

	2008	2009	2010	2008	2009	2010	Ministero
				centri di responsabilità			
miss	34. Debito pubblico						
prog	1. Oneri per il servizio del debito statale			Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
				D G per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure			
	2. Rimborsi del debito statale					D G per l'organizzazione, gli affari generali,	BENI E ATTIVITA' CULTURALI
				Dip. del tesoro			MEF
				Dip. della Ragioneria generale dello Stato			
				D G per il bilancio, la programmazione economica, la promozione, la qualità e la standardizzazione delle procedure			BENI E ATTIVITA' CULTURALI
						D G per l'organizzazione, gli affari generali, l'innovazione, il bilancio ed il personale	

La politica dell'Unione Europea nel 2009

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

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

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

In campo economico, il 2009 è stato caratterizzato dall'attuazione del Piano europeo di ripresa economica avviato sul finire del 2008¹. Il Piano si prefiggeva soprattutto di ripristinare la fiducia delle imprese e dei consumatori, di rilanciare le attività di prestito e di investimento, di sostenere l'occupazione e di creare nuovi posti di lavoro. Per stimolare la domanda e il conseguente potere d'acquisto si prevedeva la mobilitazione di 200 miliardi di euro (pari all'1,5 per cento del Pil dell'UE) di cui 170 provenienti dai bilanci degli Stati membri e circa 30 finanziati dall'Unione Europea. Tra gli obiettivi figurava il rafforzamento della competitività a lungo termine dell'Europa attraverso investimenti "intelligenti" (efficienza energetica allo scopo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Una politica che ha certamente una posizione centrale a livello europeo, è quella della concorrenza nel cui ambito la Commissione svolge una funzione importante di vigilanza sul rispetto delle regole da parte delle imprese e degli stessi Stati membri, che la spinge a comminare sanzioni anche rilevanti ai soggetti che le violano³. In connessione con questa politica, va considerata la completa realizzazione del mercato interno ed in particolare l'apertura dei mercati dei servizi operata dalla nota direttiva "Bolkenstein" che offre un'importante potenzialità per la creazione di nuovi posti di lavoro, tanto più rilevante nel momento di crisi attuale.

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

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

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

L'attività dell'Unione si è svolta in molti altri settori tra i quali la ricerca⁴, l'istruzione⁵ e la cultura⁶, ma particolare rilievo assume quello che è stato definito lo “spazio di libertà sicurezza e giustizia”, di particolare interesse in questa sede. In proposito il Consiglio Europeo di Bruxelles del 10 e 11 dicembre 2009 ha approvato il cd. Programma di Stoccolma: “Un'Europa aperta e sicura al servizio e a tutela dei cittadini”. Questo Programma aggiorna il precedente approvato cinque anni prima all'Aia e fissa le priorità per gli anni successivi, coniugando il rispetto dei diritti e delle libertà fondamentali con l'integrità e la sicurezza in Europa.

Le priorità fissate sono le seguenti:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Nell'attività delle Istituzioni Europee per la formazione di un vero e proprio ordinamento Comunitario e per la salvaguardia dei diritti dei vari soggetti (persone fisiche e giuridiche), un posto preminente spetta alla Corte di Giustizia e al complessivo sistema giurisdizionale dell'Unione (comprensivo del Tribunale di 1° grado e del Tribunale della funzione pubblica) che nel 2009 ha emanato varie sentenze nei diversi settori. Il Trattato di Lisbona non ha apportato cambiamenti nell'assetto del sistema giurisdizionale dell'Unione, salvo che per la procedura di nomina dei membri della Corte e del Tribunale; questi sono nominati "di comune accordo dai governi degli stati membri", ma previa consultazione di un comitato di saggi, incaricato di dare un parere sull'adeguatezza dei candidati all'esercizio delle funzioni di giudice e di avvocato generale. L'altra innovazione importante è costituita dall'estensione delle competenze della Corte di giustizia a tutte le materie disciplinate dai trattati, laddove, come è noto, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte aveva competenze limitate sulle materie del cd. Terzo pilastro e non aveva alcuna competenza sul Secondo⁹; a seguito dell'estensione delle sue competenze (peraltro, ancora limitate in materia di politica estera) la Corte giustizia delle Comunità europee ha acquisito la nuova denominazione: Corte di giustizia dell'Unione europea.

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

Le pronunce¹⁰ del 2009 hanno riguardato sia questioni di rilevanza "costituzionale", perché attinenti soprattutto a diritti o a violazioni del diritto comunitario; che le cosiddette libertà fondamentali (libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali), "il ravvicinamento delle legislazioni", nonché le varie politiche comunitarie, soprattutto la concorrenza e gli aiuti di stato¹¹, ma anche quella agricola, dei trasporti, sociale, fiscale, ambientale. Una considerazione a parte va fatta al cosiddetto "spazio di libertà sicurezza e giustizia"¹² (che comprende i visti, l'asilo, l'immigrazione e la cooperazione giudiziaria in materia civile e di diritto internazionale privato¹³) nonché alle questioni attinenti alla

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

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

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

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

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

cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale¹⁴ (che costituivano fino al 30 novembre del 2009, il cosiddetto Terzo pilastro). Tra le pronunce di contenuto più spiccatamente istituzionale figurano quella sul divieto di discriminazione basato sulla nazionalità e l'altra sulla responsabilità extracontrattuale degli Stati membri per la violazione del diritto comunitario¹⁵. Tra le cause in materia di libertà fondamentali ne vanno ricordate due riguardanti l'Italia, la prima sul il divieto di traino di rimorchio da parte di ciclomotori che l'Italia aveva sancito per ragioni di sicurezza stradale, e che è stato ritenuto invece una misura di effetto equivalente a restrizioni quantitative relative all'esportazione (trattandosi di veicoli importati da altri stati membri); la seconda sull'interpretazione della Direttiva 89/48 in materia di riconoscimento di diplomi promossa dal consiglio nazionale degli ingegneri¹⁶. Altre pronunce hanno riguardato i lavoratori e in genere la politica sociale (indennità di licenziamento, diritto alle ferie annuali retribuite; parità di trattamento in materia di occupazione e di condizione di lavoro; tutela delle lavoratrici gestanti licenziate)¹⁷. Ma vi sono state pronunce per la tutela dei consumatori¹⁸ (diritto di recesso nei contratti a distanza; diritto ad una compensazione pecuniaria ai passeggeri di voli ritardati); in materia di mercato interno¹⁹ (finanziamento di film e telefilm europei) e di ambiente²⁰ (misure volte a garantire la protezione della popolazione contro i pericoli nucleari e diritto di accesso del pubblico alle informazioni sulle emissioni di organismi geneticamente modificati).

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

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

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

Le infrazioni riguardano una vasta gamma di materie²¹; delle 155 procedure una parte riguarda la mancata attuazione di direttive, ma la stragrande maggioranza attiene alla violazione del diritto comunitario. Alcune sono nella fase, precontenziosa, della cosiddetta "messa in mora" e in quella del "parere motivato", altre sono oggetto di un ricorso presso la Corte di giustizia; alcune infine, in numero ridotto (n. 8), sono state sanzionate e si sono concluse con

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Va infine rilevato che, anche la Corte dei conti, ha prestato da tempo molta attenzione all'attività della Comunità, prima, e dell'Unione, poi; con una collaborazione, come precedentemente evidenziato, con la Corte dei conti europea, ma anche con l'analisi della documentazione comunitaria ed il controllo sull'attuazione in Italia dei vari strumenti finanziari europei, elaborando una relazione annuale²² e relazioni speciali. Un'attenzione particolare è prestata alla materia delle irregolarità e delle frodi, per la quale è stata stabilita, con uno specifico Protocollo, una collaborazione con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) dell'Unione Europea.

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

La Presidenza del Consiglio dei Ministri

Parte I - Ruolo di indirizzo ed aspetti finanziari generali

1. Premessa.

2. Il ruolo di indirizzo.

3. Il conto finanziario ed i raccordi con il bilancio dello Stato per missioni e programmi. *3.1. I raccordi con il bilancio dello Stato. 3.2. Il quadro previsionale per il triennio 2008/2009/2010. 3.3. Il conto finanziario 2009.*

4. Profili generali della organizzazione.

Parte II - Le “politiche attive”

5. I raccordi con la U.E. e le Autonomie territoriali.

6. Le funzioni di programmazione economica. *6.1. Struttura organizzativa e quadro delle competenze. 6.2. Gli atti di programmazione di rilevanza nazionale. 6.3. I riparti settoriali: 3.1. Il settore dei servizi di pubblica utilità. 6.4. L'approvazione progettuale. 6.5. La valutazione e il monitoraggio. 6.6. Riprogrammazione ed utilizzazione del FAS. 6.7. Segnalazione di deliberazioni CIPE particolarmente significative adottate nel 2009.*

7. Pari opportunità. *7.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 7.2. Settori di intervento.*

8. Sostegno alla Famiglia. *8.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 8.2. Settori di intervento.*

9. Gioventù. *9.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 9.2. Settori di intervento.*

10. Attività ricreative e sport. *10.1. Profili generali e considerazioni di sintesi. 10.2. Settori di intervento.*

11. Turismo. *11.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari. 11.1.1. Elementi organizzativi. 11.1.2. L'andamento finanziario e contabile. 11.2. Risultati dell'attività di gestione in alcuni settori di intervento. 11.2.1. I programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento. 11.2.2. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali ed indicazioni sull'andamento mondiale del comparto. 11.3. Considerazioni conclusive.*

12. Editoria. *12.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari. 12.1.1. Elementi organizzativi. 12.1.2 L'andamento finanziario e contabile. 12.1.3 Gli*

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

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

PARTE I – RUOLO DI INDIRIZZO E ASPETTI FINANZIARI GENERALI

1. Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In tale ottica sono specificamente esaminate anche le problematiche inerenti all’attività della Editoria e della Protezione civile, con particolare riguardo alle risorse assegnate ai due settori ed alle principali tematiche emerse; in particolare, per la Protezione civile, si richiamano, alla luce delle recenti pronunce della sezione del controllo di legittimità, gli essenziali punti di riferimento, in ordine alla individuazione dei necessari presupposti ed alla delimitazione del perimetro entro cui ricondurre il ricorso alla categoria di “grande evento”, rientrando nella competenza del Dipartimento della protezione civile, cui si accompagnano previsioni normative derogatorie².

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

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

In tale contesto si segnala l'ulteriore valenza programmatica che assumono le funzioni attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in relazione al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale, in applicazione dell'articolo 18, comma 1, lettera b-bis, del DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2, integrato dall'articolo 7 *quinquies*, comma 11, del DL 10 febbraio 2009, n. 5, convertito nella legge 9 aprile 2009, n. 33. Di recente, l'art. 7, commi 26, 27 e 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, ha attribuito al Presidente del Consiglio dei Ministri le funzioni di cui all'art. 24, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, ivi inclusa la gestione del Fondo per le aree sottoutilizzate, fatta eccezione per le funzioni di programmazione economica e finanziaria non ricomprese nelle politiche di sviluppo e coesione³.

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

2. Il ruolo di indirizzo

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

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

Questo disegno si accompagna alle iniziative in tema di semplificazione normativa ed amministrativa che hanno impegnato nel 2009 le strutture⁴ di cui si avvale il Ministro per la

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

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

semplificazione normativa. Sul piano della semplificazione normativa, in particolare, nel corso del 2009, è stata predisposta l'attività che ha portato alla emanazione del decreto-legge n. 200/2008, convertito nella legge n. 9/2009 del 17 febbraio 2009, che ha abrogato circa 29.000 leggi ritenute oramai obsolete⁵.

In particolare, sul piano del "disboscamento" normativo, si segnala che in base al decreto legislativo 1 dicembre 2009, n. 179 (c.d. "salva-leggi"), la legislazione anteriore al 1970 ritenuta da sottrarre all'indicato meccanismo è stata sensibilmente ridotta, ponendo le premesse per svolgere, con la imponente opera avviata, la fase di riassetto, attraverso il meccanismo dei decreti legislativi a ciò preordinati⁶. Sono intervenuti ulteriori provvedimenti⁷; in particolare sono stati predisposti due schemi di regolamento recanti la semplificazione ed il riordino della disciplina relativa allo Sportello unico per le attività produttive e i requisiti e le modalità di accreditamento delle Agenzie per le imprese. Tali schemi di regolamento sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri del 16 giugno 2010.

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

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

In tale prospettiva non appaiono poi da trascurare gli effetti positivi che si attendono anche in termini di prevenzione e contrasto alla corruzione, dai processi di semplificazione, volti ad eliminare tempi lunghi e non necessari adempimenti, cui sovente si addebitano occasioni per deviazioni dalla corretta azione amministrativa. In questo importante settore, si ricorda che con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 2 ottobre 2008, le funzioni dell'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito nella Pubblica amministrazione⁸ sono state assegnate al Dipartimento della Funzione Pubblica, che ha operato in questo periodo attraverso il Servizio Anticorruzione e Trasparenza (SAeT)⁹.

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

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

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

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

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

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

Con la legge n. 15 del 4 marzo 2009, seguita dalla emanazione del decreto delegato n. 150 del 27 ottobre 2009, si è prevista l'istituzione di un nuovo organo, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle Pubbliche amministrazioni, che, con indipendenza di giudizio ed autonomia organizzativa e funzionale¹⁰, opera anche nel settore. La stessa Commissione ha, infatti, la responsabilità di favorire la cultura della trasparenza e dell'integrità, insieme a quella di indirizzare, coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione; garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione; assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale.

Sotto tale profilo, più direttamente riferibile al disegno ed alla funzionalità degli apparati e delle procedure amministrative, il decreto legislativo 150 del 2009 ha inteso imprimere alla pubblica amministrazione una accelerazione e innovazione degli strumenti volti a renderla più efficiente e rispondente alle aspettative della domanda di servizi e prestazioni. Aspetto centrale e qualificante della riforma è costituito dal sistema di misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa ed individuale, quale leva di sviluppo della produttività del lavoro pubblico, con un ruolo di guida della Commissione nel nuovo suo complesso (gli OIV, istituiti in sostituzione dei SECIN, garantiscono il funzionamento del sistema secondo logiche unitarie di azione e nel rispetto delle regole stabilite dalla Commissione). A tali fini la Commissione opera in posizione di indipendenza e in piena autonomia, in collaborazione con la Presidenza del Consiglio dei Ministri-Dipartimento della funzione pubblica e con il Ministero dell'economia e delle finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato¹¹. Alla Commissione è stato attribuito il compito di indirizzare, di coordinare e sovrintendere all'esercizio delle funzioni di valutazione dell'operato delle amministrazioni, di garantire la trasparenza dei sistemi di valutazione, di assicurare la comparabilità e la visibilità degli indici di andamento gestionale, informando annualmente il Ministro per l'attuazione del programma di Governo sull'attività svolta (cfr. art. 13, comma 1, d.lgs. n. 150/2009).

Si ricorda che le attività indirizzate all'Attuazione del programma di Governo sono svolte con il supporto del Dipartimento per il programma di governo¹² e del Comitato tecnico-scientifico di cui all'art. 7, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286¹³.

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

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

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

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

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

Nel 2009 è stata emanata la direttiva di indirizzo del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 25 febbraio 2009, con allegate le *Linee guida* predisposte dal Comitato tecnico scientifico per il controllo strategico nelle Amministrazioni dello Stato¹⁴ per i servizi per il controllo interno ai fini dell'attività istruttoria di cui alla legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, commi 68 e 69), che si traduce nelle relazioni previste sullo stato della spesa, sull'efficacia nell'allocazione delle risorse nelle Amministrazioni di rispettiva competenza e sul grado di efficienza dell'azione amministrativa svolta.

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

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

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

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

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

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

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