

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

L'impegno prevalente e più gravoso del Dipartimento della Protezione civile, nel 2009, è stato indirizzato a fronteggiare l'evento sismico che ha colpito la Regione Abruzzo il 6 aprile 2009 ma, a seguito delle dichiarazioni dello stato di emergenza deliberate dal Consiglio dei Ministri, il Dipartimento ha dovuto affrontare ulteriori eventi calamitosi quali: gli eventi sismici che hanno colpito le province di Parma, Reggio Emilia e Modena il giorno 23 dicembre 2008, gli eventi meteo avversi che hanno colpito il territorio della regione Calabria nel mese di gennaio 2009; gli eventi alluvionali verificatesi nel mese di aprile 2009 nel territorio della regione Piemonte e delle province di Piacenza e Pavia e la violenta mareggiata che, nei giorni 26 e 27 aprile 2009 ha interessato le province di Ferrara, Ravenna, Forlì-Cesena e Rimini; gli eventi meteo avversi che hanno colpito il territorio delle province di Pordenone ed Udine dal 22 maggio al 6 giugno 2009 ed il territorio delle province di Treviso e Vicenza il 6 giugno 2009; la grave situazione di emergenza determinatasi a seguito dell'incidente ferroviario verificatosi nella stazione di Viareggio, in provincia di Lucca, il giorno 29 giugno 2009; gli eventi meteo avversi che hanno colpito le province di Varese, Bergamo, Como e Lecce nei giorni dal 15 al 18 luglio 2009; gli eventi calamitosi dovuti alla diffusione di incendi verificatisi nei giorni 23 e 24 luglio 2009 nel territorio della regione Sardegna; gli eventi meteo avversi verificatisi il 1° ottobre 2009 nel territorio della provincia di Messina; gli eventi sismici che hanno colpito parte del territorio della regione Umbria il giorno 15 dicembre 2009; gli eventi meteo avversi che hanno colpito le regioni Emilia Romagna, Liguria e Toscana nell'ultima decade del mese di dicembre 2009; la grave situazione di emergenza in materia di rifiuti urbani nel territorio di Palermo.

E' proseguita l'attività di contrasto degli incendi boschivi, svolta con l'ausilio delle flotte aeree a disposizione del Dipartimento; a fronte di 951 richieste di soccorso aereo sono state effettuate complessivamente n. 5388 ore di volo; di tale attività si argomenterà più diffusamente nella parte relativa alla missione "Soccorso civile".

Nel 2009 sono stati erogati 12.147.104 euro relativamente ai contributi dell'Iva pagata da coloro i quali hanno avviato la ricostruzione degli edifici colpiti dal sisma del 1997 in Umbria e Marche dopo il 1° gennaio 1998 (per un importo pari a 2.867.181) nonché dai soggetti pubblici e privati che hanno provveduto all'adeguamento antisismico degli edifici ubicati nei territori ad elevato rischio sismico (per un importo pari a 9.279.923 euro).

Il Dipartimento ha, altresì, proseguito l'attività di previsione e prevenzione delle varie fattispecie di rischio realizzata mediante convenzioni stipulate negli anni precedenti e con la stipula di nuove convenzioni, ai sensi dell'art. 6 della legge n. 225/1992 per un costo complessivo di 29.507.423 euro distribuito per settori vari (945.400 euro per progetti di informazione alla popolazione; euro 860.000 per rischio antropico; euro 4.482.823 per rischio naturale; euro 22.250.000 per rischio sismico e vulcanico; euro 969.200 per diffusione cultura di protezione civile).

Il Governo Italiano, per il tramite del Dipartimento, si è aggiudicato il concorso internazionale bandito dall'OCSE per la gestione del progetto GEM (*Global Earthquake Model*) con un costo *una tantum* per la realizzazione della struttura che dovrà ospitare il progetto pari a euro 3.500.000,00 ed ulteriori euro 500.000,00 ripartiti nei 5 anni del progetto.

Il Dipartimento ha proseguito nelle attività connesse a progetti avviati precedentemente quali: il progetto europeo "NERIES" (*Network of Research Infrastructure for European Seismology*) finalizzato allo sviluppo di procedure standardizzate per la valutazione delle caratteristiche geotecniche dei terreni e per la simulazione degli scenari di danno post-terremoto; il progetto europeo STEP (*Strategy and Tools for Early Post-Earthquake Assessment*) nell'ambito del programma di iniziativa comunitaria "Pilot Projects on civil protection cross border cooperation in the fight against natural disaster"; il progetto europeo "Protect Our Heritage from Fire (PROOHF); il progetto europeo "Media Terra", finalizzato a "Stabilire un Osservatorio sui media per rafforzare la protezione civile nel bacino del Mediterraneo centrale e sud-orientale"

13.2.1. Emergenza sisma in Abruzzo²¹⁰

A partire dal 6 aprile 2009 il Dipartimento ha posto in essere gli interventi necessari per la gestione dell'emergenza e per l'assistenza alla popolazione colpita dal grave sisma in Abruzzo, sia direttamente sia attraverso le diverse Amministrazioni ed Enti interessati.

13.2.1.1. Risorse finanziarie per la gestione dell'emergenza

Avuto riguardo alle entrate lo schema sotto riportato indica cronologicamente la norma di riferimento (fonte di finanziamento) associata all'importo dei relativi stanziamenti:

ENTRATE ANNO 2009

(in valori assoluti)

Fonti normative - provenienza	Somme stanziare	Note
M.E.F. - Fondo spese impreviste - D.M.T. 39371	30.000.000	Spese per la prima emergenza
M.E.F. - Fondo spese impreviste - D.M.T. 41086	70.000.000	
Art. 7, comma 1, DL 39/2009	580.000.000	
Art. 2, comma 13, DL 39/2009	400.000.000	Moduli abitativi (Progetto C.A.S.E.)
Art. 7 comma 4-bis, DL 39/2009	900.000	Potenziamento servizio protezione civile e Vigili del Fuoco
Art. 14, comma 2, DL 39/2009	34.895.144	Acquisto da parte delle famiglie di mobili ad uso civile, elettrodomestici, apparecchi televisivi e computer
Art. 14, comma 5, DL 39/2009	27.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Regione Abruzzo)
Dipartimento delle Pari Opportunità	100.000	
Unione Europea — Fondo di solidarietà	493.771.159	
TOTALE	1.636.666.303	

²¹⁰ Presidente del Consiglio dei Ministri O.P.C.M. 9-4-2009 n. 3754: Ulteriori disposizioni urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia dell'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009. (Ordinanza n. 3754). Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale 10 aprile 2009, n. 84.

“Art. 8.

1. All'articolo 5 dell'ordinanza di protezione civile n. 3753 del 6 aprile 2009 dopo il comma 2 è aggiunto il seguente comma: «3. Per le finalità di cui al comma 1 il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzato ad aprire, in via di somma urgenza, uno o più conti correnti bancari o postali fruttiferi alle migliori condizioni. Con successivo provvedimento del Commissario delegato sono disciplinate le modalità di gestione, anche in forma diretta, delle risorse che affluiscono sui predetti conti correnti bancari e degli interessi maturati, assicurando il più rigoroso rispetto di criteri di efficienza, trasparenza e correttezza amministrativa. Il Commissario delegato dispone, d'intesa con le Forze dell'ordine, specifiche azioni di monitoraggio sulle modalità di raccolta delle donazioni.».

2. Al fine di garantire un'efficace supervisione dell'azione di gestione da parte del Dipartimento della protezione civile delle risorse di cui all'articolo 5 dell'ordinanza di protezione civile n. 3753 del 6 aprile 2009, è istituito un Comitato di garanti, nominato con apposito provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, composto da cinque componenti scelti tra persone di riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità ed indipendenza.

3. Fermi restando i controlli previsti dall'ordinamento vigente, per una specifica azione di controllo di gestione nel corso delle attività dipartimentali, con apposito provvedimento del Capo del Dipartimento della protezione civile è altresì costituita una Commissione di garanzia per il tempestivo controllo legale e contabile delle azioni poste in essere dal Dipartimento della protezione civile, composta da un Magistrato contabile, con funzioni di Presidente, e da due esperti di riconosciuta professionalità, anche estranei alla Pubblica Amministrazione.

ENTRATE ANNO 2010

(in valori assoluti)

Fonti normative - provenienza	Anno 2010	Note
Art. 2, comma 13, DL 39/2009	300.000.000	Moduli abitativi (Progetto C.A.S.E.)
Art. 14, comma 5, DL 39/2009	260.000.000	Interventi di ricostruzione (somme da destinare alla Regione Abruzzo)
TOTALE	560.000.000	

Fonte: Dipartimento della Protezione civile

Sulla base del predetto quadro finanziario le risorse gestite dal Dipartimento della protezione civile ammontano, per il biennio 2009-2010, a complessivi euro 1.909.666.303. Residuano 287 milioni di euro (27 milioni per l'anno 2009 e 260 milioni per l'anno 2010) destinati alla Regione Abruzzo per interventi di ricostruzione, per la prosecuzione delle attività relative alla gestione dell'emergenza e di tutte le altre misure previste dal citato decreto-legge n. 39/2009, convertito, con modificazioni dalla legge n. 77/2009, in aggiunta ai finanziamenti di cui all'art. 14, comma 1 del medesimo decreto legge, che sono pari a euro 3.955.000.000,00.

L'art. 1, comma 1, del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 195, recante "*Disposizioni urgenti per la cessazione dello stato di emergenza in materia di rifiuti nella regione Campania, per l'avvio della fase post emergenziale nel territorio della regione Abruzzo ed altre disposizioni urgenti relative alla Presidenza del Consiglio dei Ministri ed alla protezione civile*" dispone che «Il Presidente della regione Abruzzo, Commissario delegato per le attività di cui all'articolo 4, comma 2, dal decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, assume le funzioni di Commissario delegato per la ricostruzione dei territori colpiti dal sisma del 6 aprile 2009, a decorrere dal 1° febbraio 2010 e per l'intera durata dello stato di emergenza, operando con i poteri e le deroghe di cui alle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri adottate per superare il contesto emergenziale, e prosegue gli interventi di primo soccorso e di assistenza in favore delle popolazioni colpite dai medesimi eventi, ad esclusione degli interventi per il completamento del progetto C.A.S.E. e dei moduli abitativi provvisori (MAP) e scolastici (MUSP)».

13.2.1.2. Donazioni

L'art. 5 della OPCM 6 aprile 2009 n. 3753 "Primi interventi urgenti conseguenti agli eventi sismici che hanno colpito la provincia di L'Aquila ed altri comuni della regione Abruzzo il giorno 6 aprile 2009", modificato dall'art. 8 della OPCM 3754/2009 autorizza il Dipartimento della protezione civile a ricevere risorse derivanti da donazioni ed atti di liberalità da destinare all'attuazione delle iniziative necessarie al rientro nella normalità. In particolare il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri è autorizzato ad aprire, in via di somma urgenza, uno o più conti correnti bancari o postali fruttiferi alle migliori condizioni.

Il Dipartimento è autorizzato ad impiegare dette risorse, utilizzando procedure di somma urgenza, per assicurare ogni possibile tipo di soccorso ed assistenza alle popolazioni colpite dagli eventi calamitosi, anche mediante la fornitura di beni, servizi ed interventi di ricostruzione e riparazione dei beni danneggiati. Al fine di garantire un'efficace supervisione dell'azione di gestione da parte del Dipartimento della protezione civile di tali risorse è istituito un Comitato di garanti, nominato con apposito provvedimento del Presidente del Consiglio dei Ministri, composto da cinque componenti scelti tra persone di riconosciuta competenza e professionalità e di indiscussa moralità ed indipendenza. Tale Comitato è stato nominato con dPCM del 28 maggio 2009 successivamente modificato con dPCM del 22 aprile 2010

Il Comitato ha approvato progetti di intervento per complessivi 67,107 milioni. Tali progetti sono per la maggior parte conclusi e, in merito alla procedura di spesa, si evidenzia che le suddette risorse sono state impiegate dal Dipartimento con le ordinarie procedure e quindi riversate in conto entrate per essere riassegnate al Capitolo 702 del bilancio del Dipartimento.

Sono mantenuti i controlli previsti dall'ordinamento vigente ma, per una specifica azione di controllo di gestione nel corso delle attività dipartimentali, con apposito provvedimento del Capo del Dipartimento della protezione civile era stata prevista, altresì, una Commissione di garanzia per il tempestivo controllo legale e contabile delle azioni poste in essere dal Dipartimento della protezione civile, composta da un Magistrato contabile, con funzioni di Presidente, e da due esperti di riconosciuta professionalità, anche estranei alla Pubblica Amministrazione ma, proprio in relazione al fatto che le risorse sono state riversate in conto entrate per essere riassegnate al Capitolo 702 del bilancio del Dipartimento, la Commissione di cui al comma 3 dell'art. 8 dell'OPCM 3754 è stata soppressa dall'art.1, comma 2, dell'ordinanza 22 dicembre 2009, n. 3832.

Ai sensi dell'art. 5 della OPCM 6 aprile 2009 n. 3753 su n. 6 conti correnti attivati dal Dipartimento della protezione civile per la realizzazione di specifici progetti di intervento a favore della popolazione colpita dal sisma sono stati raccolti euro 58.856.943,29.

13.2.1.3. Spese per la prima emergenza

Per quanto concerne la gestione della *"Prima emergenza"* la spesa complessiva sostenuta ammonta a complessivi euro 456.294.480,74.

Nell'ambito di tali spese particolare rilievo assume l'ammontare dei fondi trasferiti ai Comuni per l'assistenza alla popolazione e per la rimozione delle situazioni di pericolo.

Con esclusivo riferimento al Comune dell'Aquila, per far fronte alle impellenti necessità rappresentate dallo stesso Comune, sono stati trasferiti, in via di anticipazione, euro 10.000.000,00 per la copertura degli oneri relativi alle spese straordinarie finalizzate alla fornitura di prima assistenza ed all'attuazione di interventi urgenti realizzati nell'immediatezza dell'evento. Per detta somma non è stata presentata alcuna rendicontazione in quanto la stessa è valsa a costituire un *"fondo di sicurezza"* che ha permesso al Comune di fronteggiare le spese più urgenti laddove la procedura ordinaria di rimborso non avrebbe consentito il rispetto dei termini di pagamento.

Con riguardo alla voce *"contributi sistemazione alloggiative alternative"*, a titolo di anticipazione, sono stati erogati alla medesima Regione euro 130.000.000,00, per il rimborso degli oneri delle strutture alberghiere che hanno ospitato e ospitano la popolazione sfollata, che ancora devono essere rendicontati.

13.2.1.4. Apprestamento di moduli abitativi

Gli interventi concernenti *"l'apprestamento di moduli abitativi"* comprendono la realizzazione degli immobili del Progetto C.A.S.E., la realizzazione dei M.A.P. (Moduli Abitativi Provvisori), dei M.U.S.P. (Moduli ad Uso Scolastico Provvisori) e dei M.E.P. (Moduli Ecclesiastici Provvisori).

- Il progetto C.A.S.E.

Il progetto C.A.S.E. (*Complessi Antisismici Sostenibili ed Ecocompatibili*), in attuazione di quanto disposto dall'art. 2 del decreto legge 28 aprile 2009, n. 39, riguarda la progettazione e realizzazione, nel Comune di L'Aquila, di abitazioni destinate ad una durevole utilizzazione nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi, per consentire la più sollecita sistemazione delle persone fisiche ivi residenti o stabilmente dimoranti in abitazioni tipo E o F o in "zona rossa", distrutte o dichiarate non agibili dai competenti organi tecnici pubblici, in attesa della loro ricostruzione o riparazione.

Il progetto che inizialmente prevedeva un totale di 154 edifici ha comportato la costruzione di un totale di 185 edifici su piastre sismicamente isolate per la sistemazione di circa 18.000 persone.

- I M.A.P. (Moduli Abitativi Provvisori)

L'art. 7, comma 1, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 luglio 2009, n. 3790 ha disposto la realizzazione, in termini di somma urgenza, di M.A.P. e delle connesse opere di urbanizzazione destinati all'alloggiamento provvisorio delle persone la cui abitazione è stata distrutta o dichiarata inagibile con esito di rilevazione dei danni in conseguenza degli eventi sismici del 6 aprile 2009.

Il progetto riguarda la realizzazione di prefabbricati in legno, sismicamente e qualitativamente idonei alle zone di interesse, ecosostenibili, anche con sistemi di innovazione tecnologica e di risparmio energetico, nonché delle connesse opere di urbanizzazione e servizi, per la sistemazione delle persone, le cui abitazioni sono state distrutte o risultate non agibili, nei Comuni abruzzesi sulla base delle esigenze manifestate dai Sindaci dei Comuni stessi.

- I M.U.S.P. (Moduli ad Uso Scolastico Provvisori)

L'art. 7, comma 2, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 luglio 2009, n. 3790 dispone la realizzazione, in termini di somma urgenza di Moduli (M.U.S.P.) e relative opere di urbanizzazione, destinati a sostituire temporaneamente le scuole danneggiate o distrutte dal terremoto del 6 aprile 2009.

Trattasi di strutture prefabbricate che possono accogliere un totale di 6.000 bambini e ragazzi.

Il progetto prevede la costruzione di n. 32 scuole divise in asili nido, scuole d'infanzia, scuole secondarie di primo grado, nonché un istituto professionale, un istituto tecnico, un convitto provinciale ed un conservatorio di musica oltre ad un MUSP per Uffici Giudiziari.

- I M.E.P. (Moduli Ecclesiastici Provvisori)

L'art. 2, comma 1, dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 22 dicembre 2009, n. 3832 dispone la realizzazione, in termini di somma urgenza di moduli ecclesiastici provvisori (M.E.P.), i quali sostituiscono temporaneamente le chiese danneggiate o distrutte dal terremoto del 6 aprile 2009.

Il progetto prevede la progettazione, i lavori, la fornitura, il trasporto e la posa in opera di 3 moduli nonché la realizzazione delle connesse opere di urbanizzazione e relative pertinenze.

13.2.1.5. Interventi per il tramite di soggetti attuatori

- Provveditorato interregionale per le opere pubbliche

Nell'ambito degli interventi di ricostruzione alcune attività sono state demandate al *Provveditorato Interregionale per le opere pubbliche*: con interventi con oneri a carico del Dipartimento della protezione civile per un totale di euro 18.500.000,00.

- Interventi con oneri a carico della Regione Abruzzo

Nell'ambito degli interventi di ricostruzione alcune attività sono state demandate alla Regione Abruzzo a valere sulle risorse di cui all'art. 14 del decreto legge n. 39/09 per un totale di euro 213.000.000.

- Interventi a carico della Provincia autonoma di Trento

Con decreti del Commissario delegato n. 10 del 14 luglio 2009 e n. 24 del 15 settembre 2009 la Provincia autonoma di Trento è stata nominata soggetto attuatore per la realizzazione di interventi urgenti per complessivi euro 17.550.000,00, con oneri a carico del Dipartimento.

13.2.2. Vertice G8 all'Aquila

La decisione di organizzare il Vertice G8 a La Maddalena è stata assunta con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 21 settembre 2007, allo scopo di favorire il rilancio socioeconomico dell'Arcipelago di La Maddalena attraverso un'importante opera di bonifica ambientale e di riqualificazione dell'ex Arsenale militare.

Nell'ambito degli stanziamenti previsti per l'organizzazione del Vertice G8 a La Maddalena erano previsti 611,5 milioni di euro complessivi suddivisi per interventi infrastrutturali e di riqualificazione (euro 327,5 milioni), per costi relativi all'organizzazione dell'evento (euro 97 milioni), per costi relativi alla sicurezza dell'evento e per le attività del Ministero degli esteri (euro 187,1 milioni);

Lo spostamento del Vertice G8, che, a seguito del terremoto del 6 aprile scorso in Abruzzo, si è tenuto all'Aquila dall'8 al 10 luglio 2009, ha determinato una riduzione degli oneri previsti per l'organizzazione e per la sicurezza dell'evento anche se è proseguita l'opera di bonifica ambientale e riqualificazione complessiva territoriale sull'isola "La Maddalena" dopo la dismissione da parte della marina statunitense e delle basi presenti sull'arcipelago.

I costi del Vertice all'Aquila sono stati pari a 184,897 milioni di euro complessivi, dei quali, circa 96 milioni di euro sono gli interventi realizzati dal Commissario delegato. Di questi, quasi il 60 per cento del totale costituiscono investimenti, riconducibili a interventi infrastrutturali eseguiti nel Comune dell'Aquila, nell'Aeroporto dei Parchi di Preturo e nella Scuola della Guardia di Finanza di Coppito, nuova sede del Vertice, dove si sono svolti tutti i lavori congressuali e che nei tre giorni del Vertice, oltre ai 27 Capi di Stato e di Governo ha ospitato 40 delegazioni.

Al termine dell'evento, le 1.114 stanze ristrutturate per ospitare le delegazioni del G8 sono state destinate ad accogliere circa 1.300 persone rimaste senza casa a seguito del terremoto e provenienti dalle varie tendopoli, oltre al personale della macchina organizzativa dei soccorsi e della Guardia di Finanza; gli arredi e altre suppellettili acquisiti per il Vertice G8, sono stati utilizzati all'interno delle stanze assegnate alle famiglie aquilane che hanno perduto la propria abitazione a seguito del sisma, oppure sono stati utilizzati nelle case di nuova costruzione realizzate.

13.2.3. Emergenza rifiuti in Campania²¹¹

Il decreto-legge 23 maggio 2008, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 luglio 2008, n. 123, è stato emanato per fronteggiare la fase di massima criticità manifestatasi nei primi mesi del 2008 nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania, introducendo un nuovo modello per la gestione del quadro emergenziale.

Con l'adozione del decreto legge, i Commissari delegati succedutisi negli anni e le relative strutture, sono stati sostituiti da un Sottosegretario di Stato presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ed il Dipartimento della protezione civile si è visto attribuire il coordinamento della complessiva azione di gestione dei rifiuti nella regione Campania fino al 31 dicembre 2009, termine fissato per la cessazione dello stato emergenziale.

Il decreto legge n. 90/2008 convertito con modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 123, in particolare, ha inteso disciplinare tutte quelle attività volte a garantire la realizzazione di un adeguato sistema impiantistico, funzionale alla complessiva attività di gestione dei rifiuti, anche attraverso l'esecuzione, nel rispetto della normativa vigente, di interventi relativi ad infrastrutture del territorio, al duplice fine di procedere, nell'immediato, allo smaltimento dei

²¹¹ DL 23-5-2008 n. 90 "Misure straordinarie per fronteggiare l'emergenza nel settore dello smaltimento dei rifiuti nella regione Campania e ulteriori disposizioni di protezione civile". Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 23 maggio 2008, n. 120.

Art. 14. Norma di interpretazione autentica:

1. L'articolo 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225, nonché l'articolo 5-bis, comma 5, del decreto-legge 7 settembre 2001, n. 343, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 novembre 2001, n. 401, si interpretano nel senso che i provvedimenti adottati ai sensi delle predette disposizioni non sono soggetti al controllo preventivo di legittimità di cui all'articolo 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

rifiuti versati nei territori urbani ed extraurbani della regione, e di dotarsi, a regime, di un sufficiente numero di aree, siti ed impianti, sì da assicurare un ciclo virtuoso di gestione dei rifiuti, con l'obiettivo, ulteriore, di erodere le illecite attività della criminalità organizzata, senz'altro favorite dall'assenza, sul territorio, di discariche e aree di sedime ove l'utenza, generalmente considerata, può lecitamente conferire i rifiuti prodotti; tutto ciò al precipuo fine di realizzare le occorrenti misure per assicurare il recupero e lo smaltimento dei rifiuti senza pericolo per la salute dell'uomo e senza recare pregiudizio per l'ambiente.

In tale ottica, il decreto legge citato ha, inoltre, specificato i compiti del Sottosegretario di Stato, tra i quali si citano: l'acquisizione di impianti, di cave dismesse o abbandonate e di altri siti per lo stoccaggio, il trattamento e lo smaltimento/recupero di rifiuti, nonché l'adozione di misure compensative di recupero e di riqualificazione ambientale.

Alla luce dell'esperienza maturata nel corso della prima fase emergenziale, il Governo ha poi deciso di emanare un secondo decreto-legge il n. 172 del 6 novembre 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 dicembre 2008, n. 210 per garantire la definizione delle misure specifiche per la soluzione dell'emergenza nella regione Campania, integrando le disposizioni del decreto-legge 90/2008.

Sotto il profilo infrastrutturale il decreto legge 172/2008 ha autorizzato il Sottosegretario a disporre per la progettazione, la realizzazione e la gestione, con il sistema della finanza di progetto, di un impianto di recupero dei rifiuti già prodotti e stoccati per la produzione di energia mediante l'applicazione di nuove tecnologie disponibili a salvaguardia della salute della popolazione e dell'ambiente, nonché ad individuare un sito idoneo nel territorio della Regione Campania, consentendo così, in tempi ragionevoli, l'eliminazione degli oltre 5 milioni di tonnellate di rifiuti stoccati e pressati in numerose piazzole disseminate nel territorio campano, con particolare riferimento ai territori dei Comuni di Giugliano e Villa Literno.

Con il decreto legge 29 dicembre 2009, n. 195, convertito, con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2010, n. 26, è stata sancita la chiusura della fase emergenziale nella Regione Campania e sono stati disciplinati i termini per il rientro nel ciclo ordinario di gestione dei rifiuti da parte delle Amministrazioni territoriali campane.

In tale ottica sono state istituite due Strutture facenti capo all'Amministrazione statale: l'Unità Operativa e l'Unità Stralcio incaricate, rispettivamente, di avviare le procedure per l'accertamento della massa attiva e passiva derivante dai pregressi anni di commissariamento, e di curare la prosecuzione di taluni interventi, anche infrastrutturali, legati al complessivo ciclo di gestione dei rifiuti, di coordinare il flusso dei rifiuti, di organizzare le attività di presidio militare su alcuni impianti e, soprattutto, di fornire ogni utile attività di supporto alla Regione ed alle Province della Campania.

La realizzazione degli interventi di carattere infrastrutturale e l'apprestamento delle misure di gestione dei rifiuti, sono stati accompagnati dall'elaborazione, da parte della Struttura del Sottosegretario di Stato, di linee-guida afferenti all'attività gestoria del complessivo ciclo dei rifiuti nella regione Campania; le azioni intraprese sono state mirate a superare le gestioni straordinarie ed il ritorno alla gestione ordinaria, comportante una progressiva riassunzione di responsabilità da parte delle amministrazioni territoriali campane chiamate a svolgere i compiti loro assegnati dalla normativa vigente.

L'azione di risanamento aveva l'obiettivo di realizzare una rete di impianti asserviti al ciclo di gestione integrata dei rifiuti, come richiesto dall'articolo 5 della direttiva 2006/12, anche al fine di ottenere, per un verso, l'autosufficienza regionale in materia di trattamento/smaltimento dei rifiuti, e, per altra parte, a garantire adeguati livelli di protezione dell'ambiente e della salute pubblica.

13.3. Considerazioni conclusive

La Protezione civile in Italia costituisce "un modello complesso"; essa ha una struttura organizzativa sviluppatasi e progressivamente definitasi a partire dagli anni '90, dotata di poteri speciali che ha raggiunto livelli di efficienza generalmente riconosciuti e, proprio perché chiamata a fronteggiare "eventi emergenziali", deve usare tali poteri - in parte derogatori a

norme di contabilità - in occasione di calamità naturali senza dedicarsi ad interventi pubblici per ovviare alle lentezze di procedure ordinarie.

La Protezione civile, infatti, è stata nel tempo incaricata di una serie di compiti diversi dall'intervento in situazioni di calamità, compiti che si caratterizzavano per l'urgenza di portare a termini i lavori, al di là delle procedure ordinarie ritenute talora non sufficientemente idonee, per eventi fortemente diversificati (vertici G8, i campionati mondiali di nuoto, le celebrazioni per i 150 anni dell'Unità d'Italia) e che hanno portato nella attuale legislatura anche alla emanazione di un decreto legge, non convertito, che accentuava tale specificità²¹².

Dalla lettura della normativa succedutasi negli anni, dalla giurisprudenza della Corte costituzionale e dalle stesse pronunce della Corte dei conti appare evidente che sussiste l'esigenza di riportare in un ambito di maggiore coerenza con il sistema il raggio di azione del Dipartimento della Protezione civile e che, si pervenga ad un diverso regime giuridico dell'intero "sistema di protezione civile" protagonista della sola attività di protezione civile in senso stretto - come definita dall'art. 5, comma 1, cit. del DL n. 343/2001 e dall'art. 3 della legge 24 febbraio 1992 n. 225.

Le calamità naturali che giustificano il ricorso a mezzi e poteri straordinari, e dunque la dichiarazione dello stato di emergenza con relative ordinanze, sono, infatti, quelle tali da determinare situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente.

L'esigenza di sottoporre a controllo preventivo le ordinanze di protezione civile è stata già avvertita dalla stessa Presidenza del Consiglio la quale, per esempio, con riferimento ai molteplici interventi infrastrutturali in atto presso l'isola de La Maddalena ha chiesto, ai sensi dell'art. 3 comma 1, lett. 1) della legge 20/1994, che le determinazioni amministrative e di carattere negoziale relative alla realizzazione dei predetti interventi, fossero sottoposte al controllo preventivo della Corte dei conti; con tale obiettivo, pertanto, potrebbe essere valutato un intervento legislativo che renda stabile l'esame delle ordinanze di protezione civile anche attraverso l'abrogazione dell'art. 14 del DL 90/2008, convertito con modificazione nella L. 14 luglio 2008 n. 123. Peraltro, in occasione del sisma in Abruzzo tutte le risorse sono state gestite con l'ordinaria previsione di assoggettamento a controllo preventivo in quanto sono state fatte transitare nel Bilancio dello Stato e ciò non ha certo rallentato le procedure.

Non bisogna dimenticare, comunque, che il "sistema di interventi" messo a punto dalla Protezione civile ha rappresentato una risorsa del Paese e, in momenti di grave emergenza come quelli sofferti dopo il terremoto abruzzese, il Dipartimento è riuscito a creare un clima di intesa e sinergia a tutti i livelli, soprattutto per la collaborazione tra mondo del volontariato e istituzioni, ottenendo apprezzati risultati.

²¹² Con il DL 30 dicembre 2009 n. 195; era stata prevista la riorganizzazione e trasformazione del Dipartimento della Protezione civile in Protezione civile S.p.A. "al fine di garantire economicità e tempestività agli interventi del Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento delle funzioni strumentali del medesimo Dipartimento"; la norma è stata espunta in sede di conversione del decreto legge.

Ministero dell'economia e delle finanze

- 1. Struttura e funzioni.**
- 2. Analisi della spesa.**
- 3. Analisi delle entrate.**

1. Struttura e funzioni

L'attuale struttura del Ministero dell'economia e delle finanze - prefigurata dal decreto legislativo n. 300 del 1999 (in base alla legge delega n. 57 dello stesso anno, che gli ha attribuito le funzioni dei soppressi Ministeri del tesoro, del bilancio e della programmazione economica e delle finanze) è stata definita con regolamento di organizzazione emanato con d.P.R. n. 43 del 2008 e con decreto ministeriale 28 gennaio 2009, entrato in vigore il 1 settembre 2009.

Le sue principali competenze si possono così sintetizzare:

- politica economica e finanziaria: analisi dei problemi economici, monetari e finanziari interni ed internazionali, vigilanza su mercati finanziari e sistema creditizio, elaborazione delle linee di programmazione, copertura del fabbisogno, gestione di debito pubblico e partecipazioni azionarie dello Stato;

- politiche, processi e adempimenti di bilancio: formazione e gestione del bilancio dello Stato e della tesoreria, monitoraggio degli andamenti di finanza pubblica e dei flussi di cassa, verifica della quantificazione degli oneri e delle coperture delle innovazioni normative, monitoraggio e controllo della spesa e delle entrate;

- entrate erariali: analisi del sistema fiscale in sede nazionale, comunitaria e internazionale, coordinamento, indirizzo, monitoraggio, vigilanza e controllo delle agenzie fiscali e degli altri enti con funzioni in materia di entrate erariali, sistema informativo della fiscalità;

- acquisizione, organizzazione e gestione di servizi comuni e personale, pagamento degli stipendi al personale statale, esclusi forze armate e corpi di polizia, stipula delle convenzioni quadro CONSIP per la Pubblica Amministrazione.

2. Analisi della spesa

Con l'avvertenza che, ove non diversamente indicato, l'analisi che segue si riferisce agli impegni totali (impegni sulla competenza dell'esercizio più impegni assunti nell'esercizio sui residui di stanziamento), il consuntivo del 2009 evidenzia spese impegnate per 485,4 miliardi di euro, che si ragguagliano a circa 1/3 del Pil. Nel quadriennio 2006-2009, l'incidenza degli impegni sul Pil è passata dal 28,5 al 31,9 per cento, anche per la flessione dell'indicatore

nell'ultimo anno. Considerando la sola spesa finale, l'incidenza sul Pil è stata del 20,4 per cento. La dimensione delle risorse gestite è legata a talune peculiarità della finanza pubblica, quali i crediti d'imposta, il ripiano dei debiti della sanità, le erogazioni per l'attuazione del federalismo, le poste correttive e compensative delle entrate.

Le spese finali impegnate hanno raggiunto 309,3 miliardi, soprattutto a causa dei trasferimenti di parte corrente, il cui peso sul totale passa, nello stesso periodo, dal 35,5 al 38,5 per cento. Tali oneri qualificano il dicastero come soggetto istituzionale con rilevante ruolo nel processo di redistribuzione delle risorse. Circa il 76 per cento dei trasferimenti correnti (119,3 miliardi) è destinato, nel 2009, alle regioni, mentre agli enti di previdenza e assistenza sociale è attribuito il 9,5 per cento.

2.1. Gli impegni rappresentano il 68,1 per cento del totale del bilancio statale, e si raffrontano a previsioni iniziali di 537,1 miliardi e definitive di 544,4 miliardi.

Prima missione in termini quantitativi è la "*Gestione del debito pubblico*" che, con 248,9 miliardi, copre il 51,3 per cento degli impegni. Oltre il 97 per cento della missione viene gestita dal Dipartimento del tesoro, comprese le spese per il collocamento dei titoli di Stato; la restante parte fa capo al Dipartimento della Ragioneria generale.

La missione "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" espone impegni per 93,9 miliardi, il 19,3 per cento del totale. Oltre la metà riguarda il programma "*Federalismo*" (56,6 miliardi), in gran parte trasferimenti alle Regioni per compartecipazione al gettito Iva e per l'attuazione del federalismo amministrativo. Rilevanti sono anche i programmi "*Regolazioni contabili e altri trasferimenti alle regioni a statuto speciale*" (29,9 miliardi) e "*Concorso dello Stato al finanziamento della spesa sanitaria*" (6,7 miliardi). Va notato che per questa missione il ruolo del dicastero è fondamentalmente quello di sottoscrivere accordi con le Regioni e trasferire le risorse, effettuando il monitoraggio sull'andamento della spesa.

Segue la missione "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 71,3 miliardi di impegni, pari al 14,7 per cento del totale, concentrati sul programma "*Regolazioni contabili, restituzioni e rimborsi di imposte*" (53,8 miliardi), che comprende le poste correttive e compensative delle entrate. Più contenuto è il programma "*Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalità*" (8,7 miliardi), in gran parte trasferimenti alle agenzie fiscali. Di rilievo risultano anche i programmi "*Programmazione economico-finanziaria e politiche di bilancio*", e "*Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali*". Altre missioni peculiari sono "*Italia in Europa e nel mondo*" (22,4 miliardi), incentrata sul programma "*Partecipazione italiana alle politiche di bilancio in ambito UE*"; "*Politiche previdenziali*" (16,7 miliardi), connessa in gran parte ai trasferimenti all'Inpdap per le gestioni previdenziali statali e, infine, "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*" (6,9 miliardi).

Le sei missioni predette caratterizzano fortemente la struttura della spesa del dicastero, rappresentando il 94,8 per cento degli impegni totali. Le altre 20 missioni gestite (25,4 miliardi) si ragguagliano pur sempre al 3,6 per cento della spesa complessiva e al 4,7 per cento della spesa finale dell'intero bilancio statale.

2.2. La pluralità delle finalità gestite induce a precisare le spese che potrebbero più utilmente essere allocate nei bilanci dei Ministeri competenti per l'attuazione delle politiche di settore.

In particolare, andrebbe approfondita la possibilità di inserire le seguenti missioni nelle strutture amministrative aventi competenza primaria in relazione alle finalità perseguite, fermi restando il ruolo di coordinamento tecnico riconosciuto al dicastero dell'Economia e delle finanze e l'esigenza di preservare la visibilità funzionale delle risorse gestite dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri:

- *Ordine pubblico e sicurezza*, limitatamente al programma "*Sicurezza democratica*" (0,7 miliardi di impegni di competenza nel 2009), alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Soccorso civile* (3,1 miliardi) alla Presidenza del Consiglio e al Ministero degli interni;

- *Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca* (0,2 miliardi) al Ministero delle politiche agricole;
- *Competitività e sviluppo delle imprese* (2 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico;
- *Diritto alla mobilità* (8,5 miliardi) e *Infrastrutture pubbliche e logistica* (0,9 miliardi) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Comunicazioni* (0,9 miliardi) al Ministero dello sviluppo economico e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Ricerca e innovazione* (0,2 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente* (0,2 miliardi) al Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare;
- *Casa e assetto urbanistico* (37,6 milioni) al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- *Istruzione scolastica* (0,1 miliardi) al Ministero dell'istruzione e della ricerca scientifica;
- *Diritti sociali, politiche sociali e famiglia* (6,9 miliardi) al Ministero del Lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri;
- *Politiche previdenziali* (16,7 miliardi) e *Politiche per il lavoro* (2,8 milioni) al Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- *Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti* (1 miliardo) al Ministero degli interni;
- *Giovani e sport* (0,8 miliardi) e *Turismo* (0,1 miliardi) alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Trattasi, come si vede, di ben 17 missioni, per complessivi 43,6 miliardi di impegni nel 2009, la cui più appropriata allocazione potrebbe contribuire alla razionalizzazione della gestione dei relativi programmi e al miglioramento della significatività dei bilanci.

Nella stessa linea di affinamento della classificazione funzionale e di razionalizzazione della gestione si pone l'esigenza di rivedere l'allocazione di taluni oneri di rilevanti dimensioni affidati alla gestione del dicastero, sui quali la Corte dei conti si è soffermata nelle precedenti relazioni al Parlamento. Trattasi delle spese per le attività di diretta collaborazione e per i servizi strumentali e di supporto, attribuite alla missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", invece che alle missioni di pertinenza; dei fondi soggetti a ripartizione amministrativa aventi specifica finalizzazione e invece attribuiti alla missione "*Fondi da ripartire*"; dei trasferimenti finalizzati inseriti nelle "*Relazioni finanziarie con gli enti territoriali*"; degli interessi sul debito, più opportunamente collocabili nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*"; del rimborso delle passività finanziarie, per loro natura non attribuibili funzionalmente in quanto escluse dalle spese finali¹.

2.3. Il Ministero è articolato in quattro Dipartimenti, che corrispondono ad altrettanti Centri di Responsabilità. A questi si aggiungono il Gabinetto, con gli uffici di diretta collaborazione all'opera del Ministro, e la Guardia di finanza. Inoltre, alcune spese fanno ancora riferimento all'Avvocatura generale dello Stato e alla gestione di spese residuali connesse con il passaggio, avvenuto da tempo, di talune competenze alla Presidenza del Consiglio.

Sembra avviata finalmente con buone prospettive l'integrazione reale tra le diverse componenti ministeriali derivanti dai soppressi precedenti dicasteri, anche se permangono tuttora sacche di separatezza, come nel caso della Direzione centrale per la giustizia tributaria, che ancora amministra il personale e la logistica delle Commissioni tributarie.

Il Centro di Responsabilità "Gabinetto e uffici di diretta collaborazione" ha impegnato soli 22,5 milioni, concentrati nella missione "*Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche*", trasversale a tutti i ministeri:

¹ L'esercizio di riallocazione effettuato dalla Corte dei Conti nella relazione al Parlamento sul rendiconto generale dello Stato per il 2008 (Relazione 2008, vol. I, cap. V, paragrafo 4.5.), al fine di contribuire all'approfondimento della problematica, è rimasto sinora senza seguito.

Il Dipartimento dell'Amministrazione generale, del personale e dei servizi ha impegnato 1,6 miliardi. Le spese di funzionamento ammontano a circa 445,8 milioni, anche per le convenzioni Consip finalizzate all'acquisto di beni e servizi delle Pubbliche Amministrazioni. In tale ambito, va notato che l'attività di programmazione dei fabbisogni delle Amministrazioni statali, in base alle disposizioni introdotte dalla legge finanziaria 2008, ha avuto un riscontro ancora parziale, atteso che solo il 74 per cento dei Centri di Responsabilità ha trasmesso i dati richiesti².

Gli impegni del Dipartimento del tesoro, al netto del servizio del debito, ammontano a 120,9 miliardi, il 24,9 per cento del totale. Gli oneri più rilevanti riguardano le missioni "*Politiche previdenziali*", con 16,5 miliardi, prevalentemente destinati al finanziamento degli enti di previdenza; "*Diritto alla mobilità*" (8,5 miliardi), relativi ai contributi per il trasporto ferroviario e per la gestione della viabilità; "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" (10,1 miliardi), in massima parte devoluti al bilancio autonomo dei Monopoli per la gestione del servizio del lotto automatizzato; "*Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia*" (5,8 miliardi), soprattutto per trasferimenti ad Enti previdenziali e alla Presidenza del Consiglio in relazione alle attività assistenziali relative per il sostegno alla famiglia e la lotta alla droga; "*Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri*" (3,3 miliardi), concernente trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche e ai partiti politici; "*Soccorso civile*" (3,1 miliardi), riguardante i fondi al Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri; "*Giovani e sport*" (0,8 miliardi) per i trasferimenti al CONI e alla Presidenza del Consiglio per le politiche a sostegno dell'imprenditoria giovanile; "*Comunicazioni*" (0,9 miliardi), per i trasferimenti a Poste italiane per il servizio universale e all'editoria. Nell'ambito dell'attività del Dipartimento, significativi appaiono i risultati nella gestione del debito pubblico, in termini di allungamento della vita media, che ha superato i sette anni, e di riduzione del costo medio all'emissione, che ha toccato il minimo storico del 2,18 per cento.

Il Dipartimento della Ragioneria generale ha impegnato risorse per 121,9 miliardi, pari al 25,1 per cento del totale. La sua attività riguarda numerose missioni, tra cui le "*Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali*" (93,1 miliardi), "*L'Italia in Europa e nel mondo*" (21,6 miliardi) e i "*Fondi da ripartire*" (30,2 milioni). Complessivamente, queste tre missioni riguardano il 94,1 per cento degli impegni del Dipartimento. Di rilievo risultano anche gli impegni per "*Infrastrutture pubbliche e logistica*" (0,9 miliardi), concernenti la concessione di contributi agli investimenti ad altre Amministrazioni Pubbliche per il finanziamento dell'edilizia sanitaria e giudiziaria, e per "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" (0,4 miliardi), sostanzialmente spese per il funzionamento del Dipartimento. Le altre missioni, per importi impegnati di gran lunga minori, riguardano "*Diritti sociali, politiche sociali e famiglia*", "*Istruzione scolastica*", "*Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente*", "*Casa e assetto urbanistico*", "*Politiche previdenziali*", "*Ricerca e innovazione*". Rilevante è stato l'apporto del Dipartimento alla positiva conclusione dell'iter parlamentare della riforma organica della contabilità e della finanza pubblica, varata con la legge n. 196 del 2009; altrettanto importante si profila il suo ruolo nel complesso processo di avvio e di attuazione della legge, con riferimento, ad esempio, alla prevista banca dati unitaria³, alla sperimentazione per il bilancio di cassa, alla revisione della spesa (*spending review*) e all'armonizzazione dei bilanci.

Il Dipartimento delle finanze concentra essenzialmente la sua gestione nelle "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*", con 58,3 miliardi di impegni, destinati al coordinamento del sistema tributario e attività connesse. Le altre missioni gestite sono "*Competitività e*

² A tal fine, è stata attivata apposita procedura informatica con specifiche istruzioni mediante circolare n. 12 del 2009 del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S. e DAG.

³ Il Dipartimento, responsabile della banca dati ai sensi del d.m. 17 marzo 2010, n. 23411, ha predisposto per il Parlamento una proposta di fattibilità sull'argomento, in ottemperanza all'atto di indirizzo contenuto nell'ordine del giorno n. 9/2555-A6.

sviluppo delle imprese” (1,4 miliardi) per i crediti d'imposta; *“Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”* (1 miliardo) per l'erogazione dell'otto per mille Irpef alle confessioni religiose. Nei *“Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni Pubbliche”* sono allocate le spese di funzionamento. Nell'ambito dell'attività svolta, va segnalata la presentazione al Parlamento, soltanto nel luglio 2009 per attendere i dati del quarto trimestre 2008, della Relazione sulla lotta all'evasione fiscale, che la legge finanziaria 2007 prevede per ciascun esercizio.

La Guardia di finanza è prevalentemente concentrata nelle missioni *“Politiche economico-finanziarie e di bilancio”* (2,5 miliardi), per la prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali, e *“Ordine pubblico e sicurezza”*, in relazione al concorso del Corpo a tale finalità.

2.4. Le 26 missioni allocate nel Ministero sono suddivise in 47 programmi, con 188 obiettivi, 40 dei quali classificati come “strategici” e 148 come “strutturali”. Il ciclo di pianificazione e controllo per l'esercizio 2009 è stato riconfigurato in modo da consentire l'effettiva corrispondenza tra priorità politiche e connessi obiettivi e allocazione delle risorse nella legge di bilancio.

La spesa prevista appare quasi completamente non rimodulabile (98 per cento), non solo per il rimborso di prestiti, ma anche per gli interessi passivi (81 miliardi), per i trasferimenti correnti ad Amministrazioni Pubbliche (111 miliardi), per le poste correttive e compensative e per i redditi da lavoro dipendente (rispettivamente 54 miliardi e 18 miliardi). Tra le spese in conto capitale la quota non rimodulabile scende al 75 per cento, in relazione alla presenza di molti fattori legislativi. Si evidenzia una netta prevalenza degli oneri inderogabili, che costituiscono più dei tre quarti della spesa, in gran parte legata al debito pubblico.

L'atto di indirizzo del Ministro ha individuato 30 priorità politiche distribuite sui Centri di Responsabilità, compresi i Monopoli di Stato, ancora in attesa dell'emanazione, da parte dell'Autorità politica, delle disposizioni attuative dell'art. 40 del decreto-legge n. 159, convertito dalla legge n. 222 del 2007, concernente la trasformazione in Agenzia fiscale. Per il perseguimento di tali priorità, i programmi ad esecuzione diretta hanno dato luogo a 127 obiettivi, mentre per i programmi finanziari ne sono stati definiti 61.

La Nota preliminare che accompagna il rendiconto non fornisce un quadro di sintesi del livello di raggiungimento degli obiettivi, limitandosi ad allegare n. 185 schede programma-obiettivo, 81 delle quali prive del valore a consuntivo dell'indicatore prescelto in sede preventiva. L'attuale scarsa significatività della procedura, ai fini di una ragionevole esposizione dei risultati conseguiti, è mostrata anche dalla netta prevalenza di indicatori di mera realizzazione finanziaria, ben 161 sui 185 obiettivi censiti, e dalla irrilevanza di indicatori di qualità (0,5 per cento). Su tali profili, di notevole portata nella delicata fase di prima attuazione del nuovo sistema di valutazione delle *performances*, si richiama l'attenzione dell'Organismo interno di valutazione, che ha assorbito le funzioni del SECIN.

La numerosità e la dimensione quantitativa dei programmi finanziari, connesse con la notata caratteristica di dicastero di trasferimenti, sono poste in evidenza dai pagamenti effettuati, che risultano di ben 425,8 miliardi (413,5 in conto competenza e 12,3 in conto residui), mentre solo 56,3 miliardi si riferiscono ai programmi ad esecuzione diretta.

Altra caratteristica del rendiconto del dicastero è l'avvenuta ripartizione, nei modi previsti dalla legge, dei fondi di riserva e speciali e degli altri fondi da ripartire, un insieme di risorse quantificate nelle previsioni iniziali in oltre 10,5 miliardi⁴. I fondi da ripartire, pur

⁴ I fondi di riserva e speciali prevedono le seguenti tipologie:

- spese obbligatorie e d'ordine, destinato all'incremento degli stanziamenti dei capitoli di spesa a carattere obbligatorio o connessi con l'accertamento e la riscossione delle entrate;
- riassegnazione dei residui perenti, eliminati negli esercizi precedenti per perenzione amministrativa;
- spese impreviste;
- spese della tabella C della legge finanziaria;
- adeguamento, in corso di esercizio, degli stanziamenti di cassa;

rappresentando un notevole strumento di flessibilità per le Amministrazioni, costituiscono un elemento che non contribuisce ad una piena trasparenza, in quanto una parte delle risorse allocate nel bilancio di previsione non ha una destinazione specifica, che emerge nel corso della gestione e si definisce solo in sede di rendicontazione.

2.5. Nel complesso, tre Centri di Responsabilità - Dipartimenti del tesoro e delle finanze e Guardia di finanza - hanno gestito circa il 90 per cento delle spese per consumi intermedi, che raggiungono nel complesso i 3,3 miliardi di impegni.

Un'analisi del contenuto degli oneri per consumi intermedi mostra che buona parte di essi concerne, più propriamente, l'intero apparato statale. Trattasi di spese sostenute anche per conto delle altre amministrazioni e per taluni servizi legati al sistema della fiscalità e alla gestione del debito pubblico. Tipico esempio sono, rispettivamente, gli oneri per le convenzioni Consip e per aggi e spese di riscossione delle entrate.

La tavola che segue dà conto della dimensione e dell'evoluzione del fenomeno nel periodo 2006-2009, con l'avvertenza che gli andamenti sono influenzati dallo smaltimento dei debiti pregressi, particolarmente significativo nel 2009:

SPESE IMPEGNATE PER CONSUMI INTERMEDI

(in milioni)

	2006		2007		2008		2009	
	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale	V.A.	% sul totale
Funzionamento	802,3	27,7	778,4	29,6	785,4	25,6	809,0	24,3
Servizi finali	1.380,8	47,6	1.191,9	45,4	1.339,2	43,6	1.172,9	35,2
- Aggi di riscossione	531,3	18,3	450,2	17,1	512,7	16,7	48,3	1,4
- Commissioni coll. titoli del debito	619,5	21,4	511,8	19,5	587,3	19,1	836,7	25,1
- Centri di assistenza fiscale	230,0	7,9	230,0	8,8	239,2	7,8	287,9	8,7
Beni e servizi per lo Stato	718,1	24,8	655,0	24,9	944,4	30,8	1.350,6	40,5
- Sicurezza della Repubblica	375,6	12,9	390,5	14,9	409,8	13,4	675,1	20,3
- S.S.P.A. e Formez	39,6	1,4	33,4	1,3	33,3	1,1	34,2	1,0
- Poligrafico e monetazione	197,0	6,8	137,8	5,2	400,8	13,1	536,5	16,1
- Convenz. CONSIP	44,8	1,5	39,9	1,5	42,2	1,4	42,9	1,3
- Tesoreria, valute etc	61,1	2,1	53,4	2	58,5	1,9	61,9	1,8
TOTALE	2.901,2	100,0	2.625,3	100,0	3.069,0	100,0	3.332,5	100,0

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti conforme a metodologie MEF

Gli oneri diretti di funzionamento del dicastero, con un lieve incremento in valore assoluto nel quadriennio, mostrano una flessione in termini di incidenza percentuale sul totale.

- oneri recati da nuovi provvedimenti legislativi;
- consumi intermedi del dicastero;
- flessibilità del bilancio del dicastero, per integrare fattori legislativi carenti;
- riassegnazione di entrate.

Gli altri fondi da ripartire riguardano, essenzialmente, il fondo per i rinnovi contrattuali del personale statale e quello per le aree sottoutilizzate.

La flessione, anche in valori assoluti, si accentua per l'acquisto di servizi finali, che passano dal 47,6 al 35,2 del totale. Una dinamica opposta manifesta l'acquisto di beni e servizi per conto di tutte le Amministrazioni statali, quasi raddoppiate in valore assoluto, con un peso sul totale che passa da un quarto al 40,5 per cento.

2.6. Appare opportuno sottolineare l'impropria allocazione nel dicastero di due ulteriori Centri di Responsabilità: l'Avvocatura generale dello Stato e la Gestione delle spese residuali. Trattasi di attività, peraltro di entità non rilevante, per le quali si impone una collocazione diversa, tenendo anche conto della nuova classificazione delle spese. Va condivisa la proposta dell'Amministrazione⁵ di trasferire i relativi oneri alla missione "*Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri*", in ragione della competenza generale di quest'ultimo organismo. Non appare sufficiente, al riguardo, la semplice soppressione dell'autonomo Centro di Responsabilità relativo all'Avvocatura e la collocazione degli oneri nel dipartimento del Tesoro, effettuati col bilancio di previsione 2010.

Analoga decisione dovrebbe riguardare le spese che afferiscono al "Servizio per la gestione delle spese residuali", relative a consumi intermedi per il funzionamento del Formez e della Scuola superiore della Pubblica Amministrazione e a trasferimenti all'Agenzia per i rapporti negoziali delle Pubbliche Amministrazioni (ARAN). Tali spese permangono nel dicastero, nonostante l'autonomia contabile della Presidenza del Consiglio attuata con il lontano decreto legislativo n. 303 del 1999.

2.7. Altra rilevante problematica attiene ai mutui erogati dal Ministero e dalla Cassa depositi e prestiti a Enti pubblici⁶.

L'analisi condotta dall'Amministrazione ha posto in luce il fenomeno delle somme residue di mutui stipulati ma non ancora erogati, non avendo l'ente mutuatario ancora manifestato l'esigenza di pagare il connesso stato di avanzamento dei lavori. La situazione rilevata rappresenta una criticità nell'ambito della finanza pubblica, poiché determina oneri a carico del bilancio dello Stato cui corrisponde un mancato impiego di risorse utilizzabili per investimenti.

Attesa la dimensione del fenomeno, si rendono necessari e urgenti interventi idonei ad eliminare le anomalie riscontrate, partendo dalle proposte operative della stessa Amministrazione, che ha ipotizzato, sul piano normativo, un divieto generalizzato per tutte le Pubbliche Amministrazioni ad utilizzare, per la realizzazione di opere pubbliche, strumenti di debito che prevedano un ammortamento parametrato all'ammontare dell'intero importo concesso. In tal modo, si renderebbe obbligatorio il ricorso a strumenti con ammortamento correlato all'effettivo importo utilizzato dall'Ente (aperture di credito e prestiti flessibili).

Sul piano amministrativo, appare senza dubbio condivisibile l'azione volta alla verifica dei risultati gestionali, anche sulla base di un'attenta revisione straordinaria dei residui, onde individuare i mutui concernenti opere non concluse o addirittura mai iniziate le cui somme, non più necessarie, risultano ancora conservate in bilancio, e sulle quali l'ente continua a pagare le quote capitale e gli interessi al soggetto finanziatore, pur non avendo riscosso il mutuo.

2.8. L'Amministrazione non ha fatto ricorso allo strumento della rimodulazione, nè in sede di previsione, nè in assestamento. Peraltro, non è stata utilizzata neanche la disponibilità dei fondi per sopravvenute maggiori esigenze relative alle autorizzazioni di spesa ridotte del 10 per cento con la legge finanziaria 2006, altro strumento approntato dal legislatore per favorire la

⁵ Cfr. "Rapporto sulla spesa delle Amministrazioni centrali dello Stato – 2009", del Ministero dell'economia e delle finanze – R.G.S., pag. 105.

⁶ Idem, pag. 110 e seguenti. Da notare che la rivalutazione delle somme concesse e non erogate o solo parzialmente erogate a prezzi 2008, in base a coefficienti derivati dagli indici Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati, dà luogo a una quantificazione di ben 4,7 miliardi, partendo da un valore globale rilevato di circa 4,1 miliardi di euro.

flessibilità del bilancio nel corso della gestione⁷. Il fenomeno è in linea con la generale inerzia mostrata dalle Amministrazioni rispetto a un elemento essenziale per la valorizzazione del bilancio come strumento di programmazione.

I pagamenti in conto sospeso, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 30 del 1997, sono ammontati a 177,6 milioni, dei quali 129,3 ripianati entro l'anno. La sola parziale sistemazione contabile di tali partite finisce per contribuire al fenomeno dell'accumulo dei sospesi di tesoreria, ormai pervenuti, nel complesso, a livelli anomali, suscitando l'attenzione della Corte anche nel capitolo relativo all'ordinamento contabile della presente relazione (par. 2.7.).

Nel 2009 sono notevolmente aumentate le dotazioni dei fondi per i residui passivi perenti, fino a complessivi 7,5 miliardi; il loro utilizzo, tuttavia, è stato solo parziale, come risulta dalle ampie economie emerse a fine esercizio, oltre 2,3 miliardi. Ove si consideri che non è stato dato seguito a ulteriori richieste di riscrittura in bilancio per circa 5 miliardi, si manifesta con evidenza la scarsa capacità programmatica delle amministrazioni e, conseguentemente, le difficoltà procedurali che caratterizzano il processo appena avviato di accelerazione dei pagamenti statali, ai fini di sostegno dell'attuale delicata fase congiunturale dell'economia.

Nel quadro dell'attività di revisione della spesa, resa permanente dalla riforma contabile, particolare menzione merita l'analisi del rimborso dei mutui contratti soprattutto da enti locali, con oneri a totale o parziale carico del bilancio dello Stato. Nei casi di mutui non totalmente utilizzati, sia per ribassi d'asta, sia per mancata esecuzione dell'opera, appare necessario accertare che il rimborso per capitale e interessi a carico dell'erario sia corrispondente all'effettivo ammontare delle risorse utilizzate dal destinatario del finanziamento agevolato, evitando rimborsi sovradimensionati ragguagliati all'importo dell'intero mutuo originariamente contratto e utilizzato solo parzialmente. Quest'ultima ipotesi, infatti, potrebbe aver comportato, oltre che un irragionevole immobilizzo di risorse, anche un onere ingiustificato a carico del bilancio.

2.9. Nell'attuale classificazione funzionale del bilancio, due missioni, con i relativi programmi, interessano, in via pressoché esclusiva, il Ministero dell'economia e delle finanze e non sono inserite nell'analisi delle politiche pubbliche di cui al volume secondo.

Trattasi delle missioni 29 "*Politiche economico-finanziarie e di bilancio*" e 34 "*Debito pubblico*", che hanno complessivamente riguardato una massa impegnabile di ben 371,5 miliardi, pari al 46,8 per cento delle spese dell'intero bilancio dello Stato; tenendo conto delle sole spese finali, l'incidenza di tali oneri, al netto del rimborso prestiti, raggiunge il 27 per cento.

Relativamente alla missione 34, la Corte suggerisce nuovamente di valutare l'opportunità di una revisione dell'attuale classificazione funzionale, intesa da un lato ad escludere da essa il rimborso del debito statale (programma 2), limitando in maniera più appropriata l'allocatione per missioni alle sole spese finali; e dall'altro a collocare in apposito programma della missione

⁷ Si riporta il comma 20 dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria 2006):

"20. Per il conseguimento degli obiettivi di finanza pubblica ed al fine di assicurare la necessaria flessibilità del bilancio, le autorizzazioni di spesa direttamente regolate per legge sono ridotte del 10 per cento. A tal fine sono rideterminate le dotazioni iniziali delle unità previsionali di base degli stati di previsione dei Ministeri per l'anno finanziario 2006. La disposizione non si applica alle autorizzazioni di spesa aventi natura obbligatoria, alle spese in annualità ed a pagamento differito, agli stanziamenti indicati nelle Tabelle C ed F della presente legge, nonché a quelli concernenti i fondi per i trasferimenti correnti alle imprese ed i fondi per gli investimenti di cui, rispettivamente, ai commi 15, 16 e 608. In ciascuno stato di previsione della spesa sono istituiti un fondo di parte corrente e uno di conto capitale da ripartire nel corso della gestione per provvedere ad eventuali sopravvenute maggiori esigenze di spese oggetto della riduzione, la cui dotazione iniziale è costituita dal 10 per cento dei rispettivi stanziamenti come risultanti dall'applicazione del primo periodo del presente comma. La ripartizione del fondo è disposta con decreti del Ministro competente, comunicati, anche con evidenze informatiche, al Ministero dell'economia e delle finanze, tramite gli Uffici centrali del bilancio, nonché alle competenti Commissioni parlamentari e alla Corte dei conti per la registrazione."