

PARTE II – LE POLITICHE ATTIVE

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

Il ruolo di raccordo della Presidenza del Consiglio dei Ministri con le Autonomie territoriali è svolto sia attraverso moduli concertativi, soprattutto con il sistema delle Conferenze, sia con l'attività del Dipartimento affari regionali. In attuazione delle riforme sul decentramento amministrativo, della legge 15 marzo 1997 n. 59 e legge 15 maggio 1997 n. 127 e dei decreti legislativi attuativi¹ ed ancor più a seguito della riforma del titolo V della Costituzione, e della legge 5 giugno 2003, n. 131, le Regioni e le altre Autonomie territoriali sono maggiormente coinvolte nella definizione delle strategie settoriali, in base ai principi di concertazione e leale collaborazione.

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

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

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

Le principali tipologie di atti sono il parere², l'intesa³, l'accordo⁴, le deliberazioni⁵, gli atti di acquisizione delle designazioni dei rappresentanti. Vi sono inoltre numerose situazioni collaborative quali i riparti di fondi e la costituzione di gruppi di lavoro. Infine, frequenti sono anche momenti di particolare rilevanza strategica: si ricorda al riguardo il "Patto per la salute", basilare documento programmatico per lo sviluppo di politiche condivise per la tutela della salute.

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

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

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

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

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

La Conferenza Stato-Regioni si avvale di un Ufficio di Segreteria⁶, a composizione mista Stato-Regioni, che opera alle dirette dipendenze, secondo gli indirizzi del Presidente della Conferenza e sulla scorta delle indicazioni del Collegio. L'Ufficio di Segreteria istruisce i provvedimenti all'esame della Conferenza, mediante riunioni tecniche alle quali partecipano gli esperti delle Regioni e le amministrazioni statali che hanno elaborato il provvedimento; redige gli atti adottati dalla Conferenza Stato-Regioni; predispone i verbali delle sedute; assicura il raccordo tra le Amministrazioni statali e regionali; infine collabora con gli Uffici del Ministro per i Rapporti con le Regioni e della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per la verifica delle determinazioni della Conferenza e partecipa alle riunioni preliminari del Consiglio dei Ministri.

Dal 1990 al 2009, l'attività svolta dalla Conferenza Stato-Regioni si è profusa nell'adozione di n. 3.867 atti di varia tipologia, di cui 270 nel 2009⁷.

L'attività della Conferenza unificata, che rappresenta la sede di connessione interistituzionale con tutte le autonomie regionali, si è espressa, dal 1997 al 2009, in n. 1.365 atti di cui n. 88 adottati nel 2009⁸.

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

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

Le tematiche di maggior spessore segnate da questi moduli di condivisione sono sia con riferimento alle linee di politica economica nazionale, sia con riguardo all'istruzione, agli ammortizzatori sociali e FAS⁹, al Piano casa¹⁰ ed al Nuovo patto per la salute.

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

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

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

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

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

Dal 1993 hanno contribuito alle attività della Conferenza Stato-Regioni numerosi Gruppi di lavoro, Comitati, Tavoli tecnici, attivi presso l'Ufficio di Segreteria, codificati dal decreto legislativo 281/1997¹¹.

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

Nel corso del 2009 si sono svolti tavoli di lavoro, attivati presso la Conferenza Unificata, sulle problematiche afferenti la sanità penitenziaria¹², anche con compiti di monitoraggio dei livelli di attuazione, valutazione dell'efficacia interventi, predisposizione indirizzi e strumenti di coordinamento.

Inoltre, ai sensi dell'art. 5 della legge sul federalismo, nell'ambito della Conferenza Unificata, è stata istituita la *Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica*, di cui fanno parte i rappresentanti dei diversi livelli istituzionali di governo, quale organismo stabile di coordinamento. Sono previsti decreti legislativi, con i quali definire anche la disciplina il funzionamento e la composizione della conferenza. Allo stato sono in corso i lavori della Conferenza permanente¹³.

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

11

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

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

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

Consiglio dei Ministri 3 luglio 2009¹⁴, ai sensi dell'art. 4 della legge 5 maggio 2009, n. 42, quale sede di condivisione delle basi informative finanziarie, economiche e tributarie. In ossequio al disposto di cui all'articolo 27, comma 7 della citata legge sul federalismo fiscale, è stata attivato, presso la Conferenza Stato-Regioni, con dPCM 6 agosto 2009, un tavolo¹⁵ di confronto tra il Governo e ciascuna Regione a statuto speciale e ciascuna Provincia autonoma, per individuare linee guida, indirizzi e strumenti per assicurare il concorso delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome agli obiettivi di perequazione e di solidarietà, al fine di assicurare il rispetto delle norme fondamentali della menzionata legge e dei principi che da essa derivano.

In Conferenza Stato-Regioni è stata sancita, in data 18 dicembre 2008¹⁶, un'intesa tra la Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento per gli affari regionali, il Ministero degli affari esteri, il Ministero dello sviluppo economico, le Regioni e le Province autonome di Trento e di Bolzano in materia di rapporti internazionali in cui sono individuate modalità operative condivise in materia di attività a carattere internazionale svolta dalle Regioni e dalle Province autonome, sulla base del principio di leale collaborazione. A tal fine è stato costituito il previsto *Tavolo permanente sull'attività internazionale delle Regioni e province autonome*, che fra l'altro ha il compito di monitorare l'applicazione dell'intesa di coordinamento dell'azione internazionale ed infine di verifica e proposta di soluzioni per le eventuali problematiche. Il Tavolo permanente si è insediato l'11 dicembre 2009.

Infine, è stato costituito un Tavolo di monitoraggio e valutazione delle attività, istituito con l'intesa istituzionale, ai sensi dell'art. 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131, sugli "indirizzi per prevenire e fronteggiare eventuali situazioni di rischio connesse alla vulnerabilità di elementi anche non strutturali negli edifici scolastici"¹⁷. È stato predisposto un documento ricognitivo degli edifici scolastici¹⁸.

È prevista la possibilità per le Regioni, le province autonome e gli Enti locali di partecipare al CIACE¹⁹ quando all'ordine del giorno vi siano questioni di loro interesse. Il CIACE, nell'ambito del Dipartimento delle politiche comunitarie, si avvale di un Comitato tecnico permanente istituito presso il Dipartimento stesso ove opera anche l'ufficio di segreteria.

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

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

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

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

¹⁶ Atto rep. 244/CSR.

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

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

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

Tra i compiti assegnati, il Dipartimento esercita un ruolo di coordinamento nell'ambito dell'attuazione della Strategia di Lisbona, previene il contenzioso comunitario, offre come centro SOLVIT²⁰ uno strumento per la soluzione di controversie transfrontaliere e segue le questioni riguardanti la libera circolazione delle persone, dei servizi e delle merci.

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

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

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

Le attività esplicitate dal Dipartimento affari regionali²¹ si iscrivono con debita rilevanza nella funzione di raccordo e consolidamento del sistema dei rapporti con le autonomie territoriali.

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

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

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

Il Dpef 2009-2013 pone l'attenzione in generale al federalismo fiscale e alla sua attuazione, quindi gli obiettivi da perseguire, previsti dalla vigente normativa ed individuati nel precedente documento²², permangono nella loro valenza ultra annuale. Gli indirizzi programmatici, per il 2009, sono rinvenibili sinteticamente nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM e gli obiettivi strategici ed operativi sono stati definiti dalla direttiva per l'azione amministrativa, emanata in data 23 aprile 2009. Sono sottolineate la funzione di

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

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

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

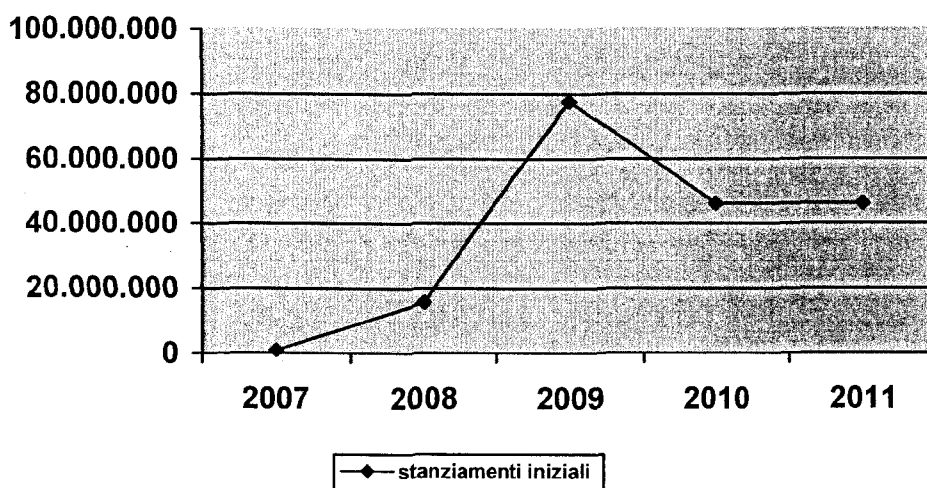
coordinamento e consolidamento del sistema dei rapporti tra le Regioni e le “azioni di sistema”, relative alla cooperazione interistituzionale e alla capacità negoziale del sistema delle autonomie e sono richiamate le attività, normative e non, per il completamento del trasferimento delle funzioni e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

L’assetto organizzativo²⁴ ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, pur a seguito della riorganizzazione ad opera del dPCM del 29 ottobre 2009, che non ha riguardato il Dipartimento.

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

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

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



Lo stanziamento iniziale²⁵ ammonta ad euro 77.462.283 per le politiche ed euro 2.733.960 per il funzionamento. Le risorse definitivamente assegnate sono pari ad euro 194.664.739 di cui

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

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

²⁵ I dati finanziari dell’esercizio sono esposti nella tabella in calce.

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

Il Dipartimento, cura, in primo luogo, l'esame delle leggi regionali²⁶, al fine di sollevare o resistere a questione di legittimità costituzionale, nelle funzioni previste dall'art. 127 della Costituzione, e nei conflitti di attribuzione, nel delicato ambito di ripartizione delle competenze statali e regionali, compito reso ancora più rilevante alla luce della riforma del Titolo V della Costituzione, che ha incrementato la potestà legislativa delle Regioni, di fatto determinando un aumento della conflittualità²⁷. La Corte costituzionale ha emesso n. 31 sentenze²⁸ e n. 9 ordinanze.

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

Nell'ambito delle Attività internazionali e politiche settoriali²⁹ si è svolta un'attività³⁰ nel settore, atteso che le relazioni internazionali sono in aumento ed è sempre più necessario un momento di raccordo, di adeguata informazione sulle iniziative, di garanzia del rispetto delle procedure e di orientamento che armonizzi l'autonomia territoriale nell'ambito degli indirizzi in materia di politica estera e di cooperazione internazionale. Proprio in tal senso il Dipartimento partecipa ad un tavolo permanente, costituito il 15 dicembre 2009 presso la Conferenza Stato-Regioni in attuazione dell'intesa del dicembre 2008 in materia di rapporti internazionali. È stata attribuita al Dipartimento la tenuta del Registro dei gruppi europei di cooperazione internazionale (GECT), con dPCM del 6 ottobre 2009, nonché la competenza a procedere all'istruttoria a fini autorizzativi, ai sensi della legge n. 88/2009 di recepimento del Regolamento CE n. 1082/2006. In tale ambito, sono state esaminate alcune proposte³¹, formulati indirizzi e garantita assistenza agli enti. È stata garantita anche la partecipazione al Consiglio d'Europa-Comitato per la democrazia locale e regionale ed alla Conferenza interministeriale dei ministri di settore.

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

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

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

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

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

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

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

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

Con riguardo a questi ultimi, nell'ambito del Programma operativo "Governance ed azioni di sistema" 2007-2013 (PON GAS), il Dipartimento è l'organismo intermedio dell'obiettivo "Capacità istituzionale", con complessive risorse pari a 35 milioni di euro. La finalità consiste nello sviluppo dei territori dell'obiettivo convergenza (Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), per innalzare il livello dei servizi pubblici offerti ai cittadini ed alle imprese, aumentando la capacità amministrativa degli enti territoriali³². Con il previo accordo, del settembre 2009, ed un protocollo d'intesa con il Dipartimento funzione pubblica, anch'esso organismo intermedio, sono stati avviati gli interventi in varie tematiche, quali i servizi pubblici, il partenariato, il federalismo, la governance, la semplificazione normativa ed amministrativa, la concertazione³³.

L'Ufficio per il federalismo amministrativo³⁴, al fine di portare a termine il decentramento amministrativo³⁵, ai sensi dell'art. 118 della Costituzione, della legge n. 59/1997 e n. 127/97 e dei decreti legislativi attuativi ed il trasferimento di beni e risorse per l'esercizio delle stesse, ai sensi dell'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, in raccordo con il Ministro delle riforme per il federalismo, ha il compito precipuo di coordinare le attività e le iniziative delle amministrazioni statali volte ad individuare i beni e le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative necessarie per l'esercizio delle funzioni e compiti da conferire alle Regioni e agli Enti locali. Deve altresì promuovere iniziative per il sostegno e il funzionamento del conferimento delle funzioni, previe intese o accordi da definire in Conferenza unificata, con la predisposizione dei connessi provvedimenti amministrativi. Infine ha il compito di monitorare le suddette attività e risolvere le eventuali problematiche giuridico-amministrative. Il processo di decentramento amministrativo mostra un quasi sostanziale completamento dell'attività normativa ed un avvio di percorsi di revisione con integrazioni e modifiche di decreti attuativi più obsoleti. Da ultimo, in attuazione del federalismo amministrativo sono stati emanati tre nuovi dPCM nelle materie riguardanti strade - per la regione Liguria - servizi ferroviari regionali - per le province autonome di Trento e Bolzano - ed aree demaniali marittime - per il Friuli-Venezia Giulia³⁶. Ed ancora, sono state concluse istruttorie propedeutiche alla predisposizione di schemi di dPCM e sono state avviate attività di esame coordinato in specifici ambiti, quali il demanio marittimo³⁷ sia delle Regioni a statuto ordinario che a statuto speciale, e le aree a rischio di incidente rilevante. L'esame avviene in tavoli tecnici di coordinamento amministrazioni centrali-Regioni. Permane ancora un'eccezione di non poco conto, che riguarda il mancato trasferimento delle funzioni in materia di catasto, per una complessiva rivalutazione in atto di questo ambito.

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

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

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

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

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

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

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

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

valutazione, nonché alla predisposizione di strumenti operativi, finalizzati a favorire la partecipazione ai programmi e progetti dell'Unione Europea³⁹ da parte delle Regioni, delle autonomie locali - anche attraverso convenzioni quadro, accordi bilaterali - e di altri soggetti interessati.

Il PORE ha seguito l'attuazione di un rilevante programma per il sostegno agli investimenti negli Enti locali, finanziato dal *Fondo per il sostegno agli investimenti negli Enti locali*⁴⁰. La finalità precipua è il supporto ai progetti di sviluppo e innovazione degli Enti locali. La dotazione iniziale di 15 milioni di euro l'anno, per il triennio 2007-2009, è stata parzialmente ridotta per il 2009⁴¹. In tale ambito, il programma denominato ELISA (Enti locali innovazioni di sistema) si è svolto in tre edizioni. La prima annualità ha riguardato il sostegno giuridico amministrativo ed i connessi profili finanziari, per i sei progetti ammessi al finanziamento in attuazione delle convenzioni stipulate nel 2008 (comuni di Parma, Torino, Roma, Bologna, Terni e Provincia di Torino)⁴². Il PORE ha attuato un'attività di monitoraggio dei progetti, il cui stato di avanzamento mostra un'attuazione superiore al 50 per cento, che ha comportato, dopo le necessarie verifiche sulla rendicontazione, il trasferimento di parte del finanziamento. La seconda edizione del programma ha visto approvare nuovi progetti, previa accurata valutazione (enti capofila: comuni di Milano, Roma, province di Milano, Catania e Unione comuni Grecia salentina); è seguita un'attività di assistenza agli enti nella fase di avvio dei progetti, consentendo agli enti di fruire anche delle esperienze della precedente sessione negli stessi ambiti di intervento. Proprio questi ultimi approfondimenti, unitamente allo studio di aspetti giuridici ed amministrativi, hanno condotto all'emanazione di linee guida⁴³ per il monitoraggio da parte del DAR e la rendicontazione dei costi dei progetti, per risolvere dubbi e criticità nei rapporti con il destinatario dei finanziamenti. Sono infine state sottoscritte tre convenzioni relative a tre ulteriori progetti (comuni di Milano e Roma e provincia di Milano). Le prime due edizioni⁴⁴ sono state caratterizzate anche da una connessa attività di informazione, comunicazione e pubblicizzazione, attraverso convegni, manifestazioni ed inserzioni pubblicitarie su periodici di informazione giuridica. La terza annualità ha visto impegnato il PORE in un'analisi della normativa relativa al Fondo in argomento, al fine di valutare i possibili interventi migliorativi del terzo avviso di finanziamento, sia in relazione agli ambiti di intervento sia alle condizioni di accesso al finanziamento. Occorre sottolineare che, dopo la fase di studio, è stata intrapresa una concertazione con gli Enti locali, destinatari appunto del programma di finanziamento, ma anche con le Regioni, perché sono coinvolte per la dichiarazione di coerenza dei progetti con la programmazione regionale, e perché possono cofinanziare i progetti presentati. Nel mese di dicembre, quindi, è stato pubblicato il terzo avviso, che ha come obiettivo l'innovazione e l'ammodernamento mediante 4 importanti fattori: intensificazione e valorizzazione della collaborazione tra i diversi livelli istituzionali, l'esclusione di duplicazioni di soluzioni già finanziate, l'esaltazione dell'ottica della qualità dei servizi, con richiamo alla sicurezza urbana ed ambientale, ed infine la semplificazione dell'iter amministrativo (con la

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

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

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

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

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

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

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

Il PORE gestisce anche l'attuazione dell'Accordo di Programma Quadro APQ PORE-CIPE, sottoscritto nel 2005, e sostituito nel 2006. (delibera CIPE n.20/2004 e dPCM 3 ottobre 2005 istitutivo del capitolo). L'accordo riguarda l'assistenza alle autonomie locali per l'utilizzo di fondi tematici dell'Unione Europea. La quota del finanziamento per il 2007 è stata assegnata al DAR nel dicembre 2008. Nel corso dell'esercizio vi è stata una variazione compensativa in diminuzione per impegni assunti ma relativi al secondo APQ. Le risorse sono state destinate all'attività di supporto e assistenza ed attività di informazione⁴⁶.

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

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

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

Fondo per lo sviluppo delle isole minori, istituito dalla L.F. 2008 presso la PCM, per valorizzare il territorio e migliorare le condizioni e la qualità di vita in questi comuni. Anche le modalità di riparto ed erogazione del fondo, in virtù della modifica legislativa - legge 99/2009 - sono stabilite con moduli concertativi, sentito cioè l'associazione nazionale dei comuni delle isole minori e la Conferenza unificata. Il DL 25 gennaio 2010, convertito dalla legge 2/2010 con ulteriori modifiche in tale ambito, ha approvato tuttavia gli interventi per il 2008 per lo sviluppo delle isole minori con connessa quantificazione degli importi⁴⁹: perciò il DAR ha predisposto un ulteriore dPCM recante criteri e modalità di riparto per il 2008 e 2009, che tenga conto di quanto stabilito per il 2008 e delle disposizioni della legge n. 99 citata. Le risorse per il 2009 ammontano a 20 milioni di euro, ai quali sono stati aggiunti altri 20 milioni, ma non è stato impegnato nulla sul relativo capitolo. Il fondo è stato defanziato per il 2010.

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

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

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

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

⁴⁹ DUPIM - documento unico di programmazione isole minori.

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

⁵⁰Previsto dalla legge 482/1999.

6. Le funzioni di programmazione economica

6.1. Struttura organizzativa e quadro delle competenze

Il Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica (DIPE) è una struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri istituita con Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 giugno 2007. In base al Decreto di riorganizzazione del Sottosegretario di Stato del 15 ottobre 2008, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 1 del 2 gennaio 2009, svolge funzioni di supporto al CIPE e alla Presidenza del Consiglio in diverse materie⁵¹.

In particolare, cura l'istruttoria delle proposte provenienti dalle Amministrazioni competenti, che saranno sottoposte all'approvazione del CIPE, e le attività amministrative consequenziali alle deliberazioni del Comitato. Svolge, inoltre, attività di coordinamento e gestione delle banche dati sugli investimenti pubblici e si occupa dell'analisi economica degli andamenti nazionali e internazionali e della spesa in conto capitale.

Il DIPE si articola in tre Uffici di livello dirigenziale generale⁵² e in quattro Strutture tecniche.

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

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

Nell'esercizio di tali funzioni il Governo ha provveduto nel corso del 2009 a destinare una quota cospicua di risorse del FAS per la stabilizzazione della finanza pubblica e la salvaguardia del potere di acquisto delle famiglie e ad attribuire al CIPE il compito di destinare le restanti risorse del FAS a favore delle opere infrastrutturali strategiche (Fondo infrastrutture), degli ammortizzatori sociali e della formazione (Fondo per l'occupazione e la formazione) e del Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale⁵³, al quale si è ricorso per la ricostruzione dell'Abruzzo.

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

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

⁵¹ Infrastrutture e trasporti, regolazione tariffaria dei servizi di pubblica utilità (autostrade, aeroporti, porti, ferrovie, settore idrico), riparto delle risorse nazionali e comunitarie per le aree sottoutilizzate, attività produttive ed energia, ricerca e innovazione tecnologica, sanità, politiche sociali e abitative, ambiente e sviluppo della montagna.

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

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

6.2. Gli atti di programmazione di rilevanza nazionale

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

In relazione allo stato di attuazione del P.I.S. il CIPE ha recentemente pubblicato la 7^a Relazione di monitoraggio sullo stato di attuazione al 31/10/2009 degli interventi finanziati a valere sulla manovra di accelerazione del Programma delle Infrastrutture Strategiche, la cui lettura contiene fondamentali ammissioni circa i ritardi maturati in diverse opere⁵⁷. Nelle conclusioni del documento lo stesso CIPE segnala che *"si riscontra un disallineamento strutturale tra le previsioni procedurali effettuate in fase di finanziamento e quelle effettive (con scostamenti oscillanti tra un minimo di 346 ad un massimo di 1464 giorni), con notevoli ritardi sui tempi realizzativi e conseguentemente della spesa ... I ritardi riscontrati nell'attuazione di queste opere sembrano spesso collegati ad un fattore critico, la limitata qualità delle progettazioni poste a base di gara, un aspetto che condiziona negativamente tutte le fasi successive di realizzazione delle opere"*⁵⁸. Sul punto questa Corte rammenta, ancora una volta⁵⁹, come il ritardo nell'attuazione di un'opera pubblica peggiori il noto problema della formazione e del mantenimento di residui passivi nei bilanci della stazione appaltante, con conseguenti riflessi negativi anche ai fini del Patto di stabilità. Infatti, se l'avanzamento economico medio del programma, come confermato nella suddetta relazione di monitoraggio, si assesta appena al 22,06 per cento (pag. 12) e se l'Unità di verifica degli investimenti pubblici (UVER) rileva che in più occasioni difettano interventi di recupero di ritardi maturati col fine di *"dare certezze della realizzazione degli interventi in tempi con l'esigenza di produrre spesa"* (pag. 16), la conseguenza di tale stato di cose è, in termini contabili, che si assiste ad un fenomeno di obiettiva difficoltà nel tradurre gli impegni in spese. Ne consegue che al termine dell'esercizio l'impegno non pagato assurge a residuo con incremento lineare delle relative masse da riprodurre e riportare nel successivo bilancio.

Per quanto concerne il "Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale", con una dotazione iniziale di oltre 9 miliardi di euro, sono state adottate dal CIPE numerose delibere⁶⁰ con il coinvolgimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri sul piano

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

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

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

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

⁵⁸ *Ibidem*, pag. 16.

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

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

programmatico al fine di poter corrispondere con urgenza alle esigenze di intervento volte a fronteggiare la difficile situazione economica del Paese⁶¹.

Il CIPE ha poi approvato delibere di assegnazione per oltre 5,4 miliardi di euro, di cui 3,9 miliardi destinati a fronteggiare le esigenze della Regione Abruzzo a seguito del sisma dell'aprile 2009. Con riferimento in particolare a tali eventi sismici, a valle del decreto legge n. 39/2009, sono state adottate ordinanze di protezione civile e delibere CIPE che assegnano risorse, prioritariamente, a favore del patrimonio abitativo, della messa in sicurezza degli edifici scolastici, dell'Università dell'Aquila e della ricostruzione di n. 27 edifici pubblici nella Città e nella Provincia de L'Aquila⁶².

Un'ulteriore assegnazione di 4 miliardi di euro di risorse di provenienza FAS è stata altresì disposta in favore del "Fondo sociale per occupazione e formazione", allocato presso lo stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per fronteggiare le rilevanti occorrenze sul fronte degli ammortizzatori sociali in deroga a sostegno del reddito e delle competenze professionali⁶³.

6.3. I riparti settoriali

Alcune delibere hanno approvato piani di investimento settoriali di rilevanza nazionale. E' il caso del contratto relativo ai servizi di trasporto ferroviario passeggeri di interesse nazionale sottoposti a regime di obbligo di servizio pubblico per il periodo 2009-2014 tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, e la Società Trenitalia S.p.A⁶⁴. Inoltre 1 miliardo di euro sono stati deliberati a carico del Fondo infrastrutture e per la ricostituzione del Comitato tecnico per le emissioni di gas serra, considerata la particolare attenzione riservata al tema ambientale⁶⁵ ed 1 miliardo ulteriore per interventi per la messa in sicurezza delle scuole⁶⁶. Si segnala anche l'approvazione del *Piano nazionale per l'edilizia abitativa* e il primo stanziamento per complessivi 350 milioni di euro, di cui 200 milioni di euro, con finalità di *Social housing*, da ripartire tra le Regioni e Province autonome per l'edilizia popolare e 150 milioni di euro destinati al sistema integrato di

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

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

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

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

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

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

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

fondi immobiliari per l'incremento della dotazione degli alloggi sociali⁶⁷. Infine 200 milioni sono stati destinati ad interventi di edilizia carceraria e pel riparto della quota del Fondo sanitario nazionale 2008, per 150 milioni di euro, destinati al finanziamento della medicina penitenziaria⁶⁸.

6.3.1. Il settore dei servizi di pubblica utilità

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

6.4. L'approvazione progettuale

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

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

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

TABELLA 1

ASSEGNAZIONI DI RISORSE A SINGOLI PROGETTI DI INVESTIMENTO OD OPERE INFRASTRUTTURALI

BENEFICIARIE DELLE RISORSE PREVISTE DAL PIANO NAZIONALE PER L'EDILIZIA ABITATIVA

importi in milioni

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