

REPUBBLICA ITALIANA
SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI

* * *

PRIMA MEMORIA DEL PROCURATORE GENERALE
PRESSO LA CORTE DEI CONTI IN SEDE DI GIUDIZIO
SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO
PER L'ESERCIZIO
2001

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visti gli artt. 39, 40 e 41 del T.U. approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214;

Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite n. 14 del 16.6.2000;

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 21/Cont.D/REL.S/02 del 15 maggio 2002, con la quale è stata fissata per il 26 giugno 2002 l'adunanza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2001.

1. - Premessa - Nella memoria del Procuratore Generale della Corte dei conti depositata in sede di giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2000 sono state ribadite le ragioni giuridiche e quelle funzionali già esposte nei due analoghi giudizi precedenti su cui poggia l'intervento di questo organo requirente nei procedimenti che, ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, reggono la verifica del conto consuntivo annuale dello stesso Stato e il connesso documento di referto che, contestualmente alla decisione adottata, viene indirizzato dalle SS.RR. della Corte al Parlamento.

Tali ragioni si intendono qui espressamente richiamate, non solo perché tuttora valide sul piano giuridico-processuale, ma anche in quanto il presente giudizio si colloca perfettamente nel processo di trasformazione istituzionale e costituzionale dell'Ordinamento della Repubblica, così come da tempo va delineandosi in una logica non solo di decentramento politico e amministrativo, ma più ampiamente in una prospettiva federalista.

Si sta consolidando, quindi, costituzionalmente, un rapporto a tre,

Parlamento, Governo nazionale e Regioni, che, con una particolare articolazione ancora da definire, si estenderà agli enti locali. Nello scorso anno, tale rapporto ha trovato un suo primo assetto nella legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, avente ad oggetto modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione. La nuova formulazione dell'art. 118 della Carta fondamentale della Repubblica, che ne è derivata, ha reso necessaria la proposizione da parte del Governo di un disegno di legge, su cui le Sezioni Riunite della Corte hanno recentemente espresso il loro parere, per l'adeguamento ai nuovi principi della normativa ordinaria. Per quanto riguarda la Corte e, in particolare, la materia dei controlli ad essa affidata, in estrema sintesi si annota che al nostro Istituto, all'art. 5 di tale disegno di legge, è riconosciuta la funzione di "verifica" degli equilibri di bilancio da parte di Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, anche in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea. Ciò, come espressamente affermato in un significativo inciso, "ai fini del coordinamento della finanza pubblica".

In tal modo, se il Parlamento trasformerà in legge lo schema proposto, verrà riaffermata la razionale scelta che vuole la Corte dei conti collocarsi in una posizione di centralità funzionale nel sistema di garanzia contabile non solo dello Stato, ma della Repubblica in tutte e quattro le sue componenti. Così come nell'audizione tenuta nell'ottobre del 2001, dinanzi alla 1^a Commissione permanente del Senato, dal Presidente e dal Procuratore generale della Corte dei conti stessa, era stato affermato e sostenuto. Ora, per quanto riguarda il presente giudizio, il richiamato disegno di legge dà una precisa collocazione alla funzione, che, per esso la Corte esercita, ponendola accanto, e correlandola, anche se con modalità e tempi differenti e distinti, al compito di verifica degli equilibri del bilancio degli organi politici e amministrativi decentrati della Repubblica.

In tal modo, risulta confermato quanto più volte statuito dalla Corte Costituzionale (cfr. sentenze n. 29 e n. 244 del 1993 e n. 470 del 1997) sulla natura della Corte dei conti quale organo della Repubblica, e non solo dello Stato, cui compete "il ruolo complessivo di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" e, in particolare, "della corretta gestione delle risorse collettive, sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità".

Si ritiene, quindi, di ribadire quanto da me sostenuto in sede di discorso di inaugurazione di diversi anni giudiziari, allorché ho espresso il concetto che la Corte dei conti, nelle sue coordinate funzioni di referto al Parlamento, in distinti momenti e procedure, e in diverse materie, modalità e finalità, possa e debba assicurare

l'esigenza che ha il Parlamento, nella sua posizione di centralità costituzionale, di essere sempre aggiornato sullo stato della gestione della cosa pubblica, in tutte le articolazioni in cui questa gestione si attua: in tal modo pienamente realizzandosi quale magistratura finanziaria, organo dello Stato comunità, anzi, come detto, della Repubblica.

In questo quadro operativo, che, come vuole la Costituzione e la legge, è, ad un tempo, di coordinamento e di garanzia, ma anche di supporto collaborativo con le amministrazioni di riferimento, si colloca la decisione sul giudizio riguardante il presente rendiconto generale e anche l'unita relazione delle SS.RR, atti che, nella propria specificità, restano i documenti ufficiali e rappresentativi dello stato della gestione pubblica di pertinenza statale.

2. - Presentazione – Questa memoria, come in passato, viene depositata in una data di qualche settimana anteriore al giorno fissato per la celebrazione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2001, prima che si siano completate le operazioni contabili previste dall'art. 39 del citato R.D. 1214 del 1934, e prima ancora che, presumibilmente, come è avvenuto per gli esercizi anteriori a quello del 2001, si siano esauriti gli "aggiustamenti" che eventualmente si renderanno necessari perché divengano definitive le cifre esposte nel documento presentato il 31 maggio scorso.

Appare singolare che, nell'epoca di avanzata informatizzazione e di sperimentazione di moderne tecniche amministrative e contabili, si incontrino ancora difficoltà nel raccogliere, con la necessaria tempestività, i risultati di molte operazioni di spesa e di alcune entrate, effettuate nel corso della gestione, e di inserirli nel consuntivo annuale, che viene presentato a cinque mesi di distanza dalla chiusura dell'esercizio. Esistono evidentemente, sul punto, ragioni di ordine tecnico che impongono questi tempi allungati. Nell'ambito di una modernizzazione e razionalizzazione del sistema, da realizzare in una prospettiva di non lunga durata, il problema va risolto, sia per offrire al Parlamento e all'opinione pubblica una visione aggiornata dello stato della finanza pubblica, sia per assicurare un più ragionevole spazio di tempo allo svolgimento delle verifiche contabili e alla formulazione dei giudizi giuridici di competenza della Corte. A questo riguardo, come si dirà in appresso, si dà atto che Governo e Parlamento, anche in data recentissima, stanno seriamente e concretamente studiando l'introduzione di nuovi strumenti correttivi.

Per quanto riguarda l'attività di referto al Parlamento, le SS.RR. della Corte hanno da sempre cercato di anticipare i tempi a loro disposizione, iniziando, già

immediatamente dopo lo scadere dell'anno finanziario in riferimento, le istruttorie per procedere alla formazione del testo del referto richiesto dall'art. 41 del citato R.D. n. 1214, formalmente da "unire" alla delibera sul rendiconto. Tale referto, come è noto, ha come contenuto, oltre che l'indicazione dei visti con riserva apposti nell'anno, anche "le osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo e finanziario e, in più, l'esposizione delle "variazioni o delle riforme che (la Corte) crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro".

Orbene, questa Procura Generale intende continuare, come nel passato, ad inserirsi nei tempi tecnici necessari per la redazione di questo rapporto e, per farlo in tempo utile, anche quest'anno, ritiene di anticipare con la presente memoria alcune proprie osservazioni sulle due citate materie dell'art. 41, con ciò ribadendo le ragioni esposte, a sostegno della legittimità del suo intervento, nella memoria depositata e nella requisitoria da me pronunciata in sede di giudizio sul rendiconto per il 1998 e in quelli successivi. Con riserva, ovviamente, di depositare una nuova memoria, contenente principalmente le richieste di quest'organo requirente sulla materia del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2001, ma anche altre osservazioni ex art. 41 citato, sempre nei limiti di cui si è detto.

Tutto ciò nella logica funzionale del sistema, logica che, nel rispetto delle procedure di legge, vuole che le comunicazioni e l'avviso del Procuratore generale debbano trarre - e trovare ragione - dall'esperienza da esso acquisita nell'esercizio delle funzioni di organo rappresentante il Pubblico Ministero dinanzi alla giurisdizione della Corte dei conti. In definitiva, l'intervento del Procuratore generale in tema di art. 41, tendenzialmente e sostanzialmente non deve essere, né apparire, un doppione più o meno parziale e ripetitivo o anticipativo di quello che sarà il testo della relazione al Parlamento delle SS.RR., ma, esclusa ogni rilevanza esterna, dovrà essere indirizzato ad arricchire quest'ultimo referto con quelle notizie che esse SS.RR, autonomamente e funzionalmente, non possano altrimenti, in tutto o in parte, acquisire.

3. - Temi trattati. - Per quanto sopra detto e nella prospettiva e per le finalità enunciate, in questa prima memoria saranno innanzi tutto fatte alcune considerazioni di ordine globale sull'andamento della gestione del bilancio dello Stato per il 2001 e, poi, saranno svolti i temi riguardanti il processo di trasformazione della Pubblica Amministrazione, del personale, dell'attività contrattuale, delle connessioni con il bilancio comunitario, della Sanità, della

Previdenza e dei trasferimenti ai settori produttivi pubblici, con particolare attenzione alle disfunzioni e sprechi riscontrati in sede di esercizio della funzione giurisdizionale di responsabilità.

Ulteriori considerazioni, anche relative ai temi per i quali è essenziale il riscontro con i dati del rendiconto generale per il 2001, saranno esposte, nella seconda memoria, che, come detto in epigrafe, verrà depositata a ridosso dell'udienza fissata per il 26 giugno corrente.

4. – Considerazioni generali sull'andamento della gestione del bilancio dello Stato per il 2001.

Ancor prima che si completino le operazioni contabili previste dal citato art. 39 sui dati esposti nel rendiconto in esame, è possibile, sulla base delle cifre complessive che appaiono sin da ora certe nella loro fondamentale entità, formulare alcune considerazioni globali sull'andamento generale della gestione del bilancio dello Stato per il 2001.

a) I dati generali

Nel 2001 l'incremento del PIL è stato pari all'1,8%, minore rispetto alla percentuale dell'1,9% realizzata nel 2000.

Detto incremento è risultato inferiore a quello previsto nella Relazione previsionale e programmatica del settembre 2001.

I conti pubblici, alla chiusura, hanno fatto rilevare un indebitamento netto pari a 17,6 miliardi di Euro, per cui il rapporto deficit/PIL si è attestato sull'1,4%.

Tale risultato si discosta, anch'esso, dalla previsione della Relazione previsionale e programmatica del settembre 2001, che indicava nell'1,1,% la percentuale di indebitamento.

L'indebitamento netto delle Amministrazioni pubbliche rispetto al PIL si è ridotto dell'1,7%. Il rapporto tra il debito ed il PIL è sceso dal 110,6% al 109,4%; esso, tuttavia, appare superiore di circa un punto percentuale rispetto a quello indicato nel precedente Programma di stabilità, e ciò a causa di rallentamenti del piano di privatizzazione dovuti alla instabilità dei mercati azionari.

I minori risultati ottenuti sono dipesi, oltre che dall'andamento generale dell'economia mondiale e nazionale, anche dal carattere delle misure correttive sinora adottate, rivelatesi inidonee ad incidere, in maniera strutturale, sui meccanismi di bilancio a causa dei ristretti margini di tempo e della necessità di non influire negativamente sulla difficile congiuntura economica.

Le misure anzidette, in genere tendenti al rastrellamento della liquidità, sono consistite negli incassi della vendita di immobili, ottenuti cartolarizzando un grosso

lotto di immobili di proprietà dell'INPS e di altri enti pubblici, nella cartolarizzazione degli incassi del lotto attraverso la concessione a società esterna del servizio del lotto e nella riduzione degli stanziamenti per consumi intermedi delle Amministrazioni centrali.

Analoghe caratteristiche presenta la manovra relativa all'emersione ed al rientro dall'estero di capitali che, per loro natura, non possono avere un impatto duraturo, e perciò sono destinati ad esaurire, nel tempo, i loro effetti sul bilancio.

Tuttavia, non va ignorato che la mancanza di tali interventi avrebbe determinato un maggiore indebitamento, stimabile in circa 13 miliardi di Euro.

Ne consegue che, per assicurare il risanamento dei conti pubblici, in luogo di misure "una tantum", che - come detto - non incidono in modo permanente sui meccanismi di bilancio, occorrono, invece, manovre strutturali, cioè misure specifiche e durevoli, da adottare in modo correlato a provvedimenti da prendere a sostegno dell'economia nazionale. Questa economia, da qualche anno segna una netta perdita di competitività interna ed esterna, nei confronti dei nostri partners europei e di molti paesi extraeuropei. Ciò ha dato argomento a molti per sostenere che l'attuale situazione potrebbe mettere in forse il raggiungimento degli obiettivi programmati, consistenti nel raggiungimento di un tasso di indebitamento pari allo 0,5% del PIL nel 2002, il pareggio di bilancio nel 2003 e il rallentamento del ritmo di riduzione del debito nel 2004.

Tra i fattori di rischio sui conti stessi, va compreso il taglio del 5% sui contributi dei neo-assunti, mantenendo la loro pensione pubblica invariata, come risulta dalla relazione del Welfare.

Analogo rischio presentano la soppressione dello 0,2% del contributo al Fondo di garanzia INPS ed il previsto abbattimento fiscale per incentivare il ricorso alla previdenza integrativa.

I fattori considerati tendono a produrre effetti onerosi aggiuntivi per la finanza pubblica con tendenza a consolidarsi e ad accentuarsi nel tempo.

Le misure correttive idonee ad eliminare e/o ridurre gli effetti della decontribuzione potrebbero consistere, ma si tratterebbe di misure in alcuni casi impopolari, nella abolizione del cumulo tra pensione ed altro reddito, ovvero nella limitazione del cumulo con requisiti superiori a quelli minimi, nell'aumento dell'aliquota per i parasubordinati, nonché nella - più generale - riduzione del costo del lavoro.

La situazione è stata autorevolmente definita "alla lunga insostenibile". Essa va risolta principalmente, incidendo, con misure correttive sui principale punti critici

che, da troppo tempo, la rendono pesante: il settore pensionistico pubblico e la spesa sanitaria. Trattasi di settori che i cittadini seguono con un forte e partecipativo interesse, fatto di preoccupazioni e di attese: di qui la delicatezza delle scelte, che pure andranno in tempi brevi operate.

In materia di politica previdenziale, non vi è chi neghi l'esigenza di salvaguardare i diritti acquisiti e le aspettative dei lavoratori prossimi alla quiescenza. Bisognerà quindi intervenire aumentando, per lo meno su base volontaria e mediante incentivi, l'età media effettiva per il pensionamento, oggi non più corrispondente alla durata media della vita e al migliorato stato di efficienza media degli anziani. Bisognerà poi ridurre i costi della gestione, oggi obiettivamente eccessivi, sia sul piano dei contributi che su quello dell'amministrazione, e realizzare serie aperture ad un efficiente sistema di previdenza integrativa.

Il deficit della spesa sanitaria, poi, che contabilmente incide con tanta pesantezza sui conti pubblici, trova la sua causa, soprattutto, dello sfondamento della spesa farmaceutica per mancato rispetto del tetto del 13% del Fondo Sanitario Nazionale, ma anche per il costo del personale, che, già corrispondente a circa il 50% del Fondo Sanitario Nazionale, nel 2001 ha fatto registrare un aumento. Analogamente è avvenuto per la spesa avente ad oggetto l'acquisto di beni e servizi, che si è dimostrata in crescita.

Appare quindi necessario prevedere, nel breve periodo, una riconsiderazione della politica sanitaria, operando specialmente, come si dirà in appresso, sugli sprechi e curando meglio il funzionamento della struttura e l'organizzazione dei servizi.

Nell'ultimo anno, misure di politica finanziaria sono state già adottate in altri settori di spesa definiti critici, e sono consistite in un'azione di contenimento delle spese generali, tramite la riduzione degli stanziamenti di bilancio, nell'attento monitoraggio della spesa degli enti decentrati, nell'avvio di un programma di valorizzazione del patrimonio pubblico.

Ciò ha comportato che l'attenta gestione della spesa pubblica nel secondo semestre 2001 ha consentito di mantenere il rapporto indebitamento/PIL in linea con le indicazioni del Programma di stabilità.

In tale ottica anche il rapporto debito/PIL potrà progressivamente diminuire.

b) **La cd. cartolarizzazione del patrimonio immobiliare.**

Nel contesto delle misure in grado di contribuire al risanamento dei conti pubblici merita attenzione il decreto legge 15 aprile 2002, n. 63, recante disposizioni finanziarie e fiscali urgenti in materia di riscossione, razionalizzazione

del sistema di formazione dei prodotti farmaceutici, adempimenti ed adeguamenti comunitari, cartolarizzazioni, valorizzazione del patrimonio e finanziamento delle strutture, che prevede, in particolare, la istituzione di due società per azioni, una denominata "Patrimonio dello Stato S.p.A." ed una denominata "Infrastrutture S.p.A.". Su tale operazione che ha caratterizzato l'esercizio finanziario 2001, e che inciderà fortemente su quelli successivi, ci si soffermerà dettagliatamente in quella parte della seconda memoria, riguardante il conto del patrimonio, che -- come detto - nell'ambito del presente giudizio, verrà depositata a ridosso dell'udienza del 26 giugno prossimo.

In questa parte della presente memoria dedicata a considerazioni generali sull'andamento della gestione 2001, si ritiene utile anticipare, sul tema, alcune annotazioni generali.

Gli obiettivi che il decreto legge in questione intende perseguire sono indicati negli artt. 7 e 8 e possono così sintetizzarsi: valorizzazione dell'attivo dello stato patrimoniale dello Stato, e la sua utilizzazione, attraverso l'attivazione di forme di finanziamento e di realizzazione degli investimenti in infrastrutture e in opere pubbliche, e, quindi, conseguimento dell'alleggerimento del bilancio statale e dei conti pubblici. Va detto che il perseguimento di queste finalità è stato da parecchi anni auspicato nei referti della Corte dei conti.

Ora, attraverso le due società il Governo si propone appunto, con una coraggiosa scelta di politica economica, di attivare operazioni in grado di aumentare le entrate e, nel contempo, ridurre le spese pubbliche, di alleggerire il peso del debito pubblico e di migliorare l'economicità della gestione patrimoniale ottenendo effetti favorevoli al rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Finalità della prima società è l'attuazione di un salto di efficienza nella valorizzazione, gestione e alienazione del patrimonio dello Stato attraverso un artificio contabile di esternalizzazione dei debiti che consente l'immediata riduzione degli squilibri del bilancio pubblico e apre la possibilità di reperire ingenti risorse per le opere pubbliche.

Tuttavia, dal punto di vista strettamente contabile, anche in tal caso nessuno potrà negare il carattere non strutturale delle misure adottate, trattandosi, nuovamente, di interventi urgenti, ma, ancorché utili, destinati a fronteggiare situazioni straordinarie e di emergenza.

Altra questione, che dovrà essere in tempi brevi verificata, è quella relativa alla copertura finanziaria, sia per quanto attiene alla garanzia statale sui titoli emessi dalla Infrastrutture S.p.A., sia per quanto attiene all'assorbimento degli

oneri che potrebbero derivare dalla inclusione della gestione di immobili che sono sedi di uffici pubblici nelle operazioni affidate alle nuove società.

In relazione al primo profilo di copertura, devesi considerare la insufficienza del mero rinvio a fondi già stanziati in bilancio, quantificati sulla base della legislazione vigente, e che non possono riguardare obbligazioni derivanti dalla legislazione successiva, come, peraltro, la Corte dei conti, più volte ha evidenziato.

Non va neppure ignorato che l'eventualità di intrecci societari tra la Patrimonio S.p.A. e la Infrastrutture S.p.A., con la formazione di deficit extra bilancio, potrebbe comportare la riduzione dei controlli e la vanificazione dei principi della trasparenza nel delicato settore del Patrimonio dello Stato.

In conclusione, le previste operazioni sulla dismissione del patrimonio statale meritano apprezzamento: tuttavia preoccupazioni emergono sia in relazione alle operazioni di dismissione dei beni immobili, che si appalesano delicate sul piano della congruità degli utili che si vogliono conseguire e su quello della trasparenza. Bisognerà pensare a concrete forme di controllo e di garanzia, anche sotto l'aspetto della responsabilità amministrativa.

c) Prospettive di riordino degli strumenti normativi della manovra di bilancio.

La riforma della struttura del bilanci, va invece concepita come introduzione di uno strumento normativo, a carattere strutturale, destinato ad incidere direttamente, nel tempo e in modo stabile, sui meccanismi contabili e finanziari.

Sul tema, intensa è stata, negli ultimi mesi, l'attività del Governo e del Parlamento, specie quella delle commissioni bilancio della Camera e del Senato, che, in data 4 giugno corrente, hanno approvato, all'unanimità alla Camera, e con l'astensione della minoranza al Senato, due risoluzioni distinte nel contenuto, ma tuttavia ispirate allo stesso intento, e, in genere, concordanti nell'impegnare il Governo, sulla base delle comunicazioni da esso stesso rese, a formulare un progetto di riforma che, tra l'altro, preveda:

- una valorizzazione del documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF) e della legge finanziaria;
- una migliore trasparenza e una più chiara leggibilità dei conti pubblici, anche ai fini del coordinamento della finanza pubblica;
- una riflessione su ipotesi di modifica dell'art. 81 della Costituzione;
- una rivisitazione della materia, alla luce delle modifiche apportate alla Costituzione dalla già citata l.c. n. 3 del 2001;
- una omogeneizzazione dei principi e della struttura dei bilanci degli

enti pubblici, anche territoriali.

Il Procuratore generale, nell'ambito della funzione di intervento nel giudizio sul rendiconto generale dello Stato e in quella istituzionale di tutela delle ragioni dell'erario, non può che apprezzare tali iniziative, che, del resto, in modo variegato e in momenti diversi, sono state più volte fatto oggetto di suggerimenti da parte della Corte dei conti in sede di referto.

Con speciale compiacimento, si prende poi atto che ambedue le Commissioni hanno impegnato il Governo a formulare un progetto informativo atto ad introdurre disposizioni che servano a rivedere, semplificare e rendere tempestive le informazioni del Governo al Parlamento sugli andamenti periodici della finanza pubblica, in particolar modo comunicando, con cadenza mensile dati coordinati sull'evoluzione del fabbisogno e, ogni tre mesi, - eventualmente nell'ambito della Relazione trimestrale di cassa - l'andamento del conto economico della P.A., nonché il quadro di raccordo con il fabbisogno. Ciò anche mediante la creazione di una rete telematica che permetta di conoscere nel tempo più breve possibile l'andamento dei flussi finanziari della stessa P.A.

Al riguardo, piace ricordare che il sottoscritto Procuratore generale, sin dall'intervento nell'udienza del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per il 2000 (25.6.2001), e poi ancora nel gennaio scorso in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario di questa Corte, aveva indicato come necessaria quest'ultima iniziativa.

Infine, non si può non sottolineare l'importanza e il respiro dell'azione di riforma che, così, come detto, si annuncia già compresa nei programmi del Governo e nel calendario del Parlamento, per la quale lo stesso Governo è stato altresì impegnato, in via generale, "ad avviare il riesame e la revisione dell'attuale struttura del bilancio dello Stato, in vista di un miglioramento della trasparenza e della leggibilità dei relativi dati, pure in connessione con la riforma in atto della P.A.". Il compimento in tempi brevi di tale riforma costituirebbe un traguardo di fondamentale importanza per l'ordinamento contabile pubblico.

d) La legge finanziaria 2002 e manovra finanziaria

Con il nuovo "Patto di stabilità", sottoscritto nell'ultimo trimestre 2001, sono state confermate le stime relative al quadro macroeconomico ed ai fondi pubblici, con una ipotesi di crescita economica in termini reali del 2% rispetto al 2000; da esso risultano, tuttavia, eccessivi vincoli nei confronti delle Regioni e degli Enti locali.

Lo scostamento rispetto agli obiettivi degli indicatori strategici della finanza

pubblica si è mantenuto entro valori limitati, anche per il favorevole andamento delle spese per interessi e delle entrate tributarie.

La manovra di bilancio per l'anno 2002 è stata impostata in modo da privilegiare misure correttive del disavanzo in grado di incidere limitatamente sul debito delle famiglie, essendo, prevalentemente, affidate ad entrate di natura non strutturale.

Le misure correttive dovrebbero comportare sul conto delle Amministrazioni pubbliche effetti per circa 17 miliardi di Euro, di cui 9,30 miliardi di Euro destinati a ridurre il disavanzo tendenziale e 7,75 miliardi di Euro per finanziare gli interventi per lo sviluppo.

L'esigenza di privilegiare gli interventi diretti a sollecitare una reazione degli altri settori istituzionali (famiglie ed imprese) ha comportato la necessità di ricorrere a manovre di più articolata potenzialità, ma più a rischio nei risultati, essendo condizionate alla percentuale di adesione dei soggetti coinvolti.

La finanziaria 2002 presenta taluni problemi relativi alla copertura degli oneri da essa recati per il 2002, giacché utilizza, per la copertura stessa, quota delle maggiori entrate previste per i due precedenti esercizi. Proliferazione abnorme di regolazioni contabili e debitorie di varia natura comportano oneri provvisoriamente valutati in 14.469 milioni di Euro, la cui copertura finanziaria è dubbia e, inoltre, non inclusi negli oneri di natura contabile da coprire.

Nelle anzidette regolazioni contabili e debitorie finiscono per essere ricomprese sia passività di remota provenienza, da fronteggiarsi, però, nel presente, sia spese recenti non incluse nei conti di competenza.

In questa fase di avvio, appare azzardato avanzare considerazioni di natura contabili in ordine alle procedure di capitalizzazione ed alienazione degli immobili, anche - come detto - se emergono dubbi sulla copertura e sulla mancanza di indicazione sui criteri di stima del patrimonio immobiliare oggetto di alienazione e, quindi, a causa della difficoltà di una valutazione di congruità del gettito atteso.

Invece, qualche più concreta perplessità è già lecito nutrire circa l'efficacia del provvedimento che prevede norme dirette a ridurre l'area dell'economia sommersa attraverso un insieme di agevolazioni fiscali e contributive diretti a regolarizzare la situazione delle imprese che utilizzano i lavoratori in nero, giacché il procedimento risulta condizionato dall'andamento del grado di adesione dei destinatari per cui non appare possibile una verifica basata su una ragionevole quantificazione, ma solo su valutazioni di ipotesi e, quindi, opinabili.

L'adozione di misure per il contenimento della spesa delle Amministrazioni

decentrate, con la imposizione di limiti diretti alla variazione della spesa corrente al netto della spesa sanitaria, di quella per interessi e per i programmi comunitari potrebbe limitare la possibilità di offrire standard più elevati di servizi attraverso un aumento delle entrate condizionando livelli e qualità offerti.

Gli effetti delle misure connesse alla rivalutazione volontaria di azioni, quote societarie, terreni ed altri beni immobili, sono, anch'essi, strettamente collegati al numero dei soggetti interessati.

e) Legislazione di spesa

Anche nell'ambito della legislazione di spesa dell'anno 2001 continuano a permanere fenomeni di irregolare quantificazione e copertura.

E' stato frequentemente riscontrato il ricorso al fenomeno della non utilizzazione dei sistemi di copertura previsti a livello legislativo, mentre appare sempre più favorito il ricorso a forme di copertura anomale e/o irregolari, comunque, non codificate.

Inoltre, continuano a rilevarsi la non elevata qualità delle relazioni tecniche e la scarsità dei dati da esse recati, nonché la discordanza tra i dati contenuti nelle relazioni tecniche e quelli contenuti nel testo normativo e disomogeneità dei dati nonché il fatto che spesso le stesse non sono inserite negli atti parlamentari.

E' stata riscontrata, inoltre, una quota elevata di spese permanenti di carattere corrente, comportanti rigidità del bilancio in quanto connesse al riconoscimento di posizioni di diritto soggettivo.

La spesa per investimenti continua a mostrare segni di restringimento, rispetto ai precedenti anni.

Tra i fenomeni di irregolare quantificazione più rilevanti, si riportano quelli riguardanti:

- le spese di incerta e difficile quantificazione, quali quelle dalle quali deriva l'attribuzione di diritti soggettivi ai possessori di determinati requisiti;
- la vanificazione del riferimento a risorse predeterminate in caso di oneri connessi a norma di delega qualora da essa scaturiscano diritti soggettivi o oneri non modulabili discrezionalmente (legge 22.12.2000, n. 422, legge comunitaria 2000; legge 5.3.2001, n. 57, disposizioni in materia di copertura e regolazione dei mercati; legge 23.3.2001, n. 85, delega al Governo per la revisione del nuovo codice della strada; legge 29.3.2001, n. 86, disposizioni in materia di personale delle forze armate e delle forze di polizia);
- l'unica globale quantificazione degli oneri recati dalle varie disposizioni di una stessa legge, anziché singole quantificazioni per ciascuna disposizione di

spesa;

- le quantificazioni carenti del requisito della ragionevolezza e della congruità;
- la mancata indicazione dei criteri di quantificazione e dei criteri di valutazione della congruità degli stanziamenti;
- la formazione di oneri latenti per la necessità di provvedere ad ulteriori stanziamenti connessi ai primi;
- il modesto ricorso alla utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali;
- la mancata indicazione dei criteri di quantificazione degli stanziamenti che, per loro natura, non possono dar luogo ad eccedenze di spesa a consuntivo (cd. tetti di spesa);

Tra i fenomeni più significativi di irregolare copertura si ricordano quelli relativi:

- alla generica imputazione della spesa alle risorse di Fondi, quali il Fondo per la protezione civile e il Fondo per lo sviluppo dell'agricoltura biologica;
- all'inidoneità della utilizzazione della riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa per spese permanenti;
- all'erronea utilizzazione del Fondo per spese impreviste nei casi di spese periodiche e/o ripetitive;
- all'utilizzazione di economie di bilancio, costituenti modalità estranea alle tipologie di copertura di spesa previste dalla legge di contabilità;
- al rapporto anomalo tra le forme di copertura ordinaria e quelle "extra ordinem", ovvero non riconducibili a quelle previste nella legge di contabilità;
- all'utilizzazione degli accantonamenti dei fondi speciali pressoché totalmente in difformità rispetto alle originarie finalizzazioni.

5. - Profili concernenti i processi di trasformazione della Pubblica Amministrazione (Estensore: V. P. G. Sergio Auriemma)

L'incidenza che i processi di riforma della Pubblica Amministrazione hanno sugli esiti finanziari annuali è dato innegabile.

Essi, attraverso il riassetto dell'organizzazione strutturale e delle funzioni, la responsabilizzazione della dirigenza, la sempre più ampia autonomia programmatica e gestionale dei centri di costo, le azioni per innalzare la qualità professionale degli operatori, le spese di investimento in strumentazioni, pur comportando inevitabili costi (non fosse altro che per le energie lavorative loro dedicate), mirano a far conseguire risparmi generalizzati e, in virtù del più snello funzionamento nell'erogazione dei servizi, a suscitare di riflesso visibili incentivi allo sviluppo dell'iniziativa e dell'imprenditorialità privata.

I medesimi processi di riordino dovrebbero, dalla modernizzazione organizzativa e professionale, far positivamente derivare condizioni globali di migliore competitività anche sul fronte esterno ed internazionale.

E' utile, perciò, nell'esaminare le risultanze di bilancio 2001, interrogarsi sia sull'occorrenza di effetti provenienti da interventi riformatori attivati in anni precedenti, sia su probabili prospettive di ulteriori avanzamenti, che regolazioni normative innescate nell'anno 2001 potranno serbare in futuro.

Se poi l'esame - come è doveroso fare in questa sede - viene svolto dal punto di vista del Pubblico Ministero contabile, diventa essenziale non tanto ripercorrere e ribadire considerazioni che nell'esercizio delle funzioni istituzionali di verifica dei conti già diffusamente reca la relazione istruttoria esposta alle SS.RR., quanto piuttosto cogliere, anche alla luce di ciò che accade sul versante della giurisdizione di responsabilità, conseguenze innovative o comunque di rilievo prodotte o producibili dai processi di mutamento intrapresi.

Ciascun anno finanziario, nella prospettiva di esame suddescritta, costituisce un punto di snodo, su cui congiuntamente si impernano conseguenze indotte sia dall'azione normativa di trasformazione pregressa, sia, entro i limiti in cui ciò sia già avvenuto, dagli interventi realizzati nel corso dello stesso esercizio.

Tra l'altro, l'anno 2001 si caratterizza per il suo collocarsi sul crinale della successione di due legislature (XIII e XIV), scontando in questo una fase intertemporale di fisiologico rallentamento operativo, come segnalano dati numerici sulla produzione normativa quadrimestrale.

L'area concernente le "fonti" di produzione e cognizione delle norme, accanto alla emanazione di tre testi unificati di tipo cd. misto (decreti n. 165/2001 sul lavoro nelle PP.AA., n. 378/2001 sull'edilizia e n. 325/2001 sulla espropriazione per pubblica utilità), è stata interessata dall'emanazione, in attuazione della legge n. 50/1999, di strumenti di semplificazione (decreti nn. 37, 41, 189, 253, 270, 384 e 461) su materie varie, tra cui quelle delle concessioni e locazioni di immobili demaniali, delle alienazioni di beni mobili dello Stato, della reiscrizione di residui passivi perenti, delle spese in economia, dell'equo indennizzo e pensioni privilegiate.

Con due circolari (20.4.2001 e 2.5.2001) si è tornati sul tema della cd. ATN (analisi tecnico normativa), che l'articolo 5 della legge n. 50/1999 e la direttiva 27.3.2000, sensibili a sollecitazioni di provenienza ultranazionale (raccomandazione Ocse del 1995 sulla qualità della normazione pubblica), avevano rinverdito a distanza di oltre quindici anni dalla diffusione delle note tesi sulla cd. "progettazione

legislativa”.

Vi è da dire che all’impegno delle riflessioni teoriche e della predisposizione di indirizzi di coordinamento governativo stenta, tuttora, a star dietro la concretezza realizzatrice, se, come si evince dai referti quadrimestrali ex art. 11-ter della legge n. 468/1978, le relazioni tecniche di accompagnamento alle leggi espongono di frequente insoddisfacente qualità o scarsità di dati.

Sul piano delle strutture organizzative, l’anno 2001 ha registrato l’emanazione di numerosi regolamenti attuativi del d.lgs. n. 300/1999 (decreti presidenziali nn. 55, 107, 147, 175, 176, 177, 178, riguardanti rispettivamente i dicasteri Giustizia, Finanze, Tesoro, Attività Produttive, Lavoro-Salute-Politiche sociali, Infrastrutture-Trasporti, Ambiente-Tutela Territorio), cui va aggiunto il decreto n. 287 sugli uffici territoriali del Governo, la legge n. 93 in campo ambientale, le leggi n. 81 e n. 317 sulle articolazioni governative ed, infine, la lunga teoria di regolamenti degli “uffici di diretta collaborazione dei Ministri” (decreti nn. 121, 216, 225, 230, 233, 241, 243, 245, 258, 291, 297, 303, 307, 315, 320).

L’impianto prescelto nel decreto 300/1999, il cui varo si è collocato nell’ultima parte della legislatura, recava previsioni di immediata attuazione (cui hanno fatto seguito le regolazioni suelencate) e, contestualmente, congegni per l’adozione di successivi interventi (v. art. 4, comma 5, sulla revisione periodica dell’organizzazione ministeriale con cadenza almeno biennale ed art. 55 sulle procedure di attuazione).

Pertanto, le nuove iniziative regolatrici intraprese nell’anno 2002 ed in corso si collocano nel medesimo itinerario immaginato, sin dall’origine, a più tappe, in progressione.

Al momento si può osservare che la stratificazione indotta da pregresse revisioni parziali o incompiutamente progettate, cui si susseguono altre azioni (in ragione di necessità sopravvenute e, semmai, lungo logiche contrapposte e a brevissima distanza di tempo), può obiettivamente intercalare nel percorso innovatore della P.A. elementi di instabilità, che da sé soli fanno scontare oneri aggiuntivi (es. per il succedersi di impegni operativi interni di adeguamento degli assetti o per la rimodulazione e reiterazione di interventi formativi puntati a riconversioni professionali dell’elemento umano).

Inoltre, un punto-chiave che interessa la giurisdizione di responsabilità - il riparto chiaro delle competenze, che è criterio di imputabilità soggettiva, ma anche presidio di certezza del diritto per cittadini ed imprese - può restare esposto a dura prova, proprio a causa di oscillanti dislocazioni funzionali.

L'intero apparato statale, centrale e periferico, è poi destinato a confrontarsi nel suo insieme con l'appuntamento, ora costituzionalmente fissato, dell'attuazione delle modifiche che la legge n. 3/2001 ha apportato al titolo V della Carta.

Il nuovo scenario, che nella fase di prima transizione sta postulando non marginali impegni per il superamento di varie difficoltà e complessità applicative, a sua volta schiude un panorama susseguente.

In esso, stante l'entità del ridisegno funzionale, è lecito intravedere l'insorgenza di pressanti necessità sul fronte della politica di riqualificazione del personale, per rispondere con efficacia a nuovi bisogni progettuali, gestionali, operativi. Ciò riguarderà sia il personale già incardinato negli assetti organizzativi territoriali, sia quello statale transitato e sarà proporzionalmente rapportato alla stessa complessità del quadro generale di devoluzione, al momento di non facile lettura.

Né il traghettamento dal centralismo verso il potenziamento delle autonomie politiche, legislative, regolamentari, gestionali e la realizzazione di principi di sussidiarietà verticale può mancare di tradursi nel raggiungimento di traguardi di migliore efficienza, trasparenza, economicità, che dovrebbero essere le ragioni ispiratrici dell'azionato processo di rinnovamento.

Volgendo, a questo punto, lo sguardo dalle strutture alle cd. risorse reali, si nota che nel 2001 è stato avviato (v. legge n. 136/2001) il processo di dismissione di beni previsto dagli articoli da 2 a 5 della legge n. 488/1999 e, successivamente, dall'art. 43 della legge n. 388/2000, secondo un progetto che, come è noto, il legislatore ha inteso approntare con l'esplicita previsione di "deroghe" alle norme di contabilità generale.

Altrettanto dicasi per il progetto di cartolarizzazione di crediti, disegnato dall'art. 15 della legge n. 448/1998 e, a seguire, dall'art. 102 della legge n. 388/2000.

La filosofia delle dismissioni, inaugurata sin dall'art. 12 della legge n. 127/1997 (a proposito di immobili di proprietà di enti territoriali) ed ora seguita e potenziata (v. d.lgs. n. 351/2001) attraverso la messa a punto di altri, più estesi progetti (che potranno essere valutati in relazione all'esercizio 2002), si propone obiettivi finanziari a sensibile impatto sugli esiti di bilancio, sicuramente per l'immediato shock positivo di cassa che, nel saldo tra spese ed entrate, dovrebbero indurre, ma anche per effetti di più lungo periodo, potendosi cancellare o ridurre poste passive di gestione prima esistenti.

Conferma di linee tendenziali scelte ed intraprese già in epoca pregressa sembra rinvenirsi anche nei processi di affidamento all'esterno di servizi, a partire dall'art. 44 della legge n. 449/1997 e sino alle previsioni di cui all'art. 29 della legge n. 448/2001 (cd. esternalizzazione), nonché nei processi di trasformazione in forma privatistica di enti pubblici, a partire dagli articoli 11 e 14 della legge n. 59/1997 e sino all'art. 28 della legge n. 448/2001.

In ordine a tali linee di orientamento legislativo si deve succintamente osservare quanto già esposto per i passati esercizi, circa un duplice risvolto insito in siffatte evoluzioni. Esse, se da un lato alleggeriscono funzioni prima assolute in regime pubblicistico, dall'altro possono suscitare problematiche sia sotto il profilo della garanzia riguardanti le attività o i beni trasferiti, sia sotto il profilo di lievitazioni di spesa provocate da proliferazione di organi amministrativo-gestionali.

In ogni caso, più in generale, i nuovi processi evocano un tema – quello delle risorse umane, del loro costo, della loro gestione e della qualificazione professionale, indispensabile persino per fronteggiare e monitorare gli affidamenti "esterni" di servizi - che rimane centrale per il conseguimento di sperati obiettivi di razionalizzazione e di economicità ma che, a sua volta, esprime tuttora taluni con d'ombra.

Un primo dato mostra che l'azione di contenimento del numero di unità di personale, nel cui ambito al congelamento delle sostituzioni di collocati a riposo (cd. blocco del "turn over", in atto prima della legge n. 449/1997) è subentrato il più elastico congegno della programmazione triennale dei fabbisogni con fissazione di un tasso percentuale di riduzione (relativamente all'esercizio 2001: v. art. 51, comma 1, legge n. 388/2000), prosegue nel non produrre gli effetti prefigurati nella scelta normativa.

I metodi di individuazione e quantificazione dei bisogni di provvista operanti a monte, il sistema delle "deroghe", nonché altre peculiarità di singoli comparti (es. comparto scuola, nel quale non risultano rimossi elementi strutturali che da lungo tempo alimentano, con farraginose procedure, significativi scostamenti tra nomine stabili su organici previsionali e nomine precarie su organici di fatto; dall'altro, taluni interventi riformatori hanno fatto emergere esigenze ben distanti dal cd. "costo zero" originariamente ipotizzato) verosimilmente inducono rallentamenti nel perseguimento dei dichiarati obiettivi di contrazione numerica.

Le risultanze del triennio 1997-2000 manifestano un dato complessivo (+ 1%) che vive nonostante il dimagrimento delle funzioni assegnate agli apparati statali centrali e periferici, correlato alla ristrutturazione degli stessi.

Saranno da sondare gli effetti che in proposito potranno comportare sia la messa a regime della riorganizzazione strutturale disegnata dal d.lgs. n. 300/1999 e successive modifiche, sia la concreta devoluzione di compiti amministrativi agli enti territoriali, nel 2001 appena avviata (ai sensi del d.lgs. n. 112/1998) e subito dopo interessata dalla novella costituzionale.

Di lettura più complessa ed articolata è l'incremento globale dei costi del personale.

Entrano in gioco in questo caso, accanto all'ordinario andamento retributivo, numerosi altri fattori (i molteplici effetti delle contrattazioni integrative; il sistema delle incentivazioni economiche; la disciplina dei passaggi verticali tramite procedure concorsuali di riqualificazione; la disciplina sul conferimento di mansioni superiori e sugli inquadramenti in qualifiche superiori; l'attribuzione di benefici economici al personale), che concorrono nella generazione delle complessive risultanze contabili di bilancio.

Osservando la dinamica di tali fattori nell'ambito della trasformazione evolutiva della P.A., non si può non rilevare che talune misure normative al riguardo adottate (es. art. 6. comma 17, della legge n. 127/1997 a proposito di illegittimi inquadramenti negli enti locali; l'art. 39, comma 3-ter, della legge n. 449/1997 e poi l'art. 51, comma 2, della legge n. 388/2000 circa le verifiche sulla contrattazione integrativa per le compatibilità di bilancio; gli stessi indirizzi tendenziali miranti ad evitare incentivazioni "a pioggia" ed a collegare parte delle dinamiche retributive ai risultati) non forniscono i frutti attesi, tanto da suggerire più incisivi interventi e, in casi estremi, più nette inversioni di tendenza volte ad osservare presidi di rango costituzionale (si pensi all'art. 22 della legge n. 133/1999 in tema di concorsi interni riservati e di scivolamenti automatici verso qualifiche superiori, recentemente colpito da declaratoria di incostituzionalità).

Su questa strada razionalizzatrice - che investe la normazione unilaterale ma, per certi versi, anche quella pattizia - sembra muoversi, ad esempio, l'art. 17 della legge n. 448/2001 concernente le verifiche di compatibilità sulla contrattazione integrativa, pur se l'efficacia attuativa della norma chiamerà in causa il funzionamento, non sempre ottimale o non ancora perfettamente a regime, dei cd. controlli interni.

In altra ottica, elementi razionalizzatori sembrano provenire:

- dall'impegno espresso dal Governo (14 giugno 2001) di dar corso ad una disposizione sinora pressoché inapplicata (art. 11-ter, comma 7, della legge n. 468/1978), che impone, quando nel corso attuativo di leggi si verificano

scostamenti rispetto alla previsioni di spesa, di riferire al Parlamento e assumere conseguenti iniziative legislative, sopperendo così a carenze nella quantificazione degli oneri di copertura, rimaste frequenti per le leggi concessive di benefici economici al personale;

- dalla direttiva presidenziale 1 marzo 2002 (richiamante la "riserva negoziale" in materia di trattamenti economici), che a sua volta potrebbe consentire una più puntuale verifica delle compatibilità.

Meritano cenno, infine, altri fenomeni che - forse collaterali e più a margine, ma afferenti il tema dei costi conseguenti alla gestione delle risorse umane - comunque acquistano specifico rilievo nell'angolo visuale della giurisdizione di responsabilità.

Un esempio è offerto dalla diffusione che sembrano avere i casi di copertura assicurativa delle responsabilità dei pubblici dipendenti.

Se è condivisibile conquista di civiltà apprestare idonee garanzie per conseguenze dannose che l'azione della P.A. può causare ai cittadini-utenti (si pensi esemplificativamente al settore della sanità), molto meno ragionevole appare la sopportazione collettiva di oneri assicurativi per condotte colpose dei pubblici dipendenti, tenute in violazione di obblighi di servizio. In questi casi, più che in vista del potenziamento di tutela dell'utenza, la protezione assicurativa appare sbilanciata verso la sponda di un secco trasferimento di oneri (in definitiva gravanti proprio sulla collettività) e della progressiva deresponsabilizzazione degli operatori, fenomeni entrambi divergenti rispetto ad ogni intento di innalzamento dell'efficienza pubblica e della economicità.

Altro esempio riguarda l'attingimento, nell'ambito dell'impiego produttivo del fattore umano, a soggetti esterni alla P.A., cui vengano conferiti incarichi di collaborazione o di consulenza. La facoltà risale agli artt. 7 e 58 del decreto legislativo n. 29/1993 (poi trasfusi negli artt. 7 e 53 del d.lgs. n. 165/2001) e, per gli enti locali, all'art. 110 (incarichi a contratto) e all'art. 90 (uffici di supporto alla direzione politica) del d.lgs. n. 267/2000, a loro volta punti di confluenza di precedente normazione.

Vi è da dire che l'esperienza della giurisdizione di responsabilità conosce tuttora di vicende nelle quali l'avvalimento di professionalità esterne non sempre corrisponde ad accertate esigenze funzionali, oggettivamente non sopperibili con risorse già a disposizione.

Né, sotto altro profilo, sembra aver dato esiti soddisfattivi la cd. anagrafe degli incarichi, originata dalle lontane prescrizioni di cui all'art. 24 della legge n.

412/1991, finalizzata anche al contrasto di negative implicazioni del cd. "doppio lavoro" ed in alcuni comparti (ad esempio la scuola e, in misura minore, gli enti locali) afflitta, come indicano risultanze accertative recenti, da obiettive ed insistenti carenze attuative.

Saranno da analizzare e riscontrare, d'altro canto, gli effetti della prescrizione introdotta con l'art. 52, comma 67, della legge n. 448/2001, che impone la prefissione di limiti da parte delle amministrazioni nel conferimento di incarichi all'esterno (evidentemente da commisurare alle reali situazioni organiche) e ribadisce la necessità di possesso di specifici requisiti di professionalità e di studio/cultura in testa agli incaricandi.

Le considerazioni sin qui svolte sulle principali caratteristiche della trasformazione che nell'anno 2001 ha interessato la macchina amministrativa ed il capitale umano impiegato mettono unitariamente in risalto la persistenza di aree nelle quali, pur a fronte di elementi negativi o di stallo, appaiono tuttora conseguibili obiettivi di miglioramento.

E' agevole del resto, sullo sfondo, cogliere l'esistenza di una spirale che, partendo da sacche residuali di inefficienza organizzativa o funzionale, di dissipazione di risorse non rapidamente arrestata, di costi non contenuti, può mantenere alto il livello dei flussi finanziari in uscita e, di conseguenza, può ostacolare ipotesi di contrazione dei flussi in entrata e della pressione fiscale e parafiscale a favore dell'intera collettività.

Impegnativa, naturalmente, è l'individuazione dei rimedi.

Il percorso migliorativo, però, è segnato da una sorta di "binario": su di un lato si dipana la rotaia del potenziamento dell'efficienza strutturale, organizzativa, funzionale; sull'altro, si stende la rotaia parallela e indefettibile - se si vogliono scongiurare penalizzanti deragliamenti - del costante ed accurato contrasto a tutti gli elementi causali di sprechi o lievitazione ingiustificata delle spese.

Né può sfuggire che lo "spreco" non è concetto astringibile al solo, ovvio campo delle colpose dissipazioni di risorse in violazione di regole formali, ma involge il ben più vasto terreno delle iniziative ed azioni amministrative scarsamente utili allo sviluppo della qualità.

Un ruolo positivo possono rivestire sia le azioni formative condotte sul personale, sia l'impiego di tecnologie nell'erogazione dei servizi pubblici.

Tali leve strategiche, tuttavia, devono a loro volta essere usate in maniera saldamente ancorata all'imperativo della produttività e della puntuale verifica sugli effetti realmente ottenuti, per restare affrancate dal rischio di porsi, a loro volta,

quali moltiplicatori di mere incidenze negative sul bilancio.

Nell'anno 2001 il tema della formazione del personale - di importanza vitale, se si presta mente a numerose vicende di responsabilità patrimoniali (es. in materia di gestione contrattuale, di procedure ablatorie, di procedure di riscossione, ecc.) che, al di là dei profili di illiceità comportamentali, attestano un'insufficiente conquista di adeguati livelli di competenza ed abilità professionali e di mentalità aperta al nuovo "modo" di fare amministrazione - ha registrato alcuni interventi regolatori.

Quasi allo spirare di esercizio risultano emanate due direttive presidenziali (13.12.2001 sulla "formazione e valorizzazione del personale delle pubbliche amministrazioni e 21.12.2001 recante "linee guida in materia di digitalizzazione dell'amministrazione"), che non solo ribadiscono, come già avvenuto in passato, il ruolo centrale assunto dalla crescita e valorizzazione delle professionalità nel contesto dell'attuazione delle riforme e dello sviluppo delle organizzazioni, ma sembrano anche voler dedicare più intensa attenzione al monitoraggio, al riscontro ed alla verifica degli esiti effettivi conseguiti dalle azioni formative.

La chiave di volta per questo capitolo, a ben riflettere, da lungo tempo è unica.

In assenza di concreti e validi riscontri *ex post*, l'architettura pure sapiente di modelli formativi di avanguardia corre il rischio di perdersi negli orpelli di elaborazioni e progettazioni teoriche, prive di esiti, alimentatrici solo di erogazioni finanziarie e, se del caso, di operosissimi indotti attuativi, ma poco produttive per i soggetti da formare.

Né il rischio può dirsi superato mediante la mera predisposizione di standard qualitativi o di costo, poiché solo il riscontro reale e successivo, di tipo non autovalutativo o autoreferenziale, consente di appurare l'effettiva utilità e le valenze dell'azione.

La seconda delle direttive succitate richiama, peraltro, un orizzonte vasto ed importante.

Le risorse dedicate all'impiego delle tecnologie informatiche e digitali, in una dimensione di vere e proprie spese "di investimento", possono costituire altrettanti catalizzatori dello sviluppo e del miglioramento organizzativo, funzionale, comunicazionale.

La gestione elettronica delle attività amministrative, però, per disincagliarsi dalle secche di una presenza informatica delle amministrazioni assicurata solo nelle forme del cd. "mero presidio" (pur sempre onerosa), deve poter valicare la china

della concretezza pianificatoria, della capacità dirigenziale di spesa e smaltimento di consistenti residui "impropri" o di stanziamento, della efficace alfabetizzazione del personale (come suggeriscono risultanze "incerte" registrate nel periodo 1997-2001), nonché conoscere a monte reali semplificazioni procedurali e gestionali, non potendo l'uso di strumentazione tecnologica sopperire, da sé solo, a vischiosità programmatiche, organizzative e funzionali.

Anche il capitolo della "comunicazione", che dopo il varo della legge n. 150/2000 ha annotato, nel 2001, l'emanazione del decreto n. 403 sui "soggetti professionali esterni" e del decreto n. 422 sui titoli professionali del personale utilizzato nelle attività, appare strategico nella costruzione dello sviluppo della pubblica amministrazione e nell'attuazione di nuovi rapporti con i cittadini, come disegnati sin dalla legge n. 241/1990.

Peraltro il tema suscita interesse anche sul piano della giurisdizione di responsabilità, posto che gli sforzi finanziari (dunque "patrimoniali") dedicati oramai con frequenza alla promozione dell'immagine della P.A. esigono attenta tutela, ogniqualvolta comportamenti illeciti di particolare gravità ed eco sociale, messi in atto da dipendenti o soggetti in rapporto di servizio con l'Amministrazione, vadano a ledere e vulnerare proprio quel bene "immateriale", cui l'apparato ha destinato risorse collettive tratte dal bilancio statale.

Menzione a sé stante merita, infine, l'intervento normativo realizzato con la legge n. 97/2001, riferita al rapporto tra procedimento penale e procedimento disciplinare, nonché agli effetti del giudicato penale nei confronti dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche.

La legge si è fatta carico di apprestare rimedi ad oramai insostenibili situazioni disfunzionali, peraltro accuratamente refertate dalla Corte dei conti in sede di controllo, in specie circa l'asfittico esercizio delle potestà disciplinari assegnate alle singole amministrazioni.

La stessa legge, con talune prescrizioni, lambisce anche la delicata area della cd. efficacia esterna dei giudicati penali (assolutori e di condanna) e, per quanto qui rileva, dei rapporti tra giudizio penale e giudizi di responsabilità amministrativo-contabile.

L'anno 2001, di primissima applicazione, non consente al momento una valutazione, fondata su dati estesi e significativi, degli effetti conseguiti con l'intervento regolatore.

Stesso discorso vale circa il funzionamento dei "flussi informativi" innovativamente prescritti tra giurisdizione ordinaria e giurisdizione contabile, che

potrebbe sopperire alla cronica ed endemica insufficienza di tempestività nelle "denunce" di danno erariale, contrassegnante invece l'attività delle amministrazioni statali, degli enti territoriali, degli altri enti pubblici. D'altronde, in un'ottica di valutazione dell'azione di contrasto più generale e che superi gli ambiti propriamente "risarcitori", sarà necessario condurre l'esame alla luce di successivi interventi (es. modifiche recate dalla legge n. 75/2002 al regime delle incompatibilità negli enti locali di cui all'art. 63 del d.lgs. n. 267/2000).

Risolto di sicuro interesse, anch'esso suscettibile di analisi al momento impraticabile, è quello dell'avvenuta attivazione dei flussi informativi riguardanti i "dipendenti di enti pubblici economici", nei casi di condanna per reati ascrivibili alla categoria dei delitti contro la P.A. commessi a fini patrimoniali.

Le nefaste incidenze finanziarie che tale tipologia di reati può astrattamente avere sul bilancio dello Stato (da cui, in varie forme, dirette o indirette, deriva fonti di alimentazione anche il funzionamento di enti pubblici economici) rappresentano fatto oggettivo incontrovertibile.

Meno incontrovertibile, ad onor del vero, resta il tema della giurisdizione contabile, se si considerano indirizzi ermeneutici che sinora ne avevano escluso la sussistenza.

La legge n. 97/2001, sotto questo profilo, potrebbe avere il merito storico - sempre che se ne confermi siffatta portata prescrittiva - di aver preso finalmente atto che a fondare la giurisdizione di responsabilità vale il carattere "pubblico" delle risorse finanziarie impiegate (che, nei casi delittuosi, vengono ingiustamente dissipate).

Se si accantona l'accezione formalistica che relega il significato del termine "pubblico" - semmai non all'atto del reperimento o provvista di risorse, ma solo quando emergano responsabilità individuali - alla qualificazione della natura giuridica soggettiva di chi agisce, della forma giuridica conferita all'organizzazione, degli atti compiuti, si ha modo di appurare che "pubblico" è ciò che sostanzialmente appartiene alla collettività, che ha riflessi direttamente incidenti su esigenze, bisogni e, in particolare, su beni materiali e risorse economiche dell'intera collettività.

La stessa evoluzione normativa più recente, sia interna (es. la riformata disciplina sul riparto tra giurisdizione ordinaria ed amministrativa), sia europea (es. le norme sui cd. organismi di diritto pubblico), è univocamente orientata nella direzione segnata da tale più corretta accezione, anche al fine di garantire una tutela reale - e non solo nominale - alla libera concorrenza delle imprese ed alle

dinamiche del mercato.

Su tale rinnovata e sostanziale accezione, d'altronde, si sono ampiamente misurate e fondate terminologie quali "privatizzazione", "sussidiarietà", "servizi pubblici", "esternalizzazione", che hanno radicato e sempre più frequentemente stanno radicando consistenti innovazioni normative ed organizzative nell'ordinamento giuridico e costituzionale, prima fra tutte il diffuso e generalizzato impiego di strumenti di diritto privato nell'esplicazione di pubbliche funzioni, attività, servizi.

A questo punto, la conclusione dell'analisi sull'andamento del processo di evoluzione della P.A. spinge a sintetizzare un profilo per certi versi non nuovo, né inatteso.

Le esperienze maturate anche durante il 2001 nella giurisdizione di responsabilità continuano ad attestare che, se dal processo evolutivo della Pubblica Amministrazione si intende ricavare la liberazione di risorse utili a sostenere lo sviluppo del "Sistema Paese" e la riduzione delle incidenze di spesa, rimane indispensabile contrastare con nettezza disfunzioni, disutilità, danni, specialmente quando essi conseguano a condotte illecite.

Rallentamenti o incertezze sul versante della regolazione normativa e dell'azione di contrasto possono funzionare da silenti e subdoli contrappesi a qualsiasi intervento razionalizzatore e, lasciando inalterato il saldo finale al termine di ciascun esercizio finanziario, vedere gli esiti reali, tradotti nelle più fredde ed oggettive rappresentazioni contabili, non corrispondere o inadeguatamente corrispondere alle attese fiduciosamente riposte nella validità di pur compiute trasformazioni.

6. - Il Personale. - (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella).

1) Le novità normative.

L'ordinamento del rapporto di lavoro "privatizzato" alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni ha trovato, nel 2001, una sistemazione organica attraverso il d.lgs. n. 165/2001.

Quest'ultimo, com'è noto, si articola in due parti: a) la prima raccoglie e coordina le norme disciplinanti il suddetto rapporto; b) la seconda, rappresentata dagli allegati, si concreta in un'elencazione delle norme la cui efficacia è cessata ai sensi del comma 1 dell'art. 72 del d.lgs. 29/93. Esso ha, pertanto, una duplice funzione: a) una funzione positiva; b) una funzione cd. "demolitiva".

Quest'ultima ha come obiettivo quello di fissare in modo certo, con riferimento alle norme pubblicistiche in materia, previgenti al d.lgs. 29/93, la

decorrenza delle abrogazioni previste. In attuazione della suindicata previsione di cui all'art. 72 del d.lgs. n. 29/93 (il cd. "trasformatore") si prevede una loro cessazione di efficacia differenziata nel tempo e la sostituzione con la disciplina di fonte contrattuale.

Essendo previsto anche un meccanismo di inefficacia implicita, cioè non oggetto di dichiarazione espressa in sede di contrattazione collettiva, potrebbero trascinarsi, ulteriormente, problemi circa la normativa effettivamente vigente.

In merito alla cd. funzione positiva del decreto è da dire che esso non innova l'ordinamento del lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni, ma si limita a riprodurre il testo del d.lgs. 29/1993, aggiornato alla luce delle modifiche ad esso apportate nel tempo, a ripulirlo di articoli e commi che sono stati oggetto di abrogazione espressa o abbiano esaurito ogni effetto giuridico, ad integrarlo con le disposizioni finali e transitorie di cui al d.lgs. 80 del 1998 ed al d.lgs. 387 del 1998, ad inserire, infine, alcune norme di coordinamento testuale e sistematico.

Pertanto, la facoltà di cui alla legge delega n. 340/2000 di apportare al testo del d.lgs. 29/1993 "le necessarie modifiche" per il migliore coordinamento delle diverse disposizioni non è stata compiutamente utilizzata.

Per quanto riguarda il quadro normativo relativo al personale degli enti autonomi territoriali, si pone, innanzitutto, qualche problema di eccessiva sovrapposizione di fonti regolatrici.

Il sistema comprende, infatti, oltre il suddetto decreto legislativo n. 165/2001, il d.lgs. n. 267/2001 (testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), lo statuto dell'ente, i regolamenti sull'ordinamento di uffici e servizi, il regolamento di adeguamento della disciplina della dirigenza, i contratti collettivi nazionali di comparto, ed eventualmente, i contratti individuali.

E' bene segnalare che la potestà regolamentare in materia deve essere esercitata "in base a criteri di autonomia, funzionalità ed economicità di gestione e secondo principî di professionalità e responsabilità" (art.89, comma 1, T.U.E.L.).

Perciò, per ragioni di uniformità, anche se necessariamente tendenziale, del sistema, si pone l'opportunità di un sollecito adempimento, da parte degli enti in discorso, dell'obbligo legislativo di adeguare lo statuto ed il regolamento speciale in materia ai principî posti dal nuovo testo unico delle leggi sugli enti locali ed a quelli, oggi, contenuti nel d.lgs. n. 165/2001.

Il novellato titolo V della Costituzione attribuisce agli enti territoriali autonomi poteri normativi suscettibili di influenzare la disciplina della materia in discorso.

Infatti, dalla nuova formulazione dell'art. 117 della Costituzione, si desume una potestà legislativa (esclusiva) delle regioni, oltre che regolamentare, in ordine alla disciplina dell'organizzazione e dello svolgimento delle funzioni (pur essendo riservata allo Stato la potestà legislativa esclusiva in materia di "ordinamento civile"); tale norma affida, poi, espressamente, poteri regolamentari in materia agli altri enti autonomi territoriali.

2) Il personale nelle autonomie territoriali e nelle amministrazioni statali.

Le politiche di gestione del personale, in sede di enti autonomi territoriali e le relative dinamiche retributive, hanno (ed avranno sempre più in futuro) decisiva importanza, per una compiuta rappresentazione di tutti i fattori di incidenza sulla finanza statale, considerato che i suddetti enti assorbono, già oggi, la parte maggiore del personale pubblico e che gli stessi (soprattutto comuni e province) continuano ad essere a finanza, sostanzialmente, derivata da quella statale.

E' noto che l'art. 118 della Costituzione attribuisce ai comuni le funzioni amministrative, salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza.

Conseguentemente, vi sarà la necessità di un riassetto dell'organizzazione degli uffici e dei servizi comunali, oltre che processi di riqualificazione del personale e della dirigenza, per far fronte alla nuova richiesta di servizi finali da parte dei cittadini. A ciò dovrebbe accompagnarsi un processo di progressiva mobilità del personale delle regioni e province verso i comuni. Gli anni a venire, dunque, dovrebbero vedere una complessiva rivalutazione del ruolo e del peso della burocrazia dei comuni. E' evidente che ciò porrà problemi di reperimento di risorse economiche (in proposito l'art. 119 della Costituzione prevede che le funzioni pubbliche attribuite agli enti territoriali dovranno essere integralmente finanziate con le risorse autonome degli stessi).

L'autonomia delle regioni e degli altri enti locali nel decidere le loro politiche del personale dovrà, però, ricevere, in virtù del generale "vincolo comunitario", i condizionamenti che derivano dal "Patto di stabilità e crescita" - così come definiti dal "Patto di stabilità interno" - e dalle regole di evoluzione della spesa fissate in sede di "coordinamento della finanza pubblica", ai fini della coesione del sistema finanziario (infatti, com'è noto, l'art. 117, comma 3, della Costituzione prevede la determinazione, tramite leggi statali, dei principi fondamentali in tema di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario; l'art. 119, comma 2,

della Carta Fondamentale prescrive, inoltre, il rispetto di tali principi in sede di costituzione ed applicazione di tributi ed entrate proprie degli enti autonomi territoriali).

Bisogna, in proposito, ricordare che, con riferimento al comparto Regioni - Autonomie Locali, il legislatore ha stabilito (art.19, comma 4 della Legge 23 dicembre 1999, n.488 - Legge Finanziaria 2000) che "per i rinnovi contrattuali del personale dei comparti degli enti pubblici non economici, delle regioni e delle autonomie locali ... provvedono le amministrazioni di competenza nell'ambito delle disponibilità dei rispettivi bilanci". L'art.50, comma 8 della legge 23 dicembre 2000, n.388 (Legge Finanziaria 2001) ha mantenuto fermo il principio, confermando l'esclusività della titolarità della spesa in capo alle amministrazioni di competenza.

In proposito, si sottolinea come la Corte dei conti, in sede di certificazione dei costi dei contratti collettivi, ha affermato la necessità che l'obbligo di porre le relative spese a carico del bilancio degli enti locali, deve essere adempiuto attraverso una reale copertura, non già con la creazione di un disavanzo economico di gestione destinato ad essere ripianato, a consuntivo, con contributi straordinari, bensì mediante la ragionevole previsione di un andamento gestionale tale da garantire la sostenibilità della relativa spesa (deliberazione n. 44/2001).

Si porrà, per quanto detto, in futuro, la necessità di incrementare gli strumenti attualmente disponibili per verificare e monitorare la congruenza fra gli incrementi di spesa determinati dalla contrattazione collettiva nel settore pubblico regionale e locale e le regole che presiedono agli equilibri della finanza pubblica nazionale.

Una prima attenzione a tale problematica è stata data dall'art. 48, comma 7, del d.lgs. n. 165/2001 che affida alla Corte dei conti "anche nelle sue articolazioni regionali di controllo" la verifica periodica degli andamenti della spesa del personale delle pubbliche amministrazioni, utilizzando, per ciascun comparto, insiemi significativi di amministrazioni.

E' opportuno, inoltre, segnalare che nell'ottobre del 2001 sono stati sottoscritti i contratti, riguardanti il biennio economico 2000-2001, relativi al personale non dirigenziale degli enti locali, senza la certificazione positiva della Corte dei conti che, sulla ipotesi trasmessa, ha affermato (deliberazione 4 luglio 2001 n. 33) la insussistenza delle condizioni di compatibilità economica, riferendone al Parlamento (deliberazione 3 agosto 2001 n. 43). Anche relativamente all'area della dirigenza la Corte ha ritenuto l'insussistenza dei requisiti minimi di compatibilità economica e finanziaria, ed ha riferito al Parlamento (delibera del

13.12.2001 n. 5).

Il settore degli enti autonomi territoriali è stato quello maggiormente interessato da casi di responsabilità amministrativa connessi alla gestione del personale. Essi hanno riguardato soprattutto illegittimi aumenti del trattamento economico del personale disposti in violazione delle disposizioni inderogabili dei contratti collettivi (si veda ad es. la sentenza n. 1179/2001 della Sezione giurisdizionale per la Toscana), ovvero retribuzioni aggiuntive per attività rientranti nei compiti d'ufficio. E' da rilevare, poi, la persistenza di fattispecie di responsabilità relative al mantenimento di inquadramenti illegittimi, in mancanza del procedimento di sanatoria di cui all'art. 6 della legge n. 127 del 1997.

Una recente relazione dell'Ispettorato della Funzione pubblica, sull'anagrafe degli incarichi dei dipendenti pubblici, svolti fuori dai compiti di ufficio, ha messo in evidenza come solo un esiguo numero di enti territoriali locali rispetta l'obbligo di comunicazione dei dati.

Inoltre, è risultato che non tutte le amministrazioni pubbliche hanno istituito i servizi ispettivi interni, previsti dalla legge n. 662/1996, deputati a svolgere i controlli sulle irregolarità commesse dai dipendenti in materia di part-time e incompatibilità.

Al presumibile aumento del peso delle burocrazie regionali e degli altri enti locali, connesso all'espletamento delle nuove funzioni, dovrebbe corrispondere un minor ricorso alle risorse umane da parte dell'amministrazione statale.¹

Ciò anche per la possibilità, prevista dalla Finanziaria 2002, dell'acquisto sul mercato, ovvero tramite l'attribuzione a soggetti di diritto privato, di servizi svolti, fino ad oggi, direttamente da strutture statali.

E' in corso di emanazione un regolamento che prevede l'affidamento esterno di tutti i servizi per i quali è stabilito il pagamento di un corrispettivo, quali trasporto terrestre e di posta, telecomunicazioni, ricerca e sviluppo, servizi finanziari, assicurativi e bancari, servizi informatici, servizi relativi all'istruzione anche professionale, culturali e sportivi.

Gli aspetti positivi del suddetto sistema sono connessi al risparmio di risorse pubbliche; sempre che da ciò non derivi un peggioramento quantitativo o qualitativo dei servizi (assume, perciò, decisiva importanza la verifica pubblica

¹ In proposito è da segnalare che, da dati provenienti dal Dipartimento della Funzione Pubblica, risulta che l'obiettivo, stabilito dalla legge finanziaria n. 449 del 1997, di una riduzione complessiva del personale dei ministeri, degli enti pubblici non economici e del comparto sicurezza in servizio alla data del 31/12/2001 in misura non inferiore al 3,50%, rispetto a quello in servizio al 31/12/1997, non è stato

periodica degli standard dei servizi affidati).

La possibile costituzione ex novo di società per azioni, a prevalente capitale pubblico, per la gestione di tali servizi, potrebbe comportare il rischio di espansione dell'area di esenzione dalla giurisdizione contabile di responsabilità amministrativa, vista la persistente giurisprudenza della Corte di Cassazione che ritiene che essa possa radicarsi solo a fronte di rapporti di servizio con enti pubblici, senza che possa rilevare, a tal fine, la possibile natura "sostanzialmente pubblica" anche di enti privati.

All'idea di valorizzare le particolari qualità professionali, dei soggetti che operano all'interno dell'amministrazione, risponde la creazione, prevista dal decreto 165/2001 e dall'ultimo contratto collettivo di lavoro dei dipendenti ministeriali, di un'area separata di funzionari abilitati all'esercizio di professioni e/o iscritti in appositi albi professionali o che svolgono attività tecnico scientifiche e di ricerca.

Si deve, inoltre, sottolineare come la Corte Costituzionale nella sentenza n. 194/2002, nel dichiarare costituzionalmente illegittime norme (vari commi dell'art. 3 della legge 549/1995) che consentivano all'amministrazione finanziaria di riservare un'ampia quota di posti, messi a concorso, a propri dipendenti, ha ribadito la necessità del pubblico concorso, senza ingiustificate restrizioni, per il reclutamento del personale delle amministrazioni pubbliche.

Per quanto riguarda le fattispecie di responsabilità amministrativa, connesse alla gestione del personale statale o parastatale, non sono mancati casi di ingiustificate assenze dal lavoro, o di svolgimento non consentito di altre attività, cui hanno fatto seguito riconoscimenti di responsabilità anche per cd. danno da "disservizio"; si sono verificate, altresì, fattispecie di pagamenti di retribuzioni indebite, aggiuntive a quelle spettanti, ovvero di affidamento di incarichi di consulenza esterni per compiti che potevano essere svolti dal personale dell'amministrazione.

3. - La certificazione dei contratti collettivi di lavoro.

Tale tipologia di controllo intestata alla Corte dei conti è, com'è noto, disciplinata dall'art. 47 del d.lgs. n. 165/2001.

Nel 2001 l'attività di contrattazione è stata molto intensa ed ha riguardato contratti-quadro, contratti normativi quadriennali 1998-2001, contratti relativi al primo e al secondo biennio economico 2000/2001 e contratti integrativi.

I rapporti di certificazione, deliberati dalle Sezioni riunite della Corte, sono

raggiunto- la riduzione è stata dello 0,95% - soprattutto per la notevole incidenza delle assunzioni nel comparto sicurezza.

stati, nel 2001, n. 69 di cui n. 6 con esito negativo.

Alcuni dei punti più significativi della giurisprudenza della Corte dei conti in materia sono stati i seguenti.

Innanzitutto, si è affermato che va tenuta distinta, ai fini della certificazione, la compatibilità economica, che si identifica con la verifica di una dinamica retributiva coerente con i parametri di contabilità nazionale, dalla compatibilità finanziaria, che si identifica nella necessità della individuazione di risorse reali per fronteggiare gli oneri contrattuali (deliberazione n. 27/2001); inoltre, che il rispetto dei principi di compatibilità economico-finanziaria deve essere assicurato non solo nella fase di certificazione della quantificazione, ma anche, in via dinamica, nella concreta traduzione delle norme contrattuali (deliberazioni numeri 16/2001 e 17/2001).

Per la Corte gli oneri contrattuali di cui l'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni è chiamata a quantificare l'entità sono anche quelli che derivano da costi amministrativi, connessi all'istituzione di apposite strutture (deliberazioni numeri 5/2001, 25/2001, 55/2001, 58/2001).

Infine, la Corte ha stigmatizzato il ritardo nella contrattazione che rappresenta una situazione patologica, che dovrebbe essere evitata sia per la necessità di dare una rapida e definitiva disciplina giuridica al rapporto di lavoro, evitando l'insorgere di contenzioso, sia per motivi di ordine economico-finanziario e di rispetto dei principi di contabilità pubblica (deliberazioni numeri 27/2001, 35/2001, 44/2001, 62/2001).

4) La dirigenza pubblica

E' noto come la disciplina della dirigenza è stata costruita, dalle norme del d.lgs. 387/1998 (oggi, come detto, trasfuso nel d.lgs. n. 165/2001) e dai successivi contratti collettivi, in base ad una commistione di istituti pubblicistici e privatistici.

La Corte dei conti, con la delibera n. 13 del 2001, della Sezione del controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, ha evidenziato gli aspetti negativi della mancanza di una netta delimitazione normativa tra l'area riservata al diritto pubblico (che dovrebbe essere diretta a disciplinare, nel rispetto dei principi di imparzialità e buon andamento, i tratti essenziali delle strutture, le sfere di competenza e le attribuzioni dei funzionari) e quella propria del diritto privato (relativa alle misure che attengono al rapporto di lavoro, quali la retribuzione, la

durata dell'incarico, i diritti e doveri specifici dei funzionari)².

La Corte Costituzionale, con ordinanza 30 gennaio 2002 n.11, ha ritenuto che l'estensione del regime di diritto privato anche ai dirigenti generali - ex art. 11, comma 4, lettera a) della legge 15 marzo 1997, n. 59 e degli artt. 19, 21 e 24, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 (v. ora gli artt. 19, 21, 22, e 24, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165) - rientra nella discrezionalità del legislatore.

Ciò in quanto la privatizzazione del rapporto di impiego pubblico (intesa quale applicazione della disciplina giuslavoristica di diritto privato) non rappresenta, per la Consulta, di per sé, un pregiudizio per l'imparzialità del dipendente pubblico, posto che per questi (dirigente o no) non vi è - come accade per i magistrati - una garanzia costituzionale di autonomia da attuarsi necessariamente con legge attraverso uno stato giuridico particolare che assicuri, ad es. stabilità ed inamovibilità. Pertanto, rientra, per la Corte, nella discrezionalità del legislatore disegnare l'ambito di estensione di tale privatizzazione, con il limite del rispetto dei principî di imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione e della non irragionevolezza detta disciplina differenziata.

Nonostante la privatizzazione del regime è da rilevare come i dirigenti pubblici di più alto livello possiedono poteri organizzativi molto limitati.

Mentre, infatti, tali poteri rappresentano la maggior prerogativa dei dirigenti del settore privato, nel settore pubblico la regola per cui spetta ai dirigenti il potere di adottare "gli atti relativi agli uffici di livello dirigenziale non generale" (art. 16, comma 1, lett. c, d.lgs. n. 165/01) sembra puramente enunciata, essendo compensata dalla norma (art. 17, comma 4-bis, I. n. 400/88, introdotto dall'art. 13, comma 1, l. n. 59/97) che demanda a "decreti ministeriali di natura non regolamentare" l'organizzazione di quegli uffici. Tale ultima norma è stata confermata dal d.lgs. n. 300 del 1999.

E' noto che le disposizioni sul conferimento e sulla revoca degli "incarichi di funzioni dirigenziali" (oggi art. 19 d.lgs. n. 165/01) hanno introdotto, con riguardo all'alta dirigenza, un meccanismo noto come *spoils system*. Esse stabiliscono, anzitutto, che "gli incarichi di segretario generale di ministeri, gli incarichi di direzione di strutture articolate al loro interno in uffici dirigenziali generali e quelli di livello equivalente sono conferiti con decreto del presidente della Repubblica, previa deliberazione del consiglio dei ministri" su proposta del ministro competente; in

² La riforma della dirigenza pubblica, in corso di definitiva approvazione parlamentare, affida allo strumento provvedimentale la definizione degli obiettivi ed al contratto il contenuto economico del

secondo luogo, fissano il principio che i menzionati incarichi possono essere revocati o modificati entro novanta giorni dalla fiducia al nuovo Governo.³

Ciò in ragione della necessità che gli organi di raccordo fra politica e amministrazione godano della fiducia dei ministri, poiché è su questi ultimi che ricade la responsabilità politica per la omessa o non sufficiente realizzazione dei programmi e degli obiettivi. Tale sistema può comunque comportare il rischio che il vincolo fiduciario, unito alla temporaneità dell'incarico dirigenziale, finisca per determinare, fra dirigente e ministro, un rapporto di dipendenza che potrebbe contraddire il principio di distinzione fra politica e amministrazione.

La Corte Costituzionale, nel motivare la suddetta ordinanza ha rilevato che "la disciplina del rapporto di lavoro dirigenziale nei suoi aspetti qualificanti - in particolare il conferimento degli incarichi dirigenziali (assegnati tenendo conto, tra l'altro, delle attitudini e delle capacità professionali del dirigente) e la loro eventuale revoca (per responsabilità dirigenziale), nonché la procedimentalizzazione dell'accertamento di tale responsabilità (artt. 19 e 21 del d.lgs. n. 29 del 1993, ed ora artt. 19, 21 e 22 del d.lgs. n. 165 del 2001) - è connotata da specifiche garanzie, mirate a presidiare il rapporto di impiego dei dirigenti generali, la cui stabilità non implica necessariamente anche stabilità dell'incarico, che, proprio al fine di assicurare il buon andamento e l'efficienza dell'amministrazione pubblica, può essere soggetto alla verifica dell'azione svolta e dei risultati perseguiti."

Perciò, si evidenzia la necessità di strumenti (oggettivi e trasparenti) per la valutazione dell'azione svolta e dei risultati perseguiti, per evitare che la revoca degli incarichi e i nuovi conferimenti da parte degli organi di governo possano diventare arbitrari.

Ciò presuppone che l'individuazione degli obiettivi assegnati ai dirigenti non siano generici, ovvero effettuati con il mero richiamo all'articolazione delle competenze interne delle singole amministrazioni (tale deficienza nei conferimenti degli incarichi è stata più volte censurata dalla Corte in sede di controllo preventivo

rapporto.

³ L'accennata riforma della dirigenza prevede una decadenza automatica dei più elevati incarichi dirigenziali decorsi 90 giorni dal voto di fiducia al nuovo Governo e la possibilità di rimozione non solo in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi prefissati, ma anche in caso di inosservanza delle direttive ministeriali. In proposito si segnala che la Corte Costituzionale, con sentenza n. 193/2002 ha dichiarato l'incostituzionalità, per eccesso di delega, della norma dell'art. 20, comma 9, del d.lgs 29/1993 che prevedeva la possibilità del collocamento a riposo dei dirigenti per inosservanza delle direttive degli organi politici. Tale norma è stata, comunque, sostituita dagli articoli 20 e 21 del d.lgs n. 165/2001 che prevedono la risoluzione del rapporto secondo le disposizioni del codice civile e dei contratti di lavoro.

sugli stessi, oltre che nella suindicata delibera n. 13 del 23/2/2001 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato).

La direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 15.11.2001 (indirizzi per la predisposizione della direttiva generale dei Ministri sull'attività amministrativa e sulla gestione per l'anno 2002), a proposito del sistema di valutazione dei dirigenti, afferma che "nessuna amministrazione dello Stato attualmente è in possesso di un sistema valicato e funzionante di valutazione dei dirigenti. E' necessario che, a partire dal 2002, tutte le amministrazioni dispongano di un sistema di valutazione delle prestazioni, dei comportamenti organizzativi e dei risultati conseguiti dai dirigenti utilizzabile per l'attribuzione della retribuzione di risultato. Occorre, quindi, che ciascun Ministro dedichi a questo tema un'attenzione specifica nel testo della Direttiva, indicando le responsabilità e i tempi per la predisposizione del relativo progetto, che dovrà comunque essere coordinato a livello di Presidenza del Consiglio dei Ministri. In ogni caso, entro il primo semestre del 2002, dovrà essere operativo il sistema per la valutazione, da parte degli organi di indirizzo politico, dei dirigenti apicali (segretari generali, capi dipartimento e direttori delle agenzie e dirigenti preposti a strutture dirigenziali generali), al fine della attribuzione, in connessione anche con i risultati della valutazione e del controllo strategico, della retribuzione di risultato prevista dai contratti".

Una recente indagine della Sezione centrale di controllo della Corte sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (delibera n. 15/2002/G) sulla gestione del ruolo unico della dirigenza statale⁴ ha evidenziato come l'istituto del collocamento a disposizione presso la Presidenza del Consiglio non sembra aver assolto alla funzione di compensazione temporanea di situazioni particolari non altrimenti risolvibili. Infatti, trascorsi trenta mesi, si rileva ancora un certo numero dei dirigenti, pur se limitato, nella posizione di disposizione, che non trova agevole utilizzazione, pur ricevendo l'intera retribuzione. La Corte ha rilevato, inoltre, il ritardo nel reclutamento del personale dirigenziale attraverso gli ordinari meccanismi concorsuali ed il fatto che la componente legata al risultato costituisce una parte di gran lunga minoritaria del trattamento economico accessorio (dipendente anche dalla lenta messa a regime di meccanismi di valutazione della dirigenza).

7. - Attività contrattuale. - (Estensore: Dott. Tommaso Cottone).

1) L'evoluzione del quadro normativo e le modifiche strutturali.

⁴ di cui è prevista l'abolizione dalla riforma della dirigenza.

L'anno 2001 è caratterizzato dall'impegno del Parlamento e del Governo di consolidare il quadro normativo avviato, per quanto riguarda la materia dei LL.PP., con l'emanazione della legge 18 novembre 1998, n.415 (c.d. "Merloni ter") che fino a tutto l'anno precedente aveva formato oggetto di una intensa attività regolamentare. A tale proposito va ancora ricordata la puntuale azione di controllo delle competenti sezioni della Corte dei conti effettuata sul DPR n. 544/1999, portante il Regolamento generale sulla materia. Tuttora non sono state del tutto risolte le complesse questioni che a suo tempo portarono le Regioni a promuovere conflitti di attribuzione sulla portata e l'applicabilità delle norme regolamentari ritenute non idonee a disciplinare materie di spettanza degli Enti territoriali. E' in fase di assestamento il nuovo sistema di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici; sistema che, anche sulla base di quanto previsto con il Regolamento approvato con il DPR 25 gennaio 2000, n.34, ha definitivamente abolito l'Albo nazionale dei costruttori. Com'è noto la verifica dei requisiti dei partecipanti alle gare di appalto avviene ora ad opera di Società per azioni (Società Organismi di Attestazione - SOA); per eventuali ipotesi di responsabilità connesse all'operato di tali Organismi e dalle quali possa derivare danno erariale occorrerà verificare se e quali soggetti rientrino nella giurisdizione della Corte dei conti. Iniziano a profilarsi, anche per quanto riguarda le specifiche competenze delle Procure regionali, questioni derivanti dall'applicazione del nuovo Capitolato Generale d'Appalto dei Lavori Pubblici adottato con Decreto del Ministro dei Lavori Pubblici 19 aprile 2000, n. 145. Considerata, tuttavia, la recente entrata in vigore di tale strumento non si sono, ovviamente, ancora poste questioni attinenti a fasi delicatissime delle nuove procedure d'appalto quali il collaudo ed il giudizio arbitrale.

La concreta attuazione della volontà del Parlamento di dare nuovo assetto ed impulso al settore delle opere pubbliche si è tradotta nell'emanazione della legge 21 dicembre 2001, n. 443 portante delega al Governo in materia di infrastrutture ed insediamenti produttivi strategici e per altri interventi per il rilancio delle attività produttive. Sulla cd. legge obiettivo che regola la materia è intervenuto anche il CIPE con deliberazione n.121 del 21 dicembre 2001.

Tra le novità più significative che riguardano la realizzazione delle grandi opere pubbliche è la previsione (posta nel decreto delegato messo a punto dal Ministro per le Infrastrutture) concernente la possibilità di disciplinare con la normativa regionale i lavori di interesse locale e per "tutte le materie oggetto di legislazione concorrente tra Stato e Regioni". Tale normativa, cioè, pur nel rispetto dei principi fondamentali della legge obiettivo n.443/2001, avrà forza maggiore

dello stesso decreto delegato. Si tratta di una correzione di rotta rispetto ai profili che emergevano dalla riformulazione dell'art. 117 Cost., estremamente significativa se si considera che gli interventi delle Regioni potranno influire non solo sulle modalità di realizzazione delle opere interessate, ma, ad esempio, anche sullo strumento della concessione, sul general contractor e sulle operazioni di collaudo. Un ulteriore segnale in senso federalistico che potrebbe contribuire a fare superare le questioni di conflitto proposte da alcune regioni avverso previsioni ritenute lesive della loro autonomia ed attribuzioni.

Il collegato alla finanziaria sulle infrastrutture, in virtù di alcuni emendamenti approvati in sede di discussione, ha introdotto rilevanti novità. Tra queste merita di essere ricordata quella che consente ai concessionari di lavori pubblici (tra questi i gestori delle autostrade) potere scegliere le imprese cui affidare gli appalti senza rispettare le norme della legge quadro (Merloni ter). Nella sostanza i concessionari si potranno comportare come privati e dovranno rispettare soltanto le regole della pubblicità dei bandi di gara e dei termini per concorrere.

Altre novità riguardano le società di attestazione delle imprese edili che potranno svolgere anche compiti diversi dall'attestazione. La qualificazione dei consorzi stabili avverrà grazie alla somma della qualificazione delle imprese riunite. E' possibile l'affidamento congiunto di progettazione ed esecuzione dei lavori (appalto integrato) per gli appalti sopra i 5 milioni di Euro

Per la realizzazione delle "grandi opere" e la apertura dei cantieri della "legge obiettivo" si prevedono secondo le rilevazioni che ha fatto il CIPE con la definizione del quadro finanziario 2002-2004, tempi lunghi dei progetti individuati nell'anno 2001. Per l'anno 2002 il piano di realizzazioni potrà contare soltanto su 2.763 milioni di € e solo dopo l'approvazione definitiva del collegato alla attuale finanziaria; cioè, poco più del 10% di quello che il Governo ha dichiarato di volere spendere nel citato triennio (20.204 milioni di €). Dai dati del CIPE si evince che i fondi risultano ripartiti su 88 interventi e che l'apertura dei primi cantieri per i lavori giudicati strategici non avverrà prima dell'anno 2003.

Riguardo agli impegni che si evincono dal DPEF circa la promozione e lo sviluppo delle grandi opere pubbliche e dell'attività contrattuale in genere delle PP.AA., le Sezioni di Controllo della Corte dei conti stanno procedendo ad una serie di indagini mirate dirette a verificare che i nuovi soggetti ora presenti nell'organizzazione governativa (i nuovi Ministeri derivati dagli accorpamenti e le Agenzie) preliminarmente agli impegni di spesa procedano al monitoraggio dei bisogni e ad indicare la priorità degli obiettivi. Soprattutto è necessario che, in

corrispondenza con le riconosciute autonomie di bilancio vengano rafforzati e verificata la compatibilità degli strumenti di controllo.

Nell'ambito dell'attività contrattuale rilevano particolarmente, per le loro dimensioni e la capacità di spesa, oltre alla Agenzia delle Entrate e quella delle Dogane, l'Agenzia Industrie della Difesa, l'Agenzia per la protezione dell'ambiente ed i servizi tecnici e l'Agenzia dei trasporti terrestri e delle infrastrutture (tutte istituite con il d.lgs. n. 300/1999).

2) Spunti di riflessione derivanti dalle modifiche.

Per quanto concerne gli interventi delle Autorità e degli altri soggetti che si interessano dell'attività contrattuale delle PP.AA., il Procuratore Generale, avvalendosi anche degli elementi che trae dal suo specifico osservatorio che raccoglie la complessiva azione degli organismi che operano nell'ambito del settore pubblico, non può che ribadire le preoccupazioni più volte espresse dalla Corte dei conti (vedasi da ultimo la relazione annuale al Parlamento deliberata all'udienza del 27 giugno 2001 dove vengono raccomandate:

- l'opportunità di evitare duplicazioni di competenze ministeriali, individuando atipie non necessarie per una incisiva riforma del sistema amministrativo;
- la necessità di adeguati approfondimenti sull'ambito da affidare, al di fuori del circuito istituzionale Parlamento-Governo, a organismi qualificati in termini di neutralità e garanzia;
- la necessità di adottare adeguate regole di confine tra le competenze delle diverse autorità.

In effetti, l'azione di Governo, al fine di valorizzare risorse (strumentali e di personale) gestite in modo poco dinamico (si pensi al patrimonio immobiliare dello Stato) e di attivare forme di finanziamento per investimenti in infrastrutture ed in opere pubbliche, secondo modelli di "project financing" già sperimentati in alcuni Paesi europei, è attualmente impegnata ad inserire nel sistema organizzatorio statale strumenti di natura non pubblica, affidando settori di attività a società per azioni. Fermi restando i problemi di compatibilità e di impatto con la legislazione e l'organizzazione amministrativa esistenti, il Procuratore Generale non può non manifestare alcune preoccupazione per l'incidenza che le nuove formule di amministrare possono ripercuotersi sul sistema generale. In primis sulla funzione di controllo. E non solo per quanto riguarda il controllo della Corte sulle attività privatizzate, ma per quanto concerne lo stesso controllo del Parlamento che potrebbe essere privato della essenziale funzione di referto della Corte dei conti e non essere più in grado di valutare il valore (ed esprimere un fondato grado di

condivisione) su operazioni condotte mediante l'impiego di misure di cartolarizzazione. Peraltro, in presenza di attività che concernono la gestione di beni aventi anche un valore sociale, il giudizio sui risultati dell'azione gestoria non può essere ancorato ai soli profili economici.

Per altri aspetti, sussistono perplessità sull'esercizio della stessa azione di responsabilità di competenza delle Procure della Corte dei conti: sui suoi contenuti, sui suoi limiti; sui parametri da porre a base della individuazione e valutazione degli eventuali danni.

3) In tema di appalti pubblici. Alcuni significativi interventi dell'autorità di vigilanza sui LL.PP., del giudice amministrativo e della Corte di Giustizia.

Nel corso dell'anno 2001 consistenti sono stati gli interventi dell'Autorità per la vigilanza sui lavori pubblici, estrinsecatisi in determinazioni e deliberazioni.

Le determinazioni, in particolare, hanno avuto riguardo di taluni profili interpretativi in materia di bandi di gare e di esecuzione dei lavori, oltre a meglio definire i requisiti richiesti per la partecipazione alle gare stesse. Inoltre, hanno, disciplinato la materia riguardante i contratti di sponsorizzazione.

Con la determinazione n. 22/2001, sono stati forniti chiarimenti alle stazioni appaltanti circa la validità delle certificazioni dei sistemi di gestione per la qualità.

Anche la partecipazione alle gare di appalto delle associazioni temporanee di impresa è stata trattata con apposita deliberazione, così come le questioni riguardanti gli appalti per opere protettive di sicurezza stradale nonché gli oneri di sicurezza.

Numerose determinazioni sono intervenute a chiarimento dei termini, delle procedure da adottare e dei criteri da seguire, sui compiti, i poteri ed il funzionamento delle cosiddette SOA (società organismi di attestazione).

Altri interventi dell'Autorità hanno preso in considerazione i contenuti del progetto esecutivo dell'opera pubblica così come i costi di sicurezza, oltre a vari profili interpretativi in materia di varianti. Di rilievo, per i possibili profili che interessano anche l'azione di responsabilità amministrativa di competenza delle Procure della Corte dei conti è la determinazione del 14.2.2002 con la quale l'Autorità ha ribadito che non è opportuno il frazionamento e l'affidamento degli incarichi di progettazione con particolare riferimento alla possibilità di affidare all'esterno solo una parte dei servizi. L'autorità, nella sostanza, ribadisce il presupposto che la progettazione debba restare tendenzialmente unitaria e che, quindi, in caso di frazionamento occorre specificare nel dettaglio i motivi di tale

scelta.

Sulla attività della Autorità di vigilanza si sta consolidando una giurisprudenza del giudice amministrativo sui contenuti "normativi" delle determinazioni espresse nella materia di competenza. Si tratta di un orientamento da tenere in particolare considerazione anche per quanto riguarda i giudizi di responsabilità davanti alla Corte dei conti, anche per quanto riguarda la valutazione dell'elemento soggettivo non potendosi, ovviamente, invocare, in presenza di determinazioni di chiarimento fornite dall'Autorità sulla normativa riguardante gli appalti, la scusabilità dell'errore.

A tale proposito è bene ricordare la sentenza 23 gennaio 2002 della IV sezione del Consiglio di Stato che sancisce che i bandi di gara debbono essere applicati ed interpretati secondo il principio della buona fede e debbono garantire a tutti gli interessati la conoscibilità oggettiva dei requisiti richiesti per la partecipazione. Per altri profili è da prendere nota ancora della sentenza del TAR della Campania (n.1614 del 22 marzo 2002) che ha dichiarato che l'erronea indicazione da parte della stazione appaltante di dati in base ai quali l'impresa aggiudicataria dell'appalto ha formulato la propria offerta, dà luogo a risarcimento dei danni causati dai maggiori oneri dovuti sopportare dall'impresa medesima. Ove tale situazione dovesse interessare un committente pubblico, l'azione di responsabilità sarà fatta valere dalle Procure competenti.

D'interesse è anche l'intervento della Corte di Giustizia di Lussemburgo che ha dichiarato non conformi al sistema comunitario alcune previsioni della Merloni ter. Le ipotesi di maggiore rilievo sono quelle che riguardano l'art. 21 di tale norma. In particolare il giudice comunitario ha censurato la mancanza di contraddittorio tra le imprese e la stazione appaltante dopo l'apertura delle buste delle offerte di partecipazione alle gare. Occorre consentire che i ribassi così detti anomali e che hanno determinato l'esclusione dalla gara vengano giustificati e che i criteri matematici utilizzati dalla Merloni per individuare la soglia delle anomalie siano mitigati da criteri da valutare caso per caso da parte della stazione appaltante. Ciò al fine di assicurare, secondo la Corte di Giustizia, la libera concorrenza, la parità di trattamento e la trasparenza. Questa decisione, ad avviso del Procuratore Generale, ha significative ripercussioni nelle indagini dirette ad accertare ipotesi di danno derivanti da eventuali irregolarità nelle aggiudicazioni; gli accertamenti degli inquirenti contabili non potranno fermarsi alle mere risultanze numeriche delle offerte, ma scendere all'esame dei motivi che hanno determinato le scelte delle stazioni appaltanti.

4) L'informatica pubblica per i profili che interessano l'attività contrattuale della P.A.

L'attività contrattuale avente ad oggetto l'informatica pubblica assume, con la intervenuta recente modifica del titolo V della Costituzione, rilevanza centrale nell'organizzazione dello Stato. L'art. 117 della Costituzione prevede ora, nella sua nuova formulazione, che rimane nell'ambito della legislazione esclusiva dello Stato il coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale. Nell'ambito delle competenze e delle attribuzioni della Presidenza del Consiglio dei ministri, nell'anno 2001, si registra (d.P.R. 10 giugno 2001) l'affermazione di una nuova figura istituzionale: quella del Ministro per l'innovazione e le tecnologie cui è seguita la creazione del relativo dipartimento.

Nella Gazzetta Ufficiale n. 2 del 3 gennaio 2002 è riportata la circolare 28 dicembre 2001, n. AIPA/CR/38, che descrive l'attività svolta dall'AIPA nel corso dell'anno 2001, con particolare riferimento all'azione di monitoraggio sui contratti di grande rilievo ed alla direzione dei lavori. A tale proposito si ricorda che l'art. 13, comma 2, del decreto legislativo 12 febbraio 1993, n. 39, prevede il monitoraggio dei contratti per la progettazione, realizzazione, manutenzione, gestione e conduzione operativa di sistemi informativi automatizzati, determinati come "contratti di grande rilievo", e che l'art. 7 dello stesso decreto attribuisce all'Autorità il compito di verificare periodicamente, d'intesa con le Amministrazioni interessate, i risultati conseguiti riguardo ai costi e benefici dei sistemi informativi automatizzati anche con riferimento a valutazioni concernenti l'efficacia, l'efficienza e la qualità.

Da tale documento si evince che, nel corso dell'anno, l'azione dell'Autorità è stata rivolta a dare impulso e sviluppo alle tematiche istituzionali, indirizzando la propria attività soprattutto verso la promozione, all'interno delle amministrazioni, delle prassi afferenti la direzione dei lavori, l'utilizzo della certificazione di qualità del fornitore ed il collaudo dei beni. Parimenti, ha fornito supporto alle varie amministrazioni per la predisposizione di gare dirette all'affidamento di attività di monitoraggio e verifica a società esterne; per il governo delle forniture di tecnologie dell'informazione da parte delle amministrazioni; per la predisposizione e la introduzione di modelli di acquisizione delle forniture.

Ed ancora, l'AIPA ha curato la verifica e la valutazione dei progetti di investimento delle singole amministrazioni sia in termini di analisi costi/benefici; sia con la elaborazione di parametri per le analisi di rischio; sia con la individuazione di indici ed indicatori economico-finanziari, per la misurazione dei risultati ottenuti. L'attività di monitoraggio ed il riscontro sugli obiettivi è, ovviamente, tornata utile

anche per indirizzare i monitori stessi sui nuovi obiettivi da perseguire; per correggere le riscontrate devianze e per la evoluzione delle stesse forme contrattuali da utilizzare per il reperimento delle risorse strutturali e dei servizi necessari.

Il secondo Collegio delle Sezioni Riunite della Corte dei conti ha prodotto nel febbraio 2002, un ampio ed articolato referto al Parlamento sull'informatica pubblica. In tale referto le SS.RR. denunciano un non pieno raccordo tra gli obiettivi programmati e le risorse disponibili. Peraltro, il mancato perseguimento di taluni obiettivi deriva, oltre che da una non sempre centrata lettura dei bisogni e da una non adeguata programmazione, da alcune resistenze di tipo culturale e burocratico che intralciano i vari passaggi per la realizzazione degli interventi. Ne è riprova l'ancora assai accentuato scostamento tra i progetti iniziati e quelli terminati. Tali resistenze producono anche lievitazione dei costi ovvero, ne impediscono il contenimento. Ove fosse possibile accertare che tali comportamento, in ultima analisi produttivi di danno erariale, possano essere addebitabili a fatti gravemente colposi, le Procure della Corte dei conti eserciteranno l'azione di competenza.

Un ultima notazione sul tema delle economie realizzabili attraverso una più puntuale conoscenza dei fenomeni gestori e la conseguente razionalizzazione delle procedure di spesa, va fatta sul nuovo assetto informativo di cui vuole ora dotarsi il Ministero della Salute a seguito dei nuovi assetti istituzionali introdotti con la il d.lgs. 18 febbraio 2000, n.56 in materia di federalismo fiscale e sul superamento della convenzione con la FINSIEL S.p.A. (già ITALSIEL S.p.A.) attualmente in regime di proroghe aventi validità semestrale. Nella sostanza il predetto Dicastero, mediante la revisione del proprio Sistema Informativo Sanitario (SIS), vuole porre in essere una nuova disciplina contrattuale che consenta alle strutture ministeriali "di riappropriarsi di compiti e poteri, attraverso un passaggio di questi dal concessionario agli uffici dell'amministrazione". Si tratta di un processo di riappropriazione che vede finalmente superato, come auspicato più volte dal Procuratore Generale nelle occasioni di referto, il regime di delega (il c.d. "full outsourcing") di attività istituzionali proprie dell'Amministrazione a soggetti privati.

5) - L'attività di controllo e di referto della Corte dei conti sulla attività contrattuale.

Nel corso dell'anno 2001, le Sezioni del Controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato hanno esaminato vari profili d'interesse per l'attività contrattuale delle PP.AA. Particolare attenzione è stata posta sui profili gestionali che hanno interessato la costruzione e l'acquisto di beni immobili da destinare a

finalità istituzionali delle singole amministrazioni. Oggetto di osservazioni sono stati, tra le altre, i programmi speciali riguardanti alcune tipologie edilizie. Censure sono state mosse sugli aggravii di spesa derivanti da interessi pagati per operazioni di mutuo stipulate per il finanziamento di opere. Su questo filoni di controlli si collocano le analisi concluse con la deliberazione n. 19/2001/G, adottata dal I° Collegio nell'adunanza del 3 aprile 2001, con la quale è stata approvata la relazione sulla gestione riguardante la costruzione, l'acquisto e la manutenzione degli immobili destinati alle sedi diplomatiche.

Sempre il I° Collegio ha effettuato il controllo sulla gestione relativamente agli acquisti di oggetti non d'armamento (deliberazione n.11/2002) dalla quale è, tra l'altro, emersa la necessità di realizzare un più accentuato accentramento della gestione contrattuale per conseguire maggiori economie di scala. Peraltro, in talune realtà e per ambiti per ora limitati (ad es. l'Arma Aeronautica) sono in corso le procedure per l'applicazione del regime degli acquisti centralizzati mediante il sistema CONSIP.

Successivamente la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con delibera n. 12/02/G adottata nell'adunanza del 12 marzo 2002, ha approvato la relazione concernente il controllo sulla gestione dei lavori pubblici del Ministero della Difesa dalla quale sono emerse alcune criticità di gestione che comportano notevoli scostamenti tra la fase della progettazione e quella della realizzazione delle opere, con disfunzioni e diseconomicità dei risultati. tra l'altro, la relazione censura il ricorso, ritenuto *contra legem*, al contratto aperto cosiddetto "a quantità indeterminata" nei lavori edili di media complessità.

Di rilievo l'attività di controllo del II° Collegio che con deliberazione n. 4/2001, ha approvato la relazione concernente l'indagine espletata sullo stato degli interventi realizzati nell'ambito del programma "Roma capitale" (legge 15 dicembre 1990, n. 396).

Lo stesso Collegio ha adottato due distinte delibere (n. 8/2001 e n. 10/2001) che hanno riguardato i pagamenti per contratti di mutuo che hanno comportato aggravii di spesa per interessi.

Da ultimo si cita la deliberazione n. 44/2001/G con la quale la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato (II° Collegio, adunanza del 22 giugno 2001) ha riferito sull'esito della gestione del sistema informativo del Ministero del Lavoro con particolare riferimento al Sistema Integrato Lavoro (SIL) ponendo in evidenza la necessità di dovere riprogettare l'intero sistema per renderlo compatibile con la realtà della estesa periferia ministeriale e

delle interconnessioni con le competenti regioni.

6) - Il sistema degli acquisti centralizzati.

Circa le economie conseguibili attraverso un controllo dell'attività contrattuale, le Procure regionali e la stessa Procura generale della Corte dei conti, seguono con particolare attenzione l'introduzione nelle singole gestioni delle pubbliche amministrazioni dei sistemi di recente introdotti per razionalizzare la spesa pubblica e per contenere gli sprechi. E ciò perché, unitamente al perseguimento delle eventuali responsabilità amministrative che possano emergere, le aspettative di risultato non vadano deluse. Per un verso, ci si riferisce al sistema introdotto con la legge finanziaria 2001 (art. 87) e poi meglio puntualizzato con la legge 16 novembre 2001, n. 405 di conversione del d.l. 18 sett. 2001, n. 347 (art. 2), dove si prevede l'adozione da parte delle regioni delle misure necessarie per il monitoraggio delle prescrizioni mediche, farmaceutiche specialistiche ed ospedaliere e la rilevazione - sulla base di indicatori appositi - degli scostamenti significativi per le prescrizioni erogate in misura superiore al livello appropriato. Tale sistema, che prevede anche la comminazione di sanzioni per i trasgressori, dovrebbe consentire un notevole contenimento della spesa pubblica e nel contempo la standardizzazione dei servizi sanitari.

Per altro verso, la costante attenzione della Procura è rivolta, ovviamente per le finalità proprie dell'Organo inquirente, al concreto funzionamento del sistema degli acquisti centralizzati introdotto con l'istituzione e l'affidamento del servizio alla CONSIP. Al riguardo la Procura generale ha preso atto sia dei referti operati in sede di specifici o generali controlli dalla Corte dei conti (vedasi, da ultimo il referto al Parlamento in materia di Informatica pubblica, deliberato dal II° Collegio nel febbraio 2002), sia anche dei rilievi e degli studi provenienti da altri Organismi. Tra i vari elaborati la Procura generale non può non sottolineare la particolare rilevanza delle osservazioni contenute in un apposito referto del SECIT sul sistema degli acquisti centralizzati, prodotto nel settembre 2001, dove, nel procedere ad una verifica sull'efficacia del sistema come strumento di controllo della spesa, viene osservato che il processo di valutazione dei risultati non può prescindere da un esame di comparazione di interessi che non possono, certamente, esaurirsi nella sola misurazione dei parametri dell'economicità, dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa. Non possono essere ignorate, secondo il SECIT, le grandi tematiche generali della legalità sostanziale e del buon andamento cui deve sempre essere ispirata l'azione amministrativa, Quindi, ai fini del giudizio di efficacia, occorre procedere ad una ricognizione degli obiettivi, ricordando che, oltre

gli obiettivi espliciti (e, cioè, quelli indicati dalla norma) vi sono gli obiettivi impliciti e tra questi debbono trovare adeguato spazio finalità di carattere etico, ovvero di controllo dei mercati e di contrasto alla imprenditoria deviata. Tale notazione viene giudicata di particolare importanza per le attività di promozione di azioni di responsabilità da parte delle Procure della Corte dei conti, perché i parametri di valutazione dei danni conseguenti l'azione di pubblici amministratori non si arrestino a meri computi di convenienza economica. L'elaborato del SECIT, evidenzia anche alcune criticità del sistema posto in essere con l'affidamento del servizio alla CONSIP, in particolare, per quanto riguarda il sistema di controllo da parte del Ministero dell'Economia sulla società (le stesse Sezioni riunite in sede di controllo hanno rilevato la debolezza di strutture ministeriali di controllo) e per quanto riguarda il controllo sulla domanda dei beni e servizi da parte delle Amministrazioni che ricorrono al sistema di acquisto. A tale proposito, non può non convenirsi che l'obiettivo di razionalizzare la spesa e di combattere gli sprechi non può utilmente essere perseguito se non si procede ad una seria verifica delle reali esigenze delle amministrazioni. Verifica che, a tutt'oggi, appare assai lontana se si considerano, non solo i dati di comune esperienza, ma gli stessi elementi tratti dal citato referto della Corte dei conti sull'Informatica pubblica, dal quale si evince, a fronte della notevole diffusione di sistemi informativi assai sofisticati, un bassissimo grado di pieno impiego degli strumenti informatici ed una deludente alfabetizzazione dell'utenza. Per conseguire i dichiarati obiettivi, occorre che le Amministrazioni pubbliche siano messe in grado di misurare esattamente i loro bisogni e di formulare domande non eccedenti le esigenze. Rappresentazioni non rispondenti a questi parametri sono, certamente, produttrici di danno erariale e possono, anzi debbono, formare oggetto di iniziative delle Procure della Corte dei conti dirette ad accertare eventuali ipotesi di responsabilità.

Nel merito delle economie di spesa, secondo quanto emerge dalla relazione inviata l'11 marzo 2002 alle Camere dal Ministro dell'Economia, grazie alle misure antispreco contenute nella finanziaria 2001, sono stati risparmiati 1,4 miliardi di Euro. Una cifra che corrisponde ad iniziative attivate per 4,2 miliardi di Euro, con una riduzione media dei costi pari al 33% complessiva, e cioè, anche valevole per gli enti locali; hanno partecipato al sistema oltre 100 enti locali e 20 università. Risultano attivate 60 A.S.L. e 60 Aziende ospedaliere ed Istituti di ricovero e cura a carattere scientifico; i processi di spesa non hanno, però, riguardato in modo significativo i comuni. Il Governo conta di risparmiare, per l'anno 2002, 1,7 miliardi di euro, cui andranno ad aggiungersi 650 milioni di euro per effetto della

razionalizzazione degli acquisto in campo sanitario. Centralizzazione degli acquisti, migliore distribuzione all'interno della amministrazione pubblica, ricorso massiccio alla telematica, lotta agli sprechi ed alla duplicazione delle funzioni. Attraverso queste indicazioni di percorso, le ultime due leggi finanziarie hanno in sostanza individuato un'ampia area di risparmio.

La telefonia fissa è quella che ha fatto registrare i più consistenti risparmi (570 milioni di euro su di una spesa di 990 milioni di euro). I progetti di razionalizzazione della spesa hanno interessato anche (attraverso la stipula di apposite convenzioni con i fornitori) la telefonia mobile, le centrali telefoniche, fotopiatrici, personal computer, stampanti, cancelleria. In corso di sperimentazione e di prima applicazione convenzioni per i fitti passivi, fornitura carburanti, buoni pasto, autovetture di servizio, servizi di pulizia e piccola manutenzione.

Il sistema dell'asta on line, dunque, sembra essere entrato a regime, a tutto vantaggio della trasparenza degli appalti, della semplificazione delle procedure, della velocità della transazione, di una scelta più ampia dei fornitori, del contenimento dei costi burocratici. Il portale apposito predisposto dal Ministero ha ricevuto 36.500 ordini.

7) - Il controllo della spesa

Circa il controllo della spesa, occorre ricordare che, secondo la relazione del CIPE sul sistema di monitoraggio sugli investimenti pubblici nel triennio 1999-2001, il 91% delle amministrazioni regionali e centrali ha istituito il proprio NUVV (Nucleo di valutazione e verifica) che, nell'ottica del decentramento delle funzioni ha il compito di contribuire all'attività di indirizzo nazionale in merito alla valutazione tecnico-economica delle decisioni di spesa ed al monitoraggio sull'utilizzo delle risorse pubbliche. Tali dati si giudicano di estremo interesse; vanno tuttavia, misurati e rapportati alle reali e concrete capacità di controllo degli organi preposti alla vigilanza ed al controllo dei vari centri di spesa. Occorre evitare che all'elaborazione dei parametri di convenienza e di economicità delle operazioni concorrano gli stessi organismi responsabili delle procedure perché, altrimenti, il sistema corre il rischio di divenire autoreferenziale. Il controllo sui bisogni e sulla domanda di beni e servizi consentirà, quando sarà scientificamente attivato, di verificare se le c.d. economie di spesa corrispondono effettivamente a vantaggi di gestione ovvero se si risolvono in meri approvvigionamenti di merci a prezzi unitari più convenienti.

8) Gli indirizzi attuali ed i progetti in corso che interessano l'attività contrattuale.

Altro fronte di interesse per l'attività di controllo della Corte dei conti e per gli eventuali profili attinenti la giurisdizione sono i progetti governativi di trasformazione di taluni Enti pubblici in Società per azioni. Dal regolamento di attuazione della legge finanziaria dovrebbe (ancora non ci sono precisi riscontri sul piano operativo) essere in corso un vasto piano di privatizzazione predisposto dal Ministro dell'Economia e che dovrebbe coinvolgere tutti i servizi per i quali è previsto il pagamento di un corrispettivo da parte dell'utenza. Si parla di servizi quali la manutenzione; il trasporto terrestre; servizio di corriere; trasporto della posta; le telecomunicazioni: la ricerca e lo sviluppo; la contabilità e la revisione dei conti; i servizi finanziari assicurativi e bancari; i servizi informatici; quelli pubblicitari; i servizi legali (esclusi quelli di competenza dell'Avvocatura generale); alcuni servizi relativi al campo dell'istruzione professionale, alla ricreazione, allo sport ed alla cultura. Non si possiedono notizie più precise che possano confermare, o no, tali intendimenti; tanto meno, si conoscono i dettagli di un piano così ampio ed innovativo del sistema istituzionale ed organizzativo oggi esistente. Pertanto, il Procuratore Generale si astiene dal formulare alcuna osservazione in merito a tale punto. Tuttavia, non può non porre all'attenzione delle Sezioni Riunite la circostanza che, in sede di eventuale referto su tale progetto, non si potranno non proporre al Parlamento le delicatissime questioni concernenti le garanzie di controllo e la giurisdizione di riferimento degli operatori. Considerato che, in ultima analisi, rimanendo lo Stato, secondo il progetto, il principale azionista delle costituende Società, e che pertanto, sia pure con formule organizzatorie diverse si continuerà a gestire pubblico denaro, è viva la preoccupazione della Procura generale che, in esito a tale progetto, si producano ulteriori lacerazioni al sistema unitario di controllo della finanza pubblica e che vengano sottratti alla giurisdizione della Corte dei conti soggetti che amministrano pubblico denaro.

9) - Le patologie rilevate nel corso dell'anno 2001

Nel corso del 2001 l'attività svolta dalle Procure e dalle Sezioni regionali della Corte dei conti, nonché quella tenutasi in sede di appello, per quanto riguarda la materia contrattuale, è stata di particolare rilievo, a dimostrazione della necessità di tenere sempre alta l'attenzione su questo settore.

Risultano essere state avviate, relativamente a varie ipotesi di responsabilità amministrativo contabile n.185 istruttorie, tuttora pendenti davanti alle procure regionali. Sono stati impiantati n. 9 giudizi. Sono andate in decisione 52 giudizi che si sono conclusi con la condanna di 57 convenuti per un importo complessivo pari a circa 5.759.000 euro.

Tra le fattispecie di particolare rilievo occorre fare menzione alle indagini condotte da più Procure su operazioni in tema di appalti pubblici risoltisi in fenomeni di sovrapprezzamenti (Sez. Lombardia, sent. n.64 del 7 febbraio 2001). L'attività inquirente ha portato le Sezioni regionali a sentenze di condanna su giudizi che hanno interessato lavori edili. A tale proposito si ricordano le decisioni della Sezione per il Veneto, in tema di condotte riconosciute illecite tenute da funzionari pubblici nella gestione di appalti di opere di edilizia carceraria (sentenza n. 149 del 26.1.2001); ed ancora, sulla riconosciuta responsabilità del direttore di lavori pubblici per mancata osservanza del capitolato d'appalto e di norme regolamentari (sentenza n. 16 del 10 gennaio 2001).

Altre ipotesi di danno sono state utilmente perseguite, e concluse con sentenze di condanna, in relazione a responsabilità di dirigenti comunali per avere stipulato contratti di locazioni a condizioni inique (sez. Toscana, sent. n.1104 del 27 settembre 2001). Censure e condanne anche per danni causati all'ente locale per mancata conclusione della procedura di esproprio di immobili (Sez. Toscana, sent. del 17 luglio 2001, n.928).

Dipendenti comunali sono anche stati coinvolti in relazione a lavori effettuati per la metanizzazione di istituti scolastici (Sez. Abruzzo, sent. del 26 settembre 2001, n.821). Ricontrate e perseguite ipotesi di gravi irregolarità in occasione di forniture di beni e servizi (Sez. Abruzzo, sent. n. 38 dell'11 gennaio 2001).

Di rilievo, anche per i profili quantitativi, le decisioni che hanno riconosciuto lesione all'immagine subita dalla Pubblica Amministrazione a seguito delle tangenti percepite da funzionari pubblici nell'ambito della gestione di appalti (Sezione per il Lazio, sentenza n. 721 dell'8.2.2001).

La responsabilità di pubblici dipendenti è stata pure dichiarata con riguardo alle fattispecie di danno prodotto a seguito di opere pubbliche non realizzate (Sez. Puglia, sent. n. 361 del 3 maggio 2001).

In sede di appello si è consolidata la giurisprudenza della Corte che afferma la responsabilità degli assessori comunali che, una volta aggiudicato l'appalto, non curano di assicurare la definizione delle procedure per la fase dell'esecuzione (Sez. III Centrale, 19 aprile 2001, n.87). Parimenti, sentenze di condanna, hanno sancito la responsabilità di dirigenti dell'Ufficio competente, rimasto inerte rispetto a legittime sollecitazioni di pagamento da parte dell'appaltatore ed hanno gravato i responsabili dei maggiori oneri derivanti da interessi legali, rivalutazione monetaria e spese legali (Sez. II, 13 giugno 2001, n.211).

In più casi è stata dichiarata la responsabilità di sindaci o amministratori

comunalì per fatti collegati a tangenti percepite per favorire illecitamente aggiudicazioni di contratti di evidenza pubblica (Sez. II, 31 maggio 2001, n. 192); svariati casi per contratti concernenti l'aggiudicazione del servizio di raccolta e smaltimento de rifiuti solidi urbani; censurati anche i comportamenti che, nel corso della operatività dei contratti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, si sono tradotti in omesse attività di vigilanza igienica e ambientale su discariche gestite da società aggiudicatariè (Sez. II, 4 luglio 2001, n.237).

Significativi interventi del giudice contabile che più volte ha pronunciato condanne nei confronti di direttori di lavori responsabili, di avere consentito l'approvazione di perizie suppletive di variante comportanti oneri così elevati da stravolgere i contenuti economici dell'originario contratto di appalto di opere pubbliche (Sez. II, 21 dicembre 2001, n. 397); riconosciuti, a carico degli stessi direttori lavori, profili di danno ingiusto commisurato alle maggiori spese derivanti dalla revisione prezzi di opere pubbliche determinata da un eccessivo e non giustificato prolungamento dei tempi di esecuzione (Sez. III, 10 aprile 2001, n. 79). Pari responsabilità riconosciute in caso di anomalie imputabili a gravi lacune di progetto e a colpevole inerzia e tolleranza del direttore dei lavori che ha consentito all'esecuzione di opere profondamente diverse da quelle progettate, senza l'approvazione delle necessarie varianti.

Da ultimo, di notevole interesse è la decisione della II Sezione centrale della Corte dei conti (Sez. II, 30.7.2001, n. 258) che sancisce che il direttore dei lavori ha l'obbligo di conoscere eventuali divieti e limiti (ambientali, artistici, forestali...) connessi alla realizzazione dell'opera. Gli eventuali danni derivanti dai ritardi nell'esecuzione dell'opera (aumento dei costi e mancata utilizzazione) conseguenti dall'aver operato senza avere tenuto in debito conto questi limiti per rimuoverli, sono ascrivibili a colpa grave.

Recentissime indagini della magistratura ordinaria hanno fatto emergere nuovi scenari di tangenti e di taglieggiamenti ad opera della criminalità organizzata per la realizzazione del porto di Gioia Tauro. Una volta completate le indagini occorrerà verificare se tali reati hanno comportato negative ricadute sui prezzi e se, unitamente al danno erariale, sono configurabili responsabilità di natura amministrativo contabile.

8. - Azioni collegate al Bilancio Comunitario (Estensore: S.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

Il quadro complessivo dei **rapporti finanziari con l'Unione europea e dell'utilizzazione dei fondi comunitari per l'esercizio 2001**, è fornito dalla

“Relazione annuale per il 2001” della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali della Corte dei conti (deliberazione depositata il 20 febbraio 2002) che costituisce ormai, unitamente alle “relazioni speciali” della stessa Sezione, elemento di valutazione imprescindibile per la conoscenza dell’azione delle amministrazioni pubbliche nazionali nel settore.

Viene in essa ricordato come “...i rapporti finanziari tra l’Italia e l’Unione europea consistono in **flussi bidirezionali**. Da un lato, le somme versate, a titolo di risorse proprie⁵ dall’Italia al bilancio dell’Unione europea, dall’altro i trasferimenti, in attuazione delle politiche comunitarie, che l’Unione eroga all’Italia. In ordine al movimento finanziario concernente le risorse proprie tradizionali, il bilancio dello Stato contiene alcuni capitoli in entrata (cap. entrata 3970 e ss. per i dazi doganali; 3980 per i prelievi agricoli; 3988 per i contributi zucchero) ed uno in uscita (capitolo di spesa dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze n. 3842). Per le altre risorse proprie, strutturate come contributi (risorsa IVA e risorsa PNL), esistono invece solamente i capitoli di spesa (capitoli di spesa dello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze n. 3841 - per la risorsa PNL e 3843 - per la risorsa IVA oltre al capitolo per gli importi di compensazione monetaria).

⁵ Costituiscono risorse proprie: a) prelievi agricoli e contributi sullo zucchero; b) dazi doganali riscossi dalla Comunità sugli scambi con i Paesi non membri; c) risorsa I.V.A.; “quarta risorsa”, derivante dall’applicazione di una percentuale sulla somma del PNL degli Stati membri.

La relazione (pag. 20) segnala anche il processo di riforma in corso nel settore riferendo che “...in attuazione degli indirizzi formulati dal Consiglio europeo di Berlino del 24-25 marzo 1999, la Commissione ha presentato nel mese di luglio di quell’anno una proposta di modifica della disciplina delle risorse proprie. La proposta, sulla quale hanno espresso parere il Parlamento europeo, la Corte dei conti e il Comitato economico e sociale, è stata approvata dal Consiglio il 29 settembre 2000 e reca il numero 2000/597/CE, EURATOM. Trattandosi di una decisione impropria (simile ad un trattato elaborato da una conferenza internazionale), entrerà in vigore il primo giorno del mese successivo al ricevimento dell’ultima delle notifiche comunicate dagli Stati membri e produrrà effetti dal 1° gennaio 2002 (ad eccezione della norma che eleva l’aliquota delle spese di riscossione trattenute dagli Stati membri). I punti importanti della nuova decisione, che sostituisce la precedente disciplina ...sono i seguenti: - riduzione del tasso massimo della risorsa IVA, dall’attuale 1% allo 0,75% nel 2002 e nel 2003 e allo 0,50% a partire dal 2004, allo scopo di tenere conto, in conformità a quanto stabilito dal vertice di Berlino, della capacità contributiva degli Stati membri, correggendo gli effetti regressivi del precedente sistema; - conseguente aumento della risorsa complementare PNL, che riflette meglio la ricchezza dei Paesi; - aumento della percentuale delle risorse proprie tradizionali, trattenuta dagli Stati membri a titolo di rimborso per l’attività di riscossione. L’aumento è motivato con in nuovi impegni delle amministrazioni finanziarie nazionali nell’attività di repressione delle frodi; - modifica del meccanismo di correzione degli squilibri di bilancio in favore del Regno Unito, in modo da ridurre le quote di finanziamento aggiuntivo dell’Austria, della Germania, dei Paesi Bassi e della Svezia, in misura del 25%; - sostituzione, in applicazione del SEC ’95 ...della nozione di PNL (prodotto nazionale lordo), con quella di RNL (reddito nazionale lordo) dell’anno ai prezzi di mercato; - introduzione di una metodologia per l’adattamento, a tempo debito, del limite massimale per le risorse proprie, per evitare l’aumento degli oneri finanziari a carico degli Stati membri...”

Le somme da versare all'Unione europea affluiscono prima ad un conto corrente del Ministero dell'economia e delle finanze e successivamente ad un altro conto intestato alla Commissione. Quanto ai trasferimenti dall'Unione europea all'Italia, le relative somme seguono circuiti diversi. Il primo circuito riguarda i fondi destinati ad operatori privati nell'ambito delle iniziative comunitarie, che sono trasferiti dalla Commissione alle banche, le quali provvedono al pagamento diretto delle somme ai beneficiari. Il secondo circuito riguarda i fondi in materia di agricoltura, che vengono trasferiti ad un conto corrente del Ministero dell'economia e delle finanze, dal quale fluiscono agli organismi pagatori ("Servizio autonomo interventi settore agricolo" dell'agenzia delle Entrate dello stesso Ministero - ex direzione compartimentale per le contabilità centralizzate, inquadrata nel compartimento delle dogane e delle imposte dirette del Ministero delle finanze - d.lgs. 26 aprile 1990 n. 105 e art. 4 d.m. 26 novembre 1991; Agea; Ente risi). Il terzo circuito riguarda gli altri fondi che affluiscono al Fondo di rotazione per il finanziamento delle politiche comunitarie, che provvede poi a disporre il trasferimento ai bilanci dei soggetti beneficiari...".

In ordine ai **movimenti finanziari Italia - Unione europea** per il periodo 1994-2000, viene osservato (pag. 12) che "...i versamenti dell'Italia sono passati da circa 16,9 a 21,3 mila miliardi di lire. Le dinamiche interne sono tuttavia differenziate. La risorsa PNL registra un forte aumento, in termini di incidenza percentuale sul totale, di 18 punti (inferiore però di tre punti a quello dell'insieme dell'Unione); la stessa variazione, ma negativa, subisce la risorsa IVA; conseguentemente si rivela stazionario (anche se con sensibili variazioni, tra un anno e l'altro) l'andamento delle risorse proprie tradizionali. Nello stesso settennio, gli accrediti hanno registrato un'espansione da 12,4 a 19,2 mila miliardi di lire. La componente di maggiore entità riguarda il FEOGA-G⁶, la cui percentuale di incidenza subisce peraltro una lieve contrazione (dal 53,8% al 50,9%). Di segno diverso, e più marcato in valore percentuale (6 punti), l'aumento del Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR). **La differenza tra le somme versate dall'Italia all'Unione e le somme versate dall'Unione all'Italia è costituita da un saldo negativo per tutti gli anni della serie storica (1994-2000), ad eccezione del 1997. Complessivamente, il maggior onere sostenuto dall'Italia ammonta a 22,3 mila miliardi di lire.** Naturalmente, il dato finanziario non esaurisce i

⁶ Il Fondo europeo agricolo di orientamento e garanzia" (FEOGA) è ripartito in due sezioni, "Garanzia" per il finanziamento della politica agricola comune (PAC) e "Orientamento", per il sostegno alle strutture agricole

vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'appartenenza di un Paese all'Unione europea. Con la conseguenza che non sono significative situazioni - come quella italiana di pagatore netto - basate su valutazioni meramente contabili. Semmai c'è da rilevare che la causa dei saldi negativi è in parte da attribuire ...a inefficienze delle amministrazioni italiane che gestiscono i fondi comunitari, con particolare riguardo ai settori dell'agricoltura e dei fondi strutturali...".

Tale constatazione pone immediatamente in evidenza lo stato di attuazione delle relative politiche comunitarie.

Per quanto attiene al settore dell'agricoltura, i dati complessivi⁷, riferiti al periodo 1999-2000⁸ "...confermano la **rilevanza finanziaria della spesa agricola quale componente essenziale della politica comunitaria sotto i profili economico e sociale**. In termini di stanziamenti definitivi per impegni il settore agricolo ha assorbito il 42% del bilancio dell'Unione europea, percentuale che sale a 51 punti se si considera l'effettiva utilizzazione degli stanziamenti. In effetti, e con riferimento al bilancio generale dell'Unione, occorre considerare che l'utilizzazione all'82,5% degli stanziamenti definitivi sconta le quasi fisiologiche difficoltà dell'avvio della programmazione 2000-2006 nel settore dei fondi strutturali. Con riguardo poi, alla somme effettivamente versate dalla Commissione a favore degli operatori agricoli dell'Unione europea va ricordato che i procedimenti in atto di gestione, controllo e liquidazione degli aiuti e provvidenze finanziarie hanno consentito di utilizzare per la quasi totalità (99,2%) gli stanziamenti per pagamenti approvati in sede previsionale per il 2000. Per il finanziamento degli aiuti finanziari connessi all'attuazione delle politiche agricole comunitarie la Commissione ha versato all'Italia nel 2000 circa 5.042 Meuro (il 12,5% dei pagamenti destinati agli Stati membri). Nei confronti del 1999, in cui affluirono all'agricoltura italiana 4.675 Meuro (pari all'11,8% dei pagamenti a favore del comparto agricolo comunitario), si registrano, quindi, un incremento assoluto di 368 Meuro (pari al 7,9%) ed un incremento relativo tra Stati di 0,7 punti (più 6%)...". Quanto agli organismi deputati, in sede nazionale, all'attuazione della gestione, controllo e certificazione della PAC, viene segnalato il subentrare, in data 16 ottobre 2000, dell'AGEA (Agenzia per le erogazioni in agricoltura) alla preesistente AIMA, e che si affianca al "Servizio autonomo interventi settore agricolo" dell'agenzia delle Entrate del

⁷ 40.438 migliaia di euro nel 1999 e 40.717 migliaia di euro nel 2000, quali stanziamenti definitivi sul bilancio complessivo dell'Unione

⁸ cfr. Corte dei conti - Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali - *Relazione annuale per il 2001*, cit., pag. 106

Ministero dell'economia e delle finanze e all'Ente nazionale risi. L'attività di erogazione svolta dai predetti è sottoposta a verifica da parte di organismi esterni di certificazione in quanto "...a supporto della liquidazione dei conti annui la Commissione riceve dallo Stato membro la certificazione di tali conti (con annessa relazione) rilasciata da un organismo competente e indipendente, sotto il profilo funzionale, dagli organismi pagatori e di coordinamento. In particolare con la certificazione - da effettuare attenendosi a norme sulla revisione dei conti internazionalmente riconosciute - tale organismo deve precisare se abbia (o meno) ottenuto garanzie in merito alla completezza, esattezza e veridicità dei conti... La certificazione della "campagna agraria" 1999-2000 è stata affidata ai medesimi organismi che avevano certificato le spese della campagna precedente (per l'AGEA e l'Ente risi *società di revisione private*; per la DCCC la ragioneria provinciale dello Stato). Fra i risultati dell'attività di certificazione va segnalato quanto rilevato dalla Ragioneria generale dello Stato con riguardo alla DCCC (direzione compartimentale per le contabilità centralizzate) ora "Servizio autonomo interventi settore agricolo" dell'agenzia delle Entrate, essendo risultato che⁹ "...alla data del 15 ottobre 2000 i crediti in essere ammontavano a 719 miliardi di lire (di cui 682 miliardi di lire di recuperi relativi a irregolarità trimestralmente segnalate alla Commissione - art. 3 reg.595/1991). **La quasi totalità degli importi da recuperare è oggetto di contenzioso** e ben 585 miliardi di lire vengono stimati come irrecuperabili dall'organismo pagatore sulla base dell'analisi di ogni singola posizione debitoria... Per quanto concerne, in particolare, il recupero dei crediti ... vale osservare che la Commissione, nella relazione annuale 2000 concernente la tutela degli interessi finanziari della Comunità e la lotta contro le frodi¹⁰, sottolinea come il recupero nel settore FEOGA-G costituisca essenzialmente problema di uno Stato membro (l'Italia) che riunisce, da solo, i tre quarti del saldo globale ancora da recuperare: problema connesso alla lunghezza delle procedure giudiziali nazionali. Al riguardo la Commissione afferma anche che l'Italia non ha ancora prestato l'assistenza necessaria per trovare una soluzione al problema...".

La evidenziata questione delle procedure giudiziarie contenziose in materia di aiuti nel settore agricolo va quindi correlata con il l'aspetto delle frodi, che nel settore agricolo ha, da sempre mantenuto una elevata incidenza, anche se di recente, i maggiori controlli riguardanti il settore dei fondi strutturali, ha fatto

⁹ pag. 119 *rel. Sez. affari comunitari cit.*

¹⁰ cfr. in proposito *Memoria* del PG Corte dei conti per il rendiconto generale dello Stato anno 2000

emergere ulteriori e gravi fenomeni¹¹.

Si è già evidenziato che, benché come tale settore sia stato particolarmente regolamentato, con la previsione di sanzioni, amministrative, penali e specifiche procedure di recupero (es. artt. 2 e 3 legge 23.12.1986 n. 898, art. 4 legge 424 del 13.8.1989 in materia di aiuti al consumo di olio d'oliva, art. 5 D.L. 7.9.1992 n. 370 conv. legge n. 460 del 4.11.1987 in materia di aiuti alla produzione di olio d'oliva e di divieti previsti nel settore della produzione e della commercializzazione di prodotti vitivinicoli, art. 11 legge 26.11.1992 n. 468 sull'applicazione del prelievo supplementare sul latte bovino), **ciò non ha tuttavia assicurato la celerità dei procedimenti di accertamento e di recupero delle somme indebitamente erogate.**

Costituisce quindi un impegno per lo Stato italiano l'individuazione di procedure più rapide ed efficaci in tale direzione.

In tale contesto, caratterizzato da una commistione di posizioni giuridiche di diritto soggettivo ed interesse legittimo, nonché da profili sanzionatori di carattere amministrativo e penale, con conseguente articolazione delle competenze giurisdizionali fra giudice ordinario ed amministrativo¹², risulterebbe forse perseguibile la via della semplificazione dei percorsi giurisdizionali, individuando una **giurisdizione esclusiva** per tutte le fattispecie diverse da quelle penali. Presso tale giurisdizione potrebbero essere concentrate tutte le controversie riguardanti gli aiuti di fonte europea, non solo nel settore agricolo ma anche in quello dei fondi strutturali e in genere dei contributi comunitari, con competenza estesa anche ai profili di responsabilità per danno all'erario nazionale e comunitario ipotizzabili in conseguenza di omissioni dolose o gravemente colpose nell'attività di controllo¹³.

¹¹ cfr. *Memoria* cit, anno 2000. Inoltre dalle segnalazioni sui casi di frode (riferiti anche a campagne precedenti), inviate alla Procura generale della Corte dei conti, nel corso dell'anno 2001 dal Comando generale della Guardia di finanza, risulta un importo complessivo di circa 25 milioni di euro.

¹² Un tema di analisi, in sede di controllo sulla gestione oggetto di specifica programmazione da parte delle Sezioni riunite e della sezione affari comunitari ed internazionali, potrebbe essere proprio quello dell'andamento di tale contenzioso giudiziario, del relativo comportamento delle amministrazioni e del ruolo assunto nella gestione della cause dall'Avvocatura erariale.

¹³ In tal modo potrebbe detta giurisdizione individuarsi in quella contabile, già distribuita in sede regionale con apposite sezioni, e caratterizzata da un rito processuale modellato su quello del giudice del lavoro (cfr. legge 205/2000 che ha istituito, presso la Corte dei conti, il "giudice unico delle pensioni") ove potrebbe prevedersi, accanto al ricorrente, l'intervento (facoltativo o obbligatorio) del pubblico ministero contabile, per le implicazioni di finanza pubblica, nazionale e comunitaria di tali procedimenti nonché per la possibilità del loro "monitoraggio" costante, anche ai fini di una più tempestiva azione in fase di esecuzione delle sentenze.

Per ciò che attiene al settore della **politica di coesione economica e sociale**, pur essendo già in corso un nuovo periodo di programmazione (2000-2006)¹⁴, sussistono maggiori argomenti per formulare considerazioni sul pregresso periodo 1994-1999.

In proposito deve ancora richiamarsi la relazione annuale 2001 della Sezione affari comunitari e internazionali. Peraltro va tenuto conto che la stessa si è basata su rilevazioni aggiornate al 30 giugno 2001.

Ha rilevato la Sezione¹⁵ che "... attesa la differente rilevanza finanziaria di ciascun fondo, va evidenziato il buon andamento al riguardo dimostrato dalle azioni cofinanziate dal FESR che, alla data dell'ultima rilevazione disponibile (30.6.2001) presentano una percentuale sui pagamenti del costo totale, rispettivamente dell'81,057% in relazione agli interventi regionali e dell'89,042% in ordine a quelli multiregionali (complessivamente dell'85,909%). A quella stessa data, invece, mostrano ritardi i pagamenti delle azioni cofinanziate FEOGA-O (76,950%) e ancor più quelli degli interventi cofinanziati dal FSE (72,091%). Una "performance" sostanzialmente analoga al FESR, poi è quella dello SFOP (86,421%) nei confronti

¹⁴ Il periodo di programmazione 2000-2006, per quanto attiene all'Italia, con riferimento alle zone "Obiettivo -1" si basa sulla avvenuta predisposizione del "Programma di sviluppo del Mezzogiorno", riguardante le regioni Basilicata, Calabria, Campania, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia. Sono stati individuati 7 programmi operativi nazionali (Ricerca scientifica, Sviluppo tecnologico, Alta formazione, La scuola per lo sviluppo, Sicurezza per lo sviluppo del Mezzogiorno, Sviluppo locale, Trasporti, Pesca e Assistenza tecnica) e 7 programmi operativi regionali. Le risorse finanziarie complessive (indicizzate nella misura del 2% annuo) ammontano a 50.826,119 milioni di euro di cui 21.638,179 di risorse comunitarie, 18.273,995 di risorse nazionali e 10.913,945 da privati ed una riserva di premialità di 2.320,821 milioni di euro (riserva comunitaria di efficienza e di efficacia ai sensi dell'art. 7 regolamento CE n. 1260/99). Lo stato di attuazione dell'"Obiettivo 1", con dati rilevati al 30 giugno 2001, indica un livello di impegni del 5,99% complessivo e di pagamenti del 1,68%, il tutto sul costo totale programmato. Il livello di attuazione, nel nuovo periodo, costituisce argomento di particolare interesse fin dall'inizio del ciclo (a differenza di quanto avvenuto nel periodo 1994-99, nel quale come si è visto, nella fase finale vi è stata una specie di "corsa" all'impegno ed al pagamento) per effetto del nuovo dispositivo del "disimpegno automatico" (art. 31.2 del reg. 1260/99) per effetto del quale (cfr. rel. cit. pag. 58) "...la quota di impegno non liquidata mediante acconto o per la quale non è stata presentata alla Commissione una domanda di pagamento ammissibile alla scadenza del secondo anno successivo a quello dell'impegno, è disimpegnata automaticamente dalla Commissione, mentre la partecipazione ai Fondi dell'intervento, viene ridotta in modo corrispondente ...". Circa l'applicabilità di tale misura viene comunque rilevato che "...per quanto concerne gli interventi cofinanziati nel nostro Paese, il disimpegno automatico delle risorse potrebbe verificarsi non prima del 31.12.2002 e del 31.12.2003, rispettivamente per quelli la cui decisione di approvazione è intervenuta nel corso del 2000 e del 2001...".

¹⁵ Le osservazioni della Sezione affari comunitari con riguardo allo stato di utilizzazione dei fondi sono state ampiamente riprese dalla stampa, anche con una particolare accentuazione degli aspetti di "rischio" di perdita dei medesimi per mancato impiego nei termini prescritti, pur segnalati nella relazione (cfr. "Corte dei conti: fondi ancora a rischio" in IL SOLE 24 ORE, 8 marzo 2002; "L'Italia rischia il rimborso dei fondi stanziati dalla U.E., in Italia Oggi, 8 marzo 2002; "L'Italia rischia di perdere i fondi UE", in Il Tempo, 8 marzo 2002; Corte dei conti: fondi comunitari a rischio per l'Italia, in Corriere della sera, 8 marzo 2002).

del quale, è tuttavia da ricordare lo scarso peso finanziario a livello di QCS. In particolare, per quanto riguarda le cause della ridotta percentuale dei pagamenti per gli interventi cofinanziati dal FSE, esse possono essere rinvenute soprattutto nella discrasia temporale delle relative procedure di verifica amministrativo-contabile e di rendicontazione, nella frammentazione della spesa e nel coinvolgimento di soggetti esterni alle amministrazioni pubbliche circa l'aspetto amministrativo ed il circuito finanziario..." (va al riguardo ricordato che la maggior parte dei procedimenti per responsabilità amministrativo contabile in tema di gestione di fondi comunitari riguarda il Fondo sociale europeo - cfr. Cass. SS.UU. n. 926/99; Corte dei conti, Sez. giur. Puglia 18 ottobre 1995; Sez. III C/A 30 ottobre 1997, n. 313; Sez. giur. Veneto del 19 gennaio 1999 n. 16 e n. 1548/01 del 30 maggio 2001).

Il rischio della perdita dei finanziamenti, derivato dall'insufficiente livello di impegni realizzati, aveva indotto le amministrazioni ad attivare, anche a seguito di intese con la Comunità, un'intensa attività di **riprogrammazione** e di conseguente riallocazione delle risorse. In proposito viene rilevato (pag. 41 rel. cit.) "...che se già con il 31.12.1999 si è esaurita la facoltà di riprogrammare i piani finanziari, solo agli inizi del 2001 si è avuto il perfezionamento delle relative procedure con l'approvazione delle decisioni del Comitato di sorveglianza da parte della Commissione. Nell'ambito di questa complessiva operazione, le nuove modulazioni delle risorse risultano dirette al rafforzamento delle infrastrutture di sostegno alle attività economiche, mentre le azioni destinate alla formazione e al supporto alla attuazione hanno evidenziato notevoli difficoltà nella completa attivazione degli interventi. Peraltro, tale soluzione, imposta dalla necessità di evitare o almeno ridurre al minimo il rischio della perdita dei contributi comunitari, ha indubbiamente diminuito il ruolo strategico che il menzionato secondo tipo di azioni dovrebbe svolgere nella valorizzazione delle risorse umane e delle tecniche specifiche siccome inteso ad un efficace impatto degli interventi di sostegno produttivo sul relativo tessuto economico e sociale. Circa le difficoltà realizzative delle varie forme di intervento, va attribuita una adeguata rilevanza alle diverse cause condizionanti le procedure di attivazione delle risorse e di operatività delle azioni. In effetti, il ritardo nel compimento della fase programmatica generalmente ha determinato negativi riflessi sulla capacità di spesa, che è stata, altresì, influenzata da altri fattori, quali, in particolare: - la carenza di una progettazione mirata alla qualità tecnica ed alla fattibilità degli interventi, - la complessità delle competenze amministrative disciplinate dal nostro ordinamento, con la conseguente esigenza della previa

acquisizione di atti o provvedimenti diversi (pareri, autorizzazioni, ecc.), ai fini della realizzazione delle azioni; - la lentezza del circuito finanziario e della rendicontazione delle spese da parte dei soggetti attuatori degli interventi, causa di irregolarità nell'erogazione dei flussi di finanziamento; - gli impedimenti in sede realizzativi, spesso conseguenza di una inadeguata programmazione, della notevole rilevanza di alcuni interventi a carattere multiregionale, della estrema frammentazione della spesa coinvolgente anche soggetti esterni alle amministrazioni...".

Una specifica considerazione viene formulata per le "sovvenzioni globali" (il cui insufficiente stato di avanzamento era emerso già nelle precedenti relazioni annuali). Tali strumenti di programmazione negoziata, pur se, in astratto idonei a meglio coinvolgere localmente i soggetti interessati allo sviluppo ed a facilitare la gestione di progetti integrati "...hanno complessivamente dimostrato lentezza nel processo complessivo di selezione ed approvazione degli interventi, rigidità nella gestione finanziaria nonché notevole dipendenza dalla maggiore o minore capacità organizzativa degli intermediari...". In particolare per la sovvenzione globale "BICI", "... il cui tasso di impegni e pagamenti è risultato particolarmente scarso (intorno al 30% del costo totale), occorre precisare che tale forma di intervento ha recentemente beneficiato di nuovi termini, rispettivamente per l'assunzione di impegni giuridicamente e finanziariamente vincolanti (31 ottobre 2001), per l'ammissibilità delle spese (31 dicembre 2002) e per la domanda di saldo (31 marzo 2003)..." (decisione della Commissione C-2001- 2468 del 12 ottobre 2001, nella quale si è preso atto della non imputabilità all'Italia del ritardo nell'attuazione del progetto BICI -"Businnes Innovation Cooperative Industries")... E' questo un provvedimento comunitario del tutto eccezionale, essendo ben noto il rigore della Commissione nell'imporre il rispetto da parte degli Stati membri della scadenze fissate nei documenti di programmazione ai fini di esecuzione delle varie azioni...".

Quanto ai "**livelli di rischio**" di **perdita di finanziamenti**, l'approssimarsi delle varie scadenze relative al periodo 1994-1999, consente la formulazione di alcune previsioni.

Ha rilevato al riguardo la relazione già citata (pag. 50) che, se per quanto concerne il profilo degli **impegni di spesa** (scadenza 31.12.1999), è stato pressoché raggiunto l'obiettivo del 100% (anche con il ricorso al cd. "overbooking" che è - cfr. relazione cit., pag.37 - una "... prassi riconosciuta legittima dalla Commissione, intesa a consentire l'integrale assorbimento - cd. "tiraggio"- delle risorse finanziarie assegnate dalla U.E. agli Stati membri e consiste nella

costituzione di una riserva di progetti preesistenti finanziati dalla legislazione ordinaria nazionale - con impegni contabili assunti tempestivamente rispetto al termine stabilito dalle decisioni comunitarie - e destinati a subentrare nei programmi cofinanziati agli interventi non realizzati per cause sopravvenute alla scadenza del menzionato termine...”), per quanto attiene ai **pagamenti** (scadenza 31 dicembre 2001), la situazione risulta “...indubbiamente deficitaria, attese le percentuali evidenziate ...con riferimento al 31.12.2000¹⁶ abbastanza lontane dall’ottimale obiettivo del pieno impiego dei contributi comunitari.

E non risulta che nel corrente anno le Amministrazioni italiane, tranne qualche lodevole eccezione, abbiano attuato comportamenti tali da colmare completamente i ritardi verificatisi in passato. Allo stato sembra, quindi, piuttosto probabile che una parte non irrilevante di tali risorse, preziose per lo sviluppo del Mezzogiorno, rimanga inutilizzata in conseguenza della incompleta attivazione di vari interventi con corrispondente perdita delle stesse...”.

Va in proposito tuttavia considerato che sia per ciò che concerne gli impegni che per quel che riguarda i pagamenti, i dati definitivi potranno essere forniti solo alla “chiusura degli interventi”, corrispondenti alla presentazione alla Commissione delle domande di saldo dei contributi, con dichiarazioni finali delle spese relative all’intervento corredate di attestato di cui all’art.8 del regolamento 2064/97, il cui termine è fissato per il 30.6.2002 (decisione della Commissione in data 9 settembre 1999).

Sono inoltre segnalati due ulteriori “profili di rischio”. Il primo attiene agli adempimenti imposti agli Stati membri dal Reg. 2064/97, in ordine alla correttezza delle **procedure di controllo finanziario**. Si tratta di controlli e verifiche che devono essere posti in essere dagli Stati secondo modalità indicate nel regolamento, la cui mancata o non adeguata esecuzione, potrebbe determinare “...futuri dinieghi da parte della Commissione, in ordine a richieste di pagamento del saldo per varie forme di intervento da rendicontare entro il 30 giugno 2002. Provvedimenti questi ultimi che potrebbero determinare la soppressione o la riduzione del cofinanziamento comunitario in relazione a spese comunque già sostenute dall’Italia, il cui onere aggiuntivo andrebbe a gravare sull’erario...”. Infine vi è il “...**livello di rischio costituito dall’imputabilità al nostro Paese della perdita di fondi comunitari a causa di abusi e negligenze...**”.

Infatti permane un notevole ammontare di somme da recuperare da parte

¹⁶ cfr. *Memoria* rendiconto 2000

delle amministrazioni nel campo degli interventi strutturali. In particolare l'Italia presenta un dato di 66.310 mila euro da recuperare per il periodo 1994-1999 e 4.389 mila euro per il periodo 2000 che complessivamente determinano l'importo più alto in sede comunitaria. I motivi del ritardo sono individuati (pag.48) nella "...difficoltà di individuazione del debitore..." e nella **"...lentezza delle procedure amministrative e giudiziarie instaurate allo scopo..."**, nonché nella mancata o insufficiente adozione di strumenti di garanzia. Detta situazione può configurare **"...la responsabilità sussidiaria dell'Italia ai fini del rimborso degli importi indebitamente pagati** (art. 23.1, terzo trattino del Reg. 4253/88 in relazione all'art. 5.2 del reg. 1681/94), con conseguente aggravio per la finanza pubblica pure in questa ipotesi...".

Circa la questione delle frodi e delle irregolarità ed in genere delle procedure giudiziarie in materia di contributi comunitari, non può qui non ricordarsi l'iniziativa assunta nello scorso mese di maggio 2001 dalla Corte dei conti nell'organizzazione della conferenza internazionale sulla lotta alla frode comunitaria, nella quale venne evidenziata l'insufficienza fin qui dimostrata della risposta meramente penalistica al fenomeno¹⁷, propugnandosi forme di integrazione informativa nella materia della

¹⁷ Cfr. *Memoria* rendiconto 2000 nella quale si è evidenziato come le frodi, riguardanti, oltre allo specifico settore dei fondi, anche quello delle entrate e della politica agricola, comportano vari profili di danno, sia comunitario sia nazionale, in quanto, accanto allo "spreco" di risorse dirottate per fini diversi ed illeciti, ed al conseguente mancato ottenimento dell'obiettivo di sviluppo o sostegno all'economia cui sono diretti i finanziamenti comunitari (nel caso delle frodi alle entrate nel mancato incremento del bilancio comunitario) sussistono anche diretti profili di responsabilità dello Stato membro che deve dimostrare la non imputabilità della frode a proprie carenze di gestione e controllo, pena il mancato scarico della somma corrispondente all'importo frodato) dovendo gli stessi "...cooperare con la Commissione per garantire che gli stanziamenti siano utilizzati secondo i principi della sana gestione finanziaria..." (art. 274, 1° comma del Trattato) ed utilizzare "...per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari..." (art. 280, 2° comma). Come indicato nel testo il tema del contrasto alle frodi ha avuto, in sede comunitaria un'elaborazione di impianto prevalentemente penalistico confermato anche recentemente dalla ratifica da parte italiana (Legge 20 settembre 2000 n. 300 in G.U. suppl. ord. n. 176/L del 25 ottobre 2000 n. 250) di alcuni atti internazionali elaborati in base all'art. 31 dell'Unione europea, tra cui la "Convenzione sulla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee" (stipulata a Bruxelles il 25 luglio 1995) e del suo primo Protocollo (Dublino, 27 settembre 1996) nonché del Protocollo concernente l'interpretazione in via pregiudiziale da parte della Corte di giustizia delle Comunità europee della stessa convenzione sulla tutela degli interessi finanziari, con annessa dichiarazione (Bruxelles, 29 novembre 1996), la Convenzione relativa alla lotta contro la corruzione nella quale sono coinvolti funzionari delle Comunità europee o degli Stati membri dell'Unione europea (Bruxelles 26 maggio 1997) e la Convenzione OCSE sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri nelle operazioni economiche internazionali (Parigi, 17 dicembre 1997). La legge n. 300/2000, in attuazione degli anzidetti accordi introduce modifiche al codice penale tra cui il nuovo articolo 322 bis che ha esteso la configurabilità dei reati di peculato, corruzione e concussione anche nei confronti di membri, funzionari ed agenti della Comunità europea e di Stati esteri, con assimilazione ai pubblici ufficiali o agli incaricati di un pubblico servizio con una conseguente estensione della giurisdizione penale nazionale a soggetti appartenenti alla Comunità europea, con superamento dei vincoli derivanti dalle

prevenzione e della repressione nonché la possibile utilizzazione a livello comunitario di una giurisdizione di tipo contabile.

Tali spunti non devono essere abbandonati ed anzi vanno esplorate le possibilità, già in precedenza evidenziate anche per il settore agricolo, di ipotizzare il concentramento della materia in un'unica giurisdizione nazionale, tenendo anche presente che in sede comunitaria prosegue la spinta alla (pressoché esclusiva) repressione penale, con il rinnovo della proposta di istituzione di un pubblico ministero comunitario, specializzato nella repressione delle frodi (cfr. Commissione delle Comunità europee - Libro verde sulla tutela penale degli interessi finanziari e sulla creazione di una procura europea - Bruxelles 11 dicembre 2001).

9. - Spesa sanitaria - (Estensore: V.P.G. Roberto Benedetti)

Premessa - L'utilizzazione delle risorse finanziarie nel settore della sanità ha sempre rappresentato uno degli aspetti più delicati e controversi della complessiva gestione della finanza pubblica, nella continua altalena fra gli obiettivi

immunità connesse all'appartenenza ad organizzazioni sovranazionali (in tal senso cfr. art. 4 ultimo comma del protocollo relativo alla convenzione di tutela degli interessi finanziari), nonché l'ulteriore fattispecie di cui al nuovo art. 316-ter ("Indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato), la modifica degli artt. 9 e 10 del codice penale, introducendo la perseguibilità sia nel caso in cui vi sia danno allo Stato estero che nel caso in cui vi sia danno alle Comunità europee ed ha inoltre diversamente configurato le pena accessoria della confisca .Detta impostazione emerge anche con riferimento agli ulteriori strumenti di cooperazione di cui si è dotata l'Unione europea, tra i quali, fra i più rilevanti, possono menzionarsi la Rete giudiziaria europea (EJN- adottata dall'Azione comune del Consiglio in data 29 giugno 1998 in G.U.C.E. L. 191/4 del 7 luglio 1998) allo scopo di migliorare la cooperazione giudiziaria fra gli Stati membri e l'Unione con specifico riferimento alla lotta ai gravi reati perpetrati da organizzazioni criminali operanti a livello internazionale, l'istituzione dell'OLAF (quale struttura operativa della Commissione con sempre maggiori ambiti di autonomia- struttura del "1° pilastro" disciplinata pertanto con un atto normativo comunitario- Regolamento 1073/99) e dell'Ufficio europeo di polizia (Europol- convenzione del 26 luglio 1995 ratificata con legge 23 marzo 1998 n. 93. Cfr. anche legge 7 giugno 1999 n. 182 di ratifica ed esecuzione del relativo protocollo concernente privilegi ed immunità), nonché i risultati conseguiti nel vertice europeo dell'ottobre 1999 con una sessione speciale del Consiglio europeo dedicata interamente ai settori della giustizia e degli affari interni, da cui è scaturita una serie di misure operative dirette a contrastare la criminalità organizzata transnazionale tra le quali quella di istituire (cfr. decisione del Consiglio in data 14 dicembre 2000 in G.U.C.E. L. 324 del 21.12.2000) l'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria (Proeurojust) composta da giudici, pubblici ministeri (magistrati o funzionari di polizia di pari competenza) distaccati dagli Stati membri in conformità dei rispettivi sistemi giuridici avente il compito di agevolare il buon coordinamento tra le autorità nazionali responsabili dell'azione penale; prestare assistenza nelle indagini riguardanti i casi di criminalità organizzata, in particolare sulla base dell'analisi e dell'attività di intelligence svolta da Europol; cooperare strettamente con la rete giudiziaria europea, in particolare allo scopo di semplificare l'esecuzione delle rogatorie internazionali. Infine non va trascurata la proposta, sostenuta sia dal Parlamento europeo (Risoluzione del 13 aprile 1999) che dalla Commissione, dell' istituzione di un ufficio di pubblico ministero europeo competente a svolgere indagini su fatti aventi una valenza criminale transnazionale, con specifico riguardo alle fattispecie di reato idonee a recare offesa agli interessi dell'Unione...". Le proposte inserite nel "Libro verde" dell'11 dicembre 2001 continuano in questa direzione.

(talvolta in pratica anche contrapposti) di migliori e più moderni livelli di assistenza ed imprescindibili equilibri di bilancio.

La Corte dei conti, nelle sue varie articolazioni¹⁸, e questa Procura generale in particolare, hanno periodicamente richiamato l'attenzione sugli aspetti che, di volta in volta, si segnalavano per la loro specifica rilevanza e per il grado di incidenza dimostrato sul più generale andamento della spesa pubblica.

Su questa linea si vogliono collocare anche le osservazioni relative all'anno 2001.

Dalla "Sanità" alla "Salute" - Nelle intenzioni del cessato legislatore, l'anno 2001 doveva rappresentare il momento dell'(improbabile) accorpamento del Ministero della Sanità con quello del Lavoro (art. 45 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300) per dar vita al nuovo Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali (subito ribattezzato del "*Welfare*" proprio per la prevista presenza delle competenze sanitarie), in coincidenza dell'avvio della nuova legislatura.

Come è noto, così non è stato, a seguito proprio delle primissime decisioni assunte dal nuovo Parlamento, che ha stabilito che la sanità dovesse mantenere un suo specifico ed autonomo punto di riferimento nell'ambito dell'organizzazione governativa (artt. 1, 2 e 11 del decreto - legge 12 giugno 2001, n. 217, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2001, n. 317).

Del resto, l'accorpamento si era annunciato, almeno all'inizio, come un'automatica sommatoria di competenze (cfr. regolamento di organizzazione) e non, come auspicato, una razionalizzazione delle funzioni; per cui del mancato accorpamento non ci si dovrebbe dolere più di tanto (o, meglio, niente affatto). Rimangono comunque da definire alcune questioni, quali, ad esempio, la più funzionale collocazione - in senso positivo o negativo - di alcune competenze qualificabili "di confine", come la sicurezza del lavoro (rimasta al Ministero del Lavoro, come se non riguardasse principalmente la "salute" dei lavoratori in quanto persone, ma l'espletamento oggettivo della loro prestazione ovvero l'organizzazione del lavoro) e la veterinaria (reclamata in passato, non senza qualche ragionevole motivazione, dal Ministero delle Politiche agricole e forestali, dove avrebbe trovato consona collocazione nell'ambito della tutela del benessere animale).

In sede di conversione in legge della ricordata decretazione d'urgenza, si è passati dalla vecchia, storica denominazione di Ministero della Sanità alla nuova di

¹⁸ Cfr. da ultimo, la recentissima "relazione annuale sulla gestione finanziaria delle regioni per gli anni 2000-2001" deliberata dalla Sezione Autonomie (n. 4/2002 del 24.5.-5.6.2002), una parte della quale è

Ministero della Salute, termine forse più concettualmente riduttivo, ma comunque sufficiente a giustificare un centro di imputazione di interessi pubblici a livello di amministrazione centrale in un settore pur ampiamente regionalizzato.

Tutto sommato, il disegno appare coerente con il quadro d'insieme, tenuto conto che, anche a seguito della recente modifica del titolo V della Costituzione, la pur cospicua autonomia legislativa delle regioni in materia sanitaria sarà esercitata - quale materia concorrente - nell'ambito del quadro di riferimento costituito dalla normativa nazionale.

L'andamento finanziario - I dati di contabilità nazionale¹⁹ evidenziano nell'anno 2001 un incremento della spesa del comparto sanitario del 6,7% (66.805 mil. di €), a fronte di una crescita dell'anno precedente definitivamente calcolata nel 10,8% (62.586 mil. di € contro i 56.489 mil. di € del 1999); il rallentamento della crescita ha comunque mantenuto stabile l'incidenza sul P.I.L. al valore del 5,5% (era stata del 5,4% nel 2000).

All'interno del comparto la spesa farmaceutica è aumentata del 32,8% (nel 2000 la crescita era stata del 18,6%), quella ospedaliera pubblica del 4,8% (più che dimezzata rispetto al dato precedente) e quella ospedaliera privata del 1% (contro il precedente aumento del 5,7%); in diminuzione, invece, le altre componenti.

Sull'esercizio finanziario 2001 hanno influito i primi effetti prodotti dall'attuazione delle disposizioni recate dal d.lgs. n. 56/2000, con il quale è stato, fra l'altro, affermato il principio della compartecipazione delle regioni a statuto ordinario all'acquisizione delle risorse occorrenti per il finanziamento della finanza pubblica, con la conseguente responsabilità delle stesse regioni nel ripiano degli eventuali deficit della loro gestione finanziaria. Ed è nota la rilevante incidenza sui bilanci regionali delle spese destinate al settore sanitario.

I primi dati di consuntivo evidenziano un extra deficit sanitario di 2.892,25 mil. di €, con la punta massima in valore assoluto raggiunta dalla regione Lazio (878 mil. di €) e con altre quattro regioni attestatesi oltre i 200 mil. di € (Sicilia: 293; Lombardia: 278; Veneto: 261 e Piemonte: 207). Tradotta, invece, in valori pro capite la classifica del deficit vede in testa le regioni Valle d'Aosta, Lazio e Molise. Sul dato del Lazio pesa, ovviamente, l'enorme esposizione verso gli assistiti delle altre regioni, in particolare di quelle meridionali, tradizionali e consistenti utenti delle strutture sanitarie laziali e, in particolari, romane.

dedicata alla spesa sanitaria, riportante dati ed analisi sostanzialmente convergenti con quelli esposti nella presente memoria, pur nella (parziale) diversità degli aggregati di spesa e dei talvolta differenti riferimenti temporali.

¹⁹ Fonte: "Relazione generale sulla situazione economica del Paese-2001", presentata al Parlamento dal Ministro dell'Economia e delle finanze il 24.5.2001.

A tale proposito va ricordato che uno studio elaborato dall'“Agenzia per i servizi sanitari regionali” ha evidenziato che i ricoveri ospedalieri sono troppi e spesso inutili: almeno 1.600.000 sarebbero inappropriati (circa il 15% del totale), secondo un'analisi effettuata con l'applicazione del metodo del “disease staging” (valutazione dell'urgenza della malattia).

Un consistente risparmio di spesa, senza necessità di compressione o di rischi di compromissione dei livelli di assistenza, è poi atteso dall'acquisizione dei beni attraverso le aste *on line* gestite dalla Consip, le cui prime esperienze hanno già dato risultati incoraggianti.

Il patto di stabilità sanitaria - L'8 agosto 2001 è stato concluso l'accordo²⁰ fra Governo, regioni e province autonome in materia sanitaria, che ha integrato e modificato i precedenti accordi conclusi il 3 agosto 2000 ed il 22 marzo 2001; con esso si è realizzato il c.d. “patto di stabilità sanitaria”, uno strumento di particolare rilevanza ai fini del governo e del monitoraggio della finanza pubblica del settore, con il quale sono state complessivamente destinate lire 593.869 miliardi (pari a € 306,70 mld.) per il finanziamento del Servizio sanitario nazionale (S.S.N.) per il quadriennio 2001-2004, secondo la seguente ripartizione:

Finanziamento del S.S.N. per il quadriennio 2001-2004 (patto di stabilità sanitaria 2001)						
Anno	Quota ordinaria		Quota aggiuntiva		Importo totale annuo	
	A Mld £	B Mld €	C Mld £	D Mld €	E (A+C) Mld £	F (B+D) Mld €
2001	138.000	71,27	====	====	138.000	71,27
2002	144.376	74,56	2.000	1,03	146.376	75,59
2003	150.122	77,53	2.000	1,03	152.122	78,56
2004	155.871	80,50	1.500	0,77	157.371	81,27
Totale	588.369	303,86	5.500	2,83	593.869	306,70

La revisione dei precedenti accordi si era resa necessaria a causa:

- del verificarsi di una costante sottostima delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del Servizio sanitario nazionale, con una crescita della spesa sanitaria superiore al 7% annuo (fenomeno talmente ripetitivo da assumere ormai la connotazione di ordinaria situazione);
- del proseguimento della persistente divaricazione tra costi previsti per l'erogazione delle prestazioni sanitarie con oneri a carico del S.S.N. e

l'effettiva spesa;

- dell'incertezza derivante dall'omessa definizione dei livelli essenziali di assistenza (adempimento successivamente assolto);
- della necessità di definire un quadro stabile di evoluzione delle risorse pubbliche destinate al finanziamento del S.S.N. (esigenza tanto ovvia quanto difficile da realizzare, secondo quanto insegnano le esperienze fin qui effettuate).

Nel prendere atto di tali premesse, il "patto" si fonda su alcuni presupposti fondamentali, da i quali ci si attende una significativa incidenza sul settore; tra di essi vanno in particolare ricordati:

- la definizione delle controversie derivanti dal precedente accordo, con le eventuali ulteriori eccedenze di spesa poste a carico dei bilanci regionali;
- l'incremento della quantificazione delle risorse previste per il 2001, con applicazione del principio della corrispondenza delle risorse alle responsabilità;
- la successiva definizione dei livelli essenziali di assistenza con apposito accordo, alla cui attuazione è subordinata la validità del patto.

Su tali basi Governo, regioni e province autonome hanno convenuto, fra l'altro, di:

- ancorare il fondo sanitario nazionale al 5,8% del P.I.L. con previsione di raggiungere il 6% in un arco di tempo ragionevole;
- riequilibrare il riparto delle risorse fra le regioni in maniera da incentivare i comportamenti virtuosi, rimuovere le situazioni di svantaggio e migliorare la qualità dei servizi;
- destinare un'apposita quota aggiuntiva di finanziamento (cfr. tabella) all'operazione di riequilibrio sopra illustrata ed all'esclusività di rapporto per gli ospedali classificati religiosi, gli istituti di cura e ricovero a carattere scientifico, la componente universitaria delle aziende miste e dei policlinici;
- rivedere i criteri di ripartizione del F.S.N.;
- confermare il principio dell'attribuzione della responsabilità degli sfondamenti della spesa al livello istituzionale che li ha provocati;
- adottare misure di contenimento della spesa farmaceutica²¹;
- introdurre il livello regionale di contrattazione;

²⁰ Pubblicato nella "Gazzetta ufficiale" n. 207 del 6 settembre 2001.

- attribuire alle regioni autonomia nel settore dell'organizzazione sanitaria;
- rinviare la riduzione/soppressione dei tickets sulla diagnostica.

I livelli essenziali di assistenza - Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 29 novembre 2001 sono stati definiti, su proposta del ministro della Salute, i cosiddetti "livelli essenziali di assistenza" (LEA) in materia sanitaria, altro strumento di indubbia importanza per la programmazione e la guida del settore, con il quale si è dato anche attuazione ad uno dei punti concordati con il "patto di stabilità sanitaria".

La necessità di definizione dei "L.E.A." è, tutto sommato, frutto della profonda evoluzione intervenuta dalla riforma sanitaria ad oggi, per effetto della quale l'originario principio universalistico di accesso al sistema sanitario pubblico ha subito una sostanziale contrazione (per ragioni per lo più di ordine finanziario) con l'introduzione di meccanismi di selettività sia sul fronte delle prestazioni, sia sul fronte stesso dell'accesso (livelli di reddito, esenzioni, tickets, ecc.). In buona sostanza, il rispetto del principio universalistico è oggi assicurato mediante l'uniformità dell'assistenza in tutta la Nazione per le sole prestazioni ritenute essenziali (anche se ciò, come è facile osservare, è cosa diversa dall'iniziale impostazione). Da qui l'importanza dell'avvenuta definizione dei "L.E.A." e, correlativamente, l'irrinunciabile esigenza che si proceda ad una periodica, attenta verifica dell'effettività delle prestazioni erogate, allo scopo di accertarne la concreta rispondenza alle previste finalità.

Con il decreto presidenziale viene definito in modo organico, in pratica per la prima volta dalla riforma sanitaria del 1978, l'elenco delle prestazioni ottenibili a carico del S.S.N. su tutto il territorio nazionale, in ambito ospedaliero, specialistico, socio sanitario e farmaceutico, per il finanziamento delle quali si sosterrà uno sforzo finanziario complessivo prossimo al 6% del P.I.L.

Il provvedimento provvede nell'allegato 1 alla classificazione dei livelli nelle tre macroaree dell'assistenza sanitaria - a) collettiva in ambiente di vita e di lavoro; b) distrettuale e c) ospedaliera - effettuando una ricognizione della normativa vigente, con l'indicazione delle prestazioni erogabili, delle strutture di offerta e delle funzioni; con l'allegato 2 sono precisate le prestazioni che, a secondo dei casi, sono totalmente o parzialmente escluse dai L.E.A. ovvero quelle che, pur incluse, presentano un profilo organizzativo potenzialmente inappropriato o per le quali

²¹ Cfr. decreto - legge 18 settembre 2001, n. 347 (recante "Interventi urgenti in materia di spesa sanitaria"), convertito, con modificazioni, nella legge 16 novembre 2001, n. 405.

occorre comunque individuare modalità più appropriate di erogazione; con l'allegato 3 sono state impartite indicazioni particolari per l'applicazione dei livelli in materia di assistenza ospedaliera, assistenza farmaceutica, assistenza specialistica e integrazione socio sanitaria, nonché in materia di assistenza sanitaria alle popolazioni delle isole minori ed alle altre comunità isolate; nell'allegato 4, infine, sono illustrate le linee guida relative al ruolo delle regioni in materia di L.E.A.

Con altro decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 16 aprile 2002 si è successivamente provveduto ad integrare il D.P.C.M. del 29 novembre 2001 con un quinto allegato concernente le "Linee guida sui criteri di priorità per l'accesso alle prestazioni diagnostiche e terapeutiche e sui tempi massimi di attesa".

Ad una prima e seppur sommaria valutazione del provvedimento, sembra intravedere che i livelli essenziali si sono attestati ad una consistenza tutto sommato minimale, comportando quindi una contrazione del grado di assistenza finora prestata (con l'esclusione, ad esempio, di alcune prestazioni in precedenza molto richieste e prescritte).

Considerato, tuttavia, che il provvedimento è stato emanato sul finire del 2001 (e successivamente pubblicato nel febbraio 2002), una sua più puntuale valutazione va necessariamente rinviata ad altra occasione, dopo l'opportuna verifica delle prime esperienze attuative.

Il trend della spesa farmaceutica - Se la spesa sanitaria rappresenta uno dei principali momenti di crisi della finanza pubblica, nella sua composizione interna essa subisce a sua volta un indubbio, forte ed impegnativo condizionamento dalle risorse assorbite in campo farmaceutico, settore che richiede pertanto, forse più di altri, incisive misure di intervento.

L'abolizione dei tickets ha costituito (oggettivamente e, soprattutto, prevedibilmente) la rampa di lancio per una nuova impennata della spesa farmaceutica. In questo campo, più che un (seppur necessario) contenimento della spesa, occorrerebbe procedere ad una sua più opportuna razionalizzazione, che non sembra, però, poter prescindere da un lato da una più evoluta, personale consapevolezza dell'impiego dei farmaci (da parte degli operatori e degli utenti) e dall'altro da un generale ripensamento anche delle dimensioni delle loro confezioni, talora fin troppo sovrabbondanti per la durata della specifica terapia (e quindi causa di inevitabili sprechi).

L'applicazione del nuovo sistema, comportante il passaggio dai farmaci registrati ai corrispondenti principi attivi non più soggetti a privativa industriale, sembra aver stentato a dare, almeno in fase di prima applicazione, i benefici sperati

sul livello di spesa; se contrazione c'è stata in alcune zone, questa è stata dovuta più che altro alla scarsità dei prodotti sostitutivi e non tanto a volute scelte alternative; ma, considerata la sostanziale giustezza della motivazione che la sorregge, sarà più opportuno attendere altro tempo, magari affinandone l'impostazione, per trarre le debite conclusioni.

Secondo dati di fonte ministeriale l'aumento di spesa fatto segnare nel 2001 è di oltre il 32%, attestandosi a 22.474 mld. di lire (€ 11, 6 mld.)²². Tra le varie componenti della spesa sanitaria, dunque, quella in campo farmaceutico conferma di essere la più difficile da preventivare, da contenere e, in buona sostanza, da gestire. Non a caso, quindi, l'intervento legislativo di urgenza effettuato a settembre 2001 è stato ampiamente dedicato ad introdurre nuove disposizioni sui farmaci, fissando, tra l'altro, al 13% della spesa complessiva nazionale il tetto dell'onere a carico del S.S.N. per l'assistenza farmaceutica territoriale, come richiesto peraltro dalle stesse regioni.

La citata manovra legislativa (i cui principi sono vincolanti per le regioni in quanto costituenti norme fondamentali di riforma economico - sociale della Repubblica) è stata completata con la ridefinizione del prezzo di riferimento dei farmaci generici, il nuovo numero di confezioni prescrivibili per singola ricetta, particolari modalità di erogazione di medicinali agli assistiti (distribuzione diretta dei farmaci da parte delle aziende sanitarie e degli ospedali), l'introduzione sperimentale del prezzo di rimborso dei farmaci, la percentuale di sconto a carico delle farmacie.

I ministri della Salute e dell'Economia sono stati inoltre incaricati di verificare periodicamente l'andamento della spesa farmaceutica.

I dubbi di costituzionalità della normativa sanitaria – Sono state numerose, anche nell'anno 2001, le occasioni nelle quali le autorità giurisdizionali hanno investito la Corte costituzionale perché si occupasse di normative concernenti la sanità, a conferma di come anche nello specifico settore la legislazione si presti a doglianze di vario tipo, anche di livello costituzionale. La coesistenza nel settore di competenze centrali e competenze decentrate ha fatto sì, inoltre, che una parte delle questioni abbia riguardato i limiti di demarcazione fra i due ambiti legislativi.

Alcune normative regionali sono state rinviate per ritenuto contrasto con la normativa statale in materia, per esorbitanza dai limiti della competenza regionale, per contrasto con i principi fondamentali posti dalla legislazione statale e per

indebita disciplina con efficacia retroattiva di situazioni già regolate in maniera diversa dalla legislazione statale, per mancanza dei requisiti di generalità ed astrattezza della disposizione censurata e deteriore trattamento dei soggetti incisi dalla disposizione stessa rispetto a tutti gli altri soggetti versanti nella stessa situazione e quindi per conseguente violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 3, 24 e 117.

Viceversa alcune norme statali sono state sospettate di aver invaso la sfera di competenza regionale nelle materie ad essa riservate, con violazione dei principi costituzionali di cui agli artt. 76 e 117.

Alle questioni sollevate in via incidentale si sono poi aggiunti i ricorsi diretti e quelli per conflitto di attribuzioni.

Numerosi sono stati i casi in cui i dubbi hanno riguardato possibili eccessi di delega di disposizioni recate da decreti legislativi, circostanza che ripropone la mai sopita problematica sui loro possibili controlli, soppressi con la legge n. 400 del 1988. In taluni casi la censura ha riguardato la mancata indicazione nella legge di delega e nel decreto delegato delle linee essenziali della disciplina o di uniformi requisiti minimi idonei ad assicurare omogeneità di regolamentazione sull'intero territorio nazionale; in altri casi la lesione del principio di autonomia didattica - scientifica e di compenetrazione tra attività sanitaria assistenziale e attività didattica e di ricerca scientifica; in altri ancora la lesione del principio della libertà di insegnamento in relazione all'attribuzione di un incarico assistenziale che non consente un'adeguata e proficua utilizzazione di strutture e personale per esigenze di didattica e ricerca oppure l'irragionevolezza, l'incidenza sul diritto allo studio e al lavoro, nonché il principio di tutela del lavoro. Sempre sotto lo stesso profilo di eccesso di delega, censurata anche l'incidenza sul principio di autonomia universitaria e sullo stato giuridico del sanitario universitario, l'irragionevolezza, nonché la lesione dei principi di imparzialità e buon andamento della P.A.; il tutto con probabile violazione di vari principi costituzionali (di cui agli artt. 76, innanzi tutto, e poi 3, 33, 34, 35 e 97).

Anche i profili dell'imparzialità e del buon andamento della pubblica amministrazione possono essere stati incisi, per irragionevolezza (artt. 3 e 97), per violazione del diritto al lavoro ed incidenza sul principio di tutela della salute (artt. 3, 4, 32 e 97), per disparità di trattamento di categorie professionali tendenzialmente equiparate (artt. 3 e 97).

²² Seconda un'altra elaborazione (cfr. "Relazione" della Sezione Autonomie, cit.), effettuata su dati dell'Agenzia dei Servizi Sanitari Regionali, l'aumento potrebbe essere percentualmente ancora più

Altre doglianze hanno riguardato alcune disposizioni per violazione dei principi affermati dalla sentenza della Corte costituzionale n. 360/1996 in materia di reiterazione di decreti - legge (art. 77); per disparità di trattamento di categorie omogenee anche secondo la giurisprudenza della stessa Corte costituzionale (art. 3); per la possibile compromissione dell'efficienza dell'attività istituzionale di un ente pubblico (artt. 3 e 38, comma 4).

Sempre per quanto di interesse della sanità, nel corso del 2001 la Corte costituzionale ha:

- dichiarato l'illegittimità costituzionale in *parte qua* del d.lgs. 30 dicembre 1992, n. 502, art. 15 - *nonies*, comma 2, aggiunto dall'art. 13 del d.lgs. 19 giugno 1999, n. 229, per violazione del criterio della ragionevolezza e del principio di buon andamento (sentenza n. 71 del 7-16 marzo 2001) e sempre in *parte qua* del d.l. 28 dicembre 1998, n. 450, convertito, con modificazioni, nella legge 26 febbraio 1999, n. 39, art. 1, commi 1, 3 e 4, per incidenza delle norme impugnate sulla sfera di autonomia provinciale (sentenza n. 272 del 5-20 luglio 2001);
- dichiarato la spettanza dello Stato ad effettuare, tramite il Comando Carabinieri della sanità - NAS, ispezioni e controlli su enti sanitari ed ospedalieri anche collocati in province autonome (sentenza n. 97 del 21 marzo - 4 aprile 2001);
- dichiarato l'infondatezza di alcune questioni sollevate per erroneità del presupposto interpretativo adottato nell'ordinanza di rimessione e omessa ricerca di altre possibili soluzioni "*secundum Constitutionem*" (sentenza n. 336 dell'8-19 ottobre 2001), per lamentato eccessivo coinvolgimento dei comuni in questioni essenzialmente di spettanza regionale (sentenza n. 337 dell'8-19 ottobre 2001), per carattere cedevole delle norme statali impugnate, rispetto alle norme che la provincia autonoma potrà emanare nei limiti della propria competenza (sentenza n. 406 del 3-14 dicembre 2001);
- dichiarato l'inaammissibilità di altre questioni per aver censurato una norma inconferente con la fattispecie in esame, in quanto concernente un diverso comparto di contrattazione (sentenza n. 336 dell'8 - 19 ottobre 2001), perché concernente un intervento inserito in una manovra di finanza pubblica non lesivo dell'equilibrio complessivo (sentenza n. 337 dell'8 - 19 ottobre 2001), per ricorrenza di norma di rango ordinario,

modificabile da norma successiva (sentenza n. 337 dell'8 - 19 ottobre 2001);

- dichiarato la manifesta inammissibilità di una questione relativa al diritto all'indennità di piena disponibilità dei sostituti dei medici di medicina generale, per essere stata posta con riferimento a disposizioni prive di forza di legge (ordinanza n. 124 del 7-11 maggio 2001), nonché - per intervenuta declaratoria di illegittimità costituzionale - di un'altra questione concernente la cessazione delle attività assistenziali dei medici docenti universitari al raggiungimento dei limiti massimi di età (ordinanza n. 303 del 12 - 25 luglio 2001);
- restituito al giudice rimettente gli atti relativi per: a) per sopravvenuta nuova normativa regionale in materia (ordinanza n. 355 del 6-7 novembre 2001); b) per sopravvenuta nuova normativa legislativa e regolamento e decisione della stessa Corte incidente sul complessivo quadro normativo di riferimento (ordinanza n. 394 del 3-11 dicembre 2001); c) per sopravvenuta modifica costituzionale del parametro di giudizio (ordinanza n. 416 del 3-18 dicembre 2001).

Tenuto conto dell'andamento della giurisprudenza costituzionale così delineatasi, nel 2001 non si sono apprezzati riflessi di natura finanziaria.

Frodi e sofisticazioni alimentari - Con decreto in data 21 dicembre 2001 è stata disposta l'annuale pubblicazione dell'elenco delle ditte commerciali e dei produttori che abbiano riportato condanne con sentenza passata in giudicato per reati di frode e sofisticazione alimentare.

L'elenco, suddiviso per regione, riporta gli imputati, la ditta commerciale, gli estremi della sentenza penale, il tipo di reato, la condanna penale ed i benefici di legge. Le sentenze in esso richiamate si riferiscono tutte all'anno 1998: l'evidente ritardo con il quale avviene la pubblicazione (circa tre anni) sembra vanificare (almeno in parte) la finalità della prevista pubblicità.

Le infrazioni riportate sono le più varie: impiego o vendita di alimenti alterati, scaduti, contaminati, contenenti sostanze o additivi non consentiti o comunque in cattivo stato di conservazione; esercizio di attività commerciali senza le prescritte autorizzazioni sanitarie; distribuzione e somministrazione di alimenti diversi da quelli richiesti per qualità, freschezza oppure privi delle prescritte indicazioni; produzione o congelamenti non autorizzati; prodotti con false proprietà terapeutiche, ecc.

Il quadro che ne emerge, pur assai limitato e contenuto (circa un migliaio di

episodi) se rapportato agli innumerevoli esercizi commerciali in attività, è comunque sconcertante, perché lascia supporre che rappresenti solo la classica punta di un iceberg di ben più consistenti e preoccupanti dimensioni, nella considerazione che una corretta e sana alimentazione costituisce uno dei presupposti più importanti per il benessere fisico.

La riservatezza dei dati sanitari - Sia pure in maniera estremamente sintetica, merita di essere evidenziato che, secondo quanto accertato dall'Autorità garante per la protezione dei dati personali, nell'anno 2001 non è stato ancora completato il quadro normativo per la disciplina del trattamento dei dati sulla salute in ambito sanitario, per la mancata adozione di un regolamento ministeriale.

Non sfugge certo a nessuno che la delicatezza della materia delle gestione delle informazioni concernenti la salute comporti l'esigenza di un compiuto quadro d'insieme delle regole e di un rigoroso rispetto della normativa a tal fine emanata. Eventuali ritardi di regolamentazione, pertanto, appaiono ancor più censurabili che in altre situazioni.

10. - La Spesa Previdenziale - (Estensore: V.P.G. Antonio Galeota)

(analisi dei conti consolidati di cassa del settore - esercizio 2001).

Emerge dal conto consolidato di cassa che nell'esercizio 2001 i trasferimenti dal settore statale al complesso degli enti previdenziali sono ammontati a 57.923 milioni di euro, in aumento rispetto ai 56.355 mln erogati nel 2000. Tale aumento, percentualmente più contenuto rispetto a quello dell'anno precedente (2,78% rispetto all'8,83%), è stato determinato, tra le altre cause, anche dalla accresciuta entità del fabbisogno INPS (+2.749 mln), parzialmente compensata dai minori trasferimenti all'INPDAP per 2.400 mln.

Il conto consolidato degli enti previdenziali evidenzia, in particolare, un aumento dei contributi del 6,8%, a fronte di prestazioni in crescita del 3,9% rispetto all'esercizio finanziario 2000.

Gli introiti per dismissioni patrimoniali hanno dato luogo ad una entrata di 1008 mln, a fronte di 106 mln nell'anno 2000.

Tali risultati, sui quali si ritornerà nel prosieguo del capitolo, si sono realizzati nell'ambito di un contesto normativo che ha avuto principalmente riguardo, nel comparto pubblico, all'aumento degli importi dei trattamenti integrati al minimo e di quelli con caratteristiche assistenziali nonché alla revisione della disciplina del cumulo tra i redditi da lavoro e la pensione; nel comparto privato alla definizione di un quadro completo della normativa fiscale del risparmio previdenziale.

Specificamente, con la legge 14 dicembre 2000, n. 385, sono state adottate nuove norme in materia di integrazione al trattamento minimo. In tale ottica, è stata disciplinata l'integrazione delle pensioni per i soggetti ai quali si applica l'art. 2, comma 3, del d.lgs. n. 503/1992, ai quali alla data del 31 dicembre 1992 mancavano non più di due anni al raggiungimento dell'età pensionabile secondo la disciplina in vigore.

Di particolare rilevanza è poi la disposizione contenuta all'interno della legge finanziaria per il 2001 (n. 388/2000) in tema di cumulo tra reddito da lavoro e da pensione: la cumulabilità è totale per i redditi da lavoro dipendente e/o autonomo, per le pensioni di vecchiaia e per le pensioni liquidate con anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni ed è del 70% per i lavoratori che hanno maturato il diritto alla pensione di anzianità avendo accumulato meno di 40 anni di contribuzione. Non è stato invece risolta la questione relativa al "cumulo", previsto per le pensioni di reversibilità. La nuova normativa si applica a tutti i trattamenti pensionistici in essere. Di notevole importanza si appalesano, altresì, le norme che mirano ad incentivare la permanenza nel mercato del lavoro dei lavoratori dipendenti che abbiano maturato i requisiti contributivi per il pensionamento di anzianità. Mentre appare commendevole la volontà del Legislatore di "cambiare registro", adottando norme che, in luogo di *impedire l'uscita* anticipata dal mercato del lavoro (attraverso provvedimenti autoritativi, quali le c.d. "finestre", o aumenti ex - lege dell'età pensionabile), tendono a *favorirne la permanenza* attraverso incentivi ai quali liberamente aderire, la scarsa adesione della ampia platea dei potenziali fruitori suggerisce una "rimeditazione" *funditus* di un tale indirizzo di politica previdenziale²³, che bilanci contestualmente meccanismi di incentivazione e di penalità (ad esempio, attraverso correzioni attuariali) per quanti vogliano esercitare il proprio diritto all'assegno di anzianità prima del raggiungimento dell'età anagrafica di vecchiaia.

²³ L'intento del Legislatore si è ulteriormente concretizzato con il decreto interministeriale di attuazione del 23.3.2001 in base al quale è stato stabilito che i lavoratori del settore privato che hanno maturato i requisiti di età e di contribuzione per il diritto alla pensione di anzianità possano posticipare l'accesso al pensionamento e stipulare con il datore di lavoro un contratto a tempo determinato di durata biennale, rinnovabile. I lavoratori, in tale evenienza, rinunciano all'accredito contributivo relativo alla assicurazione generale obbligatoria per l'IVS. Il diritto alla pensione decorre dal mese successivo alla scadenza del contratto; l'importo è calcolato sulla base dei criteri vigenti alla stessa data, maggiorati degli aumenti perequativi nel frattempo maturati. Non consta, ad onor del vero, che vi sia stata una adesione massiccia dei potenziali aventi diritto alle facoltà presenti nella disposizione "de qua", forse in ragione del fatto che il guadagno indubbio per il lavoratore in termini di reddito netto è compensato, in negativo, dalla perdita di "ricchezza previdenziale" a danno dello stesso, in termini generalmente maggiori della misura del 33% della retribuzione lorda che dovrebbe erogare in contributi e che il provvedimento abbuona (al lavoratore nonché al datore di lavoro).

Nell'ambito della previdenza complementare il decreto legislativo n. 168 del 12 aprile 2001 (e antecedentemente la circolare della Agenzia per le Entrate n. 29/E del 20 marzo 2001) ha delineato, coerentemente al precedente d.lgs. del 18 febbraio 2000, n. 47, una significativa riforma della disciplina tributaria che ha previsto, tra l'altro: a) l'ampliamento dell'ambito soggettivo della deduzione dei contributi e l'aumento fino a 10 milioni di lire del suo limite massimo; b) un nuovo regime fiscale per le forme pensionistiche complementari, uniformato a quello previsto per gli organismi di investimento collettivo del risparmio, con la applicazione di una imposta sostitutiva nella misura dell'11% applicata sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta; c) un criterio di tassazione delle prestazioni erogate basato sulla esclusione dalla imposizione della parte di esse corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta in capo al fondo pensione e sulla tassazione della parte residua in via ordinaria, se le prestazioni sono corrisposte in forma periodica, e a tassazione separata se corrisposte in forma di capitale (a condizione che l'ammontare di queste ultime non sia superiore ad un terzo dell'intera prestazione)²⁴. Il suddetto elaborato legislativo, del quale deve essere apprezzato l'intento "riordinatorio", è stato tuttavia criticato da più parti per la sua farraginosità, complessità e scarsa incisività, rese evidenti dalla ancora inadeguata adesione dei potenziali interessati ai fondi pensione e dalla affezione dimostrata al "vecchio" TFR ed è da ritenersi, negli stessi intendimenti dell'Esecutivo, ancora non esaustivo rispetto al fine di un consistente drenaggio di risorse dal sistema previdenziale pubblico a forme di risparmio vincolate a finalità previdenziali. Sull'argomento si ritornerà tra breve.

Con particolare riferimento all'INPS, il fabbisogno dell'Istituto è assommato, al netto degli oneri conseguenti alle sentenze della Corte Costituzionale n. 495/1993 e 240/1994, a 57.445 mln rispetto ai 54.697 mln dell'esercizio precedente. Il raffronto dei dati, peraltro, è solo parzialmente indicativo, stante la disomogeneità delle conseguenze contabili, in termini di cassa, di provvedimenti legislativi antecedentemente adottati, tra i quali, principalmente, l'accollo da parte dell'Istituto della gestione deficitaria dell'ex fondo pensioni F.S. (-2.135 mln nel 2000 e -2.900 mln nel 2001, ma va considerato che i trattamenti pensionistici hanno inciso per nove mesi nel 2000 e per tredici mesi nel 2001), e, di contro, i maggiori introiti per la cartolarizzazione dei crediti ed i maggiori recuperi effettuati

²⁴ Ai sensi del D.P.C.M. del 20 dicembre 1999 anche i dipendenti pubblici possono optare, a mezzo di apposita sottoscrizione del modulo di adesione al fondo pensione, per la trasformazione della indennità di fine servizio in TFR.

(+1219 mln).

Complessivamente i risultati gestionali dell'Istituto configurano un miglioramento delle evidenze contabili, anche se permangono punti critici nell'ambito delle singole gestioni separate; in tale ottica, con particolare riguardo al FPLD, risulta che nel 2001 il fondo ha erogato 10.295.731 prestazioni nei confronti di 11.877.392 iscritti, palesando un disavanzo economico di 4.139 mln. Giova poi ricordare che, in base al principio solidaristico già affermato dall'art. 21 della legge 88/1989, le disponibilità (tradizionalmente assai cospicue) della Gestione delle prestazioni temporanee e dei cd. "parasubordinati" vengono comunque utilizzate a copertura dei fabbisogni delle gestioni incorporate, con separata evidenza contabile, nel FPLD (Fondo trasporti, elettrici e, ove fosse necessario, telefonici)²⁵.

Si ritiene, in questa sede, di porre la dovuta attenzione ad un fenomeno di particolare criticità nell'ambito dei conti previdenziali dell'Istituto, da molti trascurato o pretermesso. Ci si riferisce agli effetti delle disposizioni in materia di benefici previdenziali in caso di esposizione all'amianto ai sensi dell'art. 13, comma 8 della legge 27 marzo 1992, n. 257 che, originariamente destinato a 1.200 beneficiari, a seguito delle modifiche apportate dalla legge 271/1993 ha visto ampliarsi a dismisura i destinatari (risultano presentate oltre 130.000 domande e già 42.000 persone sono state riconosciute esposte al materiale per più di 10 anni). Al 31.12.2000 l'INPS ha erogato 866 miliardi a 10.108 persone, con la prospettiva di un onere complessivo a regime per tutti gli aspiranti beneficiari dell'ordine di 16.000 miliardi di lire. Appare evidente la improcrastinabile esigenza di un intervento legislativo che disciplini espressamente il livello di esposizione all'amianto a partire dal quale si possa avere diritto al trattamento pensionistico privilegiato.

Per quanto concerne l'INPDAP, in assenza di consolidati elementi informativi provenienti da fonti interne all'istituto, dalla relazione sulla situazione economica del paese per l'anno 2001, emerge, con riferimento alla gestione separata dei trattamenti pensionistici per i dipendenti dello Stato, un miglioramento del gettito contributivo (25.357 mln), compensato, peraltro, da un aumento della spesa pensionistica (24.583 mln). Complessivamente, la suddetta gestione separata ha dato luogo ad un avanzo di 61 mln di euro, al pari della gestione degli ex Istituti di previdenza (CPDEL, CPS, CPI e CPUG) che ha manifestato un avanzo di 98 mln. Anche con riferimento ai conti dell'INPDAP, peraltro, deve rammentarsi il diverso

²⁵ Aggiungasi che la legge 335/95 ha trasferito oltre 4 punti di aliquota dalle suddette prestazioni temporanee ai trattamenti pensionistici propriamente detti.

“stato di salute” delle gestioni separate, ove, accanto a situazioni problematiche concernenti, in particolare, il comparto degli enti locali e, in parte, degli stessi lavoratori dello Stato, sussiste un tradizionale avanzo, sia d’esercizio che consolidato, della cassa dei sanitari e delle gestioni riguardanti il trattamento di fine servizio.

L’INAIL si segnala per aver registrato un fabbisogno di cassa di 388 mln, peggiorativo rispetto al risultato di +798 mln del 2000, imputabile al minor gettito contributivo per -868 mln.

Infine l’IPOST ha registrato una minima riduzione delle contribuzioni (1334 mln contro 1364 mln) ed un più significativo aumento delle prestazioni (1468 mln a fronte di 1384 mln del 2000).

Tra i trattamenti pensionistici aventi funzione indennitaria vanno segnalate, per la loro non indifferente incidenza nel bilancio dello Stato, le pensioni di guerra che, in base a dati non ancora definitivi, incidono nella misura di oltre un miliardo di euro. Sul punto, si ritiene che possa essere adottata una normativa (non di rango primario) più stringente in ordine alle domande di aggravamento (recante criteri di accertamento più rigorosi in sede di procedimento amministrativo che - se ben attuati - alleggerirebbero ulteriormente il carico del contenzioso innanzi alle Sezioni regionali della Corte dei Conti, peraltro in via di rapido abbattimento anche a seguito della recente riforma introdotta con legge n. 205/2000) ed alle condizioni reddituali degli aventi diritto (vedove ed orfani).

Con specifico riguardo alle funzioni giurisdizionali esercitate dalla Corte dei Conti, appaiono di notevole importanza sugli equilibri di bilancio i pronunciamenti delle Sezioni, in primo grado, in appello ed in sede di risoluzione di questioni di massima, relativi alla cd. “doppia indennità”, sia essa relativa al diritto alla percezione della doppia indennità integrativa speciale in aggiunta a retribuzione nell’ambito di un rapporto di pubblico impiego, sia essa relativa al cumulo di pensioni (nella quale ultima evenienza, secondo un orientamento ormai divenuto maggioritario, non può sussistere alcun divieto di sommatoria di una doppia indennità contributiva ove non sia operante e determinata ex lege la misura del trattamento complessivo)²⁶.

I dati sommariamente esposti offrono il destro ad alcune sintetiche considerazioni che di seguito si espongono.

Il fenomeno della cd. “cartolarizzazione” dei crediti previdenziali ha oramai assunto carattere, cadenze e modalità legislativamente sempre più elaborate e

²⁶ Sul punto si richiamano le sentenze della Corte Costituzionale n. 516 e 517 del 2000.

sofisticate, di tal che esso appare, ormai, non più indirizzato al fine congiunturale di "fare cassa" onde rimpinguare, nel singolo esercizio finanziario, le asfittiche riserve degli Istituti di previdenza, ma, viceversa, esso si configura come una misura che strutturalmente e "a regime" dovrebbe erogare risorse aggiuntive in grado di fornire equilibrio all'intero sistema pensionistico, tanto che il Legislatore, con legge n. 410 del 23.11.2001, ha inteso realizzare "operazioni di cartolarizzazione dei proventi derivanti dal patrimonio immobiliare dello Stato e degli Enti pubblici".

Tali finalità appaiono oltremodo commendevoli, atteso che la situazione patrimoniale dei principali istituti di previdenza evidenzia notevoli costi di esercizio - correlati anche alla vetustà degli immobili - che assorbono pressoché totalmente la redditività di questi ultimi e considerato, altresì, che a tutt'oggi la percentuale delle dismissioni appare piuttosto modesta, a fronte di previsioni di incassi assai consistenti e cospicui desumibili dai bilanci di previsione per il corrente anno (si rammenta che l'INPDAP prevede entrate per la dismissione del patrimonio immobiliare nell'anno 2002 per 3000 miliardi di vecchie lire).

Sul punto merita attenta riflessione il fatto che le operazioni di collocamento dei titoli obbligazionari nascenti dalle operazioni cartolarizzazione effettuate nel nostro Paese vengano collocate in massima parte (per il 65% circa) all'estero, mentre il risparmio gestito non si indirizza ancora, di massima, ad una tale forma di investimento.

I recentissimi dati forniti dall'ISTAT confermano una dinamica di ulteriore aumento della vita media nel nostro Paese che, unita ad una flessione significativa del tasso di natalità, porta, a legislazione invariata, ad un aumento del disavanzo pubblico e del livello di debito riconducibile al crescente fabbisogno di finanziamento del sistema pensionistico, che esercita, in tal modo, un impatto fortemente negativo sulle prospettive di medio - lungo termine per la stabilità e la crescita dell'intero sistema sociale.

Le soluzioni proposte e variamente articolate, sembrano concentrarsi su tre elementi fondamentali: la estensione del metodo contributivo pro-rata a tutti i lavoratori; l'inasprimento dei requisiti di accesso alle pensioni di anzianità e, infine, misure per favorire lo sviluppo della previdenza complementare.

Su tale ultimo aspetto si formulano le seguenti osservazioni.

L'attuale legislazione (che è andata elaborando modelli fiscali promozionali e di sostegno allo sviluppo dei fondi pensione, da generalizzare a mezzo di uno "smobilizzo" del TFR) rende ormai incontrovertibile la strumentalità della previdenza complementare alle esigenze del sistema pensionistico e di protezione sociale

(globalmente intesi) e prospetta, come sbocco finale, un suo ulteriore e massiccio sviluppo che configura un sostanziale inglobamento nel sistema previdenziale pubblico. Tale inglobamento sembra avere come presupposto un rafforzamento del carattere "obbligatorio" della previdenza complementare rispetto alla discrezionalità della adesione individuale. Ove tale indirizzo, apparentemente suffragato dal Giudice delle Leggi con sentenza n. 393 del 28 luglio 2000, ma anche autorevolmente combattuta²⁷, dovesse trovare attuazione, si porrà il problema conseguente delle risorse aggiuntive volte a finanziare una tale rivoluzione nel sistema previdenziale. Il recente disegno di legge delega in materia propone la riduzione dei contributi previdenziali per i nuovi assunti da 3 a 5 punti percentuali; la conseguente criticità negli equilibri di bilancio soprattutto dell'INPS sarebbe da compensare con un innalzamento delle aliquote a carico dei lavoratori parasubordinati. Tale ipotesi dovrà essere adeguatamente ponderata, potendo dare luogo, anche nel breve - medio periodo, a seri problemi di sostenibilità del sistema previdenziale pubblico, da sostenere, a quel punto necessariamente, con il ricorso alla fiscalità generale.

Infine, non sembra che nel dibattito "in subiecta materia" siano state lumeggiate idoneamente le conseguenze ordinamentali delle statuizioni contenute nell'art. 117 del novellato titolo V della Costituzione, nella parte in cui assegna alle Regioni una potestà legislativa concorrente in materia di "previdenza complementare e integrativa", mentre rimane tra le competenze esclusive dello Stato centrale la "previdenza sociale"²⁸.

Appare indispensabile la promulgazione di una normativa primaria che tuteli la necessaria uniformità del sistema e ne garantisca la unitarietà delle funzioni.

11. - Trasferimenti ai Settori Produttivi - (Estensore: V.P.G. Angelo Raffaele De Dominicis).

I dati ufficiali dei contributi concessi alle imprese produttive nel 1991, evidenziano non solo la varietà dei settori economici beneficiati, ma anche e specialmente la sostanziale ripetitività ed uniformità dei provvedimenti assunti nel corso dell'esercizio 2001: tanto nel primo quanto nel secondo semestre dell'anno.

Il diaframma tra l'area dell'indirizzo amministrativo e quello della gestione non viene, quindi, automaticamente lacerato dall'avvicendamento politico e non è

²⁷ Nel primo caso si avrà riguardo, come fonte normativa primaria, all'art. 38, II° comma, della Costituzione; nel secondo caso, agli artt. 38, 5° comma, 41 e 47 della Suprema Carta, considerando l'adesione a forme di previdenza complementare iniziative rimesse all'autonomia ed alla discrezione dei soggetti privati, sia in forma collettiva che in forma individuale.

scalfito, almeno nel breve periodo, dal sostanziale cambiamento dell'attività d'indirizzo e di programmazione.

Il rilievo non appare secondario.

La rigida separazione tra i due centri d'imputazione amministrativa è causa di implicazione non solo sul piano della individuazione delle responsabilità e degli eventuali casi di concorso di colpe, ma, in particolar modo sotto il profilo della non automatica rispondenza tra la linea d'indirizzo e quella della gestione.

Il cambiamento della prima non comporta, ipso facto, l'adeguamento o la conversione della seconda, e questa discrasia, se serve ad assicurare una continuità nell'attività di gestione, può evidenziare un'anomalia a scapito della funzione politica di vertice.

Nella gestione del "fondo per la ricerca applicata" (FRA), affidato al MURST, Ministero dell'Università e della Ricerca Scientifica e Tecnologica, il mutamento delle linee d'indirizzo amministrativo ha avuto effetto ritardato sull'attività di gestione, e, comunque, non ha assunto, nella seconda parte dell'esercizio, una caratterizzazione netta e visibile.

L'inversione di tendenza, nel secondo semestre, può cogliersi tuttavia nel generale freno alla spesa pubblica e nelle immancabili cautele dovute all'avvicendamento politico.

Peraltro, non tutte le contribuzioni sono collocabili nell'ambito del "settore strategico" attinente all'innovazione tecnologica.

Ad esempio, con il D.M. 7.12.2000 (G.U. n. 23 del 29.1.2001) viene finanziato il progetto n. 5139-P, presentato dalla "Elaris - Sistema ricerca FIAT nel Mezzogiorno" per migliorare il confort di un veicolo mediante la riduzione del rumore interno trasmesso per via aerea; con il D.M. 28.11.2000 (G.U. n.3 del 4.1.2001) viene finanziato il progetto concernente la metodologia per la valutazione dell'affidabilità di sistemi meccanici complessi e riparabili; con il D.M. dell'1.3.2001 (G.U. n. 66 del 19.3.2001) viene finanziata, nell'ambito del programma Eureka E!, "la linea di produzione innovativa per moduli LTCC per applicazioni di tipo autoveilistico e per telecomunicazioni, nonché con il progetto EUREKA E1 2292 INWARSKI, concernente <<sviluppo di un sistema per il processamento linguistico, la categorizzazione e l'indicizzazione di testi in linguaggio naturale>>; con il D.M. 19.2.2001 (G.U. n. 80 del 5.4.2001) viene finanziato il progetto, "simulazione in galleria del vento delle condizioni aerodinamiche ed aeroacustiche che un veicolo

²⁸ Si veda in proposito il D. L.vo 12 aprile 2001, n. 221 in materia di previdenza e assicurazioni sociali, attuativo dello statuto speciale della regione Trentino Alto Adige.

incontra durante la marcia su strada in presenza di flusso turbolento>>; con il D.M. 14 marzo 2001 (G.U. n. 136 del 14.6.2001) viene finanziato, con la spesa di circa 7 miliardi di lire il progetto *"Ambiente di realtà virtuale per la progettazione automobilistica">>* e con altri 13 miliardi di lire, il progetto *"autovettura elettrica con celle a combustibile">>*; con D.M. del 24.5.2001 (G.U. n. 179 del 3.8.2001) viene finanziato per oltre 5 miliardi di lire il progetto *"nuovo sistema di frazione ibrido-parallela per veicoli industriali leggeri">>*, nonché il progetto, del costo di oltre 18 miliardi di lire, per *"propulsori eco compatibili e industrialmente sostenibili per la mobilità urbana in ottica protocollo di Kyoto">>*.

Il sintetico quadro surrappresentato evidenzia, per un verso, la varietà dei settori industriali destinatari dei trasferimenti pubblici e, per l'altro, la posizione di privilegio riservata all'industria meccanica e manifatturiera.

Nel quadro degli accordi di Maastricht è ammessa l'azione dello Stato al fine di incentivare le imprese produttive nazionali, ma gli interventi devono essere mirati allo sviluppo ed all'innovazione tecnologica nonché alla riduzione degli squilibri regionali.

Sono, infatti, da ritenersi inammissibili quei trasferimenti che possano alterare il principio di parità e di leale concorrenza fra le aziende produttive in Europa.

Inoltre, le spese pubbliche per funzioni-obiettivo dovrebbero essere prevalentemente indirizzate verso i cd. settori strategici dell'industria nazionale, cioè, verso la ricerca e lo sfruttamento delle fonti di energia rinnovabili e non inquinanti, nonché verso le attività industriali che, sulla base di adeguati controlli di risultato, utilizzino effettivamente i trasferimenti pubblici per la conversione e l'innovazione della produzione.

Il Fondo per l'innovazione tecnologica (FIT), assegnato al Ministero delle attività produttive, risente, peraltro, dei più volte segnalati difetti del sistema d'intermediazione finanziaria e della situazione di transizione in cui si trova il settore bancario italiano.

Il Procuratore Generale della Corte dei conti, nella sua funzione di organo posto a tutela della legge e dell'erario non può in questa sede non denunciare la mancanza di un generale disegno di controllo sull'esito dei trasferimenti e la scarsa trasparenza dei canali di finanziamento, a partire dalla fase dell'istruttoria fino a quella della verifica dei risultati.

La frammentazione delle discipline di gestione dei fondi contributivi, a volte rinvenibili in una gran massa di disposizioni regolamentari, e perfino in taluni

accordi pattizi (convezioni con gli istituti concessionari), è tale da rendere estremamente eterogeneo l'impianto normativo di riferimento.

Il che sembra confermare l'impressione, più volte segnalata, che manchi una strategia unitaria di fondo nella politica industriale e, specificatamente, in quella della ricerca scientifica e dell'innovazione tecnologica.

A seguito della critica rivolta da quest'Ufficio al sistema d'intermediazione bancaria, il MURST ha emanato il decreto 7 marzo 2001, con il quale ha approvato nuove modalità di svolgimento delle verifiche e dei controlli effettuati dal Mediocredito centrale S.p.A. sulle richieste presentate al fondo di garanzia per le piccole e medie imprese.

Nell'anzidetto provvedimento si opera una separazione tra l'attività di riscontro documentale, riservata al 5% delle operazioni ammesse all'intervento del fondo, e l'attività di *controllo in loco*, al fine di verificare che gli investimenti siano stati effettivamente realizzati in conformità con le finalità indicate nella richiesta di ammissione all'intervento contributivo.

Orbene, per quanto debba riconoscersi che la nuova disciplina, peraltro di dubbia natura regolamentare, rappresenti un passo avanti nell'espletamento del controllo sui risultati, essa tuttavia non appare completa ed esauriente.

Se, invero, il fine dei *controlli in loco* consiste nella conferma o nella revoca della garanzia del fondo, deve ammettersi l'assenza di disposizioni che rendano effettivo il recupero delle anticipazioni eventualmente concesse all'imprenditore revocato.

Si deve, quindi, ribadire quanto quest'Ufficio ebbe ad evidenziare lo scorso anno, in occasione del Giudizio sul Rendiconto Generale dello Stato per l'esercizio 2000.

Appare doveroso, perciò, rinnovare l'avviso che il sistema bancario convenzionato con i Ministeri di spesa, operanti nel settore della contribuzione in favore delle imprese produttive, deve essere sottoposto a vigilanza. Ciò in quanto, mancando ogni controllo, le istruttorie degli istituti di credito convenzionati non possano dare allo Stato e al cittadino sufficienti garanzie d'imparzialità e buon andamento, quale requisito essenziale in ogni intervento, che comporti impegno di pubblico denaro.

Al contrario, le banche convenzionate, agendo come fiduciarie dei Ministeri, non dovrebbero acquisire, neppure attraverso la via indiretta od interposta, la gestione di titoli riconducibili alle imprese destinatarie dei trasferimenti pubblici.

Infine, ogni contribuzione dovrebbe essere assistita da fideiussione

bancaria, escludendosi qualsiasi altro tipo di garanzia.

L'obiettivo della nuova disciplina dovrebbe tendere ad evitare che l'attuale sistema di canalizzazione dei trasferimenti alle imprese produttive generi fenomeni distorsivi, creando aree di incontrollata discrezionalità all'esterno della pubblica amministrazione, sotto l'usbergo di un male inteso e male usato ricorso ad un regime di diritto privato.

Ciò non significa negare l'importanza strategica, sotto l'aspetto operativo, dell'intermediazione bancaria nei procedimenti di finanziamento in favore dell'innovazione tecnologica e del sistema industriale nazionale. Significa, invece che la materia dovrebbe essere meglio regolata con norme di rango primario e con finalità garantistiche.

Nel quadro dei trasferimenti pubblici, poi, un ruolo particolare occupa la sezione degli interventi destinati alle aree geografiche più deboli del paese.

Gli sgravi contributivi in favore delle imprese operanti nelle quattro regioni meridionali (Campania, Basilicata, Puglia e Calabria) e nelle due regioni insulari (Sicilia e Sardegna), come fissati dalla legge n. 448 del 1998, non sembra, in verità, che abbiano reso stabile lo sviluppo, né abbiano rappresentato un sostegno efficace all'occupazione giovanile nel mezzogiorno d'Italia.

Il campionario di prodotti che avrebbe dovuto favorire gli insediamenti produttivi nelle aree depresse del paese (contratti d'area, patti territoriali, contratti di riallineamento, contratti d'inserimento a tempo determinato, di apprendistato, ecc.) non ha avuto quella capacità attrattiva che molti speravano.

Peraltro, gli incentivi alle piccole e medie imprese meridionali ed insulari, attraverso le varie forme della *concertazione negoziata*, sono stati indirizzati, in misura preponderante, verso l'area dei servizi piuttosto che nella direzione della produzione e dell'innovazione tecnologica.

Quest'ufficio ha già denunciato le anomalie del sistema di finanziamento delle attività produttive destinate al mezzogiorno d'Italia, criticando, in particolare, l'affidamento dell'istruttoria dei trasferimenti ad un pool di banche convenzionate.

Il rilancio di "*Sviluppo Italia*" ed il ventilato incarico di *advisor generale* per il finanziamento degli investimenti nelle regioni meridionali ed insulari potrebbe costituire un efficace strumento operativo a condizione che le verifiche sui risultati vengano assegnate, di volta in volta, a *commissioni di controllo nominate ad hoc* e presiedute da un magistrato della Corte dei conti.

L'impiego delle pubbliche risorse verrebbe così accertato e dichiarato da un organo straordinario di controllo, a composizione mista, tecnico-giuridica, che ne

attesterebbe la destinazione e l'impiego a scopi produttivi.

Conclusivamente, le misure di flessibilità proposte ed attuate non hanno fatto emergere, almeno per ora, l'imprenditoria sommersa e la corrispondente occupazione sommersa.

Gli indici di disoccupazione giovanile nel meridione d'Italia sono rimasti sostanzialmente elevati e, quindi, preoccupanti.

La lotta all'*economia sommersa o semisommersa* non ha fatto registrare significativi passi avanti e sembra passata in secondo piano rispetto alla contestatissima riforma dello "*Statuto dei lavoratori*", di cui alla legge n. 300 del 1970.

La questione dello sviluppo meridionale e della pur collegata lotta al sommerso - che in verità non è fenomeno solo meridionale, essendo esteso ad ampie aree del nord-est - esigerebbe soluzioni ancora più radicali di quelle ventilate qua e là nei dibattiti culturali e politici ed attraverso i mezzi di comunicazione di massa.

Gli incentivi, gli sgravi contributivi e la politica delle differenziazioni (o gabbie) salariali costituiscono fattori di stimolo importanti, ma non decisivi.

La svolta autentica potrebbe, forse, realizzarsi attraverso una *scelta, che appare coraggiosa* e che preveda un forte abbattimento delle imposte gravanti sui redditi delle imprese. Occorrerebbe, cioè, un effettivo abbassamento dei livelli d'imposizione fiscale, ad esempio, attraverso un più consistente credito d'imposta, tale da attirare nuovi investimenti: il che rientra nel programma del Governo.

Nelle zone meridionali, coinvolte nei fenomeni di economia sommersa e di sfruttamento del lavoro nero, la soluzione radicale al problema potrebbe, quindi, passare attraverso una sostanziale ed incisiva rinuncia dello Stato alla piena imposizione tributaria.

Potrebbe essere cioè, produttivo derubricare, gli illeciti da lavoro nero e da economia sommersa, favorendo, a costo zero, la nascita di zone, più o meno estese, di esenzione tributaria semitotale, nell'intento di rendere possibile l'emersione di buona parte delle attività produttive extra legem, che tuttavia servirebbero ad incrementare il PIL.

L'impegno contro l'economia sommersa o semisommersa non può essere compiuta solo con il ripristino della "*piena sovranità*" dell'imprenditore nella conduzione della sua azienda, ma anche con un progetto politico, largamente condiviso, che concentri su alcune aree meridionali ed insulari l'attenzione generale, dando prevalenza alla leva tributaria piuttosto che a quella contributiva.

Quest'ufficio rivendica il merito di avere evidenziato, in occasione del giudizio sul rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 1999, la grave distorsione indotta dall'economia sommersa sulla veridicità e sull'attendibilità dei dati ufficiali dell'economia nazionale (probabilmente sottovalutata).

E' lecito pensare che sussiste una certa qual connessione tra economia sommersa e riciclaggio del denaro proveniente dalla parte più pericolosa della criminalità organizzata: da quella parte, cioè, radicata sul territorio e poco incline ad esporsi nel grande gioco della finanza internazionale.

La lotta al sommerso si configura, dunque, anche come lotta alla criminalità locale e come ripristino della legalità e della supremazia dello Stato sul territorio.

Il che potrà realizzarsi concentrando insieme una serie di misure flessibili tanto sul versante laboristico che su quello tributario.

Conclusivamente, il settore dei trasferimenti di funzioni e di risorse dallo Stato ai settori produttivi pone il problema dell'attivazione di un sistema che sia accesso alla garanzia giurisdizionale per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Questo nell'interesse generale della finanza pubblica e in funzione di un corretto sviluppo dell'economia nazionale.

In ultima analisi, si dovranno porre in essere idonei strumenti che, senza inceppare le scelte di politica economico-finanziaria, costituiscano un deterrente per evitare, come già detto, fenomeni distorsivi che diano origine ad aree di impunità all'esterno della pubblica amministrazione.

Se il denaro è pubblico, è necessario che le garanzie e gli strumenti siano di tipo pubblico, ciò anche in un ordinamento che dà ampio spazio al "privato". Infatti, lo Stato resta, per le insostituibili funzioni che esercita, una componente essenziale della Repubblica.

In quanto tale, esso va riformato, non demolito, ed i suoi interventi in campo economico effettuati nell'interesse della Nazione e con l'utilizzo delle risorse prelevate al contribuente, devono essere tutelati e muniti di poteri.

Roma, 6 giugno 2002

IL PROCURATORE GENERALE
(Vincenzo Apicella)