

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 del 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. E' 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 richiesto 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.

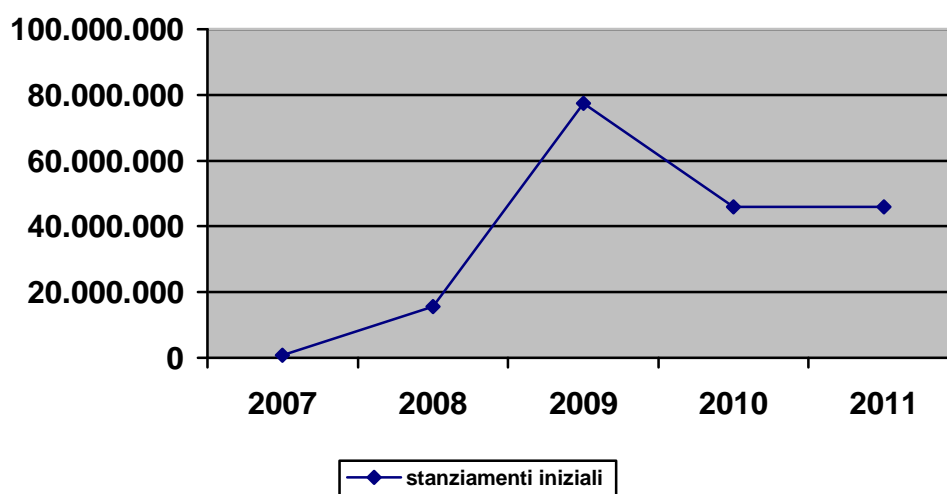
coordinamento e consolidamento del sistema dei rapporti tra le Regioni e le “azioni di sistema”, relative alla cooperazione interistituzionale e alla capacità negoziale del sistema delle autonomie e sono richiamate le attività, normative e non, per il completamento del trasferimento delle funzioni e 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 indirizzato 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 defianziato 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.A.⁶⁴. 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

6.5. La valutazione e il monitoraggio

Le attività di valutazione e verifica degli investimenti hanno rilevanza crescente nell'ambito del processo decisionale del CIPE.

Per garantire adeguato supporto tecnico al DIPE nello svolgimento di tali attività, con dPCM del 25 novembre 2008 è stato istituito il nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, successivamente ampliato con dPCM del 15 luglio 2009⁶⁹.

Nel corso dell'anno 2009, al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e rispondere alle richieste più urgenti, il Nucleo ha concentrato la propria attività sugli interventi per la ricostruzione delle zone dell'Abruzzo colpite dal sisma, gli investimenti nel settore della ricerca finanziati con il Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS) nel periodo 2002-2006, le principali innovazioni normative in materia di opere pubbliche ed infrastrutture strategiche, le politiche energetiche e ambientali, le politiche agricole, la programmazione nazionale e regionale del FAS 2007-2013. Con riferimento al monitoraggio degli investimenti pubblici, è stata attivata la sperimentazione del monitoraggio finanziario nell'ambito dell'Alta sorveglianza delle grandi opere, che analizza i flussi finanziari delle imprese impegnate nella realizzazione di una grande opera⁷⁰.

Infine, sempre in tema di monitoraggio, numerose delibere hanno preso atto delle relazioni trasmesse da varie amministrazioni relative allo stato di attuazione degli investimenti pubblici di rispettiva competenza.

Di particolare rilevanza, la relazione sul programma delle infrastrutture strategiche presentata al CIPE nella seduta del 6 marzo 2009⁷¹, che quantifica il valore delle opere affidate in 76,6 miliardi di euro, pari a circa il 65,5 per cento del costo totale delle opere approvate dal CIPE, la relazione sullo stato di attuazione degli investimenti per la ricerca finanziati con il FAS nel periodo 2000-2006⁷² e le relazioni sullo stato di attuazione dei programmi triennali di lavori pubblici dei vari ministeri ed enti statali⁷³.

Con preciso riferimento a tale deliberazione questa Corte non può sottacere la propria preoccupazione in riferimento alla presa d'atto, da parte del Comitato, dei significativi ritardi nella realizzazione di opere strategiche nelle c.d. aree depresse del Paese, che ha condotto ad una riprogrammazione di parte dei fondi in favore di un mega-lotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria⁷⁴.

⁶⁹ E' stato, altresì, istituito presso il CIPE il sistema di Monitoraggio degli Investimenti Pubblici (MIP) ai sensi della legge n. 144/1999.

⁷⁰ Nella fattispecie, sulla parte della tratta T 5 della Metro C di Roma di cui è risultato affidatario il Consorzio E.R.E.A., vengono acquisite informazioni giornaliere su bonifici on line ed estratti conto dei conti correnti dedicati che ciascun subappaltatore e fornitore deve aprire per concentrarvi i movimenti finanziari, in entrata e in uscita, connessi alla realizzazione dell'opera.

⁷¹ Cfr. Deliberazione 6 marzo 2009, recante "*Legge n. 443/2001 - Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d'atto. (Deliberazione n. 10/2009)*", pubblicata sul Supplemento ordinario n. 78 alla Gazzetta Ufficiale, Serie generale n. 120 del 26 maggio 2009.

⁷² Deliberazione del 26-6-2009 n. 31/2009, pubblicata nella Gazz. Uff. 27 agosto 2009, n. 198.

⁷³ Tra queste risultano di interesse la Delibera 26 giugno 2009, n. 51, di presa d'atto delle opere prioritarie per il 2009 finanziate anche dal Fondo infrastrutture per un importo di 7.596 milioni, di cui 6.381,6 destinati al Sud e la Delibera 15 luglio 2009, n. 52, di approvazione di alcune modifiche al "quadro di dettaglio" della delibera CIPE n. 51 e presa d'atto dei contenuti dell'allegato infrastrutture al Dpef 2010-2013.

⁷⁴ Riferisce testualmente la delibera CIPE in questione che "*non abbia dato gli esiti sperati l'assegnazione di risorse a carico del FAS espressamente destinate – con delibere 29 settembre 2004, n. 21 (G.U. n. 275/2004) e 29 luglio 2005, n. 98 (G.U. n. 245/2005) – al finanziamento di opere strategiche nelle aree depresse che, nell'ambito della cosiddetta «manovra di accelerazione», risultassero immediatamente cantierabili; ciò in relazione al sostanziale disallineamento che si è verificato tra le previsioni procedurali fornite all'epoca dai soggetti attuatori e le effettive tempistiche di realizzazione degli interventi finanziati, sì che parte di detti fondi sono stati riprogrammati per la realizzazione di un megalotto dell'autostrada Salerno-Reggio Calabria in un'ottica di flessibilità e di più efficiente gestione delle risorse in questione*" (pag. 3).

6.6. Riprogrammazione ed utilizzazione del FAS

In conseguenza dei provvedimenti legislativi intervenuti successivamente alla delibera CIPE n. 166/2007, il FAS ha subito delle riduzioni.

Con la delibera n. 112/2008, il CIPE ha aggiornato la dotazione FAS complessiva per il settennio 2007-2013, indicando la quota parte di riduzione operata *ex lege* al netto delle pre-allocazioni destinate al Fondo Infrastrutture, e le modalità di imputazione delle riduzioni a valere sia sul ciclo di programmazione 2000-2006, sia sul periodo 2007-2013. In particolare, per il ciclo di programmazione 2007-2013, con la stessa delibera il CIPE ha ripartito le risorse FAS complessivamente risultanti dalle predette riduzioni e disposto l'assegnazione a favore del Fondo Infrastrutture.

Successivamente, in linea con l'accordo siglato il 12 febbraio 2009 tra il Governo, le Regioni e le Province autonome, il Comitato, con delibera n. 1/2009, ha stabilito la determinazione complessiva del FAS a seguito delle predette riduzioni, l'assegnazione di risorse ai programmi attuativi di interesse regionale e interregionale e degli obiettivi di servizio, l'introduzione di alcune modifiche a principi e procedure previsti dalla delibera CIPE n. 166/2007.

Su proposta del Ministro dello sviluppo economico, il Comitato ha adottato, inoltre, tre delibere di assegnazione del FAS al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione (Ministero del lavoro, salute e politiche sociali), al Fondo infrastrutture (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) ed al Fondo strategico per il Paese a sostegno dell'economia reale (Presidenza del Consiglio dei Ministri)⁷⁵. Infine il CIPE ha preso atto, formulando alcune osservazioni, dei primi programmi attuativi regionali (PAR) presentati dal Ministero dello sviluppo economico, finanziati a valere sulle risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate disponibili per il periodo 2007-2013⁷⁶.

6.7. Segnalazione di deliberazioni CIPE particolarmente significative adottate nel 2009

Ritiene questa Corte di segnalare alcune deliberazioni particolarmente significative, già ricomprese all'interno della tabella 1.

Tra quelle più importanti vanno segnalate, senza dubbio, le deliberazioni relative alla costruzione del Ponte sullo Stretto di Messina⁷⁷; da ultimo, la deliberazione del 6 novembre

⁷⁵ Delibere nn. 2, 3 e 4 del 6 marzo 2009, pubblicate sulla Gazz. Uff. rispettivamente il 18 aprile 2009, n. 90, il 6 giugno 2009, n. 129 e il 27 maggio 2009, n. 121.

⁷⁶ La delibera CIPE n. 11/2009 è relativa ai PAR delle Regioni Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Toscana, Umbria, Valle d'Aosta, Provincia autonoma di Bolzano; la delibera CIPE n. 66/2009 riguarda il PAR della Regione Siciliana.

⁷⁷ E' il caso di ricordare che con la delibera CIPE 21 dicembre 2001, n. 121 (pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 51/2002 S.O.), il Comitato, ai sensi dell'art. 1 della legge n. 443/2001, aveva approvato il primo Programma delle infrastrutture strategiche, che, all'allegato 1, includeva il «Ponte sullo Stretto di Messina» quale opera già avviata con legge propria, di cui si confermava il carattere di rilevanza nazionale: per tale opera veniva all'epoca indicato un costo stimato pari a 4.957,986 milioni di euro.

Con la delibera 29 marzo 2006, n. 83 (Gazzetta Ufficiale n. 290/2006), il CIPE approvava il progetto definitivo della «variante di Cannitello», configurata quale opera di 1^ fase della successiva «variante finale», fissando in 19 milioni di euro il limite di spesa dell'intervento, individuando il Soggetto aggiudicatore in RFI S.p.A., in quanto l'opera, in relazione alla posizione assunta dalla Regione Calabria, veniva considerata nella prospettiva del miglioramento e dell'implementazione del sistema della rete ferroviaria regionale e, pur mantenendo le caratteristiche tecniche originarie, veniva ricondotta all'asse ferroviario Salerno-Reggio Calabria - Palermo-Catania.

Con delibera CIPE n. 91 del 30 settembre 2008, recante «Programma infrastrutture strategiche (legge n.443/2001) ponte sullo stretto di Messina - rinnovo vincolo preordinato all'esproprio» è stato determinato di «reiterare, a decorrere dal 5 novembre 2008, il vincolo preordinato all'esproprio sugli immobili interessati dalla realizzazione del «Ponte sullo Stretto di Messina», atteso che «la «Stretto di Messina S.p.A.», nella rilevata qualità di soggetto aggiudicatore, stante l'imminente scadenza (5 novembre 2008) del termine quinquennale di efficacia del vincolo preordinato all'esproprio derivante dalla delibera n. 66/2003 e stante l'impossibilità di approvare entro tale termine il progetto definitivo dell'opera, ha proposto l'adozione di una delibera avente ad oggetto la reiterazione del predetto vincolo» e precisando che «l'onere complessivo di investimento è di circa 6,1 miliardi di euro (comprensivi del costo di realizzazione dell'opera e degli oneri finanziari) come indicato nel citato DPEF, in linea con l'onere quantificato nella relazione istruttoria del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti richiamata nelle premesse della citata

2009, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 36 del 13 febbraio 2010, recante “*Programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001) - Ponte sullo Stretto di Messina - (CUP C11H03000080003) - Presa d’atto della relazione del Commissario straordinario e contributo ex articolo 4, comma 4- quater , legge n. 102/2009*” (Deliberazione n. 102/2009), con la quale la prima quota annua del contributo in conto impianti di 1.300 milioni di euro assegnato alla «Stretto di Messina S.p.A.» dall’art. 4, comma 4 quater, del decreto legge n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009, viene determinata in 12,676 milioni di euro e viene imputata sulle disponibilità del Fondo infrastrutture di cui all’art. 6-*quinquies* del decreto legge n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, relative all’anno 2009⁷⁸. La medesima deliberazione n. 102/2009, inoltre, determina in via programmatica, l’entità delle quote relative alle annualità successive, fissandole in 92,729 milioni di euro per il 2010, 96,874 per il 2011, 455,479 per il 2012 e 642,242 per il 2013, stabilendo che la definitiva assegnazione di detti importi verrà effettuata successivamente dal Comitato, con una o più delibere, compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica correlati all’utilizzo delle risorse FAS.

La costruzione del ponte sullo Stretto di Messina è già stata oggetto di apposita analisi della Corte dei conti nella Delibera n. 24/2009/G del 29 dicembre 2009, adottata dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, la quale ha anche passato in rassegna alcune deliberazioni del CIPE adottate nel 2009. In tale relazione la Corte aveva ricordato come “*Le risorse previste per l’intervento sono indicate in 4,68 miliardi di euro nel progetto preliminare approvato con deliberazione CIPE n. 66/2003; successivamente, nel Dpef 2009/2013 l’importo delle risorse necessarie è stato indicato in 6,1 miliardi di euro. Identico importo è riportato nel Dpef 2010/2013. Al dicembre 2009, l’onere complessivo dell’investimento è indicato in euro 6.349.802.000 cui far fronte per la quota di 2,5 miliardi di euro (pari al 40 per cento del costo totale dell’investimento) con risorse proprie della società (per 1,2 miliardi di euro) e con contributi in conto impianti assegnati dalla legge n. 102/2009 (1,3 miliardi di euro) e per la parte rimanente del 60 per cento da finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato*”⁷⁹. L’ANAS nel proprio sito internet conferma che “*L’onere complessivo a finire dell’investimento, comprensivo del costo dei lavori, degli ulteriori costi per i lavori dell’opera, degli oneri finanziari e degli adeguamenti conseguenti all’inflazione, è oggi stimato in circa 6,3 miliardi di euro. Tale importo non si discosta sensibilmente dalle valutazioni del 2003, calcolate in via prudenziale in 6,1 miliardi di euro*”⁸⁰.

Nella tabella 3 allegata alla delibera CIPE 6 marzo 2009, recante “*legge n. 443/2001 - Ricognizione sullo stato di attuazione del Programma delle infrastrutture strategiche e piano 2009: Presa d’atto*” (Deliberazione n. 10/2009), pubblicata sul Supplemento Ordinario n. 78 “Gazzetta Ufficiale n. 120 del 26 maggio 2009 - Serie generale), il costo del ponte viene

delibera n. 66/2003”. Con deliberazione CIPE 31 luglio 2009, recante “1° programma delle infrastrutture strategiche (legge n. 443/2001) variante «Cannitello»: modifica soggetto aggiudicatore (CUP J11H03000170000)” (Deliberazione n. 77/2009), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 242 del 17 ottobre 2009, è stato tuttavia stabilito che il Soggetto aggiudicatore della «variante di Cannitello», indicato in RFI S.p.A. con la delibera n. 83/2006, viene ora individuato in Stretto di Messina S.p.A. , in quanto l’intervento è connesso e complementare al progetto del Ponte sullo Stretto la cui realizzazione è stata affidata al Contraente Generale con contratto stipulato in data 27 marzo 2006.

⁷⁸ Nella deliberazione viene fatto rinvio ad un “piano economico-finanziario aggiornato al 21 settembre 2009 e il piano a valori costanti, allegato alla convenzione di concessione come aggiornato alla data indicata, entrambi approvati dal Consiglio di Amministrazione della Società alla citata data del 21 settembre 2009”.

⁷⁹ In ordine all’opera si segnala che il 25 settembre 2009 è stato firmato l’accordo tra la Società e il Contraente Generale Eurolink (la Società di progetto costituita dall’ATI guidata da Impregilo) finalizzato al riavvio delle attività per la costruzione del ponte sullo Stretto di Messina, nonché è stata in pari data sottoscritta l’intesa tra la Stretto di Messina e il Project Management Consultant, la statunitense Parsons Transportation Group, volta a concordare tempistiche e modalità di ripresa contrattuale ed una definizione delle questioni connesse alle pregresse attività svolte. Il 30 novembre 2009 è stata stipulata la Convenzione aggiornata, comprendente il Piano finanziario, tra il Ministero delle Infrastrutture e la Società Stretto di Messina. Il 22 dicembre 2009, è stata approvata la Convenzione stipulata tra la Stretto di Messina ed il Ministero delle Infrastrutture.

⁸⁰ Cfr. sito Internet ANAS al 25 maggio 2010.

indicato in 4.684,3 milioni di euro (cfr. pag. 30 della G.U.), confermandosi in tal modo il costo dell'opera di cui alla precedente deliberazione CIPE 1 agosto 2003, n. 66, recante "*Primo programma delle opere strategiche - legge n. 443/2001 Ponte sullo Stretto di Messina*"⁸¹. Con deliberazione CIPE 15 luglio 2009, recante "*Legge n. 443/2001 - Allegato opere infrastrutturali al Documento di programmazione economico-finanziaria (Dpef) 2010-2013*" (Deliberazione n. 52/2009), che riguarda l'intero elenco delle opere infrastrutturali, incluso il Ponte sullo Stretto, si prende atto dell'allegato al Dpef, formulandosi significativi ed importanti rilievi in ordine alla insussistenza di almeno 1.000 milioni di euro di risorse a legislazione vigente, invitandosi, anche, "*a tener conto, nei contratti di programma da stipulare con RFI S.p.A. e ANAS S.p.A. per le annualità successive al 2009, delle indicazioni contenute in detto documento per quanto riguarda le opere ferroviarie e stradali inserite nel Programma delle infrastrutture strategiche*". Nell'allegato "*Quadro di dettaglio della delibera del 6 marzo 2009*", alla voce "*Ponte sullo Stretto*" viene indicato un contributo pubblico di 1.300 milioni di euro e nessun contributo privato.

Questa Corte non può esimersi da talune considerazioni generali in ordine alla correttezza di una previsione di un costo dell'opera, contenuta nelle deliberazioni CIPE e confermata dal Governo e dagli stessi soggetti interessati (ANAS e Stretto di Messina S.p.A.), che appare priva di copertura, atteso che, come risulta dal richiamato quadro di dettaglio allegato alla delibera CIPE 52/2009, ad oggi non risulta alcun contributo privato iscrivibile al quadro economico. Tale contributo, appare appena il caso di ricordare, dovrebbe ammontare a ben il 60 per cento del costo totale ed andrebbe reperito "*senza garanzie dello Stato*" sui mercati internazionali.

Il problema del mancato apporto di capitali privati emerge chiaramente dall'analisi della deliberazione CIPE 6 marzo 2009 (n. 10/2009), già richiamata in precedenza ed, in particolare, dalla lettura dell'allegato 2.

A titolo puramente esemplificativo la voce "*sistemi stradali ed autostradali*", all'interno del "*corridoio plurimodale tirrenico-Europa*", ove sono previsti 14 interventi per un totale di 22.732,666 milioni di euro, con risorse private per appena 4.318,100 milioni di euro, concentrate solo sulla realizzazione dell'autostrada A12 tratta Cecina (Rosignano Marittimo)-Civitavecchia (3.787 milioni di euro) e sull' "*itinerario Ragusa-Catania: ammodernamento a 4 corsie della SS 514 di Chiaramonte e SS 194 ragusana dallo svincolo con la SS 115 allo svincolo con la SS 114*", per 530,300 milioni di euro. Il saldo in termini di fabbisogno per la citata voce è di 7.048,879 milioni di euro.

Su 116,8 miliardi di euro di opere programmate dal CIPE – che comprendono sia le opere a valle della fase di approvazione progettuale (in gara, affidate, cantierate e ultimate), per complessivi 49,4 miliardi di euro, sia le opere in fase di progettazione, per i restanti 67,4 miliardi - il c.d. fabbisogno ammonta a 49,9 miliardi di euro. Si tratta di somme da reperire anche con concreto riferimento al costo della relativa opera oggetto di approvazione da parte del Comitato.

In ordine, comunque, alle deliberazioni CIPE relative ad opere infrastrutturali aventi natura programmatica deve ribadirsi l'esigenza della successiva approvazione di formali atti ricognitivi di spesa. Il principio della copertura della spesa⁸², infatti, non può trovare applicazione, nel caso di opere pubbliche in regime di partenariato, unicamente alle risorse finanziarie di parte pubblica, rimanendo indistinta ed incerta finanche la individuazione di

⁸¹ Che, peraltro, stabiliva che "il programma di esecuzione dell'opera di attraversamento e dei relativi collegamenti di cui al punto precedente prevede il completamento delle attività realizzative, comprese le propedeutiche, in 6 anni, con inizio dei lavori nel maggio 2005, ultimazione nell'aprile 2011 ed apertura al traffico stradale e ferroviario nel 2012".

⁸² Sulla costante lettura di tale principio si rinvia testualmente alla lettura della "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2009", adottata dalle Sezioni Riunite di questa Corte Delibera n. 14/2010/CONTR/RQ del 18 maggio 2010.

coloro i quali dovrebbero sopportare – come nel caso del ponte sullo Stretto di Messina – addirittura il 60 per cento del costo dell’opera.

Quanto alla garanzia di copertura della parte pubblica emergono problemi atteso che lo stesso CIPE, nella più volte ricordata Relazione sullo stato di attuazione del programma delle infrastrutture strategiche, testualmente ricorda che *“Per quanto riguarda il livello di copertura finanziaria, la situazione più critica è quella delle ferrovie che, complessivamente, registrano una percentuale di copertura finanziaria pari al 18 per cento del costo complessivo delle opere; strade/autostrade, metropolitane e porti/interporti registrano livelli di copertura molto più alti, tra il 60 e il 76 per cento. Il Mo.S.E. ha una copertura finanziaria pari al 76 per cento, mentre il settore idrico si avvicina al 100 per cento”* (cfr. pag. 30).

7. Pari opportunità

7.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il panorama normativo⁸³ degli ultimi anni, assunto negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di Governo, al fine di promuovere una crescita equilibrata e duratura del paese e rilanciarne la competitività, come evidenziato nel Dpef 2008-2011, contempla una particolare attenzione per le pari opportunità e diritti di cittadinanza, nell'ambito delle linee definite dall'Europa, e promuove la tutela e l'ampliamento dei diritti umani.

L'attività di programmazione, indirizzo e coordinamento del Dipartimento si è sviluppata in funzione dell'affermazione dei diritti delle pari opportunità e della parità di trattamento, nella promozione dei diritti della persona, nonché la prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, anche contro i minori. L'attività esplicata si è indirizzata soprattutto verso azioni informative e formative, campagne di sensibilizzazione, partecipazione ad eventi ed incontri, nazionali ed internazionali e l'attivazione di studi e ricerche per acquisire dati e informazioni, ma anche attraverso azioni di sostegno e progetti specifici, fra i quali quelli diretti a favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. I progetti, intrapresi nell'ambito delle politiche a favore delle pari opportunità di genere ed a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti, sono stati affidati, per la realizzazione, ad ONLUS, fondazioni, a soggetti privati e pubblici. Infine, sono stati resi operativi progetti sperimentali di protezione sociale delle vittime di violenza e sfruttamento, servizi di telefonia dedicati all'ascolto e al supporto di vittime di discriminazioni e violenze. In questo contesto, di indirizzo, coordinamento e di azione, si evolve l'ottica delle pari opportunità, non più soltanto in una mera prospettiva di parità uomo donna, ma in un'ottica di genere e di valorizzazione ed effettività dei diritti umani.

La presente analisi⁸⁴ ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "pari opportunità", delle funzioni di programmazione, indirizzo e coordinamento nelle materie concernenti la promozione dei diritti della persona, delle pari opportunità e della parità di trattamento, nonché della prevenzione e rimozione di ogni forma e causa di discriminazione, nell'alveo degli ambiti individuati dalla delega del 2008 al Ministro senza portafoglio⁸⁵.

Per il 2009, il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011, gli ambiti delle singole politiche e in particolare le politiche per l'equità sociale, di valenza pluriennale, che continua ad essere un obiettivo prioritario della strategia politica del governo, in una logica di intervento trasversale dell'ottica di genere in ogni settore, da perseguire anche nel 2009.

Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili, in via generale e sintetica, nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM - dPCM 19/12/2008 -, in particolare,

⁸³ Per una visione unitaria: d.lgs. 11-4-2006 n. 198 Codice delle pari opportunità tra uomo e donna, a norma dell'articolo 6 della legge 28 novembre 2005, n. 246.

⁸⁴ Si è ritenuto opportuno trattare l'argomento nell'ambito della Presidenza del Consiglio, pur sottolineando le indubbie connessioni con le politiche sociali, atteso il rilievo funzionale e le specifiche funzioni di coordinamento intestate al Presidente del Consiglio.

⁸⁵ dPCM del 13 giugno 2008. Gli ambiti della delega riguardano in particolare, fra le numerose tematiche, il promuovere e coordinare le azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche concernenti la materia dei diritti e delle pari opportunità di genere con riferimento ai temi della salute, della ricerca, della scuola e della formazione, dell'ambiente, della famiglia, del dell'imprenditoria e del lavoro, delle cariche elettive e della rappresentanza di genere, anche nei settori dell'informazione e della comunicazione, nonché della procreazione assistita. Attengono anche al promuovere e coordinare le azioni di Governo in tema di diritti umani delle donne e diritti delle persone, nonché volte a prevenire e rimuovere le discriminazioni per cause direttamente o indirettamente fondate, in particolare, sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, nonché in materia di sfruttamento e tratta delle persone. Inoltre è contemplato il monitoraggio dei fondi strutturali europei in materia di pari opportunità, comprese la compartecipazione al gruppo di alto livello per il gender mainstreaming nei fondi strutturali dell'Unione Europea e la partecipazione all'attività di integrazione delle pari opportunità nelle politiche comunitarie ed il coordinamento, anche in sede internazionale, le politiche di Governo relative alla tutela dei diritti umani delle donne (piattaforma di azione adottata dalla IV Conferenza mondiale delle Nazioni Unite sulle donne, Pechino 1995).

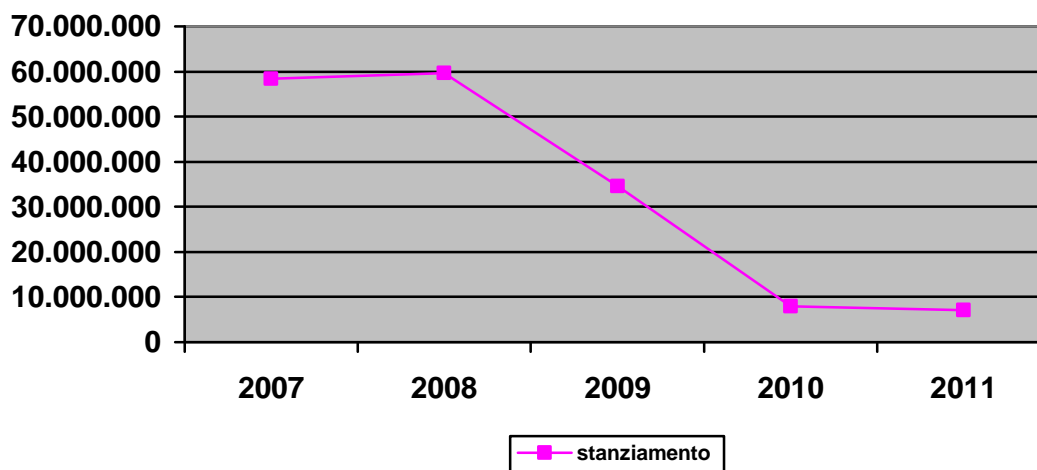
nell'ambito della più estesa missione n. 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”, per il programma 8 “Promozione dei diritti e delle pari opportunità”, intestato al C.d.R. 8, le cui risorse assegnate sono destinate all'affermazione dei diritti della persona, al rispetto delle pari opportunità ed allo sviluppo della politica di genere. Occorre in primo luogo porre l'accento sulla circostanza che la sfera delle competenze connesse alla delega all'attuale Ministro, in linea con le indicazioni provenienti dalla comunità internazionale e dall'Unione europea, risulta ampliato e proiettato in una “dimensione nuova che interiorizza, nell'ambito più vasto della promozione dei diritti della persona in senso lato, la promozione della parità di genere e il contrasto alle discriminazioni”. Perciò, emerge sempre più il significato dei “diritti e pari opportunità di genere” in ogni ambito del contesto sociale, civile ed economico che permea l'azione di governo. A tal fine il Ministro presiede il Comitato dei Ministri per l'indirizzo e la guida strategica in materia di tutela dei diritti umani⁸⁶ presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri.

Non risulta invece emanata la direttiva annuale per il 2009, ma solamente la direttiva interministeriale⁸⁷ del 23 maggio 2007, in materia di attuazione delle pari opportunità tra uomini e donne nelle pubbliche amministrazioni.

L'assetto organizzativo ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, sino alla riorganizzazione dell'ordinamento della PCM del 29 ottobre 2009, in virtù della modifica dell'art 19 ad opera del successivo dPCM 31 dicembre 2009. La modifica organizzativa ha comportato l'aumento degli uffici (da 2 a 3) e dei servizi (da 5 a 6), in relazione allo svolgimento degli ulteriori compiti attribuiti al dipartimento dalle norme di settore ed è stato adottato nei primi mesi del 2010 anche il decreto di organizzazione interna. L'ausilio di professionalità esterne ha riguardato, nel 2009, n. 5 consulenti, di cui 2 a titolo gratuito, per un compenso lordo di euro 42.500,00⁸⁸.

L'analisi sui dati di bilancio in generale volge ad evidenziare sintetici indici finanziari correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 8.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziare per le politiche, con elementi prospettici al 2011. Si riscontra una linea tendenziale in netta diminuzione.



Le risorse iniziali assegnate al C.d.R. 8 “Pari opportunità”, al netto di euro 1.575.145 per il funzionamento, ammontano, ad euro 34.632.500 destinate all'attuazione delle politiche di

⁸⁶ DPCM 13.04.07.

⁸⁷ Direttiva 23 maggio 2007 emanata dal Ministro per le riforme e le innovazioni e dal Ministro per i diritti e le pari opportunità.

⁸⁸ Dato fornito dall'Amministrazione.

settore⁸⁹. In relazione alla capacità di programmazione si è riscontrato che lo stanziamento definitivo, pari ad euro 157.381.781, di cui euro 150.124.675,52 per gli interventi, rappresenta più del 400 per cento di quello iniziale. La gestione di competenza mostra una capacità di impegno esigua, del 17 per cento, ed una capacità di spesa non elevata del 25 per cento. Risulta ingente l'ammontare delle risorse in economia, relative agli interventi, pari ad euro 127.466.586,9 che rappresentano l'85 per cento dello stanziamento definitivo per le politiche. La gestione dei residui pone in luce che solo il 43 per cento dei residui iniziali è stato pagato, e che i residui totali al 31/12 (derivanti dalla gestione residui al netto delle economie, sommati ai residui derivanti dalla competenza) sono cresciuti del 12 per cento.

La complessiva attività va perciò valutata alla luce dei dati finanziari ed il rilievo della stessa va dimensionato sul dato effettivo degli impegni.

7.2. Settori di intervento

Di seguito si ripercorre sinteticamente l'attività svolta dal Dipartimento nel 2009, per porre in evidenza gli elementi salienti della funzione di impulso e coordinamento delle pari opportunità e dei diritti della persona e di prevenzione e contrasto della violenza e sostegno alle vittime.

In relazione al *Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità*⁹⁰, che assorbe la quasi totalità delle risorse destinate agli interventi, afferente al capitolo 493, si rappresenta che, con il d.m. del 12 maggio 2009, sono state assegnate le riserve e le economie del 2008, con uno stanziamento definitivo pari ad €105.303.247,82. Nel 2009 è stato impegnato il 13 per cento (pari a solo euro 14.002.664,27) e pagato in conto competenza il 24 per cento. Le economie sono nuovamente elevate, pari ad euro 91.300.583,55. In conto residui risulta pagato il 41 per cento. Nonostante il parere favorevole della Conferenza unificata sul decreto di riparto, del 29 aprile 2009, non tutte le azioni in esso indicate sono state realizzate, pur in presenza di finanziamenti allo scopo dedicati sul bilancio 2009.

Molteplici sono stati gli ambiti di intervento del Dipartimento, di seguito sinteticamente richiamati, con un impegno finanziario molto contenuto. La *conciliazione dei tempi di vita e di lavoro*, in cui opera d'intesa con il Dipartimento della famiglia: solo di recente i due Dipartimenti hanno sottoscritto un'intesa, approvata in Conferenza Unificata in data 29 aprile 2010, con le Regioni le Province autonome e gli Enti locali, che prevede tra le sue finalità la creazione di nidi famiglia e interventi analoghi, la facilitazione per il rientro al lavoro di lavoratrici che abbiano usufruito di congedo parentale e l'erogazione di incentivi per l'acquisto

⁸⁹ Relativamente spese di funzionamento del nucleo di valutazione e verifica degli investimenti pubblici, afferenti al capitolo di spesa 532, sono state impegnate risorse per un ammontare di euro 4.526,65. Nel 2009 non sono state impegnate risorse per Progetti volti a ridurre il disagio sociale della donna, a valere sul capitolo 536.

⁹⁰ Istituito presso la PCM dal DL 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, e incrementato dalla legge 27 dicembre 2006 n. 296 art. 1 comma 1261, per 40 milioni di euro per il triennio 2007-2009.

Si pone in luce che la Corte Costituzionale con sentenza n.50/2008 ha dichiarato illegittimo l'articolo 1, comma 1261 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge finanziaria 2007), nella parte in cui non contiene le parole "previa acquisizione del parere della Conferenza unificata".

In data 29 aprile 2009 la Conferenza unificata ha espresso parere favorevole sul decreto di riparto del fondo, in cui l'ammontare complessivo a disposizione è di euro 102.460.987,36, di cui: 6.000.000 destinati al Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere; fino a euro 15.850.000 per campagne nazionali di informazione e sensibilizzazione; fino a euro 700.000 per un servizio di consulenza gestionale al Dipartimento per il biennio 2009 e 2010; fino a euro 79.910.987,00 destinati a: un sistema di interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, alle politiche a favore delle pari opportunità di genere, alle politiche a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti.

Il Dipartimento, per il parere, ha trasmesso alla Conferenza unificata un testo definitivo dello schema di decreto contenente la previsione dell'intesa ai sensi dell'articolo 8, comma 6 della legge 5 giugno 2003, n. 131 per gli interventi di cui all'articolo 1 lettera a) e la previsione del parere ai sensi dell'articolo 9 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281 per gli interventi di cui ai punti b), c) e d), nel caso in cui essi implicino competenze regionali e delle Autonomie locali, nonché l'inserimento di un punto specifico dedicato alle azioni di contrasto e sostegno alle vittime della tratta.

di servizi di cura, per l'importo pari ad €40 milioni. Il Dipartimento ha intrapreso numerosi e puntuali interventi, la realizzazione dei quali è stata affidata ad ONLUS, fondazioni ed enti pubblici, nell'ambito delle politiche a favore delle pari opportunità di genere⁹¹. Inoltre, d'intesa con i Dipartimenti per le Politiche per la Famiglia e per la Funzione Pubblica, è stato predisposto un avviso pubblico per la creazione di Nidi per la Pubblica Amministrazione, destinando circa 7,2 milioni di euro. Nell'ambito delle politiche a favore dei diritti delle persone e delle pari opportunità per tutti, il Dipartimento ha promosso cinque iniziative a carattere sperimentale ed ha attuato concrete misure di promozione e azioni positive, affidando tre ricerche a soggetti terzi pubblici e privati⁹².

Ha promosso anche un'azione di contrasto alla discriminazione per orientamento sessuale, rivolta all'intero territorio nazionale, prevedendo attività di informazione e sensibilizzazione sul tema dell'omofobia. Inoltre ha realizzato campagne di comunicazione e sensibilizzazione su diverse problematiche connesse⁹³.

Ha stipulato, nell'ambito delle tematiche relative alle azioni finanziate dal Fondo nazionale contro la violenza sessuale e di genere, una convenzione con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri per l'esecuzione di un progetto di analisi e monitoraggio del fenomeno delle violenze e l'organizzazione di una Conferenza internazionale sulla violenza contro le donne nei giorni 9-10 settembre 2009 e la pubblicazione di 1500 volumi su questi argomenti.

Per ciò che attiene alle azioni di sistema a sostegno delle iniziative di contrasto e di emersione delle vittime di fenomeni di tratta e grave sfruttamento, è stata finanziata la predisposizione a livello locale di Postazioni di "Numero Verde Nazionale Anti-tratta"⁹⁴ a beneficio delle vittime di tratta. Il Dipartimento presiede, in questo settore, la Commissione Interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento, che rappresenta l'organo di coordinamento interistituzionale volto alla programmazione ed al monitoraggio degli interventi.

Le attività finanziate con le risorse del Fondo destinato al funzionamento dei programmi di assistenza e di integrazione sociale in favore delle vittime di violenza e sfruttamento nonché delle altre finalità di protezione sociale degli immigrati⁹⁵ - art. 12 legge 228/2003, capitolo di

⁹¹ I progetti di rilievo: l'estensione alle vittime di *stalking* del contratto "Attivazione di una rete antiviolenza e organizzazione e gestione di un servizio di call center mediante attivazione di un numero telefonico sperimentale", la promozione di progetti quali "L'impatto di genere dei sistemi previdenziali: un confronto con i Paesi del Mediterraneo", affidato all'Inpdap, la "Realizzazione di un'iniziativa seminariale sul tema Pari e Dispari: continuità e discontinuità, categoria e culture della differenza di genere, l'"Iniziativa pilota formazione volontari per assistenza a donne in maternità in condizione di disagio".

⁹² Progetti sperimentali: "Promozione dell'integrazione degli studenti immigrati nelle scuole attraverso la formazione al canto"; "Realizzazione di un progetto sperimentale di integrazione e sostegno di studenti stranieri diversamente abili".

Ricerche: "Stigma su ansia, depressione e altre patologie psichiatriche"; "Accesso alla sanità per le donne immigrate"; "Protezione dell'infanzia e della donna madre", realizzato. Inoltre il Dipartimento ha attivato il Master di II livello sul tema "Maltrattamenti e abusi sessuali sui minori: fenomeno, tutela, intervento" la cui realizzazione è stata affidata all'Università degli Studi di Salerno.

⁹³ Campagne di comunicazione "Stalking: quando le attenzioni diventano persecuzione" con lo scopo di divulgare il concetto stesso di stalking e la consapevolezza che si tratta di un reato punito dalla legge; "Anoressia Bulimia", finalizzata a sensibilizzare l'opinione pubblica sul problema della bulimia e anoressia; La violenza sulle donne avvelena il mondo"; "1522 - E' l'ora di reagire", con lo scopo di divulgare la conoscenza del numero 1522 e promuovere il servizio di accoglienza telefonica e sostegno per le donne vittime di violenza".

⁹⁴ Il numero verde **800 290 290** è un dispositivo per azioni di sistema propedeutiche alla protezione sociale prevista dall'art.18 d.lgs 286/98 e agli specifici programmi di prima assistenza previsti dall'art. 13 legge 228/03 e ha come primi destinatari le persone vittime di tratta soggette ad ogni forma di sfruttamento nonché le forze dell'ordine, l'autorità giudiziaria, i servizi sociali e sanitari territoriali, gli enti del privato sociale, le associazioni di categoria del mondo del lavoro, i privati cittadini che, nell'ambito delle proprie attività, vengono a contatto, hanno attivato e/o intendono instaurare una relazione di aiuto con persone coinvolte nei diversificati ambiti di sfruttamento.

Il Servizio di Numero Verde anti tratta -avviato formalmente alla fine del luglio 2000- si compone di una postazione centrale (con operatori attivi/giorno e notte) e di 14 postazioni locali.

⁹⁵ I progetti sono stati selezionati, fra quelli pervenuti in riscontro ad un bando pubblicato ad hoc nel 2009. La Commissione interministeriale per il sostegno alle vittime di tratta, violenza e grave sfruttamento ha approvato n. 40

spesa 520-, e quelle connesse al *Programma speciale di assistenza per garantire in via transitoria adeguate condizioni di alloggio di vitto e di assistenza sanitaria per le vittime dei reati relative alla riduzione o mantenimento in schiavitù ovvero alla tratta di persone*⁹⁶-art.13 legge n. 228/2003, capitolo di spesa 535- si sono esplicate in vari progetti.

Relativamente alle azioni svolte per la *prevenzione e il divieto delle pratiche di mutilazione genitale femminile*, di cui all'art. 2 della legge 9 gennaio 2006 n. 7, si è esplicitata un'attività di ricerca e comunicazione istituzionale⁹⁷.

Il Dipartimento ha utilizzato le risorse del *Piano contro la violenza sulle donne* a valere sul capitolo 496, stanziato per 20 milioni di euro dalla legge finanziaria 2008, per finanziare una parte della campagna di comunicazione "1522 - E' l'ora di reagire", con euro 1.343.950,12. La restante quota concorre a formare le economie.

La finalità di promozione della *parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica* -le cui risorse sono confluite nel capitolo di spesa 537⁹⁸- è stata perseguita dall'ufficio preposto, l'*Ufficio nazionale antidiscriminazioni razziali* (UNAR). L'ufficio ha il compito di costituire un punto di riferimento istituzionale, per valutare l'efficacia degli strumenti di tutela e creare le condizioni concrete per realizzare efficaci politiche d'integrazione in una cornice solida che tuteli i diritti inviolabili dell'uomo ed al contempo rispetti la cultura dell'Italia. Le risorse sono stabilite in base all'articolo 8 del dlgs 215/2003,⁹⁹ con risorse pari a €2.035.357,00 stanziato ai sensi dell'art. 29, comma 2 della legge comunitaria 1 marzo 2002 n. 39. L'UNAR ha realizzato al riguardo diverse attività. Ha trasformato il Call Center contro le discriminazioni razziali in vero e proprio Contact center, previa gara pubblica. Il servizio si concretizza in un'assistenza di primo livello, suggerita da operatori specializzati, se è possibile una soluzione immediata, oppure in un ausilio di secondo livello, attraverso una consulenza giuridica. Le vittime sono seguite nel percorso amministrativo o giurisdizionale da esse prescelto. Altro importante compito istituzionale dell'UNAR è lo svolgimento di inchieste indipendenti, sempre nel rispetto delle prerogative dell'Autorità Giudiziaria, dirette a verificare l'esistenza di fenomeni discriminatori. L'Ufficio ha inoltre sottoscritto accordi con le Regioni Emilia Romagna, Liguria e Piemonte, con le Province di Pistoia e Messina e con il Comune di Roma, per la costituzione di reti territoriali antidiscriminazioni. Ha potenziato campagne d'informazione e di approfondimento tematico¹⁰⁰.

Il Dipartimento ha anche curato l'attività di coordinamento, in sede internazionale, delle politiche di Governo inerenti la tutela dei diritti umani delle donne, con particolare riferimento agli obiettivi della Conferenza mondiale Onu di Pechino sulle donne del 1995. Infatti, in previsione della 54esima sessione della CSW (1/12 marzo 2010) e del monitoraggio dell'applicazione della Convenzione CEDAW in Italia (Ginevra, maggio 2011), nel corso del

progetti su n. 63, per un importo totale di 4.599.998,00 di euro; hanno avuto inizio fra luglio e settembre 2009 ed avranno fine nei rispettivi mesi di luglio e settembre 2010. Ha gravato parzialmente su questo fondo, per un importo di €9.170,00, anche il pagamento del canone e traffico telefonico riferito al numero verde 800.290.290, in ausilio alle vittime della tratta, e le spese di viaggio per i componenti della Commissione interministeriale. L'ammontare delle risorse complessivamente impegnate relativamente al capitolo di spesa 520 è di euro 4.647.431,50.

⁹⁶ Le risorse sono state interamente destinate al finanziamento dei progetti di fattibilità rivolti specificatamente ad assicurare assistenza, adeguate condizioni di alloggio, vitto e di assistenza sanitaria alle vittime dei reati previsti dagli articoli 600 e 601 del codice penale. La Commissione interministeriale ha approvato e finanziato 25 progetti che hanno avuto inizio il 22 dicembre 2009 e si concluderanno il 22 dicembre 2010, per un importo totale di 2.500.000,00 di euro, totalmente impegnato.

⁹⁷ In riferimento a tale ambito -capitolo di spesa 534-, si è proceduto al riadattamento dello Spot "Io no", presentato nell'ambito della giornata mondiale contro le mutilazioni genitali femminili, ed a affidare una ricerca per la valutazione qualitativa e quantitativa del fenomeno: entro il 2010 è previsto un nuovo bando al fine di rafforzare il sistema di rete di supporto alle vittime "mgf".

⁹⁸ L'ammontare delle risorse impegnate relativamente al capitolo di spesa 537 è di euro 2.368.320,47.

⁹⁹ L'art. 7 del d.lgs. 215/2003 ha istituito l'UNAR.

¹⁰⁰ Manifestazione "Diversità Lavoro", finalizzata a promuovere l'accesso al lavoro a persone di diversa origine etnica o diversamente abili, che è passata da una sola sessione (Milano) a due nel 2009 (Milano e Roma). "Settimana nazionale contro la violenza", istituita mediante un protocollo tra Ministero dell'Istruzione, Università e Ricerca e Ministro per le Pari opportunità e svoltasi in tutta Italia dal 12 al 18 ottobre 2009.

2009 il Dipartimento ha collaborato con la Presidenza UE, coordinato le Amministrazioni interessate, per l'applicazione della Piattaforma di Pechino e ha collaborato con il MAE nel coordinamento ministeriale, per la predisposizione del Rapporto italiano sull'applicazione Convenzione CEDAW.

Infine, è stata predisposta, *dall'Osservatorio per il contrasto alla pedofilia e pornografia minorile*, la banca dati che raccoglie le informazioni necessarie per il monitoraggio del fenomeno dell'abuso e dello sfruttamento sessuale dei minori, della pornografia minorile e delle azioni di prevenzione e repressione ad esso collegate. Sono state redatte le Linee Guida Europee sulle strategie nazionali di protezione dei bambini dalla violenza, nell'ambito del progetto del Consiglio d'Europa "Costruire un'Europa per e con i bambini"¹⁰¹. L'Osservatorio ha infine attivato il progetto di formazione continua in tema di contrasto all'abuso sessuale in danno di minori, al turismo sessuale, alla pedofilia e pedopornografia¹⁰².

¹⁰¹ L'Osservatorio rientra nel gruppo di lavoro ChildOnEurope (The European Network of National Observatories on Childhood) impegnato nell'elaborazione delle Linee guida europee sull'istituzione di sistemi nazionali di monitoraggio e raccolta dati relativi alla violenza sui minori.

¹⁰² I progetti sono in favore di realtà giudiziarie e investigative dei Paesi del Centro America. Complessivamente sono state impegnate risorse a valere sui capitoli di spesa 519 e 832, per un totale di €113.040,37.

8. Sostegno alla Famiglia

8.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il panorama legislativo degli ultimi anni, assunto negli orientamenti e negli obiettivi dell'azione di Governo, già da tempo, volge a favorire e sostenere la piena affermazione dei valori e delle risorse della famiglia.

La presente analisi¹⁰³ ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche della Famiglia", nell'alveo degli stessi ambiti individuati dalla delega del 2008 al Sottosegretario, nella quale le funzioni di coordinamento rimangono intestate al Presidente del Consiglio ed è delegata la funzione di raccordo sistemico.

In sintesi, l'anno 2009 si è caratterizzato per la tempestiva configurazione del riparto delle risorse, poi modificato in senso additivo nell'ultimo trimestre, in ordine agli stanziamenti del Fondo per le politiche della famiglia, da destinare agli interventi statali ed alle Regioni, sulla base delle intese raggiunte in sede di Conferenza unificata¹⁰⁴. Sussiste una linea di continuità nella programmazione e nelle azioni, con il contesto di riferimento già avviato nel precedente esercizio. Di rilievo è la responsabilizzazione delle Regioni, in ordine al momento attuativo degli interventi e soprattutto il consolidamento dell'attività di verifica e monitoraggio da parte del Dipartimento, quale attività propedeutica al trasferimento delle risorse, al fine di dare effettività ed efficacia all'utilizzo di risorse pubbliche.

Il ruolo propulsivo e di raccordo del Dipartimento, con l'attenzione crescente alla concreta realizzazione degli obiettivi per l'attuazione delle politiche della famiglia, si è contraddistinto nel 2009 per il potenziamento dell'attività di monitoraggio delle linee di intervento condivise con le autonomie territoriali, ed il proseguimento e sviluppo di azioni e progetti concreti con il supporto in convenzione di soggetti terzi.

In particolare, occorre mettere in luce, oltre all'analisi dei dati finanziari, che sono state portate a conclusione tutte le fasi negoziali con le Regioni e compiuta la fase di controllo monitoraggio dei progetti 2007, nei due ambiti di azione - abbattimento costi dei servizi per le famiglie numerose ed Interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti -. Ciò ha consentito la sottoscrizione di molti degli accordi attuativi della successiva intesa per l'annualità 2008.

Gli interventi statali, nell'ambito della conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, che si sostanziano in erogazioni a titolo di incentivo, operati d'intesa reciproca con il Dipartimento delle Pari opportunità, sono stati caratterizzati da un'intensa attività di esame e verifica propedeutica dei progetti presentati da aziende private, aziende sanitarie locali, ma anche imprenditori. La sospensione dei termini per la presentazione di nuovi progetti per il finanziamento è connessa alle modifiche normative che hanno richiesto la predisposizione di diversa specifica regolamentazione.

Con riguardo ai servizi socio-educativi si segnala un recupero dell'attività di monitoraggio, che è propedeutica all'erogazione delle risorse alle Regioni: ciò ha consentito di completare il trasferimento dell'annualità 2007, di erogare a 16 Regioni quella 2008 ed anche a 9 Regioni l'annualità 2009.

L'efficacia del sostegno alla famiglia potrà essere valutata a conclusione dell'intero ciclo delle azioni dei soggetti beneficiari e soprattutto delle Regioni, mettendo in risalto anche momenti di analisi dell'impatto finale sulla famiglia, reale destinatario delle politiche.

¹⁰³ Si è ritenuto opportuno trattare anche quest'anno l'argomento nell'ambito della Presidenza del Consiglio, pur sottolineando le indubbie connessioni con le politiche sociali, atteso il rilievo funzionale che ha assunto e che il legislatore gli ha conferito facendo confluire la responsabilità e le risorse in capo al Presidente del Consiglio dei Ministri, che le esercita direttamente o con delega, nell'esercizio delle attribuzioni di coordinamento.

¹⁰⁴ Peraltro è stato definito, con l'intesa in Conferenza unificata in data 29 aprile 2010, che la riduzione delle risorse afferenti al Fondo per le politiche della famiglia per il 2010, ai sensi del DL 1/2010, convertito dalla legge 30/2010, incideranno solo sulla quota interventi statali.

Le trasformazioni economiche e sociali hanno avuto indubbi riflessi critici sulla situazione anche reddituale della famiglia. Sia le norme già vigenti che i nuovi interventi legislativi, nonché gli indirizzi di governo mirano ad attuare un concreto sostegno alla famiglia in ambiti poliedrici ma convergenti fra loro. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM (dPCM 19/12/2008), nella quale si evidenzia, nell'ambito della più estesa missione n. 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", il programma n. 7 "Sostegno alla famiglia", intestato al C.d.R. 15 e si pone in luce, negli obiettivi strutturali, l'ottica di progressiva attuazione della programmazione, del coordinamento e del monitoraggio delle misure di sostegno alla famiglia. Gli obiettivi strutturali sono indicati nel supporto alla genitorialità, cura dell'infanzia, misure atte a permettere la conciliazione dei tempi di lavoro con le esigenze di cura della famiglia, sostegno alle famiglie numerose o che debbano fare fronte alla cura ed assistenza di familiari non autosufficienti, supportando le attività degli organismi istituzionali a ciò dedicati, quali l'Osservatorio famiglia, l'Osservatorio per l'infanzia, il Centro documentazione e la Commissione adozioni.

Dalla lettura degli obiettivi strategici, coerenti con gli indirizzi programmatici della nota preliminare, individuati tempestivamente dal Sottosegretario con delega, con la direttiva 18 febbraio 2009, emerge da un lato l'intento di potenziare ancor di più il ruolo propulsivo della PCM e nello specifico del Dipartimento per le politiche della famiglia, rendendo più efficaci l'attività di guida e di indirizzo nei confronti delle altre amministrazioni e le forme di raccordo con gli innumerevoli soggetti che operano nell'ambito delle politiche della famiglia, dall'altro di accrescere anche il ruolo a livello internazionale, atteso che la famiglia è al centro anche delle politiche dell'Unione Europea, volte al miglioramento della crescita e della coesione sociale.

La direttiva annuale sviluppa, infine, 10 obiettivi operativi¹⁰⁵ e programmi esecutivi di azione.

L'assetto organizzativo ha mantenuto profili di stabilità nel 2009, con il permanere della struttura di missione, sino alla riorganizzazione ad opera del dPCM del 29 ottobre 2009, con il quale è stato istituito un Dipartimento¹⁰⁶ e del successivo Decreto Ministeriale del 31.12.2009, di concreta riorganizzazione¹⁰⁷. L'ausilio di professionalità esterne ha riguardato, nel 2009, n. 5 consulenti, quasi 1/3 in meno rispetto al precedente esercizio, tuttavia per una spesa totale di € 50.850,00 di poco inferiore a quella del 2008.

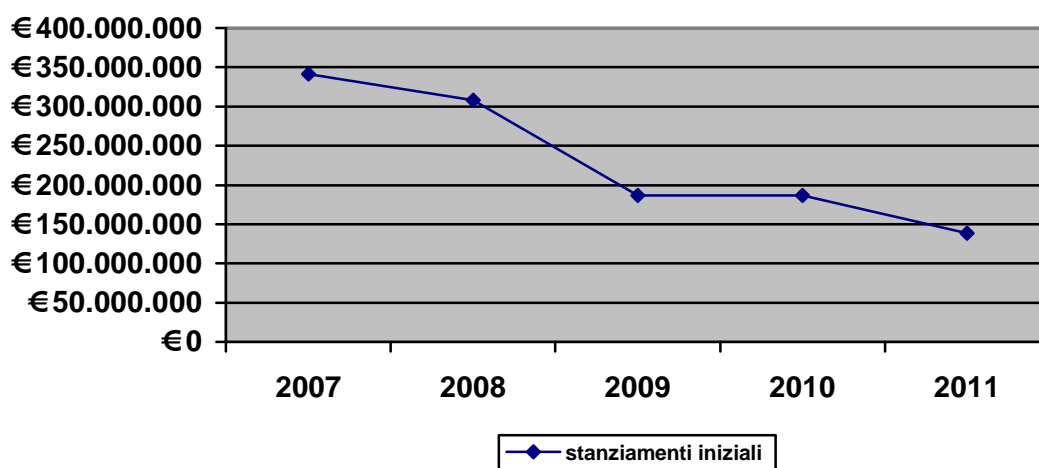
L'analisi generale volge ad evidenziare indici finanziari correlati alla programmazione, all'attuazione ed alla gestione delle risorse assegnate al C.d.R. 15.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziare con elementi prospettici al 2011 ed una linea tendenziale in diminuzione.

¹⁰⁵ I 10 obiettivi operativi, che proseguono nel solco del precedente anno, sono in particolare il monitoraggio dell'attuazione delle intese raggiunte in Conferenza Stato-Regioni in relazione agli Interventi sperimentali finalizzati all'abbattimento delle tariffe per le famiglie con quattro o più figli, alla riorganizzazione dei consultori familiari ed alla riqualificazione del lavoro delle assistenti familiari, nonché alla valutazione dei progetti dedicati alla Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 53/2000, esplorando contestualmente margini di semplificazione in ordine alla modalità di accesso ai fondi di cui all'art. 9 citato. Gli ulteriori ambiti di azione di particolare rilievo e connessi al ruolo di coordinamento riguardano la predisposizione del Piano nazionale d'azione per la famiglia, ed il Piano nazionale d'azione per l'infanzia.

¹⁰⁶ dPCM, che ha modificato il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 23 luglio 2002 "Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri" inserendo l'art. 18 ter.: Il Dipartimento per le politiche della famiglia è la struttura di supporto per la promozione e il raccordo delle azioni di Governo volte ad assicurare l'attuazione delle politiche in favore della famiglia in ogni ambito e a garantire la tutela dei diritti della famiglia in tutte le sue componenti e le sue problematiche generazionali.

¹⁰⁷ Al 31.12.2009, in relazione a cambiamenti avvenuti in corso d'anno, l'organico era composto da 3 dirigenti di livello dirigenziale generale, 2 dirigenti di livello dirigenziale non generale, 15 funzionari appartenenti alla III area, 12 impiegati appartenenti alla II area.



Lo stanziamento iniziale¹⁰⁸ ammonta ad euro 186.571.000 per le politiche ed €442.800 per il funzionamento. Le risorse definitivamente assegnate per gli interventi ammontano ad € 268.172.661,23 dovute in gran parte al Fondo per le politiche per la famiglia, al Fondo di credito per i nuovi nati ed al Fondo per il sostegno delle adozioni internazionali nonché per le spese per l'esecuzione della convenzione stipulata all'Aja il 29 maggio 1993 per la tutela dei minori. La spesa in conto competenza è realizzata al 53 per cento dell'impegnato, che però rappresenta il 65 per cento dello stanziamento definitivo. Con riguardo alla massa spendibile, è stato pagato il 48,72 per cento circa. La gestione dei residui, il cui ammontare al 1/1/2009, è pari quasi allo stanziamento definitivo di competenza, per € 286.502.729,68, mostra un indice di spesa del 62 per cento. L'indice di dinamicità della spesa è influenzato da particolari fattori, fra i quali anche questo per esercizio i meccanismi che regolano l'erogazione degli stanziamenti, iscritti sul cap. 858, lo sfasamento inevitabile dei pagamenti dei finanziamenti concessi per i progetti inerenti la conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia connesso alla rendicontazione ed infine perché il Dipartimento non ha potuto tecnicamente procedere all'impegno di somme già finalizzate¹⁰⁹, in quanto le relative istruttorie si concluderanno nel corso del 2010.

8.2. Settori di intervento

Si rappresenta una sintetica analisi dello stato di attuazione delle politiche finanziate dal Fondo per le politiche della famiglia e degli altri settori ed obiettivi di intervento, nonché del correlato profilo finanziario.

Per l'attuazione delle specifiche finalità intestate al Dipartimento, sono attribuite al connesso Centro di Responsabilità le risorse, di seguito indicate, che riguardano gli stanziamenti definiti già dalla legge finanziaria per il 2007 ed integrati dalle leggi finanziarie per il 2008 e 2009.

In particolare, sono confluite nel *Fondo per le politiche della famiglia*¹¹⁰ risorse iniziali pari ad € 186.571.000.00 per l'anno 2009, secondo quanto previsto dalla legge 22 dicembre

¹⁰⁸ I dati finanziari dell'esercizio sono esposti nella tabella in calce.

¹⁰⁹ Edizione 2009 del Premio Amico della Famiglia, euro 5,5 milioni, bando 2009 relativo alla realizzazione di nidi aziendali nelle pubbliche amministrazioni, euro 18 milioni, somme destinate alla ricostruzione dopo il terremoto de L'Aquila, euro 12 milioni.

¹¹⁰ La legge finanziaria per il 2007 (art. 1 c. 1250 legge 296/2006) aveva individuato lo stanziamento per il Fondo per le politiche della Famiglia, incrementando l'assegnazione effettuata dalla legge istitutiva del fondo stesso - legge 248/2006 art.19 - per un totale di €220 milioni per il 2007 e successivamente, per il biennio, di €190 milioni per ciascun esercizio finanziario.

2008, n. 203, tabella C. Il riparto è stato definito, tempestivamente, con decreto del 3 febbraio 2009 e successivamente integrato con decreto del 13 ottobre 2009, relativo quest'ultimo alla destinazione della quota annuale del fondo e alla rassegna di somme riportate da anni precedenti, per un totale di € 268.172.661,23. Il riparto ha previsto sia interventi relativi a compiti ed attività di competenza statale¹¹¹, sia interventi relativi a compiti ed attività di competenza regionale, quali il Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei *servizi socio-educativi* (€ 100.000.000,00). Vi è specificato che una quota non superiore al 3 per cento degli importi di cui all'art. 1, comma 1, punto 1.1 è destinata alle attività strumentali. Successivamente, con il decreto del 13 ottobre 2009, vista l'ulteriore disponibilità effettiva nell'ambito del Fondo pari ad € 52.094.000,00, a seguito della rassegna delle disponibilità al 31 dicembre 2008 sul capitolo 858, le risorse aggiuntive sono state ripartite per interventi di competenza statale fra interventi di ricostruzione e supporto alle popolazioni colpite da interventi sismici in Abruzzo (DL n. 39 del 27 aprile 2009) per 12 milioni di euro, intese ed accordi con altre amministrazioni dello Stato ed organismi internazionali, per 20 milioni di euro ed iniziative di interesse nazionale o sperimentale per € 20.094.000.

Nel rinviare allo schema riepilogativo della gestione finanziaria in calce, desunto dal consuntivo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, si analizzano alcuni indicatori sintetici relativi alla gestione del suddetto Fondo per il 2009, distinto nei due capitoli di pertinenza, cap.858 - Fondo per le politiche per la famiglia e cap.859 - Piano servizi socio educativi, che rappresentano la quota preponderante del C.d.R.

In riferimento al Fondo per le politiche per la famiglia, risulta impegnato in termini di competenza circa il 40 per cento per cento dello stanziamento definitivo del capitolo 858, e pagato in conto competenza circa il 64 per cento per cento dell'impegno assunto. La gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento del 60 per cento.

Di seguito si analizzano nel dettaglio le singole aree di intervento, e come sia proseguita l'attività anche di monitoraggio del Dipartimento.

- *Conciliazione tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia , ai sensi dell'art.9 della legge 53/2000* (art.1 comma 1254 della legge finanziaria per il 2007).

Con l'art. 9 della legge 53/2000, il legislatore ha inteso supportare l'attuazione, da parte di aziende private e aziende sanitarie locali, di accordi contrattuali che introducano modalità organizzative e gestionali orientate alla conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare (es: forme di flessibilità oraria; formazione al rientro da congedi di lungo periodo; servizi di supporto), nonché a sostenere imprenditori, lavoratori autonomi e liberi professionisti a fronte di esigenze di sostituzione legate alla genitorialità.

Nell'esercizio 2009 il Dipartimento ha concluso l'esame dei 364 progetti pervenuti nel corso degli anni 2008 e 2009, con l'approvazione delle 4 graduatorie fra febbraio e settembre 2009, per n. 225 progetti presentati nel 2008 per un totale di € 13.617.839,79 e n. 54 progetti presentati nel 2009 per un totale di € 2.603.786,78. Detti importi gravano sul Fondo delle politiche per la famiglia 2008 e 2009. Nel 2009 le risorse sono allocate nel capitolo 858.

In conseguenza della modifica dell'articolo 9 della legge 53/2000, ad opera dell'art. 38 della legge 18 giugno 2009, n. 69 , il Dipartimento ha ritenuto necessario sospendere il termine per la presentazione di ulteriori progetti, fino all'emanazione del decreto di attuazione della norma novellata. Nelle more, ha predisposto lo schema di decreto ministeriale, contenente i criteri e le modalità per la concessione dei contributi. Sul testo finale, redatto di concerto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il Dipartimento per le pari opportunità è stata

¹¹¹ Il finanziamento dell'Osservatorio nazionale sulla famiglia (€ 2.500.000,00); il Piano nazionale per la famiglia (€ 3.000.000,00); la realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia (€ 3.000.000,00); l'attività dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e del Centro nazionale di documentazione e di analisi per l'infanzia (€ 1.500.000,00); il sostegno delle adozioni internazionali ed al pieno funzionamento della Commissione per le adozioni internazionali (€ 25.000.000,00); le iniziative di conciliazione del tempo di vita e del tempo di lavoro (€ 5.000.000,00); il Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2 (€ 25.000.000); iniziative di interesse nazionale o a carattere sperimentale (€ 11.571.000).

raggiunta l'intesa, in sede di Conferenza Unificata, in data 29 aprile 2010, dopo il positivo confronto tenutosi il 25 novembre 2009 in sede tecnica. L'intesa stabilisce i criteri di riparto delle risorse, pari a €38.720.000, le finalità, le modalità attuative ed infine il monitoraggio del sistema degli interventi.

In un'ottica informativa e di supporto agli interessati, il Dipartimento ha fornito comunque un supporto costante ai proponenti, riguardo alla progettazione e alla gestione dei progetti in corso avvalendosi dell'ISFOL, ed ha organizzato, congiuntamente alla Commissione Europea – Direzione Generale Occupazione Affari Sociali e Pari Opportunità, un seminario tecnico¹¹².

- *Abbattimento costi dei servizi per le famiglie con un numero di figli pari o superiore a quattro, qualificazione del lavoro delle assistenti familiari, riorganizzazione dei consultori familiari per potenziare gli interventi a favore delle famiglie* (art. 1 comma 1250 e 1251 lett. b) e c) della legge finanziaria per il 2007).

Nei primi mesi del 2009 si è conclusa la sottoscrizione degli accordi, da parte di tutte le Regioni e le province autonome, per l'annualità 2007, l'attività di verifica propedeutica, il monitoraggio, sia dal punto di vista quantitativo, che qualitativo, avviato nell'anno 2008, a cura del gruppo paritetico¹¹³ ed i successivi trasferimenti alle Regioni con riguardo agli interventi relativi agli accordi assunti sulla base dell'intesa in sede di Conferenza Unificata del 2007 per 97 milioni di euro. Poiché l'attività di verifica dell'intesa del 2007 è propedeutica all'erogazione dei finanziamenti statali riferiti all'anno 2008, riferiti all'intesa del 14 febbraio 2008¹¹⁴, a seguito della positiva conclusione delle verifiche, sono stati sottoscritti 11 accordi¹¹⁵. Il gruppo paritetico¹¹⁶ ha stabilito che tutte le Regioni e province autonome debbano presentare, entro il 30 giugno 2010, una relazione riferita all'andamento della sperimentazione alla data del 31 maggio 2010, al fine di proseguire nei trasferimenti.¹¹⁷ Nell'esercizio sono stati erogati euro 50.224.391 dei 97 milioni stanziati nell'ambito del Fondo per le politiche della famiglia per il 2008.

- *Interventi per favorire la permanenza od il ritorno nella comunità familiare di persone parzialmente o totalmente non autosufficienti in alternativa al ricovero in strutture residenziali socio sanitarie* (art. 1 comma 1251 lett c-bis) della legge finanziaria per il 2007.

Gli accordi sottoscritti in attuazione dell'articolo 1 dell'intesa del 14 febbraio 2008, dalle 11 Regioni su indicate comprendono anche questo settore di intervento. Nei primi mesi del 2009 sono, invece, stati sottoscritti separati accordi riferiti agli interventi sperimentali per i non autosufficienti con le Regioni Campania, Calabria e provincia autonoma di Bolzano, che non avevano ancora sottoscritto. Il gruppo paritetico su indicato provvederà, nel 2010, anche al monitoraggio di questi interventi sperimentali. Nel 2009 sono stati erogati euro 16.486.237,11 dei 25 milioni stanziati nell'ambito del Fondo politiche famiglia 2008.

- *Piano straordinario di intervento per lo sviluppo del sistema territoriale dei servizi socio-educativi* (art. 1, comma 1259 della legge finanziaria per il 2007).

¹¹² Roma, 9 ottobre 2009: per una migliore conciliazione tra vita lavorativa e familiare: misure nazionali ed iniziative sperimentali sul territorio.

¹¹³ Il gruppo paritetico previsto dal punto n.3 dell'intesa in Conferenza 2007, ha verificato l'andamento della sperimentazione, ma anche la qualità degli esiti dei percorsi formativi, anche al fine di valutare l'opportunità di erogare finanziamenti negli anni successivi al primo.

¹¹⁴ Intesa in Conferenza unificata, per l'attuazione dell'articolo 1, commi 630, 1250, 1251 e 1259 della legge 296/2006 e successive modificazioni (legge finanziaria 2007).

¹¹⁵ Con le regioni Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Umbria, Molise, Marche, Toscana, Puglia, Piemonte, Veneto e Lombardia.

¹¹⁶ Il gruppo, nel biennio 2008-2009, si è riunito sette volte ed ha concluso positivamente le verifiche, consentendo a tutte le regioni e le province autonome di poter sottoscrivere gli accordi attuativi dell'articolo 1 dell'intesa del 14 febbraio 2008.

¹¹⁷ Nel 2010 sono stati sottoscritti accordi relativi all'intesa c.d. "triplice" ed anche in relazione alla materia delle non autosufficienze con le regioni Abruzzo, Sardegna, Friuli VG e trasferite le relative risorse, e con la Provincia di Bolzano, per la sola "triplice".

Gli Interventi relativi ad attività di competenza regionale sono proseguiti anche nel 2009, con l'impegno delle risorse, in data 15 aprile 2009, pari a 100 milioni di euro, a valere sul Fondo politiche per la famiglia, ma allocate separatamente sul capitolo 859 del bilancio come sopra specificato. Con riguardo al Piano servizi socio-educativi, afferente al capitolo 859, la gestione di competenza mostra l'impegno di tutte le risorse stanziati ed una capacità di spesa pari al 40 per cento; la gestione dei residui evidenzia inoltre una capacità di pagamento del 67 per cento.

Complessivamente nel triennio, sono state impegnate risorse pari a 446 milioni affiancate da 281 milioni di cofinanziamento regionale. Gli interventi sono stati totalmente programmati, per un totale di 727 milioni nel triennio 2007-2009. L'erogazione delle risorse avviene sulla base del monitoraggio, dal quale risulti che le Regioni abbiano utilizzato le risorse erogate con riferimento alle annualità precedenti.

Ad oggi, il Dipartimento ha liquidato la prima annualità (2007) a tutte le Regioni e Province autonome, per un totale di 140 milioni di euro. (anche alla Regione Campania, che ha trasmesso la deliberazione di giunta di adozione del Piano Regionale) E' stata erogata la seconda annualità 2008 a 16 Regioni (Piemonte, Valle d'Aosta, Veneto, Lombardia, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Molise, Calabria, Puglia, Sardegna, Sicilia) ed alle Province di Trento e Bolzano, per un totale di circa 165 milioni circa, su 206 previsti per l'anno in corso. A 9 Regioni (Liguria, Emilia Romagna, Umbria, Marche, Piemonte, Sicilia, Sardegna, Veneto e Toscana) è stata erogata anche la terza annualità (2009) , per €40.449.189. Pertanto, al 31 dicembre 2009, risulta erogato il 77 per cento delle risorse statali¹¹⁸ (oltre 345 milioni su 446 stanziati): tali risorse potranno essere utilizzate dagli Enti locali per raggiungere l'obiettivo di incrementare i posti presso i servizi socio educativi per la prima infanzia.

In relazione al progetto pilota Nidi P.A., in data 17 dicembre 2009 è stato pubblicato un bando, aperto alle amministrazioni pubbliche nazionali, per la realizzazione di oltre 50 nidi aziendali. A tale progetto sono state destinate risorse per 18 milioni di euro, finanziati a carico del Fondo per le politiche per la famiglia 2009 e 7,2 milioni di euro stanziati dal Dipartimento per le pari opportunità.

- *Fondo di credito per i nuovi nati di cui all'art. 4, comma 1, del decreto legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito nella legge 28 gennaio 2009, n. 2.*

La menzionata norma ha inteso finanziare la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito delle famiglie con un figlio nato o adottato nell'anno di riferimento. All'uopo ha istituito un apposito fondo rotativo, dotato di personalità giuridica, denominato: «Fondo di credito per i nuovi nati», con una dotazione di 25 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009, 2010, 2011, a valere sulle risorse del Fondo per le politiche della famiglia. In sede di conversione del DL il Fondo è integrato di ulteriori 10 milioni di euro per l'anno 2009, per la corresponsione di contributi in conto interessi in favore delle famiglie di nuovi nati o bambini adottati nel medesimo anno che siano portatori di malattie rare, individuate ai sensi della normativa vigente in materia. Sono state intraprese le attività normative e gestionali per l'organizzazione del fondo, per il suo funzionamento ed utilizzo.¹¹⁹

¹¹⁸ Al mese di maggio 2010, sono state erogate le risorse per il 2009 a 15 regioni per un totale di euro 60.822.959. Per l'annualità 2008, è proseguito il trasferimento anche ad altre regioni, per un totale di €171.156.002. Nel 2010 dovranno proseguire le procedure di monitoraggio per il completamento del trasferimento alle amministrazioni regionali di tutte le risorse del Piano triennale 2007-2009. Per l'anno 2010 in particolare, verranno destinate al proseguimento del Piano una parte molto importante delle risorse del Fondo per la famiglia, che verranno ripartite tra le Regioni e province autonome attraverso una apposita Intesa in Conferenza unificata.

¹¹⁹ Nel settembre 2009 è stato emanato il decreto di natura non regolamentare del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze con il quale, ai sensi del citato articolo 4, comma 1, sono stabiliti i criteri e le modalità di organizzazione e di funzionamento del Fondo, di rilascio e di operatività delle garanzie. Ai sensi di tale decreto, è stato stipulato dal Sottosegretario un protocollo d'intesa con l'Associazione Bancaria Italiana, con allegato uno schema di convenzione tipo. E' stato infine individuato nella CONSAP S.p.A. il soggetto gestore del Fondo, con il quale è stato stipulato in data 11 novembre 2009 il disciplinare previsto per

- In riferimento al *Piano nazionale per la famiglia*, al *Osservatorio nazionale sulla famiglia* ed alla realizzazione della Conferenza nazionale della famiglia, per i quali sono stanziati nel riparto del fondo 8,5 milioni, nel corso del 2009 l'attività del Dipartimento è principalmente consistita nell'istituzione del previsto nuovo Osservatorio nazionale sulla famiglia, semplificandone l'organizzazione ed il funzionamento¹²⁰ con dPCM 10 marzo 2009, n. 43. Il nuovo Osservatorio è l'organismo di supporto tecnico-scientifico per l'elaborazione delle politiche nazionali per la famiglia e svolge funzioni di studio, ricerca, documentazione, promozione e consulenza sulle politiche in favore della famiglia¹²¹. Il Dipartimento ha intrapreso a fine anno attività funzionali per l'Osservatorio¹²². Con il supporto dell'Osservatorio potrà essere stilato il *Piano nazionale per la famiglia*¹²³.
- In ordine all'*Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza* ed al *Centro nazionale di documentazione*, ai quali il Dipartimento fornisce supporto amministrativo e tecnico-organizzativo, nel 2009 sono stati finanziati con risorse afferenti al Fondo pari ad 1,5 milioni. L'Osservatorio si è occupato fra l'altro dell'elaborazione del rapporto del Governo italiano alle Nazioni Unite sull'applicazione della Convenzione sui diritti del fanciullo e della definizione del *Piano nazionale* di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Anche per il 2009 le attività del Centro nazionale sono affidate, in convenzione, all'Istituto degli Innocenti di Firenze, che ha collaborato nella predisposizione della Relazione biennale sulla condizione dell'infanzia e dell'adolescenza in Italia.
- *Sostegno alle attività delle adozioni.*

La Commissione per le Adozioni Internazionali¹²⁴ nel corso 2009 ha svolto molte attività, sia relative all'attuazione dei nuovi criteri, in base alla nuova disciplina, per l'autorizzazione delle attività degli enti e per la pubblicazione dell'Albo, sia connesse all'istruttoria e valutazione di istanze ed attività di vigilanza sui soggetti autorizzati; ed inoltre ha avviato attività di formazione e scambi di esperienze con operatori stranieri e di formazione di soggetti nazionali del settore; inoltre ha proseguito le attività connesse alla definizione dei procedimenti adottivi che hanno consentito la conferma dell'andamento del numero di adozioni e di minori adottati: al 31 dicembre 2009 risultano adottati ed entrati in Italia 3964 minori. Si sono intensificate le relazioni internazionali ed è entrato in vigore l'Accordo bilaterale con la Federazione Russa il 26 novembre 2009. Infine ha contribuito al sostegno alle famiglie, con l'attività di erogazione del bonifico alle coppie e di rimborso di parte delle spese sostenute per l'adozione¹²⁵. Le risorse dello specifico Fondo sono state impegnate per circa 8 milioni su un stanziamento di 14 milioni di euro afferenti al capitolo 538.

l'affidamento della gestione. Quindi, dal mese di gennaio 2010 il Dipartimento ha potuto stipulare le convenzioni con i singoli Istituti di credito. Si rinvia alla parte della relazione in cui si tratta analiticamente dei Fonti rotativi.

¹²⁰ Il precedente Osservatorio era stato istituito con decreto ministeriale 30 ottobre 2007, n. 242.

¹²¹ Con dPCM in data 30 luglio 2009 è stato costituito il Comitato tecnico-scientifico il quale si è insediato 22 settembre 2009, ed ha avviato i lavori. E' stata costituita, con dPCM in data 2 dicembre 2009, anche l'Assemblea, la cui riunione di insediamento si è svolta il 21 gennaio 2010.

¹²² Ha stipulato, in data 18 dicembre 2009, ai sensi dell'art. 6 del Regolamento istitutivo, una convenzione con il Comune di Bologna per lo sviluppo di iniziative funzionali allo svolgimento di talune attività dell'Osservatorio e, in data 23 dicembre 2009, un contratto con Mondo Atlantide Srl per la realizzazione di un'indagine avente ad oggetto "Linee evolutive nel diritto internazionale, comunitario e comparato dei modelli familiari."

¹²³ Il Piano è previsto dall'art. 1, comma 1251, della legge n. 296/2006, individuato anche nelle note preliminari al bilancio, ed i cui contenuti saranno oggetto di approfondimento nella prossima Conferenza nazionale che si svolgerà dall'8 al 10 novembre 2010.

¹²⁴ Autorità Centrale Italiana per l'esecuzione della Convenzione de L'Aja del 29 Maggio 1993 sulla protezione di minori e sulla cooperazione in materia di adozioni internazionali.

¹²⁵ Sono state liquidate 1313 istanze e sono state acquisite entro il 31 dicembre 2009 1770 istanze relative ad adozioni concluse nel 2008, di cui è già stata avviata la valutazione.

- *Servizi alla cura della persona*

Nell'ambito del Quadro Strategico Nazionale 2007-2013 (delibera CIPE il 3 agosto 2007) i Servizi di cura alla persona per l'infanzia e gli anziani¹²⁶ sono finanziati con 1 milione di euro per l'attuazione di azioni di assistenza tecnica a supporto dell'obiettivo dei servizi di cura per l'infanzia ed 1 milione di euro per l'assistenza domiciliare integrata (ADI) a favore delle otto Regioni del mezzogiorno a valere sul capitolo 880. A seguito della rimodulazione della quota degli interventi statali a valere sul FAS¹²⁷ ad opera della legge n. 2/2009, per il 2009 non risulta alcun ulteriore finanziamento al riguardo.

Il *Progetto servizi di cura prima infanzia* ha previsto la responsabilità congiunta della linea progettuale a supporto del miglioramento dell'offerta, del Dipartimento per le politiche della famiglia e del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali, i quali si sono avvalsi della collaborazione del Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'Infanzia e l'adolescenza, e quindi, in convenzione, dell'Istituto degli Innocenti. Sono state svolte azioni propedeutiche di supporto tecnico-scientifico, formativo e documentale ed *azioni di sistema* dal febbraio 2009. In primis, sono state definite le linee generali di intervento e poi è seguita l'analisi documentale dei Piani d'Azione regionali previsti nell'ambito del meccanismo premiale QSN, per le otto Regioni coinvolte. L'analisi svolta ha consentito di rilevare i fabbisogni formativi e di supporto tecnico, ed i risultati sono stati presentati nel mese di ottobre 2009 dall'Istituto degli Innocenti, per una spesa complessiva rendicontata pari ad euro 45.234,34, in corso di liquidazione.

Il *Progetto Assistenza domiciliare integrata* ha l'obiettivo specifico di supportare le 8 Regioni nel processo di integrazione sul territorio di tutti i servizi sociali, assistenziali e sanitari, attraverso strategie di cooperazione tra i diversi livelli di governo¹²⁸. Il Dipartimento ha proceduto alla rilevazione bisogni di assistenza tecnica delle Regioni ed ha individuato le specifiche linee di intervento progettuali¹²⁹, portando a termine il primo degli obiettivi.

- *Altre attività*

In materia di relazioni giuridiche familiari, sono state sviluppate alcune concrete iniziative: il Dipartimento ha attivato e coordinato un tavolo tecnico con l'Inps, il Ministero dell'Interno, il Ministero del lavoro e l'Anci, sul tema degli assegni di maternità concessi dai Comuni ed erogati dall'Inps in correlazione alla problematica del rilascio dei permessi di soggiorno. I lavori si sono conclusi con la predisposizione di una circolare Inps.

È stata attivata una Commissione per lo studio e l'approfondimento di questioni giuridiche afferenti la famiglia e l'elaborazione di proposte di modifica alla relativa disciplina, con dPCM del 15 ottobre 2009.

Sono state sviluppate, infine, azioni applicative di preesistente normativa concernente provvedimenti a favore delle famiglie in condizione di disagio economico e famiglie numerose. Difatti, dal 1 gennaio 2009 è pienamente operativo il c.d. "bonus per l'energia elettrica", mentre dal 15 dicembre 2009 (ma il beneficio vale per tutto l'anno 2009) è invece operativo il c.d. "bonus per il gas".

¹²⁶ L'obiettivo relativo ai servizi di cura per l'infanzia e per gli anziani si misura su tre indicatori quantitativi, che riguardano la copertura dei servizi per l'infanzia (0-3 anni) e dei servizi di assistenza domiciliare integrata (ADI). Le risorse premiali previste per questo obiettivo ammontano a 750 milioni di euro e saranno assegnate al raggiungimento dei target fissati al 2013.

¹²⁷ In ordine ai fondi FAS vi sono molteplici riferimenti all'interno della relazione.

¹²⁸ All'uopo è stata sottoscritta in data 19 dicembre 2008, una convenzione biennale con il Foromez, per un importo di €480.000.

¹²⁹ Le linee di intervento sono:

1-Analisi del contesto.

2-Assistenza alle Regioni per la costruzione di un approccio integrato alla programmazione e gestione dei servizi ADI.

3-Assistenza tecnica alle Amministrazioni regionali per la programmazione degli interventi sperimentali tesi a favorire la permanenza o il ritorno in famiglia di persone non autosufficienti.

4-Assistenza tecnica alle Regioni per la predisposizione di flussi informativi comuni e concordati sull'ADI.

Il Dipartimento ha svolto numerose attività di comunicazione istituzionale nell'ambito dell'informazione quali a titolo esemplificativo, lo Sportello "Tutto Famiglia" e la "Conferenza Nazionale per l'infanzia e l'adolescenza".

Nell'ambito dell'attività nazionale ed internazionale su tematiche specifiche connesse alla famiglia ed all'infanzia fra le numerose azioni il Dipartimento ha partecipato attivamente ai lavori della alla Cabina di Regia del progetto nazionale "Un percorso nell'affido" ed in ambito internazionale fra l'altro alle riunioni della Rete Europea degli Osservatori sull'Infanzia "ChildOnEurope", ai lavori del Gruppo ad alto livello di esperti sulla demografia della Commissione Europea, e a numerosi altri progetti, riunioni e conferenze.

- *Bonus famiglia*

L'art. 1 del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, recante misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale, convertito, con modificazioni, nella legge n. 2/2009, ha introdotto un bonus straordinario, per il solo anno 2009, in favore delle famiglie a "basso reddito". In corso di esercizio è stata ridotta di 300 milioni di euro l'autorizzazione di spesa ad opera dell'art. 18 comma 1 lett. b) DL n. 39/2009 convertito in legge n. 77 del 24 giugno 2009. Il totale dello stanziamento ad oggi risulta di 2 miliardi e 400 milioni di euro.

9. Gioventù

9.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Le politiche giovanili sono intestate alla Presidenza del Consiglio dei Ministri sin dal 2006¹³⁰ ed all'attuazione delle stesse è stato delegato un Ministro senza portafoglio¹³¹. Nell'ambito della missione 30, intitolata Giovani e sport, il programma, "Incentivazione e sostegno alla gioventù" è assegnato al Centro di Responsabilità CR16. La presente analisi, nel proseguire i cenni del precedente referto, ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche della gioventù", nell'alveo degli stessi ambiti individuati dalla delega del 2008.

Anche per il 2009, il sostegno alle politiche giovanili in raccordo con le autonomie territoriali si è indirizzato principalmente attraverso il ricorso a moduli negoziali, quali strumenti programmatori condivisi, propedeutici alla gestione delle risorse destinate al mondo giovanile, in particolare nella cornice delle intese già perfezionate nei due precedenti esercizi, in Conferenza Unificata, e dei connessi accordi quadro con le Regioni e con la stipula degli accordi annuali con l'ANCI e l'UPL. Si sono consolidate le attività di monitoraggio per l'erogazione delle risorse del Fondo per le politiche giovanili alle autonomie. In tale contesto tuttavia si è riscontrata una decelerazione nei trasferimenti, anche in ragione dei necessari approfondimenti nei controlli. Si sono comunque concluse le annualità 2007 e 2008 nei confronti delle Regioni, anche se non completati i trasferimenti.

In relazione alla gestione degli altri fondi (Fondo nazionale per le comunità giovanili, Fondo previsto dall'art. 1 commi 72, 73 della legge del 24 dicembre 2007, n. 247, Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa) è subentrata una fase di stasi da attribuirsi a modifiche normative che hanno reso necessario prevedere gli adeguamenti della disciplina operativa: perciò non vi è stato alcun impiego delle risorse.

In un'ottica di coordinamento e sostegno al sistema delle autonomie locali nelle politiche a favore dei giovani, sono state intraprese anche "azioni di sistema" ed attività di assistenza alle Regioni ed sono state affidate specifiche attività a soggetti terzi.

Nell'utilizzo dei fondi comunitari non si è riscontrato un particolare dinamismo operativo: solo il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) "Per la Gioventù", con la finalità di potenziare la capacità di governance delle Amministrazioni Regionali dell'Obiettivo Convergenza ha avuto una consistente avvio con impegno di quasi tutte le risorse dedicate.

Il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011¹³² gli obiettivi da perseguire, che permangono nella loro valenza pluriennale. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al

¹³⁰ Legge n. 233 del 17 luglio 2006.

¹³¹ DPCM del 13 giugno 2008 -il Ministro, anche in ossequio delle disposizioni di cui al DL 85/2008, convertito in legge n. 121/2008 "Disposizioni urgenti per l'adeguamento delle strutture di governo..", è delegato a promuovere e coordinare le funzioni in tema di contrasto e trattamento della devianza e del disagio giovanile in ogni ambito, ivi compresi quelli economico, fiscale, del lavoro, dello sviluppo umano e sociale, dell'educazione, dell'istruzione e della cultura; a esercitare le funzioni di cui all'articolo 46, comma 1, lettera c), del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, in materia di coordinamento delle politiche per le giovani generazioni, nonché le funzioni di cui all'articolo 1, commi 72, 73 e 74, della legge 24 dicembre 2007, n. 247, in tema di finanziamenti agevolati per sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, ovvero per sviluppare attività innovative e imprenditoriali, funzioni già attribuite al Ministro del lavoro e delle politiche sociali. -Ed ancora, la delega riguarda le funzioni di cui all'articolo 1, comma 556, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, come da ultimo modificato dall'articolo 1, comma 1293, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, in tema di sensibilizzazione e prevenzione dei giovani rispetto al fenomeno delle dipendenze, già del Ministro della solidarietà sociale; funzioni di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale italiana (per i giovani del programma comunitario «Gioventù in azione») di cui all'articolo 5 del decreto-legge 27 dicembre 2006, n. 297, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 febbraio 2007, n. 15, sono esercitate invece in via esclusiva dal Presidente del Consiglio dei Ministri.

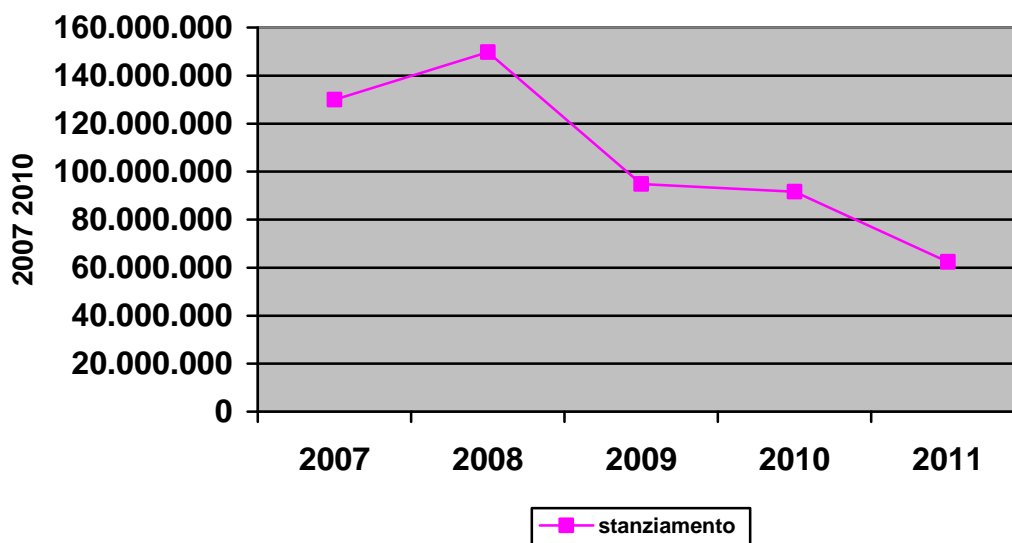
¹³² Gli obiettivi individuati nel Dpef 2008-2011, nel quadro delle compatibilità finanziarie, sono diretti a: agevolare l'accesso dei giovani al mondo del lavoro contrastando i processi di precarizzazione; sviluppare e valorizzare le competenze e la formazione; favorire l'accesso alla casa, soprattutto per i giovani lavoratori a basso reddito ed agli studenti fuori sede; promuovere la creatività e favorire consumi culturali "meritori"; sostenere ed ampliare la partecipazione alla vita pubblica e la rappresentanza; contrastare infine la disuguaglianza digitale.

bilancio di previsione della PCM, nella quale si evidenzia la finalizzazione del Fondo per le politiche giovanili all'attuazione uniforme del Piano nazionale per i giovani¹³³, su tutto il territorio, per l'accesso al mondo del lavoro, alla casa e al credito, in particolare per promuovere il diritto dei giovani alla formazione culturale e professionale e all'inserimento nella vita sociale anche per l'effettivo conseguimento dei diritti, quali l'abitazione, l'accesso al credito per l'acquisto di beni e servizi, attraverso rapporti di collaborazione istituzionale, mediante il ricorso all'accordo di programma con le Regioni e le intese con il sistema degli Enti locali, al fine di attivare le politiche territoriali rivolte al panorama dei giovani.

Dalla lettura della direttiva, emanata dal Ministro solo in data 20 maggio 2009, emerge l'impostazione tripartita: obiettivi strategici, obiettivi operativi e modalità di monitoraggio dei risultati conseguiti in raccordo con l'ufficio di controllo interno. La direttiva annuale, nel supportare ed orientare la concreta attuazione delle funzioni delegate, indica gli obiettivi strategici per il 2009, in particolare "Sostegno alle politiche giovanili in raccordo con le autonomie territoriali", "incentivazione del protagonismo giovanile", "potenziamento della comunicazione istituzionale", "sensibilizzazione dei giovani ad una fruizione attiva della cultura". Sono poi descritti specifici obiettivi operativi.

La struttura di missione ha costituito il modulo organizzativo anche per il 2009, sino alla nuova disciplina dell'ordinamento della PCM ed alla organizzazione del neo istituito Dipartimento, con il d.m. 18-12-2009¹³⁴. Il Dipartimento non si è avvalso dell'ausilio di professionalità esterne, tuttavia il Ministro della Gioventù ha conferito un incarico a quattro esperti, ai sensi dell'articolo 9 d.lgs. n. 303/1999.

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziare per le politiche, con elementi prospettici al 2011. Si evidenzia una linea tendenziale dello stanziamento, in diminuzione.



Lo stanziamento iniziale per il 2009 ammonta ad euro 95.932.630, di cui euro 94.759.000 per le politiche. Lo stanziamento definitivo è pari ad euro 275.969.555,20. Il così elevato indice di variazione fra lo stanziamento iniziale e quello definitivo, pari al 188 per cento, è connesso

¹³³ Piano Nazionale Giovani, definito nel 2007.

¹³⁴ Il nuovo decreto organizzativo della struttura ha previsto un capo dipartimento, un'articolazione in due uffici, ai quali sono preposti coordinatori con incarico di funzione di livello dirigenziale generale e quattro servizi coordinati da dirigenti con incarico di livello non dirigenziale.

soprattutto al meccanismo del riporto¹³⁵, di cui all'art. 11 del dPCM sull'autonomia contabile che connota l'ordinamento contabile della PCM come illustrato nel paragrafo 3. La spesa in conto competenza è realizzata solo al 4 per cento dell'impegnato, che rappresenta solo il 35 per cento dello stanziamento definitivo. Si riscontra anche un elevato ammontare delle economie nell'esercizio, pari ad euro 178.569.880,79. La gestione dei residui ha evidenziato una bassa capacità di spesa pari al 29 per cento. In relazione alla massa spendibile, è stato pagato l'11,68 per cento circa.

9.2. Settori di intervento

In ordine allo stato di attuazione delle politiche finanziate dal Fondo per le politiche giovanili e degli altri settori ed obiettivi di intervento, nonché al correlato profilo finanziario, si rappresenta una sintetica analisi. Per l'attuazione delle specifiche finalità intestate al Dipartimento, sono attribuite al connesso centro di responsabilità le risorse, di seguito indicate, che riguardano gli stanziamenti, definiti già dalla legislazione vigente ed integrati dalle leggi finanziarie.

In particolare, sono stanziati nel bilancio di previsione, nel *Fondo nazionale per le politiche giovanili*¹³⁶ euro 79.759.000,00 in competenza e per cassa, (euro 100.156.647,83 in via definitiva) importo che, pur registrando una notevole flessione rispetto al precedente esercizio, rappresenta la parte più consistente dell'intero stanziamento iniziale del C.d.R. 16.

In sede di Conferenza Unificata erano state sancite due Intese, rispettivamente in data 14 giugno 2007 e 29 gennaio 2008, con le quali era stata individuata, per ciascuno degli esercizi finanziari 2007, 2008 e 2009, la quota del Fondo destinata a co-finanziare interventi proposti da Comuni e Province (15 milioni di euro, di cui 12 milioni di euro in favore di ANCI e 3 milioni di euro in favore di UPI) ed a co-finanziare gli Accordi di programma Quadro con le Regioni e le Province autonome di Trento e Bolzano (60 milioni di euro). Per il 2009, con decreto del Ministro della Gioventù, adottato solo alla fine dell'esercizio finanziario, in data 2 novembre 2009, è stata decisa la ripartizione del Fondo per le politiche giovanili per l'anno 2009, con il quale è stato disposto di devolvere la somma di euro 4.755.900,00 al finanziamento delle azioni e dei progetti di rilevante interesse nazionale e la somma di 75 milioni di euro a quelli destinati al territorio. Le risorse finanziarie che hanno formato l'avanzo di esercizio, riportate in aggiunta alla competenza del capitolo n. 853, per l'E.F. 2009, ammontanti ad euro 20.250.747,83, sono state interamente destinate al completamento delle azioni e dei progetti di interesse nazionale.

Le risultanze finanziarie del Fondo sono schematicamente rappresentate nella tabella seguente.

¹³⁵ Riporto di euro 149.607.750,00 nel capitolo relativo ai fondi previsti dalle lettere a), b), c) dell'art. 72 della legge 24 dicembre 2007, n. 247.

¹³⁶ Fondo di cui all'articolo 19, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248 (Fondo nazionale per le politiche giovanili). La prima dotazione di 3 milioni di euro per il 2006, nonché 10 milioni di euro per il 2007 è stata integrata dalla legge finanziaria per il 2007, art. 1, comma 1290, per 120 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, quindi con uno stanziamento complessivo di 130 milioni di euro annui, per il triennio 2007-2009.

FONDO PER LE POLITICHE GIOVANILI - CAP. 853 – ESERCIZIO FINANZIARIO 2009					
Cap. 853 stanziamento definitivo euro 100.156.647,83					
Interventi	Stanziamento Definitivo	Impegni	pagamenti in conto competenza	Pagamenti in conto residui (2)	Economie
Azioni e progetti di interesse nazionale (Art. 3 d.m. 2 novembre 2009) (1)	25.156.647,83	21.529.068,56	2.261.907,46	3.806.512,32	
Accordi di programma quadro -	60.000.000,00	58.536.000,00	1.470.000,00	37.764.000,00	
Accordo annuale con ANCI -	12.000.000,00	12.000.000,00	0	4.495.031,30	
Accordo annuale con UPI	3.000.000,00	3.000.000,00	0	740.801,06	
Totale	100.156.647,83	95.065.068,56	3.731.907,46	46.806.344,68	5.091.549,27

Fonte: dati trasmessi dal Dipartimento

(1) Con dPCM 6 marzo 2009 sono state riportati sul capitolo di spesa 853 euro 20.250.747,83, ai sensi dell'articolo 11 del dPCM 9 dicembre 2002.

(2) euro 147.693.871,81 residui al 1/1/2009; pagato in conto residui da conto finanziario euro 46.239.222,48

Appare evidente l'ottima capacità di impegno (95 per cento), ma un indice di capacità di spesa particolarmente basso sia in conto competenza (4 per cento), soprattutto nell'ambito degli accordi con ANCI ed UPI, sia in conto residui pari al 31 per cento.

La struttura di missione, nel secondo semestre del 2008, aveva in primo luogo avviato una preliminare attività di razionalizzazione del quadro economico/finanziario in relazione al Fondo imputato al capitolo 853 del C.d.R. 16. E' stata seguita una logica programmatica unitaria predefinita sulla base dell'Accordo Interistituzionale sottoscritto dal Ministro della Gioventù e dai Presidenti di ANCI ed UPI il 16 ottobre 2008.

Proprio a seguito di ciò e della quantificazione delle risorse già in Conferenza, è stato possibile sottoscrivere la Convenzione-quadro annuale con l'ANCI in data il 22 luglio 2009, antecedente al decreto di riparto del novembre 2009. In attuazione della convenzione siglata, che prevede un importo di 12 milioni di euro, sono stati attivati una serie di Bandi pubblici¹³⁷ ed, in collaborazione con l'ANCI, azioni trasversali, concernenti percorsi di formazione ed attività di sostegno¹³⁸. In data 9 dicembre 2009, invece, è stata sottoscritta la Convenzione-quadro annuale con l'UPI di 3 milioni di euro, con la quale è stato assicurato il finanziamento della terza edizione del Programma denominato "Azione Provincie Giovani"¹³⁹.

In ordine alle risorse da destinare alle Regioni, 60 milioni di euro, per ciascuno degli anni 2007-2008-2009, il Dipartimento nel 2008 aveva sottoscritto tutti gli Accordi di Programma Quadro (APQ)¹⁴⁰ con le Regioni con l'individuazione delle risorse per il triennio. Nel 2009, ha inteso incrementare il proprio sistema di monitoraggio fisico e finanziario (in aggiunta a quello comunque operante presso il Mise). L'esito delle verifiche effettuate ha spesso comportato il rinvio e/o la non ammissione del trasferimento delle risorse finanziarie in assenza di adeguata

¹³⁷ "Coinvolgimento dei giovani nella valorizzazione delle specificità territoriali";

"Interventi a favore del volontariato giovanile";

"Integrazione sociale dei giovani mediante la formazione di orchestre e bande musicali giovanili";

"Interventi a favore della produzione musicale giovanile indipendente";

"Valorizzazione della *street art* e del *writing* urbano".

¹³⁸ "Percorsi di formazione dei giovani amministratori" e "Attività di sostegno e di informazione sulle iniziative messe in atto in favore dei giovani".

¹³⁹ Articolato in Progetti nelle seguenti aree tematiche: a) Sostenibilità ambientale e lotta ai cambiamenti climatici; b) Occupabilità; c) Sicurezza e salute.

¹⁴⁰ L'APQ è lo strumento mediante il quale sono individuati, attuati e stabiliti i criteri di monitoraggio delle iniziative regionali e delle Province autonome da attuare con il cofinanziamento del Fondo.

certificazione, da parte delle Regioni. Il monitoraggio ha posto in luce che in alcuni casi non sussistono da parte delle Regioni le capacità di passare dalla “fase programmatica” alla “fase attuativa” dei programmi e delle azioni, e di proseguire quindi con l’annualità successiva, soprattutto per la mancata adeguata sussistenza dei co-finanziamenti regionali contemplati negli accordi. In altri casi sono stati evidenziati disallineamenti tra i dati di monitoraggio trasmessi al Mise e quelli pervenuti al Dipartimento, con conseguente istruttoria integrativa; in altri casi¹⁴¹ infine, sono state effettuate rimodulazioni formali degli importi. In conclusione, sono stati trasferiti alle Regioni complessivamente euro 37.764.000,00 in conto residui per le annualità 2007 e 2008 ed in conto competenza solo per la Regione Abruzzo, alla quale sono state “anticipate” le risorse 2009, per euro 1.470.000,00, ai sensi dell’art. 6 dell’ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri del 6 maggio 2009, attuativa dell’art. 10 del decreto-legge n. 39/2009, connessa all’evento sismico che ha colpito il territorio. Le risorse destinate alle Regioni a valere sull’esercizio finanziario 2009, pari ad ulteriori 60 milioni di euro, sono state pressoché integralmente impegnate, ma non trasferite, in assenza dell’avvio dell’attività esecutiva regionale, come imposto dalle intese sancite in Conferenza Unificata e dal più volte citato decreto ministeriale del 2 novembre 2009.

Le priorità politiche cui destinare le risorse del Fondo Politiche Giovanili per attività di rilevante interesse nazionale sono state concretizzate in azioni differenziate e sinergiche (attività di ricerca, informazione, orientamento, cultura, tempo libero, arte)¹⁴².

In tema di sensibilizzazione e prevenzione dei giovani rispetto al fenomeno delle dipendenze e per la realizzazione di azioni di promozione e valorizzazione delle attività delle comunità giovanili, è stato istituito, sin dal 2006, il Fondo nazionale per le comunità giovanili¹⁴³, ed il connesso Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze. La dotazione finanziaria è di 5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009 e 3 milioni di euro per l’anno 2010, ma non è stata data attuazione alla finalità della legge istitutiva, in quanto come noto è in corso di esame presso la Camera dei deputati il nuovo disegno di legge in materia¹⁴⁴. Sono stati impegnati solo euro 138.000,00 per un’attività preliminare consistente in un piano di comunicazione ed in un “concorso di idee” per la creazione del relativo logo-marchio. A seguito delle modifiche legislative, il testo originario ha perduto ogni riferimento all’Osservatorio per il disagio giovanile legato alle dipendenze. Il Dipartimento non ha intrapreso attività o avviato progetti, al fine di evitare discrasie attuative, in attesa del completamento del quadro normativo.

In relazione al Fondo previsto dall’art. 1 commi 72, 73 della legge del 24 dicembre 2007, n. 247, le modifiche normative¹⁴⁵ da ultimo intervenute, anche ad opera della legge finanziaria 2010, che hanno condotto all’istituzione del Fondo di sostegno per l’occupazione e l’imprenditoria giovanile a decorrere dal 1° gennaio 2010, hanno mutato le finalità del fondo,

¹⁴¹ Regioni: Campania; Friuli Venezia Giulia; Marche; Puglia. Provincia autonoma di Trento.

¹⁴² Attività di ricerca e monitoraggio sulla situazione giovanile in Italia, in collaborazione con il CNEL; organizzazione di “Ufficio mobile – Giovani per l’Abruzzo”, per contribuire fattivamente alla ricostruzione dei territori colpiti dal terremoto; progetto “Sportello informazione, formazione, orientamento-lavoro per giovani audiolési” (IFOL); manifestazione “Il Salone dello Studente – Campus Orienta”; salone di orientamento “Orienta sud”; Concerto di Natale Per la vita e per la pace”; Accordo ex art. 15 l. n. 241/90 con la Croce Rossa Italiana, a sostegno di diverse iniziative a favore dei giovani; “Campi della gioventù”; attività di ricerca e sperimentazione di percorsi di orientamento e *professional guidance*, attraverso l’allestimento di un campo giovanile, in collaborazione con l’Università “La sapienza” di Roma; bando di selezione di progetti tendenti a favorire la diffusione della “Cultura d’impresa” fra i giovani; ampliamento risorse per n. 2 bandi riservati ad organizzazioni no-profit, uno per miglioramento della sicurezza stradale ed il secondo “Giovani Protagonisti”, per attività e azioni di promozione sociale.

¹⁴³ Istituito dall’art. 1, comma 556 della legge n. 266/2005, per le finalità di prevenzione del fenomeno, modificato dall’art. 1, comma 1293, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, che ha istituito anche l’Osservatorio e poi dal comma 60 dell’art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191.

¹⁴⁴ Di iniziativa governativa recante “Norme in materia di riconoscimento e sostegno alle comunità giovanili” (AC 2505), che disciplina tra l’altro del funzionamento del Fondo.

¹⁴⁵ Articolo 19-bis comma 1 lettere a), b) e c) del DL 29 novembre 2008, n. 185, aggiunto dalla relativa legge di conversione 28 gennaio 2009, n. 2, e comma 50 dell’art. 2, legge 23 dicembre 2009, n. 191.

nonché la procedura di emanazione del decreto di disciplina di funzionamento dello stesso. I nuovi obiettivi sono tesi a consentire ai soggetti di età inferiore a trentacinque anni di sopperire alle esigenze derivanti dalla peculiare attività lavorativa svolta, o sviluppare attività innovative e imprenditoriali. La complessiva dotazione iniziale del Fondo di cui al comma 72, pari a 150 milioni di euro per l'anno 2008, afferente al capitolo 892, non ha ancora avuto impiego. Risulta applicato l'istituto del riporto delle somme non impegnate.

Anche con riferimento al Fondo di garanzia per l'acquisto prima casa, istituito dal Decreto legge n. 112 /2008, convertito in legge n. 133/2008, sono intervenute modifiche normative¹⁴⁶ con la legge finanziaria 2010, che ha istituito a decorrere dal 1° gennaio 2010, un Fondo per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa da parte delle giovani coppie o dei nuclei familiari monogenitoriali con figli minori, con priorità per quelli i cui componenti non risultano occupati con rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La complessiva dotazione del Fondo è pari a 4 milioni di euro per l'anno 2008 e 10 milioni di euro per ciascuno degli anni 2009 e 2010, confluita in bilancio nel capitolo 893. Allo stato, sono in corso le procedure di emanazione della disciplina di funzionamento del Fondo, che prevede il concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, d'intesa con la Conferenza unificata.

Il Ministro è designato anche all'attività di indirizzo e vigilanza sull'Agenzia nazionale per i giovani. Il principale compito istituzionale dell'Agenzia consiste nelle attività di sostegno ai giovani per l'accesso ai finanziamenti comunitari. Nell'ambito del programma europeo "Gioventù in azione" per il periodo 2007-2013, l'ANG è destinataria di fondi comunitari ed è direttamente responsabile dell'attuazione del Programma. Nel corso dell'anno 2009 l'attività del Dipartimento è consistita nel supporto alla programmazione e nel monitoraggio dell'implementazione dell'attività annuale dell'Agenzia ed infine nell'analisi e approvazione del rapporto annuale¹⁴⁷ dell'ANG (*Yearly Report*), ai fini del successivo inoltro alla Commissione Europea. L'amministrazione ha riferito che l'esito dell'audit della Commissione sull'attività del Dipartimento della gioventù, quale Autorità nazionale di vigilanza, nell'ottobre 2009 è stato comunicato con nota del 22 marzo 2010, in termini sostanzialmente soddisfacenti. Gli interventi e le attività¹⁴⁸, previste dalla Direttiva del 22 dicembre 2008 e dalla successiva convenzione stipulata il 20 febbraio 2009, tra il Dipartimento e l'Agenzia con un finanziamento di euro 7.300.000,00, risultano in parte realizzati nel 2009. Con Direttiva specifica, in data 17 dicembre 2009, il Ministro della Gioventù ha assegnato ulteriori risorse all'ANG per complessivi euro 1.400.000,00, al fine di portare a definitivo compimento gli interventi previsti nell'accordo precedente e non ancora realizzati, assicurare la realizzazione del Programma europeo "gioventù in azione" nonché adempiere alle richieste avanzate dalla Commissione Europea, al fine di risolvere le criticità rilevate nel corso delle n.2 visite di controllo e di monitoraggio svolte nel mese di settembre ed ottobre 2009.

Con il Decreto di approvazione del bilancio di previsione 2009 è stato istituito il capitolo di spesa 891 denominato: "Finanziamento di azioni di Sistema ed attività di assistenza alle Regioni ed al sistema delle autonomie locali" e successivamente¹⁴⁹ sono confluite nel capitolo risorse provenienti dall'avanzo 2008, per complessivi euro 1.000.000,00 che hanno finanziato in

¹⁴⁶ Testo modificato dall'art. 2 comma 39 lettere a) e b) della legge 23 dicembre 2009, n. 191

¹⁴⁷ L'analisi del rapporto annuale si basa anche sugli esiti dell'audit di secondo livello, effettuato da una Società di Revisione esterna, su incarico del Dipartimento della Gioventù. Nel corso del 2009, il servizio di controllo e audit finanziario del Report 2008, predisposto dall'Agenzia nazionale per i giovani, è stata effettuato per un importo di euro 13.632,30.

¹⁴⁸ a) Primo incontro Internazionale dei Giovani, a Bari; (b) sensibilizzazione e coinvolgimento dei giovani sulle elezioni per il Parlamento Europeo, in collaborazione con la rete "Eurodesk"; (c) azioni a tutela della salute dei giovani in linea con quanto sancito dal "Libro bianco della Commissione Europea" – 2001; (d) azioni a supporto dello sviluppo del volontariato europeo; (e) azioni volte a favorire la mobilità giovanile (progetto "Muoviti 2009"); (f) *counseling* sui programmi europei a favore dei giovani; (g) azioni volte a favorire il dialogo strutturato tra i giovani e gli enti pubblici con competenze in materia di politiche giovanili; (h) realizzazione "dell'Expò Giovani" a Novembre 2009.

¹⁴⁹ Decreto del Segretario Generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri in data 6 marzo 2009.

particolare l'assistenza tecnica al Dipartimento. In tale contesto le risorse finanziarie sono state utilizzate per due interventi. E' stata stipulato un contratto¹⁵⁰, previa gara di rilevanza comunitaria, per importo complessivo di euro 764.544,00 per il rafforzamento del sistema interno di monitoraggio sulla corretta utilizzazione delle risorse assegnate alle Regioni in attuazione di "Accordi di Programma Quadro" (APQ) a valere sul "Fondo Politiche Giovanili" per la realizzazione delle azioni di sistema a favore delle aree sottoutilizzate per conseguire l'efficiente attuazione degli Accordi di Programma Quadro. E' stato sottoscritto un accordo, in data 29 dicembre 2009, per un importo di euro 200.000,00 con l'Istituto per il Credito Sportivo, per attività di analisi e ricognizione, nei capoluoghi di Provincia, degli impianti sportivi di proprietà pubblica non utilizzati, per avviare un sistema permanente di monitoraggio dell'efficienza e della sicurezza di detti impianti, per promuovere iniziative di integrazione sociale tra i giovani.

Non sono state realizzate, nel corso del 2009, campagne di comunicazione istituzionale per le quali è richiesto il rispetto dei limiti stabiliti dall'articolo 41 comma 1 d.lgs. 31 luglio 2005, n. 177 "Testo unico della radiotelevisione".

Ulteriori risorse affidate alla responsabilità del Dipartimento sono riconducibili alla Gestione delle risorse comunitarie.(PON SICUREZZA; AMICI F.E.I.; POAT per la Gioventù)

Nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Sicurezza per lo Sviluppo - Obiettivo Convergenza 2007-2013¹⁵¹, di cui è il titolare il Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno, il Dipartimento della Gioventù ha presentato il progetto "Contenere gli effetti delle manifestazioni di devianza"¹⁵². Il progetto ha l'obiettivo di sviluppare fra i giovani la cultura della cittadinanza attiva e della legalità. L'obiettivo consiste nella promozione di azioni sinergiche per la prevenzione fenomeni di devianza, violenza e di bullismo, con la realizzazione di 8 centri per i giovani in locali in disuso dei comuni o in beni confiscati alla mafia azioni di informazione e sensibilizzazione. Non è stato impegnato alcun importo. Nel mese di gennaio 2010, tuttavia sono state sottoscritte con i Comuni interessati le convenzioni relative alle attività di ristrutturazione immobiliare¹⁵³.

Il progetto "Amici...FEI - Azioni per il Miglioramento della Cultura dell'Accoglienza e dell'Integrazione" è un progetto promosso dal Dipartimento della Gioventù e co-finanziato dal FEI - Fondo Europeo per l'Integrazione dei cittadini dei paesi terzi, gestito in qualità di autorità intermedia, dal Ministero dell'Interno. Lo scopo principale consiste nel favorire l'inclusione sociale dei giovani immigrati mediante la diffusione tra questi e tra i giovani italiani di una cultura dell'accoglienza, dell'inclusione sociale, della valorizzazione e del rispetto della diversità. Alle società, individuate con gare, affidatarie dei servizi di comunicazione, animazione e orientamento per la realizzazione del progetto, risulta pagato euro 150.000 pari al 50 per cento dell'importo complessivamente attribuito al progetto medesimo.

Infine, con il Progetto Operativo di Assistenza Tecnica (POAT) "Per la Gioventù", il Dipartimento della Gioventù si pone l'obiettivo di potenziare la capacità di governance delle Amministrazioni Regionali dell'Obiettivo Convergenza, rispetto alle politiche attive dedicate ai giovani. Il POAT prevede un tasso di cofinanziamento del FESR pari al 50 per cento. L'ammontare complessivo delle risorse destinate all'attuazione degli interventi previsti è pari a euro 8.000.000,00 e risulta impegnato l'86,66 per cento delle risorse e pagato il 26,56 per cento. Si è proceduto all'affidamento del Servizio di Assistenza Tecnica per le Attività Centrali e

¹⁵⁰ Stipulato in data 5 novembre 2009, per un importo complessivo di euro 764.544,00, Iva inclusa, registrato dalla Corte dei conti in data 24 febbraio 2010, al registro n. 2 Foglio n. 123.

¹⁵¹ Il Programma ha una dotazione finanziaria di circa 1.150 milioni di euro ed è cofinanziato dall'Unione Europea (50 per cento Fondo Europeo di Sviluppo Regionale) e dallo Stato Italiano. Interessa la Calabria, la Campania, la Puglia e la Sicilia, ritenute le 4 regioni dell'Obiettivo Convergenza dell'Unione Europea.

¹⁵² Approvato dal Ministero dell'interno il 14 luglio 2009 con apposito decreto per un importo di € 3.000.000. Il progetto si realizza in 8 ambiti territoriali dei Piani di Zona (Catania e Agrigento; Afragola e Scafati, Marina i Gioiosa Jonica, Lecce e Trani).

¹⁵³ Per un importo complessivo di € 1.598.249 (Iva inclusa); sono previste una gara europea per un importo di € 1.254.151,00 (Iva inclusa) per le attività territoriali del progetto ed una gara in economia di € 123.000,00 (Iva esclusa) per l'attività di assistenza al Dipartimento della Gioventù.

Trasversali, mediante 2 procedure aperte di rilevanza comunitaria, poi alla stipula del contratto per il servizio di assistenza e supporto agli uffici del Dipartimento e l'affidamento dei Servizi di supporto alle Regioni nel novembre 2009.

Dalla lettura del report definitivo dell'*audit* che ha avuto per oggetto la funzionalità e l'affidabilità del sistema di gestione istituito presso il Dipartimento in qualità di amministrazione beneficiaria. L'*audit* ha fatto emergere una criticità riguardante la difficoltà a rispettare i tempi stabiliti per la rendicontazione della spesa entro il 13 novembre 2009. Tuttavia tale criticità risulta superata, come evidenziato nel report. Il giudizio complessivo espresso dall'unità di verifica (UVER) del nucleo tecnico di valutazione e di verifica degli investimenti pubblici del Mise, sul funzionamento e affidabilità è risultato medio alto.

In riferimento infine al - *Fondo per il credito ai giovani*¹⁵⁴ di cui all'art. 15 della legge 3 agosto 2007, n. 127 di conversione del DL 2 luglio 2007, n. 81, istituito per la realizzazione di iniziative a carattere nazionale volte a favorire l'accesso al credito dei giovani di età compresa tra i diciotto ed i quaranta anni, finalizzato al rilascio di garanzie dirette, anche fidejussorie, alle banche e agli intermediari finanziari. Nel 2008 è stato impegnato lo stanziamento totale per il biennio 2007-2008 e pagato il 50 per cento. Di fatto, per il 2009 è intervenuto il definanziamento del fondo in argomento e non risultano pagamenti in conto residui¹⁵⁵.

¹⁵⁴ Lo stanziamento, mediante corrispondente utilizzo delle risorse del Fondo per le politiche giovanili, di 10 milioni di euro per il 2007, 2008 e 2009.

¹⁵⁵ Si fa rinvio per ulteriori approfondimenti al capitolo sui fondi di rotazione.

10. Attività ricreative e sport

10.1. Profili generali e considerazioni di sintesi

Il programma relativo alle attività ricreative ed allo sport si è sviluppato, anche nel 2009, in un impegno volto a promuovere l'attività sportiva, attraverso il sostegno agli eventi sportivi, il finanziamento, la promozione e la realizzazione di interventi per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale ed il potenziamento degli impianti. E' stata portata avanti un'attività di impulso normativo di razionalizzazione di alcuni ambiti tematici ed è stata attuata una serie di campagne informazione ed educative in materia di prevenzione del doping e della violenza nello sport. Nell'ambito della riorganizzazione della struttura, è stato dato anche impulso alla predisposizione di moduli informativi telematici.

Si ribadisce, anche quest'anno, l'esigenza, peraltro avvertita anche nella direttiva annuale, di un più rilevante coinvolgimento delle realtà territoriali, con moduli decisionali, misure e criteri condivisi con il mondo delle autonomie, al fine di conferire maggior consistenza all'impulso ed alla valorizzazione dello sport.

Le funzioni in materia di Sport, attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, in un'ottica di coordinamento, anche al fine di sottolineare il ruolo sociale ed economico delle attività sportive sono riconducibili al programma "Attività ricreative e sport", nell'ambito della missione 30. La presente analisi, nel proseguire gli accenni contenuti nel precedente referto, ha lo scopo di porre in evidenza l'andamento progressivo degli indirizzi programmatici e degli interventi attuativi delle "politiche dello sport", nell'alveo delle funzioni delegate¹⁵⁶ al Sottosegretario.

Il Dpef 2009-2013 non affronta e specifica in particolare, come nel documento 2008-2011 gli obiettivi da perseguire, che permangono nella loro valenza pluriennale¹⁵⁷. Gli indirizzi programmatici per il 2009 sono rinvenibili in via generale e sintetica nella nota preliminare al bilancio di previsione della PCM, nella quale si evidenzia l'obiettivo del consolidamento del preminente ruolo del Paese a livello internazionale nell'ambito delle politiche sportive e del contrasto al doping; la presentazione di progetti e di iniziative cofinanziate dalla Commissione Europea, in attuazione del Libro Bianco dello sport; l'adesione dell'Italia ad accordi internazionali e ratifica di convenzioni.

Dalla lettura della direttiva, emanata dal Sottosegretario con delega in data 28 marzo 2009, si evidenziano gli obiettivi strategici e gli obiettivi operativi, che sono letti quale veicolo per attuare "i macro obiettivi posti a base della politica economica della XVI legislatura". Di rilievo, è la finalità di promozione dell'attività sportiva per accrescere l'offerta di impianti e la pratica sportiva, privilegiando, nella prospettiva del titolo V della Costituzione, il ricorso a moduli decisionali quali gli accordi quadro con le Regioni, nella programmazione e gestione attraverso accordi di programma e convenzioni con le autonomie territoriali, Obiettivo primario è anche la riorganizzazione della Struttura con una logica di alta specializzazione professionale.¹⁵⁸ La Struttura di missione, prorogata con dPCM 18 dicembre 2008 fino al 31

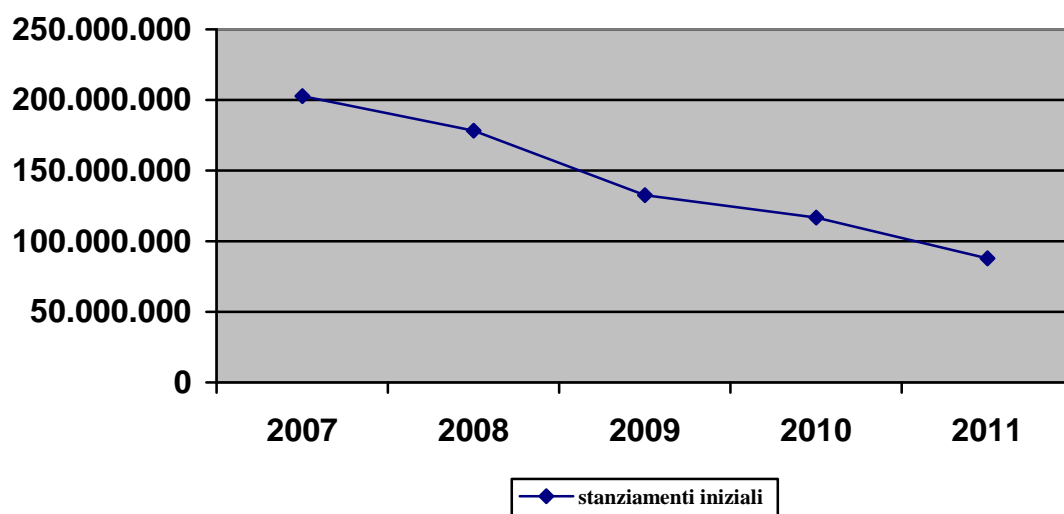
¹⁵⁶ Delega giugno 2008. Attività di proposta, coordinamento ed attuazione delle iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport; funzioni di competenza in tema di prevenzione del doping e della violenza nello sport; rapporti con gli organismi sportivi, con enti ed istituzioni intergovernative, che hanno competenza in materia di sport, in particolare con l'Unione europea, il Consiglio d'Europa, l'UNESCO e la WADA; vigilanza sul Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) e, unitamente al Ministero per i beni e le attività culturali in relazione alle rispettive competenze, di vigilanza e di indirizzo sull'Istituto per il Credito Sportivo.

¹⁵⁷ Il Dpef 2008-2011 ha indicato: la diffusione dell'attività motoria e della pratica sportiva in modo più efficace, ritenendo le stesse rilevanti per l'inclusione e l'integrazione sociale, ma anche per il benessere psicofisico dei cittadini, in particolar modo per i giovani. Il potenziamento delle strutture dedicate, soprattutto nelle scuole primarie e secondarie (si sottolinea al riguardo la recente attenzione posta dalla Commissione per la cultura e l'istruzione del Parlamento europeo), ma anche dell'impiantistica sportiva, quali strumenti per incentivare l'educazione motoria.

¹⁵⁸ Gli obiettivi operativi sono esplicitati nell'incentivo all'e-governance, migliorando l'efficienza e la comunicazione con i cittadini, ottimizzando l'uso delle risorse, nell'implementazione del sistema informativo sul sito istituzionale in materia di contributi per i mutui per la realizzazione di impianti sportivi (legge 65/1987), nello studio per la realizzazione sia di un Piano nazionale della promozione dell'attività sportiva ai fini dell'utilizzo delle risorse finanziarie destinate per il settore, sia di un codice delle leggi sullo sport.

dicembre 2009, ha costituito il modulo organizzativo anche per il 2009, sino alla nuova disciplina dell'ordinamento della PCM¹⁵⁹, con il quale è stato istituito l'Ufficio per lo Sport. La Struttura si è avvalsa dell'ausilio di 4 professionalità esterne¹⁶⁰. Con le professionalità interne l'ufficio ha attivato un sito istituzionale per lo sviluppo delle attività di informazione e di comunicazione, con lo scopo di illustrare e favorire la conoscenza delle disposizioni normative di settore, delle attività istituzionali e promuovere l'accesso ai servizi offerti soprattutto a partire dal 2010 per la consultazione, in tempo reale, della situazione dei contributi relativi ai mutui accesi per la realizzazione di impianti sportivi nella sezione "Sportello on line".

Il grafico evidenzia l'andamento triennale delle risorse stanziare per le politiche dello sport, assegnate al C.d.R. 18, con elementi prospettici al 2011. Si pone in risalto la linea tendenziale in diminuzione.



Le risorse iniziali assegnate al C.d.R. 18 ammontano ad euro 133.110.606 dei quali euro 7.419.700 sono finalizzati all'erogazione dei contributi ad enti ed organismi nazionali ed internazionali per la lotta al doping, per la promozione dell'attività sportiva nonché per l'erogazione del vitalizio "Giulio Onesti". Le altre risorse per euro 125.192.906 saranno destinate all'impiantistica, agli eventi sportivi di rilevanza internazionale, all'ammortamento di mutui per il credito sportivo. La spesa in conto competenza è realizzata al 94 per cento dell'impegnato, che rappresenta il 74 per cento dello stanziamento definitivo. La spesa in conto residui mostra un indicatore meno elevato pari al 55 per cento. La gestione di cassa pone in evidenza che è stato pagato, in relazione alla massa spendibile, il 63 per cento circa.

10.2. Settori di intervento

Iniziative normative, amministrative e culturali relative allo sport e promozione dell'attività sportiva, nonché in materia di prevenzione doping e violenza nello sport.

In ordine all'attività di impulso normativo e promozione del valore dell'attività sportiva, sono state intraprese numerose iniziative, nel corso del 2009. Fra le attività di rilievo, è stato fornito supporto per la rivisitazione di ambiti normativi specifici, quali un disegno di legge,

¹⁵⁹ Il dPCM 29 ottobre 2009 ha istituito l'Ufficio, Struttura generale della Presidenza del Consiglio dei Ministri, articolata in due Servizi, disciplinato nella sua organizzazione interna con dPCM 31 dicembre 2009 del Sottosegretario di Stato con delega allo sport.

¹⁶⁰ Un consulente finanziario, un consulente per le relazioni esterne, un'esperta in cerimoniale ed un consulente fiscale.

recante: “Disposizioni per favorire la costruzione e la ristrutturazione degli impianti sportivi e stadi anche a sostegno della candidatura dell’Italia a manifestazioni sportive di rilievo europeo o internazionale”¹⁶¹ ed il disegno di legge “Disposizioni per favorire le società e le associazioni dilettantistiche”. Sono stati inoltre compiuti approfondimenti in commissioni e gruppi di lavoro specifici, fra i quali si evidenzia: “Comitato per la redazione del Codice dello Sport”¹⁶², con l’obiettivo di avviare uno studio per l’emanazione di un codice che armonizzi ed aggiorni tutte le norme che disciplinano lo sport; studio e predisposizione di “linee-guida” per la realizzazione di un Piano nazionale per la promozione dell’attività sportiva finalizzata al miglioramento del processo di utilizzo delle risorse finanziarie disponibili per il settore; Commissione “sport e salute”¹⁶³, con iniziative volte a dare maggiore impulso all’attività di prevenzione e contrasto al traffico illecito e all’uso di sostanze dopanti e per regolamentare l’uso degli integratori alimentari nelle palestre; Commissione per la ricognizione e la verifica dello stato degli impianti sportivi di vertice della città di Roma, al fine di supportare meglio l’attività organizzativa di eventi internazionali.

In tema di impulso per la valorizzazione dello sport, sono stati sostenuti alcuni progetti culturali di promozione e diffusione dello sport, quale veicolo di valori sociali, educativi e formativi, proposte da associazioni ed enti del settore o istituzioni pubbliche¹⁶⁴. E’ stato, anche, presentato un progetto che si propone di strutturare per la prima volta in Italia l’educazione motoria sulla base di precise linee guida scientifiche¹⁶⁵.

In ordine, infine, all’attribuzione dell’*Assegno straordinario vitalizio Giulio Onesti*, destinato ad *ex* atleti che hanno dato lustro allo sport italiano e versano in situazione di disagio economico, l’amministrazione ha proseguito l’attività annuale¹⁶⁶. In riferimento agli assegni straordinari vitalizi, si fa presente che con dPCM del 4 febbraio 2010 sono stati determinati i criteri e le modalità per la concessione di benefici economici previsti dalla legge 8 agosto 1985 n. 440 estesi espressamente anche agli *assegni vitalizi Giulio Onesti*, di cui alla legge 15 aprile 2003 n. 86.

In riferimento alla *prevenzione del doping e della violenza nello sport* sono state attuate campagne informative ed educative a valere sui fondi assegnati alla Commissione interministeriale¹⁶⁷ istituita dall’articolo 3 della legge n. 376 del 2000, per il contrasto al *doping* e la tutela della salute nelle attività sportive, operante presso il Ministero della salute. La Struttura ha contribuito, in tale ambito, con iniziative di sensibilizzazione e con la partecipazione di propri rappresentanti in seno ad organismi *ad hoc* ed infine ha collaborato alla

¹⁶¹ Approvato in VII Commissione Senato, poi assegnato alla VII Commissione della Camera dei Deputati in sede referente dal 15 ottobre 2009.

¹⁶² Decreto 27 febbraio 2009.

¹⁶³ Costituita in data 24 dicembre 2008, d’intesa con il Sottosegretario alla salute, in linea con le raccomandazioni del Consiglio d’Europa -Biarritz, 27-28 novembre 2008. I lavori della Commissione si sono chiusi in data 15 luglio 2009 con l’approvazione di tre progetti pilota relativi alle seguenti Regioni: Sicilia, Emilia Romagna e Veneto. I progetti hanno riguardato percorsi assistenziali strutturati in seno al Sistema Sanitario Nazionale, secondo linee guida definite dal Ministero della salute, con il contributo del CONI e delle società scientifiche interessate.

¹⁶⁴ - VI Conferenza Internazionale “*Sport, Bodies, Identities*” promossa dall’*European Association for the Sociology of Sport*;

- I° Progetto pilota di “raccolta differenziata” all’interno degli stadi;

- XIV Congresso di Storia dello sport in Europa, promosso dal CESH;

- Progetto “L’arcobaleno del tempo – anziani e bambini in difficoltà in contatto con gli animali;

- Manifestazione “Correre sulle orme di San Paolo”, maratona- staffetta internazionale, promossa dalla Fondazione Giovanni Paolo II per lo sport.

¹⁶⁵ Il progetto pilota, in data 2 dicembre 2009, elaborato da un tavolo tecnico con il Ministro dell’istruzione ed il Coni, interessa nell’anno scolastico 2009-2010 circa 1000 plessi scolastici e sarà monitorato da esperti scelti dal MIUR e dal CONI, la termine del quale sarà adottato un progetto definitivo che dal 2010 al 2013 coinvolgerà gradualmente tutte le scuole.

¹⁶⁶ Nel 2009, ha esaminato n. 8 domande di assegnazione richiedendo ove necessario un supplemento istruttorio: ha accolto n. 3 istanze, di cui due riferite al precedente esercizio. Ha provveduto a liquidare mensilmente il vitalizio ai n. 21 beneficiari precedentemente riconosciuti.

¹⁶⁷ In questa sede i rappresentanti designati dalla Struttura trasferiscono le indicazioni e le proposte approvate in ambito internazionale in sede di riunioni dei Ministri dello Sport o loro delegati.

redazione del decreto del Ministro dell'interno che definisce le modalità di verifica della sussistenza dei requisiti ostativi dei particolari soggetti comunicati delle società sportive¹⁶⁸. E' stata corrisposta la quota richiesta all'Italia a titolo di contributo annuo dell'Italia all'Agenzia Mondiale Antidoping¹⁶⁹.

Eventi sportivi ed impiantistica

In relazione all'ambito degli eventi sportivi e dell'impiantistica, la Struttura si è occupata di sollecitare la ricostituzione¹⁷⁰, senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, dell'*Osservatorio nazionale per l'impiantistica sportiva*, organismo che assume in sé i diversi livelli di governo mediante le designazioni in Conferenza Stato-Regioni e che deve censire gli impianti sportivi e predisporre un piano nazionale di sviluppo dell'impiantistica sul territorio. Solo con dPCM del 26 febbraio 2010, è stata definita la composizione dell'Osservatorio, a causa delle problematiche connesse alle designazioni in Conferenza.

Ha provveduto inoltre a gestire il *Fondo eventi sportivi di rilevanza internazionale*¹⁷¹, peraltro incrementato¹⁷² di 10 milioni di euro per l'anno 2010. Nel corso del 2009 sono stati liquidati, previo esame della regolarità amministrativo-contabile della documentazione presentata, altri n. 17 contributi per eventi sportivi internazionali¹⁷³.

Il *Fondo per lo sport di cittadinanza*, destinato a finanziare progetti atti a promuovere lo sport come diritto di cittadinanza e quindi a favorire la pratica sportiva, nonostante le risorse attribuite siano state ripartite fra le Regioni in sede di Conferenza Unificata, è stato definanziato dalla legge 24 luglio 2008, n. 126.

Riguardo ai *Fondi ARCUS*¹⁷⁴, per la realizzazione o adeguamento di impianti degli Enti locali, destinati a soddisfare le esigenze delle diverse discipline sportive ed afferenti al cap. 979 del C.d.R., la Struttura ha proceduto all'istruttoria e al pagamento in favore di 1 solo ente locale beneficiario del fondo¹⁷⁵.

Funzioni di vigilanza

Le funzioni di vigilanza intestate alla PCM, nei confronti del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI), dell'Istituto del Credito Sportivo e del Comitato italiano paralimpico (CIP)¹⁷⁶, si sono esplicitate, in particolare, nell'esame ed approvazione dei documenti finanziari, nelle determinazioni necessarie e nell'approvazione di delibere del Consiglio Nazionale del CONI¹⁷⁷ e di deliberazione del Consiglio Nazionale del CIP, concernente "Approvazione del nuovo testo del Disciplinare della Struttura Antidoping del CIP e modifica della denominazione dello stesso in Norme Sportive Antidoping del CIP". Inoltre,

¹⁶⁸ Ai sensi dell'art. 9 decreto-legge dell'8 febbraio 2007 n. 8, convertito dalla legge n. 41/2007.

¹⁶⁹ La legge 13 ottobre 2003, n. 281, ha stanziato a decorrere dall'anno 2004 euro 597.000. Per l'anno 2009, ammonta a euro 702.659,00 (con un incremento del 2 per cento rispetto alla quota 2008), corrispondenti ad euro 529.310 alla data del 4 maggio 2009.

¹⁷⁰ dPCM del 23 giugno 2009.

¹⁷¹ L'articolo 1, comma 1291, della legge del 27 dicembre 2006, n. 296 ha istituito il Fondo, al fine di finanziare il potenziamento degli impianti sportivi e per la promozione e la realizzazione di interventi per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale.

¹⁷² Ad opera della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78.

¹⁷³ L'importo totale trasferito è di € 4.544.482,00. Nell'ambito della graduatoria finale del 2008 erano già stati devoluti n. 28 contributi.

¹⁷⁴ La società ARCUS è una società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo, con capitale sociale interamente sottoscritto dal Ministero dell'economia e finanze, costituita ai sensi della legge 16 ottobre 2003, n. 291.

¹⁷⁵ Per un totale di €545.720, rimanendo la situazione degli altri Enti inalterata rispetto all'anno 2008, anno in cui risultava pagato solo il 35 per cento dell'importo impegnato.

¹⁷⁶ Per il 2009 è stato erogato a favore del Comitato il contributo, stanziato in bilancio al cap.849, di €6.000.000. La legge 23 dicembre 2005, n. 266 art. 1, comma 580, ha assegnato €500.000; successivamente la legge 27 dicembre 2007, n. 296 art. 1, comma 1298, ha incrementato il contributo di 2.500.000 euro, ed infine la legge 6 agosto 2008 n. 133, art. 63, comma 9 bis, ha assegnato ulteriori 3 milioni di euro.

¹⁷⁷ Ripartizione degli ingressi e la definizione dei criteri generali di assegnazione e tesseramento degli atleti stranieri provenienti da paesi non appartenenti alla Comunità Europea e concernente "Norme per l'istituzione ed il funzionamento del Registro Nazionale delle Associazioni e Società Sportive Dilettantistiche".

per quanto riguarda il CONI, la Struttura si è attivata nell'approfondire l'esito delle risultanze del controllo della Corte dei conti sul 2007¹⁷⁸, in ordine alle misure correttive adottate dall'ente, in particolare in ordine al monitoraggio del contratto di servizi con la CONI Servizi spa e sul sistema dei controlli interni. Con riferimento all'Istituto per il credito sportivo¹⁷⁹, vi è stata la definizione delle linee di indirizzo da seguire per l'aggiornamento dell'attuale piano industriale per migliorare l'assetto complessivo e l'azione dell'Istituto¹⁸⁰, e l'approvazione nel 2009 di una Convenzione¹⁸¹ con l'Istituto, per l'istituzione di un fondo necessario all'erogazione dei contributi agli Enti beneficiari, per la gestione dei fondi stanziati ai sensi della legge n. 376 del 2003 per i *Musei tematici dello Sport* essendo terminate le procedure, attivate nell'anno 2008.

Ammortamento mutui

Come noto, la legge n. 65/1987 (ITALIA'90)¹⁸² ha consentito agli Enti locali la realizzazione e la ristrutturazione di impianti sportivi destinati ad attività agonistiche e sportivo-ricreative mediante assunzione di mutui, con la Cassa Depositi e Prestiti e con l'Istituto per il credito sportivo, assistiti dalla contribuzione dello Stato. Ad oggi, i mutui attivati con gli istituti di credito ammontano ad un totale di 4.000. Ai fini dell'erogazione del contributo¹⁸³. L'Ufficio effettua il monitoraggio di 2600 mutui e subordina l'erogazione dei relativi contributi alla rendicontazione delle spese prevista dall'art. 158 TUEL. Procede anche all'esame di richieste di devoluzione dei mutui per la realizzazione di altre opere pubbliche, del medesimo ambito. Nell'ottica di snellimento e semplificazione delle procedure per una migliore gestione delle somme destinate all'ammortamento dei mutui, le risorse finanziarie per l'anno 2010 sono state appostate in un unico capitolo, cap. 987, che raggruppa gli stanziamenti dei capitoli 979, 983, 986 e 992, aventi le medesime finalità.

Nel corso del 2009, come affermato nella relazione al conto finanziario, in collaborazione con il Ministero dell'economia e delle finanze si è proceduto alla ridefinizione degli stanziamenti riferiti ai mutui contratti dagli Enti locali per l'impiantistica sportiva, in conseguenza della rinegoziazione avvenuta con la Cassa Depositi e Prestiti. La riduzione del fabbisogno finanziario ha comportato per la Presidenza del Consiglio dei Ministri la possibilità di utilizzare i risparmi, nell'anno 2009, per il ripianamento di pregresse situazioni debitorie derivanti da pagamenti in conto sospesi.

¹⁷⁸ Con delibere n. 7/2009 e 8/2009 la Corte dei conti- Sezione del controllo sugli enti ha approvato la relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del CONI e del CONI servizi S.p.A., per l'esercizio 2007.

¹⁷⁹ È stato erogato a valere sul cap. 984 "Fondo Politiche per lo sport", per l'anno 2009, un contributo di euro 15.449.606,00 a seguito di riduzione disposta dal Ministero dell'economia e delle finanze. Si rammenta che la legge 27 dicembre 2006, n. 296, articolo 1, comma 1294, ha assegnato all'Istituto per il credito sportivo un contributo annuo di 20 milioni di euro per ciascuno degli anni 2007, 2008 e 2009, al fine di agevolare il credito per la realizzazione degli impianti sportivi.

¹⁸⁰ Fra le più significative si sottolineano la razionalizzazione dei costi in via generale e il potenziamento della struttura organizzativa nell'ottica della semplificazione; inoltre, in riferimento alle finalità precipue dell'Istituto, il supporto finanziario e/o di servizi per interventi di acquisto di aree e strutture dedicate allo sport, ed il contributo tecnico professionale alla PCM, e di studio e consulenza alle altre istituzioni pubbliche e private.

¹⁸¹ Con decreto datato 27 maggio 2009, registrato alla Corte dei Conti il 13 agosto 2009, è stata approvata la convenzione sottoscritta in data 20 maggio 2009 con l'Istituto per il Credito Sportivo.

¹⁸² Finanziamenti ventennali per l'impiantistica sportiva a totale carico dello Stato, tramite la Cassa Depositi e Prestiti (legge 6 marzo 1987, n. 65, art. 2, co. 1 e co. 1 bis: cap. 983); finanziamenti decennali con contributo dello Stato sugli interessi, tramite l'Istituto per il Credito Sportivo (legge 6 marzo 1987 n. 65, art. 2, co. 1 ter: cap. 992); finanziamenti ventennali a totale carico dello Stato, per i servizi tecnologici degli stadi sedi di "Italia 90" (legge 30 dicembre 1988 n. 556, art. 4, co. 1 e co. 2: cap. 986); contribuzione ventennale dello Stato sui mutui accessi dagli Enti locali (legge 7 agosto 1989 n. 289, art. 1, co.3: cap. 987).

¹⁸³ Il contributo, che per l'anno 2009, è stato di circa euro 64.800.000 avviene con liquidazione alla Cassa Depositi e Prestiti, che emette ruoli di spesa semestrali per 1400 mutui e per i restanti 2600 direttamente agli Enti locali a titolo di parziale rimborso posticipato degli oneri del mutuo.

Rapporti con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport, nonché con organismi internazionali.

Da ultimo, ma non per il rilievo delle funzioni svolte, la Struttura, nell'ambito dei rapporti con organismi sportivi ed altri soggetti operanti nello sport e con organismi internazionali è stata impegnata in vari fronti, sia in un'attività ricognitiva e preliminare, sia attraverso l'erogazione di contributi ¹⁸⁴.

L'attività a livello internazionale esplicita nel corso del 2009 annovera la formulazione di concrete proposte accolte favorevolmente, alle riunioni ministeriali in sede di Unione Europea e Consiglio d'Europa, l'attivazione di procedure per la presentazione di un emendamento che consenta all'Italia di sottoscrivere l'Accordo Parziale Allargato per lo Sport (Epas) promosso dal Consiglio d'Europa e l'avvio di negoziati ed intese con altri paesi, in ambiti sportivi. Si è garantito anche il pieno sostegno all'organizzazione di eventi internazionali¹⁸⁵. Inoltre, l'Ufficio ha curato le attività istruttorie connesse al riconoscimento di titoli professionali stranieri per maestro di sci e di *snowboard*, soprattutto attraverso Conferenze di servizi. Infine, la Struttura ha avviato le procedure, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, per l'approvazione del bilancio di chiusura della SPORTASS e per il passaggio all'Inail e all'Inps.

¹⁸⁴ In particolare è stata svolta per i Giochi del Mediterraneo-XVI edizione un'intensa azione volta ad assicurare il rispetto degli impegni assunti (nomina commissario straordinario, istituzione di una Commissione generale di indirizzo incaricata della verifica del complesso delle iniziative).

In relazione ai Campionati Mondiali di Pallavolo maschili, per i quali la legge finanziaria 2008 aveva disposto un incremento di 3 milioni di euro per gli anni 2008, 2009 e 2010 a valere sulla dotazione del fondo per gli eventi sportivi di rilevanza internazionale, è stato erogato l'importo di 3 milioni di euro relativo all'anno 2009 assegnato al Comitato Organizzatore, previa presentazione di idonea rendicontazione e documentazione.

La legge finanziaria 2008 aveva previsto contributo quindicennale di 2 milioni di euro a decorrere dal 2008 per il Campionato del Mondo di ciclismo su pista 2012 al riguardo è stato stipulato, con l'Associazione Ciclismo di Marca di un apposito Accordo di Programma Quadro ed è stato impegnato l'importo di euro 2.000.000 relativo al contributo 2009.

¹⁸⁵ Internazionali di tennis ed i Campionati mondiali in diverse discipline sportive.

11. Turismo

11.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari

11.1.1. Elementi organizzativi

Nell'ambito della relazione sul rendiconto dello scorso anno, questa Corte ha passato in disamina l'organizzazione del Dipartimento in esame, ragguagliando anche in ordine alla problematica del riparto di competenze nella materia tra Stato e sistema delle Autonomie territoriali, già oggetto delle sentenze nn.13 e 76 del 2009 della Corte costituzionale.

Ad ogni buon fine si segnala che il dPCM del 15 maggio 2009 di conferimento dell'incarico e delega di funzioni del Presidente del Consiglio dei Ministri in materia di turismo al Ministro, ha attribuito a quest'ultimo il compito di individuare forme e modalità di raccordo, anche procedimentale, con le regioni, le autonomie locali, gli enti istituzionalmente preposti allo sviluppo locale, nelle materie oggetto della delega¹⁸⁶.

Con successivo decreto del Ministro per il turismo del 30 settembre 2009, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale, Serie Generale n. 94 del 23 aprile 2010, è stata rivisitata l'organizzazione interna del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo, anche al fine di conformare l'azione amministrativa al nuovo assetto di funzioni introdotto dal citato decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 15 maggio 2009.

In particolare al capo del Dipartimento è stato affidato il compito di dirigere l'azione del Dipartimento al fine di attuare l'indirizzo emergente dalle direttive del Ministro e dagli atti di programmazione adottati dai competenti organi di governo preposti alla definizione della politica di settore, nonché le disposizioni di legge in materia di turismo. Alle dirette dipendenze del capo del Dipartimento opera un servizio di livello dirigenziale non generale, denominato servizio I, che svolge compiti di supporto al capo Dipartimento.

Il Dipartimento si articola in due uffici dirigenziali di livello generale denominati ufficio per la programmazione, il coordinamento e le relazioni istituzionali ed ufficio per la valorizzazione del patrimonio di interesse turistico e per la gestione degli interventi. Il primo è articolato in cinque uffici di livello dirigenziale non generale, denominati servizi, mentre il secondo è articolato in tre uffici di livello dirigenziale non generale, parimenti denominati servizi.

Poiché nella precedente relazione questa Corte aveva richiamato la opportunità di un maggiore coordinamento degli interventi di spesa, appare utile segnalare al Parlamento che nell'Ufficio per la programmazione, il coordinamento e le relazioni istituzionali, è stato istituito il Servizio III - "Regioni, province ed enti locali – assistenza, programmazione e cooperazione" - con il compito, tra gli altri, di assicurare attività di assistenza e supporto operativo agli enti regionali sotto ogni possibile aspetto, quali lo sviluppo, in generale, del sistema turistico, la pianificazione di progetti strategici, la concertazione nei programmi operativi regionali nell'ambito della programmazione comunitaria, le attività di comunicazione nazionale ed internazionale in materia di promozione turistica.

Al fine di soddisfare in maniera efficace il perseguimento di tali obiettivi il Dipartimento si sarebbe anche proposto di istituire un tavolo tecnico permanente per favorire in maniera stabile il confronto con il sistema delle Autonomie, con l'obiettivo di trovare punti di sintesi e di equilibrio tra le iniziative regionali e nazionali del settore.

Si segnala anche che con decreto del Ministro per il turismo del 21 gennaio 2010 di concerto con il Ministro per la pubblica amministrazione e l'innovazione e con il Ministro dell'economia e delle finanze, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n.95 del 24 aprile 2010, è

¹⁸⁶ Con deliberazione n. 23/2009/P, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato ha dichiarato l'assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009, pubblicata nella G. U. n. 182 del 7 agosto 2009; tale ordinanza risultava infatti adottata "non in relazione ad un fatto-evento (o a più fatti eventi), ma per l'esercizio della funzione ordinaria, delegata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (dPCM 15 maggio 2009) al Ministro senza portafoglio, di "rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico", in Italia e nel mondo".

stato approvato il nuovo regolamento di organizzazione dell'ENIT¹⁸⁷ - Agenzia nazionale del turismo.

In particolare l'Agenzia, risulta organizzata in:

- a) una sede centrale, articolata su due macro aree di attività – area marketing ed area amministrazione - cui fanno capo le unità direzionali, costituite come uffici di livello dirigenziale che assicurano l'attività di supporto tecnico - amministrativo e di apporto propositivo agli organi dell'Agenzia, nonché di indirizzo e coordinamento delle strutture periferiche estere)
- b) una serie di direzioni di area estera (Madrid, Londra, Parigi, Bruxelles, Francoforte, Mosca, San Paolo, New York, Tokyo, Pechino)
- c) alcune agenzie di sede estera collocate nel sistema organizzativo come articolazioni delle direzioni di area estera (Amsterdam, Monaco, Zurigo, Vienna, Stoccolma, Sidney, Shangai, Seoul, Mumbai, Los Angeles, Toronto, Buenos Aires).

Nell'ambito della sede centrale operano, in posizione di *staff* al direttore generale: l'ufficio legale, con compiti di consulenza generale professionale legale e di gestione del contenzioso dell'Agenzia, nel rispetto delle norme concernenti il patrocinio dell'Avvocatura dello Stato e l'ufficio stampa con compiti di gestione dei rapporti istituzionali con la stampa e i media.

Le direzioni di area estera si collocano nel sistema organizzativo come centri di programmazione, attuazione e verifica delle attività promozionali e di gestione delle relative risorse. Sono costituite come uffici di livello dirigenziale nella località individuata come centro strategico per la promozione turistica della specifica Area estera e dalle stesse possono dipendere Agenzie di sede estera dislocate, in relazione alla rilevanza turistica dell'area geografica di competenza, nello stesso Paese e/o in paesi limitrofi.

Le Agenzie di sede estera si collocano nel sistema organizzativo come articolazioni delle Direzioni di Area estera, con il ruolo di provvedere, per l'area di competenza, a tutti i cicli di processo necessari per lo svolgimento delle funzioni promozionali, nonché alle connesse attività amministrative e di supporto al funzionamento dell'agenzia stessa. Il Direttore di Area estera esercita, nei confronti dei responsabili delle Agenzie, i poteri di indirizzo e coordinamento, compresi i criteri di organizzazione del lavoro e di utilizzo delle risorse.

Il nuovo regolamento di organizzazione prevede un totale di 220 unità di personale, di cui 16 dirigenti, considerando, peraltro, che in tutte le direzioni di area estera – eccezion fatta per quella di Francoforte – risultano in servizio un dirigente ed una sola unità di personale non dirigenziale.

11.1.2. L'andamento finanziario e contabile

L'analisi dell'andamento della spesa del dipartimento, consente di rilevare una sostanziosa riduzione intervenuta tra il 2008 ed il 2009, sia per quel che riguarda le spese correnti che gli investimenti, questi ultimi discesi, in termini di impegni e di pagamenti, di oltre l'80 per cento nel biennio.

Il fenomeno, che non è parallelo ad una riduzione delle previsioni iniziali di competenza, sembrerebbe dovuto a difficoltà di cassa ed ad una ridotta capacità di impegno dell'amministrazione, presumibilmente legata alle difficoltà di coordinamento settoriale, cui più volte si è fatto cenno in precedenza.

¹⁸⁷ Con Delibera n. 28/2010 del 22 aprile 2010, la Sezione del controllo sugli enti ha deliberato la Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria l'Agenzia nazionale del turismo (ENIT) per l'esercizio 2008.

C.D.R. 17- SVILUPPO E COMPETITIVITA' DEL TURISMO					
	Previsioni iniziali di competenza			Variazione % 2008/2009	Variazione % 2009/2010
	2008	2009	2010		
Spese correnti	56.985.870,00	39.675.867,00	47.713.482,00	-30,38	20,26
<i>funzionamento</i>	1.349.980,00	642.960,00	7.450.296,00	-52,37	1.058,75
<i>interventi</i>	55.635.890,00	39.032.907,00	40.263.186,00	-29,84	3,15
Spese in conto capitale	58.000.000,00	36.900.279,00	35.703.038,00	-36,38	-3,24
<i>investimenti</i>	58.000.000,00	36.900.279,00	35.703.038,00	-36,38	-3,24
totale	114.985.870,00	76.576.146,00	83.416.520,00	-33,40	8,93
	Previsioni definitive di competenza		Variazione %		
	2008	2009			
Spese correnti	59.897.677,72	61.546.305,56	2,75		
<i>funzionamento</i>	1.716.668,00	15.535.012,93	804,95		
<i>interventi</i>	58.181.009,72	46.011.292,63	-20,92		
Spese in conto capitale	149.573.841,83	128.065.056,00	-14,38		
<i>investimenti</i>	149.573.841,83	128.065.056,00	-14,38		
totale	209.471.519,55	189.611.361,56	-9,48		

	Impegni di competenza		Variazione %	Pagamenti di competenza		Variazione %
	2008	2009		2008	2009	
Spese correnti	53.715.630,87	51.618.678,36	-3,90	36.437.240,86	31.617.776,53	-13,23
<i>funzionamento</i>	1.407.350,87	7.980.934,01	467,09	487.265,76	2.190.997,34	349,65
<i>interventi</i>	52.308.280,00	43.637.744,35	-16,58	35.949.975,10	29.426.779,19	-18,15
Spese in conto capitale	58.295.270,01	9.993.701,28	-82,86	11.560.499,26	35.949,99	-99,69
<i>investimenti</i>	58.295.270,01	9.993.701,28	-82,86	11.560.499,26	35.949,99	-99,69
totale	112.010.900,88	61.612.379,64	-44,99	47.997.740,12	31.653.726,52	-34,05

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

11.2.1. I programmi in materia turismo gestiti dal Dipartimento

Il Dipartimento segue il POIN - Programma operativo interregionale "Attrattori naturali, culturali e turismo" (POIN), cofinanziato dai Fondi strutturali per le quattro Regioni CONV e l'omonimo e gemello Programma attuativo interregionale (PAIN), quest'ultimo in fase ancora embrionale in quanto non ancora approvato.

Il Dipartimento partecipa al Comitato tecnico congiunto per l'attuazione (CTCA) dei due programmi. Nel secondo semestre dell'anno 2009, il CTCA ha approvato le Reti interregionali ed i relativi Poli del POIN e, a seguire, le "Linee Guida per l'elaborazione dei Piani integrati delle azioni per la valorizzazione delle Reti interregionali di offerta e dei relativi Poli", ovvero la metodologia e le procedure che dovranno guidare la programmazione concreta degli interventi sia sui Poli che sulle Reti interregionali.

Riferisce l'amministrazione che sarebbero in corso di definizione i progetti operativi relativi alle linee di attività del programma che dovrebbero essere affidate al Dipartimento.

Il Dipartimento gestisce poi un progetto di assistenza tecnica alle Regioni CONV a valere su una apposita misura del PON- GAT 2007/2013, recentemente approvato dal Dipartimento della Funzione Pubblica – organismo intermedio per tale misura. La relativa convenzione è stata sottoscritta in data 11 febbraio 2010.

Tra le altre iniziative in corso va ricordato il progetto "Lavoro e sviluppo", che trova finanziamento sul PON "Ricerca e competitività" nella parte cofinanziata dal FSE (Fondo Sociale europeo). Il progetto, in prosecuzione di analoghi progetti già attuati nella precedente

programmazione 2000/2006, prevede la realizzazione di 12.000 tirocini e percorsi formativi *on the job* per soggetti inoccupati o svantaggiati delle Regioni CONV ed ha la finalità di ampliare l'occupazione nel settore offrendo alle imprese delle Regioni CONV manodopera professionalizzata. La dotazione finanziaria globale è pari a 60 MEURO; nel corso del 2010 si prevede la realizzazione di 4.000 tirocini.

Infine, nell'ambito dei Programmi operativi relativi all'obiettivo denominato "Cooperazione territoriale europea" il Dipartimento ha programmato un intervento in partnership con la Regione Friuli Venezia Giulia per il Progetto ADRIA, finalizzato alla cooperazione tra le Regioni che si affacciano sull'Adriatico per la promozione coordinata del turismo dell'area.

11.2.2. Quadro riassuntivo della spesa suddivisa per aree regionali ed indicazioni sull'andamento mondiale del comparto

I dati fatti pervenire dall'Amministrazione relativi all'andamento globale della spesa, riferibile quindi anche (e soprattutto) all'utilizzazione dei fondi comunitari da parte delle amministrazioni regionali – titolari, come noto, di potestà legislativa esclusiva in materia ed autentici motori della spesa pubblica – concernono solo la fase di programmazione ormai scaduta da quasi quattro anni, laddove vengono dichiarati non disponibili quelli relativi al Q.C.S. 2007-2013. In relazione all'attuale quadro di sostegno gli uffici interpellati (IGRUE) hanno fatto presente che le Amministrazioni regionali non avrebbero inviato tutti i dati: gli stessi pertanto tengono conto solo dell'andamento 2009 riferito tuttavia non alla totalità della spesa ma solo a quella relativa al Q.C.S. scaduto.

Ad ogni buon fine l'analisi della prima seguente tabella in riferimento alla Programmazione 2000-2006 mostra che, a tutto aprile 2010, su €3.340.981.337,39 di impegni totali, cioè relativi a tutti i programmi regionali d'Italia, erano ancora stati pagati solo € 2.772.060.811,58, pari all'82,9 per cento.

MONITORAGGIO INTERVENTI COMUNITARI - PROGRAMMAZIONE 2000/2006
IMPEGNI E PAGAMENTI AL 31 MARZO 2010 PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO
CATEGORIA UE "TURISMO"

TABELLA 1

Regione / Amministrazione	Intervento	Stanziamenti	Impegno netto totale	Pagamento netto totale	% Impegni su Stanziamenti
MINISTERO INFRASTRUTT. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA	2.781.164,10	2.664.679,30	2.452.707,36	95,81%
	P.I.C. CROTONE	366.400,00	366.211,71	361.746,94	99,95%
	P.I.C. GENOVA	30.000.481,21	30.275.290,21	30.188.668,10	100,92%
	P.I.C. MOLA DI BARI	2.545.448,48	2.376.042,51	2.073.883,98	93,34%
	P.I.C. TARANTO	631.754,82	631.754,82	631.754,82	100,00%
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO	42.389.351,07	41.365.895,54	36.291.791,79	97,59%
	A.I. REGINA ABRUZZO	800.000,00	774.000,00	774.000,00	96,75%
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO	3.246.031,23	3.184.955,93	2.977.246,59	98,12%
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA	171.698.441,18	170.008.729,78	142.107.773,38	99,02%
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA	4.574.285,91	3.339.509,77	3.150.495,53	73,01%
	A.I. REGIONE CALABRIA "ILSRE"	588.100,00	588.100,00	436.665,35	100,00%
	P.O.R. CALABRIA	407.341.160,00	384.641.292,14	345.401.581,08	94,43%
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA	5.967.318,81	5.967.318,81	5.946.725,73	100,00%
	P.O.R. CAMPANIA	850.310.482,90	819.786.263,24	542.385.918,77	96,41%
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA-ROMAGNA	49.801.289,79	45.703.526,19	43.387.435,49	91,77%
	P.I.C. LEADER + EMILIA- ROMAGNA	6.584.279,25	6.195.803,24	6.340.351,80	94,10%
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	54.711.738,92	54.710.738,91	54.710.738,91	100,00%
LAZIO	DOCUP LAZIO	86.395.479,53	88.991.667,81	78.729.566,59	103,01%
	P.I.C. LEADER + LAZIO	5.309.783,72	2.834.307,83	2.401.860,15	53,38%
LIGURIA	DOCUP LIGURIA	27.045.765,32	27.045.765,23	26.831.161,42	100,00%
	P.I.C. LEADER + LIGURIA	11.402.877,48	11.206.282,93	7.792.377,68	98,28%
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA	37.760.054,85	37.760.054,85	37.660.195,05	100,00%
MARCHE	DOCUP MARCHE	52.352.551,00	51.910.724,94	52.280.996,55	99,16%
	P.I.C. LEADER + MARCHE	3.228.390,86	2.713.837,04	2.676.205,12	84,06%
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE	1.484.266,37	1.486.836,75	1.484.266,36	100,17%
	P.O.R. MOLISE	51.011.071,49	49.434.184,69	36.924.515,65	96,91%
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE	152.709.901,37	142.196.378,24	141.256.527,79	93,12%
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE	9.397.215,64	9.397.032,22	9.077.722,27	100,00%
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO	21.749.787,40	9.434.125,22	9.244.950,42	43,38%
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO	1.566.712,08	1.566.702,08	1.547.704,74	100,00%
PROV. AUTON. BOLZANO	DOCUP P.A. BOLZANO	12.431.651,08	12.431.651,08	12.213.720,15	100,00%
	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO	9.836.842,36	6.210.601,88	6.036.608,32	63,14%
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA	302.136.290,10	302.136.290,10	219.103.217,94	100,00%
SARDEGNA	P.I.C. LEADER + SARDEGNA	7.108.400,31	7.108.400,31	6.896.386,49	100,00%
	P.O.R. SARDEGNA	158.866.989,54	150.197.537,03	140.969.033,92	94,54%
SICILIA	P.I.C. LEADER + SICILIA	3.668.143,42	3.649.539,37	3.610.852,73	99,49%
	P.O.R. SICILIA	636.731.613,22	625.030.111,14	549.733.414,37	98,16%
TOSCANA	DOCUP TOSCANA	73.944.155,08	72.884.659,88	69.555.146,80	98,57%
	P.I.C. LEADER + TOSCANA	787.223,46	787.223,46	653.334,07	100,00%
UMBRIA	DOCUP UMBRIA	39.871.164,98	37.554.322,67	32.479.297,79	94,19%
	P.I.C. LEADER + UMBRIA	5.611.410,96	5.596.727,76	5.464.754,79	99,74%
VALLE D'AOSTA	DOCUP VALLE D'AOSTA	6.813.053,60	6.813.053,69	6.813.053,49	100,00%
	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA	1.762.739,75	1.762.739,72	1.762.739,72	100,00%
VENETO	DOCUP VENETO	230.776.366,43	91.932.656,54	81.232.028,13	39,84%
	AZ. INNOV. "VENETO NET GOAL 2006" IN VENETO FESR	1.300.000,00	1.300.000,00	1.276.756,45	100,00%
	P.I.C. LEADER + VENETO	13.171.385,09	7.027.810,83	6.732.931,01	53,36%
Totale		3.600.569.014,16	3.340.981.337,39	2.772.060.811,58	

MONITORAGGIO INTERVENTI COMUNITARI
PROGRAMMAZIONE 2000/2006
PROGRAMMAZIONI AFFERENTI LE AMMINISTRAZIONI REGIONALI E CENTRALI PERIODO 2000-2009

TABELLA 2

Regione / Amministrazione	Intervento	Stanziamento Totale 2000-2006	Pagamenti 2000-2008	Pagamenti 2009	% pagam. / stanz.
MINISTERO INFRASTRUTT. E TRASPORTI - LAVORI PUBBLICI	P.I.C. CARRARA	2.781.164,10	2.452.707,36		88,19
	P.I.C. CROTONE	366.400,00	347.370,94	14.376,00	98,73
	P.I.C. GENOVA	30.000.481,21	30.103.202,50	85.465,60	100,63
	P.I.C. MOLA DI BARI	2.545.448,48	1.948.658,25	125.225,73	81,47
	P.I.C. TARANTO	631.754,82	631.754,82		100,00
ABRUZZO	DOCUP ABRUZZO	42.389.351,07	32.886.545,00	3.405.246,79	85,62
	A.I. REGINA ABRUZZO	800.000,00	774.000,00		96,75
	P.I.C. LEADER + ABRUZZO	3.246.031,23	2.644.088,90	333.157,69	91,72
BASILICATA	P.O.R. BASILICATA	171.698.441,18	131.357.328,34	10.750.445,04	82,77
CALABRIA	P.I.C. LEADER + CALABRIA	4.574.285,91	3.150.495,53		68,87
	A.I. REGIONE CALABRIA "ILSRE"	588.100,00	436.665,35		74,25
	P.O.R. CALABRIA	407.341.160,00	306.281.247,94	39.120.333,14	84,79
CAMPANIA	P.I.C. LEADER + CAMPANIA	5.967.318,81	5.384.193,84	562.531,89	99,65
	P.O.R. CAMPANIA	850.310.482,90	527.626.774,07	14.759.144,70	63,79
EMILIA - ROMAGNA	DOCUP EMILIA-ROMAGNA	49.801.289,79	42.912.240,24	475.195,25	87,12
	P.I.C. LEADER + EMILIA- ROMAGNA	6.584.279,25	6.340.351,80		96,30
FRIULI VENEZIA GIULIA	DOCUP FRIULI VENEZIA GIULIA	54.711.738,92	54.184.173,74	526.565,17	100,00
LAZIO	DOCUP LAZIO	86.395.479,53	76.907.822,97	1.821.743,62	91,13
	P.I.C. LEADER + LAZIO	5.309.783,72	2.401.860,15		45,23
LIGURIA	DOCUP LIGURIA	27.045.765,32	23.763.010,06	3.068.151,36	99,21
	P.I.C. LEADER + LIGURIA	11.402.877,48	7.792.377,68		68,34
LOMBARDIA	DOCUP LOMBARDIA	37.760.054,85	35.088.083,40	2.572.111,65	99,74
MARCHE	DOCUP MARCHE	52.352.551,00	52.280.996,55	135.978,60	100,12
	P.I.C. LEADER + MARCHE	3.228.390,86	2.540.226,52		78,68
MOLISE	P.I.C. LEADER + MOLISE	1.484.266,37	1.413.789,46	70.476,90	100,00
	P.O.R. MOLISE	51.011.071,49	35.794.364,84	1.130.150,81	72,39
PIEMONTE	DOCUP REGIONE PIEMONTE	152.709.901,37	138.181.868,78	3.074.659,01	92,50
	P.I.C. LEADER + PIEMONTE	9.397.215,64	9.077.722,27		96,60
PROV. AUTON. TRENTO	DOCUP P.A. TRENTO	21.749.787,40	9.244.950,42		42,51
	P.I.C. LEADER + P.A. TRENTO	1.566.712,08	1.547.704,74		98,79
PROV. AUTON. BOLZANO	DOCUP P.A. BOLZANO	12.431.651,08	12.094.524,15	119.196,00	98,25
	P.I.C. LEADER + P.A. BOLZANO	9.836.842,36	6.036.608,32		61,37
PUGLIA	P.O.R. PUGLIA	302.136.290,10	169.154.250,09	49.948.967,85	72,52
SARDEGNA	P.I.C. LEADER + SARDEGNA	7.108.400,31	6.896.386,49		97,02
	P.O.R. SARDEGNA	158.866.989,54	137.761.718,97	3.207.314,95	88,73
SICILIA	P.I.C. LEADER + SICILIA	3.668.143,42	3.179.907,64	430.945,09	98,44
	P.O.R. SICILIA	636.731.613,22	444.769.682,78	104.963.731,59	86,34
TOSCANA	DOCUP TOSCANA	73.944.155,08	66.455.099,33	3.100.047,47	94,06
	P.I.C. LEADER + TOSCANA	787.223,46	653.334,07		82,99
UMBRIA	DOCUP UMBRIA	39.871.164,98	27.524.571,06	4.954.726,73	81,46
	P.I.C. LEADER + UMBRIA	5.611.410,96	5.464.754,79		97,39
VALLE D'AOSTA	DOCUP VALLE D'AOSTA	6.813.053,60	6.813.053,49		100,00
	P.I.C. LEADER + VALLE D'AOSTA	1.762.739,75	1.762.739,72		100,00
VENETO	DOCUP VENETO	230.776.366,43	80.743.393,85		34,99
	AZ. INNOV. "VENETO NET GOAL 2006" IN VENETO FESR	1.300.000,00	1.276.756,45		98,21
	P.I.C. LEADER + VENETO	13.171.385,09	6.732.931,01	488.634,28	54,83
Totale		3.600.569.014,16	2.522.816.288,67	249.244.522,91	76,99

Nella relazione dello scorso anno era stata rilevata una negativa situazione economica complessiva che andava ad incidere sfavorevolmente sul comparto, con una riduzione dei flussi turistici.

Il rapporto dell'Osservatorio nazionale del turismo del 28 settembre 2009¹⁸⁸, segnalava che da gennaio a settembre 2009 il turismo in Italia avrebbe contenuto la perdita di occupazione dei posti letto nelle strutture ricettive alberghiere e extralberghiere con un saldo totale del -4,3 per cento. La perdita avrebbe coinvolto maggiormente il settore extralberghiero (-6,9 per cento), mentre negli hotel italiani il saldo registrerebbe un -2,9 per cento.

I dati internazionali – elaborati dall'U.N.W.T.O., agenzia delle Nazioni Unite – mostrano però un andamento critico del settore a livello mondiale nel 2009 rispetto agli anni precedenti, ancorché nei primi mesi del 2010 venga segnalata una parziale ripresa. La perdita complessiva del comparto a livello mondiale ammonterebbe nel 2009 a ben 90 bilioni di dollari USA e, solo per l'Italia la riduzione ammonterebbe a 5,5 bilioni di dollari USA, come rappresentato nella seguente tavola comparativa, con una perdita media annua del - 4,6 per cento e di ben - 8,1 per cento nell'ultimo trimestre dell'anno rispetto al corrispondente periodo del 2008.

International Tourist Arrivals by Country of Destination

Full year										Monthly or quaterly data series										
										(percentage change over same period of the previous year)										
Series		2000	2005	2006	2007	2008	2009	08/07	09/08	Series	2009					2008				
		(million)						(%)			YTD	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
World			682	801	846	900	919	880	2,1	-4,3		-4,3	-10,4	-6,8	-2,3	1,6	8,0	4,1	-0,9	-1,6
1	France	TF	77,2	75,0	77,9	80,9	78,2	74,2	-2,0	-6,3	TCE	-8,1	-19,6	-10,8	-1,9	-9,2	6,1	-2,7	-5,6	-5,2
2	United States	TF	51,2	49,2	51,0	56,0	57,9	54,9	3,5	-5,3	TF	-5,5	-14,3	-6,5	-3,9	-2,3	15,4	7,6	3,2	-6,0
3	Spain	TF	46,4	55,9	58,0	58,7	57,2	52,2	-2,5	-8,7	TF	-8,8	-16,9	-8,2	-7,8	-3,5	5,2	1,2	-5,4	-9,0
4	China	TF	31,2	46,8	49,9	54,7	53,0	50,9	-3,1	-4,1	TF	-4,1	-11,3	-5,1	-0,1	0,3	9,6	-3,0	-9,3	-7,7
5	Italy	TF	41,2	36,5	41,1	43,7	42,7	43,2	-2,1	1,2	TF	1,2	-5,4	-3,4	5,8	5,8	-2,6	2,6	-3,7	-5,1
6	United Kingdom	TF	23,2	28,0	30,7	30,9	30,1	28,0	-2,4	-7,0	VF	-6,8	-13,9	-6,0	-7,0	-0,3	6,8	-1,2	-2,1	-13,0
7	Turkey	TF	9,6	20,3	18,9	22,2	25,0	25,5	12,3	2,0	TF	2,5	-1,1	-1,0	3,2	8,6	-2,3	17,4	9,4	10,0
8	Germany	TCE	19,0	21,5	23,6	24,4	24,9	24,2	1,9	-2,7	TCE	-2,7	-8,9	-6,7	0,1	3,5	5,4	4,3	0,8	-2,1
9	Malaysia	TF	10,2	16,4	17,5	21,0	22,1	23,6	5,1	7,2	TF	7,2	2,2	4,7	12,4	9,5	1,2	3,9	8,2	7,5
10	Mexico	TF	20,6	21,9	21,4	21,4	22,6	21,5	5,9	-5,2	TF	-5,2	7,7	-19,2	-8,0	-1,2	5,4	2,9	6,5	9,1

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO)

(data as collected by UNWTO April 2010)

¹⁸⁸ Basato fondamentalmente sull'”Indagine sulle prenotazioni/presenze nelle aree turistiche e sui segmenti di prodotto” di Unioncamere e su altri dati da tale associazione forniti.

International Tourism Receipts

											Monthly or quarterly data series														
US\$						Local currencies, current prices (% change over same period of the previous year)																			
		2000	2005	2006	2007	2008	2009	Series	07/06	08/07	09/08	2009				2008									
		(billion)									Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4							
World		475	679	744	859	942	852																		
1	United States	82,4	81,8	85,8	97,1	110,1	94,2	sa	13,1	13,4	-14,4	-13,4	-18,7	-17,5	-7,6	24,2	21,7	13,9	-2,8						
2	Spain	30,0	48,0	51,1	57,6	61,6	53,2		3,3	-0,4	-9,0	-13,6	-8,0	-9,2	-5,5	5,4	1,3	0,2	-8,0						
3	France	30,8	44,0	46,3	54,3	56,6	48,7		7,3	-4,6	-7,6	-8,9	-10,1	-4,2	-9,8	1,8	1,4	-11,4	-3,4						
4	Italy	27,5	36,4	38,1	42,7	46,7	40,2		2,5	-0,1	-7,2	-9,5	-11,0	-5,8	-2,1	1,8	1,2	2,0	-7,7						
5	China	16,2	29,3	33,9	37,2	40,8	39,7	\$	9,7	9,7	-2,9	-13,7	-9,2	0,6	11,4	13,1	-2,0	-10,5	-8,2						
6	Germany	18,7	29,2	32,8	36,0	40,0	34,7		0,7	3,5	-8,5	-7,5	-9,5	-6,7	-10,5	2,1	3,8	2,4	5,6						
7	United Kingdom	21,9	30,7	34,6	38,6	36,0	30,1	sa	2,6	1,6	-1,6	-3,7	-4,2	0,1	1,9	2,5	9,5	-1,8	-3,4						
8	Australia	9,3	16,8	17,8	22,3	24,8	25,6		12,5	10,7	11,2	10,4	11,5	14,2	8,7	11,4	13,4	7,8	10,4						
9	Turkey	7,5	18,2	16,9	18,5	22,0	21,3	\$	9,7	16,7	-3,2	-11,1	-9,6	-4,6	11,5	28,4	25,9	14,4	16,3						
10	Austria	9,8	16,1	16,6	18,9	21,8	---		4,0	7,5	---	-10,6	0,9	-3,1	---	14,7	1,0	3,0	4,6						

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO)

(data as collected by UNWTO April 2010)

International Tourism Expenditure

											Monthly or quarterly data series								
US\$						Local currencies, current prices (% change over same period of the previous year)													
2000		2005	2006	2007	2008	2009	Series	07/06	08/07	09/08	2009				2008				
(billion)											Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	
World		475	679	744	859	942	852												
1	Germany	53,0	74,4	73,9	83,1	91,0	80,8		2,9	2,0	-6,3	-8,6	-4,3	-8,4	-2,7	5,8	4,9	1,2	-3,2
2	United States	64,7	69,0	72,1	76,4	79,7	73,1	sa	5,9	4,4	-8,4	-8,5	-13,1	-6,5	-5,2	9,3	7,0	3,0	-1,1
3	United Kingdom	38,4	59,6	63,1	71,4	68,5	48,5	sa	4,1	4,4	-16,5	-16,4	-17,1	-19,5	-12,7	13,6	4,2	4,6	-4,5
4	China	13,1	31,8	24,3	29,8	36,2	43,7	\$	22,5	21,4	20,9	19,6	19,6	22,1	22,1	20,9	20,9	21,9	21,9
5	France	17,8	30,5	31,2	36,7	43,1	38,9		7,9	9,6	-4,9	1,3	-9,4	-6,6	-2,4	13,5	16,5	0,1	12,9
6	Italy	15,7	22,4	23,1	27,3	30,8	27,8		8,4	4,9	-4,6	-1,6	-3,6	-5,0	-8,1	4,7	7,8	1,1	9,2
7	Giappone	31,9	27,3	26,9	26,5	27,9	25,1		-0,2	-7,6	-18,4	-21,3	-25,1	-12,6	-14,8	-3,9	-6,8	-9,5	-10,1
8	Canada	12,4	18,0	20,6	24,7	26,9	24,3		13,3	8,4	-3,4	-6,2	-4,7	-2,3	1,1	18,5	14,0	4,9	-5,3
9	Russian Fed.	8,8	17,3	18,1	21,2	23,8	20,8	\$	17,1	12,1	-12,5	-20,4	-18,0	-9,6	-3,5	19,9	19,8	10,7	0,2
10	Netherlands	12,2	16,2	17,0	19,1	21,7	20,7		2,6	6,2	0,4	4,1	3,9	0,0	-6,0	2,9	8,5	7,4	4,3

Fonte: World Tourism Organization (UNWTO)

(data as collected by UNWTO April 2010)

11.3. Considerazioni conclusive

Il Dipartimento concorda nella necessità di iniziative condivise tra i vari livelli amministrativi nazionali, Stato, Regioni, Autonomie locali e anche a livello europeo, al fine di fornire una base di riferimento coerente ed unitaria al sistema turistico nazionale, sia per indurre un maggiore sviluppo complessivo e/o specifico, sia per determinare evidenti discrasie normative e regolamentari, delle quali l'esempio più noto è la diversa regolamentazione della ricettività.

In tal senso nelle conclusioni rassegnate al Parlamento lo scorso anno questa Corte evidenziava che *“L'autonomia attribuita ad una apposita struttura ministeriale di coordinamento potrà nel futuro, se accompagnata all'acquisizione di un ruolo di indirizzo generale della politica pubblica “Turismo” nell'interesse della Repubblica intera,*

rappresentare un elemento centrale nel tentativo di recupero di competitività del sistema nel suo intero”.

Tale nuovo ruolo di indirizzo generale, da quanto emerso, sembrerebbe però di là da venire, atteso che l'amministrazione ammette di non svolgere alcuna attività di coordinamento della spesa non statale nel settore e di avere difficoltà anche nello svolgere il monitoraggio dell'andamento dei progetti interregionali cofinanziati ai sensi dell'art. 5 della legge n. 135/01 (annualità 2003-2005) e del comma 1227 dell'art. 1 della legge finanziaria 2007 (anni 2007-2009). Anche tali difficoltà appaiono distanti dall'auspicio della Corte, parimenti espresso nella scorsa relazione, circa *“l'avvio da parte del Ministro, di politiche di concertazione degli interventi pubblici con le Regioni, sì da massimizzare il rapporto costi/benefici dei diversi livelli di spesa pubblica del settore (spesa comunitaria, nazionale, regionale e, per alcuni versi, locale)”*.

Purtroppo dai dati sopra esposti circa l'andamento della spesa a livello regionale, che rappresenta la parte maggiore degli investimenti e che proviene, essenzialmente, dal bilancio dell'Unione Europea a seguito di trasferimenti legati ai programmi operativi regionali, continua ad emergere, siccome negli anni scorsi, una tendenza alla estemporaneità degli interventi, spesso legati a logiche localistiche anziché ad una visione unitaria, complessiva e sovraregionale dell'offerta turistica e del turismo.

Al riguardo questa Corte manifesta nuovamente l'auspicio di possibili forme di concertazione tra i diversi centri di spesa, negli anni che ci separano dalla fine dell'attuale fase di programmazione europea, fissata al 2013, attraverso le quali divenga possibile giungere ad una offerta turistica integrata ai turisti e viaggiatori provenienti dal resto del mondo, i quali, ovviamente, sono interessati alla massima utilizzazione dei periodi di vacanza al costo più basso ed al livello qualitativo più elevato.

In questo senso la carenza di un concertazione degli investimenti intrapresi sulle varie regioni e quasi sempre finanziati con risorse pubbliche della U.E. si rivela elemento capace di disincentivare potenziali flussi viaggiatori nei termini in cui non vengono offerti percorsi integrati sovra-regionali, capaci di far toccare le pur prestigiose mete turistiche presenti su quasi tutte le regioni italiane, garantendo i medesimi *standards* di qualità delle recettività, dell'ospitalità e dei trasporti.

12. Editoria

12.1. Quadro generale: elementi relativi all'organizzazione e andamenti finanziari

12.1.1. Elementi organizzativi

Alla Presidenza del Consiglio è attribuito, ai sensi dell'art. 2 del decreto legislativo n. 303 del 1999, e successive integrazioni e modificazioni, il coordinamento delle attività in materia di informazione e comunicazione nonché il coordinamento delle politiche relative ai prodotti editoriali (C.d.R. 9 "Informazione ed editoria").

Il Dipartimento per l'informazione e l'editoria costituisce la struttura di supporto del Presidente del Consiglio nell'area funzionale relativa al coordinamento delle attività di comunicazione, informazione e pubblicità e di attuazione della legislazione relativa alle provvidenze all'editoria e ai prodotti editoriali, nonché quelle inerenti i compiti che l'articolo 2 del decreto-legge 26 aprile 2005, n. 63, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 giugno 2005, n. 109, attribuisce al Presidente e alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. L'organizzazione interna del Dipartimento è regolata in base al dPCM 22 luglio 2008.

Per il raggiungimento di tali obiettivi le attività concernenti l'editoria e l'informazione, sono rispettivamente inserite per circa il 99,2 per cento all'interno della classificazione per funzioni e programmi del bilancio dello Stato rispettivamente nella missione 15 "Comunicazioni", programma 4 "Sostegno all'editoria" e, in parte, nella missione 1 "Organi Costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri" per il restante 0,8 per cento.

La struttura del Dipartimento è articolata in tre uffici di livello dirigenziale generale suddivisi, poi, in nove servizi di livello dirigenziale che fanno riferimento alle tre principali aree di intervento e in particolare: l'informazione e la comunicazione istituzionale; i contributi all'editoria e per il sostegno radio-televisivo; il diritto d'autore e la proprietà intellettuale.

L'Ufficio per le attività d'informazione e comunicazione istituzionale è dedicato alle relazioni dirette con il pubblico, alle convenzioni con le agenzie di stampa e con la RAI, alle pubblicazioni e agli eventi e, naturalmente, alla comunicazione istituzionale in via principale.

Il sostegno all'editoria si estrinseca, invece, nell'erogazione di contributi diretti (a quotidiani e periodici), di contributi indiretti per il credito agevolato e per il sostegno radiotelevisivo (riduzioni tariffarie).

L'Ufficio per la tutela del diritto d'autore e la proprietà intellettuale e per la vigilanza sulla SIAE esercita, congiuntamente al Ministero per i beni e le attività culturali un'attività di approfondimento tecnico giuridico di tematiche inerenti la proprietà intellettuale e di contrasto ad attività illecite a livello nazionale ed internazionale che si estrinseca principalmente nel supporto al Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale, e di rappresentanza presso le sedi nazionali e internazionali in materia di diritto d'autore, in particolare presso il Comitato permanente per la tutela del diritto d'autore previsto dalla legge n. 633 del 1941. L'ufficio esercita, altresì, attività di vigilanza sulla SIAE congiuntamente con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sulle materie di specifica competenza, in particolare attraverso l'esame dei bilanci, nonché sull'eventuale contenzioso ed in genere sui compiti che investono profili statutari e la tutela dei diritti degli autori ed editori.

12.1.2. L'andamento finanziario e contabile

Le risorse del Centro di Responsabilità n. 9 "Informazione ed Editoria" del bilancio della Presidenza del Consiglio dei Ministri provengono, per una parte, dagli stanziamenti di bilancio iscritti nella tabella C allegata alla legge finanziaria, nell'ambito della missione 15 "Comunicazioni", programma 4 "Sostegno all'editoria", che corrisponde ai capitoli 2183 "Fondo occorrente per gli interventi dell'editoria" e 7442 "Fondo occorrente per gli investimenti del Dipartimento dell'editoria"¹⁸⁹, per un'altra parte, le risorse provengono da una quota dello

¹⁸⁹ I fondi iscritti nella Tabella C della legge finanziaria sono finalizzati all'erogazione di contributi previsti dalla legislazione vigente per i prodotti editoriali, radio e TV locali, nonché per la stipula di convenzioni integrative ed

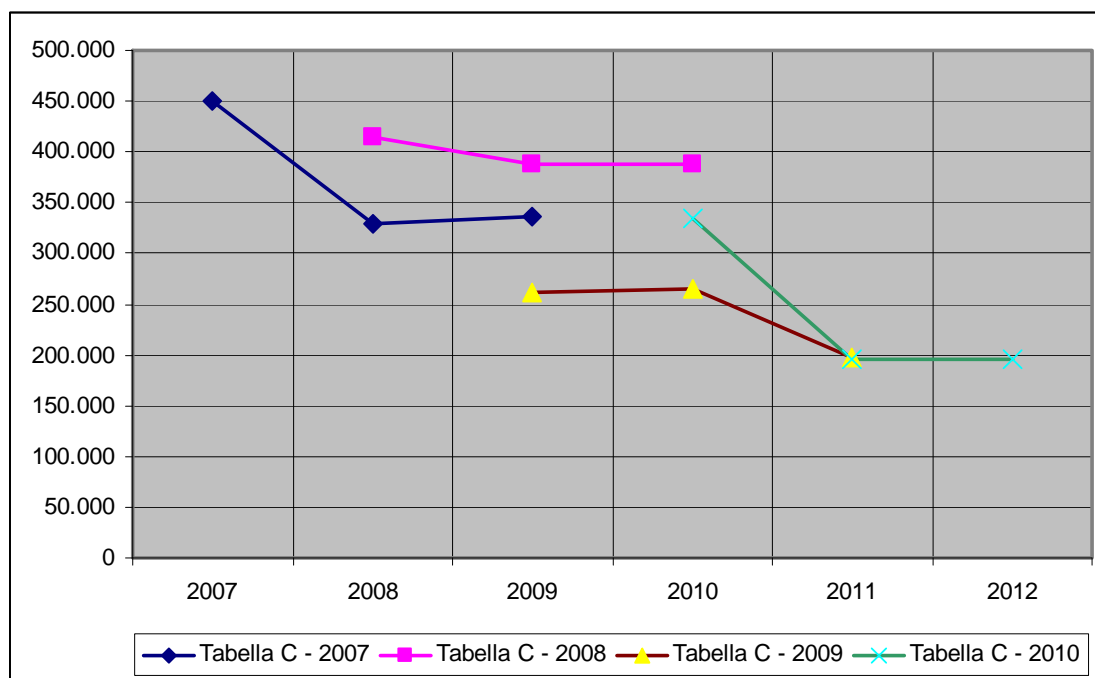
stanziamento di bilancio, sempre iscritto nella tabella C, nell'ambito della missione 1 "Organi Costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei Ministri", programma 3 "Presidenza del Consiglio dei Ministri", che corrisponde al capitolo 2115 "Fondo per il funzionamento della Presidenza del Consiglio dei Ministri", quota relativa alle spese di funzionamento del Dipartimento.

Infine, parte dello stanziamento può derivare da somme derivanti dall'avanzo di amministrazione e da residui perenti reiscritti in bilancio a norma del dPCM 9 dicembre 2002 recante "Disciplina dell'autonomia finanziaria e contabile della Presidenza del Consiglio dei Ministri".

Relativamente alla tabella C della missione 15, programma 4, per i trienni di riferimento risultano le seguenti autorizzazioni:

TABELLA N. 1
(importi in migliaia di euro)

Leggi finanziarie	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Tabella C - 2007	449.304	329.954	336.744			
Tabella C - 2008		414.582	387.793	387.494		
Tabella C - 2009			261.739	265.988	197.875	
Tabella C - 2010				334.468	195.752	195.752



Dall'esame del grafico viene in evidenza che gli stanziamenti contributivi si sono ridotti nel corso degli anni passando da 449 milioni di euro nel 2007, a 414 nel 2008 ed a 261 nel 2009¹⁹⁰.

Nel 2010 si è visto un notevole aumento degli stanziamenti con la previsione di 334 milioni di euro; la tendenza per il 2011 e per il 2012 mostra però, nuovamente, una diminuzione degli stessi fino a 195 milioni di euro (139 milioni in meno rispetto al 2010).

aggiuntive con il concessionario del servizio pubblico radiotelevisivo (Rai International, minoranze linguistiche, Afghanistan, S. Marino, Tunisia).

¹⁹⁰ Lo stanziamento iniziale ha subito poi una variazione positiva in corso d'anno di circa 82 milioni di euro.

TABELLA N. 2
(importi in migliaia di euro)

Capitoli	2009	2010
2183 "Fondo occorrente per gli interventi in editoria"	238.338	312.004
7442 "Fondo occorrente per gli investimenti in editoria"	23.401	22.464
Totale	261.739	334.468

Ai 261,739 milioni di euro stanziati in Tabella C, vanno aggiunti, per il 2009, quelli assegnati dalla Presidenza del Consiglio sul capitolo 2115, per le spese di funzionamento, pari a 2,219 milioni per uno stanziamento complessivo di previsione di circa 263 milioni di euro così ripartiti nel bilancio previsionale:

Spesa per interventi

■ 238,347 milioni di euro (pari al 90,3 per cento della prevista spesa complessiva) sono stati destinati a spese per interventi, derivanti dal citato capitolo 2183 del Mef, sul quale sono imputati, per quanto riguarda i mezzi di comunicazione radio-televisivi, i contributi alle imprese radiofoniche e televisive, i rimborsi di consumi di energia elettrica e canoni di noleggio, nonché le convenzioni con la Rai per un totale di 82,419 milioni di euro (34,6 per cento); per la parte editoriale, invece, comprendente, per lo più, i contributi alle imprese editrici di quotidiani e periodici e il rimborso a Poste Italiane S.p.A., la previsione di spesa è di circa 97,076 milioni di euro pari al 40,7 per cento delle spese per interventi. 48,850 milioni di euro (20,5 per cento) sono assegnati per la stipula di convenzioni con le Agenzie di stampa per la diffusione dei notiziari presso le Pubbliche Amministrazioni in attuazione della legge 15 maggio 1954, n. 237, e successive modificazioni e integrazioni ed al finanziamento dei progetti di comunicazione a carattere pubblicitario della pubblica amministrazione pari a 10 milioni (4,2 per cento).

Spesa per investimenti

■ 23,401 milioni (pari allo 8,9 per cento sul totale degli stanziamenti iniziali) destinati a finanziare i contributi sui mutui concessi dagli istituti e dalle aziende di credito alle imprese editoriali e per le agevolazioni di credito.

Spese di funzionamento

■ 2,219 milioni (lo 0,8 per cento sul totale della dotazione finanziaria) per spese di funzionamento comprendenti, per la maggior parte, le attività di informazione sugli aspetti della vita italiana (16,2 per cento), quelle di comunicazione sociale attraverso audiovisivi e le attività di programmazione della comunicazione attraverso l'effettuazione e l'analisi di sondaggi¹⁹¹ (60,8 per cento), e quelle relative alla partecipazione del Dipartimento ad eventi, convegni o altre manifestazioni (10,5 per cento).

A seguito di tale quadro previsionale va rilevato che il Dipartimento ha provveduto in corso d'anno, in particolare per quanto riguarda i contributi alle imprese editoriali, a richiedere integrazioni di bilancio che hanno portato le spese per investimenti da 238,357 milioni di euro a 343,904 milioni di euro (+105,557 milioni di euro) per la gestione di competenza (+364 milioni per la gestione di cassa). Viceversa, le spese per investimenti hanno visto azzerata la prevista dotazione iniziale di 23,401 milioni di euro. I principali andamenti di gestione di bilancio a livello di competenza e cassa vengono riportati nelle sottostanti tabelle.

¹⁹¹ Attraverso i principali istituti di ricerca sono stati messi a punto modelli e indagini ad hoc a sostegno di tutte le attività di comunicazione istituzionale.

TABELLA N. 3

GESTIONE DI COMPETENZA

	Stanziamiento iniziale	Variazione	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	240.566.400,00	105.478.968,92	346.045.368,92	341.672.062,92	193.771.432,38	147.900.630,54	4.373.306,00
funzionamento	2.219.400,00	-78.184,00	2.141.216,00	1.950.482,33	1.048.575,54	901.906,79	190.733,67
interventi	238.347.000,00	105.557.152,92	343.904.152,92	339.721.580,59	192.722.856,84	146.998.723,75	4.182.572,33
Spese in conto capitale	23.401.000,00	-23.401.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
investimenti	23.401.000,00	-23.401.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
totale	263.967.400,00	82.077.968,92	346.045.368,92	341.672.062,92	193.771.432,38	147.900.630,54	4.373.306,00

GESTIONE DI CASSA

	Stanziamiento iniziale	Variazione	Stanziamiento definitivo	Pagato	Economie
Spese correnti	240.566.400,00	365.195.361,88	605.761.761,88	331.145.612,52	274.616.149,36
funzionamento	2.219.400,00	836.405,87	3.055.805,87	1.902.775,71	1.153.030,16
interventi	238.347.000,00	364.358.956,01	602.705.956,01	329.242.836,81	273.463.119,20
Spese in conto capitale	23.401.000,00	49.961.020,84	73.362.020,84	12.947.851,07	60.414.169,77
investimenti	23.401.000,00	49.961.020,84	73.362.020,84	12.947.851,07	60.414.169,77
totale	263.967.400,00	415.156.382,72	679.123.782,72	344.093.463,59	335.030.319,13

12.1.3. Gli interventi normativi

Nel corso del 2009 l'editoria è stata interessata da diverse disposizioni normative che hanno modificato la misura dell'intervento statale in favore delle imprese introducendo alcuni limiti all'erogazione dei contributi¹⁹².

In particolare, va evidenziata la legge n. 99 del 2009, che all'articolo 56, ha aumentato lo stanziamento per le politiche a favore dell'editoria per gli anni 2009 e 2010 di 70 milioni¹⁹³. Il medesimo articolo ha, poi, stabilito che, per i rimborsi a favore della Società Poste Italiane Spa in applicazione del decreto-legge n. 353 del 2003 convertito nella legge 27 febbraio 2004 n. 46, il costo unitario cui si rapporta il rimborso debba essere pari a quello riveniente dalla convenzione in essere in analoga materia più favorevole al prenditore e nei limiti dei fondi stanziati sul capitolo di bilancio. A tal proposito è stata istituita con dPCM una Commissione interministeriale (Mise, Mef, PCM) per verificare l'esatta applicabilità della disposizione.

La legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), al comma 62 dell'articolo 2, ha, altresì introdotto, a partire dal 2010, la possibilità che i contributi alle imprese editrici, di cui alla legge n. 250 del 1990 e successive modifiche e integrazioni, vengano ripartiti nei limiti dello stanziamento iscritto nel relativo capitolo di bilancio, facendo venir meno quello che, nell'ambito degli operatori è stato definito "diritto soggettivo" al contributo, strumento, quest'ultimo che ha caratterizzato l'erogazione dei contributi all'editoria fin dalla legge 416 del 1981; ciò, di fatto, ha garantito la conduzione aziendale facilitando il ricorso costante ad anticipazioni da parte delle banche proprio in considerazione del c.d. "diritto soggettivo" ai contributi¹⁹⁴.

¹⁹² La norma ha previsto una ripartizione "a torta": la ripartizione del contributo deve essere effettuata per ogni società editrice titolare del diritto, in modo proporzionale, rispetto ai limiti stabiliti dallo stanziamento iscritto in bilancio.

¹⁹³ Le risorse aggiuntive previste non sono state iscritte in bilancio per l'anno 2009 mentre risultano iscritte nel bilancio di previsione 2010 della citata Tabella C.

¹⁹⁴ La giurisprudenza costante della Corte di cassazione ha storicamente qualificato i contributi diretti previsti dalla legislazione sull'editoria di cui alla legge n. 250 del 1990, quali veri e propri diritti soggettivi nel senso che il diritto alla percezione prescinde dall'effettiva capienza degli stanziamenti di bilancio annualmente previsti. Tale interpretazione ha comportato, nel corso degli anni, obiettive difficoltà nella previsione e nel controllo della spesa.

Al comma 63 del medesimo articolo è stata poi prevista la possibilità, per il 2009, di rimodulazione del debito con Poste Italiane Spa di cui all'articolo 2, comma 135, del decreto-legge n. 262 del 2006, convertito nella legge 24 novembre 2006, n. 286, nell'ambito del periodo di rimborso decennale.

Con il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25 (decreto "mille proroghe") è stato, altresì, inserito l'articolo 10-sexies con il quale, in favore di alcune categorie di imprese - tra cui le cooperative di giornalisti e le imprese editrici di testate cartacee e radiofoniche organi di partito - è stato ripristinato ancora per un anno il c.d. "diritto soggettivo", seppur calmierato nella misura massima di quanto erogato nel 2008, evitando così che la norma della finanziaria, intervenuta retroattivamente alla fine del 2009 potesse avere ripercussioni nei bilanci aziendali, anche in considerazione del fatto che l'erogazione dei contributi viene effettuata alla fine dell'anno successivo a quello di riferimento.

Con l'articolo 10 sexies, il legislatore, nell'intenzione di limitare, per l'annualità 2009, l'intervento pubblico alle risorse disponibili, ha previsto una serie di misure tra cui la riduzione del 50 per cento dei contributi per i quotidiani e i periodici italiani all'estero¹⁹⁵.

¹⁹⁵ *Differimento dell'applicazione di disposizioni in materia di contributi all'editoria*

1. Nelle more della riforma organica del settore dell'editoria e in attuazione dell'articolo 44 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, e successive modificazioni, si applicano le seguenti disposizioni:

a) per i contributi relativi all'anno 2009 di cui ai commi 2, 2-bis, 2-ter limitatamente alle minoranze linguistiche, 2-quater, 3 e 10 dell'articolo 3 e all'articolo 4 della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, al comma 4 dell'articolo 153 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, e al comma 5 dell'articolo 28 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, ai soggetti aventi diritto non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ed è corrisposto, in presenza dei requisiti di legge, un contributo pari al 100 per cento dell'importo calcolato secondo i parametri stabiliti dalla legislazione vigente. Tale importo non può comunque essere superiore a quello spettante per l'anno 2008;

b) ai soggetti di cui all'articolo 1 della legge 7 agosto 1990, n. 230, e all'articolo 20, comma 3-ter, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla legge 4 agosto 2006, n. 248, e successive modificazioni, per i contributi relativi all'anno 2009 non si applicano le disposizioni di cui all'articolo 2, comma 62, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, ed è corrisposto, in presenza dei requisiti di legge, un contributo pari al 100 per cento dell'importo calcolato secondo i parametri stabiliti dalla legislazione vigente. Tale importo non può comunque essere superiore a quello spettante per l'anno 2008;

c) all'articolo 10, comma 1, del decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive modificazioni, le parole: "2007 e 2008" sono sostituite dalle seguenti: "2007, 2008 e 2009". All'articolo 39, comma 2, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, le parole: "all'annualità 2008" sono sostituite dalle seguenti: "fino all'annualità 2009". All'articolo 1, comma 574, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, le parole: "aumentare su base annua di una percentuale superiore a quella del tasso programmato di inflazione per l'anno di riferimento dei contributi" sono sostituite dalle seguenti: "essere superiori a quelli ammessi al calcolo dei contributi per l'anno 2008";

d) per i contributi relativi all'anno 2009, previsti dall'articolo 3, comma 2-ter, della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, limitatamente ai quotidiani italiani editi e diffusi all'estero, dall'articolo 26 della legge 5 agosto 1981, n. 416, e successive modificazioni, nonché dagli articoli 137 e 138 del codice del consumo, di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206, e successive modificazioni, si applica una riduzione del 50 per cento del contributo complessivo calcolato per ciascun soggetto;

e) per i contributi relativi agli anni a decorrere dal 2009 non si applicano l'articolo 3, comma 2, della legge 7 marzo 2001, n. 62, nonché gli articoli 4, comma 3, e 8 della legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, e l'articolo 11 della legge 25 febbraio 1987, n. 67, e successive modificazioni. Sono fatti salvi i rimborsi telefonici erogati dal Ministero dello sviluppo economico. Per i contributi relativi agli anni a decorrere dal 2009 ai soggetti di cui agli articoli 11 della citata legge n. 67 del 1987, e successive modificazioni, 23 della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, e 8 della citata legge n. 250 del 1990, e successive modificazioni, sono riconosciuti esclusivamente i contributi erogati dal Ministero dello sviluppo economico ai sensi dell'articolo 10 del decreto-legge 27 agosto 1993, n. 323, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 ottobre 1993, n. 422.

2. In attuazione delle disposizioni di cui al comma 1 e fermi restando gli stanziamenti previsti per le provvidenze all'editoria come determinati dalla Tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, un importo non inferiore a 50 milioni di euro per l'anno 2010 è destinato al rimborso delle agevolazioni tariffarie postali del settore dell'editoria. A tal fine, il citato importo di 50 milioni di euro per l'anno 2010 è immediatamente accantonato e reso indisponibile fino all'utilizzo per la predetta finalità.

3. All'articolo 2, comma 61, della legge 23 dicembre 2009, n. 191, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "o vengano editate da altre società comunque costituite".

Più severa è stata l'abrogazione dei contributi delle testate teletrasmesse all'estero, che non ha carattere transitorio; la stessa disposizione ha, poi, escluso, a decorrere dal 2009, l'erogazione dei contributi a favore delle radio e televisioni locali, facendo salvi quelli che vengono erogati dal Ministero dello sviluppo economico ai medesimi beneficiari.

E' stato previsto, inoltre, un accantonamento di 50 milioni di euro a valere sugli stanziamenti previsti per le provvidenze all'editoria, come determinati dalla Tabella C allegata alla legge finanziaria per l'anno 2010 finalizzato ai rimborsi a Poste Italiane Spa e introdotta una clausola di salvaguardia, a valere sulle dotazioni finanziarie di parte corrente iscritte nel bilancio PCM, qualora si verificassero scostamenti rispetto alle previsioni di spesa.

Infine, il decreto-legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25, ha autorizzato, all'articolo 2, commi 1 e 2, il Dipartimento a ratificare il nuovo accordo di collaborazione in campo radiotelevisivo tra la Repubblica Italiana e la Repubblica di San Marino, nel limite massimo di spesa già previsto per la convenzione a legislazione vigente, attraverso la prosecuzione della fornitura dei servizi previsti dalla apposita convenzione con la RAI-Radiotelevisione Italiana S.p.A. fino al 31 dicembre 2010; inoltre, al fine di contribuire alle iniziative volte al mantenimento della pace ed alla realizzazione di azioni di comunicazione nell'ambito delle NATO'S Strategic Communications in Afghanistan, è stata autorizzata fino al 31 dicembre 2010 la proroga della convenzione fra la Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per l'informazione e l'editoria, la RAI - Radiotelevisione italiana S.p.A. e la NewCo Rai International.

In data 30 marzo 2010, il Ministero dello sviluppo economico e il Ministero dell'economia e delle finanze hanno emanato un decreto interministeriale che, pur facendo salva la possibilità di destinare eventuali risorse aggiuntive (individuata dal Ministero dell'economia e delle finanze o dal Dipartimento per l'informazione e l'editoria) alla copertura delle agevolazioni sulle tariffe postali nell'anno in corso, prevede tariffe agevolate per le spedizioni di prodotti editoriali di cui ai decreti ministeriali del 13 novembre 2002 e del 1° febbraio 2005 fino al 31 marzo 2010.

In sede di conversione del DL 25 marzo 2010, n. 40 con legge 22 maggio 2010, n. 73 è stato incrementato di 30 milioni di euro per l'anno 2010 lo stanziamento iscritto nella tabella C allegata alla legge 23 dicembre 2009, n. 191, alla rubrica «Ministero dell'economia e delle finanze», missione «comunicazioni», programma «sostegno all'editoria», voce «legge n. 67 del 1987. A fronte del citato stanziamento, le tariffe postali possono essere ridotte con decreto del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sentita la Presidenza del Consiglio dei Ministri; in ogni caso la tariffa agevolata non deve essere superiore al 50 per cento della tariffa ordinaria e deve comunque rispettare il limite massimo di spesa indicato. Il Ministero dello sviluppo economico provvede al monitoraggio degli oneri derivanti; nel caso in cui l'andamento della spesa sia tale da determinare un possibile superamento della spesa autorizzata, con decreto è stabilita la sospensione o la riduzione dell'agevolazione.

E' in fase di approvazione un regolamento concernente "Misure di semplificazione e riordino della disciplina di erogazione dei contributi all'editoria" sul quale è già stato espresso il parere dalle competenti Commissioni parlamentari¹⁹⁶; esso è diretto alla semplificazione e al

4. Ai sensi dell'articolo 17, comma 12, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, il Dipartimento per l'informazione e l'editoria della Presidenza del Consiglio dei Ministri provvede al monitoraggio delle spese relative alle provvidenze per l'editoria di cui al presente articolo e riferisce in merito, entro il 30 giugno, al Presidente del Consiglio dei Ministri e al Ministro dell'economia e delle finanze. Nel caso si verifichino o siano in procinto di verificarsi scostamenti rispetto alle previsioni dello stanziamento di bilancio stabilito a legislazione vigente, tenuto conto anche di quanto previsto dal presente articolo, il Presidente del Consiglio dei Ministri provvede, con proprio decreto, nell'esercizio della propria autonomia contabile e di bilancio, alla riduzione, nella misura necessaria alla copertura finanziaria del maggior onere risultante dall'attività di monitoraggio, delle dotazioni finanziarie di parte corrente, nell'ambito delle spese rimodulabili, iscritte nell'ambito del bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri.

¹⁹⁶ Il Consiglio di Stato ha espresso parere favorevole con osservazioni il 30 dicembre 2009; il Senato ha espresso parere favorevole con osservazioni il 24 febbraio 2010 e la Camera ha espresso parere favorevole con osservazioni il 10 marzo 2010.

riordino dei contributi per la stampa; alla semplificazione e al riordino dei contributi alle imprese radiofoniche e televisive; a semplificare e riordinare la materia del credito agevolato alle imprese editoriali, proprio nell'esigenza di una sistematicità delle norme sull'editoria¹⁹⁷ che negli anni sono state oggetto soltanto di parziali modifiche correttive della legge n. 250 del 1990, spesso inserite in leggi finanziarie.

Al riguardo si segnala l'esigenza che si pervenga al più presto ad una legge organica sull'editoria e sulla comunicazione istituzionale, anche in considerazione dell'attuale contesto sociale nel quale le nuove tecnologie hanno modificato profondamente il quadro editoriale e radiotelevisivo.

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

12.2.1. I contributi all'editoria e le convenzioni

Riferendosi agli interventi di settore, in particolare ai contributi editoriali, va rilevato che si tratta essenzialmente di somme "vincolate" a livello normativo in quanto tali contributi vengono definiti dal legislatore.

In massima parte (circa 185,467 milioni di euro) sono destinati, all'erogazione delle provvidenze previste dalla legge 7 agosto 1990, n. 250, e successive modificazioni, a diverse categorie di imprese editrici di giornali quotidiani e periodici, organi di partiti e movimenti politici, di cooperative, fondazioni ed enti morali della stampa italiana all'estero, dell'editoria speciale per non vedenti, delle pubblicazioni delle associazioni di consumatori e di emittenti radiofoniche nazionali e locali.

Vengono, inoltre, erogate provvidenze ai sensi della legge 6 agosto 1990, n. 223, e successive modificazioni, a favore delle emittenti televisive locali ed effettuati rimborsi a favore dei gestori competenti, per le riduzioni tariffarie riconosciute alle imprese radiofoniche e televisive di informazione per i consumi elettrici, telefonici e satellitari per un totale di circa 30 milioni di euro. Sono, infine, previsti rimborsi a favore della società Poste Italiane S.p.A., per le compensazioni relative all'applicazione delle agevolazioni tariffarie per la spedizione postale di prodotti editoriali.

TABELLA N. 4

EVOLUZIONE DELLA SPESA PER I CONTRIBUTI ALLE IMPRESE EDITRICI, RADIOFONICHE E TELEVISIVE - BILANCIO DI PREVISIONE ANNI 2007-2011

CAPITOLI 465 - 566 (competenza)					
CAPITOLO	PREVISIONE				
	2007	2008	2009	2010	2011
465 – Imprese radiofoniche e televisive	15.000.000	20.000.000	14.067.780	25.000.000	12.729.500
466 – Imprese editoriali	110.000.000	140.000.000	50.000.000	170.000.000	86.686.670

¹⁹⁷ Sono stati anche presentati il d.d.l. 1269 recante "Nuova disciplina del settore dell'editoria e delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle disposizioni legislative in materia di editoria" e il d.d.l. AC 3340 recante "Modifiche all'articolo 1, comma 460, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, concernenti la proprietà della testata delle imprese editrici in relazione all'erogazione dei contributi in favore dell'editoria previsti dai commi 2, 8, 10 e 11 dell'articolo 3 della legge 7 agosto 1990, n. 250".

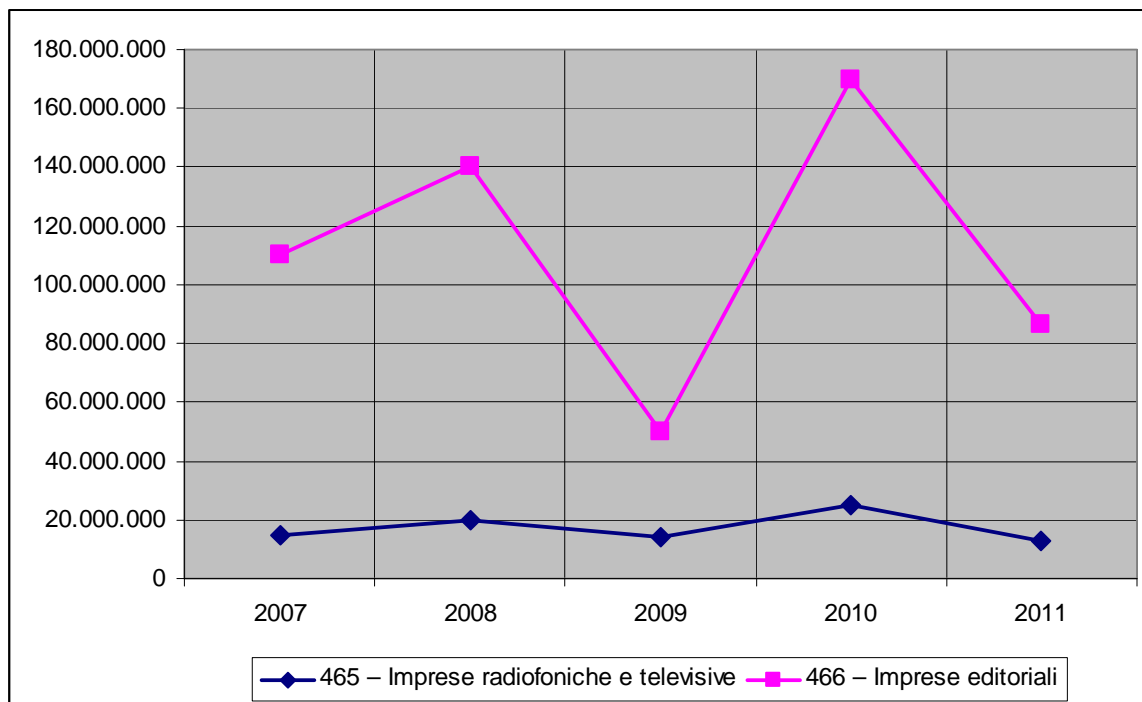


TABELLA N. 5

CAPITOLO	STANZIAMENTI					
	2007		2008		2009	
	iniziali	definitivi	iniziali	definitivi	iniziali	definitivi
465 – Imprese radiofoniche e televisive	15.000.000	22.113.519	20.000.000	32.192.860	14.067.780	30.039.253
466 – Imprese editoriali	110.000.000	195.354.615	140.000.000	209.368.132	50.000.000	185.158.863

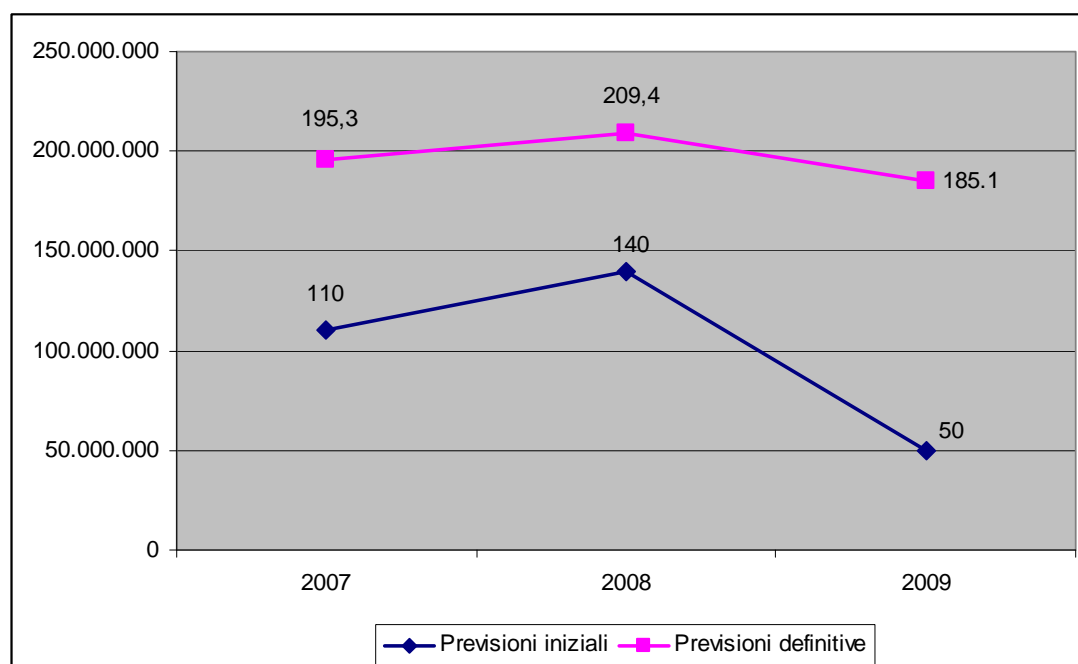


TABELLA N. 6

Capitolo 466 - Scostamento tra previsioni iniziali e definitive nel triennio 2007-2009

<i>in milioni di euro</i>			
CAPITOLO	2007	2008	2009
466 – Imprese editoriali	+85,3	+69,4	+135,1

Va rilevato, inoltre, in materia di verifica della documentazione presentata dalle imprese editoriali o radiotelevisive per ottenere i contributi, che è stato stipulato, a partire dal 2007, un protocollo d'intesa con la Guardia di Finanza, Nucleo Speciale Spesa Pubblica e Repressione Frodi Comunitarie, per assicurare al Dipartimento una collaborazione nella verifica della documentazione relativa ai presupposti di legge. L'accordo prevede che vengano svolti, su richiesta del Dipartimento stesso, accertamenti e approfondimenti, anche a campione, sulla documentazione presentata dai soggetti richiedenti il contributo. Tali controlli non escludono altresì, quelli effettuati dalla G.d.F., Nucleo speciale per la radiodiffusione e l'editoria sulle situazioni di collegamento e controllo in servizio presso l'AGCOM.

Per quanto concerne, infine, le attribuzioni del Dipartimento sui contributi indiretti, un cenno va alla gestione delle concessioni delle agevolazioni di credito alle imprese editoriali, ed agli aspetti di competenza del Dipartimento in relazione al credito d'imposta di cui all'art. 8 della legge n. 62 del 2001. Infatti, né nel 2008, né nel 2009 pur a fronte di stanziamenti rispettivamente di 11,300 e di 23,401 milioni di euro risultano impegni e pagamenti, tanto che nel previsionale 2010 i capitoli di riferimento sono iscritti ma senza alcuna dotazione finanziaria.

Con specifico riferimento al 2009 l'assenza di bandi deriva dall'introduzione della norma sulla cd. priorità, di cui all'articolo 44 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha stabilito che in caso di insufficienza delle risorse queste vanno prioritariamente destinate all'erogazione dei contributi diretti. Sulla base di tale norma è stata emanata una direttiva di attuazione registrata dalla Corte dei conti che ha previsto per il 2009 la destinazione prioritaria di tutte le risorse del Dipartimento in favore dei contributi diretti.

Sono presenti, comunque, nel rendiconto residui iniziali per 73 milioni di euro e, nel corso del 2009, sono stati effettuati pagamenti in conto residui per circa 12 milioni di euro.

12.2.2. La comunicazione istituzionale

Per quanto riguarda l'attività di informazione e comunicazione istituzionale nel 2009 sono state realizzate n. 54 campagne pubblicitarie¹⁹⁸ di particolare utilità sociale ed interesse pubblico ai sensi della legge 150 del 2000 per un totale di 12,754 milioni di euro in particolare acquistando spazi pubblicitari sui giornali rispettando, comunque, gli obblighi di destinazione previsti dall'art. 41 del decreto legislativo n. 177 del 2005.

Per la comunicazione istituzionale il Dipartimento, in quanto struttura di supporto al Presidente del Consiglio, svolge una funzione di coordinamento che comprende la comunicazione, l'informazione e la pubblicità. Al fine di poter avviare in forma integrata e organica tale funzione è stata diramata ai Ministri la circolare 15 luglio 2009 per mettere in risalto le competenze Dipartimentali riguardo l'elaborazione del piano annuale di comunicazione, da redigersi sulla base dei progetti di comunicazione istituzionale presentati dalle amministrazioni; la programmazione e la pianificazione delle singole iniziative di comunicazione (il Dipartimento, infatti, determina i messaggi di utilità sociale ovvero di pubblico interesse e ne gestisce la programmazione attraverso la concessionaria del servizio pubblico radiotelevisivo); il rispetto delle percentuali previste per l'acquisto degli spazi pubblicitari (60 per cento a favore dei giornali quotidiani e periodici); il parere preventivo sui progetti di comunicazione che prevedono la diffusione dei messaggi tramite mezzi di comunicazione di massa; la rappresentanza della Presidenza del Consiglio nelle commissioni aggiudicatrici di progetti di comunicazione istituzionale. È stata, successivamente, emanata una

¹⁹⁸ Di cui n. 30 spot istituzionali per la Presidenza del Consiglio dei Ministri di cui n. 5 curati e realizzati direttamente dal Dipartimento.

Direttiva della Presidenza del Consiglio 28 settembre 2009 che ha fornito indirizzi interpretativi ed applicativi in materia di destinazione delle spese per l'acquisto di spazi pubblicitari da parte delle Amministrazioni dello Stato.

Riferendosi, infine, al settore relativo alla stipula di contratti e convenzioni con la RAI e con le principali agenzie nazionali di stampa e di informazione (ANSA, AGI, ADNKRONOS, ecc.), sono stati effettuati pagamenti per un importo complessivo di euro 111 milioni di euro. Per quanto riguarda le convenzioni RAI va evidenziato che si tratta di servizi pubblici effettuati al fine di assicurare la diffusione nel mondo dei programmi radiofonici in lingua italiana e in altre lingue e per garantire un adeguato servizio di trasmissioni radiofoniche e televisive a tutela delle minoranze linguistiche e per le comunità italiane all'estero. Nel corso dell'anno in esame, 64,160 milioni di euro sono stati destinati a tali convenzioni¹⁹⁹. Per quanto concerne, invece, la diffusione dei notiziari delle Agenzie di stampa presso le Pubbliche amministrazioni e con le diplomatiche sedi estere, la spesa è stata di 47.291 milioni di euro.

12.2.3. Le politiche di tutela del diritto d'autore e della proprietà intellettuale e la vigilanza sulla SIAE

In tale veste il Dipartimento ha svolto le proprie attività istituzionali, che non prevedono attribuzioni di spesa in quanto le competenze, in materia, sono di mero approfondimento tecnico giuridico, di tematiche inerenti la proprietà intellettuale e di contrasto ad attività illecite a livello nazionale ed internazionale.

In particolare l'Ufficio ha svolto attività di supporto per il Comitato tecnico contro la pirateria digitale e multimediale istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri in data 15 settembre 2008. I compiti del Comitato sono il coordinamento delle azioni per il contrasto del fenomeno della pirateria digitale e multimediale; lo studio e la predisposizione di normative; l'analisi e l'individuazione d'iniziative non normative (ad es. codici di condotta e di autoregolamentazione) in tale materia. Inoltre, l'Ufficio ha rappresentato l'Amministrazione presso tutte le sedi nazionali ed internazionali in materia di diritto d'autore, in particolare presso il Comitato permanente di tutela del diritto d'autore previsto dalla legge n. 633 del 1941.

¹⁹⁹ Convenzioni RAI 2009: Sul capitolo 475 gravano le seguenti convenzioni:

Convenzione con la RAI S.p.A., per l'offerta televisiva, radiofonica e multimediale per l'estero (detta Rai International) stipulata il 26 luglio 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: €35.000.000,00 IVA compresa. Per il 2010 €25.000.000,00 IVA compresa

In corso di stipula

Convenzione con la RAI – S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua tedesca e ladina nella Provincia autonoma di Bolzano stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo €15.560.734,52 IVA compresa

Convenzione con la RAI S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua francese per la Regione autonoma Valle d'Aosta stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: €2.031.757,39 Iva compresa

Convenzione con la RAI S.p.A., per le trasmissioni di programmi radiofonici e televisivi in lingua slovena, nonché radiofonici in lingua italiana per la Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia stipulata il 29 ottobre 2007 (triennio 01/01/2007 – 31/12/2009). Corrispettivo: €6.619.267,78 Iva compresa

Convenzione con la RAI S.p.A. e la NEWCO RAI INTERNATIONAL, per la realizzazione di un progetto di collaborazione con le strutture NATO per rappresentare e sostenere le azioni di PEACEKEEPING in Afghanistan, stipulata il 27 maggio 2009, con durata 1° giugno 2009 - 31 dicembre 2009, rinnovabile
Corrispettivo: €300.999,99 Iva compresa

Sul Capitolo 476: "PCM RAI in attuazione degli accordi di collaborazione in materia radio-televisiva tra la Repubblica italiana e la Repubblica di S. Marino firmata a Roma il 23 ottobre 1987". Corrispettivo: €3.098.741,39 Iva compresa

Sul Capitolo 487 : PCM RAI in attuazione degli accordi in materia radiotelevisiva tra il governo della Repubblica italiana e il governo della Repubblica tunisina". Corrispettivo: €1.549.000,00 Iva compresa

12.3. Considerazioni conclusive

Dall'esame della normativa e, in particolare delle risorse assegnate al Dipartimento per l'Informazione e l'Editoria si evince che, nel 2009, tutto il settore dell'informazione ha sofferto una grave crisi dovuta principalmente ai tagli (-160 milioni di euro rispetto alle previsioni definitive per il 2008), anche se, nel 2010, si registra un notevole aumento degli stanziamenti con la previsione di 334 milioni di euro; la tendenza per il 2011 e per il 2012 mostra però, nuovamente, una diminuzione degli stessi fino a 195 milioni di euro (-139 milioni rispetto al 2010)²⁰⁰.

L'importo di 238 milioni di euro inizialmente stanziato per il 2009, si è detto, è stato insufficiente per coprire le spese relative ai contributi editoriali a fronte degli stanziamenti assegnati negli anni precedenti (come illustrato nella tabella n. 1) e non sono risultate disponibili risorse per i contributi indiretti e per i rimborsi delle agevolazioni tariffarie alla società Poste Italiane Spa, ciò anche in considerazione che è tuttora in corso un approfondimento con la stessa Società sulla applicabilità del disposto di cui all'articolo 56 della legge n. 99 del 2009, nella parte in cui prevede che, a decorrere dalla data di entrata in vigore della legge, il costo unitario - cui si rapporta il rimborso - sia pari a quello riveniente dalla convenzione in essere in analoga materia più favorevole al prestatore

La legge n. 99 del 2009, all'articolo 56, a causa della insufficienza della dotazione iniziale, ha previsto, altresì, uno stanziamento, per ciascuno degli anni 2009 e 2010 di 70 milioni aggiuntivi finalizzati alle politiche a favore dell'editoria; tali risorse per l'anno 2009 non sono mai state mai trasferite dal Ministero dell'economia e delle finanze al Dipartimento mentre per il 2010 sono state iscritte nella tabella C allegata alla legge finanziaria.

In applicazione della legge n. 191 del 2009, è stato rimodulato il debito con Poste Italiane Spa di cui all'articolo 2, comma 135, del decreto-legge n. 262 del 2006, nell'ambito del periodo di rimborso decennale, consentendo così di recuperare circa 45 milioni di euro, che sono stati destinati all'erogazione dei contributi diretti alla stampa ed alle radio e tv locali, anche in considerazione della crisi che ha investito il settore e che ha generato, durante l'anno, situazioni di tensione sui livelli occupazionali²⁰¹. Le tariffe agevolate sono previste a favore di imprese editrici di quotidiani e periodici (5.100 aziende editrici, 2.900 editori profit e no profit) che non superino il 45 per cento di spazio fisico dedicato alla pubblicità; *onlus* (di cui 1.400 religiosi e 3.400 laici); associazioni le cui pubblicazioni periodiche abbiano avuto riconosciuto il carattere politico dai gruppi parlamentari di riferimento; ordini professionali; sindacati; associazioni professionali di categoria; associazioni d'arma e combattentistiche.

Per quanto riguarda le spese in conto capitale relative al credito agevolato riconosciuto alle imprese editoriali e rientranti tra i contributi indiretti, risulta dall'esame delle poste in bilancio che, nel corso del 2009, non sono state effettuate nuove concessioni ma solo erogazioni in conto residui per i benefici già concessi negli esercizi precedenti, ai sensi della legge 5 agosto 1981, n. 416, e della legge 7 marzo 2001, n. 62.

La legge n. 191 del 2009 (legge finanziaria per l'anno 2010), che, al comma 62 dell'articolo 2, aveva introdotto, a decorrere dal 2010, il principio che le provvidenze e i contributi alle imprese editrici di giornali di cui alla legge n. 250 del 1990 spettassero nei limiti dello stanziamento del capitolo di Bilancio autonomo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è stata riformata in sede di conversione del decreto legge 30 dicembre 2009, n. 194, convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2010, n. 25; con l'articolo 10-sexies, il Parlamento ha reintrodotto, per i contributi ai giornali il cd. "diritto soggettivo" limitandolo, però al solo anno 2010, generando, pertanto, incertezze sia a livelli aziendali sia a livelli occupazionali.

Al riguardo è avvertita l'esigenza di un riordino dell'intera materia del sistema dei contributi all'editoria ed una semplificazione delle procedure di erogazione anche attraverso

²⁰⁰ Tale stanziamento è stato ulteriormente ridotto di 20 milioni di euro per effetto del DL 30 maggio 2010, n. 78.

²⁰¹ Va evidenziato che Poste Italiane Spa opera i controlli sulla sussistenza dei requisiti dichiarati dai beneficiari delle agevolazioni; all'atto della spedizione l'editore paga esclusivamente la tariffa agevolata e la differenza rispetto alla normale tariffa viene rimborsata a Poste Italiane Spa dallo Stato.

l'individuazione di nuovi e più snelli *iter* procedurali per la liquidazione delle agevolazioni in modo da temperare trasparenza, contenimento della spesa nei limiti di stanziamento di bilancio e certezza, per le imprese editoriali, nell'erogazione e nel "*quantum*".

13. Protezione civile. Premessa e profili generali del “sistema di protezione civile”

Il nucleo centrale dell'attività di Protezione Civile rimane tradizionalmente costituito dalla "gestione dell'emergenza", e cioè dai cosiddetti compiti di assistenza e soccorso delle popolazioni colpite da calamità anche se buona parte delle attività è destinata alle attività di previsione e prevenzione.

Senza approfondire in questa sede la complessa precedente evoluzione normativa²⁰² va considerato che, con la legge 24 febbraio 1992 n. 225 istitutiva del Servizio Nazionale di protezione civile, viene affidato al Presidente del Consiglio dei Ministri il compito di promuovere e coordinare le attività delle Amministrazioni dello Stato, delle Regioni, degli Enti locali, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio. Tale norma prevede espressamente che le competenze della Protezione Civile si articolino in maniera complessa: non solo nella semplice gestione del dopo emergenza, ma in una serie integrata di attività che coprono tutte le fasi del "prima e del dopo", secondo i quattro versanti della *Previsione - Prevenzione - Soccorso - Ripristino*.

Gli studi, le ricerche, la formazione rivolta agli addetti del sistema (professionisti e volontari), l'attività di informazione rivolta alla popolazione, la pianificazione della risposta all'emergenza e le attività “esercitative” costituiscono parte significativa del lavoro della Protezione Civile.

La citata legge 225/1992 che recepisce e codifica l'evoluzione maturata negli anni '80, contiene per lo più disposizioni programmatiche e norme di principio in materia di protezione civile, facendo rinvio a successive leggi regionali, nonché a provvedimenti attuativi di natura regolamentare ed amministrativa.

Il “sistema di protezione civile”, come costruito dalla legge n. 225/1992²⁰³ è basato sul principio di sussidiarietà, in relazione agli interventi, dei diversi livelli di governo. Con la riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 3/2001), la Protezione Civile è stata inserita fra le materie a legislazione concorrente stato-regioni; nello stesso anno (con l'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343 – convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401) sono stati ampliati gli ambiti di operatività delle ordinanze di protezione civile attribuite al

²⁰² Nel 1926 con il R.D.L. n. 2389, convertito nel 1928 nella legge 883, e con il regolamento di attuazione del R.D.L. (contenuto nel d.m. 15 dicembre 1927), si comincia a delineare una struttura per così dire “permanente” per il soccorso alle popolazioni: la competenza viene affidata al Ministero dei Lavori Pubblici, ma alcuni compiti specifici vengono assegnati ad altre amministrazioni (ad esempio la Regia Aeronautica doveva provvedere ad immediate ricognizioni aeree, le poste garantire attraverso il telegrafo le comunicazioni). Ancora si prevede la possibilità di nominare un Commissario governativo per la direzione di tutti i servizi. All'inizio degli anni 80 si prevedeva che tutti i Comuni elencassero, con un sistema informatizzato le risorse in loro possesso; dovevano essere predisposti, aggiornati annualmente e trasmessi ai Ministeri dell'Interno e dei Lavori Pubblici, elenchi relativi ai funzionari da mobilitare, all'ubicazione di ospedali, magazzini, depositi di carburante etc. Gli anni fra il 1935 ed il 1961 vedono la strutturazione su base nazionale dei servizi antincendi e, con la legge 469 del 1961, l'attribuzione al Ministero dell'Interno dei servizi tecnici per la incolumità delle persone e la preservazione dei beni e dei servizi per l'addestramento e l'impiego delle unità preposte alla protezione della popolazione civile. Si segna in questa maniera il passaggio da un Ministero “tecnico” ad un Ministero “politico”.

Solo nel dicembre del 1970 viene emanata la legge 996 “Norme sul soccorso e l'assistenza alle popolazioni colpite da calamità – Protezione Civile”, ma necessita, per diventare operativa, del regolamento di attuazione (D.P.R. 66/81), che viene decretato solo dopo undici anni e dopo il terremoto dell'Irpinia. Infatti, dopo i terremoti del Friuli (1976) e della Campania e Basilicata (1980) il governo, per far fronte all'emergenza, nominò un *Commissario Straordinario*, come previsto dalla legge 996/70 il quale fondò l'attuale sistema della Protezione Civile italiana. Con il decreto legge n. 57 del 27 febbraio 1982 (convertito nella legge n. 187 dello stesso anno) il Commissario Straordinario fu nominato a capo del nuovo Ministero per il Coordinamento della Protezione Civile, potendosi avvalere nella sua attività del Dipartimento della Protezione Civile, istituito nello stesso anno con dPCM del 22 giugno 1982.

Occorrerà attendere altri undici anni - punteggiati da un susseguirsi di leggi, ordinanze, circolari ed addirittura, nel 1990, da un rinvio alle Camere, per la ristesura del testo, da parte del Presidente della Repubblica di una legge, già approvata, riguardante l'istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile – perché il 24 febbraio 1992 veda la luce la legge 225 “Istituzione del Servizio Nazionale della Protezione Civile”, ancora vigente.

²⁰³ Il decreto legge n. 300/1999, prevede l'istituzione dell'Agenzia per la Protezione Civile, abolita con il DL 7 settembre 2001 n. 353 convertito nella legge 401/2001, confermando i pieni poteri al Dipartimento.

Capo Dipartimento della protezione civile anche con riferimento alla dichiarazione dei “grandi eventi”, rientrando comunque nella competenza del Dipartimento.

Il legislatore distingue (art. 2) tre diverse tipologie di eventi in relazione ai soggetti ed alle funzioni necessari per fronteggiarli: le prime due ineriscono ad eventi fronteggiabili con l'assetto di competenze ordinariamente spettante agli Enti territoriali, la terza concerne gli eventi non altrimenti fronteggiabili se non mediante un assetto di mezzi e poteri straordinari (articolo 2, sub c).

La norma prevede che Il Presidente del Consiglio dei Ministri determini le politiche di protezione civile, detenga i poteri di ordinanza in materia di protezione civile, promuova e coordini le attività delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni, degli enti pubblici nazionali e territoriali e di ogni altra istituzione ed organizzazione pubblica e privata presente sul territorio nazionale, finalizzate alla tutela dell'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi e da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, salvo quanto previsto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112. I poteri esercitati dal Presidente del Consiglio dei Ministri hanno carattere straordinario, aventi ad oggetto compiti che, in via ordinaria, sono attribuiti ad altri livelli istituzionali di governo

Va, altresì evidenziato, per quanto concerne gli aspetti organizzativi legati alle modalità di espletamento dell'eterogenea attività svolta dalla Protezione Civile, che il richiamato art. 5 del DL n. 343/2001, prevede l'istituzione di un “Comitato paritetico”- con rappresentanti anche della Conferenza unificata – che si riunisce presso il Dipartimento della protezione civile, il quale assicura la direzione unitaria e il coordinamento delle attività di emergenza, stabilendo gli interventi di tutte le amministrazioni e enti interessati al soccorso.

Anche in relazione a tali aspetti si rileva che, nelle ordinanze di protezione civile, la funzione commissariale viene frequentemente attribuita ai Presidenti delle Regioni, o ai Sindaci dei Comuni interessati.

L'autonomia dei Commissari delegati evidenziata dalla titolarità di apposite contabilità speciali deriva dal potere di autonomia negoziale ad essi riconosciuta suscettibile di dare luogo ad una complessa situazione creditoria e debitoria derivante, per l'appunto, dalle operazioni poste in essere dagli stessi. Di qui l'esigenza, avvertita dal Legislatore, di predisporre un meccanismo di controllo specifico volto a verificare il corretto esercizio delle funzioni commissariali.

A tal proposito i Commissari delegati, titolari di contabilità speciali, ai sensi degli articoli 60 e 61 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440, e dell'articolo 333 del regio decreto 23 maggio 1924, n. 827 sono tenuti a rendicontare, entro il quarantesimo giorno dalla chiusura di ciascun esercizio e dal termine della gestione o del loro incarico, tutte le entrate e tutte le spese riguardanti l'intervento delegato, indicando la provenienza dei fondi, i soggetti beneficiari e la tipologia di spesa. I rendiconti corredati della documentazione giustificativa sono trasmessi, per i relativi controlli, al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato - Ragionerie territoriali competenti e all'Ufficio bilancio e ragioneria della Presidenza del Consiglio dei Ministri²⁰⁴

Al riguardo, vista la sostanziale natura del controllo interno (consistente nel solo invio del rendiconto al Ministero dell'Economia e delle finanze) sarebbe auspicabile che, almeno, non vi fossero commistioni gestionali tra le varie contabilità e prevedere espressamente un divieto di “girofondi” tra le contabilità speciali aperte per l'attuazione degli interventi di emergenza, salvo che non siano espressamente autorizzati da norma di legge per evitare il verificarsi che fondi allocati su determinate contabilità speciali vengano utilizzati per scopi diversi da quelli per i quali erano stati destinati.

²⁰⁴ Cfr. comma 5 dell'art. 8, DL 30 dicembre 2008, n. 208 dalla novella (comma 5 bis dell'art. 5 della legge 225/1992).

13.1. Quadro generale: ordinanze di protezione civile e andamenti finanziari

13.1.1. Ordinanze di protezione civile: regime delle deroghe

Il fondamento normativo dal quale si ricavano i presupposti concernenti la dichiarazione dello stato di emergenza, deliberato dal Presidente del Consiglio (che ne determina durata ed estensione territoriale) e i relativi poteri di ordinanza, come già accennato, è stato individuato nell'art. 5 della legge 24 febbraio 1992, n. 225; con l'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001, n. 343 – convertito nella legge 9 novembre 2001, n. 401 sono stati ampliati gli ambiti di operatività delle ordinanze di protezione civile attribuite al Capo Dipartimento della protezione civile anche con riferimento alla dichiarazione dei “grandi eventi”, rientrante comunque nella competenza del Dipartimento.

Non risulta delimitato, però, dalla legge il concetto di “grande evento”, assimilato genericamente a “calamità naturali che determinano situazioni di grande rischio”; questo viene individuato di volta in volta, attraverso una deliberazione del Consiglio dei Ministri, su proposta del Capo del Dipartimento della Protezione civile; anche la dichiarazione di “grande evento”, così come la dichiarazione dello stato di emergenza, comporta l'utilizzo del potere di ordinanza.

La Corte costituzionale, con numerose pronunce, ha enucleato i requisiti di legittimità di tali ordinanze, con riferimento all'art. 5 della legge n. 225/1992, individuandoli: in un'efficacia temporale necessariamente limitata al perdurare della situazione necessitata e a delimitate parti del territorio nazionale, in un'adeguata motivazione, in un'efficace pubblicazione se si tratta di provvedimenti destinati a trovare applicazione nei confronti di una pluralità di soggetti, nell'impossibilità di derogare a norme costituzionali o a principi generali dell'ordinamento, nell'impossibilità di disciplinare materie coperte da riserva assoluta di legge, nella necessità di trovare fondamento in una norma di legge.

In particolare, il potere di deroga della normativa primaria, conferito ad autorità amministrative munite di poteri di ordinanza, ha carattere eccezionale ed esige la sussistenza di un nesso di congruità e proporzione tra la qualità e la natura dell'evento calamitoso e le misure concretamente adottate per fronteggiarlo (Corte cost., sentenze n. 4 del 1997, n. 100 e n. 201 del 1987, n. 127 del 1995). Il nesso di strumentalità è il principio materiale al cui rispetto deve piegarsi il potere di ordinanza, e soltanto la sua sussistenza può giustificare la deroga di atti normativi primari quali le leggi fondamentali in materia di urbanistica, edificabilità dei suoli, lavori pubblici ed espropriazione (Corte cost., 14 aprile 1995, n. 127).

Tali ordinanze devono rispettare i principi generali dell'ordinamento, ivi compreso l'assetto del riparto di competenze (Consiglio di Stato, IV, 3 febbraio 1998, n. 197). Nel dichiarare lo stato di emergenza, è necessario determinare la durata ed estensione territoriale dello stesso, in stretto riferimento alla qualità ed alla natura degli eventi (Corte cost., sent. n. 284 del 2006, n. 161 e n. 162 del 2005, n. 96 e 312 del 2003).

La dichiarazione della situazione di emergenza - ai sensi del citato art. 5, comma 1, della legge n. 225 del 1992 - ha quale suo presupposto il verificarsi di taluno degli eventi «di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c)». della medesima legge, e cioè, non quelli «naturali o connessi con l'attività dell'uomo» suscettibili di «essere fronteggiati mediante interventi attuabili dai singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria» (o attraverso un coordinamento degli stessi), bensì solo «calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari» (Corte cost., 26 giugno 2007 n. 237).

In questa prospettiva, pertanto, risulta evidente che le situazioni di emergenza, prese in considerazione dall'art. 5 della legge n. 225 del 1992, consentono l'esercizio di poteri derogatori della normativa primaria a condizione che si tratti «di deroghe temporalmente delimitate» (Corte cost., sent. n. 127 del 1995), e sempre che tali poteri «siano ben definiti nel contenuto, nei tempi, nelle modalità di esercizio» (Corte cost., sent. n. 418 del 1992), non potendo, in particolare, il loro impiego realizzarsi «senza che sia specificato il nesso di strumentalità tra lo stato di emergenza e le norme di cui si consente la temporanea sospensione» (Corte cost., sent. n. 127 del 1995).

La Corte Costituzionale, all'indomani dell'entrata in vigore della citata legge 225/1992, ha avuto modo di chiarire, altresì, (sentenza n. 418 del 9.11.92) che la stessa "... *non ha inteso modificare la ripartizione delle materie e delle competenze tra Stato e Regioni*".

Essa ha voluto invece assicurare che "*i molteplici organismi, a vario titolo interessati alle attività di protezione civile, agiscano in modo armonico e razionale, di modo che le risorse disponibili vengano impegnate opportunamente e conducano alla maggiore efficacia degli interventi*", ed ancora che "*alle attività di protezione civile provvedono «secondo i rispettivi ordinamenti e le rispettive competenze», le amministrazioni dello Stato, le Regioni, le Province, i Comuni e le Comunità montane*".

La stessa Corte costituzionale (sentenza 127 del 1995) ha indicato nel principio di congruità e di proporzionalità il criterio che deve ispirare il giudice nel verificare se le ordinanze *extra ordinem* (avuto riguardo alle dimensioni e all'intensità dell'emergenza) determinano o meno un'alterazione dei principi del decentramento e dell'autonomia locale.

Il legislatore, nell'esercizio della delega conferita dalla legge 15 marzo 1997 n. 59, ha ridisciplinato, con il d.lgs. 31 marzo 1998 n. 112, i compiti in materia di Protezione civile, mantenendo in capo allo Stato funzioni d'indirizzo e di coordinamento, e demandando alle Regioni il compito di attuare gli interventi volti al superamento dell'emergenza e, sulla materia.

La Suprema Corte ha precisato (sentenza n. 39 del 5 febbraio 2003) che la normativa in materia di protezione civile va interpretata "*non nel senso di aver determinato l'accentramento di competenze e poteri, ovvero aver organizzato gli stessi secondo schemi di dipendenza gerarchico-funzionale, ma piuttosto nel senso di essersi limitata a prevedere ed a disciplinare nelle loro specifiche esplicazioni funzioni dirette alla promozione e al coordinamento di tutte le attività che possono convergere a finalità di tutela dei beni messi in pericolo*", così "*nella più recente legge n. 401 del 2001 è prevista l'istituzione di un apposito comitato paritetico Stato – Regioni-enti locali ed è richiesta l'intesa con le regioni e gli enti locali per la definizione dei programmi e per la predisposizione degli interventi e delle strutture organizzative necessari a fronteggiare gli eventi calamitosi*".

Il ricorso a forme di concertazione e di leale collaborazione tra Stato ed autonomie territoriali risulta oggi tanto più necessario alla luce della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 recante modifiche al titolo quinto della Costituzione, di cui si è detto, ed è innegabile che anche il novero dei poteri di deroga consentiti per motivi di protezione civile deve tener conto della nuova realtà ed inserirsi in un sistema diverso e più avanzato di ripartizione di competenze tra Stato ed Enti locali territoriali, che conservi al primo funzioni di promozione e coordinamento degli interventi, ma lasci ai secondi la gestione degli interventi sul territorio alla stregua del principio di sussidiarietà verticale" (Consiglio di Stato, sez. V, sent. n. 6809/2002; Consiglio di Stato sez. V, sent. n. 6280/2002).

Da una ricognizione degli atti dal 1° gennaio al 31 dicembre 2009, si evince che la Presidenza del Consiglio dei Ministri ha emanato 13 decreti che hanno istituito, a vario titolo, gli stati di emergenza sul territorio italiano; sono stati emanati, altresì, 61 decreti che hanno prorogato precedenti situazioni di emergenza (che parzialmente riguardano anche i 13 suddetti decreti).

Nel 2009 è stato emanato un solo dPCM che ha stabilito come grande evento la "*Louis Vuitton Series*", mentre le ordinanze che hanno dato seguito alla decretazione di grandi eventi effettuata nel 2008 sono state 3; le ordinanze che, nel 2009, hanno attuato il piano di emergenza, sancito con i dPCM prima menzionati, sono state 103 di cui 37 hanno interessato l'Abruzzo, 13 lo smaltimento rifiuti nella regione Campania, 4 lo smaltimento rifiuti a Palermo e 2 hanno interessato gli eventi calamitosi che hanno colpito Messina. Tutte le altre ordinanze hanno interessato, a vario titolo, emergenze relative ai fiumi, al traffico, alla mobilità²⁰⁵ o alla bonifica delle acque

²⁰⁵ Nel 2008 sono state rilevate 18 decretazioni d'urgenza, 52 proroghe di stati di emergenza e 8 decretazioni di grandi eventi. A fronte di quanto predetto, sono state emanate 67 ordinanze di attuazione degli stati di emergenza e 12 ordinanze di attuazione delle dichiarazioni di "grande evento".

In via generale si rileva che lo stato di emergenza può riguardare una serie di eventi eterogenei quali, ad esempio, l'emergenza ambientale nel settore del traffico e della mobilità, eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito una certa zona, l'emergenza nel settore dei rifiuti, la messa in sicurezza di dighe, i dissesti idrogeologici, la rimozione dei sedimenti inquinanti nei canali portuali di grande navigazione, situazioni di crisi socio-economico e ambientale (vedi, ad esempio, gli insediamenti delle popolazioni nomadi in un certo territorio); per tali motivi è evidentemente difficile circoscrivere l'origine della dichiarazione di emergenza a situazioni predeterminate.

Il sistema delle ordinanze di protezione civile è stato oggetto di particolare attenzione anche da parte della Corte dei conti, la quale ha più volte sostenuto che, sotteso al potere di ordinanza, sia l'imprevedibilità dell'evento e che, quindi, detto potere non sia invocabile per situazioni prevedibili e programmabili in anticipo come avviene, appunto, per la dichiarazione di grande evento.

Alla problematica relativa alla definizione di "grande evento" a causa della prevedibilità di alcuni di essi si aggiungono le perplessità al ricorso alle Ordinanze di protezione civile pur nei casi di reali calamità naturali per le delicate correlazioni, anche istituzionali²⁰⁶, che, inevitabilmente, comportano; dubbi accresciuti nel tempo per il frequente ricorso a tale normativa emergenziale.

Un aumento del ricorso alle dichiarazioni dello stato di emergenza, e quindi alle ordinanze, si è avuta, come già accennato precedentemente negli anni più recenti e, a volte, in casi non sempre riconducibili alle calamità naturali; in particolare, con l'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge n. 343 del 7 settembre 2001 viene espressamente previsto che le disposizioni di cui alla legge sopra citata si applicano anche con riferimento alla dichiarazione dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile.

In sostanza il legislatore, si richiama agli "altri eventi" come previsto dalla legge n. 225/1992 al fine di ricomprendere quelle ipotesi che, non configurandosi come vere e proprie calamità naturali, comunque richiedono l'adozione di poteri straordinari e, conseguentemente, estende con il decreto legge 343/2001 i presupposti per ricorrere alle ordinanze urgenti anche alle dichiarazioni dei "grandi eventi" rientranti nella competenza del Dipartimento della Protezione civile.

Detto quadro normativo è stato integrato con la norma di interpretazione autentica prevista dall'art. 14 del DL n. 90/2008, convertito con modificazione nella legge 14 luglio 2008 n. 123, il quale ha previsto 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".

²⁰⁶ Nel 1991, l'allora Capo dello Stato rinviò alle Camere una prima versione di legge sul sistema nazionale di protezione civile, affermando che "la nostra Costituzione – in questo radicalmente differente da altre moderne costituzioni europee – non ha solo ignorato ma ha voluto ignorare la possibile esistenza di stati di emergenza, cioè di situazioni la cui gestione può richiedere un diverso ordine di funzionamento dei pubblici poteri, politici ed amministrativi, ed una capacità di deroga all'ordinamento vigente in via ordinaria, e non ha conseguentemente né previsto né disciplinato gli istituti, le forme, i modi, i limiti, le speciali capacità per la gestione di detti stati di emergenza. Da tale constatazione non deriva però che possa escludersi in via assoluta che anche nel nostro ordinamento costituzionale si prevedano, anche solo con legge ordinaria, stati di emergenza e regimi istituzionali particolari per la loro gestione. Ciò è certamente possibile, ma, da un lato, la legittimità costituzionale richiede che essi si muovano strettamente all'interno del sistema di garanzie e diritti del cittadino e nel sistema di Governo istituito dalla Costituzione e, dall'altro lato, la convenienza e la correttezza costituzionale, oltre ad una ordinata tecnica legislativa – che peraltro acquista rilevanza istituzionale per i valori di certezza e quindi riconoscibilità giuridica degli atti che essa predispone – richiedono la massima chiarezza e l'aderenza a rigorosi criteri di necessità nell'istituire regimi speciali di esercizio di funzioni amministrative, in deroga all'organizzazione ordinaria ed alla legislazione in via permanente ed ordinaria. A questo proposito gran parte della dottrina ritiene che, soprattutto sotto il profilo della garanzia, la dichiarazione e la gestione degli stati d'emergenza – specie se con gli effetti del tipo di quelli previsti dalla legge in esame – siano procedure da cui non si possa escludere il Presidente della Repubblica quale Capo dello Stato, od anche il Presidente del Consiglio dei ministri quale Capo dell'Esecutivo, almeno nella fase dell'instaurazione degli stati di emergenza".

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti, nella relazione al Parlamento sull'esercizio 2008²⁰⁷ ebbero già modo di segnalare che *“le ordinanze di protezione civile, soprattutto a partire dal 2002, hanno progressivamente esteso il loro ambito operativo con riflessi anche quantitativi sulla nuova classificazione di bilancio in ordine al «soccorso civile». Ciò impone una riflessione, oltre che sul versante squisitamente contabile, anche su quello ordinamentale, a partire dalla verifica della sussistenza dei presupposti legittimanti il ricorso ad uno strumento che, ex se, non dovrebbe essere considerato sostitutivo delle ordinarie procedure allorché non siano rinvenibili situazioni realmente emergenziali e, in quanto tali, non prevedibili.*

Tali osservazioni riguardano in particolare l'applicazione sempre più ricorrente dell'art. 5 bis della legge n. 225 del 1992, che estende il regime relativo allo stato di emergenza ed al potere di ordinanza di cui all'art. 5 della legge 225/1992, anche alle ipotesi dei «grandi eventi», relativamente ai quali la norma non dà una definizione precisa del contenuto di tale nozione e quindi dei presupposti per il ricorso alle procedure derogatorie. La genericità della previsione normativa, che consente ampia discrezionalità all'Amministrazione di qualificare singole iniziative quali «grande evento», richiede un uso misurato dello strumento, tanto più che con norma interpretativa è stata disposta la non assoggettabilità a controllo preventivo dei predetti provvedimenti (art. 14 del DL n. 90 del 2008). Negli anni più recenti il ricorso alle ordinanze di necessità ed urgenza è cresciuto in modo notevole; le stesse hanno riguardato eventi che, in taluni casi, appaiono svincolati da un carattere emergenziale, anche in considerazione della programmabilità delle attività connesse con iniziative destinate a concludersi in ampi archi temporali e comunque non del tutto riconducibili al concetto di «grande evento»”.

Sul tema si è pronunciata, altresì, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti di Governo e delle Amministrazioni dello Stato con diverse recenti deliberazioni che hanno ben inquadrato l'intera fattispecie.

In particolare, con la deliberazione n. 23/2009/P del 19 novembre 2009 la Corte dei conti ha dichiarato soggetta al controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti l'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri n. 3794 del 30 luglio 2009, in quanto è stato ritenuto che, per il suo contenuto, detta ordinanza, che disciplina attività estranee alla competenza del Dipartimento della Protezione civile, non rientri nel novero delle ordinanze di protezione civile, esenti dal controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti. Infatti, con l'ordinanza *de qua*, non si qualificano come grandi eventi particolari situazioni (fatti eventi), in relazione ai quali, per la loro realizzazione, si predispongono particolari assetti organizzativi ed operativi (*extra ordinem*), ma si dispone un regime giuridico singolare per organizzare le unità operative e per esercitare la funzione amministrativa ordinaria; di fatto, si organizza l'intera struttura ministeriale, costituente un Dipartimento della Presidenza del Consiglio dei Ministri, in regime derogatorio per svolgere la normale attività amministrativa²⁰⁸.

²⁰⁷ Relazione al Parlamento sull'esercizio 2008 (Volume II, Ministeri istituzionali, pag. 159).

²⁰⁸ In particolare l'ordinanza in questione concerne l'organizzazione e l'azione, in regime derogatorio della disciplina giuridica vigente, del Dipartimento per lo sviluppo e la competitività del turismo della Presidenza del Consiglio dei Ministri, per lo svolgimento della funzione del “rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico”, in Italia e nel mondo, “in connessione con le celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015”; essa è stata adottata dal Presidente del Consiglio dei Ministri, in forza dell'art. 5bis, comma 5 del d.l. 7 settembre 2001 n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001 n. 401, secondo cui per i grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio, in relazione ai danni o al pericolo di danni derivanti da calamità naturali e da catastrofi, di cui al precedente art. 5, comma 1, possono adottarsi le ordinanze previste dall'art. 5, commi 2 (ordinanze derogatorie, che presuppongono la dichiarazione dello stato di emergenza) e 3 (ordinanze di pericolo, che non presuppongono necessariamente la dichiarazione dello stato di emergenza) della legge 24.2.1992, n. 225. Nella specie l'ordinanza era stata adottata non in relazione ad un fatto-evento (o a più fatti eventi), ma per l'esercizio della funzione ordinaria, delegata dal Presidente del Consiglio dei Ministri (d.P.C.M. 15 maggio 2009) al Ministro senza portafoglio, di “rilancio dell'immagine dell'Italia e del settore turistico”, in Italia e nel mondo; il riferimento fatto nelle premesse, alle “celebrazioni per il 150° anniversario dell'Unità d'Italia e con l'evento Expo 2015”, è solo indiretto e parzialmente strumentale.

L'ordinanza, per il suo contenuto, non è stata ritenuta inquadrabile, pertanto, nelle situazioni (particolari specifici fatti-eventi) disciplinate in regime giuridico derogatorio Essa, tenuto conto del suo oggetto, deve qualificarsi come direttiva generale per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa (non rientrante nel novero dei provvedimenti di cui all'art. 5 bis, comma 5, del DL 7 settembre 2001 n. 343, convertito nella legge 9 novembre 2001 n. 401, esclusi dal controllo preventivo di legittimità, per effetto dell'art. 14, DL 23 maggio 2008 n. 90, convertito nella legge 14 luglio 2008 n. 123) e, pertanto, soggetta al controllo preventivo di legittimità, ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. b) e c) della legge 14 gennaio 1994 n. 20.

Con la pronuncia n. 5/2010, la Corte dei conti nel deliberare l'assoggettamento al controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza del Presidente del Consiglio dei Ministri 30 dicembre 2009, n. 3838 (G.U. n. 8 del 12 gennaio 2010), recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento della *Louis Vuitton World Series* presso l'isola de La Maddalena" ha ritenuto che "l'art. 14 del DL n. 90/2008 non trova applicazione, in quanto l'ordinanza n. 3838 ed il sottostante decreto di dichiarazione di grande evento, malgrado la loro denominazione, non rientrano nella previsione dell'art. 5 bis del decreto legge n. 343/2001, e quindi non godono dell'esenzione stabilita dallo stesso art. 14". Ciò è motivato dal fatto che non sono stati ravvisati i presupposti per l'emanazione di una ordinanza ai sensi dell'art. 5 bis, comma 5 del decreto legge n. 343/2001, difettando nella specie la "situazione di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente" di cui all'art. 5, comma 1 del medesimo decreto legge, alla quale si collegherebbe la competenza del Dipartimento della Protezione civile, richiesta dal ripetuto art. 5 bis, comma 5. La riconducibilità del provvedimento alla categoria dei "grandi eventi rientranti nella competenza del Dipartimento della protezione civile", quando anche essi non si sostanzino in calamità o catastrofi, dovrebbero pur sempre riferirsi a situazioni di emergenza che mettano a grave rischio l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente; nulla di tutto ciò è stato ravvisato nel "grande evento" della manifestazione velica "*Louis Vuitton*". Non qualsiasi "grande evento", quindi, rientra nella competenza del Dipartimento della protezione civile, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni²⁰⁹. L'ordinanza, di conseguenza, è risultata assoggettabile al controllo preventivo di legittimità, e soprattutto priva di efficacia in pendenza del requisito del visto che, come è noto costituisce elemento di integrazione di efficacia.

Con la recente deliberazione n. 9/2010 la Corte ha ribadito il proprio orientamento in ordine al concetto di "grande evento rientrante nella competenza del Dipartimento della Protezione civile", ed alle caratteristiche tipologiche delle "direttive generali per l'indirizzo e lo svolgimento dell'azione amministrativa" precisando, altresì, che occorre far leva sul principio secondo cui "non qualsiasi grande evento rientra nella competenza del Dipartimento ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l'integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell'ambiente dai danni o dal pericolo di danni".

Alla luce del suddetto principio, la manifestazione velica "*Louis Vuitton World Series*" (al pari di ogni iniziativa che si prefigga la promozione turistica, la valorizzazione di beni culturali ed ambientali, l'attribuzione di compensazioni per il venir meno di una base militare, il sostegno socio-economico ad un territorio in crisi, ecc.: tutte evenienze per le quali, in casi straordinari di necessità ed urgenza, viene previsto lo strumento del decreto legge), non può, di per sé, costituire idoneo presupposto per un'ordinanza di protezione civile, che comporti procedure in deroga alle leggi, utilizzo

²⁰⁹ Nella delibera *de qua* viene precisato che non può giustificare una diversa interpretazione "il fatto che l'art. 1, comma 2, lettera "c" della legge 225/1992 attribuisce alla struttura nazionale di protezione civile la competenza in caso di "calamità naturali, catastrofi o altri eventi che, per intensità ed estensione, debbono essere fronteggiati con mezzi e poteri straordinari", essendo di tutta evidenza che l'art. 1 (intitolato "Tipologia degli eventi ed ambiti di competenze") ha la limitata funzione di distinguere i vari livelli di intervento, a seconda che sia sufficiente l'attività dei singoli enti e amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "a"), ovvero risulti necessario l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria (lettera "b"), ovvero che occorra l'impiego di mezzi e poteri straordinari (lettera "c"), fermo restando che deve pur sempre trattarsi di eventi che mettano a grave rischio di compromissione interessi primari".

di personale del Dipartimento ed impiego di risorse del Fondo della protezione civile né la normativa specifica può essere utilizzata per le mere attività di organizzazione che nulla hanno a che vedere con la missione del Dipartimento della Protezione civile anche se non si esclude che, in occasione di grandi eventi, possa presentarsi l'esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti.

13.1.2. L'andamento finanziario e contabile

Gli interventi di protezione civile disciplinati dalle ordinanze relative provengono dai capitoli di bilancio delle Amministrazioni dello Stato diverse e, sempre più spesso essi sono finanziati mediante fondi per aree sottoutilizzate – FAS (in ordine al quale vi sono molteplici riferimenti nella presente relazione al Parlamento).

Sotto il profilo finanziario, infatti, sebbene vi sia la dotazione straordinaria afferente al Fondo nazionale di protezione civile, nelle ordinanze di protezione civile, emanate in attuazione del citato articolo 5, i mezzi finanziari non comportano solo l'utilizzo delle risorse esistenti sul Fondo nazionale, il quale per lo più interviene in via di anticipazione su risorse straordinarie che vanno a ripianare le anticipazioni in questione.

A tal proposito si segnala che molte ordinanze prevedono il reintegro dei fondi della Protezione civile ad opera del Ministero dell'economia senza il previo concerto con lo stesso Dicastero; fa eccezione il DL che, all'art. 1 prevede "Le modalità di attuazione del decreto legge n. 39 del 28 aprile 2009 verranno definite con Ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, d'intesa con il Ministro dell'economia e delle finanze, per quanto riguarda gli aspetti di carattere fiscale e finanziario

Nella tabella che segue si riportano i dati di bilancio del Dipartimento protezione civile per l'esercizio 2009. La previsione iniziale della dotazione finanziaria del Centro di Responsabilità (C.d.R.) n. 13 "Protezione civile" per l'anno 2009 è stata di euro 1.486.574.961, al netto di euro 21.750.000 destinati al pagamento delle competenze del personale di ruolo (incluso quello con qualifica dirigenziale) assegnati ai pertinenti capitoli del C.d.R. 1 "Segretariato generale".

Nel corso dell'esercizio finanziario sono state apportate variazioni di bilancio in aumento in ottemperanza a disposizioni normative per complessivi euro 2.969.853.555, per effetto delle quali la dotazione finale complessiva è risultata pari euro 4.456.428.516.

Alla chiusura dell'esercizio finanziario 2009 residuano euro 854.448.278 che costituiscono avanzo di gestione da portare all'esercizio successivo ai sensi dell'art. 11 del dPCM 9 dicembre 2002.

DIPARTIMENTO PROTEZIONE CIVILE - ESERCIZIO 2009

GESTIONE COMPETENZA

(in valori assoluti)

	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Impegni	Pagato	Residui	Economie
Spese correnti	243.544.000,00	2.203.914.291,76	1.670.034.646,63	1.190.752.614,08	479.282.032,55	533.879.645,13
funzionamento	63.006.000,00	141.884.213,23	115.222.323,29	71.968.435,17	43.253.888,12	26.661.889,94
interventi	180.538.000,00	2.062.030.078,53	1.554.812.323,34	1.118.784.178,91	436.028.144,43	507.217.755,19
Spese in conto capitale	1.243.030.961,00	2.252.514.224,77	1.931.945.591,77	1.695.732.379,57	236.213.212,20	320.568.633,00
investimenti	1.243.030.961,00	2.252.514.224,77	1.931.945.591,77	1.695.732.379,57	236.213.212,20	320.568.633,00
Totale	1.486.574.961,00	4.456.428.516,53	3.601.980.238,40	2.886.484.993,65	715.495.244,75	854.448.278,13

GESTIONE RESIDUI

	Residui iniziali	Pagato	Somme rimaste da pagare	Totale	Economie	Residui perenti	Residui totali (competenza e residui)
Spese correnti	237.767.982,01	135.568.783,56	93.364.218,90	228.933.002,46	8.834.979,55	1.632.857,99	572.646.251,45
funzionamento	62.731.173,09	40.412.562,78	21.484.826,57	61.897.389,35	833.783,74	832.843,34	64.738.714,69
interventi	175.036.808,92	95.156.220,78	71.879.392,33	167.035.613,11	8.001.195,81	800.014,65	507.907.536,76
Spese in conto capitale	382.443.711,68	150.472.939,21	219.767.134,98	370.240.074,19	12.203.637,49	12.203.637,07	455.980.347,18
investimenti	382.443.711,68	150.472.939,21	219.767.134,98	370.240.074,19	12.203.637,49	12.203.637,07	455.980.347,18
Totale	620.211.693,69	286.041.722,77	313.131.353,88	599.173.076,65	21.038.617,04	13.836.495,06	1.028.626.598,63

GESTIONE CASSA

	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo	Pagato	Economie	Massa spendibile	Coefficiente di realizzazione della spesa (%)
Spese correnti	243.544.000,00	2.441.301.916,06	1.326.321.397,64	1.114.980.518,42	2.441.682.273,77	54,32
funzionamento	63.006.000,00	204.235.031,08	112.380.997,95	91.854.033,13	204.615.386,32	54,92
interventi	180.538.000,00	2.237.066.884,98	1.213.940.399,69	1.023.126.485,29	2.237.066.887,45	54,26
Spese in conto capitale	1.243.030.961,00	2.634.957.936,45	1.846.205.318,78	788.752.617,67	2.634.957.936,45	70,07
investimenti	1.243.030.961,00	2.634.957.936,45	1.846.205.318,78	788.752.617,67	2.634.957.936,45	70,07
Totale	1.486.574.961,00	5.076.259.852,51	3.172.526.716,42	1.903.733.136,09	5.076.640.210,22	62,49

Fonte: elaborazione Cdc su dati RGS

13.1.3. Il Personale

A fronte di quanto previsto sia in sede di CCNL sia in sede di contrattazione integrativa si ritiene necessario un adeguato monitoraggio sull'andamento dei capitoli di straordinario al fine di garantire nel tempo la compatibilità economica degli incrementi retributivi assentiti verificando l'andamento del monte ore di straordinario nel periodo di vigenza della contrattazione.

Sarebbe auspicabile, altresì, una riforma intesa a limitare deroghe alla normativa vigente in materia di pubblico impiego nonché quelle che riguardano deroghe a disposizioni contrattuali o provvedimenti amministrativi di autorizzazione ai trattamenti economici accessori del personale anche al fine di un più incisivo contenimento e - certezza - della spesa per il personale del Dipartimento.

	Unità attualmente in servizio
Ruolo speciale della protezione civile determinato con dPCM 11 luglio 2003	124
Immissioni nei ruoli del Dipartimento della protezione civile autorizzate dall'articolo 3, comma 4, del DL 90/2005	86
Immissioni nei ruoli del Dipartimento della protezione civile autorizzate dall'articolo 3, comma 3, del DL 90/2005	129
Personale titolare di contratto a tempo determinato ai sensi di disposizioni varie di protezione civile (da ultimo art. 14, comma 3-bis, del DL 195/2009)	147
Personale in posizione di comando ai sensi di Ordinanze di protezione civile	232
Personale in posizione di comando nell'ambito del contingente di cui alla legge n. 400/88 e all'articolo 2 del dPCM 11 luglio 2003	26
Personale delle Forze di Polizia assegnato ai sensi dell'articolo 33 della legge n. 400/88	21
Personale titolare di incarico dirigenziale	51
Personale del ruolo PCM	37
TOTALE	853

Fonte: Dipartimento della Protezione civile

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 verificatisi 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	
M.E.F. - Fondo spese impreviste - D.M.T. 41086	70.000.000	Spese per la prima emergenza
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, d 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	1.636.666303	

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.