometri sono le strade comunali;
- circa 130 km di linee metropolitane sono in esercizio;
- circa 380 km di linee tranviarie sono in esercizio;
- circa il 50 per cento degli incidenti stradali avviene in città;
- circa il 14,6 per cento della spesa delle famiglie è relativa ai trasporti.

Oltre a questi dati vanno ricordati quelli del trasporto quotidiano del TPL.: Trenitalia (servizi regionali) -1.000.000; Ferrovie regionali - 300.000; Metropolitane - 1.800.000; Tranvie - 900.000; Autolinee urbane - 7.000.000; Autolinee extraurbane - 1.700.000, per un totale di 12.700.000

[103] Si indica di seguito la ripartizione delle risorse tra le varie Regioni

REGIONE	
Abruzzo	8.149.281
Basilicata	3.957.226
Calabria	10.587.980
Campania	25.075.121
Emilia Romagna	19.309.051
Friuli Venezia Giulia	4.808.588
Lazio	23.512.225
Liguria	13.924.608
Lombardia	56.809.001
Marche	7.201.911
Molise	1.546.576
Piemonte	23.872.348
Provincia autonoma Bolzano	1.951.220

La stessa Amministrazione ha rilevato le criticità emerse, che sono in parte legate anche ad una certa confusione di ruoli tra soggetti istituzionali nella distribuzione di competenze con riferimento al TPL. A queste si aggiungono le difficoltà accumulatesi negli anni e nel sostanziale rinvio di un approccio organico, con la conseguenza di un moltiplicarsi di problemi cui trovare soluzioni adeguate[104]

Nonostante il perpetuarsi di una legislazione definita dall'Amministrazione "altalenante", qualche progresso si è registrato di recente con le due leggi finanziarie citate, alle quali va aggiunto il decreto legge n. 60 del 2008 recante disposizioni finanziarie urgenti in materia di trasporti regionali. E' anche prevista l'istituzione di un Osservatorio nazionale sul trasporto pubblico locale coordinato dal Ministero, che ha lo scopo di evitare la frammentazione di competenze e di assicurare invece un continuo controllo dell'andamento del settore anche attraverso una banca dati aggiornata.

Anche questo programma è realizzato con due obiettivi strategici a loro volta articolati in due obiettivi operativi. Il primo propone il miglioramento della mobilità dei cittadini e, sul Piano finanziario, trova attuazione attraverso il fondo per gli investimenti, già prima citato, istituito presso il Ministero ai sensi del comma 1031 della legge finanziaria 2007. Questo intervento riguarda l'acquisto di veicoli per il TPL al fine di favorire quel riequilibrio modale che costituisce un vero *leit motiv* dell'azione del Governo.

Al Dipartimento per i trasporti terrestri è affidato il compito di ripartire le risorse alle Regioni. Un altro intervento importante è costituito dalla realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa "a guida vincolata" che rappresenta una delle misure più idonee a migliorare la qualità della vita dei cittadini. Non a caso, infatti, l'istruttoria avviata per realizzare questo intervento riguarda linee metropolitane e tranviarie di varie città italiane, alcune di grandi dimensioni, quali Milano, Roma e Napoli, ma con riferimenti significativi anche a Bari, Brescia, Ferrara, Latina, Pescara, Perugia, Spoleto e Verona.

Un'altra linea di intervento riguarda, in esecuzione degli accordi di programma, ai sensi della legge n. 422/97, il potenziamento ed il risanamento delle ferrovie secondarie.

Con gli ultimi accordi intervenuti sono stati previsti interventi per un valore di 2,5 miliardi, per altro attivabili nei limiti delle risorse disponibili pari a circa 2,4 miliardi.

L'altro obiettivo strategico è rivolto al miglioramento dei livelli di sicurezza nelle varie modalità di trasporto. A tale scopo il comma 38 della legge finanziaria 2007 ha autorizzato la spesa di 15 milioni per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 per interventi volti al

Provincia autonoma Trento	2.516.512
Puglia	18.723.322
Sardegna	8.999.876
Sicilia	22.283.703
Toscana	17.081.353
Umbria	3.756.888
Valle d'Aosta	517.266
Veneto	25.415.945
Totale	**300.000.000**

- 25.500 autobus sono disponibili per i servizi regionale;
- 6.700.000 chilometri sono le strade comunali;
- 130 km di linee metropolitane sono in esercizio;
- 380 km di linee tranviarie sono in esercizio;
- il 50 per cento degli incidenti stradali avviene in città;
- 14,6 per cento della spesa delle famiglie è relativa ai trasporti.

miglioramento tecnologico dei sistemi di sicurezza. Anche in questo caso si è data attuazione ad una precisa priorità politica del Governo indicata nella direttiva ministeriale.

Il programma in esame, come prima evidenziato, assorbe il 41,4 per cento degli stanziamenti assegnati ai capitoli dell'Amministrazione dei trasporti (l'11,5 per cento del totale della missione). Le maggiori risorse sono assegnate al macroaggregato interventi con il 64 per cento sul totale del programma. Mentre agli investimenti è destinato il 34,6 per cento e solo lo 0,4 per cento al funzionamento.

Per i pagamenti si riscontra una percentuale pari al 67 per cento per gli interventi ed al 92 per cento per le spese di funzionamento, mentre per gli investimenti si registra un tasso pari al 57,8. Per gli oneri comuni il pagato costituisce il 100 per cento delle autorizzazioni di cassa.

In particolare, per gli interventi il capitolo 1314, che riguarda il rinnovo contrattuale dei dipendenti del TPL, assorbe il 44,4 per cento delle somme stanziate per questo macroaggregato. Su una massa spendibile di 912,7 milioni e con autorizzazioni di cassa di 514,3 milioni risultano effettuati pagamenti per 366,3 milioni con tutti in conto residuo pari al 71,2 per cento.

Al programma in esame, come già detto, partecipa anche il C.d.R. n. 3 (Dipartimento per la navigazione marittima ed aerea) del quale si segnala il capitolo 1970 relativo a spese per servizi di navigazione lacuale. A fronte di uno stanziamento di 34,7 milioni si registrano una massa spendibile di 53,5 milioni e autorizzazioni di cassa per 49,7 milioni interamente utilizzate per i pagamenti.

In merito agli investimenti, va segnalato il capitolo 7250 del C.d.R. n. 2 (Dipartimento per i trasporti terrestri) relativo all'acquisto di mezzi per il TPL di persone, che assorbe il 47,4 per cento degli stanziamenti relativi a tale macroaggregato. In proposito va rilevato che, a fronte di uno stanziamento di 238,7 milioni, una massa spendibile di 299,2 milioni ed autorizzazioni di cassa pari a 238,7 milioni, risulta pagato il 100 per cento delle autorizzazioni.

Per il C.d.R. n. 3 va evidenziato il cap. 7700 relativo al sistema idroviario Padano-Veneto che presenta uno stanziamento pari a 43,2 milioni (in attuazione delle leggi n. 413/98, n. 388/00 e n. 350/03), una massa spendibile di 148,4, autorizzazioni di cassa di 68,8 e pagamenti effettuati per 64,5 milioni pari al 93,8 per cento.

4. Considerazioni conclusive

Questo Ministero forse più di ogni altro ha risentito dei continui mutamenti di struttura a cui è stato sottoposto e di cui si è fatto cenno nelle considerazioni generali.

La situazione è stata particolarmente difficile soprattutto a seguito di quella sorta di fenomeno di "gemmazione" verificatosi con il distacco dal Ministero delle infrastrutture nell'aprile del 2007. Gli effetti negativi si sono riscontrati nello svolgimento concreto delle attività che hanno risentito della difficile separazione di competenze in vari ambiti come si è avuto modo di evidenziare nel corso dell'esposizione. Si pensi al settore delle ferrovie per il quale, nonostante l'intestazione di alcune attività al Ministero delle infrastrutture, queste sono state sostanzialmente svolte dal Ministero dei trasporti.

Questo Ministero ha avuto, peraltro, il merito di rappresentare l'attività svolta nel 2007 anche sotto il profilo finanziario, seguendo lo schema per missioni e programmi, in modo da consentire una più compiuta valutazione dei risultati raggiunti.

Sia nella impostazione programmatica che nello svolgimento concreto della sua azione l'Amministrazione si è ispirata alle linee indicate dalla politica comunitaria dei trasporti

sforzandosi di contribuire ad attuare l'intermodalità, di accentuare la sicurezza ed di promuovere modalità di trasporto alternativo a quello ancora oggi prevalente su strada. In questo senso appare apprezzabile il cd. *ecobonus* che mira ad incentivare il trasferimento del traffico pesante dalla strada alle "autostrade del mare", realizzando anche un altro obiettivo posto dall'UE di proteggere l'ambiente per realizzare una crescita sostenibile in attuazione della più volte richiamata strategia di Lisbona.

Altro aspetto positivo dell'azione di questo Ministero è costituito da una sia pure iniziale "revisione della spesa", che ha consentito di versare all'entrata del bilancio dello Stato risorse significative, anche al fine di una loro diversa allocazione, attuando in tal modo, anche se limitatamente, una riqualificazione della spesa.

PAGINA BIANCA

L'Energia

1. Considerazioni generali.
2. Missione e programmi. - *2.1. Analisi finanziaria.* - *2.2. La liberalizzazione dei servizi.* - *2.3. Lo sviluppo del sistema energetico.* - *2.4. L'incremento delle fonti rinnovabili.*
3. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

Alla politica energetica sono riconducibili, nel contesto della nuova classificazione del bilancio dello Stato, le attività corrispondenti alla missione n. 10, svolte - per quanto riguarda le Amministrazioni centrali - dal Ministero dello sviluppo economico (MISE).

Gli obiettivi sono, si può dire necessariamente, dettati dalla situazione del nostro Paese nel contesto internazionale. Le linee direttrici tendono dunque, da un canto, a garantire l'acquisizione della quantità di energia necessaria al Paese, dall'altro alla riduzione dei costi dell'energia sul mercato interno ed alla promozione dell'innovazione tecnologica in materia, unitamente alla ricerca di una diversa ripartizione tra i combustibili utilizzati.

Da vari anni, lo scenario energetico internazionale è caratterizzato da prezzi degli idrocarburi molto volatili ed in costante aumento; in particolare, il prezzo del petrolio - da cui in gran parte dipende il nostro sistema - ha ormai raggiunto valori pari a 5 - 6 volte la media degli anni novanta. Questi rialzi hanno, d'altro canto, influenzato anche il mercato del gas.

Per quanto riguarda il petrolio, il livello dell'offerta assicurata dai Paesi OPEC è andato progressivamente calando, mentre non è previsto che la capacità produttiva degli stessi possa registrare aumenti significativi nell'immediato futuro. Il 2007 ha visto poi proseguire la crescita dei prezzi, resi molto sensibili ad influenze esterne dall'equilibrio precario tra domanda ed offerta.

D'altra parte, non sembra che l'Europa possa contare nel breve periodo su crescenti importazioni di gas e petrolio dalla Russia, a causa sia in generale della politica da questa condotta che della mancata liberalizzazione del suo mercato energetico interno.

Di fronte a questa situazione, l'indirizzo assunto dalla Commissione europea individua la strategia più efficace per gli Stati membri nel rafforzamento del mercato energetico interno, nel potenziamento delle reti di trasporto transfrontaliero di elettricità e gas e nel consolidamento del regime concorrenziale, in modo da impedire manipolazioni dei prezzi da parte di imprese in posizione dominante sul mercato.

I riflessi di tutto ciò sui prezzi interni di energia elettrica e gas si sono puntualmente verificati anche in Italia, tanto più in considerazione della situazione particolarmente sfavorita del nostro Paese, utilizzatore per oltre l'80 per cento di energia ricavata da fonti esauribili, ed inoltre sostanzialmente dipendente dall'esterno in ordine al relativo approvvigionamento. Si aggiunge il ritardo, accumulato negli anni, nello sviluppo delle infrastrutture per la fornitura e lo stoccaggio del gas.

Le tariffe elettriche hanno quindi registrato nell'ultimo triennio un andamento in ascesa. Analoga tendenza si è manifestata per il gas, settore caratterizzato dal costante aumento del fabbisogno cui fa riscontro quello della dipendenza del Paese dalle importazioni.

In ordine all'organizzazione del MISE, cui è demandata la gestione di questa politica, ed ai mutamenti in essa intervenuti, si fa rinvio a quanto osservato al riguardo nel capitolo concernente la politica di sviluppo (della quale la suddetta Amministrazione è del pari intestataria).

Anche per la politica in oggetto, gli obiettivi in cui la stessa si sostanzia trovano in parte fondamento in disposizioni dell'ordinamento comunitario. Pur in assenza di una politica energetica formalmente definita, vanno infatti ricordate le rilevantissime Direttive 96/92/CE e 2003/54/CE, le quali stabiliscono i principi-base cui devono attenersi gli Stati membri nel perseguire l'apertura e liberalizzazione dei mercati dell'energia (disponendo, in particolare, vincoli di separazione proprietaria e gestionale per l'attività di trasmissione dell'energia, a fronte della libertà dell'attività di generazione e vendita), prescrivendo, tra l'altro, la realizzazione della libertà di scelta del fornitore per tutti i consumatori non domestici a partire dal 1 luglio 2004, e per quelli domestici dal 1 luglio 2007.

Da ultimo, il Consiglio europeo del 27 marzo 2007, recependo proposte della Commissione, ha impegnato l'Unione, entro il 2020, a realizzare almeno il 20 per cento dei consumi totali di energia con fonti rinnovabili, e ad aumentare del 20 per cento l'efficienza energetica (in dipendenza appunto da ciò, è stato redatto, e presentato in sede comunitaria, il Piano applicativo per l'Italia, il quale pone tra gli obiettivi da raggiungere entro il 2020 la riduzione del 20 per cento delle emissioni di gas serra e dei consumi energetici, e per converso l'aumento del 20 per cento nell'utilizzo delle fonti rinnovabili).

Sul piano nazionale, basilare in materia è la legge n. 239 del 2004, che ha posto i principi fondamentali in materia energetica, ai sensi dell'art. 117 comma 3 della Costituzione, oltre a dettare regole generali in ordine al ruolo delle autonomie regionali e locali (argomento non facile dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, come già rilevato nelle precedenti Relazioni, e su cui è già intervenuta la Corte costituzionale, con la sentenza n. 385 del 2003).

La stessa legge n. 239 indica gli obiettivi generali della politica energetica del Paese, i quali consistono nel:

- garantire sicurezza, flessibilità e continuità degli approvvigionamenti di energia, garantendo la diversificazione delle fonti;
- promuovere il funzionamento unitario dei mercati dell'energia, la non-discriminazione nell'accesso alle fonti energetiche ed il riequilibrio territoriale;
- assicurare l'economicità dell'energia offerta, in condizioni di non-discriminazione;
- assicurare lo sviluppo del sistema, valorizzando le risorse nazionali, promuovendo le importazioni e tutelando gli utenti;
- perseguire il miglioramento della sostenibilità ambientale dell'energia ed incrementare l'uso delle fonti rinnovabili.

In coerenza con quanto esposto, il Dpef per gli anni 2007-2011 pone in primo piano, per l'azione del Governo in materia energetica il potenziamento delle reti e la realizzazione di nuove infrastrutture di produzione, importazione e stoccaggio. Viene poi preconizzato il proseguimento della liberalizzazione dei servizi energetici, anche mediante l'attuazione del menzionato principio di separazione nelle attività di trasmissione e distribuzione, stabilito a livello comunitario. Per quanto riguarda l'apertura dei mercati, si dà atto che il processo di liberalizzazione - pur avviato - sconta il ritardo nell'adeguamento delle infrastrutture. In particolare, nel settore elettrico, nonostante l'ingresso di nuovi produttori e l'incremento degli investimenti, il grado di concorrenza interna viene ancora ritenuto insufficiente, in presenza di una elevata concentrazione dell'offerta.

Nel settore del gas naturale, d'altro canto, si registrano minori progressi tanto con riguardo all'adeguamento delle infrastrutture che alla diversificazione dell'offerta.

Vengono previste azioni di comunicazione nei confronti delle comunità locali, al fine di facilitare l'accettazione della realizzazione delle nuove infrastrutture.

Infine, si prospettano incisivi interventi per ridurre la dipendenza dall'estero nell'approvvigionamento di energia, mediante la valorizzazione delle risorse interne, la promozione secondo logiche industriali delle fonti rinnovabili e l'incremento delle tecnologie avanzate di produzione a basso costo ed impatto ambientale.

Appare del tutto evidente come il perseguimento dei suddetti obiettivi sia strettamente collegato alle attività - del pari svolte a livello centrale dal MISE - di incentivazione del sistema produttivo e di regolazione dei mercati, corrispondenti nella nuova classificazione del bilancio statale a missioni riconducibili alla politica di sviluppo, trattata in altro capitolo della Relazione.

Un ruolo rilevante nel sistema è altresì svolto dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas, istituita con la legge n. 481 del 1995, nata appunto per promuovere concorrenza ed efficienza nel settore energetico, nonché garantire qualità dei servizi e trasparenza nelle tariffe.

2. Missione e programmi

2.1. Analisi finanziaria

Il cambiamento dell'approccio della Corte in ordine alla Relazione al Parlamento, conseguente alla nuova classificazione del bilancio dello Stato, è stato già più sopra illustrato. Ciò si riflette, com'è chiaro, anche sull'analisi di ordine più specificamente finanziario-contabile, la quale

non può in questa sede avere luogo, come in precedenza, con riferimento al MISE nella sua struttura complessiva, dato che argomento dell'esame è invece l'attività svolta dal Ministero riguardo alla missione "Energia e diversificazione delle fonti energetiche".

L'analisi sui flussi finanziari del MISE è quindi contenuta - come indicato nella Premessa generale - nella Parte generale della Relazione. Qui, vengono invece svolte sintetiche considerazioni relative agli aspetti finanziari delle attività appunto inquadrabili nella missione in questione (con l'avvertenza che, essendo la precedente classificazione del bilancio in vigore nel 2007, per effettuare considerazioni basate su serie storiche di dati si rendono necessari rinvii agli elementi finanziari relativi alla gestione del MISE nel suo insieme, come pure al corrispondente Centro di Responsabilità "Reti energetiche").

La Tavola n. 1 illustra i principali aspetti finanziari della gestione relativa alla missione n. 10 da parte del Ministero.

Tavola 1

Energia e diversificazione delle fonti energetiche (missione 10)
Esercizio finanziario 2007

(in migliaia)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Gestione risorse energetiche, regolamentazione generale ed autorizzazioni nel settore energetico	funzionamento	918	7.986	13,6	7,2	5.548	5.797	5.613	848
	investimenti	81	50.582	86,4	45,9	143	50.086	46	50.598
	Totale	999	58.568	100	53,1	5.691	55.883	5.659	51.446
Utilizzo razionale ed efficiente dell'energia e regolamentazione del settore minerario	funzionamento	3.948	6.009	91,3	5,4	4.420	6.633	4.464	2.457
	interventi	0	62	0,9	0,1	62	62	62	0
	investimenti	4.353	508	7,7	0,5	3.125	2.075	638	2.007
	Totale	8.301	6.579	100	6,0	7.607	8.770	5.164	4.464
Sicurezza e compatibilità ambientale dell'uso delle fonti energetiche, ivi compresi gli usi non energetici del nucleare	funzionamento	36	473	1,0	0,4	348	364	348	35
	interventi	22.593	44.648	98,9	40,5	38.928	44.648	27.458	34.025
	investimenti	5	37	0,1	0,0	9	5	3	38
	Totale	22.634	45.158	100	40,9	39.285	45.017	27.809	34.098
Spese missione		31.934	110.305[1]		100	52.583	109.670	38.632	90.008

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

[1] Ai fini del raffronto con i dati finanziari relativi all'esercizio 2006 compiuto nel testo, va aggiunto l'importo di 194.522 milioni di euro sul cap. 7630, relativo al contributo corrisposto all'ENEA, il quale secondo la nuova classificazione di bilancio riguarda la Missione 17 (Ricerca e innovazione) Programma 14 (Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale).

Rileva come - tenuto conto dello stanziamento di 50 milioni di euro relativi al fondo per la copertura di interventi di efficienza energetica e la riduzione di costi delle fornitura elettrica per finalità sociali, istituito dalla legge finanziaria 2007 - i dati relativi non abbiano subito sostanziali mutamenti rispetto all'esercizio 2006. Ciò si verifica tanto per gli stanziamenti iniziali che per gli impegni ed il pagato totali.

In generale, può osservarsi che gli importi finanziari in questione non assumono, nell'economia della gestione complessiva del MISE, particolare rilevanza, risultando corrispondenti a circa un decimo del complesso degli stanziamenti del Ministero. Ciò costituisce il riflesso del contenuto delle attività svolte in materia dall'Amministrazione, che appaiono - come si dirà meglio appresso – connotate, da un canto da un notevole rilievo nel contesto della materia in discorso, ma dall'altro sostanziantisi in funzioni di coordinamento, regolazione, monitoraggio ed impulso piuttosto che in interventi ed investimenti, di guisa che le spese di funzionamento risultano proporzionalmente non trascurabili.

D'altra parte, la gestione del fondo creato dalla legge finanziaria 2007 di cui si dirà appresso, non risulta ancora iniziata, per cui il corrispondente importo non ha influito, per l'esercizio 2007, sui dati relativi ad impegni e pagamenti.

2.2. La liberalizzazione dei servizi

Il processo di liberalizzazione dei servizi energetici nel nostro Paese rappresenta l'attuazione delle Direttive comunitarie 96/92/CE e 2003/54/CE, in materia di liberalizzazione e apertura dei mercati dell'energia in vista del traguardo dell'apertura del mercato libero ai clienti domestici, a decorrere dal 1 luglio 2007.

I suddetti atti stabilivano il principio secondo cui le attività di importazione, generazione e vendita di energia dovevano considerarsi libere, mentre quelle di trasmissione e distribuzione erano oggetto di concessione e andavano svolte in regime di separazione di titolarità, oltre che organizzativa e decisionale.

In particolare, il processo di apertura del mercato energetico doveva comportare la libertà di scelta del fornitore da parte dei consumatori non domestici dal 1 luglio 2004, e per questi ultimi dal 1 luglio 2007.

Veniva poi stabilita la nozione di "servizio universale", con il correlativo riconoscimento del diritto ad essere riforniti a prezzi ragionevoli, trasparenti e comparabili.

Il nostro ordinamento si è progressivamente adeguato mediante vari provvedimenti normativi, a partire dal d.lgs. n. 79 del 1999.

Anche la ricordata legge n. 239 del 2004 dispone al riguardo che lo Stato e le Regioni devono garantire il rispetto delle condizioni di concorrenza sui mercati dell'energia e l'assenza di vincoli alla libera circolazione dell'energia sul territorio nazionale.

Da ultimo, era stato presentato un d.d.l. di delega al Governo, recante provvedimenti per completare la liberalizzazione dei settori dell'energia elettrica e del gas naturale e per il rilancio del risparmio energetico e delle fonti rinnovabili, in attuazione, tra l'altro, della ricordata Direttiva 2003/54/CE. Il disegno di legge, inoltre, prevedeva una riforma organizzativa dell'assetto dei soggetti pubblici operanti nel settore, nonché la ridefinizione dei poteri dell'Autorità.

Nelle more del procedimento di approvazione (peraltro interrotto dal termine della legislatura), si è tuttavia reso necessario rendere possibile la libera scelta del fornitore da parte dei consumatori domestici a decorrere dal 1 luglio 2007, a termini della ripetuta Direttiva n. 54 del 2003.

E' stato pertanto emanato il DL n. 73 del 18 giugno 2007, convertito con legge n. 125 del 2007. Con tale provvedimento, venivano introdotte varie, rilevanti modifiche al sistema dell'erogazione dei servizi energetici.

In primo luogo, la regola della separazione societaria in ordine alle attività di distribuzione e vendita di energia elettrica per le imprese le cui reti alimentino almeno 100.000 clienti finali. All'Autorità per l'energia era poi demandata l'adozione di disposizioni per la realizzazione della separazione funzionale, anche con riguardo allo stoccaggio di gas.

A decorrere dal 1 luglio 2007, era introdotto in favore dei clienti finali domestici il diritto di recesso dai contratti di fornitura di energia elettrica in essere, e di scelta di un diverso fornitore, secondo modalità stabilite dall'Autorità.

La stessa Autorità veniva investita del compito di indicare condizioni standard di erogazione e della definizione in via transitoria, in base ai costi effettivi del servizio, di prezzi di riferimento ai clienti finali domestici delle forniture di energia elettrica e di gas, oltre che fornita di poteri di intervento a tutela degli utenti, in caso di aumenti ingiustificati dei prezzi.

Sempre a tutela dei consumatori, venivano infine dettate varie norme attinenti all'obbligo delle imprese di una corretta informazione dei propri clienti.

Per l'attuazione del diritto dei consumatori correlato al ricordato obbligo di assicurare il "servizio universale", è stato emanato apposito decreto del MISE, in esecuzione del quale l'Autorità ha regolato con propria delibera gli aspetti tecnici.

Va in generale osservato che le menzionate gravi difficoltà a livello internazionale concernenti, in materia energetica, la produzione e l'approvvigionamento, con riflessi negativi sui prezzi, impediscono il pieno spiegamento degli effetti delle pur indispensabili misure di liberalizzazione dei mercati. In particolare - secondo dati forniti dall'Autorità per l'energia elettrica e il gas - l'aumento di un dollaro sul prezzo del barile di petrolio genera in Europa oltre 5 miliardi di dollari di maggiori costi annuali, i quali si riflettono per circa un terzo nei settori dell'elettricità e del gas, mentre come si è visto l'Italia, per la sua forte dipendenza dall'importazione di idrocarburi, è in proporzione il Paese più colpito dai rincari.

I suddetti effetti negativi non possono d'altro canto essere compensati dalla produzione nazionale, la cui crescita - sostanzialmente limitata all'energia termoelettrica - risulta del tutto insufficiente.

Sempre da dati comunicati dall'Autorità, risulta infatti che nel 2007 il prezzo medio italiano dell'energia elettrica al lordo delle imposte per il consumatore domestico "standard" era significativamente superiore a quello europeo (a ciò, peraltro, contribuiscono la stessa struttura tariffaria, secondo cui il prezzo unitario aumenta correlativamente al crescere dei consumi, ed il sistema di imposizione applicato, il quale non colpisce i bassissimi livelli di consumo). Per contro, il prezzo medio italiano del gas risulta sostanzialmente in linea con quello europeo.

Tuttavia, dall'ultima Relazione dell'Autorità appare come le ricordate misure di riorganizzazione ed apertura del mercato abbiano consentito di attenuare le ripercussioni sui prezzi delle tensioni dei mercati internazionali di combustibili (con due delibere, rispettivamente del settembre e del dicembre 2006, l'Autorità ha tra l'altro provveduto ad aggiornare le tariffe relative ai servizi di trasmissione, distribuzione, misura e vendita dell'energia elettrica per l'anno 2007).

Sono in particolare volte all'obiettivo del contenimento del costo dell'elettricità per i clienti finali le disposizioni di cui all'art. 1, comma 117-120 della legge n. 296 del 2006, che pongono limiti all'erogazione di contributi alle centrali che producono energia da fonti "assimilate" a quelle rinnovabili, limitando gli incentivi pubblici ai soli impianti di produzione da fonti rinnovabili (in questo settore, dell'elettricità cosiddetta "CIP6", il Ministro dello sviluppo economico ha inoltre destinato al mercato libero, per il 2008, una maggiore quota dell'energia così prodotta).

Nel sistema della liberalizzazione dei servizi rientrano altresì le disposizioni contenute nel DL 31 gennaio 2007 n. 7, convertito con legge n. 40 del 2007, secondo cui le aliquote del prodotto della coltivazione di giacimenti di gas naturale dovute allo Stato devono essere cedute presso il mercato regolamentato della capacità e del gas. Con delibera dell'Autorità per l'energia elettrica e il gas sono state poi disciplinate le modalità economiche di offerta dei quantitativi di gas in questione, con indicazione ai concessionari obbligati (ENI ed EDISON) di procedere alle relative aste.

A seguito di tali aste, si sono registrati circa 28 milioni di euro quali proventi per lo Stato, da versare all'entrata previo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

2.3. Lo sviluppo del sistema energetico

Gli scenari, certamente non incoraggianti, in particolare per il nostro Paese, descritti al paragrafo n. 1 rendono fondamentale, tra gli obiettivi della Politica energetica, quello dello sviluppo del sistema, per assicurare la sicurezza dell'approvvigionamento di energia, specialmente attraverso l'incremento delle relative infrastrutture.

Per quanto riguarda l'energia elettrica, sono da segnalare (tra i procedimenti di competenza del MISE) l'avvio del collegamento con la Sardegna ed il completamento dell'elettrodotto Matera-S. Sofia, nonché l'avvio del procedimento autorizzativo - nella forma speciale prevista dall'art. 1 comma 26 della ricordata legge n. 239 del 2004, volta ad abbreviare i tempi di perfezionamento

delle fattispecie concernenti la Rete nazionale degli elettrodotti (RTN), considerata di interesse strategico sul piano nazionale - del potenziamento del collegamento Calabria-Sicilia, essenziale per evitare interruzioni di corrente nel territorio dell'isola. E' stato altresì autorizzato il progetto di realizzazione di un impianto a ciclo combinato a gas naturale della potenza di circa 750 MW, da realizzare nel territorio del Comune di Aprilia.

E' stato sottoscritto con la Svizzera, nel marzo 2007, un accordo quadro per favorire lo sviluppo delle interconnessioni elettriche tra i due Stati.

Nel settore del gas l'incidenza dei problemi, più sopra ricordati, è ancora maggiore, atteso che, a fronte di un fabbisogno crescente e di una notevole insufficienza delle relative infrastrutture (sono attualmente in esercizio 4 gasdotti ed un rigassificatore), il mercato appare dominato da un unico operatore, l'ENI. Infatti, quest'ultimo controlla, direttamente o indirettamente, l'utilizzo delle infrastrutture esistenti, nonché, in gran parte, le attività di importazione (attualmente in prevalenza da Paesi extra-comunitari, Algeria, Russia e Libia), oltre ad influenzare largamente il mercato di vendita.

La situazione permane quindi preoccupante, pur in presenza di alcune importanti iniziative del Ministero assunte nel 2007. E' stato infatti definito il potenziamento del gasdotto "Transmed" (che collega Algeria, Tunisia ed Italia) per ulteriori 6,5 miliardi di mc/anno, con il rilascio delle relative autorizzazioni all'importazione.

E' stato poi avviato un accordo con il Governo algerino, con la partecipazione della Regione Sardegna, per la realizzazione del gasdotto tra Algeria, Sardegna, Italia continentale ed altre regioni europee, e predisposto un accordo governativo con la Grecia per la realizzazione del gasdotto "IGI", con interconnessione delle rispettive reti nazionali di trasporto.

In generale, tuttavia, va tenuto conto, in ordine alla installazione di nuove infrastrutture ed impianti energetici, dei problemi legati alla tutela dell'ambiente, aspetto considerato nell'ambito dei procedimenti prodromici alla loro realizzazione. Al riguardo, devono anzitutto ricordarsi varie Direttive comunitarie (nn. 37/85/CEE, 92/43/CEE e 97/11/CE), le quali prescrivono la valutazione dell'impatto ambientale di determinati progetti per la realizzazione di opere ed impianti.

Le suddette Direttive sono state recepite dalle norme contenute nella legge n. 349/1986, sostituita dal d.lgs. 03/04/2006 n. 152 art. 48, a sua volta modificato dal d.lgs. 16/01/2008 n. 4. Il principio generale, sancito dai suddetti atti normativi, è quello secondo cui l'autorità competente per effettuare la valutazione di impatto ambientale (VIA) in questione è il Ministero dell'ambiente - ora Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare - salva la competenza residuale delle Regioni (in ogni caso, atteso che, come accennato, la competenza in materia è di natura concorrente in seguito alla riforma del Titolo V Costituzione, le Regioni interessate devono esprimere il loro avviso favorevole alla realizzazione delle opere in questione).

In materia è ulteriormente intervenuto il d.lgs. 18 febbraio 2005, n. 59, con cui si è proceduto all'integrale attuazione della Direttiva 96/61/CE, relativa alla prevenzione e riduzione integrate dell'inquinamento. Tale norma ha introdotto, in ordine allo svolgimento di numerose attività energetiche, l'Autorizzazione integrale ambientale (AIA), ribadendo al riguardo la cennata

ripartizione di competenze. Lo stesso d.lgs. prevede che i gestori delle suddette attività, iniziate antecedentemente, si adeguino alle condizioni fissate per il rilascio dell'AIA.

Attualmente, sono in corso presso il MISE 52 procedimenti autorizzativi alla costruzione ed esercizio di impianti termoelettrici. Di questi, 45 sono in fase di valutazione presso il Ministero dell'ambiente per il rilascio della VIA e/o AIA.

In particolare, per tre dei suddetti impianti (destinati ad essere realizzati, rispettivamente, a San Severino, Pontinia ed Offlaga), si è posto il problema dell'interpretazione dell'art. 17 comma 2 del citato d.lgs. n. 59/2005, secondo cui i procedimenti autorizzativi in corso, alla data di entrata in vigore di tale provvedimento, dovevano essere terminati dall'autorità presso la quale gli stessi erano pendenti. A seguito dell'abrogazione della suddetta norma, da parte del d.lgs. n. 4 del 16 gennaio 2008, è stato chiesto in merito il parere del Consiglio di Stato.

Va ancora ricordato che, su richiesta del Ministero dell'ambiente, il MISE ha disposto l'avvio di istruttorie concernenti 31 impianti già autorizzati precedentemente all'entrata in vigore del d.lgs. n. 59, volte ad accertare l'eventuale necessità di riesaminare le autorizzazioni rilasciate alla stregua dei requisiti richiesti per l'AIA.

Il nodo principale rimane tuttavia quello della messa in funzione dei nuovi terminali di rigassificazione, per cui vari procedimenti autorizzatori sono in corso (talvolta da anni). Vanno qui registrati numerosi e rilevanti problemi (oltre a quelli derivanti dalla concorrenza di competenze, il frequente verificarsi di contenziosi, anche in sede penale, nonché non lievi difficoltà di coordinamento tra le Amministrazioni centrali) che meritano una disamina più particolareggiata:

Ammodernamento ed ampliamento del rigassificatore di Panigaglia, in Comune di Portovenere.

Il procedimento per il rilascio della VIA è stato avviato dal Ministero dell'ambiente nel luglio 2007. Nell'ottobre successivo, tuttavia, la Regione Liguria ha espresso, in via interlocutoria, un parere negativo in ordine alla compatibilità ambientale del progetto.

Terminale di Isola Porto Levante.

Nel 2006, la Commissione europea ha messo in mora lo Stato italiano, ravvisando nel progetto violazioni delle Direttive in materia di VIA, pur manifestando disponibilità a sospendere il relativo procedimento, in presenza di positiva valutazione da parte del Ministero dell'ambiente. I lavori sono stati poi ritardati dal sequestro penale di un'isola artificiale temporanea necessaria alla realizzazione del progetto, su cui peraltro la Regione Veneto si era espressa favorevolmente. In conseguenza di ciò, è stata concessa dal MISE una proroga (al 31 dicembre 2008) per l'ultimazione dei lavori.

Terminale galleggiante al largo della Toscana.

Il MISE ha emesso una VIA positiva, sentita la Regione Toscana. Tuttavia, gli atti del procedimento autorizzativo posti in essere tanto dal MISE che dalla Regione sono stati oggetto di numerosi ricorsi avanti il Giudice amministrativo. Eliminato quello proposto dal Comune di Pisa, mediante accordo tra quest'ultimo e l'impresa realizzatrice su misure compensative (istituto

introdotto dalla ricordata legge n. 239 del 2004), ne sono rimasti in piedi vari altri. In questa sede, il Ministero dell'ambiente ha manifestato una posizione difforme da quella assunta dall'Avvocatura dello Stato, di guisa che si è resa necessaria un'attività di coordinazione presso la Presidenza del Consiglio.

Terminale di Zaule (Trieste).

Il procedimento autorizzativo è gestito dalla Regione Friuli-Venezia Giulia, mentre per la VIA è competente il Ministero dell'ambiente. A quest'ultimo procedimento hanno chiesto altresì di partecipare i Governi sloveno e croato, in forza della Convenzione di Espoo sull'impatto ambientale transfrontaliero.

La Regione ha adottato nel giugno 2007 un provvedimento, allo stato negativo, in ordine alla compatibilità ambientale del progetto.

Terminale offshore nel Golfo di Trieste.

Anche in questo caso, i Governi sloveno e croato hanno chiesto di partecipare al procedimento per il rilascio della VIA.

Pur in presenza di parere positivo sulla sicurezza del progetto da parte del Comitato tecnico regionale, la Regione stessa ha espresso parere non favorevole, nel giugno 2007. Dal canto suo, il Ministero dell'ambiente ha invitato il Ministero dei trasporti ad esprimersi circa l'assoggettabilità dell'impianto a concessione da parte dell'Autorità portuale. Il Ministero ha invitato la società proponente a verificare la possibilità di una nuova collocazione, la quale risulterebbe tuttavia problematica alla stregua del Piano territoriale regionale.

Terminale nell'area industriale di Taranto.

Il procedimento di rilascio della VIA è iniziato nel febbraio 2006. Mentre la Regione Puglia non si è ancora espressa, le entità territoriali interessate hanno manifestato avvisi contrastanti (negativo in particolare quello del Comune di Taranto). Il Ministero dell'ambiente ha richiesto alla società proponente numerose integrazioni della documentazione presentata, specificando che in ogni caso la VIA doveva avvenire anche in relazione alle opere portuali necessarie per la realizzazione del progetto.

Terminale nell'area industriale di Rosignano.

Il progetto ha ottenuto una VIA positiva, ma la Regione Toscana si è espressa negativamente. La società proponente ha quindi presentato una importante variante, sulla quale è ancora in corso il nuovo procedimento per il rilascio della VIA.

Terminale nell'area industriale di Gioia Tauro.

La Regione Calabria ha espresso parere positivo nel marzo 2005 per il progetto, che richiede anche in questo caso la realizzazione di opere portuali. Il procedimento relativo alla VIA è ancora in corso.

Terminale di Porto Empedocle.

Il procedimento autorizzativo è di competenza della Regione Siciliana, che lo ha iniziato nel dicembre 2004. Il procedimento per il rilascio della VIA è ancora in corso.

Terminale nel porto di Augusta.

Il procedimento autorizzativo, di competenza della Regione Siciliana, è iniziato nel novembre 2005. Il procedimento relativo alla VIA è in corso.

2.4. L'incremento delle fonti rinnovabili

L'attività di supporto allo sviluppo delle fonti energetiche rinnovabili, fondamentale per tutti i Paesi dell'Unione alla luce degli scenari più sopra descritti, riveste, se possibile, un'importanza ancor più capitale per l'Italia, attesa la situazione di pesantissima dipendenza del nostro Paese dalle importazioni per l'approvvigionamento di energia (il che si traduce, per il nostro sistema economico, in un passivo di quasi 60 miliardi di euro, cifra che rappresenta quasi il 4 per cento del PIL).

Anche a livello europeo si registrano iniziative per l'attuazione di strategie comuni, l'incremento del mercato delle fonti rinnovabili ed il miglioramento dell'efficienza energetica. Nell'ambito del "Programma quadro competitività e innovazione" per il periodo 2007-2013 è stato quindi istituito il Programma energia intelligente Europa (EIE). Obiettivi di EIE sono il potenziamento della diversificazione energetica e la sicurezza dell'approvvigionamento, assicurando nel contempo la protezione dell'ambiente.

La legge finanziaria 2007 (legge n. 296 del 2006) contiene una vasta congerie di norme, direttamente o indirettamente volte ad incrementare l'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, anche attraverso il perseguimento dell'obiettivo di una maggiore efficienza energetica, in particolare, mediante l'impiego di carburanti più economici e meno inquinanti.

Le disposizioni dell'art. 1, commi da 224 a 241 - finalizzate all'incentivazione della rottamazione di veicoli considerati appunto particolarmente inquinanti - recano altresì (commi 238-239) la previsione di agevolazioni fiscali per quelli tra i detti veicoli che vengano convertiti ad alimentazione diversa dalla benzina. Per promuovere l'uso di carburanti ricavati da fonti rinnovabili, il comma 367 fissa, quale obiettivo indicativo nazionale, l'immissione in consumo, entro il 2010, di biocarburanti ed altri carburanti rinnovabili per il 5,75 per cento del totale dei carburanti diesel e benzina immessi al consumo nel mercato nazionale.

I commi da 344 a 349 prevedono una serie di agevolazioni per la riqualificazione energetica degli edifici, materia su cui è anche intervenuto il decreto interministeriale 19 febbraio 2007, che prevede la semplificazione delle procedure per accedere alle tariffe incentivanti della produzione di energia elettrica mediante conversione fotovoltaica della fonte solare; il comma 350, poi, introduce l'obbligo dell'installazione negli edifici di nuova costruzione di pannelli fotovoltaici per la produzione di energia elettrica.

I commi 351 e 352 contengono misure di sostegno per la promozione dell'edilizia ad alta efficienza energetica.

I commi 353-360 dispongono detrazioni d'imposta per incentivare l'uso di apparecchi domestici e motori industriali ad alta efficienza energetica, ad esempio, attraverso la rottamazione dei vecchi frigoriferi e la sostituzione degli apparecchi illuminanti.

Nei commi 362-365 sono contenuti interventi sulla fiscalità in materia energetica per fini sociali. A tale scopo, viene stabilito che il maggior gettito fiscale derivante dall'incidenza dell'IVA sui prezzi di carburanti e combustibili di origine petrolifera, rispetto al valore di riferimento previsto nel Dpef 2007-2011, sia destinato, nel limite di 100 milioni di euro annui, alla costituzione di un apposito fondo, da utilizzare a copertura di interventi di efficienza energetica e riduzione dei costi della fornitura elettrica per finalità sociali.

Il comma 363 istituisce il suddetto fondo nello stato di previsione del MISE, con dotazione iniziale, per il triennio 2007-2009, di 50 milioni di euro annui.

Al comma 364 viene previsto che condizioni, modalità e termini per l'utilizzo della dotazione del fondo (da destinare ad interventi di carattere sociale da parte dei Comuni, salva una riserva di 11 milioni di euro per gli anni 2008-2009 per gli interventi di cui ai ricordati commi 353-360) siano stabiliti con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il MISE. Il comma 365, infine, indica, quali strumenti di concreta attuazione di quanto sopra, accordi da stipulare tra Governo, Regioni ed Enti locali.

Sempre in tema di fiscalità di favore, va ricordato il comma 384, il quale stabilisce un regime agevolato per l'IVA sulla fornitura di energia termica.

I commi 382 e 383 prevedono la revisione, al fine di incentivare ulteriormente l'impiego di determinate fonti rinnovabili, della disciplina dei cosiddetti "certificati verdi", correlati all'obbligo di immissione nel sistema nazionale da parte dei soggetti produttori o importatori di energia elettrica di una quota prodotta da fonti rinnovabili.

In particolare, nel settore dell'energia elettrica, il già citato DL n. 73 del 2007 prevede (art. 1, comma 6) che il MISE stipuli accordi di programma triennali per incentivare la ricerca e lo sviluppo di sistema. Nel giugno 2007 sono stati quindi stipulati detti accordi, con il CNR, l'ENEA e CESI Ricerca S.p.A., oltre che costituiti i rispettivi Comitati di sorveglianza, con il compito di monitorarne l'attuazione.

Merita al riguardo ricordare che all'ENEA, il MISE eroga annualmente un contributo di carattere ordinario (nel 2007 l'importo è stato di circa 194 milioni di euro).

Norme volte ad incrementare l'uso delle fonti rinnovabili nel settore dell'edilizia sono state recentemente adottate da numerose Regioni. La Provincia autonoma di Bolzano già dal 1993 (legge provinciale n. 4 del 1993) ha subordinato il rilascio del certificato di abitabilità all'ottenimento della "certificazione energetica" dell'edificio. Analogamente, la Regione Emilia-Romagna ha approvato un atto di indirizzo e coordinamento sulle procedure di certificazione energetica di edifici nuovi e ristrutturati. La legge regionale della Liguria n. 22 del 2007 prevede che negli edifici di nuova costruzione sia prevista l'installazione di impianti solari termici per la produzione di acqua calda.

In Umbria, la legge regionale n. 1 del 2004 ha introdotto una serie di requisiti per il miglioramento del comfort ambientale e del risparmio energetico negli edifici, oltre all'esenzione dell'abilitazione per taluni tipi di impianti solari termici. La legge regionale toscana n. 39 del 2005 introduce l'obbligo di installazione di impianti solari per gli edifici di nuova costruzione e ristrutturati. La Regione Marche ha introdotto nel proprio Piano regionale energetico principi di indirizzo sulle pratiche di edilizia bioclimatica, che i Comuni dovranno inserire nei rispettivi Regolamenti. Il Piemonte ha approvato la legge regionale n. 13/2007 in materia di "certificazione energetica" degli edifici e degli impianti termici. La Regione Puglia vede in corso di approvazione una legge sull' "abitare sostenibile", che richiama vari requisiti obbligatori in ordine al consumo di energia nel settore immobiliare.

La Campania e la Basilicata, infine, si sono dotate (leggi regionali, rispettivamente, n. 12 del 2002 e n.41 del 2000) di norme in materia di inquinamento luminoso, in funzione, oltre che della tutela ambientale, del risparmio energetico.

3. Considerazioni conclusive

Risultano del tutto evidenti l'importanza e l'impellenza attualmente rivestite - a livello europeo ed in particolare, per le ragioni esposte, del nostro Paese - dai problemi attinenti all'energia. In effetti, il protrarsi, ed anzi l'aggravarsi, dei cennati fattori negativi, tanto di ordine politico, quanto economico, rende sempre più urgenti le misure contemplate dagli obiettivi posti in sede dell'Unione Europea, e ripresi dalla legislazione nazionale.

L'esigenza primaria di incrementare le infrastrutture e assicurare l'approvvigionamento di energia è direttamente collegata con l'intento di liberalizzare i mercati a beneficio dei consumatori, nonché con la ricerca sulle fonti rinnovabili, primordiale per ridurre nel medio-lungo periodo i costi e (fondamentale in particolare per l'Italia) la dipendenza dal petrolio.

Come si è visto, il nostro ordinamento vede tuttora in corso l'adeguamento alle direttive comunitarie in materia (iniziato già da vari anni), che comporta altresì il perseguimento dei suddetti obiettivi. Il processo è tuttavia lungi dall'essere concluso, mentre va positivamente registrata l'attenzione crescente a questa materia, comprovata dalla costante presenza nelle leggi finanziarie degli ultimi anni di un numero significativo di norme attinenti alla politica energetica.

All'impegno del MISE e degli altri attori rilevanti (tra cui senza dubbio le Regioni) fa tuttavia riscontro, a livello centrale, una marcata esigenza di rafforzamento del coordinamento dell'azione delle Amministrazioni coinvolte, in particolare, per quanto riguarda la creazione di nuove infrastrutture.

PAGINA BIANCA

I Beni e le attività culturali

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. Quadro di riferimento europeo.* - *2.2. La programmazione nazionale.* - *2.3. Attività normativa e regolamentare.*
3. Missione e programmi. - *3.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi.* - *3.2. Analisi finanziaria.* - *3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti.* - *3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione.* - *3.5. La gestione delle risorse a livello regionale.* - *3.6. Considerazioni conclusive.*

1. Considerazioni generali

L'immenso patrimonio artistico culturale che possiede il nostro Paese comporta, per un verso, la necessità di rendere sempre più efficienti le strutture che sovrintendono alla cura e alla gestione dei beni e, per altro verso, di reperire le risorse sufficienti per garantire il pieno funzionamento di tali strutture. Del resto, che la tutela del patrimonio ambientale, culturale e architettonico, del paesaggio e delle coste debba e possa essere considerata anche come una risorsa economica idonea a produrre forme di sviluppo sostenibile è affermazione che si rinviene nella direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri in sede di definizione dei grandi obiettivi del Paese da perseguire nel biennio 2007–2008.

A seguito della nuova struttura del bilancio dello Stato, classificato per missioni e programmi, le politiche pubbliche dei beni culturali fanno capo alla missione 21, denominata "tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici" i cui programmi rientrano tutti nella competenza del Ministero per i beni e le attività culturali (MiBAC). Tale Dicastero, pertanto, assume il ruolo di fulcro dell'intera attività finalizzata al perseguimento degli obiettivi rientranti nella missione di cui trattasi. In proposito, non si può non sottolineare come i continui ripensamenti in merito alla sua organizzazione finiscano per incidere sull'efficienza funzionale, come di regola accade allorché un assetto formi oggetto di successive, ravvicinate, nuove norme regolamentari.

Con specifico riferimento all'esercizio 2007, già di per se stesso gravato dalla fase di transizione verso la nuova struttura di bilancio per missioni e programmi, il ritardo con il quale si è pervenuti alla formale approvazione della riorganizzazione ministeriale ha influito molto sulla realizzazione degli obiettivi, come si avrà modo di riferire nell'apposito paragrafo. In ogni caso va valutata positivamente una delle finalità del nuovo assetto organizzativo, da perseguire

attraverso la figura del Segretario generale, consistente nell'arricchire ulteriormente il settore dei rapporti internazionali, avvalendosi delle strutture italiane all'estero (Ambasciate, Consolati, etc.) e migliorando ruolo e funzione degli Istituti di cultura italiana all'estero.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

La materia culturale è contemplata nell'art. 151 del Trattato sulla Comunità Europea (TCE), con la precisazione che l'azione della Comunità al riguardo è di tipo sussidiario.

Con decisione n. 1855/2006, adottata dal Parlamento Europeo e dal Consiglio nel dicembre 2006, è stato creato uno strumento di finanziamento e di programmazione per la cooperazione culturale per il periodo 1 gennaio 2007 – 31 dicembre 2013.

L'obiettivo generale del programma è la valorizzazione di uno spazio culturale comune agli europei al fine di favorire l'emergere di una cittadinanza europea.

Il programma si articola intorno a tre obiettivi di elevato valore aggiunto in ambito europeo:

- favorire la mobilità transnazionale dei professionisti del settore culturale;
- favorire la circolazione delle opere d'arte e dei prodotti culturali e artistici al di là delle frontiere nazionali;
- promuovere il dialogo interculturale.

Per poter ottenere il sostegno comunitario, i progetti prescelti dovranno rientrare in uno o più di detti obiettivi e allo scopo di pervenire alla loro realizzazione, la Commissione fissa tre livelli di intervento, che corrispondono a necessità distinte:

sostegno alle azioni culturali.

Al riguardo, la decisione n. 1855/2006 identifica tre tipi di azioni culturali che possono usufruire di un sostegno comunitario:

- *progetti di cooperazione pluriennale.* Tali progetti sono basati sulla cooperazione di almeno sei operatori culturali di almeno sei paesi che partecipano al programma, i quali operino insieme per raggiungere un obiettivo comune con attività diverse. I progetti di cooperazione hanno una durata che va dai tre ai cinque anni e si basano su un accordo di cooperazione. Il sostegno comunitario ha lo scopo di aiutare tale cooperazione nella fase di inizio o di ampliamento per fissare basi durevoli. La selezione dei progetti che potrebbero usufruire del sostegno comunitario si effettua in seguito ad un invito a presentare proposte. I criteri di selezione sono basati essenzialmente sul livello di esperienza dei partecipanti al progetto culturale, sulla loro capacità finanziaria e professionale oltre che sulla qualità e il valore aggiunto europeo delle attività o ancora sulla pertinenza rispetto agli obiettivi perseguiti dal programma. Il sostegno comunitario non può superare il 50 per cento del bilancio ammissibile del progetto e non può superare i 500.000 euro annui per tutte le attività dell'insieme dei progetti di cooperazione;

- *azioni di cooperazione.* Si tratta di azioni di cooperazione culturale tra operatori europei, della durata massima di due anni. La priorità è accordata alla creatività e all'innovazione. Ogni azione è realizzata in partenariato da parte di almeno tre operatori culturali di tre paesi partecipanti diversi. Sono particolarmente incoraggiate le azioni che hanno

lo scopo di esplorare le piste di cooperazione al fine di svilupparle a lungo termine. La selezione è effettuata in seguito alla pubblicazione di un invito a presentare proposte. I criteri di selezione sono identici a quelli indicati per i progetti di cooperazione pluriannuale. Il sostegno comunitario è compreso tra 50.000 euro e 200.000 euro per una durata massima di due anni;

– *azioni speciali.* Un aiuto sarà altresì accordato ad azioni speciali emblematiche e di una portata rilevante, che abbiano una risonanza significativa presso i popoli dell'Europa e permettano di contribuire ad una migliore presa di coscienza della diversità culturale e dell'appartenenza ad una stessa comunità. Si tratta ad esempio di iniziative come "le Capitali europee della Cultura". Le modalità di selezione sono fissate in funzione dell'azione mentre il finanziamento non può superare il 60 per cento del bilancio del progetto;

sostegno ad organismi attivi nel settore culturale.

Questo aiuto riguarda gli organismi che ottengono un giudizio di effettiva influenza a livello dell'UE o implicano almeno sette paesi europei. Essi, infatti, ottengono un sostegno se assicurano funzioni di rappresentazione a livello comunitario, trasmettono informazioni in grado di facilitare la cooperazione culturale a livello comunitario o partecipano a progetti di cooperazione culturale esercitando il ruolo di ambasciatori della cultura europea. La selezione si effettua in seguito alla pubblicazione di un invito a presentare proposte;

sostegno a lavori di analisi, di raccolta e di diffusione dell'informazione oltre che di ottimizzazione dell'impatto dei progetti nel settore della cooperazione culturale e dello sviluppo politico.

Questo aspetto tende ad aumentare il volume e la qualità delle informazioni e dei dati relativi alla cooperazione culturale e allo sviluppo politico culturale su scala europea, oltre che a favorire la loro diffusione, anche con *Internet*. Ha lo scopo anche di permettere la diffusione mirata, a livello locale, di informazioni pratiche sul programma. A tal fine vengono creati punti di contatto culturali il cui ruolo è di assicurare la promozione del programma, di incoraggiare la partecipazione alle attività del maggior numero possibile di professionisti e operatori culturali e di assicurare un collegamento efficace con le varie istituzioni fornendo un sostegno culturale negli Stati membri.

Al fine di agevolare l'utilizzo del programma, la gestione è affidata ad un'agenzia esecutiva[1] e mette in opera modalità più snelle per i beneficiari, semplificando i formulari e rendendo più trasparenti le procedure e l'informazione relativa alla concessione delle sovvenzioni. Nell'utilizzo del programma è prevista l'applicazione del principio di proporzionalità, nel rispetto delle norme contenute nel Regolamento finanziario[2].

La Commissione continuerà ad applicare un sistema di *audit* sulle sovvenzioni che permette di verificarne l'utilizzo e di chiedere ai beneficiari di giustificare come siano state impiegate durante un periodo di cinque anni. A tale fine la Commissione ha anche accesso agli uffici dei beneficiari oltre che a tutte le informazioni. I risultati potranno, se necessario, portare a decisioni di recupero delle spese. La Corte dei conti e l'Ufficio europeo per la lotta antifrode dispongono degli stessi diritti di verifica, incluso quello di accesso.

La dotazione finanziaria proposta inizialmente per il programma "Cultura 2007" per il periodo 2007-2013 è di 400 milioni di euro. A titolo indicativo tale somma sarà ripartita come segue:

- circa il 77 per cento per il sostegno alle azioni culturali;

[1] Istituita con Dec. n. 56 del gennaio 2005 dalla Commissione.
[2] Regolamento n. 1605/2002 del Consiglio.

- circa il 10 per cento per il sostegno agli organismi;
- circa il 5 per cento per l'analisi e l'informazione;
- circa l'8 per cento per la gestione del programma.

2.2. La programmazione nazionale

In occasione della stesura del *Documento di programmazione economico-finanziaria 2007–2011*, nel prendere atto che il settore dei beni culturali è stato a lungo oggetto di scarsa attenzione, il Governo ha dichiarato che l'investimento nella cultura deve essere considerato tra i compiti prioritari, attesa la sua idoneità a rappresentare un elemento significativo per la crescita economica, la qualità dell'occupazione e lo sviluppo della nuova imprenditoria.

Il binomio cultura e turismo viene attentamente valutato per le ricadute altamente positive che esso ha in un Paese quale l'Italia ricchissimo di beni culturali, artistici e naturali.

Viene, pertanto, formulato un programma al fine di dotare il sistema Italia di:

- strategie di prodotto, per verificare i percorsi più appropriati per l'industria turistica italiana;
- politiche coordinate, intervenendo compiutamente nei molti settori connessi allo sviluppo del turismo;
- sostegno alle scelte da parte degli imprenditori e degli operatori privati.

Viene prospettata la qualificazione dell'offerta sotto il profilo culturale, ponendo particolare attenzione ai piccoli Comuni e agli itinerari storico-culturali-religiosi.

In conclusione si prende atto della necessità che la spesa ordinaria per la tutela del patrimonio storico-artistico si collochi su livelli adeguati e che si completi il rifinanziamento del FUS[3] a livelli congrui con la capacità di produzione di spettacolo del nostro Paese. Peraltro, si fa esplicito richiamo alla necessità di rendere più efficienti le spese di gestione e di investimento in considerazione delle difficoltà in cui versa il bilancio pubblico, istituendo anche una commissione tecnica tra Ministero per i beni e le attività culturali e Ministero dell'economia e delle finanze per studiare e proporre strumenti volti al reperimento di nuove risorse per il settore.

La *legge finanziaria 2007* dedica alla tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici (missione 21) diverse norme, finalizzate a:

- concedere agevolazioni fiscali ai soggetti che partecipano alla realizzazione di manifestazioni artistiche e culturali legate agli usi e alle tradizioni locali[4];
- concedere agevolazioni previdenziali ai giovani che si esibiscono in spettacoli musicali, di divertimento o di celebrazioni popolari e folcloristiche[5];
- istituire un fondo per l'attuazione di accordi di cofinanziamento tra lo Stato e le autonomie locali per sostenere interventi in materia di attività culturali,

[3] Fondo unico per lo spettacolo.
[4] Legge finanziaria 2007, art. 1, commi185-187.
[5] *Idem, comma 188.*

assegnando un contributo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009[6];

- istituire un contributo di 31,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 in favore di specifiche finalità relative a interventi di tutela e valorizzazione dei beni culturali e del paesaggio[7];
- finanziare la prosecuzione degli interventi relativi al "Parco nazionale della Pace" di S.Anna di Stazzema, mediante contributo annuale di 50 mila euro per il triennio 2007-2009[8];
- finanziare il Fondo per le manifestazioni cinematografiche mediante assegnazione di 20 milioni annui nel triennio 2007-2009[9];
- aumentare i contributi destinati al restauro, conservazione e valorizzazione dei beni culturali nonché all'istituzione del fondo dell'editoria per ipovedenti e non vedenti, nella misura di 10 milioni di euro per l'anno 2007[10];
- finanziare interventi urgenti per la salvaguardia dei beni culturali e paesaggistici, per la realizzazione di progetti di gestione di modelli museali, archivistici e librari e di tutela paesaggistica e archeologica monumentale nonché per la loro manutenzione, restauro e valorizzazione, assegnando 79 milioni di euro nel 2007 e 87 milioni di euro a partire dal 2008[11];
- finanziare con 20 milioni di euro per l'anno 2007 l'ampliamento, la ristrutturazione, il restauro e la manutenzione straordinaria di beni immobili destinati alle Accademie e ai conservatori musicali, nonché con 10 milioni di euro il loro funzionamento[12];
- finanziare con 1,5 milioni di euro annui nel triennio 2007-2009 l'Accademia nazionale di S: Cecilia[13];
- modificare alcune norme in materia di fondo unico per lo spettacolo e introdurre nuove regole per il finanziamento in materia di cinema[14].

Avendo riguardo al quadro delineato nel DPEF, nella legge finanziaria 2007 nonché nella legge di bilancio, la *Direttiva per l'azione amministrativa del 2007* emanata dal Ministro, individua le seguenti priorità politiche:

1. strategie di coordinamento, con il settore turismo, per la crescita culturale del "Sistema Italia".
2. qualità, efficacia e modernizzazione della struttura amministrativa.
3. razionalizzazione della spesa in funzione del risanamento dei conti pubblici.
4. miglioramento del sistema di sicurezza.

---

[6] *Idem*, commi 1136 e 1137.
[7] *Idem*, comma 1138.
[8] *Idem*, comma 1139.
[9] *Idem*, comma 1140.
[10] *Idem*, comma 1141.
[11] *Idem*, comma 1142.
[12] *Idem*, comma 1145.
[13] *Idem*, comma 1146.
[14] *Idem*, commi 1148-1151.

In particolare l'azione dell'Amministrazione viene prioritariamente diretta a realizzare gli Obiettivi strategici di seguito elencati:

Priorità politica 1:

- obiettivo strategico 1A: promuovere la collaborazione con Enti territoriali e associazioni, anche di volontariato, per attività che valorizzino il patrimonio culturale e religioso; favorire la diffusione di iniziative volte a valorizzare itinerari turistico-religiosi, in particolare nei centri minori e nel Mezzogiorno; rafforzare la presenza italiana nei contesti internazionali, anche con appropriate iniziative di comunicazione istituzionale.
- obiettivo strategico 1B: avviare un'adeguata analisi, studio e monitoraggio della domanda di "consumi culturali", dei flussi dei visitatori e dei relativi introiti per migliorare l'offerta dei servizi; abbattere i costi e promuovere la conoscenza del patrimonio e delle attività culturali anche attraverso opportune agevolazioni ai giovani e alle famiglie.
- obiettivo strategico 1C: rimuovere le barriere nei siti culturali al fine di facilitare una maggiore fruizione del patrimonio alle persone con disabilità e agli anziani.

Priorità politica 2:

- obiettivo strategico 2A: proseguire nell'ottimizzazione dell'efficienza dei servizi dell'Amministrazione attraverso la semplificazione dei processi e dell'organizzazione utilizzando le innovazioni tecnologiche; completare il riordino e l'integrazione dei flussi dei dati interni ed esterni all'Amministrazione, eliminando sovrapposizioni e lacune.
- obiettivo strategico 2B: conseguire gli obiettivi attraverso un rigoroso controllo di gestione anche valorizzando le potenzialità del personale in servizio attraverso l'attività di formazione e la creazione delle condizioni di maggiore benessere organizzativo; sviluppare e ottimizzare, a tutti i livelli organizzativi, il sistema di controllo di gestione, tenendo conto delle sperimentazioni già effettuate e in corso presso il CNIPA (Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione).
- obiettivo strategico 2C: interventi nell'organizzazione e gestione del personale anche ai fini dell'attuazione dell'art. 1, commi 404-419, della legge finanziaria 2007.

Priorità politica 3:

- obiettivo strategico 3A: programmare gli interventi e le attività tenendo conto delle risorse finanziarie e umane disponibili, nonché dell'effettiva capacità di progettazione dell'ufficio e dei tempi tecnici necessari; attuare un rigoroso monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi e delle attività e un accurato controllo della spesa ai fini dell'applicazione dell'art. 1, comma 1143, della legge finanziaria 2007.
- obiettivo strategico 3B: revisionare e razionalizzare i criteri di finanziamento nei settori del Cinema e dello Spettacolo dal vivo.

- obiettivo strategico 3C: reperire risorse aggiuntive a quelle pubbliche e incentivare il ricorso alle erogazioni liberali in favore dei progetti culturali e dello spettacolo.
- Priorità politica 4:
- obiettivo strategico 4A: migliorare la sicurezza nei musei, nei monumenti, nelle aree archeologiche, nelle biblioteche, negli archivi sia per prevenire attività criminose e/o terroristiche, sia per garantire la salute dei lavoratori e dei visitatori.
- obiettivo strategico 4B: proseguire nell'impegno teso a mantenere i livelli conseguiti, sia all'interno che all'estero, nel settore del restauro e della conservazione; rafforzare la cooperazione internazionale nell'attività di investigazione e repressione del traffico illecito di beni culturali, con l'opera del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale.

2.3. Attività normativa e regolamentare

Nel corso del 2007 il Governo ha avviato e concluso l'attività relativa alla emanazione di due decreti legislativi, uno riferito ai beni culturali (d.lgs. 26 marzo 2008 n. 62), l'altro al paesaggio (d.lgs. 26 marzo 2008 n. 63), necessari a predisporre modifiche al decreto legislativo 22 gennaio 2004 n. 42, recante il codice dei beni culturali.

Il d.lgs. n. 62 interviene sulla circolazione delle cose di interesse storico e artistico, riconsidera la disciplina di tutela dei beni archivistici, definisce una più stringente salvaguardia del patrimonio culturale di proprietà di enti pubblici, di soggetti giuridici privati, di enti ecclesiastici civilmente riconosciuti. Le modifiche apportate di maggior rilievo riguardano:

- un più efficace coordinamento tra disposizioni comunitarie, accordi internazionali e normativa interna per assicurare il controllo sulla circolazione internazionale dei beni appartenenti al patrimonio culturale specificando che questi non sono assimilabili a merci;
- la conferma della disciplina della Convenzione Unesco del 1970 sulla illecita esportazione dei beni culturali e sulle azioni per ottenerne la restituzione;
- la salvaguardia del patrimonio culturale immobiliare di proprietà pubblica, nell'ipotesi di dismissione o utilizzazione a scopo di valorizzazione economica mediante il ripristino dell'impianto normativo del d.P.R. n. 283 del 2000, nell'intento di scongiurare la dispersione di immobili pubblici di rilevanza culturale con previsione di una clausola risolutiva automatica degli atti di dismissione per il caso di mancato rispetto delle nuove regole.

Il decreto legislativo n. 63 innova in materia di nozione, pianificazione paesistica, regime delle autorizzazioni paesaggistiche. In pratica viene rivista ed integrata la parte Terza del Codice dei beni culturali in base alla considerazione, di recente ribadita dalla Corte costituzionale con sentenza 14 novembre 2007 n. 367, che il paesaggio è un valore "primario e assoluto" che deve essere tutelato dallo Stato, prevalente rispetto agli altri interessi pubblici in materia di governo e di valorizzazione del territorio. Le novità introdotte dal provvedimento rafforzano la tutela del paesaggio a vari livelli:

- formulando una nuova definizione di paesaggio, sulla scorta dei principi espressi dalla Corte costituzionale, adeguata ai principi della Convenzione Europea in materia, ratificata nel 2004 nonché alle finalità di tutela del Codice;

- ribadendo la priorità della pianificazione come strumento di tutela e di disciplina del territorio e riconoscendo al MiBAC la partecipazione obbligatoria alla elaborazione congiunta con le regioni di quelle parti del piano che riguardano beni paesaggistici, stabilendo in tal modo fin da principio regole certe e univoche, onde tendere alla riduzione del contenzioso sulle autorizzazioni;
- attribuendo alle Soprintendenze il potere di emettere un parere vincolante preventivo sulla conformità dell'intervento ai piani paesaggistici ed ai vincoli, così rafforzando la tutela del paesaggio. Il parere, da vincolante, diviene meramente obbligatorio quando il Ministero abbia positivamente vagliato l'avvenuto adeguamento degli strumenti urbanistici alle prescrizioni dei piani paesaggistici. Vengono previste modalità e tempi nuovi in ordine all'emissione dei pareri;
- introducendo l'obbligo di rivedere entro un anno i vincoli esistenti, allo scopo di specificare le regole che devono essere osservate in virtù del vincolo (inedificabilità assoluta, ovvero edificabilità entro limiti e con prescrizioni precise e certe);
- prevedendo l'istituzione di un'apposita struttura tecnica presso il MiBAC incaricata di assistere i comuni e di intervenire quando necessario direttamente, per la demolizione degli ecomostri. La disposizione è coerente con quella contenuta nella legge finanziaria 2008 (art. 2, comma 404 e 405) che stanzia 15 milioni di euro all'anno a partire dal 2008 per gli interventi di recupero del paesaggio.

In ambito regolamentare vanno segnalati in particolare:

- il d.P.R. 12 gennaio 2007 n. 2, recante modifiche agli art. 17 e 18 del d.P.R. 173/2004[15];
- il d.P.R. 14 maggio 2007 n. 89, concernente il riordino degli organismi operanti presso il MiBAC (Consulta per lo spettacolo, Commissioni consultive per lo spettacolo dal vivo e altri organismi per i quali è enunciata la conferma: articoli 3, 4 e 6);
- il d.P.R. 26 novembre 2007 n. 233, recante la riorganizzazione del MiBAC. Al riguardo la novità più rilevante riguarda la figura del Segretario generale, al quale non vengono attribuiti soltanto funzioni di supporto al Ministro e di coordinamento, ma anche compiti gestionali.

[15] D.P.R. 10 giugno 2004 n. 173, Regolamento per l'organizzazione del Ministero per i beni e le attività culturali; gli articoli 17 e 18 riguardano, rispettivamente, il Consiglio superiore per i beni culturali e paesaggistici e i Comitati tecnico-scientifici.

3. Missione e programmi

3.1. I riferimenti alle missioni e ai programmi

Tenendo conto della nuova struttura del bilancio dello Stato, organizzato per missioni e per programmi, i programmi correlati alla missione 21 (tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici) sono quelli indicati nella tabella che segue, con la specifica delle relative attività necessarie per il perseguimento degli obiettivi.

Tavola 1

Descrizione dei programmi correlati alla missione 21

	PROGRAMMI	ATTIVITA'
1	Sostegno e vigilanza ad attività culturali	Attività di sostegno e vigilanza di istituzioni culturali; sostegno e vigilanza per comitati ed edizioni nazionali.
2	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	Incentivazione, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo; Vigilanza nel settore dello spettacolo.
3	Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	Regolamentazione del patrimonio architettonico e monumentale; Acquisizione, conservazione, fruizione e riproduzione dei beni architettonici e monumentali; Promozione e divulgazione del patrimonio architettonico e monumentale; Regolamentazione del patrimonio archeologico; Acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni archeologici; Promozione e divulgazione del patrimonio archeologico; Gestione dei musei e delle aree archeologiche - scavi archeologici; Acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni artistici e storici; Promozione e divulgazione del patrimonio artistico e storico; Gestione dei musei artistici e storici; Regolamentazione del patrimonio ambientale e paesaggistico; Conservazione dei beni ambientali e paesaggistici; Promozione e divulgazione del patrimonio ambientale e paesaggistico; Acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni etnoantropologici; Promozione e divulgazione del patrimonio etnoantropologico.
4	Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	Promozione e divulgazione del patrimonio archivistico; Acquisizione conservazione, inventariazione, fruizione, regolamentazione e riproduzione dei beni archivistici; Vigilanza sugli archivi statali e non statali - sorveglianza sugli archivi delle Amministrazioni; Sostegno all'editoria; Promozione e divulgazione del patrimonio librario; Acquisizione, conservazione e riproduzione dei beni librari - gestione delle biblioteche.
5	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale e ritorno dei beni culturali illecitamente esportati (attività del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale)

3.2. Analisi finanziaria

L'evoluzione in termini finanziari della gestione relativa all'esercizio 2007, suddivisa tra i cinque programmi che fanno capo alla missione 21, è quella evidenziata nella Tavola che segue:

Tavola 2

Tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici (missione 21)
ESERCIZIO 2007

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziam. definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Sostegno e vigilanza ad attività culturali	funzionamento	83	658	0,76	0,04	575	741	689	577	61
	interventi	4.938	49.344	57,27	2,65	44.319	54.282	51.627	46.019	3.194
	investimenti	540.435	36.156	41,96	1,94	51.550	576.591	87.206	77.508	218.314
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**545.456**	**86.158**	**100,00**	**4,63**	**96.444**	**631.614**	**139.522**	**124.104**	**221.569**
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	funzionamento	2.849	30.392	5,39	1,63	28.825	33.241	31.745	18.212	12.902
	interventi	108.486	379.327	67,26	20,34	376.517	487.813	408.054	385.370	93.780
	investimenti	410.450	154.263	27,35	8,27	135.432	564.713	269.190	225.162	146.665
	totale	**521.785**	**563.982**	**100,00**	**30,25**	**540.774**	**1.085.767**	**708.989**	**628.744**	**253.347**
Tutela e valorizzazione dei beni archeologici,architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	funzionamento	90.176	549.131	62,87	29,45	492.624	639.308	599.972	499.672	61.168
	interventi	31.980	34.135	3,91	1,83	27.549	66.114	33.583	23.922	25.035
	investimenti	538.500	290.145	33,22	15,56	224.507	828.645	313.186	254.062	444.348
	rimborso al debito pubblico	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	oneri comuni	8	-	0,00	0,00	1	8	-	-	2
	totale	**660.664**	**873.411**	**100,00**	**46,84**	**744.681**	**1.534.075**	**946.741**	**777.656**	**530.553**
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	funzionamento	34.718	281.173	84,20	15,08	241.073	315.892	294.959	241.991	27.209
	interventi	4.095	1.714	0,51	0,09	1.682	5.808	4.268	1.823	2.920
	investimenti	163.230	50.322	15,07	2,70	38.900	213.552	94.707	82.484	79.474
	rimborso al debito pubblico	-	-	0,00	0,00	427	-	-	-	-
	oneri comuni	3	729	0,22	0,04	-	731	729	-	430
	totale	**202.046**	**333.938**	**100,00**	**17,91**	**282.082**	**535.983**	**394.663**	**326.298**	**110.033**
Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	funzionamento	68	7.174	99,60	0,39	6.691	7.242	7.174	6.691	23
	investimenti	51	25	0,40	0,00	22	76	67	36	18
	totale	**119**	**7.199**	**100,00**	**0,39**	**6.713**	**7.318**	**7.241**	**6.727**	**41**
Spese missione	**spese missione**	**1.930.070**	**1.864.688**	**100,00**	**100,00**	**1.670.694**	**3.794.757**	**2.197.156**	**1.863.529**	**1.115.543**

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) Impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

La lettura dei dati consente di formulare alcune considerazioni.

Innanzitutto emerge la esigua consistenza delle risorse utilizzate per il programma n. 5, riferito alla vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale, che già in sede di assegnazioni annovera stanziamenti e autorizzazioni di cassa di gran lunga inferiori rispetto agli altri programmi, che rappresentano rispettivamente lo 0,39 e lo 0,33 per cento dei relativi totali della missione. La circostanza, peraltro, non ha fatto venire meno il conseguimento di risultati positivi come traspare dall'analisi riportata nell'apposito paragrafo[16].

Le risorse più cospicue risultano riferite al programma 3, concernente la tutela dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici ecc., che fa registrare misure percentuali tutte superiori al 40 per cento, in particolare per quanto concerne gli stanziamenti definitivi che si attestano a circa il 47 per cento rispetto al totale della missione.

Segue il programma dedicato al sostegno, valorizzazione e tutela dello spettacolo, dove le percentuali si attestano intorno al 30 per cento del totale.

Peraltro, l'andamento degli indicatori non è sempre coerente se riferito ai macroaggregati; infatti se, per esempio, si analizza il dato del pagato totale, il programma 1 (sostegno e vigilanza attività culturali) fa registrare una percentuale maggiore di investimenti rispetto agli interventi e alle spese di funzionamento; mentre i programmi 3, 4 e 5 hanno utilizzato risorse in misura maggiore per le spese di funzionamento rispetto agli altri macroaggregati; solo per il programma 2 risultano spese per interventi in misura superiore rispetto agli altri macroaggregati.

Il programma che ha assorbito le maggiori risorse, in termini di pagamenti totali, per gli investimenti è il n. 3 (tutela dei beni archeologici, architettonici ecc.) con oltre 254 milioni di euro.

[16] Paragrafo 3.3.3 riferito al programma n.5.

La Tavola che segue dà conto, nel dettaglio, delle percentuali riferite agli stanziamenti, impegni totali, massa spendibile, autorizzazioni di cassa e pagamenti totali, suddivise per i macroaggregati di spesa.

Tavola 3

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Stanz.ti defin.	% su totale stanz. defin.	Impegni effettivi totali (**)	% su totale Impegni effettivi tot.	Massa spendibile	% su tot. Massa spendibile	Autorizz. defin. di cassa	% su tot. autorizz. defin. di cassa	Pagato totale	% tot. Pagato
Sostegno e vigilanza ad attività culturali	funzionamento	658	0,04	575	0,03	741	0,02	689	0,03	577	0,03
	interventi	49.344	2,65	44.319	2,65	54.282	1,43	51.627	2,35	46.019	2,47
	investimenti	36.156	1,94	51.550	3,09	576.591	15,19	87.206	3,97	77.508	4,16
	oneri comuni	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
	totale	**86.158**	**4,62**	**96.444**	**5,77**	**631.614**	**16,64**	**139.522**	**6,35**	**124.104**	**6,66**
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	funzionamento	30.392	1,63	28.825	1,73	33.241	0,88	31.745	1,44	18.212	0,98
	interventi	379.327	20,34	376.517	22,54	487.813	12,85	408.054	18,57	385.370	20,68
	investimenti	154.263	8,27	135.432	8,11	564.713	14,88	269.190	12,25	225.162	12,08
	totale	**563.982**	**30,25**	**540.774**	**32,37**	**1.085.767**	**28,61**	**708.989**	**32,27**	**628.744**	**33,74**
Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	funzionamento	549.131	29,45	492.624	29,49	639.308	16,85	599.972	27,31	499.672	26,81
	interventi	34.135	1,83	27.549	1,65	66.114	1,74	33.583	1,53	23.922	1,28
	investimenti	290.145	15,56	224.507	13,44	828.645	21,84	313.186	14,25	254.062	13,63
	rimborso al debito pubblico	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00	-	0,00
	oneri comuni	-	0,00	1	0,00	8	0,00	-	0,00	-	0,00
	totale	**873.411**	**46,84**	**744.681**	**44,57**	**1.534.075**	**40,43**	**946.741**	**43,09**	**777.656**	**41,73**
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	funzionamento	281.173	15,08	241.073	14,43	315.892	8,32	294.959	13,42	241.991	12,99
	interventi	1.714	0,09	1.682	0,10	5.808	0,15	4.268	0,19	1.823	0,10
	investimenti	50.322	2,70	38.900	2,33	213.552	5,63	94.707	4,31	82.484	4,43
	rimborso al debito pubblico	-	0,00	427	0,03	-	0,00	-	0,00	-	0,00
	oneri comuni	729	0,04	-	0,00	731	0,02	729	0,03	-	0,00
	totale	**333.938**	**17,91**	**282.082**	**16,88**	**535.983**	**14,12**	**394.663**	**17,96**	**326.298**	**17,51**
Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	funzionamento	7.174	0,38	6.691	0,40	7.242	0,19	7.174	0,33	6.691	0,36
	investimenti	25	0,00	22	0,00	76	0,00	67	0,00	36	0,00
	totale	**7.199**	**0,39**	**6.713**	**0,40**	**7.318**	**0,19**	**7.241**	**0,33**	**6.727**	**0,36**
Spese missione		**1.864.688**	**100,00**	**1.670.694**	**100,00**	**3.794.757**	**100,00**	**2.197.156**	**100,00**	**1.863.529**	**100,00**

Tavola 4

Percentuali dei pagamenti rispetto alle autorizzazioni di cassa (missione 21)

(in migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Autorizz. definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali	Pag./autorizz. di cassa %
Sostegno e vigilanza ad attività culturali	funzionamento	689	577	61	83,74
	interventi	51.627	46.019	3.194	89,14
	investimenti	87.206	77.508	218.314	88,88
	oneri comuni	-	-	-	0,00
	totale	**139.522**	**124.104**	**221.569**	**88,95**
Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	funzionamento	31.745	18.212	12.902	57,37
	interventi	408.054	385.370	93.780	94,44
	investimenti	269.190	225.162	146.665	83,64
	totale	**708.989**	**628.744**	**253.347**	**88,68**
Tutela e valorizzazione dei beni archeologici,architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	funzionamento	599.972	499.672	61.168	83,28
	interventi	33.583	23.922	25.035	71,23
	investimenti	313.186	254.062	444.348	81,12
	rimborso al debito pubblico	-	-	-	0,00
	oneri comuni	-	-	2	0,00
	totale	**946.741**	**777.656**	**530.553**	**82,14**
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria	funzionamento	294.959	241.991	27.209	82,04
	interventi	4.268	1.823	2.920	42,71
	investimenti	94.707	82.484	79.474	87,09
	rimborso al debito pubblico	-	-	-	0,00
	oneri comuni	729	-	430	0,00
	totale	**394.663**	**326.298**	**110.033**	**82,68**
Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale	funzionamento	7.174	6.691	23	93,27
	investimenti	67	36	18	53,73
	totale	**7.241**	**6.727**	**41**	**92,90**
	Spese missione	**2.197.156**	**1.863.529**	**1.115.543**	**84,82**

I dati che emergono da quest'ultima tabella danno conto delle percentuali dei pagamenti effettivi rispetto alle autorizzazioni di cassa e pongono in evidenza che, ad eccezione dell'ultimo programma, per tutti gli altri l'utilizzo effettivo delle autorizzazioni di cassa oscilla tra l'83 e l'89 per cento circa.

Sotto il profilo finanziario, i risultati conseguiti in termini di risorse stanziate, impegnate e utilizzate nell'esercizio 2007 per gli investimenti, avendo riguardo ai due programmi che assorbono il 75 per cento delle risorse stesse, risultano evidenziati nelle due tabelle (5 e 6) che seguono, da cui si desumono i diversi capitoli movimentati.

Da sottolineare come, per ambedue i programmi, rispetto alla massa spendibile, le autorizzazioni di cassa risultano assai ridotte e i pagamenti totali ancora ulteriormente inferiori.

Tavola 5

Investimenti relativi al Programma 2 Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo

(in migliaia di euro)

Programma n. 2	Capitolo	Stanziam. definitivi di competenza	Impegni effettivi totali (*)	Massa spendibile	Autorizz. definitive di cassa	Pagamenti totali
Sostegno valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo	7315	-	-	28	28	28
	7317	-	-	7.348	2.348	2.348
	7318	-	-	8.422	8.422	8.422
	7319	-	-	51.646	51.646	51.646
	7320	-	6.847	287.267	34.267	32.940
	8501	10	5	21	21	8
	8550	11	7	34	34	21
	8570	23.190	22.274	39.448	31.216	22.606
	8571	29.000	25.486	29.000	30.925	24.526
	8573	27.780	28.674	35.183	31.832	27.979
	8580	15.000		16.100	13.100	990
	8610	14.254	8.400	15.652	9.737	8.614
	8231	-	140	-	-	-
	8651	11	10	29	29	5
	8700	12	1	13	13	1
	8721	6.693	4.804	17.503	9.228	6.746
	8740	1.702	2.319	11.708	3.784	1.907
	8741	-	0	894	894	608
	8750	20.000	20.000	20.000	20.000	20.000
	8760	-	0	5.751	3.001	1.000
	8770	16.600	16.465	18.667	18.667	14.768
	totale	**154.263**	**135.432**	**564.714**	**269.192**	**225.163**

* Dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento e residui finali di stanziamento rimasti nel conto residui

Tavola 6

Investimenti relativi al programma 3 Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria.

(in migliaia di euro

Programma n.3	Capitolo	Stanziam. definitivi di competenza	Impegni effettivi totali (*)	Massa spendibile	Autorizz. def. di cassa	Pagamenti totali
	7299	1.249	1.249	1.249	1.249	1.249
	7910	299	262	3.105	1.029	694
	7920	-	-	833	533	-
	7930	516	-	716	716	-
	7950	3.850	3.118	13.881	3.471	2.068
	7952	36.806	21.414	89.115	33.780	29.975
	7960	-	1.801	6	3	-
	7970	203	177	654	203	176
	7905	-	10.000	-	-	-
	7981	-	-	957	-	-
	8020	-	1	8	-	-
	8051	74	64	198	74	63
	8070	63.439	44.525	176.521	72.733	64.603
	8071	516	516	1.549	516	516
	8072	4.919	4.919	13.104	7.339	7.339
	8073	-	-	8.573	3.013	2.004
	8074	-	-	200	-	-
	8090	2.250	2.245	30.852	3.382	2.680
Tutela e valorizzazione dei beni archivistici e librari, promozione del libro e dell'editoria.	8091	45.875	29.504	285.655	42.009	41.692
	8092	7.000	6.497	7.000	4.000	3.491
	8093	31.500	31.500	31.500	31.500	31.500
	8110	8	7	21	8	7
	8120	227	207	692	661	251
	8121	-	0	255	255	59
	8205	52	46	214	52	42
	8260	516	516	4.141	1.254	516
	8261	-	0	15.250	5.500	-
	8262	1.235	151	1.235	151	-
	8280	2.256	1.721	10.506	3.077	912
	8281	25.920	13.414	53.540	25.915	14.367
	8300	29	26	139	29	25
	8351	17	15	62	45	15
	8380	900	883	1.562	514	350
	8381	3.291	2.531	15.709	11.945	4.847
	8383	50.000	40.000	50.000	50.000	39.225
	8386	700	700	700	700	210
	8390	4.880	4.880	6.480	5.104	2.806
	8400	8	7	53	8	7
	8410	1.611	1.611	2.417	2.417	2.417
	totale	**290.146**	**224.506**	**828.652**	**313.185**	**254.106**

* Dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento e residui finali di stanziamento rimasti nel conto residui

3.3. Analisi delle attività e dei risultati conseguiti

In sede di emanazione della Direttiva del Ministro per il 2007, essendo atteso quale imminente il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero, era stata prevista la rimodulazione degli obiettivi strategici e dei correlati obiettivi operativi, nonché l'individuazione dei programmi di azione con l'indicazione dei risultati attesi, dei soggetti coinvolti, dei tempi di completamento previsti, delle principali attività pianificate e delle risorse impiegate. Poiché allo scadere del primo semestre ancora non era stato approvato il nuovo regolamento, è stato richiesto ai titolari dei CRA di procedere alla redazione delle schede descrittive degli obiettivi e alla proposizione dei connessi programmi di azione, contestualmente all'inoltro degli esiti del monitoraggio di tale periodo. Il monitoraggio effettuato ha evidenziato che, in generale, l'attività amministrativa e la gestione nel primo semestre 2007 sono state svolte in un contesto di difficoltà dovuta alla fase di transizione organizzativa. Il mantenimento, da una parte, nella nuova figura del Segretario generale delle funzioni degli ex Capi Dipartimento (avvalendosi delle preesistenti strutture di supporto e delle relative risorse), e l'innalzamento, dall'altra, delle Direzioni generali centrali da centri di costo (CdC) a centri di responsabilità amministrativa (CRA) non hanno trovato univoca interpretazione sul piano pratico nell'attuazione degli adempimenti. E' stata, così, accertata la sussistenza di elementi che giustificavano la mancata o parziale realizzazione dei seguenti obiettivi in quanto oggettivamente divenuti non attuabili:

- consolidamento del sistema di controllo di gestione, in quanto condizionato al superamento di ostacoli di carattere tecnico-amministrativo (esigenza di connessione del sistema di controllo di gestione con il SICOGE e sospensione temporanea della gara d'appalto CNIPA) e finanziario (insufficienza delle risorse disponibili);
- sviluppo di nuovi modelli gestionali, obiettivo che era stato proposto dalla Direzione generale per l'architettura e l'arte contemporanee per le specifiche esigenze del Museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI) cui aveva fatto seguito l'attribuzione a diverse Direzioni generali (Direzione generale per gli affari generali, il bilancio, le risorse umane e la formazione e Direzione generale per l'innovazione tecnologica e la promozione) che avrebbe dovuto presentare specifici progetti che, invece, non sono stati definiti e quindi nemmeno realizzati;
- monitoraggio dello stato di attuazione degli interventi e delle attività programmate e monitoraggio dell'andamento della spesa correlata, che è stato svolto parzialmente, in quanto, a seguito della nuova organizzazione, si è ritenuto di rimodulare l'obiettivo.

Ciò premesso, si illustrano di seguito le attività poste in essere dal MiBAC in relazione ai programmi che per l'anno 2007 hanno formato oggetto di monitoraggio da parte di questa Corte. I primi due programmi (2 e 3) sono stati selezionati in considerazione della loro rilevanza finanziaria, essendo quelli che annoverano gli importi più elevati in termini di autorizzazione di cassa, mentre il programma concernente la vigilanza e prevenzione (5) è stato scelto tenuto conto dei delicati riflessi nei confronti dell'intero patrimonio culturale italiano.

Atteso il valore sperimentale della riclassificazione del rendiconto 2007, occorre precisare che i risultati derivanti dall'analisi che segue scontano talune necessarie approssimazioni non essendo stato possibile, sempre, collegare in maniera esatta gli obiettivi strategici e i relativi indicatori ai programmi selezionati.

3.3.1. Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (Programma 2).

Il primo obiettivo perseguito è stato quello di invertire una tendenza alla riduzione ormai in corso da 5 anni e che aveva portato il Fondo unico per lo spettacolo (FUS) a scendere sotto i livelli di guardia, creando una situazione di tipo "emergenziale" in un settore strategico per la cultura italiana e di notevole importanza sotto il profilo imprenditoriale ed occupazionale. Dopo la prima azione di assestamento, avvenuta nel giugno 2006, che ha aumentato il livello complessivo del FUS di 50 milioni di euro annui per il triennio 2006-2008, e portato 8 milioni di euro in più al settore cinematografico per l'anno trascorso, si è avuto il rilevante aumento operato con la legge finanziaria per il 2007, con un +17 per cento per tutti i comparti. Il comparto "cinema" è cresciuto dai 69 milioni di euro del 2006 ai 79 milioni di euro del 2007.

Vanno inoltre ricordate le norme relative al Fondo per l'attuazione di accordi di co-finanziamento tra Stato, Regioni ed autonomie locali (20 milioni di euro per gli anni 2007-2009) e l'implementazione del fondo della finalità "eventi di spettacolo" previsto per le attività cinematografiche (altri 20 milioni di euro, sempre sulla medesima triennalità), che portano ulteriore linfa anche per iniziative di supporto nel campo del cinema, e specificamente sul territorio.

Nell'ambito del programma in questione le due direttrici interessate sono:

- lo spettacolo dal vivo;
- il cinema;

Per quanto concerne lo spettacolo dal vivo, l'attività può essere così riepilogata:

Riforma dei meccanismi di assegnazione allo spettacolo dal vivo.

Per lo spettacolo dal vivo l'attenzione si è incentrata sulla riforma dei meccanismi di assegnazione, attraverso nuovi Decreti per lo spettacolo dal vivo[17], in vigore dal 2008, che introducono criteri di scelta selettivi e orientati alla qualità, in modo che le risorse non siano attribuite in base a valutazioni politiche bensì a seguito di un'individuazione tecnica autonoma dalla volontà del Ministro e del Governo, secondo criteri di maggiore trasparenza, anche perché i risultati della valutazione saranno immediatamente resi pubblici.

Le nuove regole per i settori dello spettacolo dal vivo, adottate dopo una serie di incontri tecnici con le categorie dello spettacolo e gli enti territoriali, tengono conto delle esigenze manifestate da tali categorie e soprattutto contengono criteri di finanziamento mirati alla qualità dei progetti presentati. Le finalità che emergono sono quelle di ridisegnare la *missione* di tutti i soggetti e di inserire una attenzione nuova verso i giovani soprattutto quelli che si affacciano per la prima volta nel mondo del lavoro; essi sono ispirati al criterio della massima semplificazione dei processi di assegnazione dei contributi e alla armonizzazione delle norme che regolano i vari settori dello spettacolo dal vivo.

---

[17] Decreto 12 novembre 2007 (G.U. n. 9 dell'11 gennaio 2008) Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività teatrali.
Decreto 9 novembre 2007 (G.U. n. 9 dell'11 gennaio 2008) Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività musicali.
Decreto 8 novembre 2007 (G.U. n. 9 dell'11 gennaio 2008) Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività di danza.
Decreto 20 novembre 2007 (G.U. n. 9 dell'11 gennaio 2008) Criteri e modalità di erogazione di contributi in favore delle attività circensi e di spettacolo viaggiante.

Emerge altresì una particolare attenzione nei confronti dell'utenza giovanile, dal momento che il giudizio qualitativo sui programmi di attività dovrà tenere conto anche delle "attività collaterali, segnatamente quelle rivolte al pubblico scolastico e universitario e quelle rivolte alla formazione professionale dei quadri e alla educazione musicale della collettività". In proposito va segnalata la previsione, nel nuovo decreto riguardante i criteri per il finanziamento delle attività musicali, di un contributo per formazioni strumentali giovanili, composte di giovani che intendano avviarsi alla professione di esecutore[18].

E' stato anche aggiornato il sistema *on line* di presentazione delle domande di contributo, al fine di renderlo coerente con la nuova disciplina.

Il Teatro Festival Italia.

Con avviso pubblico del gennaio 2007, il Ministero ha richiesto la presentazione di progetti relativi all'organizzazione di un festival dedicato alla prosa. I progetti presentati sono stati valutati da un'apposita Commissione istituita nel dicembre 2006 dal Ministro.

I progetti dovevano possedere, tra l'altro, i seguenti requisiti essenziali:

- specifiche proposte in merito alla politica dei prezzi dei biglietti di ingresso, con importi differenziati a secondo del tipo di evento, con particolari agevolazioni agli studenti e più in generale ai giovani provenienti dall'intero territorio nazionale;
- le linee di un piano per l'accoglienza e l'ospitalità del pubblico, con particolare riguardo ai giovani provenienti da altre località e dall'estero, individuando anche le possibili strutture ricettive loro dedicate (*hotel, bed and breakfast*, ostelli della gioventù, residenze universitarie, villaggi turistici ed altre soluzioni economiche), le convenzioni eventualmente stipulate, le agevolazioni economiche eventualmente ottenute per l'ospitalità.

La Commissione, dopo avere valutato i programmi pervenuti, ha scelto quello di Napoli, che ha prodotto un progetto innovativo, dedicato ai giovani, con forti legami con il patrimonio storico-artistico e il turismo. La prima edizione del Festival del Teatro si è svolta nell'ottobre 2007 con un programma impostato anche sulla sperimentazione di nuovi linguaggi teatrali che insieme a quelli tradizionali hanno attirato un pubblico numeroso, atteso che risulta registrata la presenza complessiva di oltre 15 mila spettatori.

Le politiche per i giovani e per la formazione nello spettacolo.

Il nuovo decreto ministeriale sulla prosa prevede espressamente, diversamente dal passato, che il sistema dei teatri stabili si occupi di raggiungere, tra gli altri, l'obiettivo della formazione del pubblico giovanile.

Tra i criteri per il riconoscimento sono stati previsti la committenza di opere di giovani autori italiani e l'allestimento di spettacoli d'innovazione quali condizioni essenziali per l'appartenenza a tali categorie.

Linee guida per l'Ente Teatrale Italiano (ETI)

Il compito di promuovere il teatro italiano in Italia e all'estero è affidato all'ETI che deve però occuparsi anche di quattro importanti teatri nazionali: il Valle e il Quirino a Roma, La Pergola a Firenze, il Duse a Bologna; al riguardo è emersa l'opportunità di valutare che la loro

[18] Art. 18 del D.M. del 9 novembre 2007.

gestione sia affidata a Enti territoriali o a soggetti privati, nel rispetto della salvaguardia dei posti di lavoro e del livello culturale.

Con una specifica direttiva[19] sono state indicate nuove linee di indirizzo strategico che, pur nel rispetto dell'autonomia progettuale e operativa dell'ETI, dovranno informarne l'attività, definendone la missione alla luce delle disposizioni statutarie del 4 marzo 2002 e successive modifiche, che individuano nella promozione l'attività caratterizzante dell'Ente.[20]

In coerenza con le norme statutarie le linee guida affidano all'ETI il ruolo di dialogo sia con le istituzioni nazionali, internazionali, pubbliche e private, sia con la parte più vitale e prospettica del sistema artistico, produttivo e gestionale, senza trascurare il patrimonio della tradizione teatrale italiana e senza sovrapporsi alle funzioni svolte da altri, né proporsi come competitore, e distributore sul mercato dello spettacolo dal vivo.

L'Ente Teatrale Italiano dovrà improntare la propria azione ai principi della sussidiarietà e complementarità nei confronti del sistema teatrale e degli assetti istituzionali centrali e delle autonomie locali, privilegiando il metodo della programmazione negoziata.

In particolare, all'Ente è affidato il compito di:

- promuovere la collaborazione artistica internazionale individuando, d'intesa con altre analoghe istituzioni straniere, bisogni, prospettive e strategie comuni, costruendo forme di partenariato per creare occasioni progettuali e condizioni di sviluppo dei nuovi linguaggi, prevedendo anche azioni formative destinate al perfezionamento artistico;
- sostenere la qualità del teatro italiano sia attraverso iniziative di rappresentanza definite ai più alti livelli istituzionali, sia con la promozione presso festival, strutture ed istituzioni straniere, per favorire la presenza di artisti e spettacoli italiani all'estero, operando di concerto con il MiBAC e il Ministero degli affari esteri, collaborando e partecipando ai grandi eventi culturali e di spettacolo da essi promossi;
- sviluppare, in un ridisegno del sistema teatrale nazionale, funzioni di supporto all'azione concorsuale tra Stato, Regioni ed Enti Locali, attraverso il metodo della concertazione, anche collocando la propria azione nell'ambito di quanto previsto dal "Patto" siglato nel gennaio 2007 tra il MiBAC, le Regioni, le Province e i Comuni, mettendo a disposizione il proprio patrimonio di conoscenze e le proprie competenze tecniche, favorendo l'attuazione dei singoli piani specifici di promozione della cultura e delle attività teatrali di prosa, musicali e di danza nelle diverse realtà territoriali favorendo gli scambi interregionali e le azioni di riequilibrio del sistema con particolare riferimento alle aree meno servite del Paese;

---

[19] Emanata in data 2 aprile 2007.

[20] L'articolo 2 dello Statuto, secondo le finalità, lo spirito e i limiti previsti dalla legge istitutiva del Ministero per i beni e le attività culturali, assegna all'ETI lo scopo di contribuire alla valorizzazione e alla diffusione della cultura e delle attività teatrali di prosa, musicali e di danza.
In particolare lo Statuto stabilisce che l'ETI svolga - entro il vincolo del rispetto del bilancio e il buon uso delle risorse - attività di promozione culturale sia in Italia che all'estero, compiti di valorizzazione del patrimonio artistico e del repertorio contemporaneo, del rinnovamento dei linguaggi della scena e dell'interdisciplinarietà delle arti, dedicando una particolare attenzione al rapporto con il mondo dell'Istruzione e dell'Università e alla formazione e informazione del pubblico, nonché alla diffusione dello spettacolo con il supporto delle nuove tecnologie e dell'emittenza televisiva anche attraverso specifici accordi di collaborazione.

- valorizzare l'innovazione, la sperimentazione dei nuovi linguaggi della scena, le giovani generazioni;
- promuovere la formazione del pubblico, valorizzando e incentivando, anche in collaborazione con il Ministero della pubblica istruzione e le altre istituzioni competenti, l'esperienza maturata in ambito scolastico e universitario.

All'ETI, nell'ambito della stessa direttiva, è stata affidata la cura di un progetto nazionale dedicato all'educazione al teatro, con particolare riferimento al pubblico scolastico, avendo per obiettivo una formazione cosciente e motivata del pubblico di domani.

L'Ente, infine, è stato invitato a dare applicazione all'art. 3 dello statuto che prevede la progressiva dismissione dei teatri attualmente di proprietà o in gestione.

Il commissariamento del Teatro di San Carlo.

La Fondazione Teatro di San Carlo di Napoli è stata commissariata il 1° agosto 2007 dopo una lunga crisi finanziaria. Commissario straordinario è stato nominato il Direttore generale per lo spettacolo dal vivo.

Con il commissariamento, che durerà fino ad agosto del 2008, si è provveduto ad una riorganizzazione interna e sono stati posti sotto controllo i costi e la politica di aumento della produzione.

Il Commissario sta inoltre riaprendo il dialogo con i centri istituzionali ed imprenditoriali della città per affrontare e risolvere diverse problematiche aperte ormai da anni.

Infine, il Commissario sta predisponendo una programmazione triennale, nel rispetto di un rigoroso pareggio di bilancio, mettendo a frutto quanto previsto a favore degli enti dello spettacolo dalla legge finanziaria per il 2008 e dal decreto legge fiscale ad essa collegato.

I progetti in cofinanziamento tra lo Stato e gli Enti territoriali.

Ai fini dell'utilizzo del Fondo speciale istituito con la legge finanziaria per l'anno 2007 presso il MiBAC di 20 milioni di euro per il triennio 2007-2009[21], nel gennaio 2007 è stato sottoscritto tra il MiBAC e gli Enti territoriali il Patto per le attività culturali di spettacolo che prevede la stipula di appositi accordi programmatici. L'accordo si propone di perseguire i seguenti obiettivi:

- la qualificazione dello spettacolo e la valorizzazione delle identità e delle vocazioni territoriali, attraverso il sostegno economico e organizzativo di progetti caratterizzati da uno stretto contatto con il territorio;
- la diversificazione dell'offerta culturale e la valorizzazione della programmazione legata alla contemporaneità, con particolare riguardo ai giovani e ai nuovi autori prestando attenzione alla sperimentazione dei nuovi linguaggi e alla promozione di nuovi talenti;
- la valorizzazione dei progetti in rete, in ambiti territoriali sovracomunali, superprovinciali, interregionali;
- la promozione di azioni volte all'ampliamento del pubblico e alla diffusione dello spettacolo presso le generazioni più giovani e le fasce di pubblico con minori opportunità di fruizione, anche con riferimento agli interventi pubblici nel Mezzogiorno d'Italia;

[21] Vedi infra, nota 6.

- l'adozione di strumenti che consentano una razionalizzazione sul piano degli interventi delle risorse statali e territoriali disponibili, al fine di evitarne la frammentazione garantendo una maggiore efficacia della spesa, anche attraverso forme di monitoraggio dell'offerta culturale del territorio e lo scambio reciproco di conoscenze e informazioni in merito all'offerta culturale e agli strumenti economici di intervento adottati.

Per l'individuazione dei progetti, nel marzo 2007 è stato dato avvio al patto pubblicando uno specifico avviso pubblico contenente le modalità per la presentazione delle domande ed i requisiti necessari per i relativi programmi di attività e prevedendo una commissione paritetica Stato-autonomie per la valutazione delle domande.

Al termine dei lavori la commissione ha presentato una proposta contenente n. 27 interventi per il finanziamento di progetti per un importo pari ad euro 16.013.000 per l'anno 2007, euro 17.212.000 per l'anno 2008 ed euro 15.580.000 per l'anno 2009, approvata dal Ministro[22].

Con riferimento alle risorse residue pari ad euro 3.987.000 per l'anno 2007, euro 2.788.000 per l'anno 2008 ed euro 4.420.000 per l'anno 2009, è stato emanato un secondo avviso pubblico per invitare le istituzioni interessate a presentare le domande di finanziamento, entro il 28 settembre 2007 che ha dato luogo a ulteriori finanziamenti per 24 interventi per un importo complessivo che copre tutta la somma residua.

In relazione al cinema si registra una attenzione particolare del Governo nella prospettiva del varo di una legge del sistema cinema-audiovisivo che ridisegni in modo completo e innovativo lo scenario concernente regole, soggetti, meccanismi e scopi da raggiungere. Le principali correzioni da apportare alla "legge cinema"[23] riguardano, tra l'altro, l'aumento dal 30 al 50 per cento della percentuale minima di effettuazione in Italia del film, la riduzione da 18 a 12 mesi del periodo di incassi in sala da prendere in considerazione per il contributo sugli incassi, la destinazione dei contributi all'esercizio (che potranno riguardare la trasformazione in multisala anche di sale dismesse o da riattivare), la collaborazione a livello istruttorio tra Ministero e Regioni nell'individuazione dei progetti da sostenere nell'ambito della promozione cinematografica, il nuovo pubblico registro per le opere cinematografiche (che non ha mai funzionato, ed è invece indispensabile per dare un significato all'acquisizione e gestione dei diritti sui film da parte dello Stato in caso di mancato rientro dei contributi alle imprese).

[22] D.m. 19 luglio 2007, in attuazione dell'art.1 comma 1136 della legge finanziaria 2007

[23] D.lgs. 22 gennaio 2004 n. 28

In materia di cinema e di spettacolo, le attività svolte concernono:

Modifiche al sistema di sostegno dello Stato.

Nell'intento di migliorare trasparenza ed efficacia nell'attività di sostegno sono state introdotte nuove regole per procedere al finanziamento delle attività cinematografiche. Con il provvedimento denominato "sostegno alla produzione e distribuzione cinematografica"[24] è cambiata la modalità di supporto dello Stato alla produzione cinematografica di interesse culturale, con il passaggio da finanziamento a contributo e di conseguenza con il diverso ruolo, ricoperto dall'Amministrazione, di "coproduttore" del progetto. Sono stati poi introdotti nuovi meccanismi improntati a maggiore semplificazione e trasparenza che, pur sostenendo il prodotto culturale, tendono a responsabilizzare il produttore rispetto alla necessità di reperire risorse sul mercato.

Il nuovo sistema, reso possibile dalla modifica dell'art. 13 del d.lgs. n. 28/2004 apportata dalla legge finanziaria per il 2007[25], muta radicalmente rispetto al vecchio meccanismo del mutuo da restituire (entro tre anni), meccanismo rivelatosi spesso assai poco efficiente, se non fallimentare, per le casse dello Stato, con un forte impoverimento delle risorse destinate a tale scopo. La nuova modalità prevede l'erogazione di un contributo statale pro quota al costo del film ed acquisizione temporanea, da parte dello Stato stesso, della titolarità dei diritti di sfruttamento del film. In sostanza, lo Stato diviene co-produttore del film che ha finanziato (per una quota rappresentata dal rapporto tra il proprio intervento ed il costo industriale dell'opera), con una semplificazione e razionalizzazione delle procedure di "rientro" delle somme concesse, e con assai maggiori possibilità, tra l'altro, di ottimizzare, in termini di attività di previsione e di monitoraggio, l'utilizzo della quota di risorse statali annualmente prefissata allo scopo. Vengono, inoltre, dettate regole dettagliate per consentire il reintegro, eventualmente anche parziale, del contributo erogato.[26] [27] [28]

---

[24] D.m. 12 aprile 2007 pubblicato sulla G.U. del 30 maggio 2007.

[25] Vedi infra nota 14.

[26] Ulteriori incentivi a sostegno del cinema di qualità sono stati introdotti nella legge finanziaria per il 2008. Si tratta di meccanismi di *tax credit* rivolti sia alle imprese della filiera sia a imprese esterne alla filiera, peraltro attesi da anni. Tali leve di incentivo fiscale, sia pure con formule e modalità diverse applicate dai maggiori paesi europei (Francia, Gran Bretagna, Spagna e Germania), dovrebbero consolidare la crescita delle piccole e medie imprese indipendenti favorendo la qualità del prodotto e aprendo nuovi spazi di mercato.

Analoghe regole di incentivo fiscale sono state introdotte per spingere le grandi produzioni internazionali a girare nel nostro Paese, creando un volano virtuoso sia per la produzione esecutiva, sia per l'indotto che potrà derivare dal promuovere il nostro territorio e quindi la nostra industria turistica nel mondo, utilizzando un veicolo di grande *appeal* per il pubblico internazionale.

Attraverso la concessione di un credito d'imposta si intende incentivare sia l'investimento di risorse nell'industria culturale, rappresentata dalla cinematografia italiana, da parte di persone giuridiche e di persone fisiche titolari di reddito d'impresa, estranee al settore cinematografico (comma 325), sia l'investimento diretto di risorse aziendali delle imprese facenti parte della cd. "filiera" (produzione, distribuzione, esercizio) nei medesimi segmenti culturali/imprenditoriali (comma 327).

Il beneficio fiscale è quindi stato esteso non solo alle imprese della filiera cinema (*tax credit* interno) ma anche a imprese non cinematografiche (*tax credit* esterno) interessate ad investire nei prodotti cinematografici nazionali.

In quest'ultimo caso, il beneficio spetta con riferimento agli apporti in danaro effettuati a fronte di contratti stipulati con il produttore di film riconosciuti di interesse culturale ovvero che abbiano i requisiti per ottenere la nazionalità italiana. I soggetti "esterni", in sostanza, devono associarsi ai produttori assumendo, in quota parte, il rischio d'impresa correlato alla produzione ed allo sfruttamento economico dell'opera cinematografica. Il meccanismo contrattuale è sufficientemente snello per consentire agli operatori di individuare, in autonomia e nell'ottica dell'efficienza, la percentuale di investimento rispetto al budget e la percentuale di partecipazione agli utili dell'affare (si tratta, infatti, di due parametri che potrebbero non coincidere).

Nell'ipotesi di operatori del settore, invece, il beneficio compete sia alle imprese di produzione che a quelle che distribuiscono e programmano una tipologia di prodotto che si connota per il carattere culturale o alle imprese d'esercizio che decidono di ammodernare i propri impianti per le nuove tipologie di trasmissione.

Interventi a favore di Istituzioni, di grandi eventi di carattere culturale e di ulteriori esigenze del settore dello spettacolo.

In attuazione dell'art.1, comma 1140, della legge finanziaria 2007, sono stati disposti[29] contributi nella misura di 5 milioni di euro a favore del "Forum universale delle culture 2013" di Napoli; di 2 milioni di euro ciascuno in favore degli eventi dedicati al settantesimo anniversario della fondazione Teatro del Maggio musicale fiorentino e al Festival Verdiano del Teatro Regio di Parma ; di 1 milione di euro in favore del Festival nazionale del Teatro tenutosi a Napoli; di 10 milioni di euro in favore di Cinecittà *Holding* S.p.A. per consentire lo sviluppo degli interventi e delle iniziative di competenza.

In particolare, per le imprese di produzione il credito d'imposta è commisurato alle spese di produzione sostenute [comma 327, lettera a)]. Per le imprese di distribuzione, invece, oltre al beneficio correlato alle spese sostenute per la distribuzione di film di interesse culturale oppure di lingua originale italiana (cioè girate in italiano), è previsto anche - al pari dei soggetti esterni al settore - un beneficio commisurato all'apporto in danaro versato a fronte di contratti di associazione in partecipazione e cointeressenza stipulati con il produttore per la produzione di opere di interesse culturale nazionale [comma 327, lettera b)].

Anche per le imprese di esercizio cinematografico è previsto un beneficio commisurato all'apporto in danaro versato a fronte di contratti di associazione in partecipazione e cointeressenza stipulati con il produttore per la realizzazione di film di interessere culturale nazionale, oltre ad un credito d'imposta correlato a determinati investimenti innovativi nelle sale cinematografiche [comma 327, lettera c)].

Viene favorita quindi la nascita e lo sviluppo di sinergie tra gli operatori del settore per la produzione di film di interesse culturale nazionale.

La norma prevede un credito d'imposta a favore delle imprese di produzione esecutiva che svolgano attività commissionate da committenti esteri: con questa misura si mira a rendere appetibile l'Italia come *location* ove girare film e favorire, quindi, la diffusione della cultura e dell'immagine del Paese. Un maggiore impiego di *location* italiane nelle produzioni internazionali valorizza l'immenso patrimonio di ambientazioni che l'Italia può offrire, e dà linfa vitale all'industria di produzione "esecutiva" nazionale, tutelando e promuovendo quel grande patrimonio di creatività rappresentato dai nostri tecnici qualificati. Il *tax credit* alle industrie tecniche assicura tali obiettivi rendendo più conveniente per le grandi produzioni estere avvalersi dei servizi di produzione nazionali, di manodopera italiana nonché delle *locations* cinematografiche, che ad oggi risultano assolutamente sottoutilizzate.

Viene introdotta un'ulteriore incentivazione, realizzata tramite detassazione degli utili delle imprese, sia interne che esterne al settore cinematografico, impiegati nella produzione e/o distribuzione di film riconosciuti di nazionalità italiana (agevolazioni usufruibili entro limiti di spesa complessivi di 5 milioni di euro per il 2008, 10 milioni per il 2009 e 15 milioni per il 2010).

Per i meccanismi di incentivazione fiscale introdotti dalla legge finanziaria 2008 è prevista l'adozione di decreti tecnici applicativi di dettaglio, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, entro marzo 2008.

Le agevolazioni potranno essere usufruite solo per costi sostenuti successivamente alla data di decisione di autorizzazione della Commissione europea.

[27] Nella legge finanziaria 2008 vi è anche la previsione di un contributo finanziario straordinario (e quindi ulteriore rispetto agli annuali contributi FUS) per lo sviluppo e l'adeguamento tecnico e tecnologico delle sale cinematografiche, i cui fondi di sostegno erano in via di esaurimento, per 20 milioni di euro complessivi nel triennio 2008-2010. Ciò a ribadire l'attenzione per un segmento della filiera, quello dell'esercizio, che risulta ancora fondamentale per la fruizione del prodotto cinema, in modo anche da metterlo nelle condizioni di "aggiornarsi", in particolare in relazione all'avvento del digitale.

[28] Al fine di garantire maggiori investimenti nel cinema italiano da parte dei *network* televisivi (comprese le emittenti non in chiaro) e maggiori opportunità in termini di programmazione televisiva dei film, alcune modifiche al Testo Unico della Radiotelevisione, introdotte sempre con la legge finanziaria per il 2008 dispongono un più puntuale sistema di "quote" percentuali di riserva (sia di programmazione, appunto, che di utilizzo dei propri introiti in produzione e acquisto), con obblighi maggiori per il servizio pubblico.

Anche grazie ad alcuni importanti progetti di sostegno alla tenuta in sala del cinema italiano ed europeo di qualità, la quota di *box office* del cinema italiano, che negli ultimi quindici anni ha "navigato" tra il 18 e il 25 per cento (coproduzioni comprese) nel primo trimestre del 2007 ha addirittura toccato il 40 per cento, attestandosi comunque alla fine dell'anno al di sopra del 30 per cento. In particolare, fermo restando che l'incasso al botteghino rappresenta il 30 per cento circa degli incassi di un film, sembra essersi ribaltata la percentuale di successo dei film prodotti con il contributo statale, facendo aumentare la percentuale di rialzo da un 25 per cento negli ultimi dieci anni al 60/70 per cento dell'ultimo triennio.

[29] D.m. 21 giugno 2007.

In proposito va osservato che la facoltà di individuare gli interventi, attribuita al Ministro per i beni e le attività culturali dal predetto art. 1140, in deroga a quanto dispone l'art.12 della legge n. 28/2004, ha consentito di erogare risorse in favore di eventi e manifestazioni che non rientrano nell'ambito della cinematografia, come invece è previsto nella norma di riferimento.

Definizione bonaria dei debiti pregressi.

È stata introdotta dalla legge finanziaria per il 2007 un'ulteriore disposizione che dà soluzione, con benefici per l'erario, ad un problema annoso, ossia quello della mancata restituzione, da parte delle imprese cinematografiche, delle somme erogate dallo Stato a valere sui Fondi di sostegno esistenti prima del decreto legislativo n. 28 del 2004, come pure a valere sull'attuale Fondo per le attività cinematografiche (con la data-limite del 31 dicembre 2006), per finanziare i progetti di film riconosciuti di interesse culturale.

Da molti anni, i crediti maturati dallo Stato per le somme non restituite dalle imprese sono diventati, di fatto, quasi inesigibili, tenuto conto che il previgente sistema di finanziamento prevedeva meccanismi di grande complessità per ottenere la restituzione in favore dello Stato dei finanziamenti[30].

La procedura, introdotta per definire bonariamente le situazioni debitorie, ha un triplice vantaggio:

- consente allo Stato di recuperare rapidamente somme il cui rientro, spesso ipotetico, richiede comunque tempi assai lunghi, con la possibilità di pervenire ad una forte riduzione di un pregresso quasi ingestibile;
- evita al Ministero la necessità di dover ricorrere alla via giudiziaria per recuperare le somme;
- permette di non frazionare la proprietà del film (o tutto allo Stato, o tutto al produttore) e quindi lo rende pienamente utilizzabile sotto il profilo economico.

La gestione dei diritti dei film finanziati dallo Stato è stata affidata a Cinecittà Holding S.p.A. Tale Società, avvalendosi del Soggetto gestore del Fondo per il cinema, rappresentato dal Raggruppamento temporaneo d'imprese Artigiancassa S.p.A. - BNP PARIBAS, aggiudicatario della gara d'appalto, a dicembre 2007, ha dato inizio alla procedura nei confronti delle singole società di produzione interessate.

La convenzione con Cinecittà Holding S.p.A.

Le direttrici della promozione della nostra cinematografia a livello internazionale, in coerenza con le recenti linee di indirizzo concernenti i compiti della società guida del gruppo pubblico, Cinecittà Holding S.p.A. e delle sue controllate, riguardano anzitutto la necessità di collaborare con tutti gli enti (Ministero per gli affari esteri, Istituto per il commercio con l'estero, Ente nazionale per il turismo) e le associazioni imprenditoriali e degli autori, nonché con gli Enti locali e *le film commission*, per pianificare iniziative coordinate (evitando dispersive sovrapposizioni) sia per promuovere il nostro cinema nei mercati emergenti e di potenziale espansione (Cina, India, Russia, Giappone, Australia, Sud Africa, tra gli altri), sia per fare sistema con i settori di eccellenza del *made in Italy*.

---

[30] Infatti: a) il 70 per cento della somma concessa era assistito da garanzia, ma quest'ultima era costituita da diritti sui film, che non risultavano sfruttabili se non ricondotti al 100 per cento in capo all'Amministrazione (evento praticamente rarissimo); b) il 30 per cento della somma concessa non era assistito da garanzia, e quindi era (ovvero è) recuperabile, nel caso di mancata restituzione, soltanto in sede giudiziale.

Di notevole interesse l'avvio delle procedure per rendere Cinecittà il gestore dei diritti filmici di titolarità permanente o temporanea dello Stato, anch'essa volta a rendere, tra l'altro, fruibile economicamente il patrimonio filmico pubblico, ricavando risorse da reinvestire.

Al fine di realizzare tali finalità, nel giugno 2007, il MiBAC ha sottoscritto apposita convenzione con Cinecittà Holding.

Iniziative per nuove leggi.

Le iniziative assunte per giungere ad una radicale modifica della legge n. 161 del 1962, che disciplina il regime dei divieti nei confronti dei minori e quella concernente l'istituzione di un Centro nazionale del cinema e dell'audiovisivo, non hanno conseguito i risultati sperati a causa dello scioglimento anticipato delle Camere.

3.3.2. Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici e etnoantropologici (Programma 3)

L'espletamento del programma è stato effettuato con riferimento ai seguenti specifici settori:

Conservazione del patrimonio mondiale in pericolo in conseguenza di eventi bellici o calamità naturali.

E' stata promossa la collaborazione con organismi ed istituzioni nazionali ed internazionali per attività che hanno lo scopo di valorizzare il patrimonio culturale e religioso, di favorire la diffusione di iniziative volte a valorizzare itinerari turistico-religiosi e di rafforzare la presenza italiana nei contesti internazionali. Al riguardo, in seguito agli incontri gia avviati nell'anno 2006 con il Ministero degli affari esteri e con gli organismi e le istituzioni nazionali ed internazionali, sono stati stipulati una serie di accordi. Con l'IRAQ, nell'ambito dell'Accordo di cooperazione italo-iracheno nel settore delle Antichità; gli esperti italiani hanno compiuto numerose missioni sui siti dell'antica Babilonia durante le quali sono stati realizzati alcuni interventi conservativi d'urgenza e la mappatura dei danni emergenti. Con ISRAELE, nell'ambito della cooperazione italo-israeliana, derivante da un Accordo del 2005 con *l'Israel Antiquity Authority*, che prevede un'articolata gamma di collaborazioni. In proposito merita segnalare il Progetto Rotoli del Mar Morto, di durata triennale, con un Finanziamento MIBAC di 300.000 euro, per la definizione di linee guida per la conservazione della collezione pergamenacea e la sua tutela da possibili danni bellici. Durante il 2007 sono state realizzate attività di valutazione congiunta della documentazione sulla conservazione dei Rotoli ed un primo seminario tecnico sui Rotoli, attraverso corsi di aggiornamento per restauratori. Con l'EGITTO, in base ad un accordo firmato del 2004 che prevede la partecipazione del MiBAC ad un intervento di riqualificazione del sistema museale egiziano e alla riorganizzazione e riallestimento del Museo *Midan Tahrir* (Museo Egizio) al Cairo. Il Progetto della durata di 24 mesi grazie ad un finanziamento di 1.259.000 euro del Ministero affari esteri, Direzione generale per la cooperazione allo sviluppo, consiste in un'attività di tirocinio tecnico sul restauro a beneficio degli operatori dipendenti dal *Supreme Council of Antiquities*, e la progettazione esecutiva del riallestimento delle sale espositive del Museo Egizio del Cairo.

Patrimonio mondiale dell'UNESCO.

Nel corso dell'anno è stata ultimata la predisposizione da parte italiana dell'aggiornamento dei siti da inserire nella lista ed è in corso l'istruttoria da parte dell'UNESCO delle candidature relative a Mantova, Sabbioneta e alla ferrovia Retica (sito transfrontaliero con

la Svizzera). In relazione alla legge 20 febbraio 2006 n. 77[31] è stata svolta attività di supporto metodologico e tecnico ai referenti dei siti italiani per la redazione dei piani di gestione richiesti dall'UNESCO ed è stata emanata una specifica circolare, a firma del Segretario Generale, concernente l'assegnazione dei fondi stanziati dalla legge. Nell'ambito del Dossier di Studi strumenti per il Sud sono stati pubblicati i seguenti volumi: "Progetto per la definizione di un modello per la realizzazione dei Piani di Gestione dei siti UNESCO", "Avvio operativo del piano di gestione del sito UNESCO: le città tardo barocche del Val di Noto", "Analisi delle condizioni di tutela e valorizzazione dei siti UNESCO del Mezzogiorno. E' stata curata l'organizzazione e lo svolgimento della 5° Conferenza nazionale di Siti Italiani iscritti nella Lista del Patrimonio Mondiale dell'UNESCO, svoltasi a Firenze.

Intese istituzionali e rapporti con il CIPE.

Nell'arco del 2007 sono stati stipulati 13 atti integrativi di Accordi di Programma Quadro (APQ) in materia di beni ed attività culturali per un valore complessivo pari a circa 255 milioni di euro. Gli atti sono stati sottoscritti con le Regioni: Basilicata, Calabria, Lazio, Liguria, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna (due atti), Toscana, Umbria, Veneto. La medesima attività e stata svolta per la definizione e stipula di ulteriori sette APQ in settori differenti, per i quali l' Amministrazione dei beni culturali è stata coinvolta in quanto relativi ad interventi sul patrimonio culturale. Il valore complessivo di questi atti e pari a 69,43 milioni di euro.[32]

E' stato approvato il nuovo programma relativo alle iniziative di assistenza tecnica e alle azioni di sistema volte al rafforzamento ed approfondimento delle tematiche di settore collegate allo sviluppo delle aree sottoutilizzate[33]. Per quanto attiene ai programmi già avviati, i risultati conseguiti si riferiscono: 1) al programma 2004, in relazione al quale sono stati erogati ai beneficiari 5 milioni e 160 mila euro, pari al 100 per cento delle assegnazioni CIPE, finanziando in particolare 39 iniziative; 2) al programma 2005-2006, erogando ai beneficiari il 78 per cento dell'importo totale assegnato dal CIPE (rispetto ai 5 milioni e 500 mila assegnati) e finanziando 59 iniziative.

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale "Assistenza Tecnica e Azioni di Sistema" per le Regioni - obiettivo 1, 2000-2006 - cofinanziato dai Fondi Strutturali Comunitari, attualmente in fase di conclusione (giugno 2008), sono stati pubblicati 8 studi su diverse tematiche[34]; è stato redatto un "vademecum" che analizza i principali aspetti di natura strategica, organizzativa, finanziaria-economica ed amministrativa, da considerare per la definizione del cosiddetto "Piano di gestione", con l'analisi degli elementi, delle variabili e dei vincoli che incidono sul percorso di costruzione dell'assetto gestionale di una risorsa culturale; è stato realizzato un laboratorio per la qualità del paesaggio in Calabria e sono stati finanziati studi e analisi, sempre in tema di paesaggio, su proposta delle Direzioni regionali di Puglia, Basilicata e Sardegna.

Con riferimento al quadro strategico nazionale 2007-2013, il MiBAC ha partecipato alla stesura della deliberazione CIPE del 21 dicembre 2007, con la quale ha trovato attuazione il piano.

---

[31] Misure speciali di tutela e fruizione dei siti italiani di interesse culturale, paesaggistico e ambientale, inseriti nella "lista del patrimonio mondiale posti sotto la tutela dell'UNESCO".

[32] Gli atti sottoscritti riguardano più specificamente: a) 3 atti integrativi in materia di sviluppo locale con le Regioni Sardegna (due atti) e Veneto; b) 4 atti integrativi in materia di riqualificazione urbana e della tutela e salvaguardia del territorio (Regione Liguria), protezione civile (Regione Umbria), distretti tecnologici culturali (Regione Lazio).

[33] D.m. 19 luglio 2007, registrato dalla Cdc il 1° ottobre 2007.

[34] Si tratta di: piani di gestione dei siti iscritti nella Lista del patrimonio UNESCO; metodologie innovative di catalogazione e di censimento dei beni culturali; scambio di dati tra il Ministero e le Regioni; analisi della domanda e dell' offerta relativa ai siti non statali; gestione dei sistemi culturali della Basilicata.

Barriere architettoniche nei musei archeologici.

E' stata effettuata una indagine sulle esperienze progettuali innovative in ambito museale circoscritta al Lazio al fine di monitorare la sussistenza di condizioni necessarie per l'apertura al pubblico delle strutture in relazione alla assenza di barriere architettoniche[35]. La verifica ha riguardato 17 musei del Lazio, in cui, in misura diversa a seconda delle esigenze, è stato possibile accertare la presenza di ascensori, piani inclinati, montascale, percorsi facilitati, dispositivi per non vedenti ed ipovedenti.

Banche dati.

Oltre ad avere effettuato uno studio di fattibilità in ordine all'utilizzo di un *software* che consenta la trasmissione costante e giornaliera dei dati relativi ai visitatori dei siti museali e ai relativi introiti, si è proceduto all'aggiornamento delle banche dati esistenti, con i seguenti risultati:

Tavola 7

Numero totale siti archeologici fruibili censiti al 31 dicembre 2007	450
Numero siti archeologici con ingresso a biglietto	256
Numero siti archeologici visitabili liberamente (per es. Foro Romano)	48
Numero siti archeologici visitabili tramite istanza	146
Totali visitatori dei siti archeologici nel 2007	11.465.148
Totale introiti nel 2007 (euro)	56.101.520

(Fonte: MiBAC – Direzione generale beni archeologici)

[35] Legge 9 gennaio 1989 n. 13.

Attività di tutela del patrimonio archeologico e contenzioso.

La Tavola che segue sintetizza in termini numerici l'attività svolta:

Tavola 8

Questioni più complesse sottoposte all'esame del Comitato tecnico-scientifico per i beni archeologici	n.10
Pareri della Direzione generale per i beni archeologici nell'ambito dei procedimenti di valutazione di impatto ambientale	n. 60
Interrogazioni parlamentari	n. 28

(Fonte: MiBAC – Direzione generale beni archeologici)

Particolarmente elevato è il contenzioso che si instaura dinanzi alle giurisdizioni amministrative a proposito di dichiarazioni di interesse, di prelazioni di diniego di nulla osta e così via. Nell'anno 2007 sono stati definiti quattro contenziosi instaurati direttamente dinanzi al MiBAC, ai sensi del d. lgs. n. 42/2004 (codice dei beni culturali).

Attività espositiva a carattere archeologico.

Al riguardo si registra una crescente affluenza agli eventi espositivi sia in Italia sia all'Estero, per cui aumentano gli eventi aventi carattere temporaneo, come risulta nella tabella che segue:

Tavola 9

MOSTRE AUTORIZZATE

	Anno 2005	**Anno 2006**	**Anno 2007**
Paesi europei	26	34	39
Paesi extra europei	11	19	26

(Fonte: MiBAC – Direzione generale beni archeologici)

3.3.3. Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale (Programma 5).

Nel corso dell'anno 2007, in relazione alle tematiche concernenti il programma in questione, le attività svolte hanno riguardato la sicurezza del patrimonio culturale, sotto il duplice profilo:

- della prevenzione. Al riguardo va segnalata la realizzazione di due corsi di aggiornamento in tema di "sicurezza del patrimonio culturale in caso di incendio", organizzati in collaborazione con il Dipartimento dei Vigili del Fuoco; la elaborazione di linee guida relative ai piani di emergenza[36]; ulteriori attività di esercitazioni in caso di emergenza e di coordinamento in relazione ai servizi concernenti la gestione della sicurezza dei siti archeologici ed insediamenti culturali;
- della vigilanza. E' stato effettuato il controllo e il monitoraggio delle attività contrattuali concernenti i servizi relativi alla gestione della sicurezza dei siti archeologici ed insediamenti culturali ed è stata effettuata un'indagine conoscitiva sulla situazione relativa alla certificazione di prevenzione incendi, cui ha fatto

[36] Circolare n. 30 del 6 febbraio 2007.

seguito l'emanazione di direttive in ordine alla "Programmazione degli interventi in relazione alla sicurezza in caso di incendio"[37].

Il Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, operante presso il MiBAC, svolge funzioni di costante vigilanza, prevenzione e repressione che, con riferimento al 2007, hanno consentito di evidenziare rispetto al 2006 una diminuzione dei furti in generale (-10,47 per cento), una lieve flessione degli scavi clandestini (-4,16 per cento), una permanente rilevanza della falsificazione e un considerevole incremento dell'attività di contrasto, in termini sia di arresti effettuati e deferimenti in stato di liberta, sia di beni recuperati, quantitativamente superiori a quelli denunciati come sottratti. La tabella che segue dà conto delle variazioni numeriche dei furti di beni culturali verificatisi nelle diverse regioni italiane, nel biennio 2006 - 2007:

Tavola 10

Furti di beni culturali

Regioni	2006	2007	
Piemonte	184	152	
Lazio	178	166	
Lombardia	147	138	
Campania	110	95	
Toscana	102	100	
Emilia Romagna	**95**	**98**	
Veneto	64	44	
Sicilia	**62**	**63**	
Marche	55	30	
Calabria	41	22	
Umbria	38	41	
Liguria	36	35	
Abruzzo	24	20	
Trentino Alto Adige	19	21	
Friuli Venezia Giulia	15	12	
Puglia	14	16	
Basilicata	11	18	
Sardegna	7	7	
Molise	6	5	
Valle d'Aosta	4	2	
Totale	**1.212**	**1.085**	**-10,48%**

(Fonte: MiBAC – Comando Carabinieri per la tutela patrimonio culturale)

A fronte di una generalizzata diminuzione del fenomeno analizzato, soltanto due Regioni fanno registrare un, sia pure lieve, aumento dei furti.

[37] Circolare n. 68 del 22 marzo 2007.

3.4. Indicatori di risultato e percentuali di realizzazione

La Tavola 11 e il grafico 12 che seguono sono state elaborati tenendo conto del rapporto di *performance* che il Servizio di controllo interno del MiBAC ha predisposto con l'intento di dare esecuzione al disposto di cui all'art.3, comma 68, della legge finanziaria per il 2008[38]. Peraltro in tale documento non sono riportate le risorse impiegate, per cui si è reso necessario utilizzare a tal fine i dati contenuti nelle schede allegate alla nota preliminare al rendiconto 2007 dello stesso Ministero.

Riguardo al rapporto di *performance* va osservato che gli elementi da esso desumibili non consentono una valida rappresentazione dei risultati conseguiti, in particolare per quanto attiene agli indicatori che vengono sempre riferiti ad una relazione dettagliata, senza che venga dato conto del metodo di misurazione del risultato. Rientra nelle specifiche attribuzioni del SECIN quella di elaborare una serie di indicatori, di efficienza, di efficacia nonché semplicemente finanziari, che consentano di misurare il grado di realizzazione, quantitativo e qualititativo dell'azione amministrativa, mediante la rappresentazione del rapporto fra mezzi impiegati e beni e servizi prodotti, della relazione fra risultati, risorse impiegate e beni e servizi ovvero della relazione fra risorse finanziarie assegnate e risorse umane e strumentali impiegate. Pur non essendo facile approntare una serie di indicatori, in particolare per quanto concerne quelli di efficacia, è necessario impegnarsi in tal senso al fine di pervenire ad una applicazione virtuosa del nuovo ciclo, basato sulla classificazione per missione e programmi, "*che parte dalla individuazione delle finalità e dalla assegnazione delle risorse finanziarie alle amministrazioni per perseguirle (input "finanziari"), prosegue con l'acquisizione delle risorse umane e strumentali da impiegare nel processo produttivo (input fisici o strumentali), arriva alla erogazione di beni e servizi a cittadini, imprese e ad altre pubbliche amministrazioni (output) e si conclude con il dispiegarsi degli effetti finali sull'economia e sulla società delle azioni intraprese (outcome)*"[39].

Il rapporto di *performance* di cui trattasi non contiene alcuna indicazione in tal senso e risulta basato su relazioni presumibilmente trasmesse dai centri di responsabilità; esso, quindi, non è idoneo a dare conto di quali siano effettivamente le percentuali di realizzazione degli obiettivi.

Né le schede allegate alla nota preliminare, al di là del fatto che danno conto delle risorse finanziarie impiegate, consentono una migliore rappresentazione del grado effettivo di conseguimenti dei risultati programmati.

In ogni caso, pur con tutte le approssimazioni derivanti dalle carenze illustrate nonché dalla circostanza che non sempre è possibile correlare in maniera esatta gli obiettivi strategici ai programmi, le tabelle elaborate tendono a offrire la visione di un quadro di insieme riferito ai risultati raggiunti nel perseguimento degli obiettivi strategici, a loro volta correlati ai programmi selezionati e alle risorse utilizzate.

---

[38] Legge 24 dicembre 2007 n. 244, secondo cui entro il 15 giugno di ciascun anno occorre predisporre un rapporto sui risultati conseguiti nell'anno precedente.

[39] In tal senso l'allegato 3 alla circolare n.21/2007 del Ministero dell'economia e finanza – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

Tavola 11

(in euro)

Programmi	Obiettivi strategici	Risorse
21.2 - Sostegno, valorizzazione e tutela del settore	1B	40.000
	2A	160.000
	3A	522.932
	3B	50.000
	3C	40.000
21.3 -Tutela e valorizzazione dei beni archeologici, architettonici, paesaggistici, artistici, storici ed etnoantropologici	1C	652.000
	2A	18.000
	3A	39.670
	3C	210.300
21.5 - Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale		

Legenda Obiettivi strategici:

1B - Avviare un'adeguata analisi, studio e monitoraggio della domanda di "consumi culturali", dei flussi dei visitatori e dei relativi introiti per migliorare l'offerta dei servizi. Abbattere i costi e promuovere la conoscenza del patrimonio e delle attività culturali anche attraverso opportune agevolazioni ai giovani e alle famiglie.

1C - Rimuovere le barriere nei siti culturali al fine di facilitare una maggiore fruizione del patrimonio alle persone con disabilità e agli anziani.

2A - Proseguire nell'ottimizzazione dell'efficienza dei servizi dell'Amministrazione attraverso la semplificazione dei processi e dell'organizzazione utilizzando le innovazioni tecnologiche; completare il riordino e l'integrazione dei flussi dei dati interni ed esterni all'Amministrazione, eliminando sovrapposizioni e lacune.

3A - Programmare gli interventi e le attività tenendo conto delle risorse finanziarie e umane disponibili, nonché dell'effettiva capacità di progettazione degli uffici e dei tempi tecnici necessari; attuare un rigoroso monitoraggio dello stato di avanzamento degli interventi e delle attività e un accurato controllo della spesa ai fini dell'applicazione dell'art.1, comma 1143, della legge finanziaria 2007.

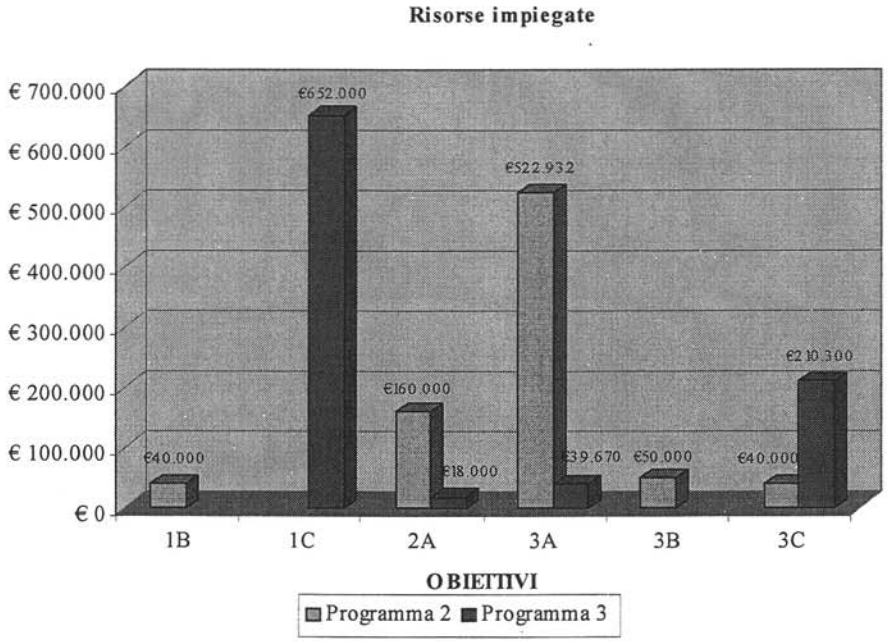
3B - Revisionare e razionalizzare i criteri di finanziamento nei settori del Cinema e dello Spettacolo.

3C - Reperire risorse aggiuntive a quelle pubbliche e incentivare il ricorso alle erogazioni liberali in favore dei progetti culturali e dello spettacolo.

Da notare che il programma n.5 "Vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale" non risulta correlato ad alcun obiettivo strategico.

Il grafico pone in risalto il diverso utilizzo delle risorse nell'ambito di ciascun obiettivo strategico con riferimento ai programmi 2 e 3.

Tavola 12



3.5. La gestione delle risorse a livello regionale

In ambito regionale l'utilizzo più rilevante delle risorse avviene attraverso la programmazione negoziata consistente in una metodologia con cui è possibile coordinare e pianificare gli interventi di una pluralità di soggetti, pubblici e privati, consentendo di gestire unitariamente le risorse destinate allo sviluppo del territorio.

L'Intesa Istituzionale di Programma (IIP) è lo strumento di programmazione che dà la possibilità ad ogni Regione di concertare con il Governo centrale gli obiettivi, i settori e le aree dove effettuare gli interventi a livello locale di interesse comune.

La programmazione negoziata è stata istituita con legge 23 dicembre 1996 n. 662 in relazione alla quale sono state emanate la delibera CIPE n. 29 del 1997 e altre successive, con le quali vengono specificate le finalità e le modalità attuative; in materia è intervenuta anche la legge 30 giugno 1998 n. 208 per ribadire l'impegno dello Stato a proseguire nei finanziamenti per le aree sottoutilizzate[40].

Lo strumento operativo dell'IIP è l'accordo di programma quadro (APQ), che serve a definire:

- gli interventi da realizzare suddivisi tra quelli immediatamente attivabili e quelli programmatici;
- i cronoprogrammi e le modalità di attuazione di ciascun progetto;

[40] Individuate a livello comunitario dall'articolo 1 comma 1, del decreto legge 8 febbraio 1995, n. 32 (convertito dalla legge 7 aprile 1995, n. 104) che definisce per "Aree depresse", su cui insistono gli strumenti della Programmazione negoziata, a decorrere dal 1 gennaio 2000, "quelle individuate dalla Commissione delle Comunità Europea come ammissibili agli interventi dei fondi strutturali, obiettivi 1 e 2, e quelle rientranti nelle fattispecie dell'articolo 87, paragrafo 3, lettera c), del Trattato che istituisce la Comunità europea, come modificato dal Trattato di Amsterdam, di cui alla legge 16 giugno 1998, n. 209"

- i soggetti responsabili degli interventi;
- la copertura finanziaria distinguendo le fonti tra Fondi per aree sottoutilizzate (FAS), fondi strutturali (FS), risorse delle Amministrazioni Centrali, delle Regioni, degli Enti locali ed infine dei privati;
- le procedure e i responsabili del monitoraggio vincolante per il regolare trasferimento delle risorse a stato di avanzamento lavori (SAL);
- gli impegni dei firmatari e i procedimenti di conciliazione.

Gli elementi fondamentali che caratterizzano l'Accordo possono essere così sinteticamente riepilogati:

- l'APQ è sottoscritto dalla Regione, dal Ministero dello sviluppo economico e dai Ministeri competenti per materia, ed è costituito da un articolato che ne disciplina gli aspetti giuridici e finanziari inerenti agli interventi inseriti nell'accordo stesso;
- l'Allegato tecnico, parte integrante dell'APQ, descrive gli obiettivi, le finalità e la coerenza programmatica delle azioni previste dall'accordo;
- le schede attività/intervento allegate all'APQ, indicano la localizzazione, il cronoprogramma e il piano economico e finanziario e sono inserite in un applicativo coordinato dal Ministero dello sviluppo economico, che nella nuova Programmazione unificata 2007/2013 comprenderà il monitoraggio di tutte le fonti di finanziamento, anche comunitarie.

A seguito dell'approvazione con delibera CIPE del dicembre 2006, del quadro strategico nazionale (QSN), si è consolidato il processo di programmazione e attuazione della politica regionale unitaria 2007–2013 esplicitando i contenuti del capitolo relativo al processo di attuazione. L'iter amministrativo/istituzionale si è concluso con l'approvazione da parte del CIPE con delibera 161/2007 dei contenuti e delle procedure di utilizzo delle risorse FAS in un processo di programmazione unificata con i fondi strutturali e le risorse ordinarie nazionali e regionali.

Elementi fondamentali della delibera CIPE di attuazione del QSN sono:

- stabilizzare per il settennio risorse e procedure della Programmazione unitaria, definendo le relazioni intercorrenti tra programmazione Nazionale e Regionale, attraverso un aggiornamento di parte della delibera CIPE n. 29 del 21 Marzo 1997 che attua la programmazione negoziata e regolamenta l'Intesa istituzionale di programma e gli accordi di programma quadro;
- dare base giuridica stabile settennale alle procedure di attuazione del FAS;
- definire, con adeguati livelli di elasticità, l'ammissibilità delle spese FAS, con particolare attenzione alle Regioni inserite nell'obiettivo competitività, al fine di consentire l'attuazione di interventi complementari a quelli sostenuti dai fondi strutturali UE ed in particolare dal Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR).

Tavola 13

Sintesi del quadro finanziario globale per la programmazione unitaria 2007-2013

(in milioni di euro)

	Programmazione 2007-2013			
	FAS (1)	**FS(2)**	**co-fin.FS (3)**	**Totale**
Totale risorse disponibili Mezzogiorno	**53.782,05**	**22.992,55**	**24.311,05**	**101.085,65**
Accantonamento e riserva programmazione	16.134,62			16.134,62
Amministrazioni centrali	17.817,98	6.396,15	6.398,10	30.612,23
Regioni	18.069,16	15.276,93	16.593,48	49.939,58
Programmi interregionali	1.760,29	1.319,47	1.319,47	4.399,23
Totale risorse disponibili Centro-Nord	**9.490,95**	**4.972,77**	**7.622,59**	**22.086,31**
Accantonamento e riserva programmazione	1.728,19			1.728,19
Amministrazioni centrali (3)	2.218,78	24,86	37,54	2.281,18
Regioni	5.543,98	4.947,91	7.585,05	18.076,94

(1) L'importo in legge finanziaria 2007 è pari a 64,379 miliardi di euro, di cui circa 1,106 sono stati già destinati dal CIPE a copertura dei tagli su precedenti assegnazioni in articolato alla medesima legge finanziaria. L'importo al netto di tale destinazione è pari a 63,273 miliardi di euro. La chiave di riparto tra macroaree è 85 per cento Mezzogiorno, 15 per cento Centro-Nord.
(2) Non comprende le risorse dell'Obiettivo Cooperazione territoriale.
(3) L'importo delle colonne relative ai Fondi strutturali e co-finanziamento Fondi Strutturali è riferito alla quota dell'unico PON dell'obiettivo Competitività regionale e occupazione attuato da Amministrazioni centrali nelle Regioni Centro-Nord. Tale importo è pari ai 13/15 dell'ammontare del PON. I restanti 2/15 (relativi alle Regioni Abruzzo e Molise) sono attribuiti ai programmi attuati dalle Amministrazioni centrali dell'area Mezzogiorno.

3.5.1. Stato di attuazione delle IIP

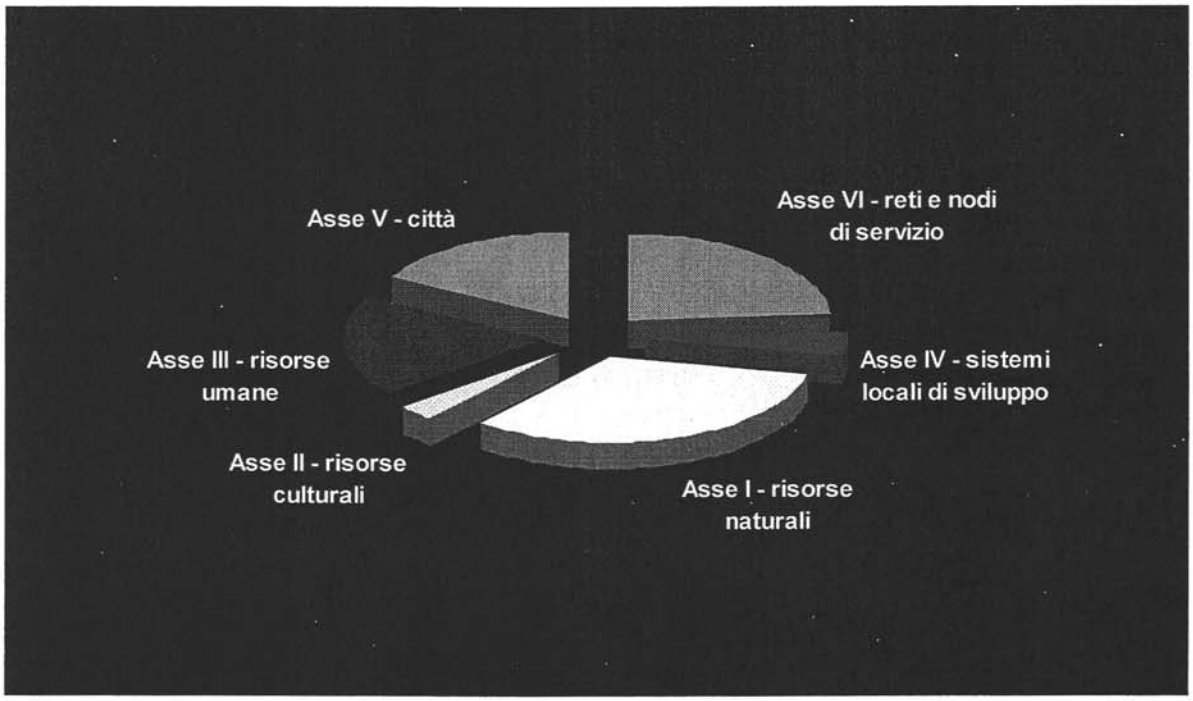
In attesa di poter riferire sull'attuazione delle Intese istituzionali del programma 2007-2013 in termini più ampi e relativamente all'intero contesto regionale, con riferimento alla programmazione 2000-2006, a titolo esemplificativo si riportano i dati concernenti l'Intesa sottoscritta nel marzo 2000 tra la Regione Liguria e il Governo, i cui accordi di programma hanno riguardato le seguenti aree:

- infrastrutturazione telematica: informatizzazione e sviluppo;
- beni culturali
- infrastrutture e trasporti;
- agricoltura, parchi e foreste;
- ambiente e territorio;
- azioni di sviluppo locale;
- problematiche socio sanitarie;
- turismo.

Le risorse dedicate ai precedenti filoni d'intervento relativi alla Programmazione FAS 2000/2006 hanno movimentato un ammontare complessivo di investimenti pari ad euro 703.837.879,92, di cui a valere sulla quota CIPE per euro 374.117.096,91, ripartiti tra le macroaree come rappresentate nel grafico sottoriportato.

Tavola 14

RISORSE INVESTITE IN LIGURIA PER MACRO AREE NELLA PROGRAMMAZIONE FAS 2000/2006



Nel quadro degli investimenti riferiti a oltre 600 interventi realizzati in Liguria mediante Accordi di programma quadro, le azioni intraprese nell'asse delle Risorse Culturali nel periodo 2000/2007, hanno attivato risorse per 37 milioni di euro di cui 11 a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS).

Nella Tavola sottoindicata si evidenziano gli Accordi sottoscritti nel periodo 2006/2007.

Tavola 15

INVESTIMENTI ASSE "RISORSE CULTURALI" ANNUALITA' 2006-2007

APQ	*n. interv.*	Data di sottoscrizione	Costo totale alla stipula	Quota CIPE	DGR	delib. CIPE	Ministeri competenti *
Beni e attività' culturali II integrativo	*11*	*28.06.06*	***11.064.580,03***	***1.500.000,00***	*650/06*	*35/05*	***MiBAC - MEF***
Beni e attività culturali III integrativo	*13*	*26.10.07*	***12.713.677,00***	***4.961.539,00***	*1244/07*	*3/06*	***MISE-MiBAC***
subtotale risorse culturali	*24*		***23.778.257,03***	***6.461.539,00***			
totale risorse 2000/2006	*602*		***703.837.879,92***	***374.117.096,91***			

(*) MiBAC – Ministero per i beni e per le attività culturali; MEF - Ministero dell'economia e delle finanze, MISE - Ministero dello sviluppo economico.

3.6. Considerazioni conclusive

Come è noto, la nuova struttura del Bilancio dello Stato si è resa necessaria al fine di assicurare una corretta e rigorosa programmazione e gestione delle risorse pubbliche. L'attenzione si è spostata dai soggetti che gestiscono le risorse alle finalità cui le stesse sono destinate. In definitiva si è inteso ottenere una gestione delle risorse stanziate orientate al risultato. Da ciò l'introduzione delle missioni, che aggregano le funzioni principali e gli obiettivi strategici da perseguire, in un'ottica politico-istituzionale del bilancio e dei programmi, che rappresentano aggregati di attività svolte per il perseguimento di obiettivi ben definiti.

L'analisi condotta da questa Corte, a proposito della missione 21 - tutela e valorizzazione dei beni e attività culturali e paesaggistici - pur con le approssimazioni al carattere sperimentale della iniziativa, che ha anticipato al rendiconto 2007 l'applicazione della nuova classificazione per missioni e per programmi, non consente di esprimere una valutazione pienamente positiva riguardo al raggiungimento dei risultati prefissati in sede di programmazione, essendo emersi alcuni elementi di criticità.

Un notevole ostacolo è da imputarsi al ritardo con il quale si è data attuazione alla riorganizzazione della struttura ministeriale. Infatti, considerato il ruolo sostanzialmente unico del MiBAC per l'attuazione della missione di cui trattasi, le incertezze determinatesi nel corso della gestione a causa del mancato nuovo regolamento nonché della ritardata emanazione della Direttiva per l'azione amministrativa, adottata a fine aprile 2007, hanno finito per riflettersi sulle attività necessarie per il conseguimento di alcuni importanti obiettivi. In particolare non è stato possibile definire il sistema del controllo di gestione, indispensabile per la sua funzione di monitoraggio e impulso nel corso dell'attuazione dei programmi e non è stato realizzato l'obiettivo dello sviluppo di nuovi modelli gestionali per le specifiche esigenze del Museo nazionale delle arti del XXI secolo (MAXXI), una delle più importanti iniziative culturali del nostro Paese.

Anche l'analisi dei dati finanziari, quali risultano dalle tabelle riportate nei paragrafi precedenti, pongono in risalto che, con l'eccezione del programma n. 5 - vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale - i pagamenti effettuati rispetto alle autorizzazioni di cassa concesse si attestano tra l'83 e l'89 per cento mentre si mantengono su livelli elevati i residui finali. Circostanze, queste, sintomatiche di difficoltà nella definizione delle relative procedure. In particolare il fenomeno concerne il programma n. 3 – tutela e valorizzazione dei beni - laddove i residui finali rappresentano oltre il 70 per cento degli impegni e oltre il 50 per cento delle autorizzazioni di cassa.

Va, peraltro, dato atto che nel settore dello spettacolo le iniziative assunte hanno conseguito risultati positivi in termine di rilancio e di valorizzazione di tale espressione culturale, concorrendo a migliorare l'immagine, anche internazionale, del cinema e dello spettacolo italiano. Comunque anche in questo settore non è stato possibile portare a compimento gli obiettivi per il sopraggiungere dello scioglimento anticipato delle Camere.

Una nota sicuramente positiva è rappresentata dal programma n. 5 – vigilanza, prevenzione e repressione in materia di patrimonio culturale - laddove i risultati raggiunti, in particolare mediante l'azione del Comando Carabinieri per la tutela del patrimonio culturale, sono molto soddisfacenti. Ciò è confermato anche sotto il profilo finanziario, atteso che le risorse destinate alla realizzazione di tale programma risultano utilizzate nella misura del 93 per cento circa.

Il patrimonio culturale e paesaggistico italiano rinviene la sua tutela primaria nel nostro testo costituzionale, che gli dedica apposite norme nei principi fondamentali, eppure non si

riesce a realizzare un organico programma per gestirlo, conservarlo e valorizzarlo. Le recenti riforme introdotte nel codice dei beni culturali, indubbiamente di rilievo, potrebbero rivelarsi insufficienti, ove non si assicurasse un'adeguata organizzazione amministrativa che impegni organi centrali e, in particolare, organi territoriali in una sinergia orientata alla puntuale applicazione delle nuove regole. Del resto la valorizzazione del patrimonio culturale e paesaggistico consentirebbe anche di assicurare alle casse erariali maggiori fonti di finanziamento, in quanto concorrerebbe all'aumento del differenziale positivo fra costi e ricavi derivanti dalla sua gestione.

Per conseguire tali risultati occorrerà, tra l'altro, approntare strumenti di misurazione in grado di dar conto del grado di realizzazione dei vari programmi in cui è articolata ciascuna missione. In particolare sarà necessario utilizzare indicatori di efficienza per valutare il rapporto fra mezzi impiegati e beni e servizi prodotti e, soprattutto, di efficacia per monitorare il livello qualitativo fra risultati, risorse impiegate e beni e servizi.

PAGINA BIANCA

Le Comunicazioni

1. Considerazioni generali.
2. Contesto normativo e programmatico. - *2.1. Quadro di riferimento europeo.* - *2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale.* - *2.3. Le previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2007.* - *2.4. La direttiva del Ministro.*
3. Missione e programmi. - *3.1. Radiodiffusione sonora e televisiva.* - *3.2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche.*
4. Ispettorati territoriali.
5. Considerazioni conclusive.

1. Considerazioni generali

La politica delle comunicazioni ha come oggetto una serie di servizi, che spaziano dal postale al telefonico, dal telegrafico all'elettronico, dall'informazione alla pubblicità, ed è strettamente collegata all'importanza assunta nel tempo dal settore ed al progresso tecnologico che contestualmente ha comportato profondi mutamenti anche all'interno del mercato. Le nuove tecnologie infatti hanno inciso profondamente nel campo delle comunicazioni, consentendo tra l'altro importanti migliorie nella qualità e velocità di ricezione, una maggiore utilizzazione delle frequenze, una sempre più spinta interazione dei diversi *media.* Anche nell'ambito comunitario viene posta la dovuta attenzione ad una così importante politica, per la quale la base giuridica, non definita nel Trattato istitutivo della Comunità economica europea, è costituita da una serie di iniziative prese già dagli anni '70 per favorire il coordinamento delle politiche nazionali.

Nell'ordinamento nazionale, detta politica è ripresa e sviluppata nel rispetto dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. In tale ottica si è sviluppata anche la Direttiva del Ministro delle comunicazioni che definisce le linee programmatiche riconducibili a specifici obiettivi strategici.

La missione in trattazione infatti è sostanzialmente affidata ad un unico Ministero (Ministero delle comunicazioni) ed è articolata in quattro programmi, di cui due interamente finanziati con capitoli propri. I programmi e le attività previste all'interno di questa missione non presentano alcuna incidenza diretta con le competenze e le politiche regionali, anche se la Costituzione prevede una competenza concorrente in materia di "ordinamento della comunicazione".

Considerate le linee programmatiche dettate dal Ministro, l'attività più consistente dell'Amministrazione si è concentrata nella riforma del sistema televisivo, nella revisione dell'assetto societario e nella definizione dei rapporti Stato-RAI.

Nel quadro della revisione delle Direttive comunitarie, inoltre, si è posta la necessità dell'adeguamento della legislazione nazionale alle norme tecniche internazionali, in particolare in materia di gestione dello spettro radioelettrico.

Per quanto riguarda la politica industriale, l'attività è proseguita nello sviluppo dei settori innovativi, come la banda larga ed il digitale terrestre, perseguendo l'incentivazione dei servizi interattivi televisivi in tecnica digitale su piattaforme diverse (terrestre, satellitare e via cavo), garantendo altresì, per il loro accesso e l'interconnessione, condizioni di adeguata flessibilità che assicurino concorrenza sostenibile, innovazione e vantaggi per i consumatori.

A tale riguardo, sono continuate in particolare l'attività di rilascio di licenze ed autorizzazioni per la gestione delle reti, la fornitura di servizi dedicati e la sperimentazione di moderne tecnologie innovative, quali il DVB-H, WI-FI, WI-MAX.

Nel prosieguo della relazione vengono illustrati i due programmi più significativi, posti in coerenza con le priorità politiche e caratterizzanti l'intera missione, che, nella nuova struttura del bilancio dello Stato, come noto, rappresenta la funzione principale e gli obiettivi strategici perseguiti con la spesa pubblica.

2. Contesto normativo e programmatico

2.1. Quadro di riferimento europeo

Oggetto della politica in esame sono i servizi di comunicazione postale e telefonica, telegrafica ed elettronica, l'informazione giornalistica e la pubblicità commerciale.

Sono funzioni che si ricollegano non solo alla fondamentale importanza che le comunicazioni (in senso lato) hanno ormai assunto nella società dell'informazione, ma anche ai tumultuosi progressi tecnologici ed ai profondi mutamenti del settore.

In effetti, le nuove tecnologie della televisione digitale e delle trasmissioni in rete mediante la c.d. "banda larga" sono oggi alla base di una vera rivoluzione nel mondo della comunicazione, ma rappresentano anche una formidabile leva, diretta ed indiretta, di sviluppo economico.

Una così importante politica non poteva non essere oggetto di attenzione nell'ambito comunitario ove viene inserita, unitamente ad altre, in un impegno congiunto della UE e dei suoi Stati membri, finalizzato ad una cooperazione per il raggiungimento degli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) entro il 2015.

In tale contesto, l'UE affronta il problema del divario digitale, sfruttando le potenzialità delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione come strumento di sviluppo e risorsa, fondamentale per il conseguimento dei propri obiettivi. D'altra parte, tali tecnologie sono presenti in tutti i settori socioeconomici, contribuiscono ad una fornitura più efficace dei servizi pubblici, favoriscono la crescita economica e svolgono un ruolo determinante nella promozione di obiettivi di interesse generale per la comunità. Nell'ambito quindi della politica in esame, l'UE ha definito le sue linee di azione, tra le quali l'assistenza tecnica nel settore della regolamentazione, il consolidamento delle capacità specifiche, l'armonizzazione della regolamentazione regionale, istituendo un dialogo sulle strategie *on line* elettroniche e diffondendo la prassi e le analisi comparate, attraverso anche la creazione di nuove reti.

Al fine di promuovere efficacemente l'accesso universale alle tecnologie delle comunicazioni, l'UE prende in considerazione strategie adeguate a livello nazionale, che sommano alle risorse del settore pubblico investimenti del settore privato, promuovendo applicazioni di particolare interesse, quali l'accesso ai servizi digitali, l'amministrazione in linea, il commercio elettronico. Infine, l'Unione ha aperto il suo programma quadro per la ricerca e lo sviluppo tecnologico alla partecipazione di tutti i Paesi non solo della Comunità, ma anche di quelli in via di sviluppo, consentendo di collaudare progetti pilota innovativi e di attingere alle iniziative locali di maggior successo.

La base giuridica per gli interventi normativi a livello comunitario, visto che non è definita nel "Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea" del 25 marzo 1957, è costituita sia da una serie di iniziative prese già dagli anni '70, a partire dalle nuove tecnologie, sia da testi normativi e misure varie, applicate allo stesso modo in tutti gli Stati membri, che favoriscono la cooperazione in ambito europeo ed il coordinamento delle politiche nazionali.

Di rilievo, per il quadro offerto, è il Libro Verde del dicembre 1997 sulla "Convergenza dei servizi dei media e delle tecnologie dell'informazione".

L'obiettivo è quello di promuovere la concorrenza nei mercati delle comunicazioni elettroniche, migliorare il funzionamento del mercato interno e tutelare gli interessi fondamentali dei consumatori.

Il quadro regolamentare comunitario in materia si compone, in sostanza, di norme di semplice applicazione, tecnologicamente aggiornate e sufficientemente flessibili per far fronte ai mutamenti del settore. Si tratta di un pacchetto composto da una serie di direttive, decisioni e strumenti interpretativi per agevolarne l'applicazione, soprattutto sulle comunicazioni elettroniche, i servizi postali, la televisione senza frontiere, la sicurezza delle reti. In particolare:

a) comunicazioni elettroniche. Nel settore, la Commissione europea ha avviato un programma legislativo per l'apertura dei mercati nazionali delle infrastrutture e dei servizi di telecomunicazioni degli Stati membri, che ha portato alla loro completa liberalizzazione. La convergenza della tecnologia di comunicazione e trasmissione radiotelevisiva mediante sistemi digitali ha determinato un nuovo quadro normativo generale secondo i principi del "pacchetto direttive" del 2002, in vigore dal luglio 2003. Tali direttive, di cui in nota[1] si riportano le più importanti, attribuiscono tra l'altro un ruolo molto forte alle Autorità nazionali di regolamentazione - per l'Italia, l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (AGCOM)[2] - che

---

[1] - la direttiva quadro (2002/21/CE) contiene i principi, gli obiettivi e le procedure della politica di regolamentazione dei servizi delle reti di comunicazione elettronica;
- la direttiva accesso (2002/19/CE) stabilisce diritti e obblighi per gli operatori e per le imprese che intendono interconnettersi e/o avere accesso alle loro reti o a risorse correlate;
- la direttiva autorizzazioni (2002/20/CE) introduce un sistema di autorizzazioni generali in luogo delle licenze individuali per agevolare l'accesso al mercato e ridurre gli oneri amministrativi a carico degli operatori;
- la direttiva servizio universale (2002/22/CE) richiede un livello minimo di disponibilità e di abbordabilità per i servizi basilari di comunicazione elettronica e una serie di diritti minimi per gli utenti di tali servizi;
- la direttiva *privacy* (2002/58/CE) pone le norme di tutela della riservatezza e dei dati personali in relazione alla trasmissione di dati su reti pubbliche di comunicazione elettronica;
- la direttiva concorrenza (2002/77/CE) consolida le misure derivanti dal Trattato che sono servite per la liberalizzazione del settore delle telecomunicazioni negli anni;
- la decisione radio spettro (n. 676/2002/CD) stabilisce i principi e le procedure per lo sviluppo e l'applicazione della politica comunitaria in materia di gestione del radio spettro.

[2] L'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni è stata istituita con la legge n. 249/1997, che ha attribuito all'organismo numerose funzioni in materia, parte delle quali dovevano - nel disegno del legislatore - essere cedute proprio dal Ministero. Il regolamento di organizzazione dell'Autorità, emanato nel 1998, di conseguenza aveva individuato le funzioni che, già svolte dal Ministero, erano state trasferite alla propria competenza.

sono competenti per le attività di analisi dei mercati, finalizzate alla imposizione di misure rimediali per la correzione di eventuali storture della concorrenza, derivanti dalla posizione di particolare forza di determinati soggetti (posizioni dominanti);

b) servizi postali. Il processo di liberalizzazione del settore postale è previsto dalla Direttiva 97/67/CE, successivamente emendata dalla Direttiva 2002/39/CE. In essa viene definita una graduale liberalizzazione del mercato postale, provvedendo nel contempo a limitare in maniera graduale l'ampiezza del cosiddetto "settore riservato" a favore degli operatori nazionali, che oggi si applica solo alla posta fino a 50 grammi. In base a tale Direttiva, la Commissione europea avrebbe dovuto presentare entro il 31 dicembre 2006 una proposta per confermare la liberalizzazione totale nel 2009, oppure determinare un'altra fase transitoria, basandosi sulle conclusioni di uno studio sull'incidenza del pieno completamento del mercato interno postale sul "servizio universale".

La nuova proposta di revisione della direttiva sui servizi postali, presentata dalla Commissione nell'ottobre 2006, conferma la data del 2009 per il completamento definitivo del mercato interno, vietando agli Stati membri a partire da tale anno il mantenimento di diritti speciali ed esclusivi nel settore, permettendo in tale maniera ad altri operatori di entrare nel settore riservato della posta fino a 50 grammi.

La proposta mantiene tuttavia l'obbligo per gli Stati membri di garantire il servizio universale di qualità (con raccolta e recapito almeno cinque giorni la settimana in tutti i punti del territorio e a prezzi accessibili agli utenti). Secondo le nuove disposizioni, gli Stati membri possono inoltre scegliere tra diverse opzioni per coprire i costi netti connessi alla fornitura di tale servizio e soprattutto nel caso in cui questi rappresentino un ingiusto peso finanziario per il fornitore. Tra le opzioni possibili che gli Stati membri possono utilizzare per finanziare il servizio universale vi sono gli aiuti di Stato, gli appalti pubblici, i fondi di compensazione ed i meccanismi di condivisione dei costi.

Fra le altre previsioni della proposta, si evidenziano il rafforzamento della tutela dei consumatori ed il potenziamento del ruolo delle Autorità nazionali di regolamentazione;

c) televisione senza frontiere. Uno sviluppo notevole ha avuto a partire dagli anni '80 il settore audiovisivo, sia per i profili tecnici nel campo della televisione ad alta definizione sia per gli aspetti più squisitamente normativi dettati dalla direttiva n.89/552/CE, nota come "televisione senza frontiere", emendata con la direttiva n.97/36/CE. La disciplina dei contenuti audiovisivi ha la finalità di coordinare la legislazione degli Stati membri e di agevolare la libera prestazione dei servizi televisivi. Si fonda sul principio del Paese d'origine e le trasmissioni originate da uno Stato membro, e ivi autorizzate in quanto conformi alle condizioni poste dalla normativa, devono poter circolare liberamente anche nel resto dell'Unione, senza che lo Stato di ricezione del segnale transfrontaliero possa impedirne la trasmissione, tranne che in casi di violazione particolarmente grave della legge interna. La direttiva inoltre fornisce una serie di criteri di collegamento per consentire che uno Stato, competente ad esercitare la propria giurisdizione su di una emittente, possa richiedere l'applicazione di norme più restrittive nei

---

Dopo una inevitabile sovrapposizione iniziale delle competenze fra le due strutture, peraltro non fugata dalla legge n. 66/2001 con cui vengono ritrasferiti al Ministero compiti in materia di autorizzazioni e licenze già assegnati all'Autorità, con l'approvazione del d.lgs. n. 259/2003 (c.d. "codice delle comunicazioni elettroniche") vengono definite le rispettive funzioni ed affinate ulteriormente forme "istituzionalizzate" di collaborazione fra le due entità, grazie anche all'azione svolta dal "Comitato permanente" composto da due rappresentanti per ciascuna, con compiti di raccordo nell'attività di interesse comune. Un'approfondita disamina di questa materia è contenuta nell'indagine sulla gestione dell'Autorità effettuata dalla Corte dei conti – Sezione centrale del controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, approvata con Deliberazione n. 9/2005/G del 4 marzo 2005.

settori da essa disciplinati (eventi da trasmettere in chiaro; promozione delle opere europee; pubblicità, sponsorizzazioni e televendite; tutela dei minori e del diritto di rettifica);

d) sicurezza delle reti. Il nuovo programma "I 2010" (Società Europea dell'Informazione 2010), che sostituisce il programma "e-Europe", ha messo in luce l'importanza della sicurezza delle reti e dell'informazione per la creazione di uno spazio europeo unico, in considerazione che la disponibilità, l'affidabilità e la sicurezza delle reti e dei sistemi di informazione sono essenziali per le economie dei vari Stati e per la coesione sociale. Gli obiettivi da perseguire sono uno spazio europeo dell'informazione senza frontiere, la promozione dell'innovazione tramite investimenti nella ricerca ed un migliore accesso ai servizi della citata Società da parte dei cittadini europei. In attuazione di tale programma, nel 2006 la Commissione ha adottato una Comunicazione al fine di definire le linee strategiche per garantire sicurezza alle reti, anche attraverso una apposita agenzia "ENISA" (Agenzia europea per la sicurezza delle reti e dell'informazione).

L'aspetto relativo alla tutela della rete da contenuti illegali è affrontato infine dal programma "*Safer Internet Plus*" che promuove un uso più sicuro, in particolare per i minori, di Internet e delle nuove tecnologie in rete ed un'azione di contrasto ai contenuti illegali, indesiderati e nocivi. Il programma, la cui dotazione finanziaria è di 45 milioni di euro per il periodo dal 2005 al 2008, si basa giuridicamente sull'art. 153, paragrafo 2, del Trattato (protezione dei consumatori) ed è aperto anche a soggetti giuridici dei Paesi terzi e ad Organizzazioni internazionali.

Nel quadro generale di riferimento europeo, di interesse, in relazione alla materia dell'assegnazione delle frequenze, è la sentenza della Corte di giustizia europea[3], che ha riconosciuto l'esistenza di violazione del diritto comunitario in considerazione che l'art. 40 CE e vari articoli contenuti in direttive del Parlamento Europeo e del Consiglio "devono essere interpretati nel senso che essi ostano, in materia di trasmissione televisiva, ad una normativa nazionale la cui applicazione conduca a che un operatore titolare di una concessione si trovi nell'impossibilità di trasmettere in mancanza di frequenze di trasmissione assegnate sulla base di criteri obiettivi, trasparenti, non discriminatori e proporzionali".

Proseguendo il giudizio, il Consiglio di Stato con sentenza n. 2624 del 31 maggio 2008 ha ribadito, tra l'altro, la competenza del Ministero dello sviluppo economico nell'assegnazione delle frequenze, secondo quanto disposto dalla Corte Europea.

2.2. Quadro di riferimento nazionale ed attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale

Il processo di riforma costituzionale, introdotto nell'ordinamento italiano con la legge costituzionale n. 3/2001 ha inserito la politica delle comunicazioni tra le materie di legislazione concorrente. Di fatto, non si riscontrano provvedimenti normativi delle Regioni e la conseguente attività legislativa è stata svolta dallo Stato, anche per i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali.

L'attuazione della politica delle comunicazioni a livello statale è seguita sia da una apposita struttura ministeriale sia da un'Autorità indipendente, come in precedenza illustrato, l'Autorità di garanzia nelle comunicazioni, che ha funzioni principalmente regolatorie. Per quanto riguarda la struttura ministeriale, essa comprende il Segretariato generale, 5 Direzioni

[3]Sentenza del 31 gennaio 2008 della Corte di giustizia europea - quarta sezione - nel procedimento C.380/5, promosso contro il Ministero delle comunicazioni e l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, avente ad oggetto la domanda di pronuncia pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'art. 234 CE, dal Consiglio di Stato.

generali (per la gestione delle risorse umane, per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione, per la regolamentazione del settore postale, per la gestione delle risorse strumentali ed informative) e l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione, che costituiscono Centri di responsabilità amministrativa.

In relazione alle linee programmatiche, di cui si illustrerà più dettagliatamente nel prosieguo della relazione, gli organi del Ministero competenti alla attuazione del programma sono il Segretariato generale, la Direzione Generale per la pianificazione e la gestione dello Spettro Radioelettrico (DGGSR) e la Direzione Generale per i Servizi di Comunicazione Elettronica e di Radiodiffusione (DGSCER).

Considerata la recente modifica, apportata dal DL n. 85/2008, sul numero e configurazione dei Ministeri che ha previsto alcuni accorpamenti di strutture autonome, compresa quella in trattazione, confluita nel Ministero dello sviluppo economico, si ritiene opportuno tracciare le linee che hanno caratterizzato nel tempo l'evoluzione di questa branca che si occupa di comunicazione e che, come tutte le Amministrazioni centrali dello Stato, è stata interessata da profondi rivolgimenti.

Il d.lgs. n. 300/1999 ne aveva inizialmente attribuito le competenze al Ministero delle attività produttive.

Successivamente, il DL n. 217/2001, convertito dalla legge n. 317/2001, ha ripristinato il Ministero delle comunicazioni, stabilendo altresì che la sua organizzazione fosse imperniata su Organi centrali e Ispettorati territoriali (oltre all'Istituto Superiore delle Comunicazioni e delle Tecnologie dell'Informazione, ente strumentale operante nell'ambito del Ministero stesso).

Con d.lgs. n. 366/2003 sono state ulteriormente modificate le funzioni e la struttura del Ministero ed il relativo regolamento di organizzazione, approvato con d.P.R. n. 176/2004, ha trovato attuazione nel corso del 2005.

Il riordino delle attribuzioni dei Ministeri, recato dal DL n. 181/2006, convertito con modificazioni nella legge n. 233/2006, non ha interessato il Dicastero in esame, che ha visto confermate la propria identità, struttura e funzioni.

Va segnalato in proposito come, con la citata legge n. 233, è stata evidenziata l'importanza del Ministero ai fini di un ordinato sviluppo economico, modificando il precedente intendimento espresso dall'art. 1 del dPCM del 1 giugno 2006 di accorpare nel Ministero delle infrastrutture le funzioni relative alle reti di telecomunicazione e privilegiando, in tal modo, la peculiarità del settore di esclusiva competenza del Dicastero in esame.

Come sopra riportato, è in corso la riorganizzazione interna della nuova entità, denominata "Sviluppo economico – Comunicazioni" ed affidata ad un Sottosegretario del Ministero dello sviluppo economico, con i conseguenti processi di riallocazione e mobilità del personale, che, come da disposizione normativa, devono pervenire alla riduzione complessiva, almeno del 20 per cento, delle spese strumentali e di funzionamento delle precedenti strutture confluite nel Ministero dello sviluppo economico (queste ultime ovviamente incidono direttamente sul personale, sia nella consistenza che nella mobilità).

Per quanto riguarda il ruolo dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, visto che già sono stati illustrati alcuni aspetti relativi alle competenze ed alla collaborazione con il Ministero, si ritiene opportuno in questa sede evidenziare l'emanazione del d.lgs. n. 177/2005 "Testo Unico della Televisione", a seguito della delega contenuta nella legge n. 112/2004.

L'adozione del testo ha lo scopo di presentare un quadro legislativo organico e razionale, che elimini tutte le incertezze derivate da una serie di interventi legislativi, di giurisprudenza costituzionale e di delibere dell'Autorità per le comunicazioni, che spesso hanno svolto un ruolo di supplenza.
Trattasi in sintesi di un "Codice" che contiene non solo i principi generali del sistema radiotelevisivo ma anche le disposizioni legislative vigenti in materia, talché assicura agli operatori del settore radio e della televisione le necessarie certezze giuridiche, presupposto ineludibile per investimenti e sviluppo nel campo delle tecnologie.
Di interesse, in particolare, risultano alcuni articoli che specificano le funzioni del Ministero, dell'Autorità e delle Regioni[4].

2.3. Le previsioni contenute nella legge finanziaria per il 2007

Il documento in esame ha individuato per il settore compiti ed obiettivi specifici ritenuti prioritari.

Molti commi dell'art. 1 sono dedicati alle comunicazioni; in particolare:

- 176, abrogazione di precedenti disposizioni al fine di contrastare il fenomeno delle affissioni abusive;
- 357, introduzione di una detrazione dall'imposta lorda agli utenti in regola con il pagamento del canone di abbonamento, allo scopo di favorire il rinnovo del parco apparecchi televisivi, in previsione della migrazione alla televisione digitale;
- 358, detrazione dall'imposta lorda per l'acquisto e l'installazione di motori ad elevata efficienza elettrica;
- 361, definizione delle caratteristiche degli apparecchi televisivi di cui al comma 357, al fine di garantire il rispetto del principio di neutralità tecnologica e la compatibilità con le piattaforme trasmissive esistenti;

---

[4] Art. 9 Il Ministero esercita le competenze stabilite nel presente testo unico nonché quelle ricadenti nelle funzioni e nei compiti di spettanza statale indicati dall'articolo 32-*ter* del decreto legislativo n. 300/1999, come da ultimo sostituito dall'articolo 2 del d.lgs. n. 366/2003.
Art. 10 L'Autorità, nell'esercizio dei compiti ad essa affidati dalla legge, assicura il rispetto dei diritti fondamentali della persona nel settore delle comunicazioni, anche radiotelevisive. L'Autorità, in materia di radiotelevisione, esercita le competenze richiamate dalle norme del presente testo unico, nonché quelle rientranti nelle funzioni e nei compiti attribuiti dalle norme vigenti, anche se non trasposte nel testo unico, e in particolare le competenze di cui alle leggi n. 223/1990, n. 481/1995, n. 249/1997.
Art. 12 Le Regioni esercitano la potestà legislativa concorrente in materia di emittenza radiotelevisiva in ambito regionale o provinciale, nel rispetto dei principi fondamentali contenuti nel titolo I e sulla base dei seguenti ulteriori principi fondamentali:
a) previsione che la trasmissione di programmi per la radiodiffusione televisiva in tecnica digitale in ambito regionale o provinciale avvenga nelle bande di frequenza previste per detti servizi dal vigente regolamento delle radiocomunicazioni dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni, nel rispetto degli accordi internazionali, della normativa dell'Unione europea e di quella nazionale, nonché dei piani nazionali di ripartizione e di assegnazione delle radiofrequenze;
b) attribuzione ad organi della Regione o degli Enti locali delle competenze in ordine al rilascio dei provvedimenti abilitativi, autorizzatori e concessori, necessari per l'accesso ai siti previsti dal piano nazionale di assegnazione delle frequenze, in base alle vigenti disposizioni nazionali e regionali, per l'installazione di reti e di impianti, nel rispetto dei principi di non discriminazione, proporzionalità e obiettività, nonché nel rispetto delle disposizioni vigenti in materia di tutela della salute, del territorio, dell'ambiente, del paesaggio e delle bellezze naturali;
c) attribuzione ad organi della Regione o della Provincia delle competenze in ordine al rilascio delle autorizzazioni per fornitore di contenuti o per fornitore di servizi interattivi associati o di servizi di accesso condizionato destinati alla diffusione in ambito, rispettivamente, regionale o provinciale;
d) previsione che il rilascio dei titoli abilitativi di cui alla lettera *c)* avvenga secondo criteri oggettivi...etc.

- 401, deducibilità in percentuali varie delle spese sostenute per apparecchiature terminali per servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico;
- 543, ridefinizione da parte dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni della propria dotazione organica (in misura non superiore al 25 per cento della consistenza attuale);
- 717, concessione di contributi alle imprese editrici ed alle emittenti radiotelevisive che editino giornali quotidiani o trasmettano programmi in lingua in alcune Regioni autonome;
- 925, incremento di 10 milioni di euro per ciascun anno nel triennio 2007-2009 del Fondo per aree sottoutilizzate, di cui alla legge n. 289/2002, al fine di sostenere nuovi processi di realizzazione delle infrastrutture per la banda larga;
- 927, istituzione del "Fondo per il passaggio al digitale", al fine di diffondere la tecnologia della televisione sul territorio nazionale;
- 929, autorizzazione alla spesa di 40 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007-2009, per la realizzazione degli interventi di cui al comma precedente;
- 1242, autorizzazione alla spesa di 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007-2009, per la proroga della Convenzione tra il Ministero delle comunicazioni e il Centro di produzione S.p.A.;
- 1244, incremento di 30 milioni di euro per il 2007 del finanziamento previsto dall'art. 52, comma 18, della legge n. 448/2001 e successive rideterminazioni;
- 1245, previsione di elaborazione da parte del Governo di una proposta di riforma della disciplina del settore dell'editoria, riferita al prodotto ed al mercato editoriale ed indirizzata a sostenere le possibilità di crescita e di innovazione tecnologica delle imprese nonché la creazione di nuovi posti di lavoro, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica e con la normativa europea;
- 1247, corresponsione dei contributi previsti dall'art. 4 della legge n. 250/1990 esclusivamente alle imprese radiofoniche che risultino essere organi di partiti politici nonché alle imprese private che abbiano svolto attività d'informazione di interesse generale ai sensi della predetta legge.

2.3. La direttiva del Ministro.

La direttiva del Ministro è stata emanata il 16 maggio 2007 ed è il frutto di un procedimento circolare di concertazione tra organi di indirizzo politico e dirigenza. Infatti il documento è stato redatto tenuto conto sia delle indicazioni contenute nella Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007 sugli indirizzi per l'attuazione, il monitoraggio e la valutazione del Programma di Governo e delle note preliminari al bilancio, sia delle proposte formulate dai Direttori generali, in sede di programmazione, verificate nella loro coerenza singola e sistematica da parte del Servizio di controllo interno.

Le linee programmatiche fissate dal Ministro, riconducibili a specifici obiettivi strategici, riguardano i seguenti aspetti: Settore radiotelevisivo, Servizio postale, Telecomunicazioni, Attività internazionale, Miglioramento qualità delle attività inerenti l'informazione e la comunicazione al cittadino, Miglioramento della qualità dei servizi e riorganizzazione, Informatizzazione dei servizi. Un'ulteriore linea programmatica prevede solo l'obiettivo strategico di realizzazione della rete di monitoraggio per la misura ed il controllo dei livelli di campo elettromagnetico sul territorio.

Nella sua struttura la direttiva articola gli obiettivi strategici in obiettivi operativi, indicando per ognuno tempi di realizzazione, indicatori, descrizione delle fasi e spese per le risorse umane e riportando, in un'apposita sezione, le risorse finanziarie assegnate.

Il documento inoltre precisa che la distinzione fra obiettivi strategici ed istituzionali non implica alcuna differenza nella metodologia e nella valutazione dei risultati ed il livello minimo di responsabilità è fissato allo stesso valore (50 per cento) per entrambe le tipologie.

Nel successivo paragrafo vengono approfonditi gli obiettivi relativi ai programmi più significativi nell'ambito della missione.

3. Missione e programmi.

La missione che tratta le comunicazioni è la numero 15 e si articola, come da tavola che segue, in quattro programmi: Radiodiffusione sonora e televisiva, Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche, Servizi postali e telefonici, Sostegno all'editoria.

Tra questi vengono approfondite le tematiche relative ai primi due, in considerazione del fatto che rientrano nelle attività specifiche intestate al Ministero delle comunicazioni e che sono interamente finanziati con capitoli propri. In effetti, i programmi "Sostegno all'editoria e Servizi postali" sono finanziati con capitoli del Ministero dell'economia e delle finanze, rispettivamente per 615,1 milioni di euro e 770,6 milioni di euro.

Comunicazioni (Missione 15)

(migliaia di euro)

Programma	Macroaggregato	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% su tot. programma	% su tot. Missione	Impegni effettivi totali (**)	Massa spendibile	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
Radiodiffusione sonora e televisiva	funzionamento	301	3.787	2,05	0,23	3.663	4.087	4.043	3.769	90
	interventi	118.417	140.391	76,08	8,58	138.191	258.808	141.284	101.807	150.228
	investimenti	15.381	40.356	21,87	2,47	40.304	55.737	50.557	45.791	5.310
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**134.099**	**184.534**	**100,00**	**11,28**	**182.158**	**318.632**	**195.884**	**151.367**	**155.628**
Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche	funzionamento	945	12.644	20,70	0,77	12.059	13.589	13.451	12.283	380
	interventi	1.737	15.866	25,98	0,97	14.972	17.603	15.955	13.969	2.371
	investimenti	36.939	32.571	53,32	1,99	27.943	69.510	36.604	31.653	33.138
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**39.621**	**61.081**	**100,00**	**3,73**	**54.974**	**100.702**	**66.010**	**57.905**	**35.889**
Servizi postali e telefonici ***	funzionamento	133	2.705	0,35	0,17	2.681	2.838	2.824	2.721	37
	interventi	306.564	531.679	68,60	32,50	512.715	838.243	531.658	96.056	700.540
	investimenti	280.624	240.620	31,05	14,71	240.619	521.244	240.633	240.627	280.617
	oneri comuni	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**587.321**	**775.003**	**100,00**	**47,38**	**756.015**	**1.362.325**	**775.115**	**339.403**	**981.194**
Sostegno all'editoria (gestito dal MEF)	interventi	51.306	105.272	17,12	6,44	104.779	156.578	105.272	16.759	116.725
	investimenti	65.196	-	0,00	0,00	-	65.196	65.196	30.263	34.933
	oneri comuni	140.000	509.804	82,88	31,17	506.814	649.804	609.804	506.814	140.000
	oneri del debito pubblico	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	rimborso del debito pubblico	-	-	0,00	0,00	-	-	-	-	-
	totale	**256.502**	**615.076**	**100,00**	**37,60**	**611.593**	**871.578**	**780.272**	**553.835**	**291.658**
spese missione		**1.017.543**	**1.635.694**	//	**100,00**	**1.604.740**	**2.653.237**	**1.817.281**	**1.102.510**	**1.464.369**

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

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui

(**) impegni totali: dato calcolato sommando gli impegni effettivi e gli impegni assunti sui residui risultanti dalla differenza tra residui iniziali di stanziamento (F) e residui finali di stanziamento (F) rimasti nel conto residui

(***) di cui 4.394 mila euro capp. Comunicazioni e 770.610 mila capp. MEF

3.1. Radiodiffusione sonora e televisiva

Il programma si articola nelle seguenti attività: regolamentazione in materia di attività radiotelevisive; vigilanza sulla radiotelevisione, incentivazione nei settori della radiodiffusione e della radiotelevisione; contenzioso per la radiodiffusione sonora e televisiva; prestazioni rese per la compatibilizzazione radioelettrica ed elettromagnetica.

Dalla tavola sopra riportata, gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 184,53 milioni di euro, pari all'11,3 per cento del totale della missione "comunicazione", in prevalenza assegnati agli interventi (76,1 per cento) ed in particolare al capitolo 3121 "contributi e rimborso oneri sostenuti dalle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale", per una somma di 128,68 milioni di euro. Il 21,9 per cento degli stanziamenti confluisce negli investimenti (40,36 milioni di euro) e viene allocato per il 99 per cento sul capitolo 7596 "Fondo per il passaggio al digitale" (40 milioni di euro). A fronte di una massa spendibile pari a 318,63 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 47,5 per cento, con la formazione di residui finali pari al 48,8 per cento. In particolare per gli interventi su una massa spendibile di 258,81 milioni di euro risultano pagamenti per il 39,3 per cento,

mentre il tasso di realizzazione degli investimenti ha raggiunto la percentuale dell'82,2 per cento.

Per quanto riguarda il citato capitolo 3121, a fronte di uno stanziamento definitivo di competenza di 128,68 milioni di euro e del conseguente impegno per 127 milioni, sono stati effettuati pagamenti per 1,9 milioni con una consistente formazione di residui pari a 125,1 milioni dovuta alla tardiva ripartizione, come asserito dall'Amministrazione, delle quote da parte delle Commissioni Regionali per le comunicazioni. Nel contempo sono stati effettuati pagamenti in conto residui per 87,82 milioni su un ammontare di residui pari a 117,47 milioni.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella tavola seguente, si evidenzia che il 98,3 per cento delle risorse assegnate sono gestite dalla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione ed i relativi pagamenti ammontano al 47,2 per cento della massa spendibile.

(in migliaia di euro)

Settore di competenza	Stanziamenti definitivi	% su programma	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	impegni/massa impegnabile %	Massa spendibile	Pagato totale	pagato totale su massa spendibile %
Segretariato Generale	1.601	0,87	1.601	1.086	67,83	2.255	1.389	61,60
Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	181.432	98,32	181.487	179.611	98,97	313.849	148.085	47,18
Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	1.502	0,81	1.522	1.461	95,99	2.529	1.893	74,85
totale	**184.535**	**100,00**	**184.610**	**182.158**	**98,67**	**318.633**	**151.367**	**47,51**

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

Gli obiettivi strategici, previsti nella direttiva del Ministro, correlati al programma in esame sono:

- "Coordinamento attività di supporto e collaborazione al Ministro relativamente alla normativa concernente il d.d.l. di riforma del sistema radiotelevisivo";
- "Coordinamento attività preparatoria e di analisi della normativa concernente il d.d.l. di riforma RAI";
- "Realizzazione di interventi per favorire la transizione alla televisione digitale attraverso l'utilizzo del "Fondo per il passaggio al digitale" ai sensi dell'art. 1, comma 927, della legge, n. 296/2006".

Con riferimento al primo obiettivo, assegnato al Segretariato generale, l'esame delle diverse implicazioni economiche e giuridiche sul sistema delle imprese radiotelevisive ha prioritariamente riguardato il particolare momento legato all'innovazione tecnologica del passaggio dalla tecnica analogica a quella digitale. Gli aspetti che sono stati considerati e recepiti nel disegno di legge riguardano:

- predisposizione di misure intese a contenere la concentrazione di risorse pubblicitarie nel settore televisivo in modo da contrastare il consolidamento di posizioni dominanti ed il crearsi di barriere all'ingresso dei nuovi operatori;
- agevolazione all'ingresso di nuovi soggetti nel mercato della televisione digitale terrestre, in funzione della più ampia apertura del mercato;

- maggiore efficienza nell'utilizzo delle risorse frequenziali da parte dei singoli operatori, in conformità ai principi comunitari e nazionali di uso efficiente dello spettro radioelettrico;
- predisposizione di misure tese a ridurre la concentrazione nel mercato delle reti radiotelevisive e a favorire la liberazione di frequenze e l'assicurazione di generali condizioni di obiettività, trasparenza, proporzionalità e non discriminazione nell'accesso e nell'uso delle risorse frequenziali, secondo quanto richiesto dalla Commissione europea;
- condizione di accesso alla banda larga a tutti gli operatori interessati;
- nuova e diversa disciplina della rilevazione degli indici di ascolto televisivo con delega al Governo per adottare un decreto legislativo in materia, ispirato a criteri intesi ad assicurare la massima rappresentatività di tutte le piattaforme trasmissive;
- sistema sanzionatorio più efficiente nella rilevazione dei dati e più efficace quanto alla misura delle sanzioni, in linea con i rilievi e le sollecitazioni formulate in argomento dall'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Lo schema del disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri e posto in discussione presso la competente Commissione parlamentare, senza però giungere all'approvazione definitiva per lo scioglimento anticipato delle Camere.

Per quanto riguarda il secondo obiettivo, anch'esso assegnato al Segretariato generale, sono state affrontate ed esaminate numerose opzioni sulle possibili scelte di impostazione per la riforma dell'azienda radiotelevisiva nazionale, considerando un duplice scenario di riferimento delle condizioni di operatività: il contesto concorrenziale e il livello qualitativo di offerta del servizio pubblico. Il disegno di legge è stato quindi predisposto secondo le seguenti linee di indirizzo:

- riqualificazione del servizio pubblico;
- autonomia nella gestione e nell'impostazione delle linee strategiche;
- efficienza non solo operativa, ma anche dal punto di vista dell'assetto societario ed organizzativo;
- netta separazione tra funzioni di servizio pubblico e televisione commerciale;
- innovazione tecnologica, garantita dagli investimenti sulla digitalizzazione del segnale.

In merito al funzionamento societario ed all'autonomia gestionale e organizzativa, il disegno di legge prevede che la proprietà sia affidata ad una Fondazione e, di conseguenza, anche le scelte delle strategie e dei vertici operativi della Rai. Infatti, il carattere pubblico della Fondazione costituirebbe una maggiore garanzia di rafforzamento del processo di differenziazione del servizio pubblico dal modello della televisione commerciale. Anche questo schema di disegno di legge è stato approvato dal Consiglio dei Ministri e presentato alla competente Commissione parlamentare per la discussione, ma lo scioglimento delle Camere non ha consentito il completamento del suo *iter*.

Nel corso del 2007 è stato sottoscritto il *contratto di servizio* che disciplina i rapporti tra lo Stato e la RAI, quale concessionaria del servizio televisivo pubblico per il triennio 2007/2009.

Per quanto concerne il terzo obiettivo, assegnato alla Direzione generale per i servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione ed alla Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, l'Amministrazione, per favorire la transizione alla televisione digitale, con particolare riferimento alla Regione Valle d'Aosta, ha provveduto

all'emanazione dei provvedimenti di competenza relativi al rilascio di licenze di operatore di rete in tecnica digitale e al rilascio di autorizzazioni per fornitori di contenuto.

Inoltre, relativamente alla concessione di contributi, sono stati destinati 33 milioni di euro alla RAI e 7 milioni ad altri soggetti, rispettivamente per lo sviluppo della rete su tutto il territorio nazionale e per la promozione del digitale, in particolare nelle aree *all digital*.

Sempre al fine di detta transizione, sono state sviluppate attività promozionali attraverso i consorzi regionali, la convenzione con la fondazione "Ugo Bordoni" e gli incentivi per gli apparati digitali (decoder, televisori integrati)[5] ed è stata realizzata una "cabina di regia" per il supporto e l'informazione agli utenti.

In relazione al "Passaggio al digitale", come sopra detto, sono destinate le risorse allocate sul capitolo 7596 pari a 40 milioni di euro. A fronte di un impegno per l'intero stanziamento sono stati effettuati pagamenti per 36,9 milioni con la formazione di residui per 3,1 milioni.

E' proseguita, sempre compatibilmente con le risorse finanziarie assegnate, l'attività internazionale legata alla gestione del sistema "Galileo", per il quale l'Italia opera, unitamente alle altre nazioni titolari di una notifica del sistema satellitare, in stretto contatto con la Società Alenia Spazio, che ha richiesto la notifica del sistema italiano.

Il dispiegamento di impianti destinati al DVB-H (Digital Video Broadcasting – Handheld[6]), che sta assumendo un aspetto sempre più rilevante, ha richiesto particolare attenzione soprattutto nell'assistenza agli Ispettorati Territoriali, dei quali si farà una breve illustrazione in chiusura della relazione, nell'opera di compatibilizzazione degli impianti usati come *gap filler*[7] per il sistema televisivo digitale su terminale portatile DVB-H, sia per l'analisi delle coperture sia per la prevenzione e repressione di situazioni interferenziali. Anche tale attività, vista la posizione decentrata degli Ispettorati, è stata influenzata dalle limitate risorse finanziarie disponibili per l'adeguamento della strumentazione e per l'aggiornamento degli strumenti *software* destinati al calcolo delle aree di copertura.

L'Amministrazione ha comunque garantito la gestione delle problematiche connesse con il servizio di radiodiffusione sonora e televisiva, con particolare riferimento all'esame delle richieste di transizione dall'analogico al digitale ed alla risoluzione, dal punto di vista tecnico, delle incompatibilità tra emittenti private nonchè tra le stesse e la società concessionaria RAI.

In ambito internazionale, infine, è stata assicurata la presenza a riunioni del *Communications Committee*, agli incontri del gruppo audiovisivo a Strasburgo e a Bruxelles per la discussione della direttiva europea "TV senza frontiere" ed alle riunioni dei sottogruppi su: *roaming* internazionale, numerazione 116 e numero unico di emergenza 112, uso delle frequenze radio per le comunicazioni elettroniche (WAPECS) e autorizzazioni per i servizi mobili via satellite.

---

[5] Il Ministero, a tal fine, ha redatto gli elenchi definitivi delle apparecchiature conformi al d.m. del 3 agosto 2007, ovvero gli apparecchi televisivi dotati di sintonizzatore digitale integrato, per il cui acquisto è prevista una forma di incentivazione, mediante una detrazione fiscale in sede di dichiarazione dei redditi.

[6] E' lo *standard* del consorzio europeo DVB per una modalità di radiodiffusione terrestre studiata per trasmettere programmi TV, radio e contenuti multimediali ai dispositivi *handheld*, come i più comuni *smartphone*, i palmari e i telefoni cellulari evoluti. Questo standard è ufficialmente supportato dall'Unione Europea.

[7] Sono ripetitori di piccola potenza, utilizzati per coprire le cosiddette "zone d'ombra", che funzionano sulla stessa frequenza del trasmettitore al quale sono direttamente collegati.

3.2. Regolamentazione e vigilanza delle comunicazioni elettroniche

Il programma, che interessa per lo più il Segretariato Generale, la Direzione generale per il servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione e la Direzione generale per la pianificazione e la gestione dello spettro radioelettrico, prevede una serie di attività che comprendono: programmazione, regolamentazione, gestione e vigilanza delle frequenze; sostegno al settore; regolamentazione e vigilanza per reti, servizi e apparecchiature; gestione di reti riservate; controlli e contenzioso; compensazione degli oneri del servizio universale nel settore; servizi statici per le comunicazioni elettroniche e postali; accreditamenti, riconoscimenti, autorizzazioni, certificazioni, omologazioni e formazione per le comunicazioni elettroniche; prestazione servizi relativi alla numerazione; promozione dello sviluppo nel settore; sincronizzazione delle reti degli operatori; istruttoria per il rimborso spese all'editoria; tutela dell'infanzia e dell'adolescenza.

Dalla tavola sopra riportata, relativa alla missione, si rileva che gli stanziamenti definitivi di competenza ammontano a 61,1 milioni di euro, pari al 3,7 per cento del totale, assegnati per oltre il 50 per cento agli investimenti ed in particolare al capitolo 7230 "spese per lo sviluppo di infrastrutture di reti di comunicazione", per una somma di 30 milioni di euro. Il 26 per cento degli stanziamenti confluisce negli interventi e viene allocato per il 74 per cento sul capitolo 3128 "Fondo per il finanziamento del servizio universale di telecomunicazioni".

A fronte di una massa spendibile pari a 100,7 milioni di euro per l'intero programma, sono stati effettuati pagamenti per il 57,5 per cento, con la formazione di residui finali pari al 35,6 per cento. In particolare per quanto riguarda gli investimenti su una massa spendibile di 69,5 milioni di euro risultano pagamenti per il 45,5 per cento, mentre il tasso di realizzazione degli interventi ha raggiunto la percentuale del 79,4 per cento.

Sviluppando un ulteriore esame per settori di competenza, riportato nella tavola seguente, si evidenzia che il 53,1 per cento delle risorse assegnate fanno capo al Segretariato Generale che gestisce il citato capitolo 7230 il cui stanziamento di competenza di 30 milioni di euro è stato impegnato per 26,2 milioni di euro con pagamenti pari a 3,9 milioni ed una formazione di residui per 22,3 milioni. In effetti, su una massa spendibile pari a 58,03 milioni, di cui 28,03 milioni di residui iniziali, sono stati effettuati pagamenti 22,3 milioni in conto residui oltre a quelli suindicati in conto competenza, per un ammontare complessivo 26,2 milioni.

Il servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione gestisce invece il 25,8 per cento delle risorse totali, di cui il 74 per cento (11,74 milioni di euro) è allocato sul citato capitolo 3128, di cui peraltro il totale delle risorse è stato impegnato e pagato nell'esercizio.

(in migliaia di euro)

Settore di competenza	Stanziamenti definitivi	% su programma	Massa impegnabile	Impegni effettivi totali	impegni/massa impegnabile %	Massa spendibile	Pagato totale	pagato totale su massa spendibile %
Segretariato Generale	32.404	53,05	32.404	27.921	86,17	60.502	27.983	46,25
Servizio di comunicazione elettronica e di radiodiffusione	15.779	25,83	15.863	15.573	98,17	18.446	15.757	85,42
Pianificazione e gestione dello spettro radioelettrico	7.018	11,49	7.115	6.828	95,97	11.818	8.846	74,85
Istituto superiore comunicazioni e tecnologie dell'informazione	4.680	7,66	4.764	3.603	75,63	7.177	5.319	74,11
Gestione delle risorse strumentali ed informative	1.200	1,96	1.200	1.049	87,42	2.760	-	0,00
totale	**61.081**	**100**	**61.346**	**54.974**	**89,61**	**100.703**	**57.905**	**57,50**

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

Il programma, nel suo contesto di gestire ed assicurare l'uso ottimale dello spettro radioelettrico nell'interesse della collettività, comprende: l'attribuzione delle bande di frequenza ai diversi servizi radioelettrici, come la radiodiffusione sonora e televisiva, la telefonia cellulare e i servizi di emergenza; l'aggiornamento del Piano nazionale di ripartizione delle frequenze (PNFR), in conformità alle normative internazionali elaborate in seno alla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni; l'assegnazione delle frequenze ai diversi utilizzatori in conformità al citato Piano; la protezione dei servizi regolarmente autorizzati mediante il monitoraggio ed il controllo dello spettro radioelettrico e la vigilanza sul corretto uso della risorsa spettrale.

Stante la tendenza della Commissione europea ad intervenire, sempre maggiore rilevanza sta assumendo l'attività da svolgere in ambito UE tramite appositi gruppi di lavoro nelle politiche nazionali di risorse spettrali. Lo svolgimento di tale attività è però fortemente condizionato dalla disponibilità di fondi, in quanto nei due ultimi anni gli stanziamenti sono stati insufficienti a garantire il necessario livello di partecipazione agli organismi internazionali.

Nel 2007 si è tenuta a Ginevra, la Conferenza Mondiale delle Radiocomunicazioni (WRC 07), operante nell'ambito dell'UIT (Unione Internazionale delle Telecomunicazioni), organismo delle Nazioni Unite. La WRC 07 ha provveduto ad aggiornare il Regolamento internazionale delle radiocomunicazioni attraverso la definizione degli atti finali, che hanno forza di trattato internazionale, e sono stati recepiti dalle singole amministrazioni nelle tabelle di ripartizione delle frequenze. Nel corso dell'anno, si è conclusa la realizzazione, d'intesa con l'AGCOM, di un unico *database* delle frequenze televisive utilizzate in Italia.

Sono state altresì avviate le procedure che, con un'attività biennale, porteranno alla definizione del nuovo PNRF, attraverso uno studio preliminare sull'impatto delle decisioni della WRC 07 e la predisposizione, di intesa con altri enti pubblici quali il Ministero della difesa, di nuove tabelle di ripartizione delle frequenze da sottoporre a consultazione con i soggetti pubblici e privati interessati. Nel corso del 2008 è previsto che l'Amministrazione delle comunicazioni provveda alla stesura di una bozza ufficiale che tenga conto, ove ritenuto opportuno, delle opinioni espresse dai diversi organismi per la definizione del testo finale da sottoporre alla consultazione formale.

L'attività connessa all'introduzione del Wi-Max (*Worldwide Interoperability for Microwave Access*) è stata finalizzata non solo alla sperimentazione, ma soprattutto alla possibilità di introdurre il servizio in tempi ragionevolmente brevi. Si tratta di applicazioni del tipo punto - multipunto che sostanzialmente consentono l'accesso a banda larga del tipo *Wireless*.

Al riguardo, al termine di una trattativa biennale, è stata sottoscritta un'intesa tra i Ministri della difesa e delle comunicazioni che ha previsto l'avvio in Italia delle nuove tecnologie di telecomunicazioni *wireless*, approvando il percorso per l'introduzione del Wi-Max.

L'accordo, che, a partire dal giugno 2007, ha reso disponibili più lotti di frequenze ripartibili anche su più macroaree nazionali, costituisce la prima fase di un progetto complessivo concordato tra le due Amministrazioni, che condurrà in un quinquennio a triplicare l'assegnazione di frequenze.

Il tavolo tecnico tra i due Ministeri ha stilato nel mese di febbraio 2007 un calendario operativo, anche sulla base delle determinazioni dell'Autorità delle garanzie nelle comunicazioni e degli esiti della consultazione pubblica avviata dalla stessa Autorità. L'intesa raggiunta ha previsto anche l'espletamento dei servizi di cui è responsabile il Ministero della difesa, con particolare riguardo alle problematiche della sicurezza nazionale e degli assetti di telecomunicazioni interforze ed interpolizia. Il Ministero della difesa ha provveduto infatti, contestualmente, a riallocare i propri sistemi radar fissi e mobili e gli assetti di telecomunicazione.

La realizzazione del servizio Wi-Max, tramite il relativo rilascio delle frequenze, a seguito di apposita gara, posta in essere da parte della competente Direzione generale, porterà ad un più rapido sviluppo della banda larga sul territorio, in particolare in quelle aree dove è più complessa la realizzazione di nuove infrastrutture. In proposito è giusto ricordare che nel febbraio 2008 si è conclusa per il tramite di un'asta competitiva la gara per l'assegnazione di 35 diritti d'uso delle frequenze nella banda 3.4 – 3.6 GHz, con un incasso finale di 136,34 milioni di euro, pari ad un incremento del 176 per cento sulla base d'asta.

Per quanto riguarda il settore del controllo delle emissioni radioelettriche è stato garantito il potenziamento delle strutture periferiche, con particolare riferimento alla strumentazione di misura necessaria ai controlli legati all'introduzione del sistema di radiodiffusione televisiva in tecnica digitale e, compatibilmente con le disponibilità finanziarie, nel 2008 sarà avviato un programma di attivazione di stazioni di controllo remotizzate collegate in rete, al fine di consentire un monitoraggio più continuo ed automatico anche per fronteggiare la crescente carenza di risorse umane.

Nell'ambito del programma, sono state svolte attività di coordinamento delle emissioni frontaliere con le Amministrazioni straniere interessate e di coordinamento bilaterale con i paesi confinanti, volte alla compatibilità degli impianti digitali di radiodiffusione attivati in Italia e all'estero, alla luce della fase di transizione al digitale avviata in Italia. D'altra parte, il coordinamento si rende ancor più necessario al fine di dare supporto al Comitato tecnico che si occupa della digitalizzazione della TV e di programmare il quadro definito sulle risorse cui potrà fare riferimento l'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni nel momento della revisione del Piano di assegnazione delle frequenze televisive in tecnica digitale. Tali attività sono però fortemente condizionate dalla limitata disponibilità di fondi sugli appositi capitoli delle missioni internazionali.

Altra attività ha riguardato il rilascio dei diritti d'uso delle frequenze per i sistemi radiomobili pubblici, con i relativi collegamenti fissi di ausilio, ed il recepimento e l'attuazione della Direttiva europea di regolamentazione dei servizi GSM a bordo degli aerei.

In ottemperanza alla Direttiva ministeriale, l'Amministrazione ha collaborato alla stesura del XIII Rapporto alla Commissione europea sullo stato d'implementazione del pacchetto normativo europeo sulle comunicazioni elettroniche ed ha assicurato il costante contributo per l'attività di analisi delle proposte di revisione delle direttive europee in tema di reti e servizi di comunicazione elettronica.

In merito all'obiettivo, previsto dalla Direttiva, "Potenziamento delle strutture tecniche degli Ispettorati Territoriali (I.T.) e del Centro Nazionale Controllo Emissioni Radioelettriche (CNCER) ", l'Amministrazione ha sottolineato l'insufficienza dello stanziamento previsto per il potenziamento di entrambe le strutture e, per evitare interruzioni nel compito assegnato, ha provveduto ad operare una variazione di competenza, fra i capitoli 2240 e 3731 del Ministero delle comunicazioni, di euro 365.000, utilizzando l'intera somma, unitamente ad euro 200.000, richiesti ed ottenuti in fase di assestamento del bilancio 2007.

Inoltre, con d.m. del 2 ottobre 2007, l'Amministrazione ha provveduto al recepimento di due Decisioni della Commissione Europea e precisamente, la 2005/928/CE, relativa all'armonizzazione delle bande di frequenza 169,4 - 169,8 MHz nella Comunità Europea e la 2007/98/CE relativa all'armonizzazione dello spettro radio nella banda di frequenze 2GHz per l'implementazione di sistemi che forniscono servizi mobili via satellite.

E' stata anche recepita la decisione della Conferenza Europea delle Amministrazioni delle Poste e delle Telecomunicazioni (CEPT ECC ECC/DEC/ 07- 02) relativa alla designazione delle bande di frequenza tra i 3400-3600 MHz e/o 3600-3800 MHz per l'implementazione armonizzata di sistemi di radiocomunicazione di reti di accesso a larga banda (*Broadband Wireless Access* – BWA).

Nell'ambito dell'obiettivo strategico "Valorizzazione del digitale", le attività si sono concretizzate nella supervisione relativa alla conversione degli impianti di radio diffusione in tecnica digitale e nelle verifiche sulla legittimità operativa degli impianti convertiti in digitale nonché sull'applicazione della riduzione di potenza di almeno 6dB.

Attraverso l'utilizzo del *software Terrapack* sono state effettuate verifiche di copertura su tutti gli impianti che le emittenti private nazionali e locali intendono utilizzare per trasmissioni digitali, al fine di valutare il grado di raggiungimento del requisito minimo per ottenere la licenza di operatori di rete.

Proprio al fine di garantire il passaggio dal sistema analogico a quello digitale, è stata impegnata una ulteriore somma di 1.688.067 euro, per l'acquisto di nuove apparecchiature.

Attività di rilievo nell'ambito del programma è stata quella relativa allo sviluppo della banda larga, secondo i presupposti deliberati dal CIPE con atto n. 83/2003 tesi a colmare il divario nella dotazione delle infrastrutture abilitanti, soprattutto nelle regioni del Mezzogiorno, la cui carenza costituisce un ostacolo strutturale per l'affermarsi delle innovazioni nel settore delle comunicazioni. L'obiettivo, come noto, mira alla messa in opera di una infrastruttura pubblica nelle aree urbane e zone industriali da mettere a disposizione degli operatori, nonché alla promozione del consumo dei servizi digitali da parte dell'utenza. Soggetto attuatore degli interventi è la Società "Infratel" (società di scopo costituita su iniziativa del Ministero delle comunicazioni e l' Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa, già Sviluppo Italia S.p.A), ai sensi dell'art. 1 comma 460 della finanziaria 2007.

Sulla gestione dei suddetti interventi ha svolto una indagine la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, conclusasi con delibera n. 19/2007/G del 28 settembre 2007. Nel documento, in particolare, sono state fatte alcune osservazioni sulle opere programmate e realizzate, sulle risorse finanziarie impiegate, sull'indice di copertura delle infrastrutture, sulle continue rimodulazioni delle dotazioni di bilancio e conseguente accumulo di residui, sulle tariffe giornaliere del personale manageriale particolarmente elevate e sulle procedure di scelta per gli incarichi di consulenza. Per ulteriori valutazioni si rinvia alla richiamata delibera.

4. Ispettorati territoriali

In considerazione della loro importanza ai fini istituzionali e della loro valenza sulla politica in esame, si ritiene opportuna una breve descrizione di queste articolazioni periferiche che coincidono nell'ambito territoriale di competenza con le Regioni amministrative, ad eccezione dell'accorpamento Marche ed Umbria, Abruzzo e Molise, Puglia e Basilicata, per un totale di sedici strutture.

Le competenze tecnico-amministrative, dettagliatamente riportate nel d.m. 16 dicembre 2004, sono ripartite in quattro sottoarticolazioni: logistica; autorizzazioni, verifiche e controlli; reti e servizi di comunicazione elettronica nel settore telefonico; reti e servizi di comunicazione elettronica nel settore radioelettrico.

Attraverso gli Ispettorati, il Ministero delle comunicazioni esplica un adeguato servizio di monitoraggio e controllo delle frequenze radio, svolto soprattutto attraverso la vigilanza del corretto uso delle frequenze, la verifica della conformità tecnica degli impianti di telecomunicazione, l'individuazione di impianti non autorizzati nonché la ricerca di metodologie tecniche atte ad ottimizzare l'uso di canali radio. In ciascun ambito territoriale, inoltre, operano delle strutture provinciali che svolgono a livello locale i compiti delle sottoarticolazioni, comprese le funzioni di sportello per il pubblico. La struttura tecnica è costituita da una serie di Centri di controllo radio frequenze, operanti sia come stazioni fisse sia come laboratori attrezzati. Tutte le stazioni, fisse e mobili, sono dotate di apparecchiature di monitoraggio in grado di effettuare la sorveglianza sulle bande di frequenza e quelle mobili consentono di intervenire con la necessaria rapidità su tutto il territorio di appartenenza.

Un elemento di criticità, oltre a quello diffuso nella maggior parte dell'intera struttura ministeriale, ovvero la non sufficiente disponibilità di risorse umane e finanziarie, è riferito alla organizzazione ed in particolare alla dipendenza degli Ispettorati, ritenuta non adeguata ed a volte dispersiva, in quanto, ferma restando l'attività di coordinamento del Segretariato generale, debbono fare riferimento a tutti gli uffici centrali per le materie di rispettiva competenza, perdendo di vista l'armonia e la unicità di gestione.

5. Considerazioni conclusive

L'anno 2007, per la missione in esame, ha risentito della mancata approvazione del regolamento relativo alla riorganizzazione della struttura ministeriale e del conseguente completamento degli organigrammi dei Centri di Responsabilità e degli uffici dirigenziali di secondo livello.

Il processo infatti stava per concludersi alla fine dell'anno, ma non si è sviluppato nella sua interezza per una serie di fattori che l'Amministrazione riporta al profilarsi della crisi

politica e agli elementi di incertezza introdotti dalla L.f. per il 2008 con il rinnovo della ipotesi di accorpamento, prevista dal citato d.lgs. n. 300/1999, in caso di avvicendamento governativo.

La circostanza ha provocato un ridimensionamento delle attività poste in essere che, ancorché finalizzate allo svolgimento degli obiettivi strategici, sono state per lo più indirizzate alla gestione dell'ordinario ed alla prosecuzione o realizzazione degli impegni già presi.

Va, comunque, segnalato il raggiungimento di alcuni importanti obiettivi tesi al miglioramento dei servizi offerti ai cittadini, quali: rilascio di licenze ed autorizzazioni per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico con tecnologia Wi-Max; realizzazione della rete di monitoraggio per la misura ed il controllo dei livelli di campo elettromagnetico sul territorio; interventi sostanziali per favorire la transizione alla televisione digitale; attività normativa concernente il disegno di legge di riforma del sistema radiotelevisivo; iniziative per accelerare il processo di liberalizzazione del mercato postale.

In aderenza a quanto rilevato da questa Corte nella Relazione per il 2006, risultano di interesse le valutazioni espresse dal Servizio di controllo interno (SECIN) che, mediante una griglia di giudizi, fornisce un quadro sintetico della gestione con la descrizione delle attività più rilevanti e l'analisi dei risultati raggiunti. Sul Servizio, peraltro, si ritiene di interesse riportare una succinta illustrazione. Il SECIN, composto da 2 dirigenti e 7 impiegati, che coadiuvano il Presidente nell'espletamento delle proprie funzioni, ha incentrato, nell'anno 2007, le sue attività su due linee fondamentali: valutazione e controllo strategico; supporto alla programmazione e all'indirizzo politico amministrativo.

La prima si è concretizzata con l'elaborazione delle relazioni semestrali inviate al Ministro, miranti alla verifica dell'attuazione delle scelte contenute negli atti di programmazione, e con la predisposizione di apposite schede di valutazione per i dirigenti di prima fascia. Per quanto riguarda la seconda, in ottemperanza anche alle disposizioni demandate dalla Ragioneria generale dello Stato con circolare n. 21 del 5 giugno 2007, il Servizio, nel mese di novembre, ha provveduto alla compilazione del quadro di riferimento generale dell'Amministrazione, aggiornato con le note di variazione alla luce del disegno di legge di bilancio, che ha rappresentato la base della programmazione e lo strumento indispensabile per l'elaborazione della Direttiva generale per il 2008.

Il monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi, in sintesi, pur nella sua complessità, basandosi sull'analisi della documentazione prodotta dai vari controlli di gestione operanti presso i Centri di responsabilità, è stato assicurato nei tempi e le relazioni semestrali sono state inviate al Ministro con le osservazioni specifiche su taluni obiettivi che presentavano qualche incoerenza. Di rilievo si ritengono inoltre i nuovi adempimenti affidati al SECIN dalla legge finanziaria 2008[8], che vanno ad aggiungersi alla redazione del "rapporto di *performance*" previsto dalla Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri del 12 marzo 2007.

---

[8] La legge finanziaria per il 2008 ha affidato al Servizio una serie di nuovi adempimenti:
- l'invio alla Corte dei conti di una relazione redatta dall'Amministrazione a consuntivo annuale (art. 2 co. 597);
- l'invio alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, e al Ministero dell'economia e finanze, Dipartimento della RGS, di una relazione con la quale si assevera il trasferimento delle risorse umane e finanziarie, segnalando eventuali inadempimenti alla Corte (art. 3 co. 32);
- l'istruttoria per la predisposizione da parte del Ministro, della relazione sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta, con riferimento alle missioni e ai programmi in cui si articola il bilancio dello Stato. Tale relazione, prevista dall'art. 3 co. 68, deve essere trasmessa alle Camere entro il 15 giugno di ogni anno e deve segnalare lo stato di attuazione delle direttive con riguardo ai risultati raggiunti nel corso dell'anno precedente, gli adeguamenti normativi ed amministrativi ritenuti opportuni, le misure ritenute necessarie per la razionalizzazione delle strutture e delle funzioni amministrative;

Per quanto concerne le criticità e le ricadute sul bilancio, oltre a quelle evidenziate nella presente relazione, merita una segnalazione particolare la problematica della gestione delle prestazioni effettuate in conto terzi previste e disciplinate dalla vigente normativa. Nell'effettuazione di tali prestazioni, infatti, il terzo richiedente deve rimborsare al Ministero l'ammontare degli oneri relativi alla surrogazione del personale, alle spese di missione ed agli straordinari, all'utilizzo della strumentazione nonché alle spese generali. Il rimborso di tali oneri non è sinora confluito nel bilancio del Ministero delle comunicazioni ma direttamente nel bilancio del MEF. In proposito, sono stati emanati due decreti interministeriali con i quali nel secondo semestre 2007 è stato possibile riassegnare in parte al Ministero i versamenti effettuati da terzi per alcune prestazioni (nella misura del 30 per cento), per poi farli confluire nel Fondo unico di amministrazione (FUA). Per altre prestazioni, connesse al riconoscimento della marchiatura CE, invece, l'intero ammontare è accreditato al Ministero, per la successiva destinazione del 30 per cento al FUA e del rimanente 70 per cento su un apposito capitolo destinato al rimborso delle spese del personale e di funzionamento.

- collaborazione (art. 3 co. 69), unitamente al Comitato Tecnico Scientifico, con la Commissione tecnica per la finanza pubblica, con il Servizio studi del Dipartimento della RGS e con il Dipartimento della Funzione Pubblica al programma di analisi e valutazione della spesa, allo scopo di consolidare il processo di ristrutturazione del bilancio dello Stato per missioni e programmi e accrescere le complessive capacità di analisi conoscitiva e valutativa.