# INDICE

## PRIMA PARTE - Aspetti finanziari e contabili


pag.

**Le nuove regole di bilancio** 6

**La manovra di bilancio 2011** 91

**Il debito pubblico e interessi sul debito** 102

**Le eccedenze di spesa** 111


## SECONDA PARTE - Profili salienti della spesa pubblica


**Tendenze nei processi di trasformazione delle Pubbliche Amministrazioni** 115

**Gestione del personale pubblico** 138

**La sanità pubblica** 146

1 - Il finanziamento del S.S.N. 2011 146

2 - La spesa sanitaria 2011 149

3 - L'articolazione delle spese a livello regionale 152

4 - L'articolazione dei costi per materie e territorio 154

a) Il costo del personale 155

b) L'acquisto di beni e altri servizi 156

c) La spesa farmaceutica convenzionata 157

d) La spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata 159

e) La spesa per la medicina generale convenzionata 159

f) La spesa per l'altra assistenza convenzionata ed accreditata 161

g) La spesa specialistica convenzionata e accreditata 162

h) La spesa la riabilitativa accreditata 162

5 - Il cittadino "mediamente" assistito 163

6 - I fondi per la ricerca e la sperimentazione 165

7 - Regole contabili ed interessi sostanziali: confronto e non scontro 166

8 - La responsabilità politica e giuridica del Presidente della Giunta regionale, in funzione di Commissario ad acta, al verificarsi del grave dissesto finanziario 168

9 - La sanità malata 170

**Previdenza** 173

**Attività contrattuale** 182

1. I nuovi scenari comunitari: direttive-appalti e meccanismi di finanziamento innovativi 182

2. Il finanziamento delle opere pubbliche alla luce della normativa degli appalti: aspetti critici e possibili rimedi 191
3. I ritardati pagamenti della P.A. ed i rimedi offerti dall'ordinamento dei contratti pubblici 195
4. La tracciabilità dei flussi finanziari 220
5. Il controllo sulle procedure e sui meccanismi di gestione degli appalti pubblici 223
6. Il contenzioso 236
**Incidenza del fenomeno corruttivo e delle altre illegalità sul bilancio dello** 239
**I costi della politica** 266
**Il contenzioso dell'Italia con l'Unione Europea- Riflessi sul bilancio nazionale** 276
**Azioni collegate al bilancio comunitario** 286
**Gestione dei beni culturali** 309
1) I beni culturali 309
2) Tutela dei beni e azioni di recupero 317
3) Ambiente 325
**Conclusioni** 326

REPUBBLICA ITALIANA

SEZIONI RIUNITE

DELLA CORTE DEI CONTI

* * *

MEMORIA

DEL PROCURATORE GENERALE

PRESSO LA

CORTE DEI CONTI

IN SEDE DI GIUDIZIO

SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

PER L'ESERCIZIO

**2011**

*** * ***

**IL PROCURATORE GENERALE**

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 giugno 2000, come modificato con deliberazione n. 1/DEL/2011 del 25 maggio 2011;

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 28 giugno 2012 l'udienza delle stesse

Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2011

**DEPOSITA**

La presente memoria.

*** * ***

Dal momento che nel presente giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, retto dalle regole dei giudizi contenziosi della Corte dei conti, il Procuratore generale può esprimere valutazioni anche sulla disciplina normativa che incide sul bilancio dello Stato, deve darsi, in primo luogo, un positivo giudizio sull'inserimento nella Costituzione, avvenuto con la legge n. 1 del 2012, dell'obbligo non solo dello Stato ma di tutte le pubbliche amministrazioni, comprese le regioni e le autonomie locali, di assicurare l'equilibrio dei propri bilanci, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea. Allo stesso modo, va valutata positivamente la flessibilità data a tale regola attraverso la necessaria considerazione delle fasi avverse e favorevoli del ciclo economico e il rinvio ad una legge, da approvarsi con maggioranza qualificata, al fine di indicare i criteri volti ad assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle amministrazioni pubbliche; elementi lasciati alle scelte discrezionali del legislatore ordinario, in modo da tener conto delle contingenze economico-sociali o di fattori eccezionali. L'astratta virtuosità di tali principi potrà portare a una maggiore responsabilizzazione da parte di tutti gli organismi pubblici o equiparabili nelle decisioni di spesa, attraverso una particolare

attenzione al rispetto dei criteri di economicità ed efficienza della stessa, la cui inosservanza, come più volte evidenziato in sede di inaugurazione degli anni giudiziari della Corte, costituisce tra le principali ragioni di danni erariali. Più direttamente incidenti anche sulle funzioni che la Corte esplica nel giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, sono le disposizioni della riforma costituzionale che prevedono l'istituzione, presso le Camere, con la suddetta legge attuativa del principio dell'equilibrio del bilancio statale, da approvarsi entro il 2013, di un organismo indipendente al quale attribuire compiti di analisi e verifica degli andamenti di finanza pubblica e di valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio e che affidano direttamente alle Camere la funzione di controllo della finanza pubblica, con particolare riferimento all'equilibrio fra le entrate e le spese nonché alla qualità ed all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni.

Tali previsioni vanno coordinate, probabilmente attraverso forme di raccordo tra la Corte dei conti ed i suddetti organismi parlamentari, con le funzioni che non solo la legge ordinaria conferisce alla stessa ed al rappresentante del P.M., in generale e relativamente al presente giudizio (in quanto la Corte dei conti deve esporre al Parlamento "le sue osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo e finanziario"), ma che la stessa Carta costituzionale, all'articolo 100, II comma, intesta a tale magistratura, affidando alla stessa il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello

Stato.

Nel corso del 2011 sono state introdotte nell'ordinamento anche numerose norme ordinarie dirette a tutelare gli equilibri dei bilanci pubblici, oltre che ad una maggiore responsabilizzazione, di tutti i livelli di governo, nella gestione amministrativa, finanziaria e contabile.

Alcune di queste previsioni coinvolgono direttamente la giurisdizione di responsabilità del giudice contabile (e, conseguentemente, l'attività del P.M. operante presso quest'ultimo) chiamato dal legislatore a contribuire a tale finalità, con l'eventuale applicazione di misure, anche di natura non patrimoniale, dirette a sanzionare comportamenti di agenti ed amministratori pubblici che hanno violato le regole di una sana gestione finanziaria. Si vedano, in proposito, il D.L. n. 98 del 2011 (convertito in legge n. 111/2011), che all'art. 20, comma 12, ha stabilito la possibilità che le sezioni giurisdizionali della Corte, in caso di artificioso conseguimento del rispetto del patto di stabilità interno, mediante una non corretta imputazione delle entrate e delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, condannino gli amministratori ed il responsabile del servizio economico-finanziario, ad una sanzione pecuniaria rapportata, rispettivamente, all'indennità di carica ed al trattamento retributivo. Inoltre, gli art.li 2 e 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011 hanno introdotto una peculiare forma di partecipazione della Corte dei conti nell'applicazione non di misure di carattere patrimoniale (che rientrano nella tradizionale competenza delle sue funzioni giurisdizionali), bensì di vere e proprie sanzioni politiche

(decadenza dalla carica o ineleggibilità) a carico degli organi rappresentativi di regioni ed enti locali. Ciò, quale possibile effetto di situazioni patologiche, imputabili a questi ultimi, nella complessiva gestione finanziaria degli enti locali territoriali (che hanno comportato il loro dissesto) ovvero nel recupero del disavanzo sanitario da parte dei Presidenti delle Giunte regionali.

Per consentire al P.M. presso il giudice contabile di poter agire a fronte delle violazioni di legge che possono comportare le responsabilità in esame, è necessario che esse vengano segnalate allo stesso, in primo luogo da parte dei soggetti tenuti all'obbligo di denuncia di possibili danni erariali. Ciò alla luce della normativa di cui all'art. 17 comma 30-ter del D.L. n. 78/2009, che, com'è noto, subordina i poteri istruttori del P.M. contabile alla previa acquisizione di notizie di danno specifiche e concrete. Si segnala in proposito come il recente D.L. n. 52 del 2012 contenente disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica non preveda un obbligo di denuncia al competente Procuratore regionale di eventuali patologie nella spesa pubblica che potrebbero concretizzare ipotesi di responsabilità amministrativa.

Inoltre, le succitate disposizioni non solo rendono opportune ma sembrano implicitamente auspicare anche forme di raccordo fra le Procure regionali, titolari dell'iniziativa in merito all'applicazione delle sanzioni previste dalle stesse, e le sezioni della Corte addette al controllo sulle regioni ed autonomie locali.

In definitiva, per consentire alla Corte dei conti di esprimere al meglio le proprie funzioni, nell'interesse del cittadino-contribuente, si rivela sempre

più necessario uno stretto rapporto fra le funzioni di controllo e giurisdizionali intestate alla stessa fermo restando i rispettivi, differenti, ambiti di competenze ed i diversi presupposti legittimanti il loro esercizio.

*Introduzione a cura del V.P.G. Antonio Ciaramella*

* * *

## PRIMA PARTE

## ASPETTI FINANZIARI E CONTABILI

**LE NUOVE REGOLE DI BILANCIO** (Estensore: V.P.G. Antonio Buccarelli).

La requisitoria del Procuratore generale della Corte dei conti in sede di giudizio sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2008, poneva l'accento sull'avvio, anche in Italia, di un potenziamento degli strumenti contabili nazionali, tanto sotto il profilo allocativo delle risorse, che è una scelta politica, quanto sotto il profilo della rappresentazione e della informazione sulla predetta decisione, ritenendo così di promuovere una più efficiente funzione esecutiva di gestione delle risorse stanziate nel bilancio dello Stato.

In quell'anno veniva avviata, infatti, per la prima volta un'organica classificazione della previsione di spesa per missioni e programmi, sì da implementare la capacità di programmazione strategica e di controllo parlamentare, con il coinvolgimento dei soggetti istituzionali preposti alla definizione degli indirizzi strategici, al controllo, al monitoraggio e alla valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche. È stata anche introdotta un'agenda per la

revisione della spesa pubblica (la spending review). Nello stesso anno si avviava con la legge 133 del 2008 (decreto legge 112/2008) un processo profondamente riformatore -nel senso del ruolo più partecipe del Governo rispetto al Parlamento e che sta conducendo ad un ribaltamento di posizioni nel procedimento decisionale del bilancio- tanto nella definizione degli interventi di finanza pubblica, quanto nella funzione di controllo delle scelte parlamentari in materia, nonché di modifica delle suddette scelte successivamente all'approvazione del bilancio.

Lo sviluppo normativo delle regole di bilancio che negli anni a seguire si è sviluppato è stato portato a compimento -almeno sotto l'aspetto del controllo dei processi di spesa- con l'approvazione della modifica dell'art. 81 della Costituzione che nel suo nuovo testo richiede che lo Stato assicuri l'equilibrio tra le entrate e le spese del proprio bilancio.

Ma il 2008 è, altresì, l'anno nel quale, attraverso i servizi creditizi e finanziari a livello globale, ha cominciato a manifestarsi la crisi interna dell'intero sistema dell'organizzazione capitalistica riversata oggi prevalentemente sulla finanza pubblica dei paesi europei.

Già quel primo campanello di allarme, suonato negli Stati Uniti in ambito di finanza privata (a seguito dello sgonfiarsi della bolla immobiliare, delle insolvenze sui mutui subprime e del conseguente crollo dei fondi di investimento che incorporavano tali titoli), riguardava soggetti di intermediazione che, ovviamente, operavano in tutto il mondo anche con

soggetti pubblici[1].

In anni precedenti, la bancarotta dei debiti sovrani (il caso Argentina) ma anche di grandi multinazionali (Enron, Parmalat) nei primi anni del nuovo secolo erano apparsi casi isolati, non crepe strutturali, di inosservanza dei protocolli che presidiano -innanzitutto partendo dalle sue cause- la formazione del debito e il mancato controllo dei processi di acquisizione delle risorse finanziare sia degli Stati sia delle imprese.

Nel 2011 tale crisi strutturale si è palesata -seppure con diverse modalità ed effetti nel quadro nazionale di riferimento- nella rivelazione del carattere prevalentemente, se non esclusivamente, speculativo ed autoreferenziale del sistema finanziario internazionale ed in coincidenza e come conseguenza della saturazione del modello di crescita tradizionale delle economie avanzate.

Ciò comporta nuove riflessioni sulle relazioni tra capitalismo finanziario e capitalismo industriale (stimolando ripensamenti sull'etica del capitalismo o sull'esistenza di un capitalismo buono) e sul ruolo degli stati. Ciò impone agli stati -Italia in primis- una revisione dei propri protocolli di decisione della politica economica e di quella finanziaria non più soltanto finalizzati alla messa in efficienza degli strumenti di bilancio ed al conseguimento di risultati concreti, bensì ed anche -forse prevalentemente- alla mera sostenibilità delle finanze pubbliche ed in specie di quelle oberate da quantità notevoli di debito pubblico esposto alla speculazione o alle

[1] La provvista di 2,25 miliardi di euro garantita per la cartolarizzazione del debito sanitario della Regione Campania venne resa disponibile proprio da un consorzio di banche di cui Lehman Brothers, che fallì nel 2008, faceva parte.

normali dinamiche finanziarie. In tal senso, la politica di bilancio, e con essa anche le nuove regole finalizzate all'efficienza, sembra essere necessariamente rivolta più a prevenire tensioni sull'economia europea, che a sviluppare progresso economico e benessere sociale.

E' parte del confronto dei risultati che gli artt. 39-41 del r.d. 12 luglio 1934 n. 1214 demandano alla Corte dei conti l'individuazione delle norme che stanno profondamente modificando il meccanismo e l'intrinseca natura della decisione di Bilancio con particolare attenzione, quindi, al risultato ed al rendiconto finale. Ma lo è anche la comprensione del punto di partenza e della sua finalità, avendo a riferimento non esclusivamente il dato numerico, bensì estendendo tale valutazione al quadro generale degli obblighi che derivano dall'essere fisiologicamente, finanziariamente ed economicamente parte della comunità degli stati e dall'essere, quindi, anche soggetti della medesima comunità, con l'insieme dei vincoli e delle regole giuridiche e contabili che incidono sulle scelte economiche nazionali e sull'andamento delle condizioni e delle relazioni sociali interne e del rapporto del sistema istituzionale interno.

Nello svolgimento di tale analisi si ritiene utile -assecondando cronologicamente l'evoluzione normativa- iniziare a valutare le regole di bilancio di recente introduzione e quelle di recente applicazione, inserendole tanto nello scenario di governance europea che in quello del federalismo fiscale.

***La nuova disciplina di bilancio e la sua effettiva adozione[2].***

La nuova disciplina contabile ha accentuato gli aspetti previsionali e programmatori che tendono ad essere stabilmente ancorati ad un periodo di tre anni considerato di medio periodo. La programmazione su tale arco temporale informa, orienta e vincola anche le singole annualità. Può, pertanto, dirsi che se il cadenzamento delle funzioni e delle attività di bilancio rimane legato al tradizionale esercizio finanziario, la decisione di bilancio è di portata triennale, quand'anche sottoposta a revisioni anche in corso infrannuale -come avvenuto nel 2011 con gli interventi anticipatori della manovra con il d.l. n. 98 ed il d.l. n 138.

Già la riforma del 1978 introduceva per la prima volta -ponendo il focus sui saldi di bilancio- il principio che la programmazione finanziaria (espressione della decisione macro) fosse sovraordinata logicamente alle singole decisioni di entrata e di spesa.

Il processo di razionalizzazione del bilancio (tanto degli strumenti, quanto della decisione) che aveva impegnato il legislatore nel 1964 (legge 62), e poi nel 1978 (legge 468), e poi ancora nel 1988 (legge 362), ha assunto una connotazione in senso di semplificazione funzionale alla decisione, in ragione del collegamento condizionante (ed anche esemplificativo della necessità di equilibrio tra Esecutivo e Parlamento) con la riforma modernizzatrice della amministrazione pubblica avviata dagli anni '90. Alla

[2] L'excursus delle ragioni politiche, economiche e sociali che hanno condotto alla riforma del bilancio omnicomprensivo dell'intero panorama della finanza pubblica in un unico aggregato dei documenti previsionali è oggetto di commento nella parte che attiene al "pareggio di bilancio".

luce di ciò, necessitava che le scelte del Parlamento concernessero programmi e progetti e non cadessero su migliaia di capitoli impedendo che la P.A. venisse finalmente responsabilizzata nella propria azione. A tale duplice intento di razionalizzazione della struttura di bilancio (ed anche di un rendiconto funzionale a misurare e valutare i risultati della gestione finanziaria e dell'azione amministrativa) e, quindi, delle strutture organizzative, rispondeva la legge 94 del 3 aprile1997 che ha introdotto una struttura di bilancio previsionale e di rendiconto generale dello Stato secondo una programmazione articolata per funzioni-obiettivo (riferibili alle unità operative) e per centri di responsabilità di gestione, ed una classificazione economica semplificata per attività di funzionamento, intervento ed investimento. L'unità previsionale di base è divenuta così, tanto per le spese (i cui singoli capitoli vengono definiti secondo il contenuto economico e funzionale) che per le entrate, il più ampio aggregato oggetto dell'autorizzazione parlamentare che conciliasse la funzione di controllo del Parlamento con l'autonomia decisionale e la responsabilità della pubblica amministrazione. Il capitolo di bilancio ha perso il suo carattere autorizzatorio, venendo ad assumere quello di strumento d'informazione al Parlamento sui risultati effettivamente conseguiti, consentendo una visione economica della gestione delle risorse da parte della P.A., in occasione della verifica dell'efficacia della gestione, tramite il rendiconto. L'introduzione dei centri di costo (cioè le unità elementari che assorbono le risorse finanziarie) e, quindi, di un bilancio amministrativo-gestionale secondo una contabilità

analitica, ha segnato anche l'evoluzione del rendiconto nel senso non più di strumento semplicemente certificatorio, ma afferente a profili sostanziali e di merito riguardo all'impiego delle risorse ed al fine della valutazione di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Appare evidente che il sistema di contabilità recepito dalla legge "Ciampi" del 1997 dovesse essere esteso a tutti gli organismi istituzionali titolari di poteri di spesa sia in ragione di una efficienza allocativa delle risorse, sia per l'esigenza del rispetto dei vincoli derivanti dall'appartenenza alla UE. Il Trattato di Maastricht del 7 febbraio 1992, costitutivo della UE, ratificato con la legge 3 novembre 1992, n. 454, impose, infatti, stringenti limiti alla formazione del disavanzo pubblico operando sugli indicatori del rapporto disavanzo/PIL (indebitamento netto, che è costituito dal differenziale tra entrate e spese finali depurate dalle transazioni finanziarie attive -riscossione dei crediti- e passive -conferimenti di crediti, anticipazioni- realizzate nell'anno) e del rapporto percentuale debito pubblico/PIL (il Patto di stabilità e sviluppo è stato stipulato con la risoluzione del Consiglio europeo n. 97/C 236/01 in Amsterdam il 17 giugno 1997 ). L'idea di politica di finanza pubblica che informa il Trattato ed il Patto è quella di orientare gli Stati verso politiche strutturali e di risanamento dei propri bilanci, assumendo che -con l'adesione all'Euro- si rinunciasse al controllo sovrano della moneta, e che la potestà impositiva e di spesa che gli Stati continuavano a mantenere non dovesse produrre, attraverso deficit, conseguenze per gli altri Stati membri.

L’ulteriore e definitiva spinta riformatrice, sovvertitrice di tale rapporto orientato verso una accentuazione del controllo continuo di una finanza pubblica -per anni declinata a funzione meramente redistributiva della spesa pubblica- da eseguire -paradossalmente- attraverso strumenti di flessibilità (si tratta, del resto, di una elasticità degli strumenti finalizzata al contenimento dei fattori di spesa), avviene con la legge 31 dicembre 2009, n. 196 e con la legge 7 aprile 2011, n. 39, ed è il portato di due fattori che, allo stato, contrastano e determinano per conseguenza attriti interni al sistema nazionale.

Il primo è rappresentativo dell’incidenza esterna (esterna rispetto al Legislatore nazionale) della governance europea che, da Maastricht in poi, ha assunto sempre maggiore peso fino ad orientare la contabilità pubblica in una prospettiva decisamente europea verso una sorveglianza macroeconomica degli Stati membri (introduzione di un codice di condotta e del Semestre europeo per il coordinamento delle politiche economiche, rafforzamento del patto di stabilità e crescita e meccanismi stabili di gestione delle crisi, programma nazionale di riforma che indichi le priorità e le riforme strutturali da intraprendere, verifica delle riforme in atto, introduzione di meccanismi correttivi e sanzionatori, ulteriormente implementati nel Trattato sulla stabilità del 2012). L’esigenza avvertita a livello europeo di stabilizzazione della politica fiscale e della finanza pubblica dei singoli Stati membri, deriva dalla necessità del buon funzionamento della moneta unica sulla quale il singolo Stato non ha un governo autonomo, ma solo mediato e tra i tanti

soggetti partecipanti all'Unione monetaria. Paradossalmente, la mancanza di controllo dello Stato sulla moneta è giustificazione di una sorveglianza strutturata (salvo poi prendere atto della carenza di tale attività, come nel caso della Grecia) e del controllo preventivo e correttivo su tutti gli strumenti della finanza pubblica.

L'altro fattore rappresenta l'esigenza interna di ricomprendere -anche ai fini della formazione e della condivisione delle scelte di finanza pubblica- tutto il settore pubblico che in Italia coinvolge soggetti costituzionali, contabilmente rappresentati, fino alla legge sul federalismo fiscale (legge 42 del 2009), quale finanza di trasferimento dal bilancio statale secondo meccanismi di spesa storica (ed incrementale) e di finanza perequativa. Anche questa esigenza, del resto, corrisponderebbe al principio comunitario di sussidiarietà recepito nell'ordinamento italiano con l'art. 118 della Costituzione ed all'esigenza europea di avere completa rappresentazione della finanza pubblica -globalmente considerata- di ogni Stato membro.

Sul fronte interno, infatti, l'ambito di applicazione delle regole della contabilità pubblica si estende (aldilà del dibattito tutto italiano sull'appartenenza delle S.p.A. pubbliche alla pubblica amministrazione) a tutte le pubbliche amministrazioni e cioè -secondo la classificazione funzionale (COFOG) adottata dal Sistema dei Conti Europeo (sec95)- a tutte le unità istituzionali che agiscono da produttori di beni e servizi non destinabili alla vendita e/o la cui funzione principale consiste nella redistribuzione del reddito e della ricchezza del Paese.

Le varie riforme del bilancio dello Stato hanno avuto, in realtà, sempre il medesimo obiettivo e cioè quello di assicurare le condizioni perché l'azione pubblica, derivando organicamente da uno strumento previsionale di ampio respiro programmatorio, ma anche di effettive rappresentazione della realtà (in questo l'introduzione del bilancio di cassa), giungesse, in coerenza con il documento stesso, alla realizzazione di una attività concreta e non si esaurisse nella sola distribuzione delle risorse attraverso spese ordinarie e straordinarie, correnti ed in conto capitale, segnando, così, un graduale -ed invero lento- passaggio verso l'efficienza allocativa e fino alla efficienza operativa intesa come miglioramento del rendimento dei fattori impiegati e della organizzazione produttiva del settore pubblico.

La programmazione e la pianificazione della finanza pubblica secondo una visione di medio termine risponde, infatti, alla aumentata sensibilità verso una appropriata allocazione delle risorse, verso un miglioramento della qualità dell'azione di programmazione e, conseguentemente, verso una valutazione dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica posti. In una prospettiva previsionale triennale, quindi, l'andamento tendenziale dell'economia troverà corrispondenza nei saldi di ciascuno degli anni di previsione (al netto del ciclo economico e delle misure di carattere non strutturale) e, successivamente alla adozione del Trattato sulla stabilità, coordinamento e governance nell'Unione economica e monetaria (fiscal compact), dal 2014 i singoli saldi di bilancio devono essere espressione annuale della stabilità richiesta con vincolo di abbattimento del debito

pubblico in misura percentuale e dell'equilibrio di bilancio annuale disposto dalla nuova formulazione dell'art. 81 della Costituzione.

In funzione della migliore e più efficace azione di previsione e programmazione è stato razionalizzato anche il sistema informativo (data anche la maggiore articolazione delle previsioni e dei livelli) ed implementata la trasparenza attraverso l'enunciazione dei criteri e delle metodologie di formulazione delle previsioni. Il nuovo ciclo del bilancio -dopo la riforma del 2011- ruota intorno al Documento Economia e Finanza (che assorbe i contenuti del PSC, della relazione di economia e finanza pubblica e del PNR), da presentare ad aprile dopo essere avviato entro il 25 marzo alla Commissione permanente per il coordinamento della finanza pubblica per il relativo parere (peraltro, tale tempistica pone il problema del contenuto delle linee guida alla luce dei dati che saranno disponibili a tale data).

Come anticipato nel 2008 in via sperimentale, la legge 196 modifica strutturalmente il bilancio dello Stato per missioni e programmi a legislazione vigente, con lo specifico intento (attraverso la consapevolezza della decisione, la leggibilità, la trasparenza e la maneggevolezza del bilancio) di rendere immediato il collegamento tra risorse stanziate ed azioni perseguite e determinando il passaggio da un bilancio tarato sull'organizzazione burocratica ad uno funzionale, in cui diventa preminente la individuazione degli obiettivi e la soddisfazione delle finalità. I programmi in particolare sono determinati avendo a riferimento dinamico l'effettività delle azioni previste e da compiere, superando la rigida sovrapposizione tra attività e

ripartizione amministrativa ministeriale, con ciò rendendo possibile la riorganizzazione delle attribuzioni (anche nell'ottica della spending review), individuando attraverso tale criterio duplicazioni o sovrapposizioni di attività.

La centralità del bilancio -per di più svincolato dalle preclusioni del vecchio terzo comma dell'art. 81 della Costituzione e rafforzato dai contestuali vincoli imposti, ora, alla legge di stabilità- è implementata con ulteriori strumenti dinamici che consentono allo stesso di eseguire le manovre di finanza pubblica. La legge di bilancio può, infatti, prevedere compensazioni all'interno di un programma o tra programmi (fermi restando i saldi e il carattere stagno della ripartizione delle spese) e variazioni compensative possono essere effettuate dalla legge di assestamento nel periodo temporale di vigenza del bilancio; ciò è diventato possibile, perché la legge 196 individua le spese non rimodulabili (oneri inderogabili per spese fisse o obbligatorie, per interessi passivi o per oneri comunitari, etc., fissati o parametrabili solo per legge o fonte normativa) per le quali non è possibile un effettivo controllo in via amministrativa in termini di formazione, allocazione e quantificazione, e quelle rimodulabili in quanto autorizzate da specifica disposizione legislativa che ne stabilisce il limite di spesa e l'arco temporale di autorizzazione, ovvero in quanto funzionali all'adeguamento al fabbisogno e, quindi, da quantificare in base alle esigenze delle amministrazioni. La legge 39 del 2011, modificando il testo della legge 196 ed estendendo la delega per la revisione della struttura del bilancio, prevede che i tetti di spesa,

definiti da fattori legislativi per le spese rimodulabili, possano essere individuati in coerenza con la programmazione triennale delle risorse anche per le spese non rimodulabili.

Tale scelta normativa è estremamente incisiva sulla capacità di spesa delle amministrazioni poiché introduce una analisi top-down (che definisce il modello da seguire partendo dal quadro generale a cui le articolazioni periferiche si devono adeguare) nella programmazione con l'intento di contenimento e di qualificazione della spesa, assicurando, tuttavia, a parziale compensazione di tale sacrificio, elementi di certezza nella loro programmazione.

Attraverso l'individuazione delle unità di voto anche la decisione parlamentare è stata orientata verso il connotato funzionale in quanto espressione di un ben preciso programma di spesa che il Governo è obbligato a realizzare, a dispetto dell'unità previsionale di base che, aldilà delle dimensioni, corrispondeva ad un aggregato di natura organizzativa, il centro di responsabilità amministrativa.

La legge di stabilità, che sostituisce la legge finanziaria, ha definitivamente abbandonato i connotati d'intervento particolareggiato, dovendo teoricamente rispondere all'esigenza di razionalizzazione della spesa su livelli di grandezza più ampi, ed indica le misure qualitative e quantitative necessarie per realizzare gli obiettivi indicati nel DFP per il triennio di riferimento, adeguando gli effetti finanziari agli obiettivi. Le prime esperienze della legge di stabilità (le leggi 122/2010 e 183/2011) ne

hanno accentuato, invero, il contenuto volto a garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno nonché quello inteso a realizzare il Patto di convergenza, di cui all'articolo 18 della legge 42 del 2009. Peraltro, i corposi interventi correttivi operati nel mese di luglio 2011 (D.L. 98), ma soprattutto con il D.L. 138 del 13 agosto 2011, hanno messo in evidenza la difficoltà di un corretto e completo inquadramento di tutte le evenienze che l'andamento del ciclo economico riserva anche in un arco temporale estremamente limitato.

Come detto, tuttavia, la flessibilità degli strumenti introdotti non dissimula il chiaro intento di perseguimento del rigore che è altra cosa dalla formale rigidità dell'art. 81 della Costituzione, ma che pure tende a rafforzare vincoli che neppure il legislatore costituente aveva osato porre. Le modifiche introdotte dalla legge 39/2011, infatti, sono marcatamente finalizzate ad assecondare le richieste europee di destinare le entrate non previste alla riduzione del deficit e del debito. Sicché l'art. 17, comma 1-bis, della legge 196 esclude la possibilità di utilizzare, a copertura, le maggiori entrate conseguite rispetto a quelle iscritte nel bilancio di previsione.

Altra novità di assoluto rilievo -ed anch'essa frutto dell'arricchimento dall'intervento del 2011- è, all'art. 40 della legge n. 39/2011, l'estensione dell'ambito di applicazione dei tetti di spesa (pluriennali) al bilancio dello Stato (seppure tenendo conto della natura delle spese).

Ed ancora, in base all'art. 11, comma 6, è consentita l'utilizzazione ed il miglioramento del risparmio pubblico a copertura degli oneri correnti della legge di stabilità unicamente per finanziare riduzioni di entrata (a condizione

che risulti assicurato un valore positivo del risparmio pubblico)[3].

Con la modifica all'articolo 17 della legge n. 196 del 2009 (introduzione del comma 1 bis) viene preclusa l'utilizzazione, con finalità di copertura ed in corso d'anno, di eventuali "tesoretti" derivanti dal miglioramento delle previsioni di entrata rispetto a quanto previsto a legislazione vigente. A maggior ragione non è buona regola contabile considerare risparmio quanto non si spende rispetto alle previsioni[4].

Il processo di adeguamento della contabilità e della finanza pubblica alla governance economica dell'Unione europea, è tuttavia plasticamente rappresentato dall'implementazione del sistema di sorveglianza comunitaria sulla stabilità macroeconomica rispetto alla verifica sui saldi di bilancio prevista dal Patto di stabilità e crescita.

Sotto questo profilo, le innovazioni introdotte in un quadro di già ampia etero determinazione di alcuni assetti contabili di estremo rilievo, tendono a stabilire una sorveglianza preventiva sugli squilibri macroeconomici esterni e interni, prevedendo un'azione integrata tra le diverse componenti, compresa la pianificazione strategica, istituendo una procedura di peer reviewing (cioè una revisione paritaria che, tuttavia, è molto assimilabile ad una sorta di commissariamento direttoriale, soprattutto

---

[3] Tale norma era già prevista dall'art. 7 della legge 362/1988 che modificava l'art. 11 della legge 468/78, ma essa era interpretata nel senso –sostanzialmente molto meno rigoroso- che poteva essere utilizzato a copertura degli oneri correnti della legge finanziaria il saldo differenziale tra il risparmio pubblico assestato per l'anno in corso e quello previsto nel bilancio di previsione per l'esercizio successivo. In tal senso si era fatto ampio ricorso a tale meccanismo di copertura nel primi anni del 2000 e poi nella finanziaria del 2007 ed in quella del 2008.

[4] Ad esempio, ciò che non si spende a titolo di interessi sul debito, in ragione dell'abbassamento di rendimento dei titoli emessi: le stime di dicembre indicavano 94 miliardi di spesa per interessi, quelle di aprile, 84 miliardi di euro.

per gli Stati membri le cui situazioni di finanza pubblica sono in difficoltà sugli indicatori della massa di debito complessivo e/o del deficit) e, quindi, rafforzando il grado di indirizzo e sanzione delle istituzioni comunitarie.

Dal punto di vista del processo di formazione del bilancio, in corrispondenza ad un'assegnazione di centralità e sostanza decisionale al bilancio (la soppressione del terzo comma dell'art. 81 è chiaramente in tal senso), vi è una forte partecipazione comunitaria - particolarmente orientata nella fase di definizione degli obiettivi di medio termine - attraverso l'istituzione del Semestre europeo e, a livello nazionale, introducendo nell'ambito del Patto di stabilità e crescita il Programma di stabilità e convergenza (PSC) ed il Programma nazionale di riforma (PNR). E ciò è a sua volta fortemente incidente in termini di tempistica e degli obblighi di corretta e circostanziata informazione da parte dei singoli Stati membri, sia quali autorità governative, sia quali soggetti di rilevazione statistica[5].

L'introduzione del Semestre europeo conduce alla definizione di un saldo concordato con le autorità sovranazionali e tale sovraesposizione

[5] Il Semestre europeo (avviato formalmente nel 2011) prevede, quindi, che a gennaio la Commissione europea presenti al Parlamento europeo l'indagine annuale sulla crescita; a febbraio il Consiglio europeo elabori le linee guida di politica economica e di bilancio a livello dell'Unione e che gli Stati membri ne debbano prendere atto ai fini della predisposizione dei PSC e dei PNR da sottoporre all'Unione nel mese di aprile, sicché, a giugno, la Commissione europea elabori le raccomandazioni di politica e di bilancio rivolte ai singoli Stati membri ed, a luglio, il Consiglio Ecofin approvi le raccomandazioni della Commissione europea. Con l'introduzione di tale procedura il Programma di stabilità e convergenza non è più atto di ricezione della programmazione nazionale come elaborata nel DPEF, poi -per l'anno 2010- dal DFP ed ora dal DEF, ma è esso stesso l'atto di programmazione nazionale definito sulla base delle indicazioni comunitarie.
Nella seconda metà dell'anno, gli Stati membri approvano le rispettive leggi di bilancio, tenendo conto delle raccomandazioni espresse dal Consiglio europeo. Nell'indagine annuale sulla crescita dell'anno successivo, la Commissione europea dà conto dei progressi conseguiti dai Paesi membri nell'attuazione delle raccomandazioni. Entro il 20 settembre, il Governo invia alle Camere la Nota di aggiornamento del DEF con cui aggiorna le previsioni macroeconomiche e di finanza pubblica e gli obiettivi programmatici, per recepire le eventuali osservazioni del Consiglio dell'Unione europea.

dell'Unione europea nel processo decisionale del bilancio dello Stato -cui la novella dell'art. 81 è un riscontro indiretto- ed i vincoli che ne derivano in termini di perdita di sovranità in materia di politica economico-finanziaria potrebbero legittimamente portare ad una revisione dello stesso art. 11 della Costituzione.

Il ruolo della UE nella fase di programmazione appare, tra l'altro, inversamente proporzionale all'insufficienza della programmazione di prevedere l'andamento economico nazionale (quasi sempre sovrastimato in melius, come le recenti stime sul PIL 2012 confermano a fronte di un -1,2 previsto ed un -2,4% tendenziale in base ai dati del primo quadrimestre), sicché è apparso necessario implementare tanto la capacità previsionale, quanto quella di procedere a correzioni compensative negli esercizi successivi di medio termine, indicando, altresì, le voci sulle quali intervenire.

La filosofia europea è che il controllo della spesa primaria (ininfluente in funzione anticiclica) è utile per il consolidamento dei conti e per la crescita. Si affermano invece tecniche top down che, una volta definiti saldi e ammontare delle entrate previste, individuano i limiti alla spesa complessiva ed a quella per la realizzazione delle singole azioni di intervento.

L'impressione è, tuttavia, che al rigore non corrisponda la possibilità di adeguamento della rigidità dei vincoli, mentre la riforma costituzionale dell'art. 81 stabilirà le modalità per il rientro dal meccanismo attraverso il quale eventuali sconfinamenti vengono recuperati negli esercizi successivi.

Sul versante degli enti territoriali, appare ben evidente che il semplice

invio alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica dei documenti europei, per il relativo parere (non per l'intesa), non garantisce un sostanziale coinvolgimento delle autonomie territoriali, ma soprattutto tende a marginalizzare temporalmente e fattivamente il contributo delle autonomie locali alla funzione di coordinamento della finanza pubblica.

L'articolo 40 introduce l'elaborazione, in via sperimentale, di un bilancio di genere, per la valutazione del diverso impatto della politica di bilancio sulle donne e sugli uomini, in termini di denaro, servizi, tempo e lavoro non retribuito.

Entro il 28 febbraio 2013, dovrà essere approvata a maggioranza assoluta dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera (comma sei dell'art. 81 successivamente alla novella introdotta dalla legge costituzionale del 20 aprile 2012, n. 1) una legge per ridefinire il contenuto della legge di bilancio e dei criteri di definizione dei saldi di bilancio rispetto al vincolo del pareggio, dei disavanzi autorizzati, della gestione dei disavanzi a consuntivo nonché la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni, "nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale".

Il comma sei dell'art. 81, contiene, ora, una riserva di legge ordinaria (peraltro, rinforzata a conferma del valore fondamentale delle norme di contabilità) per adeguare il sistema della contabilità pubblica ai vincoli derivanti dal pareggio di bilancio, ed una riserva di legge costituzionale per la definizione dei principi di contabilità pubblica.

Essendo per volontà europea divenuto il conto della P.A. il perno

dell’equilibrio di finanza pubblica, secondo l’art. 5 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, la legge ordinaria rinforzata stabilirà, per il complesso delle pubbliche amministrazioni, le verifiche, preventive e consuntive, sugli andamenti di finanza pubblica; l’accertamento delle cause degli scostamenti, distinguendo tra quelli dovuti all’andamento del ciclo economico, all’inefficacia degli interventi e agli eventi eccezionali; il limite massimo degli scostamenti (al netto del ciclo economico) superato il quale intervenire con misure di correzione; la definizione delle gravi recessioni economiche, delle crisi finanziarie e delle gravi calamità naturali quali eventi eccezionali, ai sensi dell’articolo 81, secondo comma, della Costituzione, al verificarsi dei quali sono consentiti il ricorso all’indebitamento non limitato a tenere conto degli effetti del ciclo economico e il superamento del limite massimo degli scostamenti sulla base di un piano di rientro; l’introduzione di regole sulla spesa che consentano di salvaguardare gli equilibri di bilancio e la riduzione del rapporto tra debito pubblico e prodotto interno lordo nel lungo periodo, in coerenza con gli obiettivi di finanza pubblica; le modalità attraverso le quali lo Stato, nelle fasi avverse del ciclo economico o al verificarsi degli eventi eccezionali, anche in deroga all’articolo 119 della Costituzione, concorre ad assicurare il finanziamento, da parte degli altri livelli di governo, dei livelli essenziali delle prestazioni e delle funzioni fondamentali inerenti ai diritti civili e sociali.

La predetta legge dovrà stabilire, oltre al contenuto della legge di bilancio, la facoltà delle autonomie locali di ricorrere all’indebitamento, ai

sensi dell’articolo 119, sesto comma, secondo periodo, della Costituzione (modificato dalla stessa novella costituzionale), nonché le modalità attraverso le quali le autonomie locali concorrono alla sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni.

All’esito di tale processo riformatore che si preannuncia lungo e complesso sia per la prevista intermediazione di una legge costituzionale, sia per la necessità di intervenire entro meno di un anno sull’intero sistema di contabilità come definito dalla legge 196/2009 e successive modificazioni, il sistema di finanza pubblica ne risulterà ulteriormente modificato soprattutto per gli effetti che riguardano le autonomie locali.

Sul piano più generale si rileva, tuttavia, che la nuova legge di contabilità è chiamata ad intervenire ancora sulle procedure di formazione delle previsioni di bilancio e su quelle di controllo sulla gestione dello stesso bilancio, focalizzando l’attenzione su attendibilità e prudenza previsionale e responsabilità nell’esecuzione delle scelte sulla spesa pubblica, non quale criterio generale di gestione della finanza pubblica, bensì con l’obiettivo del pareggio, che preso di per sé non è fattore decisivo né per il risanamento e tantomeno per la crescita e per il progresso.

Sul piano della gestione concreta del bilancio, la nuova legge di contabilità pone l’accento su due innovazioni rilevanti -anch’esse certamente rispondenti all’impronta conformatrice europeista del bilancio- e quindi, introduce, in via sperimentale, una contabilità economico-patrimoniale e un sistema di contabilità per cassa finalizzato al maggior governo dei flussi

contabili per cassa (spesso fuori controllo) e per conciliare la contabilizzazione di competenza.

In merito va premesso che –come per tutti i documenti contabili- il bilancio dello Stato risponde alla fondamentale funzione di rappresentazione delle operazioni gestite nella realtà fattuale e, prima ancora, della decisione di finanza pubblica; entrambe le cose hanno la caratteristica ambivalente di essere utili tanto alla decisione quanto, al contempo, al controllo della decisione. In ragione di ciò la cifra distintiva del bilancio è nella definizione della regola e nel suo conseguente rispetto.

D'altro canto la stessa legge 196, pur incidendo sulla rappresentazione primaria dell'aspetto decisionale in termini di cassa, piuttosto che di competenza, non ha effettuato una scelta drastica in tal senso. Ed anche la legge 39 del 2011, nel modificare l'art. 42, definisce la delega al Governo nel riordino della disciplina per la gestione del bilancio e il potenziamento della funzione del bilancio di cassa, segnando l'opportunità, rispetto all'originario disegno, di una attenuata opzione per gli assetti derivanti da pagamenti e versamenti, rispetto agli impegni ed agli accertamenti e, quindi, di un rafforzamento della funzione programmatoria e gestionale del bilancio di cassa all'interno di un sistema misto di competenza e cassa.

Ma è proprio sulla gestione concreta (sui flussi di cassa e sulla gestione di tesoreria, sulla relazione della Tesoreria dello Stato con la Banca d'Italia e sulla funzione delle articolazioni delle tesorerie sul territorio e del loro rapporto con gli enti locali) che si accentra l'attenzione del legislatore del

2009 e del 2011 (e recentemente, con un intervento apparentemente minore, ma di rilievo assoluto, anche del d.l. 1/2012), nella convinzione che il controllo della liquidità sia lo snodo fondamentale dell'intero meccanismo di funzionamento di un bilancio. L'intento è evidentemente quello che la raccolta ed il deposito delle risorse avvenga in modo tempestivo così da soddisfare le necessità di spesa, minimizzando il ricorso al prestito.

L'assetto della gestione di tesoreria non è mai adeguatamente sondato nel dibattito contabile, che, semmai, guarda all'andamento di tale gestione come bacino da cui trarre dati ed elaborazioni funzionali alle movimentazioni finanziarie o allo studio dei fenomeni gestionali.

L'intervento della Legge di contabilità e della sua modifica è, quindi, rilevante in subiecta materia, prevedendo (art. 40) la progressiva eliminazione delle gestioni contabili operanti su contabilità speciali o su conti correnti di Tesoreria centrale alimentati dal bilancio dello Stato; il menzionato (art. 42) potenziamento del bilancio di cassa e -punto determinante ai fini del controllo- il raccordo tra le autorizzazioni di cassa del bilancio statale e la gestione di tesoreria; (art. 44) la quantificazione del fabbisogno di liquidità generato dai flussi del bilancio dello Stato e della tesoreria statale (il saldo di cassa del settore statale); la concreta e razionale gestione del debito e della liquidità in modo da governare in efficienza il sistema dei flussi finanziari che hanno impatto sul Conto Disponibilità del Tesoro.

È, infatti, la disciplina degli artt. 46 (programmazione finanziaria) e 47 (modifiche alla disciplina dei conti intrattenuti dal Tesoro per la gestione

delle disponibilità liquide), quella che affronta il tema dei flussi di cassa (quella reale) e delle disponibilità di tesoreria, e che si sofferma sul governo della disponibilità di liquidità da trattare nella maniera più flessibile (anche mediante svincolo delle variazioni di cassa) al fine di assicurare l'adeguatezza e l'immediatezza dei flussi nelle diverse articolazioni di spesa rappresentate dal complesso delle amministrazioni pubbliche centrali e territoriali.

In base alle predette disposizioni di riorganizzazione del sistema di tesoreria, dal 30 novembre 2011 gli incassi ed i pagamenti effettuati nell'ambito della tesoreria dello Stato sono regolati sul Conto Disponibilità detenuto dal Tesoro presso la Banca d'Italia per il servizio di tesoreria. La gestione della liquidità giacente è remunerativa ed il conto non può avere saldo negativo. E' attraverso il suddetto conto che avvengono gli scambi tra il sistema economico con il sistema di bilancio e quello di tesoreria (tenendo conto che non tutto ciò che affluisce in tesoreria proviene dal bilancio e che non tutto ciò che defluisce verso il sistema economico -i rimborsi dei prestiti in particolare- è intermediato dalla tesoreria).

La valorizzazione della decisione operativa (di cassa), e più precisamente degli esiti della decisione di spesa, piuttosto che della decisione stessa nel momento in cui viene assunta, è confermata dall'obbligo a carico del dirigente responsabile di predisporre un piano finanziario dei pagamenti a carattere pluriennale sulla base del quale ordinare e pagare le spese e tenendo conto della fase temporale di adempimento delle obbligazioni.

Si tratta di un documento -tanto più prossimo al cronoprogramma- che si prospetta per flessibilità e duttilità come uno dei principali strumenti di gestione e di programmazione finanziaria, mirando a rafforzare il ruolo della cassa anche attraverso una più stretta relazione tra l'autorizzazione di cassa e la gestione di tesoreria.

Che attraverso la gestione della liquidità passi il reale controllo della spesa pubblica, vi è conferma nella scelta operata dall'art. 35, comma 8, del d.l. n. 1 del 2012 (decreto sulle liberalizzazioni): "a*i fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, a decorrere dalla data di entrata in vigore del presente decreto e fino al 31 dicembre 2014, il regime di tesoreria unica previsto dall'articolo 7 del decreto legislativo 7 agosto 1997, n. 279 è sospeso. Nello stesso periodo agli enti e organismi pubblici soggetti al regime di tesoreria unica ai sensi del citato articolo 7 si applicano le disposizioni di cui all'articolo 1 della legge 29 ottobre 1984, n. 720 e le relative norme amministrative di attuazione*[6]. L'afflusso previsto verso la tesoreria statale è stato stimato tra gli 8 ed i 30 miliardi di euro, e la perdita di liquidità e degli interessi maggiori sulla liquidità avrà indubbie ripercussioni in termini di capacità di spesa.

Assume invece un ruolo centrale la Banca d'Italia cui d'ora in poi dovranno rivolgersi tutte le pubbliche amministrazioni per ogni mandato di pagamento (accentramento del cash balance).

---

6 Il d.lgs. n. 279/1997 aveva soppresso il sistema di Tesoreria unica, introducendo un sistema di tesoreria mista; peraltro, solo con la legge 133/2008 (art. 77 quater) si era posto termine al periodo di sperimentazione avviato dal d.lgs. 279/1997, estendendo a tutti gli enti locali i vantaggi di una maggiore autonomia nel gestire fuori dalla tesoreria dello Stato tutte le entrate proprie, realizzando interessi attivi più elevati di quelli riconosciuti dalla Banca d'Italia sulle giacenze depositate in contabilità fruttifera.

Il processo di riforma è in atto. La legge 196 del 2009, infatti, nel procedere alla revisione della struttura del bilancio, richiede una rimodulazione complessiva del sistema di contabilità pubblica, rimodulazione che è tuttora in corso in materia di trasparenza, controllabilità e monitoraggio della spesa e di controlli da parte della Ragioneria[7], di programmazione degli obiettivi di finanza pubblica, di copertura finanziaria delle leggi (così la riforma dell'art. 81 Cost.)], e, per l'appunto, di tesoreria e di programmazione dei flussi di cassa, materie tutte che richiedono l'elaborazione di un testo unico di tesoreria e la riorganizzazione della Tesoreria dello Stato.

***Il federalismo, il bilancio consolidato e gli obblighi comunitari.***

Nell'esercizio finanziario 2011 si è verificato, ed in parte si sta ancora realizzando, il passaggio, con l'attuazione delle deleghe, alle nuove regole di contabilità dello Stato ed al federalismo fiscale che riguarda ed anzi obbliga, nell'esigenza di armonizzazione del conto delle pubbliche amministrazioni, anche un adeguamento contabile che non ammette concorrenzialità normative.

Va detto che la descritta riforma della contabilità pubblica, compendiata nella legge 196 del 2009 e nelle successive modifiche ed integrazioni, nel senso della concezione del bilancio quale strumento funzionale di programmazione e di governo della spesa pubblica, ha visto nell'ordinamento nazionale il primo esperimento nella legge 335 del

[7] In tal senso il d.lgs. 30 giugno 2011, n. 123 sulla riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e sul potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, ai sensi dell'art. 49 della legge 196, ed in senso evolutivo dei meccanismi di monitoraggio e di controllo interno definiti dal d.lgs. 286/1999 i quali sembrano più idonei al sindacato di legalità e correttezza dell'azione amministrativa, ma insufficienti nella misura di efficacia, efficienza, economicità, e, quindi, dei rendimenti e dei risultati empirici e mutevoli.

16.5.1976 che riguardava i principi fondamentali e le norme di coordinamento in materia di bilancio e contabilità di quei soggetti istituzionali e costituzionali - le Regioni - cui indubbiamente, ad oggi, l'armonizzazione dei bilanci, per quanto utile e necessaria, può essere sostanzialmente imposta.

Difatti, se fino alla novella costituzionale, l'art. 117, terzo comma, della Costituzione prevedeva fra le materie di legislazione concorrente tanto l'armonizzazione dei bilanci pubblici (aspetto sul quale è ora fortemente incidente l'Unione Europea ai fini del vincolo di bilancio), quanto il coordinamento della finanza pubblica, l'intervenuta predetta modifica ha determinato che lo Stato assuma la legislazione esclusiva tanto del sistema tributario e contabile dello Stato, quanto dell'armonizzazione dei bilanci pubblici (art. 3 della legge costituzionale), e che le Regioni non abbiano più legislazione concorrente sull'armonizzazione dei bilanci pubblici, conservandola sul coordinamento della finanza pubblica. Sicché può dirsi che l'obbligo di omogeneità dei documenti e delle regole contabili di finanza pubblica non può essere messo in discussione.

Permangono, tuttavia, alla luce della prossima soppressione e fiscalizzazione dei trasferimenti Stato-Autonomie locali[8], perplessità in merito alla legislazione concorrente in materia di coordinamento del sistema

[8] La legge delega all'art. 10 stabilisce che il federalismo fiscale avviene –a livello di partenza- a costo zero, dato che le entrate delle autonomie locali a regime corrisponderanno alla riduzione di quelle dello Stato –il calcolo va effettuato al netto dei tagli già intervenuti a seguito del d.l. 78/2010-, e non era da escludere l'ipotesi che il federalismo fiscale portasse un aumento della pressione fiscale complessiva, anche se ciò sta avvenendo –come nel caso dell'IMU- per volontà del Governo centrale e non per una indiscriminata esigenza impositiva degli enti locali.

tributario, quando la perequazione delle varie risorse finanziarie e determinazioni dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e loro garanzia su tutto il territorio, sono materie di competenza esclusiva dello Stato.

Si può, peraltro, dubitare che al maggior carico fiscale corrisponderà un miglioramento della qualità e della quantità dei servizi, così come possono esprimersi dubbi sulla relazione tra l'attribuzione della potestà tributaria e di quella di bilancio che attiene alla gestione delle entrate e delle spese -l'esistenza o meno di un meccanismo di perequazione tra enti locali del medesimo livello prescinde, infatti, dall'attribuzione di una potestà impositiva autonoma o di un'assegnazione di risorse trasferite-.

Permangono incertezze anche in riferimento al modello di condivisione delle scelte sui vincoli interni derivanti dal Patto di stabilità e crescita, condivisione che dovrebbe avvenire attraverso il patto di convergenza.

L'imposizione di tali misure, che alla luce della riforma del titolo V della Costituzione e della legge sul federalismo fiscale, possono apparire draconiane, deriva non soltanto dal vincolo del pareggio di bilancio e neppure solamente dall'avere la legge 42/2009 imposto notevoli obblighi perequativi tra le regioni (sia nel senso dell'oggettiva definizione dei LEP e delle funzioni fondamentali garantiti, sia per l'ampia previsione dei fondi perequativi e degli interventi speciali), ma principalmente e soprattutto come conseguenza del fatto che il pareggio di bilancio coinvolge il complesso delle amministrazioni pubbliche e, quindi, anche i bilanci dei singoli enti

ricompresi in tale conto, con ciò contestualmente rafforzando la necessità di armonizzazione delle regole contabili. Mentre, infatti, l'armonizzazione ha inciso prevalentemente sull'art. 117 con perdita di quote di potestà legislativa delle Regioni, l'obbligo del pareggio del bilancio determinerà (ai sensi dell'art. 4 della legge costituzionale) una sorta di contrazione dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa in ragione del rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, concorrendo ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea. E quanto all'indebitamento per spese di investimento, sarà necessaria "la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio", onde evitare che il Governo centrale sia costretto ad intervenire con le proprie risorse per sostenere l'ente territoriale eccessivamente indebitato, con il rischio del danneggiamento del merito di credito del governo centrale.

In ogni caso, l'impianto della riforma, al di là delle misure restrittive, riferendosi al ruolo del bilancio consolidato quale adempimento immanente al sistema di armonizzazione, rivela anche la funzione di governance del bilancio medesimo all'interno di un perimetro più ampio di quello tradizionalmente riferibile al bilancio dello Stato che conteneva tanta finanza derivata, lontana dall'attuale configurazione di autonomia costituzionale degli enti territoriali, e che comportava, altresì, un impegno del Governo centrale nel ripiano ex post delle gestioni deficitarie (per tutti valga l'esperienza della ristrutturazione del debito sanitario di varie regioni

meridionali).

I limiti -perché di questo si tratta- che riguardano le novellate disposizioni costituzionali dovrebbero, quindi, essere compensati da una maggiore disponibilità dello Stato verso il governo della residuale finanza di trasferimento e nel coinvolgimento nel processo di condivisione della decisione di bilancio. Ciò che, tuttavia, nelle maglie delle emergenze della legge 39/2011 e della complessiva riforma della costituzione fiscale, non appare pienamente osservato.

Ulteriore premessa è che, preso da solo, il vincolo del pareggio di bilancio non impinge nella tutela dei diritti fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni in materia sociale demandati alle autonomie locali. Può ben dirsi, tuttavia, che tale vincolo, insieme ai maggiori e più stringenti obblighi che derivano dal Patto di stabilità interno (che a sua volta è emanazione delle esigenze del Patto di stabilità e crescita europeo) inducono seri condizionamenti alla concreta composizione dei singoli bilanci sia con riferimento al rapporto entrate/spese, sia riguardo la scelta di destinazione fra le diverse finalità di spesa, che, solo con il riconoscimento di un ruolo concertativo e di condivisione della decisione di bilancio esteso alle Regioni ed alle autonomie locali, può essere in parte mitigato.

Il Patto di stabilità interno, in vigore dal 1999, per assicurare la partecipazione degli enti territoriali agli obiettivi di finanza pubblica definiti dalla UE, è proceduralmente inserito dalla legge di contabilità nella fase di programmazione. Così come attualmente definito, il patto si ripercuote sulla

capacità di programmazione e limita la capacità operativa degli enti territoriali in ragione di vincoli decisi a livello superiore e -tendenzialmente- uguali per tutti gli enti; in tal senso, la definizione di vincoli per aggregati incidenti sui saldi, piuttosto che imporre tetti di spesa, appare l'opzione più responsabile. Peraltro, se e quando sarà operativa la riforma federalista e saranno definiti gli obiettivi, le risorse, nonché l'ammontare e il riparto dei fondi perequati, la funzione del Patto di stabilità si potrebbe circoscrivere alla mera definizione del livello di indebitamento per il finanziamento di investimenti (ma in questo senso occorrerà vedere gli esiti della ridefinizione delle regole del Patto di stabilità interno, preannunciato dall'art. 28 del d.l. n. 201 del 6 dicembre 2011).

La legge di stabilità 2011 (n. 220 del 13 dicembre 2010) ha disciplinato il nuovo patto di stabilità interno 2011/2013 richiedendo il concorso degli enti territoriali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e introducendo la regola generale di conseguimento, da parte di ciascun ente locale, del saldo finanziario espresso in termini di competenza mista, pari a zero nonché la regola specifica per la determinazione del concorso di ciascun ente al contenimento dei saldi di finanza pubblica[9].

Infine, gli enti sottoposti al patto di stabilità devono iscrivere in

[9] L'obiettivo è stato calcolato moltiplicando la spesa corrente media, registrata nel periodo 2006/2008, rilevata in termini di impegni, per una percentuale fissa per ogni anno del triennio (11,40% nel 2011, 14% negli anni 2012 e 2013), sicché ogni ente ha dovuto conseguire un saldo di competenza mista, non inferiore al valore così determinato, diminuito di un importo pari alla riduzione dei trasferimenti stabilita dall'art. 14, comma 2, della legge 30 luglio 2010, n. 122 (di conversione del d.l. 78/2010). Tale meccanismo di calcolo ha previsto, inoltre, per il solo anno 2011 (ma poi confermato dall'art. 31, comma 2, della legge 183/2011), un fattore di correzione finalizzato a ridurre la distanza fra i nuovi obiettivi e quelli calcolati in base alla previgente normativa (art. 77 bis del d.l. 112/2008).

bilancio le entrate e le spese correnti in termini di competenza, ed esse, con le previsioni dei flussi di cassa di entrate e spese in conto capitale (al netto delle attività finanziarie), formando così il saldo obiettivo prescritto.

Per comprendere il livello di concorso richiesto agli enti territoriali, basta applicare la percentuale indicata al sistema di spesa corrente -flusso di uscite per il funzionamento dell'apparato dello Stato ed acquisizione di beni e servizi- che interessa le sole amministrazioni centrali dello Stato, stimato in circa 240 miliardi, calcolando così in almeno 26,5 miliardi il valore potenziale che dovrebbe essere richiesto allo Stato in termini di revisione della spesa per il 2012. E tanto vale per la spesa sanitaria apprezzata ad euro 101 miliardi nel 2011. Di fatto, le tre manovre del 2011 (le due estive, DD.LL. 98 e 138 ed il decreto 201) hanno gravato per il 15,25% sull'Amministrazione centrale e per la restante parte sul sistema delle autonomie locali, sì come il ridimensionamento della spesa pubblica per un importo di circa 4,2 miliardi incide sul bilancio dello Stato per lo 0,86% sui 490,5 miliardi di euro di spese di parte corrente, che diventa lo 0,79% se si aggiunge la spesa in conto capitale di circa 42 miliardi di euro.

La legge 12 novembre 2011 n. 183 (legge di stabilità 2012) rivede le percentuali del patto di stabilità interno in aumento, fissando i seguenti valori: 15,6% per il 2012, 15,4% per il 2013 e 2014 (16% per il 2012 per gli enti non virtuosi e 15,8% per i due anni successivi della programmazione). Ulteriori vincoli derivano per gli enti locali dalla legge di stabilità 2012 dall'obbligo di riduzione del debito e dall'indicazione del rapporto tra

interessi ed entrate correnti al 12% per il 2011, ed all’8% per il 2012 (per giungere al 4% nel 2014), mentre il d.l. 1/2012 (convertito nella legge 27/2012) conferisce la possibilità di attivare debiti obbligazionari di scopo garantiti da patrimonio destinato.

L'esercizio 2011, pertanto, per gli enti locali è stato caratterizzato da condizioni limitative della spesa derivanti dal patto di stabilità (contenente all’interno il vincolo del rapporto del 50% tra spese correnti e spese di personale), dal consolidamento dei consuntivi con le proprie società partecipate, dalla privatizzazione di gestioni finora pubbliche, all’alienazione di partecipazioni azionarie, dai ricordati tagli ai trasferimenti disposti dal d.l. 78/2010. E l’anno 2012 è confermativo ed accentuativo di tale tendenza; dalla manovra del luglio 2010 al d.l. 201/2011 (convertito nella legge 22 dicembre 2011, n. 214), le autonomie locali -con percentuali diversamente distribuite tra i comuni, le province e le regioni a statuto speciale ed ordinarie- hanno concorso al bilancio pubblico in misura pari a 6,3 miliardi di euro nel 2011, (ed esso è stimato in 15,3 per il 2012 e il 17,7 per il 2013).

E’ ben evidente che, rebus sic stantibus, l’esigenza che fa da contrappunto ai vincoli del Patto di stabilità, è quella di una maggiore condivisione della decisione di bilancio; tale esigenza era stata espressa dalla Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome (doc. 11/02/CR5A/C2 del 20 gennaio 2011) la quale, in merito alle emanande norme di recepimento delle nuove regole adottate dalla UE in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri, ebbe a lamentare che all’esito del

processo riformatore, le decisioni di finanza pubblica sarebbero state prese dal solo Governo e che l'invio delle linee guida per la ripartizione degli obiettivi di finanza pubblica sarebbe stato tardivo ed inutile all'espressione di un parere condiviso con l'effetto di una automatica ratifica di ciò che era già deciso centralmente (a dispetto delle norme sul Patto di stabilità, sul Patto di convergenza - art. 18 legge 42/2009). In tal modo, sarebbe risultato tradito lo scopo specifico dell'art. 5 (istitutivo, tra l'altro, di una Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica) della legge 42/2009 di condivisione dei dati (e conseguente delle successive fasi di costruzione e gestione multilivello della finanza pubblica) essendo i tempi per l'espressione del parere al Documento di economia e finanza eccessivamente brevi (10 aprile presentazione, 30 aprile termine per la presentazione al Consiglio e alla Commissione dell'Unione Europea); e tanto a valere anche per il parere sulla Nota di aggiornamento al DEF, da presentarsi entro il 25 settembre, ed il ddl legge di stabilità che deve essere presentato entro il 15 ottobre.

Quanto all'armonizzazione dei bilanci, aspetto che riguarda appieno la concezione dei bilanci consolidati tra enti locali e loro partecipate, ma anche tra enti locali e regione di appartenenza, la proposta delle Regioni tendeva a valorizzare un sistema di rilevazione contabile idoneo a fornire informazioni di carattere economico-patrimoniale, garantendo la rilevazione dei fatti gestionali con comuni criteri di contabilizzazione, piuttosto che addivenire esclusivamente alla individuazione di comuni criteri di contabilizzazione.

L'impressione è che l'esigenza di individuazione dei requisiti minimi

che dovrebbero essere rispettati dagli Stati membri nella raccolta, redazione e trasmissione dei dati di bilancio e quella ulteriore che il quadro di bilancio nazionale comprenda l'intero sistema di finanza pubblica con assegnazione delle responsabilità di bilancio tra i diversi livelli di governo ed avviando un processo di effettiva "standardizzazione" dei sistemi contabili e di semplificazione degli strumenti e dei principi contabili, siano sì in corso di soddisfazione, ma secondo un'impronta centralistica che probabilmente l'urgenza di ottemperare alle direttive dell'Unione richiede.

Il limite, peraltro, non deriva esclusivamente dalla necessità di coordinamento della finanza pubblica, di fissazione degli obiettivi, di armonizzazione dei bilanci (e dei bilanci consolidati), né deriva dal nuovo obbligo del pareggio di bilancio. Il limite, allo stato, è interno al bilancio ed è un vincolo di disponibilità effettiva delle risorse e di destinabilità delle risorse medesime alle esigenze delle Regioni e delle autonomie locali, che -tanto per esigenze congiunturali determinate dalla crisi, quanto per abbandono di un criterio delle risorse per mera quantità, quale era quello della spesa storica, ed assunzione di un necessario criterio di qualità basato sulla stima standard delle prestazioni erogate- hanno subito e stanno subendo una decisa compressione, almeno di fatto, se non in linea teorica.

Il criterio della spesa storica riferito alla finanza di trasferimento comportava, infatti, che l'ammontare delle spese dell'anno precedente orientasse l'assegnazione dell'anno di previsione, sicché chi più spende, anche in maniera improduttiva ed antieconomica, più ottiene, più ha

risparmiato, tanto meno viene finanziato. Il criterio della spesa storica è, pertanto, un meccanismo di finanza discrezionale applicato in maniera strutturale, invece che anticiclica.

Il costo standard, per contro, assume a riferimento l'erogazione di un servizio in condizioni di efficienza ed è indicatore che permette di comparare, monitorare e valutare l'azione amministrativa in termini di promozione dell'efficienza e dell'efficacia. Esso, infatti, valorizza e considera tutti i fattori impiegati per la produzione di un servizio volto a soddisfare prestazioni minime di livello essenziale.

Costi e fabbisogni standard avrebbero dovuto essere individuati entro 24 mesi dall'entrata in vigore della legge delega, ma, data la molteplicità delle variabili e dei coefficienti, sono ancora da individuare e soppesare gli indicatori di costo, di copertura e di qualità dei servizi che presuppongono la definizione dei costi standard. Allo stato il d.lgs. 26 novembre 2010 n. 216 si limita a precisare modalità di redazione e di applicazione dei costi e dei fabbisogni standard di Comuni, Città Metropolitane e Province, lasciando intendere un favor del legislatore verso l'associazionismo degli enti locali.

Anche da questo punto di vista, come innanzi prospettato, comincia a porsi il problema della compatibilità e della tempistica degli obiettivi posti dalla legge delega del 5 maggio 2009, n. 42 al fine di assicurare che il federalismo fiscale determini effettivamente un innalzamento dell'efficienza dell'amministrazione locale, mantenendo invariato il carico fiscale complessivo a fronte di una maggiore autonomia di entrata e spesa. Perché il

meccanismo funzioni occorre, infatti, che la competizione tra le Autonomie appartenenti allo stesso livello di governo determini una convergenza verso i costi standard dei servizi nazionali.

In tale contesto, le spese riconducibili ai livelli essenziali delle prestazioni (per le regioni) e alle funzioni fondamentali (per comuni, province e città metropolitane) dovranno essere finanziate nella loro integralità, rimanendo l'area delle altre funzioni nello spettro delle differenze esistenti in rapporto alla capacità fiscale per abitante.

La determinazione del fabbisogno attraverso il meccanismo dei costi standard da finanziare integralmente, per i LEP, con tributi propri derivati (IRAP o tributo che la sostituirà), addizionale IRPEF, compartecipazione all'IVA e intervento del fondo perequativo a carattere verticale alimentato da una compartecipazione all'IVA, e per le funzioni fondamentali dei comuni con tributi propri (in particolare di natura immobiliare, con esclusione della tassazione patrimoniale sull'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo ovvero tributi di scopo), compartecipazioni al gettito di tributi erariali e regionali (in particolare all'IVA), addizionali ai predetti tributi (in particolare all'IRPEF), nonché con un fondo perequativo verticale istituito nel bilancio della regione ed alimentato dalla fiscalità generale, rischia nell'attuale contingenza di essere soggetta a valutazioni al ribasso, ponendo in secondo piano il dato positivo dell'abbandono del meccanismo della spesa storica che ha generato incremento inefficiente di spesa.

Ma il rischio è anche quello che la complessità di mettere a punto il nuovo sistema, non determini l’effetto di restringere la forbice delle differenze di efficienza e di controllo tra le diverse aree territoriali, senza al contempo dover ridurre i margini di autonomia.

Ed, infatti, risulta evidente che operando sulla quantificazione del valore dei LEP (sanità, assistenza ed istruzione) e delle funzioni fondamentali (funzioni generali di amministrazione, funzioni di polizia locale, funzioni di istruzione pubblica, ivi compresi i servizi per gli asili nido e quelli di assistenza scolastica e refezione, nonché l'edilizia scolastica, funzioni nel campo della viabilità e dei trasporti, funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente, funzioni del settore sociale), si può comprimere il carico complessivo delle risorse ad essi destinate, senza per questo necessariamente liberare risorse per le regioni che allo stato subiscono un forte prelievo fiscale e che invece di beneficiare di un alto livello di spesa pubblica, perdono in parte quote di entrate maturate sul loro territorio, a beneficio di altre regioni meno produttive fiscalmente.

L’obiettivo (artt. 1, 2 e 28 della legge) della legge delega era anche quello di non produrre aumenti della pressione fiscale complessiva attraverso la determinazione periodica del limite massimo della stessa e del suo riparto tra i diversi livelli di governo nel rispetto dei principi costituzionali della capacità contributiva e della progressività del sistema fiscale, nonché del divieto di doppia imposizione fiscale e di quello di intervenire su basi imponibili ed aliquote di tributi che non siano del proprio livello di governo.

Ovviamente la legge non garantiva dall'aumento della pressione fiscale decisa a livello centrale in relazione alla particolare congiuntura, ma solo che tale aumento non avvenisse da parte delle autonomie locali.

Quanto al meccanismo di spesa, come detto, esso sarà regolato dalla definizione dei costi standard, mentre tanto il sistema delle entrate quanto quello di spesa sono vincolati dal patto di stabilità interno, fino alla sanzione degli enti che non rispettino gli equilibri finanziari e non garantiscano i LEP o le funzioni fondamentali o si scostino in maniera permanente e sistematica dal patto di convergenza sui costi e fabbisogni standard e sugli obiettivi di servizio. Tanto nella definizione delle sanzioni che, soprattutto, nella applicazione del sistema premiale si stanno consumando situazioni di disparità tra enti virtuosi e meno virtuosi e conseguenze incoerenti rispetto al sistema di valutazione delle performance pubbliche ed ai controlli sulla gestione, come definiti dal d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150.

Solo il concreto trasferimento della decisione in materia di tributi consentirà di valutare l'efficienza delle sanzioni previste dall'art. 17, comma 1, lett. e) della legge 42/2009 (incrementi automatici del prelievo tributario o extra-tributario, alienazione di beni mobiliari ed immobiliari rientranti nel patrimonio disponibile dell'ente, attivazione nella misura massima dell'autonomia impositiva, divieto di procedere alla copertura di posti di ruolo vacanti nelle piante organiche –già operativo quale limite del patto di stabilità interno fissato dalla legge di stabilità- e di iscrivere in bilancio spese per attività discrezionali), di certo può dirsi che tali misure traslano

l’incidenza dell’inefficienza dell’amministrazione sulla collettività amministrata.

In merito al patto di stabilità interno si rammenta che la Corte costituzionale con sentenza 325 del 17 novembre 2010 ha censurato l’articolo 23 bis del d.l. n. 112 del 2008, limitatamente alla parte (comma 10, lettera a) in cui prevede che la potestà regolamentare dello Stato (espressa con il d.P.R. 168/2010) prescriva l’assoggettamento dei soggetti affidatari diretti di servizi pubblici locali al patto di stabilità interno che attiene alla materia del coordinamento della finanza pubblica, di competenza legislativa concorrente.

E’ ben vero, tuttavia, che il regime restrittivo cui le società pubbliche erogatrici di servizi pubblici sono state sempre più assoggettate quanto al campo di azione e di erogazione dei servizi e a quello di mantenimento della gestione e nuova istituzione, determinerà un’incidenza sempre più ridotta sulle finanze degli enti pubblici di appartenenza. La legge 148/2011 (artt. 3 bis e 4) assoggetta comunque tutte le partecipate pubbliche - nell’ottica del bilancio consolidato con gli enti di riferimento - al patto di stabilità interno, ma richiede un intervento normativo specifico per la sua applicazione concreta.

In ogni caso, nelle more dell’attuazione del federalismo fiscale, l’autonomia di entrata delle regioni e degli enti locali è rimasta subordinata all’approvazione di una legge statale di coordinamento del sistema tributario complessivo, mentre l’autonomia di spesa è fortemente limitata dal rispetto del patto di stabilità interno (che ha introdotto limiti al disavanzo e alla

crescita della spesa pubblica sia di parte corrente che in conto capitale considerata sia in termini di competenza che di cassa) condizionato dal patto di stabilità e crescita europeo.

Nel corso dell'anno è stato emanato anche il d.lgs. n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale per la determinazione dell'assetto delle competenze fiscali tra Stato ed enti locali, a decorrere, in una prima fase di avvio triennale, dal 2011, ed a regime dal 2014, con l'introduzione, in sostituzione di tributi vigenti, di imposte (tra le quali l'IMU) ricadenti nella fiscalità immobiliare. Per cui dal 2011 viene attribuito ai comuni l'intero gettito dell'Irpef sui redditi fondiari (escluso il reddito agrario) e quello relativo alle imposte di registro e bollo sui contratti di locazione immobiliare; una quota, pari al 30%, del gettito delle imposte di registro, ipotecarie e catastali sugli atti di trasferimento immobiliare ed una quota, pari al 21,7% nel 2011 ed al 21,6% dal 2012, del gettito della cedolare secca sugli affitti. Ai comuni è stata attribuita una compartecipazione al gettito IVA, che dovrà essere determinata con apposito D.P.C.M. ed è stata data ai comuni capoluogo di provincia ed alle città turistiche e d'arte la possibilità di istituire un'imposta (di soggiorno) fino a 5 euro per notte a carico di coloro che alloggiano nelle strutture ricettive. Viene incentivato il ruolo dei comuni nell'attività di contrasto all'evasione fiscale disponendo che la quota del 50% del maggior gettito derivante dall'attività di accertamento sia attribuita all'ente locale.

Nel frattempo l'art. 13 del D.L. 201/2011, convertito nella legge

241/2011 ha previsto l’anticipazione dell’imposta municipale propria (IMU) in via sperimentale, a decorrere dal 1 gennaio 2012 con conseguente riduzione dei trasferimenti erariali per l’importo risultante dalle certificazioni di riscossione del tributo. Tuttavia, è fin troppo evidente che la funzione di autonomia impositiva degli enti locali non è al momento perseguita, in quanto allo Stato è riservata la quota di imposta pari alla metà dell'importo riscosso (ad eccezione dell’imponibile sull’abitazione principale); la quota di imposta risultante è versata allo Stato contestualmente all'imposta municipale propria; le detrazioni previste, nonché le detrazioni e le riduzioni di aliquota deliberate dai comuni non si applicano alla quota di imposta riservata allo Stato; mentre le attività di accertamento e riscossione dell'imposta erariale sono svolte dai comuni.

Sembra di là da venire una completa definizione delle deleghe della legge 42 di cui il d.lgs. 23/2011 rappresenterebbe lo snodo principale (unitamente alla definizione dei costi standard) del federalismo fiscale, che, al suo esito, dovrebbe determinare certezza delle risorse disponibili, automatismo perequativo, finanziamento della spesa secondo livelli standard ed in base alle entrate proprie per quelle in esubero.

In disparte il dibattito attuale sulle modalità di applicazione dell’IMU, il 2011, anno di transizione che in ragione della sofferenze economiche si prospetta di lungo periodo, ha comportato criticità gestionali determinate, nella fase di transizione, dallo svolgimento delle attività istituzionali degli enti locali senza disporre di sicure coperture economiche. Per gli enti locali

delle regioni a statuto ordinario le risorse sono state acquisite tramite il bilancio dello Stato, ma non a titolo di trasferimento, quanto di erogazione temporaneamente sostitutiva della propria fiscalità. Tali somme corrispondono all'ammontare dei trasferimenti originari, ma, in base alla legge 42/2009, assumono a riferimento il complesso dei comparti di spesa e non le risorse che i singoli enti hanno percepito con il precedente regime. Pertanto, non vi è stata certezza per i singoli enti in merito alle risorse che ai medesimi sarebbero pervenute durante l'anno in sostituzione dei tradizionali trasferimenti.

Il fenomeno si è ripetuto per l'anno in corso, con la difficoltà di quantificare la consistenza del fondo di riequilibrio indirizzato ai singoli comuni e dopo che i correttivi all'IMU (il cui gettito nella confusa fase attuativa non è agevolmente stimabile) hanno determinato ulteriori tagli al trasferimento dei fondi.

***Il pareggio di bilancio***

L'analisi del bilancio e della politica di finanza pubblica che esso esprime non può prescindere dall'affermazione delle regole di bilancio esistenti e dalla loro concreta applicazione. La regola primaria dell'equilibrio tendenziale dell'art. 81 della Costituzione è stata sottoposta a revisione restrittiva in termini di pareggio effettivo del bilancio dello Stato.

La disattenzione mediatica e l'acritica approvazione della modifica della norma costituzionale probabilmente di minore popolarità, ma certamente tra le più violate e meno protette, non corrisponde all'importanza

ed alla rilevanza politica e sociale, prima ancora che economica e giuridica, del principio che essa esprime.

D’altro canto l’obbligo del pareggio, prima ancora che diventasse un arresto normativo, è una regola economica ed aurea del bilancio che -a prescindere dalla linea di politica economica cui accede- appare solo nella fase attuale, obbligata (od imposta) da un lato, quanto tardivamente ed inutilmente ripristinatoria di una virtù perduta in tempi di politica economica strutturalmente votata ad una visione di breve periodo (short termism) in quanto non costretta dal reperimento delle risorse e risolta nella degenerazione della teoria del deficit spending.

L’art. 81 della Costituzione è indubbiamente frutto di una concezione evoluta e rispettosa delle decisioni di politica economica che originano dalla rappresentatività democratica e dalle aspettative di progresso sociale e sviluppo economico di massa, ma affonda le sue radici nel residuato di teorie economiche primitive (lo stato minimale di Adam Smith, l’equivalenza tra tasse e indebitamento di David Ricardo). Sicché è, ora, fin troppo evidente che tale norma non sia stata sufficiente ad evitare che per lungo tempo -dal dopoguerra in poi- la tutela dell'equità intergenerazionale rimanesse in secondo piano, arginando i temporanei benefici di una politica economica di indebitamento (sotto forma di una maggiore spesa) a discapito delle generazioni successive, che, oggi, sono chiamate a sostenerne gli oneri.

Si rivela oggi, ma solo oggi, la debolezza della scelta operata in Costituzione di un equilibrio tendenziale affidato ad una spontanea

definizione dei rapporti di decisione e controllo tra Parlamento ed Esecutivo ed in assenza di un meccanismo di reale bilanciamento tra i due soggetti che per altri aspetti delle relazioni istituzionali la Costituzione soppesa, valuta e definisce in maniera puntuale e rigorosa[10].

Che le regole, anche costituzionali, della contabilità non siano state, al momento necessario, in grado di arginare tale fenomeno è altrettanto evidente, nel senso che l'evoluzione delle regole di bilancio non è andata di pari passo con il mutare del contenuto della decisione di politica economica grandemente finanziata con l'assunzione di debito -in particolar modo tra gli anni '80 e '90- non corrispondente ad iniziative di investimento fiscalmente remunerative. Si è, in buona sostanza, confuso l'intervento statale attraverso l'implementazione della spesa pubblica, con il supporto assistenziale o con il mantenimento corrente, fino a declinare nell'assistenzialismo. E poiché il deficit è sostenibile a condizione che il tasso di crescita del PIL sia superiore al tasso d'interesse che grava sui nuovi debiti assunti, la mancanza di produttività degli investimenti fa venire meno la relazione tra debito e

[10] Sul piano teorico, l'opzione preferita era riconducibile alla teoria dell'equilibrio economico generale di Léon Walras, ripresa ed aggiornata dall'economista svedese Knut Wicksell, il quale sosteneva la necessità dell'intervento dello Stato in funzione sociale e di distribuzione della ricchezza prodotta.
La degenerazione del debito nazionale non è frutto, quindi, di una applicazione manichea e spregiudicata della legge di Say, secondo la quale l'offerta genera la propria domanda, o delle teorie di John Maynard Keynes che influenzarono la politica del New Deal americano, propugnando l'effetto anticiclico di una politica di spesa pubblica, da compensare con politiche fiscali restrittive in fase economica di espansione. Teorie comunque avversate già all'epoca dagli economisti della scuola liberista (riferibile a Friedrich von Hayek) e, poi, della scuola monetarista (riferibile a Milton Friedman).
Ed, infatti, aldilà della validità pratica delle teorie esposte, il problema italiano è riconducibile ad un mancato controllo della decisione di spesa (cui certamente, l'obbligo del pareggio di bilancio, allora, avrebbe ovviato). Semmai può dirsi che da un certo momento in poi la politica economica nazionale si sia ispirata al paradosso keynesiano dello "scavare le fosse e poi riempirle" senza curarsi della funzione anticiclica dell'operazione, né della improduttività intrinseca della spesa pubblica, ma solo della funzione in qualche modo distributiva dei benefici.

incremento reale del PIL. Considerato, infatti, che la quota di spesa pubblica (727 miliardi nel 2011 a forte componente di parte corrente, 532,6 miliardi, contro i 42 di spesa per investimenti) che rappresenta il 49,1% del PIL, è in lieve calo rispetto all'anno precedente, la quota "privata", dinamica e produttiva del PIL assorbe in misura più che doppia il calo percentuale del Prodotto interno lordo.

Se, per l'appunto, non si fa riferimento ai dati reali, il contrasto tra le teorie economiche appare come una mera disputa astratta senza conseguenze concrete. L'applicazione di una finanza neutrale come di una politica economica anticiclica, presuppone, invece, regole di bilancio chiare e trasparenti che non frenino, nell'esperienza operativa, il progresso sociale ed economico tra classi di cittadini (il monetarismo ed il liberismo) o non indulgano verso forme di lassismo ed egoismo delle generazioni presenti verso quelle future (il deficit spending), travisando il rigore della prima teoria con la rigidità fine a se stessa dell'azione economica, o distogliendo l'azione sulla offerta dall'orizzonte dell'equilibrio di bilancio che dal singolo esercizio si sposta su un intero ciclo economico. Ciò nel convincimento che la stabilizzazione dei cicli economici, quando la domanda è deficitaria, non si determina quale processo spontaneo del mercato, ma attraverso misurati interventi di surplus di domanda pubblica finanziata con debito sovrano.

L'equilibrio tendenziale richiesto nell'originaria formulazione dell'art. 81 era, quindi, un atto di piena fiducia nell'equilibrio (in senso psicologico) del decisore politico nel momento in cui questi valutava se gli effetti del ciclo

dovessero rimanere all'interno dell'annualità del bilancio (come la regola del pareggio richiederebbe), ovvero se (in linea con l'attuale disciplina del Patto di stabilità e crescita che si basa sul calcolo dei saldi di bilancio) gli eventuali effetti negativi del ciclo economico (e le conseguenti misure one-off da adottare) dovessero essere considerati al di fuori dell'equilibrio in termini strutturali, e, pertanto, potessero esser depurati dal saldo complessivo preso a riferimento, consentendo in questo modo, nelle fasi economiche avverse, un limitato ricorso all'indebitamento, non colmato dall'avanzo primario corrispondente[11].

In piena situazione emergenziale dei mercati internazionali, il 2 marzo 2012, come detto, è stato siglato in sede comunitaria il cd. "fiscal compact", quale accordo sul bilancio contenente regole auree riguardanti l'abbattimento di un ventesimo l'anno della parte di debito che eccede il 60% del PIL, la fissazione del deficit strutturale che allo 0,5% del PIL (per i Paesi il cui debito è inferiore al 60% del PIL, l'1%), la previsione di regole di correzione automatica, l'inserimento di tali regole in leggi sovraordinate alla

[11] Nella teoria economica generale il pareggio di bilancio si verifica quando il rapporto debito pubblico/PIL rimane costante secondo la seguente formula: $[b0 – d (1 + n / n - i)] = 0$
In cui b0 è il rapporto percentuale debito/PIL (al 2011 pari al 120,1% essendo il debito pubblico pari ad euro 1.896 miliardi di euro); d è il deficit/PIL (3,9% nel 2011, la stima del DEF per il 2012 è dell'1,7% e dello 0,5% nel 2013, quella dell'FMI è 2,4% nel 2012 e 1,5% nel 2013), i è il tasso di interesse sul debito pubblico, n il tasso di crescita del PIL (+0,4 reale nel 2011, -1,2% stimato per il 2012 (per FMI -1,9 nel 2012).
Per giungere all'azzeramento dell'equazione, si può agire su b0 e, per conseguenza, incidere su d, ed ovviamente, si può incidere su n con politiche di espansione e di investimento; il valore di i segue le logiche (senza voler conferire al termine alcuna accezione razionale, ma solo di processo non codificato delle convenienze speculative) dei mercati finanziari. E, quindi, occorre determinare l'avanzo primario (la cui formula è G spesa pubblica – T entrate tributarie ed extratributarie, cui dovrebbe togliersi, in regime di emissione di moneta, il valore $\Delta BM$ per la parte di deficit primario finanziata con emissione di base monetaria che è ininfluente se lo Stato non controlla la moneta circolante) necessario a coprire il saldo negativo determinato da (d * Y) cioè dal prodotto del fattore d (deficit) per l'ammontare del PIL (1.580 miliardi di euro nel 2011).

legislazione ordinaria con delibazione su tale punto da parte della Corte europea di giustizia, il mantenimento del debito pubblico al di sotto del 3% del PIL, relativo regime sanzionatorio con carattere di semiautomaticità. Il trattato entrerà in vigore quando sarà stato ratificato da almeno 12 degli Stati che l'hanno siglato.

Tale opzione rigorista è vista -soprattutto nell'attuale fase di sofferenza dell'economia internazionale, ed europea in particolare- con estrema diffidenza da numerosi economisti (nel 2011 alcuni premi Nobel per l'economia hanno sottoscritto un appello esprimendo la propria contrarietà a questo tipo di regolamentazione della finanza pubblica, in quanto implica una forte contrazione dell'azione sociale dello Stato). Il pareggio del bilancio, inoltre, è avvertito come aspetto di forte incidenza sulla democraticità, in quanto la costituzionalizzazione del saldo è inteso quale limite alla decisione di finanza pubblica ed al suo carattere di rappresentatività espresso nel principio fiscale "no taxation, without representation". Più specificatamente, costituisce un ostacolo alla regolazione, in una relazione di complementarietà e secondo regole di libertà e di autorità, dei diritti degli individui e di quelli sociali con i doveri fiscali finalizzati alla soddisfazione dei primi.

Fino ad oggi la Costituzione in materia fiscale ha espresso situazioni giuridiche soggettive e collettive riconducibili a diritti ed a doveri, dalla riforma dell'articolo 81 essa esprimerà, in ambito di finanza pubblica, una zona di intangibilità per tutti gli attori istituzionali.

L'art. 81 nella sua formulazione originaria deliberata dall'Assemblea

costituente era certamente una diversa e significativa opzione rispetto a quella del pareggio di bilancio, e giungeva ad una soluzione teorica equilibrata e responsabile quanto al bilancio nel suo complesso, non contenendo il limite del saldo di bilancio, e più rigorosa e stringente quanto alle singole leggi di spesa o determinanti minori entrate (art. 81, quarto comma). La soluzione teorica, ispirata ad una finanza pubblica di stile liberista anche se non pura, da leggere tra le righe (ed è questo il punto debole), era certamente il rifiuto di deficit volontari o in funzione anticiclica, mentre i disavanzi a consuntivo sarebbero stati da ricondurre ad andamenti imprevisti dell'entrata o della spesa.

Il principio della copertura finanziaria delle maggiori spese e delle minori entrate -da riferirsi, quindi, in chiave temporale alle previsioni del bilancio già approvato- mirava in questa ottica di moderazione a limitare la tendenza all'aumento della spesa pubblica da parte dello stesso soggetto istituzionale che poteva deliberare le nuove o maggiori spese o le minori entrate e cioè il Parlamento, non avendo, quest'ultimo, in tali specifiche scelte, un bilanciamento da parte dell'esecutivo.

La realtà è stata ben diversa.

Dalle originarie violazioni, che pure la Corte costituzionale ha censurato fin dall'inizio (sentenza n. 1 del 1966 che impone la copertura anche per gli effetti di spesa pluriennali, ma autorizza l'indebitamento come forma di copertura), fino alla sistematica inosservanza attraverso la copertura delle spese con emissione di carta moneta e con aumenti del debito pubblico,

l’art. 81, quarto comma, è la norma costituzionale la cui applicazione concreta ha meno soddisfatto la sua finalità[12].

Di fatto la disapplicazione delle disposizioni dell’art. 81 della Costituzione da parte dei suoi naturali destinatari di rado ha trovato sanzione nella dichiarazione di incostituzionalità delle leggi sospette, essendo, tra l’altro, sempre emerse difficoltà di investire il giudice costituzionale delle ricorrenti violazioni della norma costituzionale e nonostante l’indicazione sia stata sempre quella che la copertura deve essere credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale (sentenze n. 106 del 2011, n. 68 del 2011, n. 141 e n. 100 del 2010, n. 213 del 2008, n. 384 del 1991 e n. 1 del 1966).

D’altro canto, anche nel momento di maggiore consapevolezza in merito all’opportunità di dare un seguito al sistema di regole derivante dall'articolo 81, il risultato più prudente dal punto di vista del contenimento della spesa e del debito era che nel bilancio annuale -pure a fronte di un peggioramento del risparmio pubblico- potesse essere previsto un aumento del disavanzo tendenziale solo per un corrispondente aumento della spesa in conto capitale e nel limite preventivamente stabilito dal DPEF. Il miglioramento del risparmio pubblico rispetto all'esercizio precedente

[12] La stessa legge finanziaria introdotta con la legge 468/78 autorizzava, in modo non conforme alla più idonea interpretazione dell’art. 81, quarto comma, per cui i mezzi per far fronte a nuove o maggiori spese dovevano essere individuati nei proventi tributari ed extratributari (nonché nei contributi previdenziali), coperture nel ricorso al mercato finanziario. Con l’art. 5 della citata legge del 23 agosto 1988 n. 362 si modificò l’art. 11 della precedente legge n. 468/1978 e si stabilì che la legge finanziaria poteva disporre di riduzioni di entrate e di nuove o maggiori spese correnti nei limiti di nuove o maggiori entrate tributarie, extratributarie e contributive e delle riduzioni permanenti di autorizzazioni di spesa corrente: tale disposizione non considerava le spese in conto capitale, sebbene il quarto comma dell’art. 81 non faccia alcuna distinzione tra le due tipologie di spesa. L’art. 7 della legge n. 362/1988 stabiliva, solo, che la copertura delle leggi non potesse essere assicurata con l’accensione di debiti a medio e lungo termine (sebbene diverso da quello generale relativo alle altre leggi di spesa). Restando, peraltro, sempre la possibilità di utilizzare come mezzo di copertura il miglioramento del risparmio pubblico.

legittimava decisioni peggiorative del saldo tendenziale anche per finanziare la spesa corrente.

Eppure l'elemento che ha da sempre fondato la critica al mancato rispetto dell'articolo 81, non riguarda tanto l'utilizzo dell'indebitamento come mezzo per l'ampliamento di massa dei diritti e per l'accesso alle possibilità di progresso di tutti i cittadini, così come per il riconoscimento permanente di utilità di contenuto economico e sociale a tempo indeterminato, bensì l'utilizzazione indiscriminata del mezzo e lo smarrimento delle finalità della spesa come sopra, sia pure genericamente, individuate. L'art. 81 ha, inoltre, scontato sia il fatto di avere posto l'accento sulla garanzia dello strumento contabile previsionale, trascurando le misure da prendere a consuntivo allorché si rileva la formazione del disavanzo pubblico, sia l'evoluzione in senso federale (sebbene l'impianto regionalistico fosse già formalmente scritto nella Carta costituzionale) dello Stato.

Le regole europee -che caratterizzano l'intervento sull'art. 81- tendono al raggiungimento di valori di consuntivo determinati nel Semestre europeo sulla base di Programmi di stabilità e dei relativi aggiornamenti, e, quindi, non hanno la prospettiva ex ante dell'art. 81 ponendo l'attenzione sui risultati di consuntivo e, quanto alla prospettiva dell'assetto istituzionale, guardano pragmaticamente al settore pubblico allargato, non al delicato equilibrio di principi che il sistema federale sottende.

Dal lato meno tecnico e più politico, la tenuta dell'art. 81 è stata minata

dalla evoluzione della relazione tra il Parlamento decisore ed il Governo proponente ed attuatore delle disposizioni del bilancio; successivamente, infatti, ad una prima fase di equilibrio tra i due soggetti istituzionali, la finanza pubblica ha assunto -a prescindere da situazioni congiunturali specifiche- carattere di finanza discrezionale, in ragione di una accentuazione del carattere più marcatamente esecutivo del Governo delle decisioni espresse in Parlamento, fino a caratterizzarsi verso la fine degli anni ’70 e negli anni ’80, per una accentuazione del ruolo del Parlamento e per la debolezza dell’Esecutivo, nella derivazione della decisione di bilancio da procedure in grado di funzionare con carattere di automaticità. La legge 468/78 aveva dato una cornice procedurale a tali automatismi proprio in funzione della mancanza di una definizione dei ruoli di controllo e di operatore della finanza pubblica che dalla relazione Governo/Parlamento scaturiva.

La riscoperta, se così si può dire, della funzione dell’art. 81, sia pure da una differente prospettiva che non è quella di un equilibrio dell’azione pubblica rappresentata nel bilancio dello Stato (in un assetto normativo ristrutturato in termini di coerenza, trasparenza e responsabilità nei confronti della decisione di finanza pubblica, inquadrato in uno scenario politico di maggiore stabilità nel senso di una più lunga durata delle maggioranze politiche reggenti l’Esecutivo che dagli anni 90 in poi si è riscontrato), è derivata in maniera eterogenea a seguito dell’adesione all’Unione monetaria europea, attraverso l’apposizione di sempre maggiori vincoli esterni che tendevano a riguardare tutto il conto delle pubbliche amministrazioni (da cui

origina il problema definitorio che non è solo questione di “responsabilità amministrativa”, ma di connotazione del bilancio e suo controllo) e concessioni di flessibilità sottratte alla disponibilità esclusiva degli Stati ed anche essi individuati dal Patto di stabilità che fissa il momento cronologicamente culminante non più nella decisione di Bilancio -come avviene nell’art. 81- ma nei risultati del consuntivo.

A ben vedere anche l’articolazione della classificazione del bilancio per missioni e per programmi nel suo livello apicale, invece di quella per stati di previsione e unità previsionali di base, comporta una valorizzazione della fase esecutiva del bilancio stesso, ossia la fase gestionale, e pone l’accento sugli obiettivi e, nel momento finale del consuntivo, sugli indicatori di performance.

La prospettiva federalista interna ha evidentemente reso più complesso il governo della finanza di un aggregato così ampio.

L’indicazione della riforma della decisione di bilancio fin dal livello costituzionale si sviluppa, quindi, solo occasionalmente dalla necessità di definire un nuovo processo di bilancio idoneo a reggere e rispondere alle pressioni dei mercati finanziari internazionali: essa, infatti, è in primo luogo il risultato della presa d’atto (tardiva, peraltro, visto l’enorme massa di debito pubblico ormai maturata) dell’inadeguatezza dell’art. 81 della Costituzione laddove non vi è equilibrio tra la fase decisoria e quella esecutiva e laddove entrambe non sono sottoposte ad adeguati meccanismi di contenimento e di controllo da parte dei soggetti istituzionalmente preposti (Parlamento e

Governo). In questo senso, può dirsi che il criterio dell'equilibrio tendenziale di cui al comma 1, dell'art. 81, e quello della copertura delle leggi che comportano nuovi oneri o minori entrate (comma quarto), non ha funzionato al punto da richiedere, oggi, che tale equilibrio sia imposto quasi in via "tutoria" da parte della Comunità agli stati dell'Unione europea[13].

Del resto, con il Patto Euro Plus del 24 e 25 marzo 2011, il Consiglio Europeo prevedeva l'obbligo costituzionale del pareggio per i singoli Stati, richiedendo invece l'introduzione delle regole del Patto di stabilità e crescita (il quale stabilendo un rapporto costante di deficit stabilizzava il saldo di bilancio a valore costante) in una legge quadro che garantisse la disciplina del bilancio a tutti i livelli del settore pubblico. Tuttavia, con nota del 5 agosto 2011 i Governatori della Banca d'Italia e della Banca centrale europea giudicavano necessaria l'adozione di una serie di misure, tra le quali il conseguimento del pareggio di bilancio entro il 2013 e non più entro il 2014, sicché il Governo manifestava la volontà di presentare una proposta di legge costituzionale in materia anticipando il pareggio di bilancio al 2013.

Tale previsione -quale generale tetto di spesa di un'intera politica economica- ha ulteriormente sbilanciato l'assetto dei rapporti Parlamento/Governo e ha acuito le tensioni che già derivavano dalla

[13] Invero, la prassi, poi istituzionalizzata dalla legge 196/2009, già prevedeva che con finalità di controllo quantitativo della finanza pubblica la copertura di ciascuna nuova iniziativa legislativa fosse assicurata sui tre saldi (saldo netto da finanziare dello Stato -ovvero spese correnti e spese in conto capitale detratte le entrate tributarie, extratributarie, l'alienazione e l'ammortamento beni patrimoniali ed il rimborso crediti-; fabbisogno -ovvero la raccolta di risorse sul mercato per far fronte al saldo passivo tra entrate e spese poste in essere-; e indebitamento netto), combinando così l'obbligo costituzionale di copertura con i criteri e i parametri adottati in sede comunitaria, ed anche che fosse reso più efficace e stringente il controllo dei provvedimenti di spesa nella loro fase esecutiva come stabilito dal d.l. 194 del 6 settembre 2002.

centralità assunta dal Governo in materia di legislazione di spesa, non potendo dirsi che il residuo potere di azione sulla leva del gettito fiscale sia quello più ambito da un organo politico rappresentativo.

Anche in quest'ottica, e per come la nuova normativa di contabilità riorganizza la decisione del bilancio nella prospettiva del Semestre europeo e dei parametri dati dalla UE comprimendo lo spazio di valutazione e di intervento del Parlamento, solo il Governo ha la capacità tecnica di agire (ma va detto che tale rafforzamento è ormai in atto dal 2008) in funzione tanto delle previsioni, che dell'andamento finanziario nel suo svolgersi.

Nel nuovo assetto della Costituzione fiscale che l'art. 81 delinea, si prospetta, quindi, per il Parlamento, privato del potere di spesa e, con esso, dell'esercizio in cui tradizionalmente e sostanzialmente si è tradotto tale potere, cioè della capacità di far lievitare la spesa, un ruolo -completamente opposto a quello elaborato nel 1948- di controllore della finanza pubblica e, quindi, delle strategie di politica economica e di bilancio elaborate e perseguite dal Governo. Un ruolo che, fino ad oggi, pur se rientrante nelle prerogative del Parlamento nel più ampio quadro della rappresentatività democratica, è sempre risultato ai margini della attività parlamentare (la scarsa attenzione alle, pur valide, relazioni sul controllo di gestione della Corte dei conti ne è testimonianza) proprio in ragione del fatto che per decenni il Parlamento è stato il decisore della spesa ed, in buona sostanza, il soggetto acceleratore dell'incremento del debito pubblico.

Il comma 6 del nuovo articolo 81 valorizza tale funzione e ne

"responsabilizza" il Parlamento: il contenuto della legge di bilancio, le norme fondamentali e i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra le entrate e le spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sono stabiliti con legge approvata a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, nel rispetto dei principi definiti con legge costituzionale. La stessa legge di modifica costituzionale all'art. 5, comma quarto, stabilisce che "*Le Camere, secondo modalità stabilite dai rispettivi regolamenti, esercitano la funzione di controllo sulla finanza pubblica con particolare riferimento all'equilibrio tra entrate e spese nonché alla qualità e all'efficacia della spesa delle pubbliche amministrazioni*". Con tale disposizione si esplicita il principio del controllo parlamentare sia sull'andamento tendenziale della finanza pubblica, sia sull'efficacia e sull'efficienza degli interventi di spesa riconducibili al conto delle pubbliche amministrazioni.

L'ampio dibattito da tempo aperto sul tema, più che spingersi nel valutare in cosa consista tale attività di controllo, si è fossilizzato sulla – invero, alquanto sterile, se non addirittura nociva- polemica dello strumento istituzionale che dovrà supportare il Parlamento nella rinnovata e rinvigorita funzione del suddetto controllo. Il riferimento alle "modalità stabilite dai rispettivi regolamenti" lascia intendere che se un organo dovrà esserci, esso sarà gemmato all'interno delle Camere, quale ulteriore espressione organizzativa, rispetto agli uffici già esistenti, a supporto dell'attività parlamentare.

Poiché la norma costituzionale non fa riferimento alle Commissioni parlamentari (quelle sul bilancio), che pure sono previste dalla Costituzione, si ritiene che non sia una nuova o esistente Commissione che dovrà svolgere tale compito, a meno che in tal senso non si orientino i regolamenti parlamentari (ma se così fosse stato, la stessa novella costituzionale, costituzionalizzando il controllo, avrebbe potuto così determinarsi fin da subito); occorre, tra l'altro considerare che l'attività di controllo della finanza pubblica è ad elevato contenuto tecnico che non è richiesto, per sua natura, ad un soggetto che esercita una rappresentanza politica; il fatto, tuttavia, che si tratti di attività del Parlamento esclude che il compito di supporto a tale attività sia demandato all'ennesima autorithy, poiché altrimenti la stessa attività sarebbe posta fuori dallo stretto controllo parlamentare e dipenderebbe da una valutazione di un soggetto esterno quand'anche ci si volesse spingere a conferire a tale organo rilievo costituzionale percorrendo nuovamente la strada dell'art. 139 Cost.; c'è, inoltre, da mettere in conto che l'organo di supporto, comunque lo si voglia chiamare, avrà senza dubbio una sorta di funzione latamente certificatoria dei dati elaborati e di competenza nell'analisi che ne consegue, anche funzionale alle determinazioni ed alle misure del Parlamento. Se, quindi, il supporto al controllo parlamentare è di natura meramente informativa e di elaborazione -seppure di alto contenuto-, esso potrà essere erogato da un ufficio interno specializzato organizzato sul modello del Congressional Budget Office degli Stati Uniti (in cui, comunque, le funzioni di controllo federale sono deferite al Government Accountability

Office).

Diversamente intendendo il ruolo di tale ufficio, si profilerebbe una potenziale conflittualità istituzionale, in quanto l'ordinamento costituzionale prevede una giurisdizione della finanza pubblica: vi è, infatti, tanto il giudizio di legittimità costituzionale ed il conflitto di attribuzione (come la recente sentenza n. 72 del 6 marzo 2012 della Corte costituzionale conferma), quanto -proprio- il giudizio di parificazione del rendiconto (che, peraltro, alla luce del mutamento delle regole del bilancio e dello spostamento del baricentro della finanza pubblica assume il sostanziale rilievo di consuntivo e, quindi, di illustrazione di risultato).

L'attivazione degli strumenti giurisdizionali, del resto, assume peso ulteriore in quanto la legge di bilancio, costituzionalmente vincolata nel suo nuovo contenuto, sarà per l'appunto giustiziabile innanzi alla Corte costituzionale laddove produca -dal 2014 in poi- oneri finanziari superiori ai mezzi di copertura dalla stessa legge di bilancio apprestati.

Più precisamente -e come meglio si dirà oltre-, è il vincolo del vecchio quarto comma (ed ora terzo), finora difficilmente tutelabile, ad essere incredibilmente rafforzato, potendo astrattamente determinare la mancanza di copertura finanziaria di una parte (una legge di spesa), l'illegittimità del tutto (il bilancio dello Stato).

E' molto più probabile che se e quando lo squilibrio complessivo -cioè la violazione dell'obbligo del pareggio (da emendare attraverso il rinvio del Presidente della Repubblica o il giudizio di legittimità costituzionale)-

dovesse verificarsi, esso non sarà evidentemente nel momento della decisione del bilancio (è, infatti, impensabile che venga presentato al Parlamento un bilancio in squilibrio, ma è anche tecnicamente difficile da ipotizzare un "processo" all'intero bilancio dello Stato), ma potrà essere eventualmente frutto di singole leggi di spesa emanate in corso di esercizio (la cui mancata copertura diverrà più efficacemente giustiziabile), e sarà ancora più realisticamente generato dall'andamento dei grandi aggregati della spesa pubblica corrente (previdenza, sanità, pubblico impiego) del tutto indipendenti da puntuali innovazioni legislative.

Per tali ragioni, più che porre l'attenzione su meccanismi di individuazione di scostamenti "intenzionali" dall'equilibrio di bilancio, la legge di contabilità dovrà valutare modi e tempi di gestione degli eventuali disavanzi prodotti in maniera non prevedibile (perché cagionati da eventi eccezionali), ovvero non prevista perché derivante dai cicli economici (peraltro, anche la sussistenza di una congiuntura dovrebbe essere oggetto di asseverazione in sede parlamentare) o, infine, non prevista perché dipendente da una genetica inidonea valutazione degli andamenti, come riscontrati in occasione del rendiconto della gestione conclusa. In tale ultima occasione potrà darsi luogo ad una valutazione del disavanzo per così dire illegittimo in quanto derivante dall'inefficacia degli interventi previsti in bilancio al netto del ciclo economico e degli eventi eccezionali e contestualmente alla prima valutazione del piano di rientro (art. 5, comma 1, lett. d)) che l'Esecutivo dovrà presentare al Parlamento.

***L'applicazione concreta ed il rispetto delle regole contabili nello scenario reale dei rapporti giuridici ed economici.***

Armonizzazione dei bilanci, coordinamento dei sistemi contabili, condivisione delle finalità della finanza pubblica, pareggio di bilancio, rappresentano linee di indirizzo coerenti con l'evoluzione del bilancio nel senso di strumento attraverso il quale si svolge la politica economica e si controlla la finanza pubblica. La contabilità pubblica è, del resto, e non da ora, l'insieme delle regole puntuali finalizzate alla rappresentazione ed alla gestione a prescindere dalla scelta contingente di conferire maggiore rilievo al primo aspetto od al secondo e non v'è dubbio che tutti i soggetti partecipi del processo formativo del bilancio dello Stato (inteso quale aggregato complesso e multilivello di finanza pubblica) debbano operare all'interno del sistema contabile "unificato" secondo regole omogenee, uniformi e molto spesso secondo obblighi meramente conformativi a prescindere dalla condivisione delle regole.

Il rispetto di tali regole appare, quindi, elemento imprescindibile anche ed a maggior ragione nell'ottica della partecipata formazione del bilancio e della gestione complessiva della finanza pubblica. Sotto questo profilo, proprio l'introduzione di regole ispirate al rigore ed al controllo, conferiscono rilievo a criticità gestionali del bilancio dello Stato potenzialmente idonee ad indebolire la nuova architettura della contabilità pubblica ed il processo di riforma federalista finora descritti. Si tratta di aspetti che, pur originando da questioni di carattere specifico e, talvolta, di estremo tecnicismo, sono il

segno evidente di una sofferenza nell'applicazione delle regole generali che informano il sistema a prescindere da come esso è delineato in base alle recenti innovazioni, di cui, tuttavia, tali regole sono comunque elementi fondamentali.

Una sorta di decalogo delle *malpractices* contabili (sul versante degli enti territoriali) è stato recentemente delineato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 70 del 21 marzo 2012) la quale, evidenziando che è possibile violare l'art. 81 Cost., quarto comma, Cost. (ovviamente nella sua originaria formulazione) anche mediante le specifiche poste autorizzatorie della legge di bilancio (in tal caso una legge regionale di approvazione del bilancio annuale e pluriennale, ma anche una legge di variazione del bilancio), ha censurato ordinarie tecniche di redazione dei bilanci caratterizzate da superficiale valutazione degli effetti sostanziali che alcune abitudini contabili determinano.

Tra queste pratiche vi è la costruzione di equilibri di bilancio su avanzo di amministrazione meramente presunto, tanto più grave se le spese oggetto di copertura sono di natura corrente, obbligatoria e connotate da ripetitività.

Non può, infatti, addivenirsi al pareggio previsionale del bilancio mediante utilizzazione a copertura di iniziative di spesa di varia o, spesso, indefinita natura[14].

[14] Nel caso sottoposto alla Consulta, infatti, trattavasi di contributi per concorso in ammortamento mutui e spesa per acquedotti e disinquinamento, spese obbligatorie ed oneri perenti, debiti fuori bilancio, ricapitalizzazione di AASSLL, ed altre spese che avrebbero dovuto trovare copertura anche nelle economie della unità previsionale di base appena indicata il cui importo era inferiore a quello della Upb da coprire, dell'avanzo di amministrazione (cioè il fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi, composto da fondi vincolati, per il finanziamento di spese in conto capitale, di ammortamento e non vincolati) non accertato, nè verificato con l'approvazione del bilancio consuntivo dell'esercizio precedente.

L’ordinamento contabile in generale (in tal senso l’art. 187 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) consente l’utilizzazione dell’avanzo di amministrazione secondo regole di prudenza solo per specifiche necessità, sebbene finalizzate all’equilibrio di bilancio, in quanto la ricchezza straordinariamente accumulata in un esercizio non ha carattere strutturale e ripetitivo. Pertanto, il risultato positivo di amministrazione viene innanzitutto finalizzato al reinvestimento delle quote accantonate per ammortamento, alla copertura dei debiti fuori bilancio riconoscibili a norma dell'articolo 194 T.U.E.L., ai provvedimenti necessari per la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'articolo 193 (ove non possa provvedersi con mezzi ordinari, per il finanziamento delle spese di funzionamento non ripetitive in qualsiasi periodo dell'esercizio e per le altre spese correnti solo in sede di assestamento) ed, infine, al finanziamento di spese di investimento e dell'estinzione anticipata di prestiti.

Il limite cronologico subordina l’utilizzazione di scopo all’approvazione del rendiconto, sicché, mediante strumento di variazione, nel corso dell’esercizio il bilancio di previsione può beneficiare dell’avanzo di amministrazione presunto (evidentemente ancora solo presunto) per le finalità specificatamente indicate ma non per spese di investimento. In ogni caso, l’attivazione delle spese è subordinata all’approvazione del consuntivo, salvo che per i fondi contenuti nell’avanzo, aventi specifica destinazione e derivanti da accantonamenti effettuati con l’ultimo consuntivo approvato, i quali possono essere immediatamente attivati. La distinzione tra l’iscrizione

al bilancio che la variazione determina e la successiva attivazione delle spese, possibile solo dopo il rendiconto, è un contraddittorio riconoscimento nel sistema contabile della distinzione – che nella sentenza richiamata, il Giudice costituzionale motivatamente respinge- tra iscrizione e utilizzazione concreta della stessa posta di bilancio e, quindi, anche del valore meramente formale del bilancio ed ancora della funzione di rappresentazione del bilancio come cosa differente e non necessariamente presupposta della gestione concreta che dal bilancio deriva. Tale considerazione (che deve essere letta insieme alla natura dell'esposizione debitoria pubblica, alle modalità di regolazione del debito commerciale maturato ed allo stato dei trasferimenti di fondi tra Stato ed enti territoriali) mette in evidenza come il problema non attenga soltanto alla adeguata e trasparente rappresentazione della manovra di finanza pubblica, ma alla distanza reale tra il contenuto dello strumento di bilancio e la disponibilità effettiva delle risorse in capo alle amministrazioni pubbliche.

Va detto che sullo specifico argomento, nonostante la chiarezza della norma, non vi è interpretazione univoca da parte degli operatori e ciò dipende dalla circostanza che, spesso, la rigidità delle norme contabili è indubbiamente motivata dalla necessità di arginare comportamenti non trasparenti mediante limiti di carattere generale e preventivi. Per tale motivo la loro applicazione generalizzata e non selettiva risulta eccessivamente penalizzante per gli enti che non pongono in essere condotte elusive della buona pratica contabile.

La Corte dei conti[15] ha ritenuto che, poiché la violazione del patto di stabilità determina di non poter iscrivere quote considerevoli di entrata al bilancio, vi potrebbe essere interesse ad individuare strumenti derogatori delle ordinarie regole contabili, a condizione che non ne consegua una rappresentazione della realtà gestionale non attendibile o si vada ad incidere sugli equilibri futuri, per cui gli enti potrebbero raggiungere il pareggio previsionale applicando l'avanzo presunto a condizione *che si tratti di avanzo libero e non vincolato, effettivo (ed effettiva sia la sussistenza dei residui attivi).* Il sistema sanzionatorio che deriva dalla suddetta violazione, infatti, non è graduato in relazione alla gravità o alla causa della violazione, ma incide sulla gestione ordinaria limitandola con misure di rientro dallo scostamento (divieto di indebitamento, divieto di assunzione di personale, tetti alla spesa corrente impegnabile) o inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. o riducendo il margine di discrezionalità), che richiedono interventi di recupero sulla spesa e sulle entrate ed, in buona sostanza, soprattutto sulla prima determinando una contrazione dell'erogazione dei servizi fondamentali ed un carico del peso contabile in termini sostanziali sulla collettività amministrata.

Ciò si verifica sempre, ma, nel caso esaminato dalla Corte costituzionale, risultavano numerose irregolarità contabili -usuali nella tecnica redazionale dei bilanci pubblici- incidenti sull'asseverabilità dell'equilibrio quali la mancata imputazione delle risorse affluite nei conti di

[15] Sezione Regionale della Lombardia pareri nn. 133 e 134 del 15 febbraio 2011.

tesoreria, l'ingente volume di residui attivi dei quali non era possibile determinare il credito correlato per effetto della già avvenuta riscossione nelle contabilità speciali, enorme massa di sospesi senza definitività dell'imputazione e, quindi, abnorme sviluppo di residui attivi e passivi; si riscontravano, inoltre, tipologie di spesa di natura corrente ed obbligatoria incompatibili con l'inserimento in Unità Previsionale di Base destinate ad iniziative di investimento, indebitamento non adeguatamente imputato per finalità di investimento, e, in generale, un non corretto impiego delle risorse, tutto in violazione dei principi di chiara e verificabile rappresentazione delle informazioni del bilancio pubblico, e, non ultimo, la circostanza che l'ente territoriale in questione fosse interessato da un piano di ristrutturazione e rientro del debito in materia sanitaria che ne presupponeva un deficit strutturale.

Sul piano generale, rispetto ad altre determinazioni della Corte costituzionale sul tema, tale decisione ha una particolare efficacia, non circoscrivibile allo specifico ambito del quarto comma dell'art. 81, che non sarà neutralizzata dall'introduzione del principio del pareggio del bilancio in Costituzione e che in altre occasioni è mancata proprio per il carattere particolareggiato della censura in rapporto alla specifica violazione, in quanto individua un particolare valore nell'equilibrio tendenziale che si raggiunge *"attraverso due regole, una statica e l'altra dinamica: la prima consiste nella parificazione delle previsioni di entrata e spesa; la seconda, fondata sul carattere autorizzatorio del bilancio preventivo, non consente di superare*

*in corso di esercizio gli stanziamenti dallo stesso consentiti. La loro combinazione protegge l'equilibrio tendenziale in corso di esercizio a condizione che le pertinenti risorse correlate siano effettive e congruenti"*.

Con la decisione n. 115 del 7 maggio 2012, la Corte costituzionale ha ribadito l'irregolarità di una copertura di spesa raggiunta con la formale indicazione di poste di bilancio dell'esercizio in cui sono allocate in maniera promiscua ed indistinta finanziamenti di precedenti leggi regionali, senza preoccuparsi di salvaguardare la gestione finanziaria dalle inevitabili sopravvenienze passive che conseguono all'avvio di nuove attività e servizi e confidando senza alcun presidio contabile sul fatto che una nuova imputazione sulle poste del bilancio di esercizio e di quello pluriennale produca una implicita ed automatica riduzione degli oneri delle leggi antecedenti ad esse correlate.

Da tali pronunce emerge con chiarezza che il problema della copertura finanziaria delle iniziative di spesa attiene ad una questione di tecnica di redazione delle leggi e di elaborazione dei bilanci.

L'eliminazione del divieto di stabilire nuovi tributi e nuove spese con l'approvazione della legge di bilancio, fa sì che in futuro le indicazioni della Corte costituzionale fungano da riferimento per l'individuazione corretta della provvista a copertura delle missioni e dei programmi in sede previsionale.

In questo senso l'istituto contabile della perenzione amministrativa (cioè dell'eliminazione dalla contabilità finanziaria dei residui passivi non

smaltiti, decorso, anche per le spese in conto capitale, un arco temporale triennale rispetto ai precedenti sette -in tal senso la legge 24 dicembre 2007, 244, art. 3, comma 37- dall'esercizio in cui è stato assunto il relativo impegno) è emblematico della non rispondenza della rappresentazione contabile rispetto alla realtà giuridica, in quanto, sebbene la perenzione non produca effetto sulla prescrizione dei crediti vantati nei confronti dell'amministrazione debitrice, esso si riduce nella formale cancellazione della posta passiva, con l'effetto che il bilancio di previsione non ne tiene conto. Poiché la reiscrizione in bilancio del debito, ai fini della sua soluzione, è a richiesta dell'amministrazione debitrice, nella sostanza il creditore vede fortemente diminuito il proprio diritto di credito.

A ciò si deve aggiungere che, originando l'insieme della massa debitoria da rapporti di natura contrattuale essa viene imputata al debito commerciale e tenuta distinta da quello finanziario (il cd. Debito sovrano), con il risultato che il bilancio rappresenta una quota minore del debito reale complessivo. Se, infatti, il saldo del debito tenesse conto anche del debito commerciale (stimato in circa 90 miliardi riferibili a Stato ed a enti territoriali) il rapporto debito/PIL si attesterebbe al 130% circa, invece del rilevato 120%.

La copertura del debito commerciale è particolarmente complessa in quanto la fuoriuscita dalla patologia comporta il rischio di una classificazione finanziaria del debito e di un inserimento nel perimetro del debito pubblico. Il permanere dell'inadempimento della prestazione di pagamento, del resto, è

violazione contrattuale e ha conseguenze sociali oltre che economiche di estrema gravità. Per una parte della quota di debito delle amministrazioni centrali (stimato in 17 miliardi per la sola parte commerciale, essendoci una quota di 30 miliardi circa di credito fiscale) si prospetta una soluzione di finanziamento bancario dei creditori che esibiranno la certificazione del proprio credito da parte dello Stato, affinché le banche non si sostituiscano ai creditori peggiorando gli indicatori di bilancio (cd. ratios) in ragione della già elevata esposizione in buoni del tesoro con lo Stato.

Per contro, mentre la mancata iscrizione di un debito (frutto di una condotta estremamente lassista ed irrispettosa delle regole contabili primarie che ha generato ipertrofia della debitoria) altera la rappresentazione e incrina l'affidabilità esterna, il ritardo o il blocco dei pagamenti da parte dello Stato e degli enti pubblici in generale è strumentale ad un autofinanziamento (occulto, a basso tasso di interesse e senza spese) in danno ai creditori, ma è estremamente pericoloso poiché si compone di tanti crediti cui corrispondono (nel caso di transazioni commerciali) gli interessi "europei" stabiliti dagli artt. 4 e 5 d.lgs. 231 del 9 ottobre 2002 (disciplina in corso di revisione con effetto incrementale, in base alla direttiva 2011/7/UE del 16 febbraio 2011) che sono ben superiori all'interesse bancario e finanziario ed in ogni caso agli interessi moratori e, quindi, al risarcimento ex art. 1224, comma 2, cod. civ..

Vale la pena di aggiungere, altresì, che la gravità del fenomeno del debito accumulato dal settore pubblico non è espressa adeguatamente dall'indicatore del tempo medio di pagamento (180 giorni, ma ci sono ritardi

che giungono a mille giorni), ma dal fatto che il ritardo non dipende da un fattore burocratico (risolvibile con un azione di efficienza), ma dalla mancanza di risorse per effettuare i pagamenti.

Tale aspetto rimane in latenza, ma l'indirizzo europeo verso una contabilità economica, piuttosto che finanziaria, verso un bilancio di cassa, piuttosto che di competenza, è proprio finalizzato, oltre che ad una rappresentazione veritiera della finanza pubblica, ad una maggiore sensibilità verso il dato reale dei rapporti giuridici e commerciali[16].

Orbene, la deroga a tale principio si giustifica solo per l'eccezionalità della situazione e per le finalità rimediali che ne sono connotazione esplicita.

Ma se poi, per indolenza contabile, la ricognizione della debitoria di cui sopra non avviene nella maniera più puntuale e concreta, il risanamento è *tanquam non esset* e così lo sono le ragioni di tutela del debitore pubblico in pregiudizio del creditore privato che si vede ritardato il pagamento per consentire al primo la riorganizzazione funzionale al pagamento dei debiti

[16] In tal senso, il principio di conservazione delle risorse a copertura dei debiti della pubblica amministrazione dovrebbe soccombere solo di fronte a quello di pagamento del debito, qualunque origine e natura esso abbia. Appaiono, quindi, sistemicamente incongrue ed incoerenti quelle norme che, seppure rubricate e giustificate da intento di risanamento della finanza pubblica, determinano l'effetto di vanificare tali principi. Tra queste l'art. 1, comma 51, della legge 13.12.2010, n. 220 secondo cui "al fine di assicurare il regolare svolgimento dei pagamenti dei debiti oggetto della ricognizione di cui all'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, per le regioni già sottoposte ai piani di rientro dai disavanzi sanitari, sottoscritti ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni e già commissariate alla data di entrata in vigore della presente legge, non possono essere intraprese o proseguite azioni esecutive nei confronti delle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, fino al 31 dicembre 2011. I pignoramenti e le prenotazioni a debito sulle rimesse finanziarie trasferite dalle regioni di cui al presente comma alle aziende sanitarie locali e ospedaliere delle regioni medesime, effettuati prima della data di entrata in vigore del decreto-legge n. 78 del 2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122 del 2010, non producono effetti dalla suddetta data fino al 31 dicembre 2011 e non vincolano gli enti del servizio sanitario regionale e i tesorieri, i quali possono disporre, per le finalità` istituzionali dei predetti enti, delle somme agli stessi trasferite durante il suddetto periodo".

residui (come ha avuto modo di rilevare il Tribunale di Napoli -Sezione di Pozzuoli- con decisione in data 11.7.2011 con onere, peraltro, di trasmissione degli atti alla Procura regionale della Corte dei conti).

L'inerzia dell'amministrazione pubblica nel pagamento del proprio debito alimenta le distorsioni del mercato e i conflitti di interesse determinati spesso dall'essere l'amministrazione stessa operatore del mercato che conferisce a se stessa uno strumento per sottrarsi agli adempimenti contrattuali primari (i pagamenti) nei confronti dei diretti competitori. E tale meccanismo perverso sarà ancora più iniquo allorché la definizione dei costi standard dei servizi pubblici determinerà l'introduzione di una sorta di quasi mercato dei servizi pubblici e di un sistema tariffario che obbligherà tutti gli operatori, pubblici e privati, ad erogare prestazioni al medesimo prezzo.

La mancanza di risorse reali per porre rimedio a tali irregolarità implica la compensazione con crediti d'imposta (con ciò inevitabilmente modificando in negativo le previsioni del gettito per l'esercizio corrente) ovvero il ricorso indiretto al credito bancario, "autorizzando" cessioni pro solvendo poiché il creditore cedente risponde dell'eventuale inadempienza dello Stato debitore.

Se -come autorevolmente ricorda la Corte costituzionale- la caratteristica fondamentale del bilancio di previsione è quella di riferirsi alle operazioni ipotizzate nell'esercizio di riferimento, e principio giuridico fondamentale è, oltre a quello dell'adempimento, anche quello di rispondere delle proprie obbligazioni patrimoniali con il proprio patrimonio presente e futuro, il principio costituzionale dell'equilibrio tendenziale, prima, e quello

del pareggio, poi, dovrebbe imporre la regola contabile della compensazione immediata delle attività e delle passività.

Il problema della corretta, chiara, veritiera ed affidabile rappresentazione del bilancio riguarda l'intero settore pubblico nella sua unitarietà esponenziale della finanza pubblica e, come rileva la Corte costituzionale, da ultimo nella sentenza 118 del 10 maggio 2012, esso orienta le relazioni giuridiche tra fornitori e creditori dello Stato e degli enti pubblici, ma anche le relazioni finanziarie (ma anch'esse di rilievo giuridico) tra Stato ed altri enti pubblici e le autonomie territoriali in particolare[17].

La Corte costituzionale riconosce l'aspettativa dell'ente a computare in bilancio -oltre ai tagli derivanti dal patto di stabilità interno- l'ampliamento dei tributi regionali, ma, al di là del buon diritto di gestire le risorse correttamente acquisite, ciò che emerge in maniera chiara è che il patto di stabilità interno, sebbene concepito quale strumento di concorso (non propriamente di condivisione) alla manovra di finanza pubblica, rappresenta la cartina di tornasole di rapporti finanziari non del tutto corrispondenti a criteri di corrispettività e di reciprocità di obblighi e benefici tra Stato ed autonomie. Difficoltà che la legge 42/2009 accentuerà tanto se essa andrà ad effettivo regime, quanto se ciò non avverrà.

[17] In tal caso, l'attenzione è stata focalizzata sul mancato accordo di cui all'art. l, comma 132, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 tra Stato e regione in merito alla definizione del livello complessivo delle spese correnti e in conto capitale, nonché dei relativi pagamenti, in considerazione del rispettivo concorso alla manovra, determinato ai sensi del d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, alla luce della richiesta della regione di addivenire ad un livello di spesa corrispondente all'accresciuto livello delle proprie risorse. Nel caso, lo Stato aveva affermato essere necessario un intervento legislativo volto ad individuare la corrispondente compensazione finanziaria di tale incremento in termini di fabbisogno e di indebitamento netto e ciò pur in presenza del fatto che le entrate maggiori non riconosciute fossero di spettanza dell'ente, ma a questi, sebbene riscosse dallo Stato, non interamente versate.

I controlli della Corte dei conti hanno messo in evidenza come la tempistica del riversamento dei crediti di regioni ed enti locali nei confronti dello Stato sia particolarmente lenta ed in parte interrotta, fino a perdersene la tracciabilità con la perenzione delle poste stanziate nel bilancio dello Stato dopo il triennio di annotazione a residuo passivo. La dispersione di tali risorse -sulla cui assegnazione gli enti destinatari contano fino a contrarre obbligazioni e ad assumere impegni in conto sospesi delle tesorerie- è aggravata dalla mancanza di rappresentazione e di conciliazione nelle note integrative al bilancio dello Stato.

Il dato è rilevante. L'equilibrio della finanza allargata è dato dagli equilibri delle amministrazioni statali e degli enti territoriali che vi partecipano in egual modo, ed è quanto richiesto dalla legge di contabilità e dagli accordi UE.

Di fronte a tale situazione le autonomie locali sono comunque tenute ad assumere comportamenti contabili improntati a prudenza dichiarando un avanzo di amministrazione non realmente utilizzabile (perché non costituito da liquidità, ma da crediti riconducibili ai residui attivi vantati verso lo Stato) che consenta -almeno- di non incorrere nelle sanzioni per violazione del patto di stabilità.

Il problema delle relazioni finanziarie tra Stato ed enti pubblici territoriali è aspetto fondamentale -anche dal punto di vista economico e di quantità- nell'analisi del necessario rispetto delle regole che la contabilità pubblica presuppone. A fronte, infatti, della certezza del titolo giuridico dei

residui iscritti nel Titolo II quali trasferimenti erariali, risulta ad oggi esservi una esposizione dello Stato nei confronti delle autonomie locali che si aggira intorno ai 12 miliardi di euro (l'equivalente dello 0,75% circa del PIL) per i quali si pone una necessità di regolarizzazione e copertura in quanto trattasi di fondi anticipati agli enti locali registrati in conto sospesi collettivi (e, quindi, allo stato senza chiara imputazione giuridica ed al di fuori dal bilancio dello Stato) e, per l'appunto, di crediti iscritti in bilancio dello Stato, passati a residui passivi e poi perenti[18].

Senza che ciò voglia assurgere a difesa d'ufficio delle autonomia locali, appare alquanto evidente che l'incertezza ed i vincoli sulle spese finanziabili da parte degli enti locali e sulla ripartizione delle risorse attribuite agli enti locali nella fase transitoria del passaggio dai tradizionali trasferimenti al nuovo regime di federalismo fiscale ed il tardivo perfezionamento delle obbligazioni passive connesse con le somministrazioni sostitutive dei trasferimenti, hanno determinato notevoli problemi per

[18] L'impressionante esposizione del bilancio dello Stato è riconducibile ad una serie di norme eccezionali che nel quinquennio 1997-2002 (disposizioni sulla tesoreria unica di cui all'art. 47, comma 1, della legge n. 449 del 1997, ed all'art. 66, comma 1, della legge n. 388 del 2000, più volte prorogate fino al 2008 –allorché è stato definitivamente introdotto il sistema di tesoreria mista- le quali disponevano –probabilmente per superiori esigenze di ridurre i flussi finanziari verso gli enti locali, al fine di raggiungere parametri virtuosi necessari per accedere alla moneta unica- la riduzione delle giacenze delle disponibilità liquide delle province e dei comuni condizionando i pagamenti a carico del bilancio dello Stato al raggiungimento dei limiti di giacenza) potrebbe produrre effetti pregiudizievoli per l'equilibrio del bilancio dello Stato se, per l'appunto, tale massa debitoria non fosse irregolarmente collocata all'esterno del bilancio dello Stato. Rileva, tuttavia, che i bilanci pubblici, nel quadro della finanza allargata, sono dei veri e propri vasi comunicanti e che tale esposizione debitoria –a prescindere a chi sia imputabile contabilmente- è riconducibile alle ragioni giuridiche dei creditori privati e, quindi, rappresenta parte del debito commerciale del bilancio dello Stato che la penuria di risorse effettive non riesce a colmare. E' ben evidente, tra l'altro, che l'evoluzione del bilancio in termini di sola cassa limita la valutazione degli effetti determinati da ritardi decennali nella corresponsione di trasferimenti, da erronea rubricazione delle spese, ma anche da sviamento di fonti destinati agli investimenti verso la parte corrente determinata da anticipazioni di tesoreria senza imputazione (in tal senso si veda la delibera 26/2010/G della Sezione Controllo della Gestione delle Amministrazioni Centrali dello Stato).

l'esercizio delle funzioni degli enti locali e nella elaborazione di una minima attività programmatoria degli enti stessi, facendo perdere al bilancio la tradizionale funzione autorizzatoria delle spese e delle entrate. L'indeterminatezza sulla disponibilità delle risorse è tale da impedire tanto la programmazione, quanto il controllo, lasciando spazio solo allo svolgimento dell'ordinaria amministrazione, rimanendo, però, indefinita ogni iniziativa di investimento ed azione per il miglioramento qualitativo dei servizi[19].

Tutti gli aspetti finora evidenziati hanno la particolarità di essere collegati tra loro in una sorta di processo circolare in cui ognuno è effetto di quello che lo precede ed è causa di quello che lo segue (trasferimenti, vincoli del patto di stabilità interno, maturazione del debito ed abnormità della tempistica dei pagamenti, mancata compensabilità debito/credito, residui passivi, perenzione, reiscrizione) e di essere, alla fine, evidenza del medesimo problema di cronica inadeguatezza degli strumenti, di mancanza di consapevolezza della decisione di bilancio, di rigidità del processo di spesa ed, in ultimo, ma non ultimo, di penuria delle risorse effettivamente disponibili.

Le irregolarità, infatti, derivano dalla complessità del sistema contabile e ad esse sono fisiologiche se la stessa Ragioneria generale dello Stato in

[19] Peraltro, il provvisorio ripristino delle disposizioni di tesoreria unica previsto dal già citato art. 35, comma 8, del d.l. 24 gennaio 2012 n. 1, se, da un lato, è certamente finalizzato ad una gestione ottimale della liquidità dell'intero settore della finanza pubblica (anche a fronte di una minore resa sugli interessi attivi depositati sui conti fruttiferi), potrebbe portare –oltre che ad una compressione della decisione finanziaria delle autonomie locali- ad effetti depressivi della spesa, ma anche effetti incrementativi della massa debitoria e dei sospesi collettivi degli enti locali e confusione (in senso giuridico) nella gestione della liquidità dei conti di tesoreria evidentemente insufficiente alla soddisfazione di tutte le esigenze di pagamento nel momento in cui i pagamenti corrispondono a debiti liquidi ed esigibili da parte del creditore.

sede di emanazione di direttive in materia di assestamento del bilancio e revisione del budget economico per l'anno 2012 (circolare n. 17 del 4 maggio 2012) e di applicazione delle rimodulazioni compensativa di cui all'art. 23, comma 3, della legge 196/2009, ritiene per ben due volte opportuno ricordare che è precluso l'utilizzo di stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese correnti.

E' probabile che le notevoli potenzialità date dal processo di riforma e di riorganizzazione del bilancio e dei soggetti che ne sono destinatari per l'attuazione della politica di finanza pubblica, e dal coinvolgimento nella decisione di tutto il settore pubblico, giungano tardivamente rispetto allo scenario economico generale in forte difficoltà.

A prescindere dalla scelta per una finanza discrezionale o neutrale, del resto, il rinnovato sistema di regole di ispirazione europea, è fortemente orientato sul controllo della spesa pubblica seguendo una formula economicamente inverificata di conciliazione del rigore (rectius, della costanza di valore) dei conti pubblici con la funzione di crescita nazionale e dell'area dell'Unione. La finalità primaria –ed espressa da Maastricht in poi- è quella della riduzione del debito pubblico.

Anche sul fronte del debito pubblico, in contabilità pubblica si è spesso fatto ricorso a soluzioni non propriamente rappresentative della realtà finanziaria: attraverso forme di cd. regolazione debitoria sono state aperte posizioni di debito che, a rigore, non richiedevano copertura finanziaria facendo riferimento ad operazioni non soggette a transito nel bilancio di

maturazione effettiva della spesa, ma con peso sui bilanci successivi (le sole operazioni di ristrutturazione del debito sanitario regionale, dal 2008 censite come forme di spesa in conto capitale, hanno generato debito per oltre sei miliardi di euro).

L'opzione del pareggio di bilancio, che da tale esigenza nasce, non indica comunque i mezzi attraverso i quali il saldo dovrà essere rispettato e, pertanto, è rimessa al decisore se agire sulla contrazione del livello di spesa o operare sulle entrate, ovviamente in aumento[20].

Del resto è indubbio che la leva della spesa è quella sulla quale -soprattutto in tempi di insensibilità o scarsa attenzione verso gli aspetti di equità intergenerazionale- il decisore politico crea una reputazione positiva e, quindi, il consenso opportunistico.

Il meccanismo di spesa, d'altronde, è caratterizzato da asimmetrie e contraddizioni, la resistenza a nuove spese è minore del sostegno da parte dei beneficiari; il costo concreto è certamente latente, spesso ritardato nel tempo, rispetto alla visibilità, pure ridotta, e alla immediatezza del beneficio.

La regressione della politica di spesa o il semplice mantenimento della spesa sul livello raggiunto -per non parlare dell'espansione tributaria, quando non basata sulla effettiva distribuzione della ricchezza tra i cittadini e, quindi,

[20] In Italia la spesa pubblica tra il 2000 ed il 2011 è aumentata in termini reali di circa 124 miliardi di euro (20,6%); tale aumento si è prodotto prevalentemente tra il 2000 ed il 2006 e, pure a considerare un consistente incremento della spesa sociale e di protezione, parte di tale spesa (circa 64 miliardi) è ricondotta a sprechi ed inefficienze. La spesa finanziata con debito, infatti, a prescindere dalla peculiarità dei fenomeni corruttivi che, spesso, sono all'origine della spesa pubblica, ha anche la caratteristica di determinare volumi complessivi superiori alle esigenze reali, ma, soprattutto, di orientarsi, per ragioni alquanto evidenti,verso attività non produttive di reddito e, quindi, che non generano ritorno in termini di gettito.

sulla diversa capacità contributiva- determina un effetto certamente depressivo del consenso.

La formazione di debito pubblico nelle dimensioni che questa relazione ricostruisce è quindi arginabile solo riducendo la spesa pubblica, costruendo bilanci con minori deficit, minori debiti e minore pressione fiscale. Va, tuttavia, detto che oltre alla riduzione dell'indebitamento, gli impegni del Fiscal Compact prevedono, altresì, una riduzione dello stock di debito, per cui -teoricamente- la riduzione di spesa dovrebbe essere finalizzata a tale scopo[21].

Il problema non è evidentemente la capacità di finanziamento nazionale, quanto quello di determinarsi al pareggio dovendo ridurre anche l'ammontare complessivo del debito. Il fattore spread ha inciso, finora, sui costi del finanziamento e sulla durata media del debito –che si è ridotta perché sono state aumentate le emissioni a breve scadenza-, non sulla domanda, probabilmente perché la presenza nazionale sui mercati finanziari internazionali si giustifica proprio per l'alto debito pubblico, non essendo le famiglie italiane propense all'investimento in borsa, non essendo molte le imprese italiane quotate in borsa e non dedicandosi particolarmente gli istituti

[21] Nell'emergenza dettata dall'azione dei mercati finanziari sui debiti sovrani, con la finalità di ridurre la tensione nel sistema finanziario consentendo il finanziamento costante del debito e, in parte, il sostegno degli investimenti, la Banca Centrale Europea sul finire del 2011 ed all'inizio del 2012 ha messo a disposizione livelli di liquidità senza precedenti ed erogato prestiti alle banche europee che, per quanto riguarda l'Italia, hanno raggiunto la ragguardevole misura di circa 255 miliardi. Di tale ammontare, circa 58 sono stati destinati dalle banche ad acquisto di titoli del debito pubblico nazionali (portando da 209 a 267 miliardi il portafoglio di buoni del tesoro nei primi tre mesi del 2012). Da rilevare, tuttavia, che nell'immediatezza delle erogazioni triennali su cui opera un interesse modesto dell'1%, le banche hanno riversato gran parte di tale ammontare sui depositi overnight della BCE con rendimento dello 0,25%, e, quindi, accettando di subire perdite, piuttosto che utilizzare le somme secondo l'intento espansivo presupposto dalla Banca Centrale.

di credito italiani alle operazioni di speculazione delle grandi banche d'affari internazionali. Lo stesso Meccanismo Europeo di Stabilità (ESM), il cd. fondo salvastati, nato dalle modifiche al Trattato Europeo approvate il 23 marzo 2011, e che pure entrerà anticipatamente in vigore a luglio 2012, appare ancora ridondante rispetto alle potenzialità di finanziamento che i titoli pubblici mantengono e sembra destinato a svolgere una funzione di garanzia per gli acquirenti di debito sovrano. Al di là della funzione psicologica immediata di deterrente contro la speculazione verso gli Stati in difficoltà, nel medio termine non è razionale tenere bloccata una somma così dimensionata, comunque insufficiente a sollevare Stati troppo grandi per essere salvati, e che tale somma non venga messa a frutto quale strumento per creare eurobond e cioè funga da garanzia per la costruzione di debito federale europeo.

In ogni caso, quanto al debito nazionale, la legge costituzionale n. 1 del 2012 non indica come debba comporsi la manovra per conseguire il pareggio, né -ovviamente, non avendo questo specifico compito- come addivenire alla riduzione del debito pubblico. Ciò significa che se non si interviene drasticamente sulla dinamica della spesa pubblica (spending review), si deve agire sul lato delle entrate con un aumento della pressione fiscale. Tale aumento non è stato sottoposto a limite, ma, in ogni caso, se fosse troppo alto, secondo le regole economiche, incentiverebbe la spesa avvilendo la propensione al risparmio ovvero creerebbe l'illusione di una raccolta finalizzata all'aumento della spesa pubblica. In ogni caso, il riferimento

contenuto nella legge costituzionale al calcolo dell'equilibrio al netto degli effetti del ciclo indebolisce, con elementi descrittivi ed interpretativi la funzione disciplinare del pareggio. La componente ciclica, soprattutto in tempi di crisi quali quelli in corso, è estremamente difficile da valutare e da stimare preventivamente, e le sue variabili, per quanto codificate in economia nei principii e nei parametri, non garantiscono sulla previsione di risultato. In buona sostanza il sistema rimane ancorato agli andamenti dei mercati finanziari, unica variabile senza prevedibilità e che non è stata oggetto di alcun provvedimento (a livello internazionale) né di riforma, né di contenimento, né di fiscalità, e continua ad essere la vera minaccia, anche solo psicologica, della finanza pubblica.

Tuttavia, l'obbligo del pareggio ed i riflessi sul fronte della spesa (da contenere) e dell'entrata (da espandere) ha fatto venire meno la funzione contenitiva svolta dall'art. 81, terzo comma (divieto di autorizzazione di nuove spese e nuove entrate con la legge di bilancio), fin tanto che il sistema della politica economica nazionale ha fatto perno sulla centralità del Parlamento, sulla spesa storica (custodito nella rigidità della legge di bilancio che non poteva incidere sulle precedenti autorizzazioni di spesa) e, per conseguenza, sulle decisioni incrementali di spesa attuate attraverso la legge finanziaria. Ora che il bilancio non ha più natura formale (e lo strumento di bilancio dovrebbe giuridicamente consentire un'azione diretta ed efficace), il decisore –a prescindere dalla consapevolezza della politica di bilancio- ha un peso molto minore in termini di quantità (se non un limite assoluto) in virtù

dell’obbligo del pareggio.

Per le autonomie locali, che fino ad oggi hanno assunto la sola veste di erogatori diretti dei servizi essenziali e fondamentali ai cittadini, il riconoscimento della legittimazione all’imposizione tributaria in un momento di carenza delle risorse e di necessità di contenimento delle spese, determina già (la riscossione IMU ne è una prova evidente) l’assunzione della responsabilità piena della rappresentatività.

Nell’incertezza dell’agire sulla spesa pubblica sottoposta ai vincoli fin qui descritti, il decisore è costretto a prendere consapevolezza ed assumere la responsabilità delle scelte di imposizione fiscale. Allo stato, è l’Esecutivo che ha orientato la leva fiscale su consumi e patrimonio, cioè su misure di prelievo a carattere generalizzato rimanendo stabile (ed elevata) la tassazione sul reddito. Il Parlamento potrebbe essere chiamato all’inusuale, ma naturale in altri ordinamenti, ruolo di controllore, sicché potrebbe ipotizzarsi la definizione anticipata rispetto all'approvazione della complessiva manovra di bilancio, del livello di pressione fiscale che dovrà essere rispettato nell'esercizio successivo (o anche nei tre anni successivi) e tale determinazione vincolerebbe i successivi interventi legislativi, e, quindi, sia la legge di bilancio che le leggi di spesa infra-annuali[22].

Sul fronte dell’acquisizione delle risorse, al fine di non aumentare ulteriormente la pressione fiscale già elevatissima (e cresciuta nell’arco di

[22] In tal modo si impedirebbero operazioni di rientro dal disavanzo pubblico basate sulla pressione fiscale. Peraltro, la legge n. 362 del 1988, prevedeva, in una disposizione rimasta inapplicata (art. 3, comma 1), che il DPEF indicasse le regole di variazione quantitativa complessiva delle entrate e delle spese per l’intero settore pubblico allargato.

tempo di meno di due anni fino a raggiungere il 45% del PIL, ma soprattutto cresciuta in misura maggiore alla crescita del PIL), gli analisti propongono massicce operazioni di smobilizzazione del significativo patrimonio immobiliare e mobiliare pubblico, ma senza forme di cartolarizzazione, nè passaggi di quote tra società pubbliche; i ricavi potrebbero essere direttamente riversati verso la riduzione del debito, considerato, tra l'altro, che l'avanzo primario nazionale (la differenza tra entrate ed uscite prima del pagamento degli interessi sul debito è stimata al 5,2% per il 2014) potrebbe -paradossalmente, rispetto alla modesta crescita del PIL- coprire la richiesta diminuzione della ventesima parte esorbitante il 60% del rapporto debito/PIL non essendo più destinato a compensare deficit strutturali.

***La funzione della decisione di bilancio.***

L'introduzione dell'obbligo del pareggio di bilancio e le prescrizioni di finanza pubblica contenute nel cd. Fiscal Compact cui si aggiungono gli obblighi di solidarietà o di mantenimento della stabilità (a seconda che si intenda conferire dignità politica oltre che economica agli interventi di finanza pubblica europea) dell'ESM, pongono il dilemma se, parafrasando la concezione kantiana dell'etica moderna, la finanza pubblica debba osservare l'imperativo categorico che spinge verso regole universali di stabilità, verso misure di riduzione del debito e di taglio della spesa pubblica tout court, ovvero l'imperativo pratico che richiede di considerare in maniera selettiva e qualificata il ruolo delle singole categorie rappresentative dei cittadini, fino alla considerazione -ottimale- delle individualità, che compongono la società.

In questa prospettiva, l'adesione ai recenti trattati intergovernativi sembra indebolire lo spirito comunitario per la particolare attenzione agli aspetti formali della politica di bilancio, ma anche per il metodo che antepone il funzionalismo accentratore della stessa politica del bilancio al principio di sussidiarietà.

Occorre, quindi, valutare se le regole di bilancio possano esse stesse rappresentare il fine della politica di finanza pubblica ovvero se siano semplicemente il mezzo per pervenire al raggiungimento di obiettivi diversi dall'ordine contabile di cui il pareggio di bilancio rappresenta la regola aurea.

Tale analisi comporta l'apprezzamento della funzione della decisione di finanza pubblica quale momento di comprensione, di consapevolezza e di rappresentazione delle scelte democratiche operate.

Il sistema comunitario sembra, per l'appunto, essersi dato, tanto nel momento di consolidamento dell'Unione, quanto nel momento della reazione alla crisi economica iniziata nel 2008, norme rigorose che insistono sull'obbligo (il pareggio, la riduzione del debito, il rigore della politica economica) a scapito della comprensione della finalità e dei principi che presiedono alla definizione del contenuto del bilancio dello Stato.

La comprensione (la vera consapevolezza) non è, quindi, considerata necessaria, e non vale neppure in funzione della violazione dell'obbligo, del suo rispetto. Trattandosi, infatti, di obblighi che derivano da accordi internazionali, la loro violazione tout court determina l'applicazione delle sanzioni, a prescindere dalle ragioni e dal contesto economico (sempre più

mutevole ed imprevedibile) nel quale la violazione matura.

L'intero tema della riforma del bilancio, fin dalla modifica delle norme della Costituzione fiscale contenute nell'art. 81, ed il rispetto delle regole contabili dovrebbero essere, invece, strettamente connessi a quello della consapevolezza della decisione di bilancio ed all'analisi delle responsabilità della situazione economica.

Circa la decisione del bilancio e, quindi, della politica economica, la regolamentazione comunitaria ha fortemente inciso sulla capacità di spesa nazionale e ciò, insieme al peso acquisito dall'Esecutivo nel tecnicismo del processo attuativo e di controllo, ha determinato un affievolimento del principio "no taxation (and spending, si può ben aggiungere) without representation".

Quanto all'imputazione delle colpe, invece, l'attenzione si focalizza in maniera corretta, ma forse totalizzante, sulle responsabilità degli "evasori" (la base imponibile evasa è stimata per un valore del 17% del PIL e tale valore giunge al 50% per i redditi da lavoro autonomo e da fabbricati che corrisponde ad un sesto dei contribuenti totali); siccome l'attribuzione di una colpa non è mai semplice, ma in tempi di crisi è una esigenza collettiva, si tende a farla ricadere su una delle parti in causa. In questa semplificazione etica, la colpa di chi froda l'erario - anche semplicemente non richiedendo lo scontrino fiscale - diventa assorbente e completa l'analisi del fenomeno, mettendo in ombra comportamenti analoghi e quantitativamente ben rilevanti e, soprattutto, genera un meccanismo che più che rendere i cittadini

consapevoli, li colpevolizza. Non c'è dubbio, del resto, che nel sistema economico, soprattutto in tempi di difficoltà, si possano realizzare rendite di posizione (rent seeking) a carattere meramente speculativo ed a scapito delle categorie produttive e della collettività; ed indubbiamente esistono rendite illegali, quali quella degli evasori e degli utilizzatori abusivi del sistema di protezione sociale e delle prestazioni pubbliche (circa un sesto delle imprese e delle famiglie usufruisce di rendite illegali), che erodono il capitale sociale, insieme a quello materiale.

Tuttavia, esistono forme di rendite legali che comunque determinano assorbimento improduttivo di risorse in maniera sensibilmente più elevata rispetto al fenomeno dell'evasione o della speculazione (che, peraltro, sono effetto delle inefficienze del sistema della legalità) senza che ciò sia valutato in termini negativi ovvero, ben più proficuamente, ai fini di iniziative di correzione.

Di ciò si dovrebbe essere consapevoli. Valutando tali fenomeni, si ha modo di apprezzare, allora, che la rendita nazionale dei servizi pubblici (cioè dei settori protetti della produzione dalla concorrenza dei mercati) è superiore del 30% alla media europea del comparto e del 60% rispetto al settore manifatturiero nazionale ed europeo. Vi è, quindi, un ricarico di spesa pubblica, unito alle inefficienze ed agli sprechi del sistema amministrativo pubblico, che determina un beneficio occulto per gli stessi occupati del settore (terziario e pubblica amministrazione rappresentano il 60% degli occupati) che ne beneficiano a scapito del settore produttivo che attraversa

una fase congiunturale di gravissima sofferenza e che, d'altro lato, sopporta il carico maggiore dal punto di vista fiscale (e che, a volte, evidentemente, cerca anche i mezzi per sfuggirne). L'ampliamento irrazionale degli occupati nel settore pubblico -tardivamente fermato con il blocco del turn-over (ma anche il blocco non è un rimedio, perché mortifica il rinnovamento generazionale e professionale)- ha alimentato l'estensione dei benefici della rendita improduttiva, una vera e propria forma di sussidio, alle famiglie degli occupati che adesso -in compensazione alla diseguaglianza generazionale degli anni passati - funzionano da ammortizzatore assistenziale alle nuove generazioni cui il sistema non è in grado di assicurare i vecchi privilegi, non essendo attrezzato per stimolare forme nuove di sviluppo. Peraltro, l'impiego pubblico è una delle fonti principali di rigidità della spesa, che non consente, a legislazione vigente, margini di manovrabilità. Inoltre, le amministrazioni pubbliche fanno ricorso massiccio e non sempre conforme agli strumenti flessibili del lavoro[23].

Occorre, allora, che la decisione di finanza pubblica nazionale operi sugli spazi decisionali residuali alle -pur condivisibili- regole di equilibrio, convergenza e riduzione del debito concordate dalla UE. La funzionalizzazione ed il ripiegamento dello strumento di bilancio all'etica settoriale e tecnocratica della finanza dei mercati, ha, infatti, comportato una separazione graduale tra la regola contabile e la sua originaria vocazione servente al progresso economico ed al benessere sociale.

[23] La stima del ricorso al mercato duale ammonta ad 1,2 miliardi di euro nel 2011.

Lo sforzo di consapevolezza rimesso alla decisione di finanza pubblica non può che orientarsi, in primo luogo -e per quanto ciò sia impopolare-, verso una diversa e più equa allocazione delle risorse pubbliche disponibili che miri ad una seria eliminazione degli sprechi e delle inefficienze (attraverso la *spending review*) e, per la parte *costruens*, si orienti alla valorizzazione dei fattori produttivi qualitativamente migliorativi del PIL, non in termini di mera crescita quale implementazione quantitativa del fatturato nazionale (cosa alquanto difficile, se non impossibile, quando un sistema produttivo non è più costituzionalmente in grado di raggiungere il punto di equilibrio che consenta di competere nel mercato e di reggere il confronto con gli Stati emergenti), bensì in termini di selezione degli obiettivi e di reale soddisfacimento di bisogni individuali e collettivi riconducibili a famiglia, lavoro ed impresa.

Quel che appare evidente dall'analisi fin qui compiuta, infatti, è che si possono avere prospettive di miglioramento dell'indebitamento netto[24] e del debito, quindi di miglioramento dei saldi, anche in fase strutturale di mancanza di crescita del PIL, se non addirittura di recessione vera e propria. Il pareggio di bilancio è evidentemente possibile, ma una volta raggiunto non è ancora ben chiaro quali benefici reali possa recare. Ciò segna una cesura non facilmente comprensibile tra la disciplina della finanza pubblica (sulla quale si stanno orientando gli sforzi normativi e regolatori) e gli effetti sociali ed economici che essa realmente esercita. In tal modo, infatti, la politica di

[24] Per il 2012 l'avanzo primario è stimato al 3,6% (0,9% nel 2011), ampiamente compensativo del deficit stimato al 2,4% o all'1,7%, a seconda dell'organismo che elabora i dati.

bilancio garantisce i saldi, garantisce l'appartenenza ad un club di Stati, garantisce l'uso di una moneta, ma non assicura il progresso.

Tanto dovrebbe fare riflettere sulla oggettiva utilità del perseguimento di una rigorosa applicazione delle regole di bilancio, che si riverberi in un limite all'esercizio della decisione di politica economica. E dovrebbe far riflettere sulla validità di considerare quale contenuto della decisione l'obiettivo totemico di una crescita ad ogni costo (per la soddisfazione e la speculazione dei mercati finanziari), che non sia intesa come definizione di un nuovo modello produttivo di beni e servizi –anch'essi innovativi- realmente migliorativo delle condizioni di vita di una comunità, aldilà dei numeri, delle percentuali e delle statistiche.

* * *

**LA MANOVRA DI BILANCIO** (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

***Il quadro di riferimento***

La manovra per il triennio 2011-2013, in modo analogo a quelle messe a punto dal precedente Governo fin dal momento del suo insediamento, è stata anticipata con l'adozione, nel maggio del 2010, del decreto legge n. 78[25] che ha introdotto misure indispensabili per mettere in sicurezza i conti pubblici e per raggiungere gli obiettivi programmatici contenuti nell'Aggiornamento del Programma di Stabilità presentato a gennaio 2010.

La correzione dei saldi di finanza pubblica effettuata con il decreto 78/2010 era una diretta conseguenza degli impegni assunti in sede europea

[25] Il decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010, disponeva "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica".

dal nostro Paese in seguito alla decisione del Consiglio ECOFIN del 2 dicembre 2009 che, nel ritenere il deficit eccessivo e considerando tale situazione non temporanea, raccomandava di delineare entro l'inizio di giugno 2010 una strategia di rientro del disavanzo al di sotto della soglia del 3 per cento da compiersi in un orizzonte temporale di medio termine[26]. La manovra correttiva, inoltre, si rendeva necessaria anche per l'acuirsi della crisi finanziaria, innescata dal "caso Grecia" e propagatasi con effetti drammatici nell'area Euro dalla primavera 2010.

Con il già ricordato Aggiornamento del Programma di Stabilità 2010-2012, il Governo aveva fissato l'obiettivo di ridurre in maniera progressiva il rapporto deficit/PIL dal 5,0 per cento del 2010 al 3,9 per cento del 2012, basandosi su stime di crescita del PIL pari all'1,1 per cento nel 2010 e al 2,0 per cento nel 2011 e nel 2012. Tali obiettivi erano stati poi leggermente rivisti con la Relazione Unificata sull'Economia e sulla Finanza pubblica (RUEF) di inizio maggio 2010. In essa, alla luce del graduale peggioramento dell'andamento del ciclo economico, si stimava che il rapporto deficit/PIL potesse essere pari al 4,7 per cento per il 2011 e al 4,3 per cento per il 2012 (per il 2010 la stima restava immutata e pari al 5,0 per cento)[27]. Gli obiettivi

[26] Avverso lo Stato italiano, così come per altri Paesi dell'Unione europea, era stata avviata la procedura di disavanzo eccessivo. All'Italia si chiedeva, in particolare, la completa attuazione nel 2010 della manovra triennale elaborata nel 2008. Il nostro Paese avrebbe dovuto inoltre garantire una correzione media del deficit in termini strutturali pari ad almeno lo 0,5 per cento del PIL per ogni anno dell'intervallo temporale 2010-2012 anche per poter conseguire l'altro obiettivo fondamentale costituito dalla riduzione progressiva del rapporto debito/PIL fino al 60 per cento. L'Italia avrebbe dovuto, infine, specificare in maniera dettagliata a quali misure affidarsi per ridurre il deficit entro il 2012 (Cfr. *La manovra di bilancio per gli anni 2011-2013* – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Note brevi).

[27] Cfr. *La manovra di bilancio per gli anni 2011-2013* (Tav. 1- Principali indicatori macroeconomici e di finanza pubblica) – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Note brevi).

programmatici erano oggetto di un ulteriore aggiornamento nella Decisione di Finanza Pubblica (DFP) presentata dal Governo a settembre 2010 e relativa al periodo di programmazione 2011-2013[28]. Il documento, che recepiva gli effetti della manovra di aggiustamento dei conti pubblici approvata prima dell'estate e stimava un tasso di crescita del PIL pari all'1,3 per il 2011 e al 2,0 per cento per il 2012 e il 2013, prevedeva per gli stessi anni una progressiva diminuzione del rapporto deficit/PIL (dal 3,9 del 2011 al 2,7 per cento del 2012 e al 2,2 per cento del 2013)[29]. In base alle stime contenute nella DFP, il saldo primario si sarebbe accresciuto progressivamente nel triennio 2011-2013, divenendo positivo dal 2011 (0,8 per cento) e raggiungendo il 2,6 per cento al termine dell'orizzonte temporale di riferimento. Il debito pubblico, nello stesso arco di tempo, si sarebbe accresciuto lievemente nel 2011 per poi diminuire ed attestarsi al 115,2 per cento del PIL nel 2013, per effetto dell'andamento atteso dell'avanzo primario, previsto in costante crescita[30].

[28] La legge n. 196/2009 di riforma della contabilità pubblica aveva introdotto rilevanti modifiche allo schema delle decisioni di bilancio e al connesso ciclo di programmazione. Tra le novità più importanti figurava la sostituzione del *Documento di Programmazione Economico Finanziaria (DPEF)* con la *Decisione di Finanza Pubblica (DFP)*, documento la cui presentazione veniva posticipata rispetto al passato per restringere l'intervallo temporale che la separava dalla presentazione al Parlamento dei disegni di legge di bilancio e di stabilità. Si intendeva, così, collegare in un arco di tempo piuttosto ravvicinato il documento di programmazione agli strumenti facenti parte della manovra di finanza pubblica, al fine di eliminare la prassi consolidata di dover aggiornare il primo per effetto delle novità intervenute nel periodo che andava dall'approvazione del DPEF alla presentazione della legge di bilancio e della legge finanziaria, che richiedeva spesso una revisione degli obiettivi.

[29] Gli effetti delle misure contenute nel decreto legge n. 78/2010 avrebbero dovuto consentire il raggiungimento dell'obiettivo fondamentale della riduzione del deficit al di sotto del 3 per cento del PIL nell'anno 2012, permettendo così all'Italia di tenere fede agli impegni assunti in sede europea.

[30] La *DFP*, redatta nel 2010 in applicazione della legge di riforma della contabilità pubblica approvata solo l'anno precedente, è stata sostituita da altri documenti di programmazione di impostazione europea: il *Programma di Stabilità (PS)* e il *Programma Nazionale di Riforma (PNR)*. L'analisi congiunta dei due documenti che ogni Paese membro dell'Unione ha l'obbligo di presentare simultaneamente entro la fine di aprile di ogni anno, dovrebbe facilitare la valutazione sia a livello nazionale che comunitario delle politiche di riforma necessarie per conseguire gli obiettivi europei fissati dalla nuova Strategia Europa 2020 (EU2020).

La manovra di finanza pubblica per il 2011, in base a quanto disposto dalla legge di contabilità e finanza pubblica (legge n. 196/2009) si articolava nella legge di stabilità[31], che andava a sostituire la legge finanziaria, e nella legge di bilancio. Tale manovra, tuttavia, provvedeva solo a riallocare le risorse rispetto alla legislazione vigente senza apportare modifiche ai livelli dell'indebitamento netto, la cui correzione, come sottolineato, era stata già affidata al decreto n. 78/2010[32].

***I provvedimenti normativi e le misure adottate***

Il decreto legge n. 78/2010 - convertito con modificazioni nella legge n. 122/2010 - è stato lo strumento normativo con cui il Governo, senza aspettare l'autunno del 2010, è intervenuto per correggere gli andamenti tendenziali dell'indebitamento netto per il periodo 2011-2013[33]. In particolare, le misure adottate avrebbero dovuto condurre alla riduzione del livello del disavanzo per poco più di 12 miliardi di euro nel 2011 e per 25 miliardi in ciascuno dei due anni successivi[34]. L'aggiustamento si sarebbe ottenuto, in prevalenza, attraverso interventi rivolti a favorire la contrazione

[31] Legge n. 220/2010.

[32] La manovra di finanza pubblica, approvata a dicembre 2010, era completata dal decreto legge n. 225/2010 cosiddetto "milleproroghe 2011". Il provvedimento, che non avrebbe apportato modifiche al livello dell'indebitamento netto, prevedeva, in particolare, il rifinanziamento per il 2011 del fondo per la destinazione dell'Irpef al volontariato e alla ricerca (5 per mille) per 200 milioni che si sarebbero sommati ad altri 200 milioni già stanziati con la legge di stabilità.

[33] Accanto agli interventi necessari per mettere in sicurezza i conti pubblici, il decreto introduceva misure rivolte a favorire la competitività e lo sviluppo economico. Tra esse è opportuno ricordare, ad esempio, la modifica delle aliquote IRAP ad opera delle Regioni, che avrebbero potuto anche renderle nulle o in alternativa attribuire agevolazioni fiscali di altro tipo in favore delle nuove attività produttive. Si riteneva, inoltre, che altri vantaggi in termini di competitività del "Sistema Paese" potessero derivare da misure intese a realizzare aree "zero burocrazia" nel Mezzogiorno o dalla possibilità, riconosciuta alle imprese degli altri Paesi dell'UE, di optare tra la normativa fiscale italiana o un regime fiscale di un altro Paese dell'Unione, nel momento in cui avessero avviato iniziative nel nostro Paese (Cfr. *Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013* - Paragrafo 2.2 – Ministero dell'Economia e delle Finanze – 29 Settembre 2010).

[34] Per il 2010, invece, il saldo avrebbe subito una modifica di lieve entità.

della spesa (circa 47 miliardi nel triennio). Le maggiori entrate, ammontanti a circa 26 miliardi per il periodo 2011-2013, sarebbero state assicurate, in maniera preponderante, dalla lotta all'evasione e all'elusione fiscale[35].

Dal lato della spesa gli interventi avrebbero inciso su alcune tipologie di costi attinenti al funzionamento delle Pubbliche Amministrazioni: sarebbero state tagliate, innanzitutto, alcune voci dei consumi intermedi (studi, consulenze, l'acquisto, il noleggio e la manutenzione delle autovetture); lo stesso sarebbe accaduto per i contributi al finanziamento di enti, istituti e fondazioni mentre alcuni organismi pubblici sarebbero stati soppressi. Significativi risparmi di spesa sarebbero derivati anche dalle misure relative al pubblico impiego[36] e da quelle rivolte alla limitazione dei costi della politica.

Alcune misure avrebbero permesso il contenimento delle spese in materia previdenziale: in particolare, dalla revisione del regime delle decorrenze per il pensionamento di vecchiaia ordinario e per il pensionamento anticipato si stimavano risparmi per 2,6 miliardi per il 2012 e 3,6 miliardi per il 2013. Un'ulteriore riduzione dei costi era attesa anche dall'inasprimento dei controlli sulle pensioni di invalidità civile in essere.

Per effetto delle regole del Patto di Stabilità Interno, anche le

---

[35] Cfr. *Decisione di Finanza Pubblica 2011-2013* (Paragrafo 2.2, Tavola 2.8 "Effetti del decreto legge n. 78/2010 convertito nella legge n. 122/2010 sull'indebitamento netto della PA) – Ministero dell'Economia e delle Finanze – 29 Settembre 2010.

[36] Per il periodo 2011-2013, ad esempio, il trattamento economico complessivo dei pubblici dipendenti non avrebbe potuto superare il livello del 2010. La contrattazione e le procedure negoziali per il triennio 2010-2012 venivano, inoltre, bloccate e al personale sarebbe stata riconosciuta la sola indennità di vacanza contrattuale. Sarebbero stati disapplicati gli adeguamenti automatici della retribuzione per gli anni 2011, 2012 e 2013. Le progressioni di carriera del personale in servizio, infine, sarebbero state bloccate.

Autonomie territoriali avrebbero dovuto contribuire in maniera molto rilevante al contenimento delle spese. In corrispondenza dei risparmi attesi, sarebbero stati ridotti i trasferimenti a qualsiasi titolo erogati dallo Stato alle regioni a statuto ordinario (4 miliardi nel 2011 e 4,5 miliardi per il 2012 e 2013). Per le province, il medesimo meccanismo avrebbe condotto alla diminuzione dei trasferimenti correnti (0,3 miliardi nel 2011 e 0,5 per ciascun anno del biennio 2012-2013) e lo stesso sarebbe accaduto, infine, per i comuni (1,5 miliardi nel 2011 e 2,5 miliardi nel 2012 e nel 2013).

Alla correzione dei conti avrebbe contribuito anche il maggior gettito legato alla lotta all'evasione fiscale: si stimava, ad esempio, che un incremento delle entrate potesse derivare dall'introduzione del "redditometro" o da più incisive forme di controllo poste in essere dall'Agenzia delle Entrate, dalla Guardia di Finanza e dall'INPS sul fenomeno delle imprese in perdita "sistemica" e sulle imprese "apri e chiudi". Ulteriori risorse sarebbero state assicurate dal potenziamento dei processi di riscossione operato attraverso la riduzione dei tempi di recupero delle somme iscritte a ruolo. Infine, per poter contrastare in maniera sempre più efficace il fenomeno del riciclaggio dei proventi derivati da attività criminose, veniva introdotta la tracciabilità dei movimenti in contanti per importi superiori a 5000 euro (il precedente limite era pari a 12500 euro).

La legge di stabilità, dal contenuto più snello rispetto a quello che aveva da sempre caratterizzato la legge finanziaria, aveva effetti nulli sul livello dell'indebitamento netto nel triennio 2011-2013.

Essa per l'anno 2011 reperiva risorse per 6,4 miliardi di euro per effetto della riduzione delle spese, sia di natura corrente che in conto capitale (4,7 miliardi)[37] e dell'incremento delle entrate (1,7 miliardi di euro) connesso ai proventi della normativa relativa ai giochi[38] e alla nuova disciplina contabile dei contratti di leasing.

Le risorse sarebbero state impiegate nel 2011 per alimentare il fondo per il funzionamento delle università e il fondo occupazione e per coprire minori entrate. Tra le risorse reperite, quelle afferenti agli anni 2012 e 2013 (pari, rispettivamente, a circa 2,2 e 1,7 miliardi di euro) sarebbero state destinate alla copertura pressoché esclusiva di minori entrate.

Gli emendamenti al disegno di legge di bilancio operavano anch'essi una riallocazione di risorse rispetto alla legislazione vigente ma, questa volta, esclusivamente dal lato della spesa per importi complessivi pari a 651 milioni nel 2011, 443 milioni nel 2012 e 458 milioni nel 2013[39].

***La nuova programmazione di ispirazione europea: il DEF***

A partire dal 2011, all'interno del generale processo di riforma della governance economica europea rivolto ad operare un più efficace

---

[37] Tra le minori spese di natura corrente, merita una particolare attenzione la riduzione per il 2011 delle disponibilità del fondo ISPE (Fondo per gli interventi strutturali di politica economica) e del FAS (Fondo per le Aree Sottoutilizzate). Tra le minori spese in conto capitale – 2,4 miliardi per il 2011 - venivano annoverati, in accordo con i principi contabili del SEC 95, i proventi derivanti dalla cessione ai privati dei diritti di sfruttamento delle frequenze radioelettriche da destinarsi ai servizi di comunicazione elettronica mobile in banda larga.

[38] Anche al fine di tutelare i consumatori, si mettevano a punto misure atte a contrastare il gioco gestito e praticato in maniera illegale; le relative norme avrebbero razionalizzato tutto il complesso di sanzioni in materia di concorsi pronostici e scommesse.

[39] Cfr. *La manovra di finanza pubblica per gli anni 2011-2013* (Tav. 3 – Effetti manovra 2011-2013 sull'indebitamento netto delle AP) – Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato – Note brevi.

coordinamento delle politiche economiche degli stati membri dell'Unione e per far sì che queste ultime potessero essere coerenti con gli indirizzi fissati a livello comunitario[40], è stata data attuazione al "Semestre europeo", apportando profonde innovazioni al ciclo di bilancio e alla programmazione in tema di finanza pubblica per tutti i Paesi membri dell'Unione Europea. In particolare, per ciò che attiene all'Italia, il precedente Governo ha presentato, ad aprile 2011, in linea con il nuovo modello europeo, il Documento di *Economia e Finanza (DEF)* che includeva il *Programma Nazionale di Riforma* e il *Programma di Stabilità*. Il *DEF*, per il biennio 2011-2012, confermava le stime e gli obiettivi per l'indebitamento netto in percentuale del PIL già contenuti nella *DFP*. In particolare si stimava che al termine del 2011 il rapporto deficit/PIL potesse essere pari a 3,9 per cento pur in presenza di un tasso di crescita del PIL inferiore rispetto a quello che era stato stimato nel documento di programmazione di settembre 2010. Per il 2012 il rapporto si sarebbe attestato al 2,7 per cento, in perfetto accordo con gli impegni che lo Stato italiano aveva assunto dopo l'avvio della Procedura di disavanzo eccessivo del 2009. Il pareggio di bilancio, in base alle previsioni, sarebbe stato raggiunto nel 2014. Si prevedeva, invece, che il rapporto debito/PIL si sarebbe accresciuto fino a raggiungere il 120,0 per cento al termine del 2011. Il debito pubblico, tuttavia, si sarebbe ridotto già dal 2012, per raggiungere il 112,8 per cento del PIL nel 2014[41].

[40] Le linee di azione prioritarie individuate dalla Commissione europea nel *Rapporto annuale sulla crescita* presentato a gennaio 2011 sono rappresentate da: il consolidamento dei bilanci pubblici, la stabilità macroeconomica, le riforme del mercato del lavoro e le misure di sostegno alla crescita.

[41] Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 64, Aprile 2011*.

***I saldi di finanza pubblica – Dati a consuntivo***

Nel corso del 2011 la leggera ripresa dell'economia italiana, manifestatasi nei primi mesi dell'anno, subiva un brusco freno per effetto del rallentamento del ciclo economico mondiale e per l'inasprimento delle tensioni sul mercato dei debiti sovrani dell'area euro. Nell'estate 2011, soprattutto a causa dell'ampliamento del differenziale di rendimento tra i titoli di Stato decennali italiani e quelli tedeschi, il Governo anticipava la manovra finanziaria per gli anni 2012-2014, adottando due provvedimenti successivi diretti a correggere i conti pubblici: il decreto legge n. 98/2011 – convertito nella legge n. 111/2011 – e il decreto legge n. 138/2011 – convertito nella legge n. 148/2011. Il primo, di luglio 2011, in linea con le previsioni contenute nel *DEF*, includeva misure atte a realizzare l'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2014[42]. Il secondo, di agosto, conteneva un intervento aggiuntivo, di ampia portata, finalizzato a realizzare il pareggio di bilancio già nel 2013[43] e a mantenerlo anche negli anni successivi. La riduzione del livello dell'indebitamento netto si sarebbe realizzata soprattutto a partire dal 2012; in particolare, l'aggiustamento più rilevante si sarebbe avuto negli anni 2013 e 2014 mentre per il 2011 esso si sarebbe rivelato piuttosto modesto[44].

Al termine del 2011 l'indebitamento netto si è ridotto al 3,9 per cento

[42] La prima manovra di correzione dei conti pubblici era incentrata su questo decreto ma era completata da un disegno di legge delega per la riforma fiscale ed assistenziale.
[43] Il decreto prevedeva, accanto alle misure di consolidamento delle finanze pubbliche, interventi rivolti a sostenere l'occupazione, ridurre i costi degli apparati istituzionali e favorire lo sviluppo economico attraverso la maggiore efficienza del sistema giudiziario e la liberalizzazione degli ordini professionali.
[44] Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 66, Ottobre 2011*.

del PIL[45]. Il dato a consuntivo corrisponde esattamente all'obiettivo delineato dalla DFP di settembre 2010 e poi ripreso dal DEF 2011 nonostante le condizioni dell'economia mondiale siano peggiorate in maniera sensibile nel corso dell'anno. Il saldo primario – in pareggio nel 2010 - ha fatto registrare un valore positivo attestandosi all'1,0 per cento del PIL. Il rapporto debito/PIL è, invece, ulteriormente aumentato, passando dal 118,6 al 120,1 per cento. L'incremento è da attribuirsi quasi esclusivamente al settore delle Amministrazioni centrali. Tuttavia, al netto dei finanziamenti erogati dall'Italia agli altri Paesi in difficoltà dell'area euro, il rapporto debito/PIL sarebbe stato pari al 119,2 per cento, ancora in aumento rispetto al 2010, anche se in misura meno marcata.

La seguente **tavola 1** mette a confronto gli importi effettivi (in miliardi di euro) dell'indebitamento netto, del saldo primario e del debito delle amministrazioni pubbliche per il triennio 2009-2011 e mostra, nello stesso tempo, per ogni anno la loro incidenza percentuale rispetto al prodotto[46]. I dati in essa contenuti consentono di rilevare immediatamente il miglioramento della situazione dei conti pubblici registratosi nel corso del 2011, eccezion fatta per i valori del debito pubblico.

[45] Nel 2011 il PIL reale dell'Italia è cresciuto dello 0,4 per cento mentre quello nominale è aumentato dell'1,7 per cento. La dinamica del PIL è stata sostenuta soprattutto dalla domanda estera netta. Molto significativo è stato, a tale proposito, l'incremento delle esportazioni, malgrado l'apprezzamento della moneta unica e il generale rallentamento della domanda mondiale. Le importazioni hanno invece registrato una crescita più modesta, risentendo della debolezza della domanda interna dovuta al clima di incertezza, all'implementazione di misure di consolidamento fiscale ma anche all'irrigidimento delle condizioni di accesso al credito (Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2012 – Analisi e tendenze della finanza pubblica*), insieme di fattori responsabili della chiusura di molte attività produttive.

[46] Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 68, Aprile 2012*.

**Tavola 1 - Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche**

| VOCI[(1)] | 2009 | | 2010 | | 2011 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Miliardi di € | % del PIL | Miliardi di € | % del PIL | Miliardi di € | % del PIL |
| Indebitamento netto | 82,75 | 5,4 | 71,46 | 4,6 | 62,36 | 3,9 |
| Saldo primario | -11,88 | -0,8 | -0,35 | 0,0 | 15,66 | 1,0 |
| Debito | 1.762,72 | 116,0 | 1.841,91 | 118,6 | 1.897,18 | 120,1 |

(1) Per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat (comunicato del 2 marzo 2012)

La diminuzione del rapporto tra il disavanzo e il PIL è da ascrivere, in modo preminente, alla riduzione nel 2011 dell'incidenza della spesa pubblica sul prodotto (-0,7 punti percentuali)[47]. In particolare, l'incidenza sul PIL della spesa primaria corrente si è ridotta (-0,6 per cento) così come quella della spesa in conto capitale (-0,4 per cento) mentre è aumentato il peso della spesa per interessi (+0,4 per cento) cresciuta di 7 miliardi rispetto al 2010 e pari ormai a circa il 5 per cento del PIL.

La spesa primaria corrente è aumentata rispetto al 2010 ma in misura nettamente inferiore di quanto accaduto in passato. Tra le sue componenti, i redditi da lavoro e le prestazioni sociali in natura hanno subito un calo, rispettivamente dell'1,2[48] e del 2,2 per cento rispetto al 2010 mentre le

[47] Sul tema dell'andamento della spesa pubblica in Italia, è opportuno sottolineare le considerazioni di questa Corte nel corso dell'Audizione sul Documento di Economia e Finanza 2012 presso le Commissioni Bilancio riunite di Camera e Senato dello scorso aprile: "Nel consuntivo 2011, la dinamica della spesa pubblica ha, sostanzialmente, confermato la significativa frenata già emersa nell'anno precedente….ma la stagnazione del PIL preclude la via verso una stabile riduzione dell'incidenza del bilancio pubblico sull'economia: le spese complessive superano il 50 per cento del PIL (50,5 per cento)…".

[48] La spesa legata ai redditi da lavoro dipendente delle Amministrazioni pubbliche ha, per la prima volta dal 1998, fatto registrare un calo per effetto degli interventi disposti con le manovre correttive dei conti pubblici susseguitesi nel recente passato. Il riferimento va, in particolare, alle misure contenute nel decreto legge n. 112/2008, soprattutto per quanto attiene alla razionalizzazione del settore scolastico, e quelle del decreto legge n. 78/2010 (Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2012 – Analisi e tendenze della finanza pubblica*).

prestazioni sociali in denaro sono aumentate del 2,2 per cento[49].

La spesa in conto capitale ha fatto registrare un'ulteriore diminuzione rispetto al 2010 (-11,0 per cento) anche se, con l'esclusione dei proventi derivanti dalla vendita delle frequenze elettromagnetiche, il calo si sarebbe attestato al 3,9 per cento.

Nel 2011 le entrate totali sono aumentate di circa 12,5 miliardi (+1,7 per cento rispetto al 2010) ma la loro incidenza rispetto al PIL è rimasta immutata rispetto all'anno precedente (46,6 per cento)[50]. La crescita delle entrate tributarie correnti e quella dei contributi sociali è stata inferiore rispetto all'incremento fatto registrare dal PIL. Il gettito derivante dalle imposte in conto capitale è, invece, raddoppiato[51]. La pressione fiscale è risultata pari al 42,5 per cento, pressoché identica rispetto al 2010.

* * *

**DEBITO PUBBLICO E INTERESSI SUL DEBITO** (Estensore: V.P.G. Alfredo Lener)

La forte crescita del debito pubblico in un contesto di instabilità finanziaria e crescita contenuta nella maggior parte dei paesi dell'area

[49] Nel corso del biennio 2010-2011, tuttavia, l'andamento delle prestazioni sociali in denaro ha mostrato un rallentamento rispetto al recente passato, per altro in linea con quanto già programmato nei documenti di finanza pubblica. La minore crescita di questo settore di spesa è dovuta, da un lato, alla inferiore indicizzazione ai prezzi delle pensioni e, dall'altro, al venir meno di interventi una-tantum di sostegno al reddito delle famiglie (Cfr. *Documento di Economia e Finanza 2012 – Analisi e tendenze della finanza pubblica*).

[50] Nel 2011 l'incremento di gettito più rilevante è da imputare alle imposte indirette (+2,0 per cento rispetto al 2010) per effetto di interventi sull'IRAP, per l'introduzione della tassa di soggiorno, per l'aumento di un punto dell'aliquota massima dell'IVA e per gli aumenti delle imposte sugli oli minerali. Il gettito collegato alle imposte dirette, ha fatto registrare, invece, un leggero calo (-0,1 per cento) dovuto essenzialmente alle novità normative intervenute in materia di acconto Irpef (Cfr. *ISTAT – Rapporto Annuale 2012*).

[51] La notevole crescita delle imposte in conto capitale è ascrivibile ai versamenti una tantum dell'imposta sostitutiva sul riallineamento dei valori contabili ai principi internazionali Ias (Cfr. *decreto legge n. 185/2008, art. 15*).

dell’euro e nel complesso dell’area stessa ha acuito l’esigenza di valutare la sostenibilità del debito (cioè la capacità di un paese di assicurare a un dato momento il servizio dell’intero debito pubblico accumulato).

Per realizzare tale equilibrio si rende necessario ridurre il rapporto debito pubblico/Pil su livelli nettamente inferiori al 60%.

A tal fine è apprezzabile l’impegno a istituire, nell’ambito del nuovo trattato di stabilità, un nuovo patto di bilancio (fiscal compact) che comprenda un “freno al debito” (debt brake).

Tale accordo, firmato da 25 Capi di Stato e di Governo dell’Unione Europea, rende più stringente l’obbligo per gli Stati membri della UE di rispettare i vincoli sul disavanzo (3%) e sul debito pubblico (60%) rispetto al Pil. L’intesa prevede un più ampio monitoraggio, sia sotto il profilo temporale che numerico, nonché l’applicazione di sanzioni “quasi automatiche”.

Per garantire l’osservanza e il rispetto delle regole comunitarie sull’equilibrio del bilancio (che già dal 2007 sembrava conseguito in forma stabile e permanente) l’Italia ha assunto l’impegno ad introdurre il vincolo del pareggio di bilancio nell’ordinamento costituzionale anticipando le scadenze fissate dal Fiscal compact.

In data 17 aprile 2012 con legge costituzionale n. 1 il Parlamento italiano ha approvato definitivamente il nuovo testo dell’art. 81 introducendo il principio del pareggio di bilancio.

Il quadro di finanza pubblica, presentato nel giugno 2008 nel DPEF

2009-2013, prevedeva un indebitamento netto prossimo al pareggio già per il 2011 e un avanzo a partire dal 2012 ipotizzando una crescita dell'economia italiana, in media superiore all'1% in termini reali, e tale da favorire il riequilibrio dei conti pubblici e la riduzione del rapporto debito/Pil al di sotto del 100 per cento. La realtà è stata diversa (cfr. seguente tabella).

| Anno | Debito Pubblico (milioni di €) | PIL (milioni di €) | Andamento del rapporto Debito Pubblico/PIL |
|---|---|---|---|
| **2007** | **1.602.115** | **1.546.177** | 103% |
| **2008** | **1.666.603** | **1.567.761** | 106% |
| **2009** | **1.763.864** | **1.519.702** | 116% |
| **2010** | **1.843.015** | **1.548.816** | 118% |
| **2011** | **1.897.946** | **1.580.220** | 120% |

Il debito pubblico nel 2011 è quindi aumentato di 55 miliardi di euro rispetto alla fine del 2010 (differenza +3%)

Il risanamento dei conti pubblici non poteva tener conto dell'approssimarsi della presente crisi finanziaria internazionale che ha poi comportato il varo di ben tre manovre finanziarie nel 2011.

Le difficoltà di trovare, a livello di Unione Europea e di Eurozona, una soluzione rapida e convincente alla crisi greca e, più in generale, al sostegno degli stati membri dell'U.E., hanno creato un clima generalizzato di sfiducia fra gli operatori del mercato globale determinando una crescita veloce dei

differenziali di rendimento tra i titoli dei Paesi coinvolti e quelli dei titoli tedeschi.

Stando all'ultimo Documento di Economia e Finanza (DEF) 2012 – il secondo presentato dall'Italia nel quadro del "Semestre europeo" di coordinamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio – di cui fanno parte il Programma Nazionale di Riforma 2012 (PNR), il Programma di Stabilità (PdS) e il Documento di analisi e tendenze della finanza pubblica nel 2013, l'Italia dovrebbe raggiungere una posizione di bilancio in valore nominale di -0,5% del Prodotto Interno Lordo**,** in conformità con il Trattato sul *Fiscal Compact* che stabilisce: "il saldo strutturale annuo della PA è pari all'obiettivo di medio termine specifico per il Paese (…) con il limite inferiore di un disavanzo strutturale del 0,5% del PIL ai prezzi di mercato". Quel che preoccupa non è lo stock di debito in valore assoluto, ma il suo peso sul prodotto interno lordo: se questo scende il debito tende a salire; a parità di debito con una minore ricchezza il dato cruciale per la permanenza dell'euro tende a crescere.

Nel 2011, anno in cui si prevedeva l'azzeramento del disavanzo pubblico e una riduzione del rapporto debito/Pil, il debito pubblico ha superato il 120 per cento del prodotto lordo, che attualmente (marzo 2012) ha raggiunto il 120,5 per cento e cioè i 1.946 miliardi di euro.

Nel triennio 2009-2011 il Pil è diminuito complessivamente in termini reali di circa il 4 per cento, che in termini nominali si traduce in una perdita cumulata di prodotto prossima ai 160 miliardi.

Ciò ha comportato una flessione delle basi imponibili con una conseguente rilevante caduta del gettito tributario e, di conseguenza, scostamenti di grandi dimensioni tra risultati e originari obiettivi programmatici di finanza pubblica.

Il cedimento delle entrate (una crescita cumulata di solo lo 0,6 per cento, a fronte di un aumento programmato del gettito di poco inferiore al 10 per cento nel triennio) e l'aumento della spesa pubblica al netto degli interessi ha prodotto un progressivo esaurimento dell'avanzo primario, ridotto nel 2011 all'1 per cento del Pil, contro il 4,9 programmato.

In presenza di crescita negativa, la diminuzione del saldo al netto degli interessi, costituisce il fattore determinante del peggioramento del rapporto debito/Pil.

In un quadro così delineato si sono rese necessarie una serie di manovre correttive dei conti pubblici di dimensioni molto rilevanti, volte a rassicurare gli investitori sulla sostenibilità delle proprie finanze pubbliche e sulla credibilità delle politiche di bilancio.

Il Governo italiano nel 2011 ha varato nel corso dell'estate due manovre di quasi 60 miliardi a regime, ma il drastico peggioramento della crisi dei debiti sovrani in Europa ha reso necessaria in dicembre un'ulteriore correzione dei conti pubblici per il triennio 2012-2013, la terza da luglio, con l'obiettivo di rispettare l'impegno, assunto in ambito europeo, di conseguire il pareggio di bilancio nel 2013.

Le tre manovre correttive hanno effetti strutturali, secondo la Banca

d’Italia (bollettino economico n.67, gennaio 2012), valutati in circa 80 miliardi e dovrebbero assicurare nel 2013 un avanzo primario nell’ordine del 5 per cento del Pil.

L’urgenza di riequilibrio dei conti si è tradotta, purtroppo, inevitabilmente nel ricorso al prelievo fiscale e a una drastica riduzione degli investimenti pubblici, senza un adeguato aggiornamento del quadro macroeconomico previsionale.

Circa il 70 per cento delle riduzioni di competenza nel bilancio dello Stato sono riferite a spese in conto capitale. Si tratta di oltre 7 miliardi, in termini di saldo netto da finanziare. Tra i tagli degli stanziamenti in conto capitale di particolare rilievo sono quelli per investimenti fissi (1,7 miliardi) e per le imprese (1,1 miliardi).

E’ evidente che malgrado l’entità delle misure assunte, notevoli sono le difficoltà nell’individuare risparmi di natura permanente sulla spesa corrente.

La componente fiscale di tali manovre è attualmente altissima, dal 42,5% del 2011 ha già raggiunto il 45% e tale dato potrebbe permanere per l’intero triennio successivo.

Ciò comporterà una compressione del reddito disponibile delle famiglie e degli utili delle imprese, con un impatto negativo sulle manovre correttive nel triennio 2012-2014 di ben 2,6 punti percentuali con riguardo al Pil; di 3,5 con riguardo ai consumi delle famiglie e di quasi 5 punti con riguardo agli investimenti fissi lordi, traducendosi in una inevitabile caduta della propensione al consumo e all’investimento.

Allo strumento fiscale si è affidato un compito improprio di "copertura" della manovra per la correzione del disavanzo, che ha prodotto effetti depressivi, trascurando la creazione di condizioni favorevoli al rilancio dell'economia italiana, in grado di influenzare positivamente le aspettative dei mercati e le decisioni di spesa di famiglie e imprese.

Si può, per esempio, calcolare che nel 2013, l'anno del previsto pareggio, l'effetto recessivo indotto dissolverebbe circa la metà dei 75 miliardi di correzione netta attribuiti alla manovra di riequilibrio.

Infatti, il tasso di crescita del PIL passerebbe dallo 0,7% del 2011 allo 0,6% del 2012, ma valutazioni più pessimistiche sono state, di recente, formulate sia dal FMI che dall'OCSE, i quali prevedono per il 2012 una crescita del PIL di appena lo 0,3%.

Nel 2011 la spesa per interessi ha superato i 76 miliardi di euro e si prevede che nel 2013, l'anno dell'auspicato pareggio di bilancio, potrebbe superare i 90 miliardi.

Si tratta, con tutta evidenza, di risorse cospicue che vengono impiegate per il solo servizio del debito[52].

Per aver un ordine di grandezza di quanto siano 76 miliardi in un solo

[52] Anche vent'anni fa il debito pubblico era grosso modo allo stesso livello di oggi, il 120% del prodotto interno lordo, ma quello che è mutato nel frattempo è il contesto in cui ci troviamo a gestirlo. Prima l'adesione alla moneta unica, poi la crisi finanziaria internazionale, hanno cambiato il quadro di riferimento attorno all'Europa e all'Italia. La protezione che lo scudo dell'euro ha rappresentato in questi anni ha avuto come contropartita la rinuncia agli strumenti di sovranità monetaria, che nella gestione del debito per molto tempo erano stati essenziali. Oggi che quegli strumenti sono nelle mani della Banca Centrale Europea, chi, come l'Italia, soffre di gravi tensioni sui titoli di Stato per via del debito elevato, ha difficoltà a ripristinare una situazione di stabilità finanziaria. Questo ci espone più di altri paesi ai giudizi dei mercati e agli effetti della speculazione, come abbiamo purtroppo avuto modo di constatare. L'Europa, d'altro canto, ancora non dispone di strumenti in grado di gestire queste crisi con la stessa efficacia di un paese che ha piena sovranità sulla propria moneta. (cfr. S. Piccioli, La battaglia del debito pubblico, Ediesse, Roma 2011)

anno, basta considerare che essi corrispondono a 4,8 punti di Pil, molto di più di quanto spendiamo per l'istruzione pubblica (4,2 punti di PIL).

Se il livello del debito fosse quello desiderato, il 60% del PIL, esso ammonterebbe a 960 miliardi e la parte interessi scenderebbe a 35 miliardi, liberando somme che potrebbero aumentare ad esempio il budget della scuola di oltre il 50%.

Anche volendo essere meno virtuosi, fissando l'asticella all'80% del Pil, il risparmio sarebbe di 25 miliardi all'anno, che è un cifra di tutto rispetto.

Ciò richiederebbe una attenta valutazione, essendo evidente che un paese con uno *stock* di debito pubblico così elevato rispetto al livello del PIL può riprendersi soltanto mediante una stabile maggiore crescita economica.

E' naturale chiedersi se correzioni così sbilanciate sul fronte delle entrate – e quindi, così negative per la crescita – non siano alla base dei ricorrenti segnali di sfiducia dei "mercati", più sensibili alle modalità di attuazione del riequilibrio e alle prospettive di sviluppo che al traguardo del mero azzeramento del disavanzo.

Nel 2011 emerge che, nonostante i tagli subiti con le manovre, in un contesto di riduzione della crescita, le tensioni finanziarie non hanno consentito di mantenere stabili le spese per interessi sul debito, cresciute di quasi il 10 per cento.

Del resto la necessità di pervenire al pareggio di bilancio in un arco di tempo molto breve, così come imposto dagli accordi europei, rende più

complicata la realizzazione di una strategia di politica economica, rispetto alle esigenze di riequilibrio del bilancio.

Occorre, pertanto, trovare il giusto equilibrio tra rigore e sviluppo all'interno di manovre di risanamento che non separino gli interventi di riforma da quelli di riduzione del disavanzo.

Il Programma di stabilità e il Programma nazionale di riforma, pur avendo per loro natura strategie diverse, non possono esimersi da un effettivo coordinamento reso necessario e impellente dalla grave crisi che il Paese sta vivendo : ciò consentirebbe il raggiungimento di obiettivi quali stabilità, equilibrio e crescita, non essendo accettabile, in termini economici, che il perseguimento dell'uno avvenga a pregiudizio dell'altro.

In una logica di finalizzazione alla crescita, la *spending review* deve rendere possibile non solo la riduzione della spesa, quanto una sua migliore distribuzione in favore degli investimenti, in una logica di miglioramento dell'efficienza gestionale.

A fronte di indicazioni di riconoscimento dei progressi compiuti nel risanamento dei conti pubblici da parte dei mercati a cui ha corrisposto una riduzione dei differenziali di rendimento tra i rispettivi titoli di stato e quelli tedeschi, è auspicabile che, nei quasi due anni che ancora ci separano dal programmato raggiungimento dell'equilibrio di bilancio, si predispongano misure (riduzione della spesa corrente e maggiori entrate, non attraverso nuova tassazione) in grado di incidere sul tasso di crescita dell'economia, e si avvii, anche e soprattutto, un attento e sollecito esame su tutte quelle

misure (come per esempio, le dismissioni del patrimonio pubblico, un'incisiva lotta alla corruzione, o il rientro, mediante tassazione, di capitali nascosti dagli evasori italiani nei forzieri svizzeri) che possono risultare utili non solo e non tanto per i benefici che ne deriverebbero in termini di riduzione del debito, e quindi della spesa per interessi, ma soprattutto perché consentirebbero di abbattere il ricorso netto al mercato, con un ovvio impatto positivo sullo *spread*.

Attualmente, nel confronto internazionale, l'Italia spende per interessi, in rapporto al Pil, quasi il doppio di quanto spendono Germania (2,4%) e Francia (2,6%).

Una soluzione per uscire dalla crisi potrebbe essere quella di mettere in comune i debiti degli stati europei superiori al 60% del PIL trasformando la quota eccedente in eurobond garantiti dall'U.E.

Essa verrebbe gestita da "un fondo di redenzione del debito" nel quale verrebbero convogliate quote vincolate di entrate fiscali, che ogni Stato debitore si impegnerebbe a versare a tassi di interesse inferiori a quelli attualmente praticati.

Tale soluzione è stata di recente proposta (il 16 maggio c.a.) dalla Commissione affari economici del Parlamento Europeo allo scopo di rilanciare le politiche economiche con risorse disponibili per investimenti.

* * *

**ECCEDENZE DI SPESA** (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

Anche nel conto consuntivo finanziario dello Stato per l'esercizio

finanziario 2011 – conto elaborato secondo la struttura per missioni e programmi e corredato, per ciascuna Amministrazione, delle Note integrative e delle tabelle relative alle risultanze economiche – risultano ancora eccedenze di spesa, rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, soprattutto per la competenza e la gestione di cassa, ma anche, sia pure in minor misura, per i residui.

Per dette eccedenze, il Ministro dell'economia e delle finanze ha precisato, con la nota di trasmissione del conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2011 (prot. n. 13712 del 31.05.2012, acquisita alle Sezioni Riunite il 01.06.2012), che sarà proposta sanatoria (esclusivamente, come è noto, a livello di unità previsionali di base) con apposita norma, nel provvedimento legislativo di approvazione del conto consuntivo stesso[53].

Va subito rammentato che, pur essendo l'unità di rilevamento delle singole eccedenze costituita dallo specifico capitolo, le eccedenze risultano definitivamente accertate solo a livello di unità previsionale di base (u.p.b.), decurtate delle economie realizzate nell'ambito della stessa unità previsionale di base.

Complessivamente, per l'anno 2011, emergono i seguenti importi in euro, comprendenti le eccedenze relative a tutte le aree ministeriali interessate dal fenomeno.

[53] Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2011 è stato allegato, come per i pregressi esercizi, un elenco dimostrativo per capitoli delle somme che vengono portate in economia, destinate a fronteggiare gli oneri relativi a provvedimenti legislativi non perfezionati in legge entro il 31 dicembre dell'anno cui il rendiconto fa riferimento (per l'attuale, il 2011). Detto prospetto riporta un elenco degli 'accantonamenti slittati', ai sensi dell'art. 18, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, da utilizzare, perciò, nell'esercizio 2012, per fronteggiare gli oneri non perfezionati in legge entro il 31 dicembre 2011. Sul capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso) risultano economie di spesa da utilizzare nell'esercizio 2012, pari a euro 19.933.

**Tabella 1**

| Eccedenze di spesa u.p.b. E.F. 2011 | | | |
|---|---|---|---|
| **MINISTERI** | **RESIDUI** | **COMPETENZA** | **CASSA** |
| ECONOMIA E FINANZE | 703.995,15 | 0,00 | 0,00 |
| SVILUPPO ECONOMICO | 0,00 | 0.00 | 0,00 |
| LAVORO E POLITICHE SOCIALI | 0,00 | 370.790,45 | 70.138,76 |
| GIUSTIZIA | 0,00 | 114.739.916,31 | 1.476.566,82 |
| AFFARI ESTERI | 0,00 | 173.395,31 | 0,00 |
| ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA | 3.350.094,36 | 287.794.794,67 | 278.096.378,47 |
| INTERNO | 472.920,29 | 40.031.378,03 | 0,00 |
| INFRASTRUTTURE E TRASPORTI | 326.043,96 | 7.601.389,70 | 0,00 |
| DIFESA | 0,00 | 8.006.499,66 | 0,00 |
| POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI | 0,00 | 0,00 | 0,00 |
| BENI E ATTIVITA' CULTURALI | 0,00 | 87.837.582,41 | 33.315.490,10 |
| SALUTE | 0,00 | 10.389.417,24 | 156.921,40 |
| **TOTALE MINISTERI** | **4.853.053,76** | **556.945.163,78** | **313.115.495.55** |

Gli importi, riportati nella tabella 1, risultano rilevanti in valore assoluto e considerevolmente aumentati rispetto ai valori rilevati lo scorso esercizio, con incrementi che si avvicinano al raddoppio per i residui, e vanno ben oltre per la competenza e la cassa. Infatti, come evidenziato nella successiva tabella 2, si riscontra che la variazione percentuale sulle uu.pp.bb, rispetto al rendiconto 2010, è incrementata dell'86,05% in termini di residui, mentre ha avuto un aumento del 278,39% in termini di competenza e del 195.39% in termini di cassa.

Dall’elenco trasmesso dal Ministero dell’economia e delle finanze non risultano, per l'esercizio in esame, eccedenze di spesa dell’Amministrazione del Monopolio di Stato, che in precedenza era stato grandemente interessato al fenomeno.

Tabella 2

| **Eccedenze di spesa u. p. b. e.f. 2011** | | | |
|---|---|---|---|
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Totale generale u.p.b. | 4.853.053,76 | 556.945.163,78 | 313.115.795,55 |
| | | | |
| **Eccedenze di spesa u.p.b. e.f. 2010** | | | |
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Totale generale u.p.b. | 2.608.537,36 | 147.189.500,73 | 106.001.473,89 |
| | | | |
| **DIFFERENZA VALORI ASSOLUTI u.p.b. e.f. 2011 - e.f. 2010** | | | |
| | Residui | Competenza | Cassa |
| Valore assoluto | 2.244.516,40 | 409.755.663,05 | 207.114.021,66 |
| | | | |
| **VARIAZIONI PERCENTUALI U. p. b. e.f. 2011 - e.f. 2010** | | | |
| | Residui | Competenza i | Cassa |
| Incremento percentuale rispetto al precedente e. f. | 86,05 | 278,39 | 195,39 |

Le amministrazioni principalmente interessate dalle eccedenze in conto di cassa sono state il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (per euro 278.096.378,47), il Ministero per i beni e le attività culturali (per euro 33.315.490,10) e il Ministero della Giustizia (per euro 1.476.566,82).

La successiva tabella 3 pone a raffronto i dati dell'attuale rendiconto (a livello di unità previsionali di base) con quelli degli esercizi precedenti, mostrando un andamento crescente per l'esercizio 2011, nelle voci contabili in c/competenza, in c/cassa e in c/residui.

I valori sono pressoché quadruplicati in termini di competenza, raddoppiati in termini di residui e triplicati in termini di cassa.

**Tabella 3**

| Eccedenze di spesa u.p.b. 2006-2011 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| **2006** | **2007** | **2008** | **2009** | **2010** | **2011** |
| COMPETENZA 4.020.364.638,59 | COMPETENZA 2.665.504.137,06 | COMPETENZA 657.207.745,76 | COMPETENZA 139.601.916,34 | COMPETENZA 147.189.500,73 | COMPETENZA 556.945.163,78 |
| RESIDUI 85.621.892,05 | RESIDUI 20.783.968,39 | RESIDUI 9.902.031,94 | RESIDUI 8.504.538,40 | RESIDUI 2.608.537,36 | RESIDUI 4.853.053,76 |
| CASSA 3.451.334.733,36 | CASSA 393.307.716,53 | CASSA 342.614.062,36 | CASSA 34.049.910,82 | CASSA 106.001.473,89 | CASSA 313.775.795,55 |

Gli esuberi di cassa, fatta eccezione per le amministrazioni dell'Interno e dell'Infrastrutture e Trasporti, ove sono maggiormente concentrati negli acquisti di beni e servizi, riguardano prevalentemente spese per il personale e mal si conciliano con i mezzi tecnologici oggi a disposizione. Essi suscitano perplessità, in quanto forieri di indebitamento nonché possibili fonti di danno. Si auspica una rapida soluzione del problema tenuto conto che l'art. 2, comma 197, della legge finanziaria 2010, per il bilancio 2011-2013, prevede il pagamento unificato delle competenze fisse e accessorie spettante al personale delle Amministrazioni dello Stato che si avvalgono delle procedure informatiche e dei servizi del Ministero dell'economia e delle finanze, mediante ordine collettivo di pagamento, cosiddetto "cedolino unico".

*** * ***

## SECONDA PARTE

## PROFILI SALIENTI DELLA SPESA PUBBLICA

**TENDENZE NEI PROCESSI DI TRASFORMAZIONE DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI** (Estensore: V. P. G. Sergio Auriemma)

La Procura generale intende rendere alle Sezioni Riunite, nel presente

segmento illustrativo ed in vista della relazione che la Corte dei conti formulerà ai sensi degli ultimi due capoversi dell'art. 41 del T.U. 12.7.1934, n. 1214, notazioni in ordine alle linee tendenziali registrabili nei processi di riassetto e di innovazione, strutturale e/o funzionale, delle pubbliche amministrazioni.

Ciò è possibile fare, per la parte di propria competenza, attenendosi doverosamente al contesto di esperienze concretamente maturate (anche in sede di giurisdizione di responsabilità) nel corso dell'esercizio finanziario 2011, arco temporale al quale puntualmente è riferito il rendiconto oggetto del giudizio di parificazione.

La prospettiva da cui devono muovere tutte le osservazioni del Procuratore Generale è peculiare, per espressa volontà di legge.

Il Procuratore, infatti, è chiamato ad intervenire in un giudizio, quello di "parificazione del rendiconto generale dello Stato e dei rendiconti annessi", svolto "con le formalità della giurisdizione contenziosa".

L'oggetto e l'esito del giudizio consistono, rispettivamente, in una preliminare verifica accertativa (se le entrate riscosse e versate ed i resti da riscuotere e da versare risultanti dal rendiconto siano conformi ai dati esposti nei conti periodici e nei riassunti generali trasmessi, se le spese ordinate e pagate durante l'esercizio concordino con le scritture tenute o controllate dalla Corte, se i residui passivi corrispondano alle dimostrazioni allegate ai decreti ministeriali di impegno ed alle scritture), in una deliberazione collegiale valutativa e dichiarativa ed, infine, nell'annessa relazione tramite

cui la Corte, nella sua composizione collegiale di vertice, può enunciare “osservazioni intorno al modo col quale le varie amministrazioni si sono conformate alle discipline di ordine amministrativo o finanziario” nonché “le variazioni o le riforme che crede opportune per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull'amministrazione e sui conti del pubblico denaro”.

Dentro questo impianto procedurale, regolato esplicitamente dalla legge, l’Ufficio del Procuratore generale deve quindi prendere atto e tenere conto delle risultanze delle verifiche, annuali e conclusive, svolte dalle Sezioni riunite.

Nel rassegnare in giudizio proprie conclusioni, pel tramite di autonome osservazioni, l’Ufficio del Pubblico Ministero può contribuire ad implementare o precisare - naturalmente ove ciò occorra e sempre che si abbia diretta e documentata contezza di elementi chiarificatori aggiuntivi o modificativi da addurre - il decisum collegiale.

Se dette regole ordinamentali sono declinate nello specifico del tema qui in rilievo (riguardante i processi di trasformazione cui vanno incontro le pubbliche amministrazioni), sembra evidente che le osservazioni che il Procuratore generale può rendere devono scaturire da documentata constatazione di circostanze o fenomeniche rimaste acclarate nel corso dell’esercizio finanziario 2011, che mettano in luce eventuali disfunzioni, eventi ricorrenti, patologie da rimediare o contrastare ovvero suggeriscano più intensi impegni per ulteriori perfezionamenti normativi o, infine, suscitino nuovi e diversi profili bisognevoli di attenzione.

Notazioni che fossero disancorate dagli andamenti normativi, dalle attività di controllo compiute dalla Corte o dalle risultanze effettive del rendiconto 2011, per quanto lecitamente esperibili, costituirebbero mere espressioni di opinamenti generali riguardanti la diversa sede della giurisdizione di responsabilità e le vicende contenziose (originatesi semmai in epoche pregresse), piuttosto che osservazioni assumenti un potenziale rilievo processuale nel "giudizio" di parificazione 2011.

Preliminarmente è da richiamare e sottolineare una costante, che può dirsi essere "di Sistema".

La funzione istituzionale ordinariamente assolta dal Pubblico Ministero, in quanto rivolta ad accertare, nella sede giurisdizionale, responsabilità amministrative e condotte gestionali "individuali" risultate ingiustamente dissipatrici di risorse pubbliche, concorre nel perseguimento di un obiettivo più generale, di contrasto avverso illiceità patrimonialmente dannose, che comprende un effetto dimostrativo e di deterrenza insito nella stessa funzione.

Tuttavia, non va trascurato il fatto che l'azione istituzionale svolta resta condizionata e circoscritta sia dal carattere eccezionale e patologico degli eventi pervenibili a cognizione, sia dal meccanismo giuridico che innesca gli accertamenti e che, a monte, esige una denuncia od una notizia di danno.

Almeno relativamente ai meccanismi di apprensione delle notizie di danno, quindi, non può non avere rilievo l'oggettivo restringimento verificatosi a seguito delle disposizioni dell'art. 17, comma 30-ter, del

decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, inserito dalla legge di conversione 3 agosto 2009, n. 102 e successivamente rettificato dall'art. 1, comma 1, lett. c), n. 1), del decreto legge 3 agosto 2009, n. 103, conv. dalla legge 3 ottobre 2009, n. 141.

Peraltro, in controtendenza con la citata disposizione e non senza qualche ingiustificata disarmonia strategica complessiva, spiccano di contro altre disposizioni normative che, pure nel corso dell'anno 2011, hanno invece inteso potenziare ed incentivare specifici flussi di comunicazioni e segnalazioni, da varie sedi istituzionali, volte ad informare la Corte dei conti in ordine a fatti suscettibili di accertamento di eventuali responsabilità erariali[54].

In realtà, al di là delle misure "notiziali" predisposte dal legislatore (che sovente restano inadempiute), riveste importanza decisiva nel contrasto delle illiceità l'impegno che fattivamente può spendere, direttamente ed in prima

[54] A tal proposito si possono citare, tra altre norme: l'art. 4, comma 3, del decreto legislativo 20.12.2009, n. 198, recante *"Attuazione dell'articolo 4 della legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ricorso per l'efficienza delle amministrazioni e dei concessionari di servizi pubblici"*, che ha sancito che la sentenza che accoglie la domanda nei confronti di una pubblica amministrazione è comunicata, dopo il passaggio in giudicato, alla procura regionale della Corte dei conti per i casi in cui emergono profili di responsabilità erariale; il decreto legislativo 30.06.2011, n. 123, recante *"Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'articolo 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196"*, che ha previsto vari obblighi comunicazionali alla Corte dei conti; - l'art. 1 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, recante *"Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo"*, in vigore dal 10.02.2012 e conv. con modif. da L. 04.04.2012, n. 35 che, sostituendo il comma 8 dell'articolo 2 della legge n. 241/1990, ha sancito che le sentenze del giudice amministrativo passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono "trasmesse in via telematica alla Corte dei conti"; l'ancor più recente art. 5, comma 6, del D.L. 7 maggio 2012 , n. 52 recante *"Disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica"*, che tra i poteri affidati al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa per acquisti di beni e servizi ha previsto la segnalazione al Presidente della Corte dei conti dei provvedimenti volti alla sospensione, revoca o annullamento d'ufficio di singole procedure relative all'acquisto di beni e servizi anche per ragioni di opportunità od alla introduzione di obblighi informativi a carico delle pubbliche amministrazioni finalizzati alla trasparenza ed all'effettivo esercizio delle funzioni di monitoraggio e supervisione attribuiti al Commissario.

battuta, ciascuna Amministrazione.

Dentro una strategia ordinamentale di sbarramento e dissuasiva contro le disfunzioni e le disutilità incidenti a danno di interessi delle collettività, nazionale e territoriali, l'azione interna alle singole amministrazioni ed enti pubblici rimane tuttora il presidio più immediato ed efficace tra quelli in astratto concepibili.

Per questa ragione, le incertezze, le inadeguatezze, le insufficienze, le tolleranze o le latitanze nell'esplicazione di siffatto compito interno - che postula attivazione reale e costante di puntuali riscontri e di controlli sugli andamenti dell'azione amministrativa, sui comportamenti degli agenti pubblici, sui costi sostenuti e sui risultati ottenuti - specie quando si risolvono in omesse denunce degli episodi di seria e grave malagestio configurano altrettanti fattori agevolativi e moltiplicatori di malfunzionamenti dei pubblici apparati e servizi.

Dette anomalie restringono o sbarrano la strada verso il perseguimento degli obiettivi di miglioramento, ai quali invece mostrano di aspirare tutte indistintamente le opzioni riformatrici che il legislatore appronta per la riforma delle pubbliche amministrazioni.

In altri termini, le molteplici e multiformi architetture o innovazioni razionalizzatrici, avviate tramite modelli tecnico-teorici modernamente costruiti nelle norme scritte, troppo spesso mancano di trasformarsi in migliori contenuti delle risposte in concreto fornite ai bisogni dei cittadini ed agli interessi, tutti, della Repubblica.

Da tempo, un obiettivo intrapreso attraverso molti e reiterati interventi normativi ha riguardato la necessità di riorganizzare oppure sopprimere enti e strutture organizzative divenute “inutili” o, meglio a dirsi, non più adeguate ai nuovi bisogni collettivi da soddisfare.

Nella lunga seriazione temporale di leggi - naturalmente prima delle disposizioni razionalizzatici più di recente varate nel 2012 - si può fare cenno a quanto da ultimo previsto dall’art. 26 della L. n. 69/2009, dall’art. 7 del D.L. n. 78/2010 e dall’art. 1, comma 31, del D.L. n. 138/2011, talvolta ricalcanti previsioni già incluse nell’art. 26 della legge n. 133/2008 (cd. taglia-enti).

Medio tempore va anche menzionato il decreto interministeriale 19 novembre 2008 che, sulla base di un’autorizzazione contenuta nello stesso art. 26, della legge n. 133, in via derogatoria ha fatto salvi taluni enti originariamente destinati a soppressione.

Una generale pianificazione normativa razionalizzatrice, dunque, non è mai mancata nelle proclamazioni di legge, anche se, quasi sempre, contingenze sopravvenienti hanno poi interposto notevoli difficoltà nell’inverare ed attuare la progettualità del preventivato riordino.

Sul tema vale la pena qui richiamare gli esiti della “Verifica dello stato di attuazione del processo di soppressione ed incorporazione di enti ed organismi pubblici disciplinato dal d.l. n. 78/10 (convertito nella l. 122/10)” per i casi in cui lo stesso ha interessato le amministrazioni dello Stato (relativi a sette enti), di cui alla deliberazione di approvazione n. 1/2012/G

dell'8 marzo 2012[55].

L'indagine tematica, con riferimento a ciò che è accaduto nel 2011, ha evidenziato profili di criticità ricorrenti, in primo luogo attinenti alla incompiutezza delle disposizioni di legge che hanno disciplinato il processo e, quindi, tali da mettere a nudo difettosità di impianto e di partenza, tutte e solo ascrivibili alla fase della progettazione legislativa e della stesura delle norme.

Le lacunosità normative finiscono poi con il tradursi in:

- ritardi con cui l'amministrazione prevista come subentrante assume nella propria programmazione annuale o pluriennale gli obiettivi relativi all'esercizio delle funzioni di nuova acquisizione o, ancor prima, definisce l'iter del passaggio;
- inefficienze nelle modalità e nei tempi di adeguamento dell'organizzazione subentrante e di trasferimento delle risorse finanziarie;
- maggiori oneri di spesa, principalmente riferibili al ricorso a formule istituzionali "extra ordinem" in mancanza di strutture e paradigmi procedimentali ordinari adeguati, con correlata necessità di attingere a forme di provvista delle risorse, umane e finanziarie, esterne alle poste ordinarie del bilancio ministeriale;

[55] Gli enti oggetto di soppressione, secondo le previsioni di cui ai commi 18, 19, 20 e 31-ter dell'art.7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, sono: Istituto di studi e analisi economica, Ente italiano montagna, Ente teatrale italiano, Istituto per la promozione industriale, Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale, Comitato nazionale italiano per il collegamento fra il governo italiano e l'ONU per l'alimentazione e l'agricoltura, Agenzia autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali.

- anomalie varie nell'utilizzo delle risorse umane e strumentali trasferite (quali impiego di personale dell'ente cessato in funzioni non proprie, lentezze nel riuso di immobili prima assegnati all'ente soppresso, ecc.).

È per queste ragioni che l'Ufficio del Procuratore generale, in adesione a quanto già riscontrato dalle Sezioni riunite, auspica che il legislatore, assumendo intenti regolatori chiari ed univoci, possa de futuro dedicare supplementi di attenzione ad una previa e ponderata valutazione degli effetti che le norme inducono sulle realtà amministrative di volta in volta incise.

Diversamente, come concordemente attestano numerose vicende che giungono al vaglio giurisdizionale di responsabilità, il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione, di miglioramento dell'efficienza organizzativa e di riduzione delle spese cui sono preordinate le norme di ristrutturazione resta ampiamente esposto, nella sua pratica attuazione, al rischio di vanificazioni sostanziali.

Aspetto di rilievo ancor più risoluto è quello riguardante una caratterizzazione irrinunciabile che dovrebbe connotare tutte le ipotesi normative di riorganizzazione degli apparati pubblici.

Gli interventi tesi a riassetti strutturali dovrebbero scaturire da ponderati ripensamenti indirizzati a realizzare miglioramenti stabili, piuttosto che muoversi all'insegna di contingenze o problematiche periodicamente riportate in risalto da dibattiti multimediali, spesso sommariamente generalizzanti.

In questa seconda e riduttiva dimensione, invece, sembrano essersi

orientate, proprio nel corso dell'esercizio 2011, le previsioni di cui al testo originario dell'art. 15 del D.L. 13.8.2011, n. 138, rubricato "Soppressione di Province e dimezzamento dei consiglieri e assessori" e volto alla riduzione dei costi degli apparati istituzionali, poi radicalmente modificato in sede di conversione (l. n. 148/2011).

Il provvedimento, al cospetto di pressanti contingenze economiche anche sopranazionali ed aderendo a generiche ipotesi più volte venute alla ribalta in anni precedenti, aveva immaginato la soppressione delle Province diverse da quelle con popolazione superiore a 300.000 abitanti o con superficie complessiva superiore a 3.000 chilometri quadrati.

La previsione normativa enunciava peraltro, anche per esplicito, piena contezza di un quadro ordinamentale di rango sovraordinato tale da esigere una "revisione della disciplina costituzionale del livello di governo provinciale" , quale segmento della più ampia, avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione, per varie parti ancora in corso di attuazione.

La mancata conversione della disposizione, dunque, sembra attestare la circostanza che talvolta le ipotesi normative di riassetto, ventilate come "annunci", rispondono a logiche che forse assecondano pressioni di emergenza o "di opinione", piuttosto che elaborare, disegnare e tracciare accertati e concretamente praticabili percorsi innovatori.

Se ne può trarre una notazione più generale.

In alcuni casi, tendono a prevalere pressioni congiunturali aventi risonanza nell'opinione pubblica oppure accumuli di emergenze, piuttosto

che imporsi logiche programmatorie di reali priorità, da perseguire con puntualità e nel segno di accurati riassetti che guardino allo sviluppo ed alla crescita.

Analogamente, accade che talvolta si faccia attingimento a modelli di organizzazione (autorità indipendenti, agenzie, società a capitale pubblico partecipato, ipotesi multiformi di partenariato pubblico-privato, organismi straordinari di varia natura) ispirati ad esperienze sovranazionali od europee, ma senza una previa e approfondita valutazione della idoneità degli assetti preesistenti ad adeguarsi tempestivamente ed efficacemente al nuovo, così riconquistando fiducia, da parte dei cittadini e delle imprese, nel sano funzionamento delle istituzioni pubbliche e nel loro non essere espressione di assetti precari, non stabili e, per questo, poco attenti alla cura degli interessi pubblici e collettivi.

Talune tra le difettosità che più di frequente affliggono l'attività di regolazione normativa emergono, peraltro, sin dalla fase di analisi e referto che la Corte, ai sensi dell'art. 17, comma 9, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, quadrimestralmente dedica alla tipologia delle coperture adottate ed alle tecniche di quantificazione degli oneri relativi alle leggi pubblicate.

Le deliberazioni riferibili ad interventi aventi primi effetti per il 2011[56] hanno riscontrato che numerose norme prevedono l'attribuzione di nuovi, impegnativi, compiti agli apparati amministrativi dello Stato e degli enti pubblici all'interno di un contesto di cosiddetta "neutralità finanziaria".

[56] Deliberazione n. 10/2011, n. 29/2011, n. 62/2011, nonché Deliberazione n. 8/2012.

Le clausole di invarianza apposte nelle norme ipotizzano, cioè, il doveroso ricorso ad esistenti risorse umane e strumentali ed alle disponibilità degli ordinari capitoli di bilancio, in tal modo affidando alle amministrazioni il compito di fronteggiare i percorsi riformatori, non sempre agevoli, tramite ordinarie risorse e attraverso il ricorso a forme di flessibilità organizzativa interna.

Tuttavia, non sempre la relazione tecnica allegata al testo di legge indica, come previsto dal citato art. 17, comma 7, ultima parte, della legge n. 196 del 2009, l'entità delle risorse effettivamente esistenti e le somme già stanziate in bilancio concretamente utilizzabili per le finalità indicate.

Va ribadito, pertanto, il puntuale ammonimento dalla Corte già enunciato in proposito, specie se si tiene conto del contesto generale che, da tempo, si connota per costanti riduzioni del numero dei dipendenti e per i rilevanti tagli ai consumi intermedi ed alle spese di funzionamento delle amministrazioni.

Le relazioni tecniche, con il contributo efficiente delle amministrazioni interessate, dovrebbe contenere la quantificazione del maggior impegno richiesto ai dipendenti ed una ricognizione dei reali margini di operatività degli uffici, evidenziando le possibili soluzioni organizzative che poi consentiranno l'effettiva presa in carico e lo svolgimento di nuovi compiti, senza ostacoli o rallentamenti derivanti dalla ordinaria attività istituzionale.

Solo sommariamente un cenno in tal senso va fatto:

- alla legge 1° ottobre 2010, n. 163, di conversione del decreto-legge 5

agosto 2010, n. 125, recante “Misure urgenti per il settore dei trasporti e disposizioni in materia finanziaria” e contenente disposizioni eterogenee riguardanti il processo di privatizzazione di alcune società di trasporto marittimo (art. 1);

- alla legge 17 dicembre 2010, n. 217, di conversione del decreto-legge 12 novembre 2010, n. 187, rubricata “Misure urgenti in materia di sicurezza” e contenente norme relative al funzionamento, potenziamento e all’organizzazione dell’Agenzia nazionale per l’amministrazione dei beni sequestrati alla criminalità organizzata (art. 3);
- alla legge 4 novembre 2010, n. 183, cosiddetto “collegato lavoro”, contenente una serie eterogenea di norme concernenti tra l’altro, deleghe al Governo in materia di lavori usuranti, riorganizzazione di enti, congedi, aspettative e permessi, ammortizzatori sociali per incentivi all’occupazione, apprendistato e occupazione femminile, nonché misure contro il lavoro sommerso e disposizioni in tema di lavoro pubblico e di controversie di lavoro, legge peraltro oggetto di rinvio alle Camere, ai sensi dell’art. 74, primo comma, della Costituzione, da parte del Presidente della Repubblica;
- alla legge 8 ottobre 2010, n. 160, recante “Norme in materia di disturbi dell’apprendimento in ambito scolastico” e prevedente, per gli anni 2010 e 2011, un vasto programma di formazione del personale docente e dirigenziale al fine di incrementare le competenze volte all’individuazione precoce dei segni distintivi dei predetti disturbi, priva

di indicazioni circa il fatto che il ricorso al Fondo per le autorizzazioni di spesa delle leggi di natura corrente per un importo pari ad 1 milione per ciascuno dei due anni di riferimento costituisca una mera previsione a copertura oppure un tetto massimo di spesa;

- alla legge 3 dicembre 2010, n. 202, che in esecuzione di sentenza del giudice amministrativo ha sancito il rinnovo del concorso per dirigenti scolastici indetto dalla Regione Sicilia con procedura riservata, senza indicazione di elementi volti a suffragare l'esistenza e la consistenza di disponibilità derivanti da economie sulle risorse assegnate all'ufficio scolastico per la Regione siciliana.

In estrema sintesi, le clausole di neutralità o invarianza degli effetti di riorganizzazione sui saldi di finanza pubblica e le clausole di salvaguardia rispetto agli oneri finanziari sostenibili a seguito del riassetto strutturale dovrebbero essere corroborate da elementi certi, idonei a rassicurare che i previsti riordini avvengano effettivamente nell'indifferenza di costi, senza restare pregiudicati nella loro realizzazione da prevedibili e quantificabili difficoltà operative.

Collaterale al tema del riordino delle strutture è un altro aspetto, che solo apparentemente costituisce capitolo separato.

Suscita costanti riflessioni, di segno non positivo, la questione dell'affidamento di compiti funzionali a soggetti "esterni" agli apparati istituzionali.

Il perimetro della materia è vasto e si snoda dall'utilizzo lavorativo di

esperti sino alla cosiddetta “esternalizzazione” totale di servizi.

Dentro l’area si colloca anche l’opzione, discrezionalmente esercitata dalle amministrazioni entro limiti generali prefissati dalla legge, di affidamento di incarichi cosiddetti “di consulenza”.

L’avvalimento di competenze professionali non disponibili all’interno delle amministrazioni, al di là delle patologiche ed illecite distorsioni che spesso sono oggetto di accertamenti di responsabilità individuali anche dolose, dovrebbe più in generale perseguire intenti di affiancamento e di aiuto nella gestione dei processi erogatori di servizi.

Orbene, se in ambito privatistico il ricorso agli apporti professionali/lavorativi esterni è particolarmente attento a che gli onerosi attingimenti si traducano in reali e verificabili incrementi della produttività aziendale interna e dei saldi economici finali, più difficoltosamente ciò accade nel settore pubblico.

Scopo unico e non rinunciabile degli affidamenti consulenziali dovrebbe essere quello di ottenere esiti che, conquistando un “apprendimento organizzativo”, migliorino ed arricchiscano stabilmente le capacità operative proprie ed ordinarie dell’amministrazione committente.

Affinché ciò accada, tuttavia, è essenziale che la dirigenza dell’amministrazione committente controlli, vigili e verifichi l’inesistenza di inutili e dannose duplicazioni funzionali, l’integrale e regolare adempimento dei compiti assegnati al soggetto terzo, le economie gestionali globali e gli abbattimenti di costi specifici ottenuti ed, infine, quale elemento ancor più

decisivo, constati anche a posteriori il fattivo arricchimento verificatosi nel know-how costituente il patrimonio conoscitivo in futuro spendibile direttamente ed in proprio dall'amministrazione.

Sennonché, poco di tutto questo nei fatti avviene.

Il Ministro della Funzione Pubblica ha reso noti *on line* taluni dati (solo parziali) relativi all'anno 2011, concernenti incarichi di consulenza e collaborazione esterna affidati dalle Amministrazioni pubbliche e comunicati dalle stesse all'Anagrafe delle prestazioni.

Il totale della spesa rilevata (689.642.907,91 euro) indubbiamente fa registrare un trend in decremento rispetto al 2010, sia per numero di incarichi affidati, sia per totale di compensi liquidati.

Se, però, il costo in tal modo sostenuto (si ripete: solo parzialmente accertato) lo si aggiunge ad un altro dato – quello del costo complessivo del lavoro pubblico, come rimasto puntualmente acclarato tramite le risultanze confluite nel referto reso dalle Sezioni Riunite ai sensi dell'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165[(57)] - se ne può desumere una notazione di massima non proprio positiva.

Da un lato, manovre volte a fronteggiare gli effetti del ciclo economico ormai recessivo ed a riequilibrare i conti pubblici mettono in opera un'azione legislativa che si sostanzia in rigorose misure di contenimento della spesa di personale (decreto-legge n. 78 del 2010, manovre estive del 2011, legge di stabilità per il 2012 e cosiddetto decreto

[57] SS.RR. in sede di controllo – Deliberazione n. 13/CONTR/CL/12 del 14 maggio 2012.

“salva Italia”), attraverso il blocco della contrattazione collettiva nazionale per l’intero triennio 2010-2012 e degli automatismi stipendiali, la cristallizzazione fino al 2014 del trattamento ordinariamente spettante, la riduzione percentuale dei redditi più elevati, l’inasprimento e l’estensione dei vincoli alle facoltà assunzionali.

Dall’altro lato, carenze o insufficienze di politiche di personale fondate su di una più stretta correlazione programmatica tra fabbisogno di dipendenti, dimensionamento ottimale degli assetti organizzativi e recupero di efficienza dell’azione amministrativa possono sospingere verso una non proporzionale contrazione delle spese erogate per retribuire personale “esterno” che, nella stessa logica sistematica di “uscita” dalle contingenze della crisi congiunturale, dovrebbe essere molto più forte.

Il saldo finale appare così non bilanciato o, comunque, inferiore alle attese.

Naturalmente la riflessione da fare al riguardo assume contorni che vanno ben oltre i dati puramente finanziari.

Ciò che ridonda a sostanziale detrimento del bilancio pubblico totale non è tanto la spesa per consulenze, quanto i benefici che le stesse sanno in concreto apportare alla qualità e quantità dell’azione amministrativa erogata.

Di detti benefici, sempre che esistenti, si dovrebbe poter esigere ed ottenere una precisa misurazione e valutazione.

A tale scopo dovrebbe poter operare l’insostituibile funzione di un “controllo-direzionale” svolto dalla dirigenza pubblica, idoneo a verificare la

"resa" reale del lavoro affidato a consulenti.

Del resto, la stessa riforma della dirigenza avviata dalla legge n. 15/2009 e dal decreto attuativo n. 150/2009 ha rafforzato, dal punto di vista normativo e quanto alla verifica sulla spendita delle energie lavorative "interne" alle amministrazioni (i rapporti di lavoro dei dipendenti), i poteri dirigenziali "unilaterali", marcando nel contempo un riassetto della relazione tra fonte-legge e fonte-contrattazione, finalizzato ad evitare che le concertazioni possano indebolire l'autonomia valutativa dirigenziale.

Naturalmente questi profili evocano, immediatamente, l'ulteriore questione della qualità "gestoria" intrinseca della dirigenza pubblica, della formazione dei dirigenti, delle politiche di reclutamento e di affidamento degli incarichi dirigenziali, della necessaria valutazione delle perfomance dirigenziali.

Relativamente alle politiche di riorganizzazione in ingresso della dirigenza basti qui rammentare le risultanze di apposita indagine svolta in sede di controllo sulla gestione[58].

Il profilarsi di un iter evolutivo assai complesso, di durata non breve e la constatazione di oggettivi rallentamenti nel processo attuativo, con conseguenze pregiudizievoli che possono derivarne sull'impianto stesso della riforma, non paiono offrire auspici idonei a far intravedere, almeno nel breve termine, apporti significativi di miglioramento.

Con riferimento al diverso profilo, altrettanto determinante, della

[58] Deliberazione n. 2/2011/G del 1 aprile 2011.

valutazione dell'azione dirigenziale, non si può non richiamare l'attenzione sul funzionamento del Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, che dovrebbe ormai essere avviato e funzionante a regime, avendo il legislatore sancito un differimento esplicito e derogatorio unicamente per il "personale docente della scuola" (v. art. 74, comma 4, d. lgs. 150/2009).

Al riguardo si deve osservare che la costruzione di un Sistema prevalentemente basato sulla valutazione della cosiddetta "performance individuale" e su meccanismi-incentivanti/premianti della stessa, aventi sfondo latamente "meritocratico", si è imbattuta poco tempo dopo in una prevedibile crisi economico-finanziaria e nella contrazione di risorse destinate alla politica delle retribuzioni principali ed accessorie (d.l. n. 78/2010 cit.).

Ciò ha fatto segnare un rallentamento nell'introduzione, nell'area del pubblico impiego, dei nuovi strumenti e delle logiche valutative, entrambi già in passato fortemente condizionati dalla diffusa assenza in Italia di una "cultura della valutazione".

La situazione di lentezza nella messa a punto dei meccanismi di valutazione della dirigenza sembra proseguire.

Sintomatico in tal senso può essere, ad esempio, quanto avvenuto con riferimento alla dirigenza scolastica.

Da lungo tempo nel comparto non funziona un sistema di valutazione ad hoc.

Il DPCM 26 gennaio 2011, emanato in applicazione dell’art. 74 del d. lgs. n. 150/2009, ha differito ad un successivo ed apposito "provvedimento", da adottare di intesa con la CIVIT, il compito di dettagliare il nuovo Sistema di misurazione e valutazione della performance ipotizzato dal d.lgs. n. 150/2009, individuando le fasi, i tempi, le modalità, i soggetti e le responsabilità del processo di misurazione e valutazione della performance, nonché le modalità di monitoraggio e verifica dell'andamento della performance.

Il differimento normativo, però, secondo la previsione testuale di legge, doveva essere riferito al solo personale docente.

Ciononostante, tramite un atto amministrativo (circolare MIUR n. 16 del 3 febbraio 2012), quanto ai dirigenti scolastici è stata avviata un’ennesima sperimentazione, denominata VALeS (Valutazione e Sviluppo Scuola).

L’iniziativa deriva dall'esperienza del progetto VSQ (Valutazione per lo Sviluppo della Qualità delle scuole) avviata nel 2010/2011 con operatori esterni e tuttora in svolgimento.

Nello specifico, il nuovo progetto sperimentale (collegato alla domanda di chiarimento n. 13 della UE al Governo italiano: “Quali caratteristiche avrà il programma di ristrutturazione delle singole scuole che hanno ottenuto risultati insoddisfacenti?” tiene conto di indicazioni provenienti dalle istituzioni scolastiche che hanno partecipato a VSQ, nonché di quelle provenienti da rappresentanti ed esperti del mondo della scuola, integrate in alcuni aspetti dell'attuale proposta sperimentale.

La circolare precisa che un ulteriore e futuro disegno sperimentale riguardante la professionalità docente (collegato alla domanda di chiarimento n. 14 della UE: “Come intende il governo valorizzare il ruolo degli insegnanti in ogni singola scuola? E quale tipo di incentivi il governo intende mettere in campo?” ) sarà presentato in un momento successivo, a seguito di una fase in corso di approfondimento e di confronto con le comunità professionali e con esperti del settore.

Nel contempo, l’art. 51 del decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, in vigore dal 10 febbraio 2012 e rubricato "Potenziamento del sistema nazionale di valutazione", ha ipotizzato una nuova e globale ristrutturazione organizzativa, che necessita di altri provvedimenti attuativi (non ancora emanati) e che pertanto, quanto alla valutazione della dirigenza scolastica, di fatto sposterà di molto in avanti la messa a regime di meccanismi valutativi istituzionali.

Altro profilo meritevole di osservazioni concerne tutte le funzioni dirigenziali, in qualsiasi settore o comparto amministrativo esse vengano adempiute.

L’avvenuta riforma del Titolo V della Costituzione nel 2001, che ha fatto seguito al decreto n. 112 del 1998, ha previsto consistenti delocalizzazioni di funzioni amministrative, ha attuato principi di decentramento presenti in Costituzione (art. 5), ha delineato un quadro di policentrismo amministrativo.

Ciò comporta, tra l’altro, che da un modo di amministrare “per progetti”

o “per obiettivi” (che può dirsi essere stato leading motiv degli anni 90’) si è abbondantemente transitati verso un modello di amministrazione fatto di “concordamenti”, di “intese”, di “co-decisioni”, di “cooperazione interistituzionale”, tenuto conto che i soggetti giuridici titolari di funzioni nelle varie materie (a loro volta e per la parte di rilievo nel bilancio statale tradotte in “missioni”) sono molteplici ed interagenti.

Nel contempo, da un lato i principi della cosiddetta “sussidiarietà orizzontale” (art. 118 Cost.) e, dall’altro, i noti e regolati fenomeni di cosiddetta “esternalizzazione” di attività, prima direttamente svolte dalle strutture organizzative pubbliche, accentuano taluni tratti identificativi della funzione dirigenziale e spostano il loro baricentro verso il potenziamento di capacità (e connessi strumenti) idonee ad esercitare il già menzionato “controllo direzionale”, cioè la verifica gestionale di prestazioni ed attività esterne, destinato a sostanziarsi nel recepimento e nel governo dei loro esiti all’interno delle organizzazioni pubbliche alle quali il dirigente è preposto.

In definitiva, se si prendono in attenta considerazione i più recenti sviluppi della legislazione ed anche ipotesi normative tuttora in corso, non sembra inverosimile immaginare che la figura giuridico-professionale ed il ruolo funzionale della dirigenza pubblica dovrebbero oggi sapersi adeguatamente confrontare con le menzionate tematiche (rapporti tra Stato e Regioni, controllo e valutazione direzionale-gestionale, accresciuta complessità degli assetti strutturali e organizzativi) tutte riportate in evidenza,

direttamente o indirettamente, dalla più stringente attualità normativa.

Le esperienze della giurisdizione di responsabilità, invece, quasi costantemente attestano, sia per le amministrazioni statali che per quelle delle autonomie territoriali, il dispiegarsi all'interno delle strutture organizzative di condotte individuali illecite non adeguatamente contrastate dagli apparati, spesso connotati da situazioni di "disservizio" funzionale, endogeno ed endemico.

I percorsi di innovazione della pubblica amministrazione non pongono, dunque, soltanto la sfida di assicurare idonea preparazione culturale e formativa al fattore umano oppure quella di approntare adeguate risorse tecnologiche nell'area dei fattori infrastrutturali (es. digitalizzazione) - sfide ambedue da considerare altamente strategiche - ma pure quella di verificare il funzionamento reale dei modelli di azione amministrativa, affinché gli stessi non restino divaricati rispetto a quelle stesse sfide.

Se ciò non accade, o non accade in misura sufficiente, rimane invariata la percezione che la pubblica opinione ha della "burocrazia amministrativa", intravista come una "piaga" e non come fattore essenziale per la regolare erogazione di pubblici servizi in favore della collettività.

Di qui scaturisce l'esigenza di superare, nella misura massima possibile, ogni asimmetria tra le regolazioni normative, i monitoraggi (a fini di verifica e controllo) sugli andamenti della spesa, i modelli operativi-comportamentali disegnati per l'esercizio dell'azione amministrativa e dirigenziale e lo svolgersi concreto di quest'ultima.

Tutte le componenti menzionate concorrono, in sinergia, non solo a tenere sotto controllo l'andamento della spesa pubblica ed a garantire l'equilibrio dei conti nel punto corrispondente a scelte e decisioni liberamente maturate dai decisori politici, ma anche a costruire e mantenere una sensazione, comune e generalizzata, di credibilità delle Istituzioni nel loro insieme.

Quando una o più delle componenti menzionate si incamminano lungo percorsi disarmonici, senza che siano tempestivamente frapposti ostacoli efficienti, l'effetto finale può essere uno solo, ben prevedibile.

Qualsiasi strabismo tra gli assetti strutturali, le regolazioni normative, le dislocazioni delle competenze e delle responsabilità, i meri monitoraggi statistici o di controllo senza indicazioni degli opportuni rimedi e le azioni amministrative concretamente svolte fa correre il rischio che si giunga ad un'anomala ricomposizione in un'unica visione che potrebbe risultare, almeno ai più, semplificata e non strabica: l'inaffidabilità del Sistema ordinamentale riguardato nel suo complesso.

*** * ***

**GESTIONE DEL PERSONALE PUBBLICO** (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella)

Anche nel 2011 tra le principali leve utilizzate dal legislatore, al fine della stabilizzazione della finanza pubblica, vi sono stati interventi diretti al contenimento delle spese in materia di impiego pubblico (previsti nei decreti legge nn. 98/011, 138/011 e 201 del 2011, oltre che nella legge di stabilità

per il 2012). La finalizzazione di tali previsioni ad una riduzione complessiva della spesa pubblica è testimoniata anche dal fatto che, per la prima volta, l'efficacia delle norme più significative è riferita a tutte le amministrazioni pubbliche ricomprese nello specifico aggregato di contabilità nazionale, al fine di assicurare la necessaria coerenza con il contenuto dei documenti programmatici secondo le regole metodologiche del sistema europeo di contabilità (SEC 95).

In primo luogo, l'art. 16, del d.l. n. 98/2011 rinvia all'adozione di uno o più regolamenti, da emanare ai sensi dell'articolo 17, comma 2, della l. 400/1988, su proposta dei ministri per la pubblica amministrazione e dell'economia, l'attuazione di misure, quali la possibilità di proroga fino al 2014 delle limitazioni in tema di assunzioni da parte delle amministrazioni statali e delle ulteriori restrizioni contenute nell'art. 9 del d.l. n. 78/2010, convertito nella legge n. 122 del 2010 (che, in estrema sintesi, hanno congelato le retribuzioni dei dipendenti pubblici e stabilito un taglio per le retribuzioni superiori a determinati tetti); il decreto prevede, poi, il rafforzamento delle procedure di mobilità del personale tra le pubbliche amministrazioni e strumenti diretti alla lotta all'assenteismo.

Sono indicati, poi, nuovi vincoli finanziari sull'utilizzazione del lavoro flessibile (sul presupposto che il suo uso, al di fuori di casi eccezionali, rischia di creare nuovo precariato ed incidere negativamente sul corretto funzionamento nel tempo delle amministrazioni pubbliche).

Indirizzata verso il buon andamento e l'economicità anche nella

gestione del personale pubblico è la norma di cui al comma 4 dell’art. 16 del d.l. n. 98/2011, secondo cui “le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, possono adottare entro il 31 marzo di ogni anno piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa, di riordino e ristrutturazione amministrativa, di semplificazione e digitalizzazione, di riduzione dei costi della politica e di funzionamento, ivi compresi gli appalti di servizio, gli affidamenti alle partecipate e il ricorso alle consulenze attraverso persone giuridiche.

Detti piani indicano la spesa sostenuta a legislazione vigente per ciascuna delle voci di spesa interessate e i correlati obiettivi in termini fisici e finanziari.” Il legislatore, ha fornito, in proposito, una motivazione ulteriore alle misure di razionalizzazione, avendo previsto che le eventuali economie aggiuntive effettivamente realizzate, rispetto a quelle già previste dalla normativa vigente, possano essere utilizzate annualmente, nell'importo massimo del 50 per cento, per la contrattazione integrativa, di cui il 50 per cento destinato alla erogazione dei premi previsti dall'articolo 19 del d.lgs. 150/2009.

Per converso, sono state rafforzate (art. 1 d.l. n. 138/2011) le misure sanzionatorie, in caso di mancata attuazione degli obiettivi di risparmio stabiliti dalla legge, attraverso la possibilità di diminuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti.

E’ stata, poi, prevista (art. 1 del dl n. 138 del 2011) un’ulteriore riduzione, con varie eccezioni, degli uffici dirigenziali non generali e delle

dotazioni organiche complessive del restante personale (pari, in percentuale, al 10% della relativa spesa).

Il d.lgs. n. 141 del 2011 ha, poi, chiarito le modalità ed i limiti di applicazione delle norme contenute nella riforma di cui al d.lgs n. 150 del 2009. Sono applicabili immediatamente quelle relative all'assetto delle relazioni sindacali, compresa la possibilità per le amministrazioni di decidere unilateralmente sulla distribuzione delle risorse presenti nei fondi unici in caso di eccessivo protrarsi del confronto negoziale. Il decreto legislativo ha, inoltre, recepito gli effetti di un accordo intervenuto tra il Governo e le organizzazioni sindacali in data 4 febbraio 2011, volto a limitare l'applicazione delle modalità di classificazione del personale in fasce di merito per l'erogazione differenziata dei trattamenti accessori, al solo utilizzo delle risorse derivanti dal conseguimento di economie sulle spese di personale.

Per le sue giuste finalità perequative, occorre, infine, citare l'art. 23 ter del decreto-legge n. 201 del 2011 che ha fissato un limite omnicomprensivo, parametrato al trattamento economico del primo Presidente della Corte di cassazione, all'ammontare dei compensi percepiti per le prestazioni di lavoro dipendente od autonomo a favore di amministrazioni pubbliche statali (tale norma è stata attuata con D.P.C.M. del 23/3/2012). Resta comunque, allo stato, privo di analoga disciplina il settore delle regioni, degli enti locali e delle società a partecipazione pubblica.

Occorre, in primo luogo, rilevare come il descritto quadro normativo

appare, spesso, di difficile interpretazione ed applicazione. Infatti, frequenti sono le sovrapposizioni tra i diversi istituti, i vincoli generali che si sommano a quelli relativi a specifiche voci di spesa, le eccezioni e le esenzioni in favore di singole amministrazioni o di interi comparti. La normativa appare, poi, frammentata in un complesso di misure, ciascuna delle quali si riferisce a specifiche categorie di enti, con conseguenti margini di indeterminatezza del quadro complessivo.

Inoltre, la Corte dei conti, nella relazione del 2012 sul costo del lavoro pubblico, ha sottolineato come l'approccio necessariamente in termini finanziari alla materia del pubblico impiego ha messo in ombra e rinviato l'attuazione di politiche del personale pubblico, già, in parte, delineate dal d.lgs. n. 150 del 2009, mirate a correlare, da un lato, la programmazione del fabbisogno dei dipendenti con il dimensionamento ottimale degli assetti organizzativi e, dall'altro, la dinamica salariale con un recupero di efficienza dell'azione amministrativa, attraverso percorsi premiali e selettivi per l'attribuzione di trattamenti accessori.

La Corte ha, poi, sottolineato come la riduzione degli organici può produrre effetti positivi solo se interpretata come occasione di razionalizzazione delle strutture secondo principi di efficienza, razionalità ed economicità. Infatti, l'obiettivo dovrebbe essere quello di concentrare l'esercizio delle funzioni istituzionali, attraverso il riordino delle competenze degli uffici, evitando la frammentazione delle attribuzioni e dei procedimenti; unificare le strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali; avviare,

possibilmente, la sottoscrizione di appositi accordi tra più amministrazioni, per l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché l'utilizzo congiunto delle risorse umane in servizio presso le strutture centrali e periferiche. Si ricorda, altresì, in materia, che l'articolo 74, comma 3, del d.l. 112/2008 già prevedeva la possibilità per le amministrazioni dello Stato di rideterminare la rete periferica su base regionale o interregionale, oppure, in alternativa, di riorganizzare le esistenti strutture periferiche nell'ambito delle prefetture-uffici territoriali del Governo.

In definitiva, la fase applicativa delle descritte misure non potrebbe prescindere da una metodologia che persegua una riorganizzazione strutturale delle amministrazioni volta a far si che, per alleviare il rigore degli interventi, si riesca il più possibile a far coincidere il valore finanziario dei tagli con quello del recupero di risorse, attraverso l'eliminazione degli sprechi e delle inefficienze che spesso si annidano nell'organizzazione. Perciò, anche nel settore della gestione del personale pubblico può avere positivo effetto il processo di revisione della spesa, di cui all'art. 9 del d.l. n. 98 del 2011 ed al recente d.l. n. 52 del 2012, soprattutto in combinato con l'applicazione delle norme sulla mobilità del personale pubblico che, in presenza delle condizioni di cui all'art. 33 del d.lgs n. 165 del 2001, può assumere anche carattere obbligatorio. In proposito, si rileva come in sede di definizione dei piani di razionalizzazione (di cui all'art.16 del d.l. 98/2011), le amministrazioni potranno adottare misure di riduzione della spesa attraverso interventi di

diversa distribuzione delle risorse, con l'eliminazione, ad esempio, del ricorso a forme di esternalizzazione delle attività o alle collaborazioni e consulenze esterne, se non strettamente necessarie.

Occorre, anche, rilevare come cominciano ad evidenziarsi gli effetti del complesso di norme intervenute in materia negli ultimi anni e dirette al contenimento della spesa del personale pubblico. Infatti, i dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al 31 dicembre 2010 (prima ancora, perciò, dell'entrata in vigore delle descritte misure restrittive) mettono in luce una diminuzione del numero e della spesa relativa al personale pubblico.

Al termine del 2010 i dipendenti in servizio preso tutte le pubbliche amministrazioni destinatarie delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001 sono circa 3.459.000, di cui 3.231.000 con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Rispetto al precedente esercizio si registra una flessione percentualmente rilevante (-1,9%), che fa seguito a quella di analogo valore evidenziata al termine del 2009.

Il trend relativo all'ultimo biennio deriva, in gran parte, dalla politica di razionalizzazione dell'organizzazione scolastica, avviata con il decreto-legge n. 112 del 2008 (che, a regime, dovrebbe comportare una riduzione di oltre 67.000 dipendenti tra professori, dirigenti scolastici e personale amministrativo), in esito ad una nuova definizione del rapporto alunni-docenti e alla ridefinizione delle regole per il dimensionamento ottimale degli

istituti scolastici.

La diminuzione del numero dei dipendenti è, comunque, evidente in tutti i comparti di contrattazione, più marcata per quelli statali (-2,4%, a fronte di una riduzione pari all'1,4% per il restante personale pubblico).

La serie storica decennale relativa alla consistenza dei dipendenti evidenzia in modo netto ed univoco la maggior efficacia delle politiche di contenimento avviate a partire dalla seconda metà del 2008. Nel periodo 2001-2008, infatti, sia pur con andamenti non omogenei nei singoli anni e nei diversi comparti, il numero dei dipendenti era rimasto sostanzialmente stabile.

La diminuzione di personale avvenuta nel 2010 ha esplicato appieno i previsti effetti di riduzione della spesa, in un contesto caratterizzato dal rinvio della contrattazione collettiva per l'intero triennio 2010-2012.

Per la prima volta dalla privatizzazione del pubblico impiego, il conto annuale rileva una significativa diminuzione del costo del personale, che si attesta su un valore di 152,2 miliardi (1,5% in meno rispetto al 2009).

La evidenziata, rilevante, diminuzione dei dipendenti ha più che compensato gli effetti derivanti dalla sottoscrizione nel 2010 dei contratti collettivi nazionali per tutte le aree dirigenziali relativi al quadriennio 2006-2009 (comprensivi di una rilevante componente di arretrati) e di quelli connessi con l'andamento della contrattazione integrativa, svoltasi, peraltro, in un quadro caratterizzato da una riduzione delle risorse disponibili e dalla introduzione di più rigorosi controlli.

* * *

**LA SANITÀ PUBBLICA** (Estensore: V.P.G. Roberto Benedetti)

Secondo i dati finora raccolti ed elaborati dal "Nuovo sistema informativo sanitario" del Ministero della Salute, l'andamento della gestione finanziaria del comparto sanitario dello scorso anno presenta alcuni aspetti positivi e di miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, frutto degli effetti favorevoli delle varie manovre di contenimento della spesa pubblica, che hanno consentito di attestare i risultati finali di spesa a livelli più contenuti di quelli inizialmente previsti.

Ne ha beneficiato, per conseguenza, anche il suo rapporto con il prodotto interno lordo, che ha proseguito nel suo trend discendente, fermandosi al 7,1%.

Una parte del merito di tale esito positivo è dovuto alle manovre di contenimento dei disavanzi, poste in essere dalle regioni soggette ai piani di rientro, anche se connesse a scelte talvolta impopolari e contestate.

Sarà però necessario capire meglio se per consolidare tale trend positivo sia sufficiente proseguire nel rallentamento dei saggi di incremento della spesa, oppure si renderanno indispensabili interventi più radicali che comportino l'effettiva riduzione degli stessi livelli di spesa.

**1 -** ***Il finanziamento del S.S.N. 2011***

A seguito di quanto previsto dal decreto legislativo n. 56 del 2000, il finanziamento del Sistema sanitario nazionale è stato rimesso al gettito di un insieme di imposte (irap, addizionale regionale irpef, iva, accise), ricavi ed

entrate proprie, trasferimenti pubblici e privati ed integrazioni a carico dello Stato. Il complesso delle risorse acquisite a tale titolo nello scorso anno è ammontato a € **111,110** miliardi (a fronte di euro 109,127 miliardi nel 2010, di euro 106,795 miliardi nel 2009, euro 103,483 miliardi del 2008 ed euro 100,095 miliardi del 2007), con un incremento dell'**1,8% sul 2010** (in precedenza: + 2,2 sul 2009, +3,2 sul 2008 e +3,4% sul 2007), che a fronte del volume generale della spesa di **€ 112,889 miliardi** (nel 2010 euro 111,333 miliardi, nel 2009 euro 110,160 miliardi, nel 2008 euro 107,141 miliardi, nel 2007 euro 103,805 miliardi), di cui si dirà di seguito, comporta un disavanzo complessivo nazionale di settore pari a **€ 1,779 miliardi**, fin qui il più basso degli ultimi anni (nel 2010: euro -2,206 miliardi; nel 2009: euro -3,364; nel 2008: euro -3,658 miliardi, nel 2007: euro – 3,709 miliardi), tutto a carico delle regioni e province autonome, mentre fino all'esercizio 2009 una quota pari ad € 0,892 miliardi era rimasta a carico dello Stato, coperta con i due strumenti istituiti con la legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006).

Con riguardo ai risultati consuntivi del 2011, come sempre le due voci più consistenti di finanziamento sono rappresentate, rispettivamente, per il **48,7%** dal gettito stimato della quota parte di iva ed accise (il c.d. federalismo fiscale), l'anno scorso in nuovo aumento in valore assoluto, seppure in leggera diminuzione percentuale rispetto al dato dell'esercizio precedente (49,3%, nel 2009: 46,3%, nel 2008: 46,2%, nel 2007: 45,0%), pari a **€ 53,803 miliardi** (nel 20010 euro 53,498 miliardi, nel 2009: euro 49,206 miliardi; nel 2008: euro 47,507 miliardi), e per il **34,5%** da quello dell'irap e

dell'addizionale regionale irpef (34,0% nell'esercizio precedente, 36,9% nel 2009 e 37,8% nel 2008), che nel 2011 ha reso **€ 38,134 miliardi** (nel 2010: euro 36,874 miliardi; nel 2009: euro 39,235 miliardi; nel 2008: euro 38,888 miliardi); in complesso, pertanto, più dell'83% del finanziamento del sistema sanitario deriva dal pagamento di imposte, con inversione però dei pregressi trend ascendente per iva ed accise (solamente + 0,6% contro il precedente +8,7) e di quello calante di irap ed addizionale regionale irpef (stavolta in aumento del + 3,4%, a fronte del precedente -6,0%). Sempre largamente marginale resta, nuovamente, il contributo dei ricavi e delle entrate proprie, attestatosi a **€ 2,995 miliardi** (nel 2010: euro 2,994 miliardi**;** nel 2009: 2,986 miliardi; nel 2008: 2,820 miliardi) pari al **2,7%** del totale, stabilizzatosi praticamente allo stesso volume dell'anno precedente (+2,8%); un sensibile calo (-4,7%) fa, anche, registrare l'incidenza degli ulteriori trasferimenti da pubblico e privato (pari al **9,5%** del totale), ammontati a **€ 10,468 miliardi** (nel 2010: euro 10,986 miliardi; nel 2009: euro 10,765 miliardi; nel 2008: euro 9,884 miliardi), mentre una ancor più netta diminuzione (-5,0**%**) si apprezza per le entrate derivanti dalle integrazioni a carico dello Stato, ridottesi a **€ 4,002 miliardi** (a fronte di euro 4,212 miliardi nel 2010**,** euro 4,049 miliardi nel 2009 ed euro 3,839 miliardi nel 2008), incidendo ancor meno nell'aggregato (**3,6%** del totale).

La tabella che segue espone l'andamento delle fonti di finanziamento del SSN, nelle varie voci che lo compongono, in raffronto all'anno precedente.

| Finanziamento del S.S.N. anno 2011 (importi in miliardi di Euro) (*) | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Voci | 2010 | | | | 2011 | | | |
| | | composizione % | + / - anno preced. % | procapite euro | | composizione % | + / - anno preced. % | procapite euro |
| **FINANZIAMENTO** (1) | **109,127** | **98,0** | **2,2** | **1.804** | **111,110** | **98,4** | **1,8** | **1.833** |
| Finanziamento SSN / PIL | | 7,0 | | | | 7,0 | | |
| | | | | | | | | |
| - REGIONI e PP.AA. | 108,564 | 100,0 | 2,2 | 1.795 | 110,469 | 100,0 | 1,8 | 1.822 |
| Irap e Addizionale Irpef | 36,874 | 34,0 | -6,0 | 610 | 38,134 | 34,5 | 3,4 | 629 |
| Fabbisogno ex D.L.vo 56/00 (Iva e Accise) | 53,498 | 49,3 | 8,7 | 885 | 53,803 | 48,7 | 0,6 | 887 |
| Ulteriori Trasferimenti da Pubblico e da Privato | 10,986 | 10,1 | 2,1 | 182 | 10,468 | 9,5 | -4,7 | 173 |
| Ricavi e Entrate Proprie varie | 2,994 | 2,8 | 0,3 | 49 | 2,995 | 2,7 | 0,0 | 49 |
| FSN e Quote Vincolate a carico dello Stato | 4,212 | 3,9 | 4,0 | 70 | 4,002 | 3,6 | -5,0 | 66 |
| Costi capitalizzati | | | | | 1,067 | | | |
| | | | | | | | | |
| - ALTRI ENTI DEL SSN (2) | 0,563 | | 1,3 | | 0,641 | | 13,9 | |
| Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato | | | | | | | | |
| | | | | | | | | |
| **DISAVANZO** (3) | **-2,206** | **2,0** | **-34,4** | **-36** | **-1,779** | **1,6** | **-19,3** | **-29** |
| Disavanzo SSN / PIL | | 0,1 | | | | 0,1 | | |
| Disavanzo a carico dello Stato | | | | | | | | |
| Disavanzo a carico dello Stato coperto con Fondi appositi | | | | | | | | |
| Disavanzo a carico delle Regioni | **-2,206** | | | | **-1,779** | | | |

(*) I dati sopra riportati possono divergere in parte da quelli Istat, a causa di differenti criteri utilizzati per la rilevazione di alcune voci di finanziamento e di spesa.

(1) Per Finanziamento del SSN si intende la somma dei ricavi al netto di quelli relativi alla gestione straordinaria e all'intramoenia.

(2) Croce Rossa Italiana (finanziamento corrente), Cassa DD PP (mutui pre-riforma), Università (borse di studio per gli specializzandi), Istituti Zooprofilattici Sperimentali (finanziamento corrente), Centro Nazionale Trapianti, altre Amministrazioni pubbliche, in applicazione dell'articolo 17, comma 5, del decreto-legge 98/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge 111/2011 in materia di accertamenti medico-legali ai pubblici dipendenti.

(3) Corrispondente alla somma algebrica degli avanzi e dei disavanzi delle singole Regioni e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

## 2 - *La spesa sanitaria 2011*

La spesa complessiva del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2011 - cioè la somma dei costi di produzione delle sole funzioni assistenziali con il

saldo della gestione straordinaria (ricavi straordinari e costi straordinari, costi stimati per accantonamenti e variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia - è ammontata complessivamente a euro **112,889 miliardi** (contro gli euro 111,333 miliardi del 2010; euro 110,160 miliardi del 2009 e gli euro 107,141 miliardi del 2008), di cui euro **112,249 miliardi** relativi a regioni e province autonome (99,43 % del totale) e euro **0,641 miliardi** (0,57% del totale) relativi agli enti finanziati direttamente dallo Stato (finanziamento corrente della Croce Rossa Italiana e degli Istituti zooprofilattici sperimentali, rimborso mutui pre-riforma della Cassa Depositi e prestiti, borse di studio per gli specializzandi universitari) - rispettando sostanzialmente nell'articolazione interna le stesse dimensioni percentuali dell'anno precedente, con un lieve spostamento a carico statale - con un'incidenza sul P.i.l. del 7,1% (dato in diminuzione rispetto al precedente di 7,2%, ma sostanzialmente in linea con l'ultimo quadriennio).

Considerato che le risorse acquisite per il finanziamento del S.S.N. si sono attestate a euro **111,110 miliardi** (nel 2010: 109,127 miliardi; nel 2009: 106,795 miliardi; nel 2008: euro 103,483 miliardi), il disavanzo del settore, come già detto, è quantificabile in euro **1,779 miliardi** (era stato di -2,206 miliardi l'anno precedente), saldo negativo interamente a carico di regioni e province autonome (come sopra esposto).

Le fonti ordinarie di finanziamento hanno coperto, quindi, quasi il 98,4% del fabbisogno. Rispetto all'anno precedente, l'aumento percentuale della spesa è dell'1,4% a livello nazionale (a fronte del +1,1 del 2010; +2,8%

del 2009; del +3,2 del 2008), mentre a livello regionale si attesta sul più basso + 1,3% (a fronte del +1,1% del 2010; +2,8 del 2009; del +3,2% del 2008). La tabella che segue illustra l'andamento della spesa sanitaria nelle sue principali componenti, con raffronto con l'anno precedente in valore assoluto ed in percentuale.

| **Spese del S.S.N. per l'anno 2011 (importi in miliardi di Euro) (*)** | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | | | | 2011 | | | |
| | | composizione % | + / - anno preced. % | procapite euro | | composizione % | + / - anno preced. % | procapite euro |
| **SPESA (1)** | **111,333** | **100,0** | **1,1** | **1.841** | **112,889** | **100,0** | **1,4** | **1.862** |
| PIL e Spesa SSN / PIL | 1.553,166 | 7,2 | 2,2 | 25.679 | 1.580,220 | 7,1 | 1,7 | 26.065 |
| | | | | | | | | |
| - REGIONI e PP.AA | 110,770 | 100,0 | 1,1 | 1.831 | 112,249 | 100,0 | 1,3 | 1.851 |
| Personale | 36,674 | 33,1 | 1,3 | 606 | 36,149 | 32,2 | -1,4 | 596 |
| Beni e altri Servizi | 33,103 | 29,9 | 0,8 | 547 | 34,095 | 30,4 | 3,0 | 562 |
| Medicina Generale convenzionata | 6,541 | 5,9 | 2,8 | 108 | 6,625 | 5,9 | 1,3 | 109 |
| Farmaceutica convenzionata | 10,913 | 9,9 | -0,8 | 180 | 9,930 | 8,8 | -9,0 | 164 |
| Specialistica convenzionata e accreditata | 4,504 | 4,1 | 10,4 | 74 | 4,654 | 4,1 | 3,3 | 77 |
| Riabilitativa accreditata | 1,971 | 1,8 | -0,3 | 33 | 1,972 | 1,8 | 0,1 | 33 |
| Integrativa e Protesica convenzionata e accreditata | 1,915 | 1,7 | 2,6 | 32 | 1,922 | 1,7 | 0,4 | 32 |
| Altra Assistenza convenzionata e accreditata | 6,292 | 5,7 | 5,1 | 104 | 6,413 | 5,7 | 1,9 | 106 |
| Ospedaliera accreditata | 8,849 | 8,0 | 0,3 | 146 | 8,891 | 7,9 | 0,5 | 147 |
| Saldo gestione straordinaria | -0,132 | | | | -0,013 | | | |
| Saldo intramoenia | -0,058 | | | | -0,081 | | | |
| Mobilità verso B. Gesù (2) | 0,164 | | 2,4 | | 0,164 | | 0,0 | |
| Mobilità verso Smom (2) | 0,035 | | 2,2 | | 0,035 | | 0,0 | |
| Ammortamenti | | | | | 1,494 | | | |
| - ALTRI ENTI DEL SSN (3) | 0,563 | | 1,3 | | 0,641 | | 13,9 | |
| Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato | | | | | | | | |

(*) I dati sopra riportati possono divergere in parte da quelli Istat, a causa di differenti criteri utilizzati per la rilevazione di alcune voci di finanziamento e di spesa.

(1) Per Spesa del SSN si intende la somma dei costi delle sole funzioni assistenziali con il saldo della gestione straordinaria (Ricavi straordinari e Costi straordinari, Costi stimati per accantonamenti e Variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia. Per il 2011 sono stati inclusi tra la spesa gli ammortamenti e nel finanziamento la quota dei costi capitalizzati

(2) Le spese relative al B. Gesù e allo Smom (Sovrano Militare Ordine di Malta) sono da imputarsi alle funzioni "Specialistica convenzionata e accreditata" e "Ospedaliera accreditata".

(3) Croce Rossa Italiana (finanziamento corrente), Cassa DD PP (mutui pre-riforma), Università (borse di studio per gli specializzandi), Istituti Zooprofilattici

## 3 - *L’articolazione delle spese a livello regionale*

L’articolazione delle spese fra le varie regioni e province autonome conferma sostanzialmente un quadro ormai da tempo consolidato, con situazioni più volte ricorrenti e ripetutesi anche nello scorso anno.

Dalla tabella sotto riportata, nella quale regioni e province sono indicate secondo l’ordine decrescente in valore assoluto, si può osservare come, per lo più, i volumi di spesa risultino ugualmente dimensionati, come lo erano stati negli anni passati, cosicché le varie posizioni in “classifica” rimangono tutte immutate, nonostante gli aumenti e le diminuzioni pur avutesi.

A fronte di una media nazionale attestatasi al +1,3%, l’aumento percentuale più rilevante è stato fatto registrare dalla Provincia Autonoma di Trento (+6,7%), seguita dal Friuli Venezia Giulia (+4,9%), dalla Provincia Autonoma di Bolzano (+4,2%) e dalla Lombardia (+3,9%); aumenti più contenuti si sono poi avuti in Sicilia e Valle d’Aosta (entrambe +2,6%), in Sardegna (+2,4%) e in Umbria (+2,2%); è ancora proseguita la contrazione in Emilia Romagna (solo +0,9%).

Relativamente alla distribuzione territoriale, è appena il caso di ricordare come nel 2007 i maggiori aumenti di spesa si erano generalmente concentrati nelle regioni meridionali (Calabria, Puglia e Basilicata); nel 2008, viceversa, in quelle settentrionali (Friuli Venezia Giulia, Valle d’Aosta, provincia di Trento); nel 2009 il fenomeno si era, poi, rivelato più equamente distribuito territorialmente, riguardando realtà di nord, centro ed isole; nel

2010, questo andamento si è nuovamente modificato, tornando a concentrare i maggiori incrementi percentuali ancora nelle aree settentrionali.

Nel 2011, invece, il fenomeno si è nuovamente rivelato più equamente distribuito territorialmente, con prevalenza nel nord e nelle isole.

In valori assoluti la Lombardia rimane di gran lunga la regione che gestisce il più alto volume di assistenza sanitaria in termini finanziari, seguita come di consueto da Lazio, Campania, Veneto e Sicilia (che conservano le posizioni acquisite in precedenza) e dall'Emilia Romagna, che già l'anno scorso aveva scavalcato il Piemonte.

Le più significative percentuali in diminuzione, secondo questi dati, concernono innanzitutto la Puglia (-2,1%), la Calabria (-0,8%), il Molise (-0,7%), la Campania ed il Piemonte (entrambe con -0,3%), cioè, per lo più, le regioni impegnate nei piani di rientro dei disavanzi, circostanza che dimostra come misure straordinarie (ancorché spesso invise, impopolari e conseguentemente contestate) riescano a favorire gli auspicati contenimenti dei flussi di spesa del settore.

Come negli anni precedenti, sono ancora numerose (seppur diminuite) le realtà territoriali (dieci) che hanno fatto registrare in termini percentuali una crescita superiore alla media nazionale (1,3%), solo parzialmente compensate dalle diminuzioni già dette e dagli aumenti molto più contenuti, fra gli altri, di Toscana (+0,4%) e Lazio (+0,8%).

Le regioni più vicine alla media nazionale risultano essere state, pertanto, l'Abruzzo (1,1%) per difetto e, per eccesso, il Veneto (+1,8%).

| Spese per Regione del S.S.N. per l'anno 2011 a confronto con il 2010 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2010 | | | 2011 (*) | | |
| | | + / - anno preced. % | procapite euro | | + / - anno preced. % | Procapite Euro |
| LOMBARDIA | 17.818,517 | 3,6 | 1.805 | 18.514,009 | 3,9 | 1.867 |
| LAZIO | 11.191,305 | -1,1 | 1.962 | 11.280,459 | 0,8 | 1.969 |
| CAMPANIA | 10.011,058 | -1,4 | 1.717 | 9.976,620 | -0,3 | 1.710 |
| VENETO | 8.784,613 | 1,7 | 1.784 | 8.946,090 | 1,8 | 1.812 |
| SICILIA | 8.510,839 | 1,4 | 1.686 | 8.732,121 | 2,6 | 1.729 |
| E. ROMAGNA | 8.441,743 | 2,1 | 1.912 | 8.518,794 | 0,9 | 1.922 |
| PIEMONTE | 8.467,556 | 1,5 | 1.902 | 8.445,965 | -0,3 | 1.895 |
| TOSCANA | 7.083,960 | -0,5 | 1.894 | 7.111,197 | 0,4 | 1.896 |
| PUGLIA | 7.237,308 | 1,3 | 1.771 | 7.083,998 | -2,1 | 1.731 |
| CALABRIA | 3.455,227 | -1,2 | 1.719 | 3.426,834 | -0,8 | 1.704 |
| LIGURIA | 3.241,112 | -0,9 | 2.005 | 3.304,101 | 1,9 | 2.044 |
| SARDEGNA | 3.127,958 | 2,5 | 1.869 | 3.202,214 | 2,4 | 1.911 |
| MARCHE | 2.800,780 | 2,3 | 1.793 | 2.797,055 | -0,1 | 1.787 |
| FRIULI | 2.442,845 | 1,4 | 1.978 | 2.562,462 | 4,9 | 2.074 |
| ABRUZZO | 2.333,618 | -0,5 | 1.741 | 2.358,247 | 1,1 | 1.757 |
| UMBRIA | 1.627,671 | 0,7 | 1.801 | 1.663,047 | 2,2 | 1.835 |
| PA TRENTO | 1.096,169 | 3,2 | 2.079 | 1.169,561 | 6,7 | 2.209 |
| PA BOLZANO | 1.099,056 | 3,2 | 2.174 | 1.145,423 | 4,2 | 2.256 |
| BASILICATA | 1.058,388 | 2,3 | 1.799 | 1.067,584 | 0,9 | 1.817 |
| MOLISE | 662,526 | -0,3 | 2.070 | 657,897 | -0,7 | 2.057 |
| V. AOSTA | 277,760 | 5,3 | 2.169 | 284,938 | 2,6 | 2.222 |
| **TOTALE** | **110.770,008** | **1,1** | **1.831** | **112.248,615** | **1,3** | **1.851** |

## 4 - *L'articolazione dei costi per materie e territorio*

Alcuni interessanti elementi di informazione e riflessione si possono desumere dalla disaggregazione delle spese per materie e per ambiti territoriali. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, emerge, come si potrà vedere, che non sempre le regioni con maggiore volume di spesa confermano questo dato per tutte le voci, ma in taluni casi e per singole voci si alternano nella relativa graduatoria, nelle posizioni di vertice, anche regioni che complessivamente gestiscono ed erogano una minore quantità di risorse complessive oppure che hanno fatto registrare minori aumenti ovvero

addirittura diminuzioni di spesa. Va però sempre ricordato che anche nel 2011 numerose regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Liguria, Abruzzo, Molise, Calabria, Piemonte, Sardegna e Puglia) sono state soggette a particolari vincoli di spesa, a causa dei disavanzi da loro realizzati e pertanto il confronto non appare sempre del tutto omogeneo.

***a) Il costo del personale***

Con una percentuale sostanzialmente analoga alla precedente (32,2%, a fronte del 33,1% nel 2010, del 33,0% nel 2009, del 33,1% nel 2008), l'aggregato di spesa che ha maggiore incidenza sui costi sostenuti dal S.S.N. resta quello relativo alla gestione delle risorse umane, che alla fine dello scorso anno ha fatto registrare un volume di spesa di euro 36,149 miliardi (contro gli euro 36,674 del 2010, gli euro 36,192 miliardi del 2009, gli euro 35,266 miliardi del 2008), con una diminuzione di euro 525 milioni circa, che tradotto in percentuale significa una diminuzione del -1,4% rispetto al dato precedente, in chiara controtendenza rispetto agli aumenti degli ultimi anni.

Come in precedenza, per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati in Lombardia, Campania, Emilia Romagna, Lazio, Sicilia e Piemonte. Come è evidente, questo ordine decrescente non corrisponde pienamente a quello generale di spesa e lascia quindi presumere una differente distribuzione di personale sul territorio nazionale, non sempre coerente con i costi generali dell'attività svolta.

Abbastanza contenuti sono stati gli aumenti dei costi, dove avutisi; i

maggiori si sono registrati nella Provincia Autonoma di Trento (+2,5%) e in Emilia Romagna (+0,5%); la diminuzione più significativa si è avuta in Campania (-5,6%), Puglia (-3,1%), Lazio (-2,8%) e Molise (-2,7%); pressoché stabili i costi in Umbria (+0,2%), Sardegna (0,0%), Toscana (-0,1%), Basilicata e P.A. di Bolzano (entrambe -0,2%). Lombardia (-0,5%).

***b) L'acquisto di beni e altri servizi***

In maniera certamente più evidente del passato, è di nuovo aumentato (+3,0%) anche il costo dell'aggregato "beni e altri servizi", che fa registrare (finora) un dato di consuntivo di euro 34,095 miliardi (a fronte degli euro 33,103 miliardi del 2010, euro 32,826 miliardi del 2009 e degli euro 31,373 miliardi del 2008), con un incremento in valore assoluto di circa 992 milioni di euro e che rappresenta la seconda voce di maggior peso (dopo quella del personale) con un'incidenza di 30,4% sul comparto, mantenendo una dimensione alquanto stabile nell'ultimo triennio (nel 2010 e nel 2009: 29,9%; nel 2008: 29,4%).

All'aggregato contribuiscono circa una decina di componenti: acquisizione di beni propriamente detti; servizi sanitari e non; servizi non sanitari appaltati; manutenzioni e riparazioni; godimento di beni di terzi; oneri diversi di gestione ed imposte e tasse; nonché accantonamenti tipici ed interessi passivi ed oneri finanziari.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, il maggior volume di costi si è registrato in Lombardia, Lazio, Veneto, Campania, Emilia Romagna, Piemonte e Toscana.

Rispetto all'esercizio precedente, l'aumento percentualmente maggiore dell'aggregato complessivo si è verificato in Sicilia (+8,2%), Veneto (+6,4%) e Lombardia (+5,9%); gli sforzi di maggiore contenimento hanno, invece, dato i migliori risultati nel Lazio ed in Puglia (entrambe con -0,7%) e nelle Marche (-0,1%).

***c) La spesa farmaceutica convenzionata***

Proseguono evidentemente gli effetti delle manovre di contenimento della spesa farmaceutica, che nel 2011 ha assorbito euro 9,930 miliardi (a fronte di euro 10,913 miliardi del 2010; euro 10,997 miliardi del 2009 e di euro 11,227 miliardi nel 2008), risultato che significa un notevole risparmio ed un sensibile decremento rispetto all'anno precedente di -9,0% (certamente più sostenuto del -0,8% del 2010, del -2,0% realizzato nel 2009 e del -2,7% realizzato nel 2008), utile certamente a far ancora diminuire l'incidenza sul comparto all'attuale 8,8% (in precedenza: 9,9% nel 2010; 10,0% nel 2009 e 10,5% nel 2008). Si tratta, senza dubbio, di uno dei settori del S.S.N. sul quale si è prestato maggiore attenzione e si è più inciso normativamente negli ultimi anni, sia a livello centrale, sia a livello regionale.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono evidenziati, come in precedenza, in Lombardia, Lazio, Campania, Sicilia e Puglia; i minori, in valore assoluto, in Valle d'Aosta e Molise.

Come, peraltro, per lo più già accaduto in passato, rispetto all'anno precedente tutte le regioni hanno diminuito la spesa; le diminuzioni più

evidenti si sono registrate in Calabria (-17,4%), Puglia (-16,8%), Campania (-10,5%), Marche (-10,3%) Toscana e Basilicata (entrambe – 10,2%), mentre i minori risparmi si sono avuti nella provincia autonoma di Trento (-1,9%), Sardegna (-4,0%), Friuli Venezia Giulia ed Emilia Romagna (entrambe -4,9%).

Esaminando i dati contabili dell'ultimo quadriennio, si apprende che la farmaceutica convenzionata è l'unica voce di spesa che ha fatto registrare un trend in costante diminuzione (essendo stata caratterizzata sempre dal segno "meno"), circostanza che fa valutare positivamente i numerosi tentativi di contenimento dei costi e di ricerca di più affidabili strumenti di governo e di controllo dell'andamento della relativa dinamica. E', però, assai probabile che, fra gli altri, i migliori risultati siano stati prodotti per mezzo dell'introduzione delle compartecipazioni personali (i noti tickets), che hanno il torto di rappresentare la misura più impopolare ed antipatica, perché incide direttamente sugli assistiti più bisognosi.

Esistono, tuttavia, spazi di ulteriore miglioramento, se si pensa che anche nello scorso anno si sono avute sentenze delle Sezioni regionali della Corte dei conti riguardanti episodi, peraltro diffusi in più ambiti regionali, di eccessive prescrizioni di farmaci o di falsità delle stesse ovvero di loro sostanziale inappropriatezza terapeutica, per i quali sono stati condannati a risarcire il relativo danno alcuni medici di base convenzionati.

Inoltre, a quanto è dato sapere, continuano a stentare ad imporsi i farmaci equivalenti (i cosiddetti "generici"), che pure a parità di validità

terapeutica consentirebbero altri apprezzabili risparmi di spesa.

Altro possibile intervento potrebbe riguardare una più appropriata dimensione delle confezioni dei farmaci, talvolta non sempre adeguate alla durata delle terapie.

Non può che preoccupare, infine, il mercato parallelo dei farmaci falsificati, alquanto favorito dalle opportunità offerte dalla globalità della rete informatica, che denota la sussistenza non solo di una molteplicità di offerte quasi sempre truffaldine, ma anche la resistenza di una domanda invero anomala, che danneggia il regolare commercio e, in definitiva, anche l'immagine del settore.

***d) La spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata***

Proseguendo la modesta crescita del 2010 (+0,3%), questa voce ha fatto registrare nel 2011 un ulteriore incremento (+0,5%), comunque più contenuto di quello degli anni precedenti (nel 2007 +2,6% e nel 2008 +2,0%; nel 2009 si era invece registrata una flessione di -0,6%), attestandosi infine ad un valore assoluto di euro 8,891 miliardi (nel 2010 erano stati euro 8,849 miliardi; nel 2009 euro 8,827 miliardi; nel 2008 euro 8,877 miliardi) e rappresentando in percentuale il 7,9%, con un'incidenza sul comparto ormai praticamente stabilizzata, seppure in leggera flessione.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati, come negli anni scorsi, in Lombardia, Lazio e Campania (che messe insieme superano già da sole il 50% del totale), seguite da Puglia, Sicilia ed Emilia Romagna; i minori costi

si riscontrano, invece, in Valle d'Aosta e Basilicata, dove pure si registrano i soli aumenti, rispettivamente, dello 0,4% e dell'1,6%.

Quasi tutte le regioni hanno fatto (finora) registrare valori sostanzialmente analoghi a quelli dell'anno precedente, così da lasciar ritenere che si tratti di una voce di spesa abbastanza sotto controllo.

***e) La spesa per la medicina generale convenzionata***

Con l'incremento del +1,3% questa voce di spesa evidenzia nel 2011 una crescita ben più contenuta di quella, certamente maggiore, registrata negli anni 2009 e 2010 (biennio che aveva scontato gli effetti del ritardato rinnovo della convenzione per il biennio 2006-2007, perfezionatasi solo nel luglio 2009), crescita che fa attestare il costo complessivo ad euro 6,625 miliardi (contro euro 6,541 miliardi del 2010; euro 6,361 miliardi del 2009 ed euro 6,068 miliardi del 2008) e la fa "pesare" nel comparto per un buon 5,9%, comunque sostanzialmente in linea con la media dell'ultimo triennio.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono registrati in Lombardia, Campania, Lazio, Sicilia e Veneto, che già dall'anno precedente aveva superato l'Emilia Romagna.

Valle d'Aosta (+6,4%) e Lazio (+5,6%), hanno fatto registrare l'aumento percentuale maggiore dell'anno, seguite da Marche (+3,4%), Molise e Umbria (entrambe +2,2%); a riequilibrare la media nazionale hanno, invece, contribuito, in particolare, i risparmi di Lombardia (-0,6%) e Piemonte (-0,2%); tutte le altre regioni hanno avuto incrementi: pienamente

in linea con la media nazionale quello dell'Emilia Romagna (+1,3%).

***f) La spesa per l'altra assistenza convenzionata ed accreditata***

Questa voce di spesa riunisce le altre prestazioni assistenziali a carico del S.S.N. diverse da quelle tipiche; concerne per la maggior parte le cure termali e quelle destinate alle categorie più deboli (anziani, disabili, tossicodipendenti, alcolisti, psicolabili, ecc.). Il costo totale di euro 6,413 miliardi (nel 2010 euro 6,292 miliardi; nel 2009 euro 5,984 miliardi; nel 2008 euro 5,650 miliardi), evidenzia un'incidenza del 5,7%, ormai stabile nell'aggregato, effetto di un aumento del +1,9% rispetto all'anno 2010, ben più che contenuto rispetto ai precedenti, risultato che ne conferma la decisa tendenza all'incremento (terza voce di spesa in questo senso nel 2011, mentre era stata la seconda - sempre in percentuale - nell'anno 2010 e, di gran lunga, la prima nel 2009) e sconta le conseguenze derivanti dalle esigenze connesse al prolungamento della vita e dalle necessità, evidentemente anch'esse in costante aumento, emergenti dalle classi sociali più deboli, pur con tutti i limiti del nostro sistema di assistenza socio-sanitaria.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono riscontrati, come negli anni precedenti, in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Lazio e Toscana.

Particolarmente significativi gli aumenti percentuali, a doppia cifra, fatti registrare nel Lazio (+12,0%) e nelle Marche (+10,6%); pure consistente l'incremento di + 7,8% di Calabria e Sardegna, nonché il +7,7% del Friuli,

mentre la diminuzione più sensibile si è registrata l'anno scorso in Valle d'Aosta (-5,9%) e, in misura molto minore, in Toscana (-2,9%) e Veneto (-0,6%).

***g) La spesa specialistica convenzionata e accreditata***

Fa registrare ancora un aumento (+3,3%), seppure molto più contenuto dell'anno precedente (quando aveva fatto registrare ben +10,4%), anche questa voce di spesa, ammontante nel 2011 a circa euro 4,654 miliardi (a fronte di euro 4,504 miliardi del 2010; euro 4,080 miliardi del 2009 ed euro 3,906 miliardi del 2008), con incidenza ormai sostanzialmente stabile, pari al 4,1% del comparto. Concerne le prestazioni per assistenza specialistica convenzionata di vario tipo (SUMAI, ospedali classificati, istituti di cura e ricovero a carattere scientifico privati ed altri operatori privati accreditati).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono registrati anche stavolta in Lombardia, seguita dalla Campania, dal Lazio, dalla Sicilia e dal Veneto.

Sotto il profilo percentuale, la differenziazione fra aree territoriali si presenta particolarmente accentuata: si va dagli incrementi, a doppia cifra, della Basilicata (+45,2%), che rappresenta un vero e proprio record, dell'Abruzzo (+16,2%), della Calabria (+15,0%) e della Provincia Autonoma di Bolzano (+10,7%), alle limitate diminuzioni della Valle d'Aosta (-11,1%), della Liguria (-3,3%) e del Friuli Venezia Giulia (-3,2%).

***h) La spesa per la riabilitativa accreditata***

In controtendenza rispetto all'anno precedente, quando era sia pure

assai leggermente diminuita (-0,3%), questa voce di spesa ha ripreso il trend in aumento (+0,1%) che l'aveva già caratterizzata nel 2009 (quando era incrementata di +0,3%, mentre nel 2008: -12,2%). Nel 2011, pertanto, la spesa per la riabilitativa accreditata è ammontata a quasi euro 1,972 miliardi (contro gli euro 1,971 miliardi del 2010; gli euro 1,976 miliardi del 2009 e gli euro 1,969 miliardi del 2008), mantenendo con il suo 1,8% un'incidenza assolutamente stabile nel comparto (a conferma dell'identico dato del triennio precedente), che costituisce una delle due incidenze percentuali più basse di tutto il comparto.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati in Campania (che mantiene così la prima posizione già "conquistata" e confermata negli anni precedenti) e Puglia, che nel 2011 ha scavalcato la Lombardia; a seguire Lazio, Piemonte e Sicilia.

Rispetto all'anno precedente, aumentano particolarmente la provincia autonoma di Trento (+138,3%, passando da euro 2,973 milioni ad euro 7,085 milioni), Molise (+10,7%) e Valle d'Aosta (+10,5%), seguite dagli incrementi più contenuti di Sicilia (+6,9%) e Sardegna (+5,5%). Numerose, di contro, le regioni che hanno fatto registrare diminuzioni: tra di esse, quelle più significative sono avvenute in Basilicata (-24,9%), Emilia Romagna (-6,0%), Lazio (-3,9%) e Campania (-3,0%).

**5 -** ***Il cittadino "mediamente" assistito.***

Le notevoli differenziazioni esistenti nell'articolazione del sistema

sanitario sul territorio nazionale trovano ulteriore conferma nel parametro rappresentato dal costo medio pro capite dell'assistenza prestata.

I dati consuntivi del 2011 attestano che, lo scorso anno, ogni cittadino assistito è costato mediamente al sistema sanitario nazionale **1.862 euro** (rispetto ai 1.841 euro del 2010; 1.830 euro del 2009; 1.791 euro del 2008), di cui 1.851 euro riferibili a regioni e province autonome e, a sua volta, ha partecipato al suo finanziamento (sotto forma di tasse, contributi, ecc.) con **1.833 euro** (rispetto ai 1.804 euro del 2010; ai 1.774 euro del 2009; ai 1.730 euro del 2008). Si è, pertanto, ridotta a -29 euro la differenza negativa, che rappresenta in pratica il contributo medio di ciascuno al disavanzo complessivo, che costituisce comunque un dato ulteriormente migliorativo dei precedenti esercizi (nel 2010 -36 euro; nel 2009 - 56 euro; nel 2008 - 61 euro).

La forbice abbastanza accentuata all'inizio dell'ultimo decennio, si sta dunque progressivamente riducendo in maniera sostanzialmente costante, a conferma del crescente sacrificio economico richiesto ai cittadini negli ultimi anni.

Depurato dai costi nazionali, il valore medio pro-capite delle regioni si attesta, come già detto, ad **euro 1.851** (a fronte degli euro 1.831 del 2010; degli euro 1.821 del 2009; degli euro 1.782 del 2008). Come avvenuto negli anni precedenti, anche nel 2011 l'assistito più costoso risiede in provincia di Bolzano con 2.256 euro (che peggiora il dato precedente di 2.174 euro, riportandolo verso valori più vicini a quelli del 2008), seguito dal residente in

Valle d'Aosta (2.222 euro, in costante aumento rispetto ai 2.169 euro del 2010), in provincia di Trento (euro 2.209, superiore ai precedenti euro 2.079), in Friuli (euro 2.074, superiore ai precedenti euro 1.978), in Molise (euro 2.057, comunque in leggera diminuzione rispetto ai precedenti 2.070 euro) e in Liguria (euro 2.044, in aumento rispetto ai precedenti euro 2.005), mentre quello più economico continua a risiedere in Calabria (euro 1.704 contro i precedenti euro 1.719), in Campania (euro 1.710), in Sicilia (euro 1.729), in Puglia (euro 1.731) ed in Abruzzo (euro 1.757); più prossimi alla media regionale, per difetto, i residenti in Umbria (euro 1.835), Basilicata (euro 1.817), Veneto (euro 1.812) e per eccesso quelli di Lombardia (euro 1.867), Piemonte (euro 1.895) e Toscana (euro 1.896); tutti gli altri oscillano dagli euro 2.044 (Liguria) agli euro 1.787 (Marche).

**6 -** ***I fondi per la ricerca e la sperimentazione***

Dopo la drastica riduzione subita nel 2008 (euro 288,274 milioni) e proseguita nel 2009 (euro 275,672 milioni), e la leggera ripresa del 2010, quando era lievemente risalita a complessivi euro 306,276 milioni (di cui euro 276,276 milioni di parte corrente ed altri 30 milioni in conto capitale), nel 2011 la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento per la ricerca e la sperimentazione è nuovamente diminuita a 296,584 milioni di euro (di cui euro 270,584 milioni di parte corrente ed euro 26 milioni in conto capitale). Nonostante tanti buoni propositi, migliori intenzioni e ricorrenti promesse, mai mantenute, la ricerca resta irrimediabilmente il "parente povero" del sistema.

## 7 - *Regole contabili ed interessi sostanziali: confronto e non scontro*

Già in altre occasioni, in questa stessa sede, si è avuto modo di sottolineare che, probabilmente, il problema principale della *governance* del settore sanitario è quello del confronto fra i vari interessi pubblici presi in considerazione, almeno all'apparenza contrapposti e di difficile composizione, che si traduce nel rapporto, non sempre facile e spesso conflittuale, esistente fra esigenze di bilancio e diritto alla tutela della salute.

In altri termini, a differenza di ciò che magari accade in altri settori, in quello sanitario la validità di una gestione non può essere sempre affermata solo sulla base di conti che quadrano (quando quadrano…), ma va vista anche e soprattutto in funzione dell'interesse pubblico sostanziale perseguito (tutela della salute).

Secondo quanto autorevolmente affermato da fonti governative, nel prossimo futuro la sanità sarà oggetto di particolare attenzione nell'ambito della prevista *spending review*; anzi, dal settore ci si attenderebbe un contributo particolarmente consistente (addirittura si è ipotizzato circa un quarto dei risparmi complessivamente necessari). E' ben nota l'esigenza che la spesa di settore vada opportunamente riqualificata, sfrondandola innanzi tutto da ricorrenti episodi di malaffare e da persistenti sprechi. Sarà bene, però, che si faccia anche una attenta riflessione sulle possibili conseguenze negative che una eccessiva contrazione delle risorse potrà avere sul funzionamento del sistema e sull'adeguato mantenimento dei livelli essenziali di assistenza.

Una visione esclusivamente contabilistica del settore rischia, cioè, di entrare in rotta di collisione con le finalità proprie del sistema, producendo talvolta anche contenziosi giudiziari.

E' appena il caso di ricordare che con la sentenza n. 8254/11 del 23 novembre 2010 – 2 marzo 2011, la Suprema Corte di cassazione, chiamata a verificare la corretta applicazione delle regole giuridiche in un caso di responsabilità professionale di un medico, ha enunciato un principio molto importante ai fini di stabilire la prevalenza degli interessi in considerazione, affermando chiaramente che "*a nessuno è consentito di anteporre la logica economica alla logica della tutela della salute, né di diramare direttive che, nel rispetto della prima, pongano in secondo piano le esigenze dell'ammalato*", dando quindi prevalenza all'interesse sostanziale rappresentato dal benessere umano rispetto alle pur apprezzabili esigenze di contenimento della spesa.

Pertanto, il governo della spesa sanitaria non può essere esclusivamente subordinato al mero rispetto delle regole contabili; il miglioramento dei saldi di bilancio, sempre ovviamente auspicabile ed apprezzabile, va finalizzato ad un'elevazione dei livelli di assistenza e, più in generale, alla ricerca di risorse da destinare a strumenti in grado di consentire maggiore uniformità all'erogazione delle prestazioni sull'intero territorio nazionale, eliminando quelle situazioni di accentuata sperequazione, che ancora oggi caratterizzano (in negativo) il funzionamento del sistema sanitario.

Tutto sommato in linea con l'orientamento espresso dalla Cassazione, sono poi da annoverarsi alcune pronunce del giudice amministrativo, che hanno portato all'annullamento degli atti di chiusura dei c.d. ospedali minori nel quadro delle iniziative per il contenimento della spesa sanitaria, attuate nelle regioni soggette ai piani di rientro.

**8 - *La responsabilità politica e giuridica del Presidente della Giunta regionale, in funzione di Commissario ad acta, al verificarsi del grave dissesto finanziario***

Una delle novità di maggior rilievo, se non altro per le conseguenze prospettate, è senza dubbio rappresentata dall'entrata in vigore nell'ottobre 2011 dei "*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*" recati dal decreto legislativo 6 settembre 2011 , n. 149. In particolare, per quanto di specifico interesse in questa parte di memoria, l'articolo 2 ha disciplinato la responsabilità politica del Presidente della Giunta regionale nei casi in cui si verifichi una situazione di grave dissesto finanziario presso una regione commissariata, assoggettata a piano di rientro dal disavanzo sanitario.

La norma prevede che tale fattispecie si realizzi al verificarsi congiuntamente di tre condizioni: 1) l'inadempimento, totale o parziale, del Presidente, nominato Commissario *ad acta* (ex art. 2, commi 79 e 83, della legge n. 191 del 2009), all'obbligo di redazione del piano di rientro o agli obblighi operativi, anche temporali, derivanti dal piano stesso; 2) il mancato

raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro, con conseguente perdurare del disavanzo sanitario oltre la misura consentita dal piano medesimo o il suo aggravamento; c) l'adozione per due esercizi consecutivi, in presenza del mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro e del conseguente incremento delle aliquote fiscali, di un ulteriore incremento dell'aliquota dell'addizionale regionale all'Irpef al livello massimo previsto dall'articolo 6 del decreto legislativo 6 maggio 2011, n. 68.

Al contestuale realizzarsi di tutte e tre le ricordate condizioni, la situazione integra una grave violazione di legge (secondo la previsione dell'art. 126, comma 1, della Costituzione) e comporta lo scioglimento del Consiglio regionale e la rimozione del Presidente della Giunta regionale (*ibidem*, comma 3) per responsabilità politica nel proprio mandato di amministrazione, con il divieto - nei successivi dieci anni - di potersi candidare a cariche elettive a livello locale, regionale, nazionale ed europeo ovvero di essere nominato quale componente di alcun organo o carica di governo degli enti locali, delle Regioni, dello Stato e dell'Unione europea.

Spetterà a questa Corte l'accertamento della sussistenza delle condizioni e, soprattutto, la riconducibilità al Presidente della Giunta regionale della diretta responsabilità, con dolo o colpa grave, dell'accaduto.

In disparte ogni considerazione sugli effetti singolari ricadenti su altri soggetti (ad esempio, le forze politiche di opposizione) del comportamento posto in essere da un singolo, espletato peraltro in funzione di amministratore straordinario, come spesso è avvenuto negli ultimi anni, la norma intesta alla

Corte dei conti un nuovo compito limitandosi ad esternare le finalità, ma senza nulla precisare sulle regole sostanziali e procedimentali da seguire, pur in presenza di effetti decadenziali ed interdittivi di notevole spessore.

Nel silenzio del legislatore, può ragionevolmente ritenersi che il nuovo compito attribuito alla Corte dei conti coinvolga tutte e due le sue storiche funzioni di controllo e giurisdizione e che, pertanto, allo stesso possa applicarsi – *mutatis mutandi* – il procedimento ormai largamente collaudato e consolidato del giudizio di parificazione, il quale, come è ben noto, si svolge in gran parte in sede di controllo (con il prioritario accertamento delle risultanze contabili di fine esercizio, tipico di ogni gestione finanziaria), per poi concludersi in sede giurisdizionale, con l'intervento del Pubblico ministero contabile, con tutta l'indiscutibile autorevolezza di un vero e proprio giudicato.

Nella prima fase si procederà alla verifica della sussistenza delle condizioni normativamente previste, effettuando tutti i controlli necessari a tal fine, e quindi in sede giurisdizionale si procederà all'individuazione della personale responsabilità del Presidente della Giunta regionale ed alla sussistenza del richiesto elemento soggettivo (dolo o colpa grave), secondo le richieste formulate dal Pubblico ministero.

**9 - *La sanità malata***

Anche a prescindere da ciò che ci dicono i dati contabili, parecchi altri segnali lasciano ritenere che le condizioni di salute della nostra sanità siano tutt'altro che buone.

***Ancora liste d'attesa -*** Non è dato apprezzare alcun miglioramento nella problematica relativa alle liste d'attesa, più volte evidenziata in passato nell'auspicio di possibili soluzioni. Se è pur vero che la c.d. medicina difensiva, praticata dagli operatori sanitari per timore di possibili contenziosi, finisce per ingolfare le strutture sanitarie, allungando i tempi delle prestazioni, è anche vero che la tempistica in atto è scarsamente compatibile con le necessità diagnostiche richieste per una tempestiva terapia, quando realmente necessaria, costringendo spesso alla ricerca di soluzioni alternative, in genere ben più costose. Entro novembre, inoltre, andranno riviste le regole delle prestazioni intramoenia, e c'è il fondato timore che la situazione possa divenire sotto tale aspetto ancor più critica.

***Strutture di pronto soccorso in difficoltà.*** Ancor peggiore, se possibile, la situazione ripetutamente verificatasi in alcune importanti strutture di pronto soccorso che, a dispetto del loro nome e della loro funzione, hanno visto i pazienti attendere in maniera inusuale il proprio turno di visita e successivamente stazionare oltre misura nei locali appositi, per impossibilità dei reparti di assegnazione di accoglierli per il seguito terapeutico. A completare un quadro già di per sé sconfortante, c'è poi il fenomeno, già segnalato, delle autoambulanze "sequestrate" per parecchio tempo ed impossibilitate a riprendere il proprio servizio a causa della mancata restituzione delle barelle che sono trattenute (con una provvisorietà spesso indefinita) per ospitare i pazienti trasportati, in attesa dei necessari accertamenti, cosicché i soccorsi di emergenza vengono poi necessariamente

sub appaltati alla rete dei mezzi privati, con relativo aggravio dei costi.

***La sanità privata in crisi?*** Negli ultimi tempi si sono fatti sempre più ricorrenti segnali di crisi provenienti dalle strutture sanitarie private; in alcuni casi si è trattato di gruppi o strutture di rinomanza nazionale, da tempo ben presenti ed attivi nel panorama sanitario italiano. La situazione va evolvendosi in maniera preoccupante, considerato il notevole contributo concorrente dato alla realizzazione delle finalità del sistema sanitario. In alcuni casi le difficoltà finanziarie hanno trovato origine in investimenti alquanto arditi e anche di dubbia liceità.

***Le compartecipazioni di spesa.*** Ancora una volta "ha pagato", è proprio il caso di dirlo, il ricorso ai tickets, ma non è possibile pensare di utilizzare tale strumento all'infinito, anche se il futuro in questo senso è tutt'altro che roseo. Andrebbe adottato però un sistema più equo, razionalizzando prescrizioni, dimensioni delle confezioni farmaceutiche alle effettive esigenze terapeutiche, migliorando anche altri aspetti del sistema, all'apparenza secondari.

***I danni erariali alla sanità.*** Rimane consistente il volume del contenzioso di responsabilità amministrativa nel settore, caratterizzato da numerose fattispecie di danno erariale. In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, si è dato conto dell'attività svolta dalle Procure e dalle Sezioni giurisdizionali a tale proposito, che hanno dato conferma di un settore facilmente incline a ruberie e sprechi, che incidono prima ancora che finanziariamente, anche sotto un profilo etico, per tacere poi dei conseguenti

riflessi politici nelle realtà territoriali, considerato che quella sanitaria è una delle politiche regionali per eccellenza.

***La fuga delle assicurazioni.*** Altro dato preoccupante è rappresentato dalla resistenza attuata dalle compagnie assicurative a stipulare polizze a garanzia della responsabilità civile contro terzi derivante dalle attività degli operatori sanitari. Alcune forme di "autoassicurazione" predisposte da qualche azienda sanitaria non sembrano essere una soluzione ottimale; sarebbe probabilmente più utile ed opportuno un intervento legislativo.

***Stili di vita migliori***. La prossima entrata in vigore del divieto di interventi chirurgici estetici per i soggetti minorenni offre lo spunto per ricordare, ancora una volta, che un minimo contributo al miglioramento del sistema potrebbe essere recato anche da ciascuno di noi, privilegiando stili di vita più salubri, evitando quei comportamenti a rischio e quelle abitudini (alcoolismo, fumo, tossicodipendenze, ecc.) o anche quelle tendenze di moda (come abbronzature artificiali, tatuaggi, ecc.) che finiscono per avere, prima o poi, un impatto negativo sul sistema e quindi sulla collettività, assorbendo risorse diversamente utilizzabili.

*** * ***

**PREVIDENZA** (Estensore: V.P.G. Mario Condemi)

La materia previdenziale nel nostro Paese – anche in relazione alle strategie europee in campo economico e sociale per fronteggiare persistenti crisi di crescita economica – ha costituito oggetto, negli ultimi due decenni, di diversi interventi riformatori (in particolare, decreto Amato del 1992 e

legge Dini del 1995), intervenuti, peraltro, in concomitanza di negativi eventi congiunturali.

L'attuale momento economico ancora sfavorevole, non solo italiano, quale prolungamento di stagnazione e/o recessione della pesante crisi internazionale esplosa nel 2008, mostra, anche per l'anno 2011, effetti negativi – cumulatisi essenzialmente nel triennio 2008-2010 – ricadenti sulla occupazione e sulla dinamica della produttività.

In tale situazione, si sono nuovamente imposti – per la diretta e ineludibile ricaduta sull'assetto previdenziale – nuovi provvedimenti in materia, i quali, al di là di resistenze politiche o sindacali hanno dato (e, in parte, hanno attuato vecchie previsioni prima mal coltivate), un nuovo quadro strutturale all'assetto previdenziale che, ad avviso degli osservatori specializzati, costituisce un ottimo passo in avanti ai fini della sostenibilità finanziaria del sistema: il tutto è culminato – insieme con parziali, anche se incisivi, provvedimenti precedenti aggiornati e modificati – con la legge n. 214, del 22.12.2011, di conversione del d.l. n. 201 del 6.12.2011, in particolare, con il suo articolo 24 che costituisce vera e propria riforma della previdenza, in continuità, peraltro, e in accelerazione di una serie di misure già sostanzialmente previste (come sopra accennato).

Si tratta, in particolare, del completamento del passaggio al sistema contributivo, visto, però, non in termini di mero calcolo, ma in una più ampia e generale ridefinizione del sistema che, a onor del vero, ha avuto il suo inizio, con conseguente e molto parziale applicazione, proprio in Italia, in

quanto ritenuto un sistema previdenziale evoluto, capace di affrontare le criticità demografiche, che spesso sono all'origine di notevoli alterazioni del rapporto tra attivi e pensionati, con conseguente crisi dei sistemi cosiddetti a "ripartizione". Va detto, peraltro, che tale merito di "avanguardia previdenziale" aveva perso il suo smalto innovativo, intuito ed evidenziato già nella riforma Dini del 1995, per due essenziali motivi: la lentezza estrema per la sua definitiva scelta (laddove in Svezia già nel 1998 partiva la sua applicazione con definitiva adozione nel decennio successivo): tale lentezza ha fatto coesistere (e in piccola parte coesisterà) fino ad oggi tre diversi regimi pensionistici, il retributivo, quello misto e quello contributivo; l'altro motivo attiene alla mancata, doverosa e particolare attenzione a quello che la stessa legge Dini aveva previsto come corollario del sistema in parola: l'affiancamento al sistema pubblico di un secondo pilastro previdenziale costituito dalla "previdenza integrativa", intesa – nell'ambito del sistema contributivo – alla continua ricerca di correlazione e bilanciamento tra obiettivi economici e sociali, difficilmente tra loro scindibili.

Con la predetta legge 214 si spezza definitivamente il lungo cammino transitorio fissato con la legge Dini (che avrebbe trovato conclusione tra il 2030 e il 2040) e si prevede la immediata applicazione del sistema contributivo pro-rata (con decorrenza 1.1.2012) senza alcuna lesione dei diritti acquisiti, dovendo il nuovo sistema valere per il futuro. Con la stessa norma, inoltre, viene ripreso con maggiore determinazione (indotta, anche, dalle pressioni comunitarie in materia previdenziale) il concetto di flessibilità

nell'età pensionabile, in una fascia che va dai 66 ai 70 anni, concetto che, dalla riforma Dini in poi – e salvo qualche tentato e infruttuoso intervento (azzeramento dell'aliquota contributiva per chi rimaneva in servizio pur in presenza dei requisiti per il pensionamento – bonus Maroni) – era stato smarrito.

Il nuovo sistema, inoltre, racchiude in sé maggiori elementi di equità, in quanto garantisce un generale interesse, con caratteristiche di uguaglianza correlata strettamente all'entità dei versamenti avvenuti durante la vita lavorativa, anche se, per altro verso, pur essendo garantita con tale sistema una più agevole sostenibilità finanziaria, viene meno, però, quel particolare legame tra redditi da lavoro e redditi da pensione, tipico del sistema retributivo (legame volto anche al rispetto degli articoli 36 e 38 della Costituzione) ma che, pur in ossequio a tali norme, e garantendo, quindi, l'osservanza del principio di adeguatezza previdenziale, minava quello della sostenibilità finanziaria, che, di volta in volta, doveva essere tutelato o con maggiori oneri contributivi o con diminuzione di prestazioni nei casi di criticità demografiche e/o di crescita economica. Svanito, quindi, il predetto legame, rimane quello tra contributi e retribuzione, fissato sul criterio del collegamento matematico tra pensione spettante, contributi versati e aspettativa di vita all'atto del pensionamento.

Com'è stato acutamente notato[59], si tratta di un salto fondamentale verso una concezione della previdenza per certi aspetti simile a quella del

[59] Marco Abatecola, convegno UIL pensionati del 4.11.2011 su "Il sistema previdenziale tra sostenibilità e adeguatezza".

risparmio investito e gestito. Quasi come fosse un PAC, un piano di accumulo, nel quale i contributi versati si capitalizzano anno per anno e si trasformano alla fine in una rendita. Analizzando però proprio il meccanismo di capitalizzazione dei contributi versati, si può svelare un ulteriore collegamento tra lavoro e quiescenza. Il tasso di rendimento non è infatti dato come lo era nel sistema retributivo ma è legato alla media quinquennale del PIL, una relazione che tiene unita la prestazione pensionistica futura con il lavoro e la produttività del sistema paese nel suo complesso. Il rendimento "garantito" è quindi strettamente connesso con il benessere disponibile e, in periodi di crescita normale e non di recessione, può anche essere espresso in tassi difficilmente raggiungibili da quelli finanziari di mercato: qui è lo Stato a farsi direttamente carico della garanzia, assumendo i rischi impliciti.

Non può sottacersi, infine, in ordine all'entrata a regime del nuovo sistema previdenziale, quanto già sopra appena accennato, circa la anomalia di un mancato rilancio o rivisitazione della previdenza complementare, strettamente connessa e necessaria a tale sistema, per una sua completa e moderna funzionalità. È stato accertato, infatti, che ai cosiddetti "fondi pensione" ha aderito, a tutt'oggi, solo il 27% dei lavoratori dipendenti, tant'è che qualcuno prospetta la trasformazione del pilastro delle pensioni integrative, che è "privato" per definizione, in "previdenza integrativa pubblica", facendo cioè destinare all'INPS i contributi (TFR incluso) oggi versati ai fondi pensione, che sono imprese a tutti gli effetti, operanti per il

tramite di banche e gestori specializzati sui mercati finanziari[60], soggetti, quindi, alle incertezze, volatilità e speculazioni degli stessi.

Nel contesto innovativo della riforma in esame ben si inquadra, altresì, la previsione, all'art. 21 della stessa legge 214, della soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS dal 1° gennaio 2012 e l'attribuzione delle relative funzioni all'INPS, in considerazione del processo di convergenza ed armonizzazione del sistema pensionistico attraverso l'applicazione del metodo contributivo, nonché al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nel settore previdenziale e assistenziale: ai fini dell'attuazione di quanto sopra previsto ed in coerenza con la successiva direttiva del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali del 28.12.2011, l'INPS ha già definito le "linee generali sulle finalità, priorità e modalità del percorso di integrazione" dei due enti soppressi, per il loro riassetto organizzativo e funzionale, in modo da conseguire gli obiettivi di razionalizzazione, efficienza nell'utilizzo delle risorse e contenimento della spesa pubblica, attraverso i risparmi di cui al comma 8 dell'art. 21 suddetto.

L'apprezzabile percorso riformatore della previdenza pubblica, considerato positivamente anche a livello comunitario e internazionale, ha purtroppo avuto conseguenze temporaneamente sfavorevoli per particolari gruppi di dipendenti e/o pensionandi (c.d. "esodati") e soggetti appartenenti a ben precise classi di età, con prossime legittime aspettative di pensionamento. Non possono trascurarsi, al presente, talune criticità del sistema. Se infatti, il

[60] Massimo Mucchetti in "Politica dei servizi sociali" 10-6-2011.

cammino riformatore sin qui attuato ha certamente contribuito ad una migliore sostenibilità finanziaria, la sostenibilità sociale potrebbe essere un problema futuro – come afferma l'OCSE-Divisione politiche sociali – individuando la radice del problema previdenziale nella situazione demografica; siamo il Paese più vecchio del mondo (dopo il Giappone) ed il numero uno assoluto (davanti anche al Giappone) come quota della spesa delle pensioni rispetto al prodotto nazionale lordo: circa il 14,15% del PIL, che corrisponde al doppio della media OCSE. A questo quadro poco edificante, però, l'OCSE medesima aggiunge qualche considerazione più gratificante e positiva, nel senso che (dovendosi ragionare di previdenza, i calcoli devono essere pluridecennali) "la spesa pubblica per le pensioni dovrebbe rimanere sostanzialmente stabile fino al 2050" e ciò grazie "ai tagli alle prestazioni per i futuri pensionati e l'aumento dell'età pensionabile" in una, peraltro, con il passaggio al nuovo metodo contributivo, con l'applicazione dei nuovi coefficienti di trasformazione che tengono conto dell'aspettativa di vita e con l'introduzione di un legame automatico dell'età pensionabile all'aspettativa di vita della popolazione". Tutto ciò, sostiene ancora l'OCSE, potrà ancor meglio e più facilmente verificarsi a condizione che "la partecipazione al mercato del lavoro dei più anziani aumenti", non necessariamente nel senso che l'età del ritiro debba aumentare ancora, però, nel complesso, più persone dovranno lavorare più a lungo. Precisa, al riguardo, l'OCSE: "la situazione economica attuale e le caratteristiche del mercato del lavoro italiano, dove si assiste all'emergere di forme di precarietà

nei posti di lavoro e nelle retribuzioni, hanno il potenziale di ridurre i trattamenti pensionistici futuri per questi lavoratori". Altrimenti detto, molti lavoratori rischiano un percorso di vita da una situazione di precarietà lavorativa a una vecchiaia senza pensione o con una pensione da fame e quindi, pur essendoci una sostenibilità finanziaria in termini di numeri, bisogna evitare che dietro a quei numeri si nascondano sofferenze sociali inenarrabili, e a ciò può parzialmente porsi rimedio con ulteriori aggiustamenti, previdenziali e di lavoro, per evitare situazioni di indigenza insostenibile per gli anziani.

A tale proposito, non é escluso che qualcuno degli "aggiustamenti" possibili di cui sopra possa intervenire con l'approvazione, salvo ulteriori intoppi procedurali e di merito, del disegno di legge di riforma del mercato del lavoro ancora in discussione al Senato (mentre si stanno scrivendo queste considerazioni), che dovrebbe apportare notevoli cambiamenti, rispetto alla normativa vigente, anche con particolare riferimento alla occupazione giovanile, con ovvi riflessi e connessioni con gli assetti previdenziali.

Tornando alle criticità attuali (e anche di vecchia data), oggettive e soggettive, del sistema previdenziale viene in evidenza, con riferimento all'occupazione, il problema del lavoro sommerso e delle irregolarità contributive, nonché il problema del contenzioso pensionistico.

Dal consuntivo 2011 dell'attività di vigilanza INPS, si rileva un rallentamento della stessa dovuto a innovazioni normative del 2010 (L. n. 183/2010 "Collegato lavoro"), con conseguente ricaduta sui risultati

complessivi, anche perché dette innovazioni hanno riguardato nuove misure contro il lavoro sommerso, l'accesso ispettivo, il potere di diffida e la verbalizzazione unica, e tutte hanno inciso sulle modalità operative adottate dagli ispettori dell'Istituto. Sono risultate effettuate, comunque, per i vari settori, 73.722 ispezioni, riscontrandosi un numero di lavoratori in nero pari a 56.660 (dato 1° semestre) nonché 66.000 rapporti di lavoro fittizi, con una conseguente omissione contributiva e sanzioni pari ad euro 981.438.778; la percentuale di irregolarità è risultata pari all'80% nelle aziende DM (incluse quelle agricole), del 74% nel lavoro autonomo. Dal rapporto, invece, del Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale (su base annuale), i lavoratori in nero, pure in diminuzione, sono risultati, nell'anno in esame 117.955 (rispetto ai 151.000 del 2010). Il rapporto in parola si pone l'obiettivo di dare una rappresentazione dell'attività di controllo svolta dal personale ispettivo del Ministero medesimo, dell'INPS, dell'INAIL e dell'ENPALS e dei relativi risultati raggiunti.

Orbene, su un'analisi basata su un campione poco superiore al 10% (244.170 aziende) dei circa 2 milioni di aziende esistenti, quelle riscontrate "irregolari" sono state 149.708, cioè il 61% di quelle verificate e, nel corso degli accessi, sono stati individuati 278.268 lavoratori irregolari. Per quanto riguarda il recupero contributo, rimane sostanzialmente stabile, anche se con una leggera flessione del 13% e si attesta attorno ad euro 1.225.165.438,00, importo, però, riferito a quanto accertato, non al riscosso.

Per quanto concerne, infine, il contenzioso previdenziale esso vede

l'INPS coinvolto nella misura del 20% dell'intero contenzioso civile italiano ed è gran parte del contenzioso in materia di lavoro.

Esso ovviamente, incide fortemente sulla tutela dei diritti degli assicurati, aziende e pensionati, nonché sull'efficienza dello stesso Istituto.

Si tratta di un fenomeno in continua ascesa: nel 2009, la giacenza complessiva del contenzioso era aumentata di circa il 7%, nel 2010 di un altro 2,5% e agli inizi del 2011 risultavano giacenti 843.419 procedimenti[61].

In tale contesto, oltretutto, fra le pronunce di merito, quelle favorevoli all'INPS costituiscono una percentuale molto bassa, pari al 58% (dati 2010). Va dato atto, peraltro, che nel corso del 2011, anche se come punto di partenza, sono state adottate dall'Istituto, diverse misure gestionali correttive, in ossequio, anche, a direttive del C.I.V. ancora non pienamente attuate.

* * *

**ATTIVITÀ CONTRATTUALE**[62] (Estensore: V.P.G. Francesco Lombardo)

***1. I nuovi scenari comunitari: direttive-appalti e meccanismi di finanziamento innovativi***

Anche nel corso dell'anno 2011 l'attività contrattuale della p.a. è stata interessata sia in sede nazionale che comunitaria, da numerosi provvedimenti normativi e da proposte in parte indirizzati ad un migliore efficientamento delle commesse pubbliche ed in parte volti alla prevenzione ed al contrasto

[61] Dati del Consiglio di indirizzo e vigilanza. Relazione programmatica per gli anni 2012-2013.

[62] Avvertenze: l'acronimo C.C.P. indica il D.Lgs. 12 aprile 2006, n. 163 (Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture); l'acronimo C.P.A. indica il D. Lgs. 2 luglio 2010, n. 104 (Codice del processo amministrativo); l'acronimo A.V.C.P. indica l'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture di cui all'art. 6 del C.C.P.

dei rischi di infiltrazione criminale. Degli aspetti più cruciali di tale complesso ordinamento di settore tratterà la presente relazione.

Numerose e importanti sono le novità contenute nelle proposte che la Commissione europea ha presentato il 20 dicembre 2011, concernenti la revisione delle direttive in materia di appalti pubblici del 2004 e l'aggiudicazione delle concessioni.

Un migliore quadro giuridico in materia di appalti e concessioni può certamente costituire uno stimolo per gli investimenti pubblici e privati in infrastrutture e servizi strategici in condizioni che assicurino il miglior rapporto tra qualità e prezzo e, conseguentemente, una accresciuta efficienza della spesa generata dalla domanda pubblica di contratti di lavori, servizi e forniture in un contesto di risorse sempre più ridotte.

Si tratta di proposte di grande rilevanza articolate in 4 provvedimenti normativi destinati a definire:

1) la nuova direttiva appalti pubblici (che sostituirà la direttiva 2004/18/CE);
2) la nuova direttiva settori speciali (che sostituirà la direttiva 2004/17/CE);
3) la nuova direttiva sulle concessioni (di lavori e di servizi in tutti i settori, classici e speciali), che sostituirà la disciplina della concessione lavori di cui alla direttiva 18);
4) un provvedimento (in forma di regolamento o di direttiva) sulla reciprocità tra paesi della UE e paesi terzi, che garantisca l'apertura dei mercati dei paesi terzi firmatari dell'Accordo alle imprese UE (proposta prevista in gennaio 2012).

In tal senso, le novità contenute nelle proposte, soprattutto lo sforzo chiarificatore compiuto in relazione alla maggiore definizione di numerose fattispecie, possono essere ritenute, nel loro complesso, certamente positive, anche perché attuano un giusto bilanciamento tra le priorità dovute alle restrizioni di bilancio con l'esigenza, ineliminabile, di garantire l'efficacia delle commesse pubbliche.

Rientrano in questo ambito disposizioni innovative di natura eterogenea, quali: il potenziamento del ricorso ai mezzi di aggiudicazione elettronica degli appalti, la previsione di istituti del tutto nuovi – come i cataloghi elettronici, gli appalti comuni occasionali e gli appalti comuni tra amministrazioni aggiudicatrici di stati membri diversi – nonché, soprattutto, l'obbligo di recepire nel diritto interno le disposizioni in materia di accordi quadro, sistemi dinamici di acquisizione e centrali di committenza. Tali previsioni vanno nel senso di una necessaria razionalizzazione e maggiore efficienza della struttura della domanda pubblica a livello comunitario, in maniera strumentale rispetto all'obiettivo della piena valorizzazione del potenziale del mercato unico.

A fronte dell'ampio ventaglio di nuove disposizioni, sono da sottolineare due aspetti, ed in particolare:

1) la prevista istituzione, al livello di ciascuno Stato membro, di un "organo di vigilanza" unico,

2) la individuazione di un regime separato, in gran parte nuovo, in materia di aggiudicazione delle concessioni.

Sotto il primo profilo, riveste indubbia valenza la previsione della costituzione obbligatoria di un "organo unico indipendente" responsabile, a valle del recepimento delle direttive, della vigilanza e del coordinamento delle attività di attuazione (art. 84 paragrafo 1 della proposta di direttiva "settori ordinari" e art. 93 paragrafo 1 della proposta di direttiva "settori speciali"). Si supera, in tal modo, l'impostazione contenuta nelle Direttive 2004/17/CE, art. 72 comma 2, e 2004/18/CE, art. 81 comma 2, che prevedono la possibilità – e non, dunque, l'obbligo – di istituire o designare un'agenzia indipendente incaricata di assicurare "*l'applicazione delle direttive tramite meccanismi efficaci, accessibili e trasparenti*"[63].

Il compito fondamentale dell'"*organo unico indipendente*" è quello di verificare i comportamenti delle amministrazioni aggiudicatrici nell'applicazione delle direttive: tale vigilanza non è fine a se stessa, ma ha, nel tempo, le caratteristiche di una vigilanza funzionale a garantire il conseguimento delle finalità considerate dalle direttive e, cioè, la qualità, economicità, efficienza e trasparenza del *public procurement*.

La reale portata innovativa delle previsioni della direttiva risiede, poi, nella circostanza che detta vigilanza è preordinata a svolgere qualificanti funzioni di reporting nei confronti della Commissione. All'importanza di questo collegamento è stato di recente sensibile il Governo italiano, allorché ha adottato misure specifiche per lo sviluppo della potenzialità della Banca dati nazionale dei Contratti Pubblici, della quale l'Autorità di cui all'art. 6 del

[63] Gli artt. 6-8 del D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) intestano tali funzioni all'Autorità per la Vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture (AVCP).

D.Lgs. n. 163/2006 (Codice dei contratti pubblici) già si avvale nello svolgimento delle proprie attività, e che sono state ritenute rilevanti anche ai fini della semplificazione e della riduzione degli oneri gravanti su stazioni appaltanti ed imprese.

Per quanto concerne il tema strategico del partenariato pubblico-privato, è interessante notare, inoltre, come la stessa Commissione, nella relazione di accompagnamento alla proposta di direttiva, abbia rilevato che, a fronte delle notevoli restrizioni di bilancio e delle difficoltà economiche di molti Stati membri dell'UE, un idoneo quadro giuridico in materia di aggiudicazione dei contratti di concessione potrebbe stimolare la sinergia di investimenti pubblici e privati in infrastrutture e servizi strategici.

Nel merito, il disegno comunitario prevede un'estensione (con le necessarie modifiche in relazione all'oggetto del contratto) della disciplina delle concessioni di lavori alle concessioni di servizi.

Più in generale, diverse disposizioni, anche nelle proposte di direttive appalti, sono volte ad introdurre una maggiore flessibilità delle procedure di aggiudicazione.

L'obiettivo strategico di approntare strumenti di negoziazione più snelli è condivisibile, sottolineando, però, la necessità di coniugare la maggiore flessibilità con una maggiore trasparenza da assicurarsi in tutte le fasi del contratto, fin dalla programmazione delle esigenze di spesa dell'amministrazione. Soprattutto in presenza di azioni rigorose di contenimento delle spesa pubblica, è, infatti, opportuno che la riforma delle

direttive e la costituzione di un quadro unico per i contratti di concessione diventi un'occasione per riflettere sui limiti di un approccio basato in maniera prevalente sulla semplificazione procedimentale, che rischia, se estremizzata e non adeguatamente controbilanciata, di creare spazi di discrezionalità eccessiva.

La maggiore libertà di azione non deve, quindi, costituire un fine in sé, ma deve essere funzionale al raggiungimento di obiettivi strategici e va "governata" nell'ambito di un sistema di cautele volte ad assicurare un adeguato livello di controllo e prevenire abusi.

Le nuove disposizioni esigono una amministrazione forte, capace di individuare quali siano i bisogni e le esigenze della collettività cui occorre dare risposta e di tradurli in atti di programmazione lineari ed efficaci: dalla capacità e competenza dell'amministrazione derivano, in definitiva, le possibilità di costruire *partnership* tra pubblico e privato destinate al successo sia da un punto di vista imprenditoriale che da un punto di vista sociale e strategico.

In conclusione, è, quindi, auspicabile che la revisione della normativa comunitaria possa condurre all'individuazione di strumenti concreti che incentivino il miglioramento qualitativo delle politiche di acquisto della pubblica amministrazione, pervenendo ad un equilibrio soddisfacente tra flessibilità, trasparenza e controllo dell'azione amministrativa.

All'interno di un tale scenario si profila la centralità della concessione per la realizzazione di interventi di interesse pubblico in regime di *Project*

*Financing*.

Si tratta di strumento molto utile; basti pensare a cosa accadrebbe se potessero realizzarsi tutte quelle tante opere pubbliche c.d. “calde”, perché autoremunerative. Ed invece tale istituto viene tuttora utilizzato pochissimo, attestatosi in Italia intorno ad una percentuale di incidenza (10-15%) sul totale degli investimenti per infrastrutture[64].

Gran parte delle cause per le quali un istituto così dinamico stenta ad affermarsi, pur essendovene un estremo bisogno, sono riconducibili al fatto che la norma – che nel corso degli ultimi dieci anni è cambiata innumerevoli volte – non ne coglie appieno la natura.

Oggi l’art. 153 del C.C.P. ha il nuovo comma 19 introdotto la scorsa estate dal DL 70, convertito nella Legge n. 106 del 12.7.2011, che delinea un procedimento del tutto nuovo, articolato in due fasi, che prevede: innanzitutto, che il privato possa presentare proposte, anche fuori dalla programmazione *ex* art. 128 del C.C.P. e che l’Amministrazione verifichi la proposta e, qualora la approvi, inserisca l’Opera Pubblica ideata dal promotore nella sua programmazione; che successivamente la metta in gara e riconosca al promotore il diritto di prelazione.

Si tratta di una novità assoluta, che soddisfa le più importanti esigenze del privato promotore; occorre, però, verificare se e quanto resisterà al vaglio della Corte europea. In effetti, il principale elemento ostativo ad un proficuo utilizzo dell’istituto è costituito dal fatto che il privato imprenditore-

[64] Fonte: A.V.C.P.

promotore non è certo di eseguire l'opera ideata, poiché allo stato la norma europea e quella nazionale vietano alla P.A. di affidare lavori senza gara e questo divieto è esteso anche a lavori che il privato offra di eseguire assumendosi la totalità dell'impegno finanziario.

Da ciò, la normale bifasicità del procedimento di gara: prima la gara per la scelta del progetto, il cui autore non può vantare alcun credito per la fase successiva di affidamento dei lavori, che avviene a seguito di un'altra gara. Per ridurre questo ostacolo, si è pensato di riconoscere al promotore un diritto di prelazione, per il caso che non risulti vincitore della gara.

Una formidabile occasione è certamente rappresentata dal fatto che la Commissione europea sta mettendo in cantiere la revisione delle norme sugli appalti pubblici.

Un altro ostacolo è costituito dal fatto che non è previsto alcun meccanismo che renda certo il promotore del fatto che un'altra P.A., dotata delle stesse competenze, non intervenga a realizzare un'Opera Pubblica gemella, che tolga remunerativitá all'O.P. realizzata in regime di P.F.: es. strada o tratta ferroviaria o metropolitana di superficie con altra accanto. Le proposte migliorative[65] che provengono dal mondo della grande imprenditoria sono attualmente le seguenti:

1) riconoscere *ab initio* il diritto di prelazione:

1a) quanto meno se il privato finanzierà al 100% la realizzazione dell'Opera Pubblica;

[65] Tratte dai lavori del Convegno promosso dall'Istituto Grandi Infrastrutture (IGI), tenutosi a Roma il 22 marzo 2012.

1b) proposta fatta in ambito IGI (Istituto Grandi Infrastrutture): indire una gara (una specie di concorso di idee) in cui i partecipanti sanno che il progetto prescelto andrà in gara, per la realizzazione e gestione in regime di P.F. con diritto di prelazione per il promotore;

2) proposta libera, senza il vincolo di dover ricadere nell'ambito delle opere già inserite nella programmazione;

3) riscrivere la parte della partecipazione alla spesa della P.A. Oggi è prevista la possibilità per la P.A. di partecipazione parziale (senza limiti) alla spesa. Ottima, al riguardo, è l'ipotesi eurobond (di cui attualmente si discute) e cioè di offrire strumenti finanziari a costi contenuti (da non confondere con la facoltà di emettere obbligazioni e titoli di debito prevista dall'art. 157 del C.C.P.). Si moltiplicano, infatti, le iniziative proposte in sede europea per superare la crisi infrastrutturale che attanaglia i paesi dell'eurozona, con pesanti ripercussioni sulle aspettative di crescita dell'intero mercato, tra le quali spicca il varo di *project-bonds*. Questi ultimi sono prestiti obbligazionari per il finanziamento di progetti infrastrutturali. Grazie all'intervento della BEI, che si dovrebbe far carico della parte "*mezzanine*" e cioè di quella con il rischio più elevato proprio del finanziamento a medio-lungo termine, integrativo e postergato nel rimborso rispetto al finanziamento primario (*senior debt*), si alzerà il *rating* (e quindi si ridurrà il costo) di quest'ultimo prestito partecipativo che sarà offerto a investitori istituzionali e privati;

4) prevedere procedimenti che impediscano ad amministrazioni pubbliche

dotate della stessa competenza nella stessa materia (ad es. trasporti) di realizzare Opere Pubbliche che costituiscano anche parziale duplicato dell'Opera Pubblica che si intende realizzare in regime di P.F. e che, se realizzate, toglierebbero redditività a quest'ultima.

### *2. Il finanziamento delle opere pubbliche alla luce della normativa degli appalti: aspetti critici e possibili rimedi*

Secondo quanto previsto dal comma 9 dell'art. 128 del C.C.P. "*l'elenco annuale predisposto dalle amministrazioni aggiudicatrici deve essere approvato unitamente al bilancio preventivo, di cui costituisce parte integrante, e deve contenere l'indicazione dei mezzi finanziari stanziati sullo stato di previsione o sul proprio bilancio, ovvero disponibili in base a contributi o risorse dello Stato, delle regioni a statuto ordinario o di altri enti pubblici, già stanziati nei rispettivi stati di previsione o bilanci, nonché acquisibili…Un lavoro non inserito nell'elenco annuale può essere realizzato solo sulla base di un autonomo piano finanziario che non utilizzi risorse già previste tra i mezzi finanziari dell'amministrazione al momento della formazione dell'elenco, fatta eccezione per le risorse resesi disponibili a seguito di ribassi d'asta o di economie. Agli enti locali si applicano le disposizioni previste dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267*". Ciò significa, sostanzialmente, non solo che un progetto deve trovare allocazione nei documenti di programmazione dell'ente appaltante, ma che per eseguirlo deve poter disporre della relativa copertura finanziaria, ovvero devono essere previsti i relativi stanziamenti in bilancio. In mancanza di uno o dell'altro

requisito, un progetto può essere realizzato solo se si autofinanzia (in tutto o in parte) e di questo tema si è trattato nel precedente paragrafo a proposito del *project financing*.

A ciò si aggiungano le norme contabili presenti nel T.U.E.L. in tema di programmazione e fasi della spesa, che prevedono che gli impegni finanziari vadano assunti nel momento in cui nasce e si perfeziona giuridicamente l'obbligazione (c.d. contabilità finanziaria), nel senso che devono essere presenti e stabiliti i suoi elementi essenziali (oggetto, scadenze, importi, soggetti attivi e passivi ecc.). Inoltre, l'ordinamento contabile degli enti locali dispone che, nell'approvare il progetto o il piano esecutivo dell'investimento, l'organo deliberante debba dare atto nel bilancio pluriennale della copertura delle maggiori spese derivanti dallo stesso, assumendo altresì l'impegno ad inserire nei bilanci successivi le ulteriori previsioni di spesa per gli esercizi futuri (cfr. art. 200 TUEL).

In un tale sistema è fisiologico che si verifichi una sistematica formazione di residui passivi, principalmente per due ragioni: l'elevata tempistica di realizzazione degli interventi che oltrepassa frequentemente l'esercizio in cui gli stessi vengono finanziati; l'incidenza negativa del contenzioso sia in fase di aggiudicazione che di esecuzione del progetto, di cui si parlerà nell'ultimo paragrafo ad esso dedicato.

Vi sono poi ulteriori elementi che concorrono, anch'essi, a determinare l'effetto negativo della formazione dei residui passivi: il riferimento è in particolare alla fattispecie, espressamente prevista dalla normativa in materia,

del *ribasso d'asta*. Si tratta di un fenomeno apparentemente positivo che, però, spesso è frutto di una irragionevole competitività – mal governata dalle stazioni appaltanti attraverso il sub-procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta – che pone le premesse di una incapacità ad eseguire l'*opus* aggiudicato, sì da determinare rallentamenti dell'iter complessivo di realizzazione dell'investimento che contribuiscono ad un allungamento della vita dei residui passivi collegati al progetto.

Una ulteriore criticità è rappresentata dagli investimenti finanziati con entrate da accensione di prestiti pluriennali: oltre all'aspetto della formazione di residui passivi, in tal caso si registra una sostanziale diseconomicità dell'investimento, nella misura in cui le somme finanziate con entrate da indebitamento restano impegnate e non liquidate, determinando costi improduttivi imputabili agli oneri finanziari collegati al debito contratto.

Quest'ultima problematica è tanto più rilevante quanto più il momento del finanziamento e dell'ottenimento della provvista è temporalmente distante dal momento in cui avviene la liquidazione dei costi legati all'investimento (SAL, rata finale e svincolo trattenute).

Un possibile correttivo, pur parziale, alle problematiche sopra esposte consiste, nel caso di finanziamento degli investimenti mediante indebitamento, nel ricorrere a soluzioni in grado di ridurre il più possibile i costi del servizio del debito nei periodi di scarsa produttività del capitale.

Allo scopo soccorrono operazioni di indebitamento mirate, con le quali venga messa a disposizione la somma necessaria senza erogazione dell'intero

capitale alla stipula del contratto, che avverrà invece con la medesima sequenza temporale dei SAL, e sia inoltre previsto un periodo di preammortamento sufficientemente lungo, nel corso del quale gli oneri siano limitati alle sole quote interessi sulle somme richieste a decorrere dalla data di erogazione.

In proposito è interessante rilevare che il D.Lgs. n. 118/2011 (G.U. del 26 luglio 2011) introduce sostanziali modifiche nei criteri di formazione dei bilanci degli enti territoriali, già dal 2012 per coloro che si siano candidati alla prevista fase sperimentale. La novità più rilevante riguarda una nuova formulazione del concetto di competenza finanziaria. In particolare, con il nuovo sistema tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate in termini di accertamenti ed impegni vanno contabilmente registrate nell'esercizio in cui esse vengono a scadenza, venendo così meno la possibilità di accertare in entrata somme che scadono in esercizi futuri. Questa impostazione conduce ad una nuova concezione della contabilizzazione dei fatti gestionali, posticipandone la registrazione ad un momento più prossimo alla movimentazione di cassa, con l'intento di comprimere quanto più possibile le due fasi di "accertamento-riscossione" e di "impegno-liquidazione".

Ne consegue, sotto il profilo della gestione delle spese per investimento, un nuovo principio di competenza finanziaria che prevede che gli impegni relativi alle opere programmate non vadano più registrati nell'esercizio in cui sono state reperite le coperture in termini di mezzi finanziari, ma piuttosto in base alla maturazione degli stati di avanzamento

lavori (SAL) negli anni successivi, limitando di molto il fenomeno anzidetto di formazione dei residui passivi.

### *3. I ritardati pagamenti della P.A. ed i rimedi offerti dall'ordinamento dei contratti pubblici*

Il ritardo con cui la Pubblica Amministrazione provvede al pagamento dei corrispettivi dovuti per l'esecuzione delle commesse pubbliche è, purtroppo, tema di drammatica attualità che suscita l'allarme degli imprenditori che operano nel pubblico mercato e molta parte del contenzioso che intralcia le regolare esecuzione dei contratti di appalto di lavori, servizi e forniture.

Le dimensioni del fenomeno sono, invero, emerse con chiarezza sin dalla Relazione annuale del Presidente dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici per l'anno 2009: *"La questione in esame si pone in tutta la sua gravità soprattutto per le imprese che stipulano contratti con la Pubblica Amministrazione, le quali, in misura ancor più forte rispetto alle aziende che operano con committenze private, sono da sempre soggette al gravame di un onere aggiuntivo rappresentato dall'ulteriore costo che le stesse devono sostenere per far fronte al gap, spesso di proporzioni assai considerevoli, che si viene a determinare tra il momento della liquidazione dei costi gestionali e quello dell'incasso del corrispettivo pattuito; onere di cui ovviamente non si può non tener conto nella determinazione del prezzo offerto in sede di gara pubblica. (…omissis….) La conseguenza è che questo tipo di mercato finisce con il privilegiare le grandi imprese e colpisce, in*

*maniera irreversibile, le piccole e medie imprese che rischiano, pertanto, di uscire definitivamente dal sistema. Il tutto, come è facile intuire, determina conseguenze di rilevante entità sulla concorrenza, falsando, in misura considerevole, il regolare andamento del mercato*"[66].

In effetti, i dati numerici divulgati dall'Autorità di Vigilanza hanno restituito un'immagine preoccupante: i tempi di pagamento oscillano in un *range* compreso tra un minimo di 92 giorni ed un massimo di 664 giorni. L'entità dei ritardi mediamente accumulati è circa doppia rispetto a quanto si registra nel resto dell'Unione Europea: mediamente 128 giorni contro i 65 che si computano a livello europeo[67].

La medesima Autorità ha sottolineato, nella Relazione del 2009, come la problematica sia particolarmente avvertita dalle piccole e medie imprese che, soprattutto nell'attuale congiuntura economica di difficile accesso al credito bancario, risentono in maniera grave della mancanza di liquidità.

Ma le stesse amministrazioni appaltanti non sono certo al riparo dalle ricadute negative del fenomeno: l'assunzione del rischio connesso alla dilazione dei pagamenti induce, infatti, i partecipanti ad una gara pubblica a considerare l'onere finanziario che si presume di dover sostenere per il ritardo nei pagamenti nell'ambito del prezzo proposto alla stazione appaltante, con conseguente impoverimento della competitività delle offerte.

---

[66] Si veda la Relazione annuale dell'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici per l'anno 2009, pagg. 8-9.

[67] Il ritardo è per lo più imputato ai tempi di emissione dei certificati di regolare esecuzione (46,3%) e dei mandati di pagamento (29,6%) da parte delle stazioni appaltanti e, ancor più in generale, a lentezze che derivano da vischiosità burocratiche interne alla Pubblica Amministrazione, che spesso nascondono preoccupanti fenomeni di corruzione (32,5%).

Inoltre, l’obbligo di corrispondere gli interessi di mora conseguenti al ritardato pagamento implica l’aumento delle risorse economiche necessarie per il conseguimento delle prestazioni oggetto di appalto (risorse che, come è intuibile, potrebbero essere diversamente e più utilmente investite).

Ed ancora, il ritardo nei pagamenti non incide solo sul contraente privato che si trova a sostenere un’attesa ingiustificata nella percezione dei corrispettivi dovuti da parte dell’amministrazione appaltante, ma ridonda in termini negativi anche sull’indotto a valle dell’appalto, investendo le imprese subappaltatrici e subfornitrici sulle quali i ritardi vengono sovente ulteriormente ribaltati.

Occorre considerare, inoltre, l’immanente doverosa applicazione della nuova direttiva 2011/7/UE, che stabilisce che la P.A. avrà trenta giorni per pagare le fatture delle imprese creditrici, senza possibilità di ammettere alcuna deroga.

La situazione italiana dei ritardati pagamenti ha, perdippiù, subito un significativo peggioramento col sopravvenire dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno: spesso gli enti locali committenti, pur in presenza di una lecita assunzione di impegni di spesa in precedenti esercizi, si trovano a dover decidere se pagare il debito maturato dall’appaltatore (violando il patto di stabilità) o non effettuare i pagamenti dovuti (violando la normativa in materia di transazioni commerciali).

Non è infrequente, quindi, che la P.A. – una volta esperita la gara d’appalto – prolunghi oltremodo il momento della stipula del contratto

proprio per tentare di scongiurare la possibilità di incorrere nella predetta *impasse* (con conseguente aggravio per l'impresa aggiudicataria, per il soddisfacimento dell'interesse pubblico sotteso all'intervento da eseguire, per il funzionamento del sistema delle commesse pubbliche nel suo complesso).

Al punto che taluni enti si sono finanche risolti a stipulare specifiche convenzioni con istituti di credito al fine di garantire la possibilità, per i propri appaltatori, di farsi anticipare, attraverso la cessione del credito, gli importi dei corrispettivi dovuti, ovvero per ottenere l'anticipazione su fattura a condizioni più favorevoli rispetto a quelle concesse da altre banche (fenomeno che offre la misura della drammatica rilevanza che ha assunto il problema dei ritardati pagamenti nel nostro Paese).

A ciò devono aggiungersi gli oneri burocratici ed organizzativi che sono andati ad aggravare la fase dei pagamenti ad effetto della sopravvenuta normativa sulla tracciabilità dei flussi finanziari. Trattasi di rigidi adempimenti – accompagnati da pesanti sanzioni – che se, da un lato, hanno la virtuosa finalità di prevenire le infiltrazioni della criminalità organizzata nel mercato degli appalti pubblici, dall'altro, anche in ragione della confusa formulazione dei precetti normativi, implicano ulteriori vischiosità e ritardi nelle procedure di pagamento della P.A.. Basti considerare che le incertezze interpretative sulle disposizioni normative in materia di tracciabilità hanno persino determinato, in sede di prima applicazione, un fenomeno di sostanziale paralisi sistemica di tutti i pagamenti della pubblica amministrazione.

La vigente disciplina nazionale in materia di ritardato pagamento dei crediti della Pubblica Amministrazione corre su un doppio binario: da un lato, le norme a tutela delle posizioni attive derivanti dall'esecuzione di contratti pubblici di servizi e forniture, dall'altro quelle afferenti ai contratti di lavori pubblici.

La vigente normativa nazionale di contrasto al fenomeno dei ritardati pagamenti è dettata, per i contratti pubblici di servizi e forniture, dal D.Lgs. 231 del 9 ottobre 2002[68], che ha dato attuazione all'art. 26 della legge comunitaria n. 39 dell'1 marzo 2002, che a sua volta delegava al Governo italiano l'attuazione della direttiva europea 2000/35/CE (finalizzata alla lotta contro i ritardi nei pagamenti nelle transazioni commerciali, ed oggi in via di superamento ad opera della nuova direttiva 2011/7/UE).

Le richiamate norme del D.Lgs. n. 231/2002 riguardano senz'altro anche i contratti tra imprese e Pubblica Amministrazione.

Infatti, le disposizioni di cui trattasi trovano applicazione ad ogni

[68] La disciplina del D.Lgs. n. 231/2002 prevede, in sintesi:
- la decorrenza automatica degli interessi moratori dal giorno successivo alla scadenza del termine di pagamento, che è fissato - in assenza di diverso accordo (e sul punto ci si soffermerà in seguito) - in trenta giorni, senza bisogno di un atto di messa in mora (art. 4);
- la determinazione legale degli interessi moratori in misura pari al saggio di interesse del principale strumento di rifinanziamento della BCE, applicato alla sua più recente operazione di rifinanziamento principale, effettuata il primo giorno di calendario del semestre in questione maggiorato di sette punti percentuali, salvo patto contrario (art. 5);
- il risarcimento dei costi sostenuti per il recupero delle somme non tempestivamente corrisposte, salva la prova del maggior danno (art. 6);
- la nullità di ogni accordo in deroga alle disposizioni del D. Lgs. n. 231/2002 che risulti gravemente iniquo per il creditore (art. 7);
- il potere del giudice di dichiarare d'ufficio la nullità dell'accordo derogatorio e di modificare il contenuto del contratto applicando i termini legali o riconducendolo ad equità, avendo riguardo all'interesse del creditore, alla corretta prassi commerciale e ad altre circostanze connotanti il caso concreto (art. 7);
- la legittimazione processuale delle associazioni di categoria degli imprenditori presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL) al fine di far accertare la grave iniquità delle condizioni generali concernenti il pagamento delle transazioni commerciali (art. 8).

pagamento effettuato a titolo di corrispettivo in una “transazione commerciale”, per tale dovendosi intendere, in base a quanto sancito dall’art. 2, comma 1, lett. a) dello stesso decreto legislativo, “*i contratti, comunque denominati, tra imprese ovvero tra imprese e pubbliche amministrazioni, che comportano, in via esclusiva o prevalente, la consegna di merci o la prestazione di servizi, contro il pagamento di un prezzo*”.

Come detto, il termine per effettuare il pagamento e il saggio degli interessi moratori nelle transazioni commerciali concernenti gli appalti di servizi e di forniture sono stati fissati dal D.Lgs. n. 231/2002.

Quest’ultimo, tuttavia, non ha affatto escluso la rilevanza dell’autonomia negoziale dei contraenti, prevedendo anzi espressamente la possibilità che intervengano accordi in deroga ai suddetti parametri normativi. Ciò legittima le parti contraenti a pattuire liberamente un termine di adempimento maggiore di quello legale, ovvero a incidere sulle conseguenze del ritardato pagamento modificando la misura del tasso degli interessi da applicare.

A tutela della parte creditrice, il D.Lgs. n. 231/2002 ha però opportunamente posto dei limiti alla validità degli accordi in deroga. In particolare, è previsto che “*L’accordo sulla data del pagamento, o sulle conseguenze del ritardato pagamento, è nullo se, avuto riguardo alla corretta prassi commerciale, alla natura della merce o dei servizi oggetto del contratto, alla condizione dei contraenti ed ai rapporti commerciali tra i medesimi, nonché ad ogni altra circostanza, risulti gravemente iniquo in*

*danno del creditore*" (art. 7, comma 1).

Il giudice investito della questione su iniziativa del creditore insoddisfatto, ben potrà, pertanto, rilevare la nullità della clausola pattizia derogatoria che appaia gravemente iniqua[69], disponendo l'applicazione dei termini legali o la riconduzione ad equità del contenuto dell'accordo.

Nell'ambito degli appalti pubblici di servizi e di forniture, tra le amministrazioni appaltanti è invalsa la prassi di introdurre nella *lex specialis* di gara clausole che – esercitando unilateralmente la facoltà di derogare concessa dal D.Lgs. n. 231/2002 – prevedono termini di pagamento maggiori e/o tassi di interesse meno satisfattivi di quelli legali.

In particolare, quanto al contenuto, le clausole derogatorie inserite nei bandi possono ricondursi a tre distinte tipologie:

a) quelle che si presentano come prescrizioni tese ad imporre termini derogatori stabiliti unilateralmente dalla P.A., spesso accompagnate dalla richiesta, rivolta ai concorrenti, di presentare una dichiarazione di accettazione, pena l'esclusione dalla gara, che sconta tuttavia il divieto attualmente frapposto dall'art. 46, comma 1-*bis* del C.C.P.[70];

---

[69] L'art. 7, comma 2, del D.Lgs. n. 231/2002 esemplifica due ipotesi di accordi da considerarsi gravemente iniqui: - quello dell'accordo che "*senza essere giustificato da ragioni oggettive, abbia come obiettivo principale quello di procurare al debitore liquidità aggiuntiva a spese del creditore*"; - quello dell'accordo con il quale "*l'appaltatore o il subfornitore principale imponga ai propri fornitori o subfornitori termini di pagamento ingiustificatamente più lunghi rispetto ai termini di pagamento ad esso concessi*".

[70] Secondo cui "*La stazione appaltante esclude i candidati o i concorrenti in caso di mancato adempimento alle prescrizioni previste dal presente codice e dal regolamento e da altre disposizioni di legge vigenti, nonché nei casi di incertezza assoluta sul contenuto o sulla provenienza dell'offerta, per difetto di sottoscrizione o di altri elementi essenziali ovvero in caso di non integrità del plico contenente l'offerta o la domanda di partecipazione o altre irregolarità relative alla chiusura dei plichi, tali da far ritenere, secondo le circostanze concrete, che sia stato violato il principio di segretezza delle offerte; i bandi e le lettere di invito non possono contenere ulteriori prescrizioni a pena di esclusione. Dette prescrizioni sono comunque nulle*" (comma inserito dall'articolo 4, comma 2, lettera d), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70).

b) quelle che assumono la forma di criteri di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (quali criteri intesi a misurare – appunto – la convenienza dell'offerta presentata dal concorrente proprio sotto il profilo della proposta di condizioni di pagamento più favorevoli per la P.A.);
c) quelle – palesemente illegittime – con le quali la P.A. formula riserva di concordare, in sede di stipula del contratto, condizioni di pagamento derogatorie, non esplicitate al momento della gara.

La descritta prassi dell'introduzione di clausole derogatorie nei bandi di gara risulta essere stata a suo tempo incentivata dalla circolare n. 6 del 4 febbraio 2003 del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato[71].

Nel senso della legittimità di clausole del bando intese ad assicurare tempi e modi di pagamento di servizi e forniture pubblici più favorevoli per la Pubblica Amministrazione si è espressa anche la Corte dei Conti in sede di controllo[72].

---

[71] Con tale circolare si raccomandava, infatti, ai responsabili dell'attività negoziale delle amministrazioni dello Stato di valutare "*l'opportunità di prevedere nel bando di gara, ovvero di negoziare, condizioni diverse da quelle legali, salvaguardando il rispetto del sinallagma, la sostanziale "par condicio" fra le parti e le esigenze di carattere organizzativo dell'Amministrazione debitrice*".

[72] Secondo cui: "*prescrizioni di cui al decreto legislativo n.231 del 2002, dirette a sanzionare i ritardi nei pagamenti relativi a forniture e servizi, consentono comunque alle amministrazioni committenti di selezionare i contraenti tenendo anche conto della propria tempistica nei pagamenti. L'art.4 del decreto legislativo n.231 del 2002, infatti, prevede che "Le parti, nella propria libertà contrattuale, possono stabilire un termine superiore rispetto a quello legale". Analogamente, con riferimento al saggio degli interessi, il successivo art. 5 ammette deroghe in virtù' di un "diverso accordo tra le parti". … Le amministrazioni committenti, pertanto, a seconda della disponibilità di liquidità, potranno assegnare al termine di pagamento ed al saggio di interesse richiesto dall'aspirante aggiudicatario un adeguato punteggio. Maggiore punteggio, ovviamente, dovrà riconoscersi alle imprese che accettino termini più dilatati e saggi di interessi inferiori rispetto a quelli previsti dal d.lgs. n.231 del 2002, appropriatamente definiti dalla dottrina come a carattere "sanzionatorio" per la loro consistenza. Attraverso tali accorgimenti le amministrazioni committenti potranno evitare di essere esposte ai brevi termini di legge di pagamento, senza incorrere in censure atteso che le suddette condizioni non sarebbero imposte unilateralmente ma negoziate con l'impresa aggiudicataria*" (Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 9 del 12.4.2010).

In merito all'operatività della vigente normativa sui ritardati pagamenti nel settore delle commesse pubbliche è recentemente intervenuta l'A.V.C.P., avviando un'indagine conoscitiva a seguito di diverse segnalazioni che evidenziavano come presso talune amministrazioni appaltanti fosse invalsa la prassi di individuare unilateralmente – nella *lex specialis* di gara o nell'ambito del contratto d'appalto - termini di pagamento e tassi di interesse derogatori rispetto a quelli previsti dal citato D.Lgs. n. 231/2002, in danno del contraente privato.

L'Autorità ha rilevato in ciò una distorta applicazione, da parte della P.A., delle disposizioni in esame e, quindi, con la Determinazione del n. 4 del 7 luglio 2010 (pubblicata in G.U.R.I. n. 174 del 28 luglio 2010) ha osservato come le stazioni appaltanti siano obbligate ad attenersi, nella redazione dei documenti di gara e dei documenti contrattuali attinenti ai contratti pubblici di servizi e forniture, alle disposizioni previste dal D.Lgs. n. 231/2002, con riguardo ai termini di pagamento, alla decorrenza degli interessi moratori ed al saggio di interessi applicabile in caso di ritardo.

L'Autorità ha, altresì, censurato l'operato di quelle amministrazioni che avevano incluso la richiesta di termini di pagamento in deroga al D.Lgs. n. 231/2002 tra gli elementi di valutazione dell'offerta economicamente più vantaggiosa (premiando, così, con maggiore punteggio, il concorrente che avesse proposto tempi di pagamento più lunghi o saggi di interesse inferiori a quelli normativamente previsti).

Pertanto, l'Autorità è intervenuta per sanzionare tale discutibile prassi,

che va ad aggravare – con effetti disastrosi nell'attuale congiuntura economica – la situazione delle micro, piccole e medie imprese. E ciò ha fatto, tra l'altro, argomentando circa la natura imperativa (e dunque non derogabile) delle prescrizioni recate dal D.Lgs. n. 231/2002, affermata dalla più recente giurisprudenza amministrativa.

Sul presupposto che tali norme rappresentino diretta emanazione della direttiva comunitaria 2000/35/CE, infatti, il Consiglio di Stato ha sancito l'invalidità di clausole del bando e del conseguente contratto che prevedano termini di pagamento e tassi di interesse difformi rispetto a quelli previsti dagli artt. 4 e 5 del D.Lgs. n. 231/2002[73].

Quanto, poi, alle clausole con cui la stazione appaltante riservi a se stessa la "possibilità" di concordare con l'aggiudicatario, in sede di stipula del contratto, condizioni di pagamento derogatorie rispetto a quelle di legge, senza prefigurarle nel bando, un recente e puntuale arresto del Consiglio di Stato (Sez. V, n. 1728/2011) non solo ha ribadito come l'individuazione delle modalità di pagamento, o dei parametri atti a determinarle, costituisce un elemento essenziale del bando, ai sensi dell'art. 64 e dell'allegato IX A al D.Lgs. 163/2006, ma ha anche rilevato come "*la disposta parziale modifica*

[73] In particolare, la Sezione IV del Consiglio di Stato, con la sentenza n. 469 del 2.2.2010, ha osservato che: "*L'amministrazione pubblica … non ha il potere di stabilire unilateralmente le conseguenze del proprio stesso inadempimento contrattuale (come gli interessi moratori o le conseguenze del ritardato pagamento) né potrebbe subordinare la possibilità di partecipare alle gare alla accettazione di clausole aventi simili contenuti, se non a costo di ricadere sotto le sanzioni di invalidità, per iniquità, vessatorietà, mancanza di specifica approvazione a seguito di trattative, sanzioni sopra descritte" (Consiglio Stato, sez. V, 30 agosto 2005, n. 3892). Non può sostenersi la prevalenza di tali clausole rispetto a quanto previsto dal decreto legislativo di recepimento della direttiva comunitaria: a parte il valore di supremazia della disciplina di derivazione comunitaria, oltre che della normativa nazionale imperativa, vale il principio per cui il contratto obbliga le parti non solo alle regole previste dal medesimo, ma anche al rispetto delle regole imperative e a tutto ciò che deriva dalla legge, dagli usi o dalla equità (articoli 1339, 1419, 1418 e 1374 del codice civile)*".

*della clausola che espliciti che, in mancanza di successivo accordo, troveranno applicazione i termini di legge, appare in contrasto sia con la ratio della direttiva comunitaria recepita dal D.Lgs. n. 231/2002 che con i principi di cui al D. Lgs. n. 163/2006, in particolare con quelli fissati dagli artt. 2, 11, 63 e 64 del medesimo D.Lgs., in base ai quali l'intento della P.A. di proporre un accordo in deroga deve essere reso pubblico già con il bando e la lex specialis, e non successivamente, al momento della stipula del contratto, perché possa essere subito consentita alle parti, alle Associazioni di cui all'art. 8 del D. Lgs. n. 231/2002 ed al Giudice la verifica della sua legittimità*".

In altri termini, alla P.A. è radicalmente precluso di prevedere nel bando la "possibilità" di una deroga ai termini di pagamento previsti dal D.Lgs. n. 231/2002 da attuarsi *ex post* in sede di stipulazione del contratto e ciò anche nell'ipotesi in cui la clausola prevedesse espressamente che, in difetto di accordo, troverebbero comunque applicazione i termini di legge.

Dal quadro innanzi delineato si ricava che gli indirizzi giurisprudenziali in merito alla prassi dell'introduzione, nei bandi di gara, di clausole derogatorie dei termini legali di pagamento, si sono fortemente evoluti in senso favorevole alla tutela dei contraenti privati, ma non appaiono ancora consolidati nell'affermare una sicura inderogabilità delle disposizioni del D.Lgs. n. 231/2002.

A tale ultimo riguardo, deve ancora essere ricordato come l'applicabilità delle disposizioni recate dal D.Lgs. n. 231/2002 ai contratti

pubblici di servizi e forniture sia stata da ultimo ribadita anche dal nuovo Regolamento di attuazione del C.C.P. (D.P.R. n. 207 del 5 ottobre 2010, entrato in vigore l'8 giugno 2011), il cui art. 307, comma 2, sancisce che: "*I pagamenti sono disposti nel termine indicato dal contratto … Nel caso di ritardato pagamento resta fermo quanto previsto dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231*".

Il riferimento così operato dal Regolamento potrebbe apparire pleonastico, essendo pacifica l'applicabilità del D.Lgs. n. 231/2002 agli appalti pubblici di servizi e forniture. Al contrario, alla luce di quanto sopra, appare preferibile concludere che il ribadito richiamo alle previsioni del D.Lgs. n. 231/2002 "*in caso di ritardato pagamento*" debba essere inteso proprio quale affermazione dell'antigiuridicità delle clausole, inserite nei bandi e nei contratti, intese a derogare al tasso degli interessi moratori previsti dal legislatore.

Quanto ai termini di pagamento, però, il D.P.R. n. 207/2010 rimane ambiguo, rinviando la definizione degli stessi al contratto senza esplicitare l'esistenza di un divieto di deroga in danno dell'appaltatore privato.

*De iure condendo*, va poi considerata la possibilità che l'A.V.C.P., in sede di emanazione dei c.d. "bandi tipo" da adottare ai sensi dell'art. 64, comma 4-*bis* (introdotto dal recente D.L. Sviluppo n. 70/2011, convertito in legge n. 106 del 2011) del C.C.P., si risolva ad adottare modelli di *lex specialis* contenenti una clausola di rinvio espresso al rispetto dei termini di pagamento stabiliti D.Lgs. n. 231/2002, in coerenza con quanto dalla stessa

Autorità affermato nella citata determinazione n. 4/2010.

Si tratterebbe, però, di una soluzione inadeguata, atteso che le stazioni appaltanti non sono obbligate all'utilizzo dei bandi-tipo, potendo derogarvi a condizione di esplicitare, nella delibera a contrarre *ex* art. 11, comma 2 del C.C.P., le motivazioni a fondamento della scelta adottata.

Altro argine alle deroghe unilateralmente imposte alle condizioni di pagamento dalla P.A. potrebbe rinvenirsi nell'applicazione del c.d. "principio di tassatività delle cause di esclusione" di cui all'art. 46, comma 1-*bis*, del C.C.P. (v. in nota *sub* 8). Tale previsione, infatti, dovrebbe limitare il ricorso da parte della P.A. all'introduzione di clausole nella *lex specialis* di gara che impongano, a pena di esclusione, di accettare condizioni di pagamento difformi da quelle previste dalle disposizioni di legge vigenti.

Ma il momento decisivo – per sancire il divieto di clausole derogatorie nei rapporti commerciali con la P.A. – sarà quello del recepimento della nuova direttiva 2011/7/UE (recepimento che, come è noto, dovrà intervenire entro il 15.11.2012 in forza della delega legislativa contenuta nella L. 180/2011 - c.d. "Statuto delle imprese").

Infatti, mentre la direttiva 2000/35/CE consente la deroga pattizia del termine di pagamento ammettendo, in astratto, la possibilità di qualunque dilazione, con l'unico limite – da valutare caso per caso – di un accordo "*gravemente iniquo per il creditore*", l'art. 4, comma 6, della nuova direttiva, riferendosi ai contratti con la P.A., impone agli Stati membri di assicurare che "*il periodo di pagamento stabilito nel contratto non superi il termine di cui*

*al paragrafo 3* [trenta giorni], *se non diversamente concordato espressamente nel contratto e purché ciò sia oggettivamente giustificato dalla natura particolare del contratto o da talune sue caratteristiche, e non superi comunque sessanta giorni di calendario*".

In tal modo, sembra essere stato imposto un limite ancora più stringente alla derogabilità dei termini legali di pagamento nell'ambito delle procedure di affidamento degli appalti pubblici di servizi e forniture.

Per quanto attiene ai contratti pubblici di lavori, invece, le norme che impongono il tempestivo pagamento dei crediti che l'impresa appaltatrice vanta nei confronti della committenza pubblica vanno individuate nel Capitolato Generale delle Opere Pubbliche approvato con D.M. n. 145 del 19 aprile 2000, le cui disposizioni sono oggi in gran parte confluite nel D.P.R. n. 207/2010 (cfr. artt. 143 e 144), nonché nell'art. 133 del C.C.P. dei contratti pubblici (che, pur rimandando anch'esso alla disciplina contenuta nel nuovo regolamento, prevede che "*In caso di ritardo nella emissione dei certificati di pagamento o dei titoli di spesa relativi agli acconti e alla rata di saldo rispetto alle condizioni e ai termini stabiliti dal contratto, che non devono comunque superare quelli fissati dal regolamento di cui all'articolo 5, spettano all'esecutore dei lavori gli interessi, legali e moratori, questi ultimi nella misura accertata annualmente con decreto del Ministro delle infrastrutture e del trasporto, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ferma restando la sua facoltà, trascorsi i termini di cui sopra o, nel caso in cui l'ammontare delle rate di acconto, per le quali non sia stato*

*tempestivamente emesso il certificato o il titolo di spesa, raggiunga il quarto dell'importo netto contrattuale, di agire ai sensi dell'articolo 1460 del codice civile, ovvero, previa costituzione in mora dell'amministrazione aggiudicatrice e trascorsi sessanta giorni dalla data della costituzione stessa, di promuovere il giudizio arbitrale per la dichiarazione di risoluzione del contratto*").

Risultano, dunque, dettate le disposizioni di una puntuale tempistica per il pagamento degli acconti e del saldo maturati nell'esecuzioni dei lavori pubblici (art. 29 D.M. n. 145/2000; art. 143 D.P.R. n. 207/2010) e specifiche disposizioni in ordine all'entità degli interessi da corrispondere in caso di ritardato pagamento (art. 30 D.M. n. 145/2000; art. 144 D.P.R. n. 207/2010), al cui dettaglio si rimanda.

Ai sensi dell'art. 144 del D.P.R. n. 207/2010 il saggio degli interessi di mora applicabile ai ritardati pagamenti afferenti ai lavori pubblici è annualmente determinato con apposito decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti di concerto con il Ministro dell'economia e finanze (per l'anno appena trascorso, il tasso di mora è stato fissato nella misura del 4,08% con D.M. 27.6.2011).

È importante evidenziare, inoltre, come il comma 4 dell'articolo in parola preveda che i capitolati possano stabilire che la misura di tale saggio sia comprensiva del maggior danno, ai sensi dell'articolo 1224, comma 2, del codice civile.

Se ne ricava, dunque, che rispetto alla previgente disciplina contenuta

nell'art. 30 del D.M. n. 145/2000 (a sua volta derogatoria di quella civilistica) e prima ancora nell'art. 35, comma 3, d.P.R. 1063/62, gli interessi da ritardato pagamento sono ora comprensivi del maggior danno sofferto dall'appaltatore, solo se ed in quanto una tale specifica previsione sia espressamente contemplata dalla *lex specialis* di gara, in particolare dal capitolato speciale.

Sul punto giova, altresì, dare conto dell'orientamento della Suprema Corte, che già da tempo riconosce la possibilità per l'appaltatore di domandare il riconoscimento e di provare l'esistenza di un maggior danno[74].

In ogni caso, le menzionate disposizioni non sono suscettibili di deroghe in danno dell'appaltatore. È, infatti, previsto che i capitolati speciali e i contratti possano stabilire termini di pagamento solamente "inferiori" a quelli normativamente prescritti, e dunque più favorevoli per il contraente privato (in tal senso dispone l'art. 29, comma 3, del D.M. n. 145/2000).

Risulta evidente, dall'esame delle disposizioni succitate, come le conseguenze sanzionatorie per il ritardato pagamento nei lavori pubblici (rinvenienti dai richiamati artt. 29 e 30 del D.M. n. 145/2000) siano obiettivamente meno favorevoli per l'appaltatore di quelle sancite dal D. Lgs. n. 231/2002, applicabile solo per i servizi e le forniture.

---

[74] "*In tema di obbligazioni di valuta (nella specie: corrispettivo derivante dall'esecuzione di un contratto di appalto) il fenomeno inflattivo non consente un automatico adeguamento dell'ammontare del debito, né costituisce di per sé un danno risarcibile, ma può implicare - in applicazione dell'art. 1224, comma 2, c.c. - solo il riconoscimento in favore del creditore, oltre che degli interessi, del maggior danno che sia derivato dall'impossibilità di disporre della somma durante il periodo della mora, nei limiti in cui il creditore medesimo deduca e dimostri che un pagamento tempestivo lo avrebbe messo in grado di evitare o ridurre quegli effetti economici depauperativi che l'inflazione produce a carico di tutti i possessori di danaro, posto che gli interessi moratori accordati al creditore dall'art. 1224, comma 1, c.c. hanno funzione risarcitoria, rappresentando il ristoro, in misura forfettariamente predeterminata, della mancata disponibilità della somma dovuta, rimanendo comunque esclusa la possibilità del cumulo tra rivalutazione monetaria e interessi compensativi*" (Cass. Civ. sez. II, 4 maggio 2011, n. 9796).

Infatti, i termini di decorrenza degli interessi moratori previsti per i lavori pubblici sono notevolmente più lunghi di quelli operanti nei settori dei servizi e delle forniture. E, soprattutto, il saggio di interesse da applicare è considerevolmente più basso.

Pertanto, numerosi sono stati i tentativi di argomentare l'inclusione del settore dei lavori pubblici nell'operatività della sopravvenuta disciplina in materia di servizi e forniture.

Tuttavia, si è quasi subito registrato, sul punto, l'orientamento negativo espresso dall'A.V.C.P. che, con la Determinazione n. 5 del 27 marzo 2002, ha respinto la possibilità di ritenere applicabile, agli appalti di lavori pubblici, la direttiva 2000/35/CE, "*dato che il suo ambito è limitato ai pagamenti effettuati a titolo di corrispettivo per le transazioni commerciali fra imprese e fra imprese e pubblica amministrazione, laddove per transazioni commerciali si intendono i contratti che <<comportano la consegna di merci o la prestazione di servizi contro pagamento di un prezzo>>. Si ritiene che l'ipotesi di una applicazione estensiva della direttiva agli 29 e 30 del DM 145/2000 non sia percorribile, in quanto se da un lato per interpretazione estensiva si intende l'accoglimento di un significato che si estende fino ai limiti massimi della portata semantica, secondo l'uso linguistico generale, dell'espressione da interpretare, dall'altro si ricorre al procedimento analogico nel caso di lacuna dell'ordinamento*".

Da ultimo, v'è da domandarsi se la necessità di una rigida osservanza del Patto di Stabilità interno da parte delle Pubbliche Amministrazioni possa

essere considerata come causa di non imputabilità alle stesse dei ritardi nei pagamenti e, di conseguenza, motivo di esonero da responsabilità in relazione al mancato riconoscimento degli interessi dovuti all'appaltatore.

Al quesito ha già avuto occasione di dare risposta negativa l'A.V.C.P. con Deliberazione n. 300 dell'8 novembre 2007, affermando che "*La necessità di carattere generale di rispettare i vincoli derivanti dal rispetto del Patto di stabilità non esime la Stazione appaltante dall'obbligo di liquidare gli interessi legali e moratori per ritardato pagamento dei crediti relativi all'esecuzione di appalti di lavori pubblici*".

Merita, infine, di essere ricordato che, sempre l'A.V.C.P., con la già menzionata determinazione n. 5 del 27 marzo 2002, ha poi chiarito che l'appaltatore, all'atto del pagamento di un SAL successivo a quello precedentemente pagato in ritardo, qualora in tale occasione non gli siano stati corrisposti gli interessi dovuti a causa e per effetto del ritardo accumulato, può imputare parte dell'importo del SAL oggetto di pagamento agli interessi previamente non corrisposti, con la ovvia conseguenza che il SAL stesso risulterà solo parzialmente onorato. Sulla parte del SAL a quel punto non pagata decorreranno ovviamente ed automaticamente gli interessi legali e moratori[75].

Da ultimo, va rilevato che l'art. 133 del C.C.P. (come già l'art. 26 della l. 109/94), ancorché con formulazione che non brilla per linearità e chiarezza,

[75] Si tratta, in definitiva, del riconoscimento della applicabilità, in assenza di una specifica pattuizione, dei principi civilistici posti dall'art. 1194 c.c. ai ritardi di pagamenti da parte delle stazioni appaltanti negli appalti di lavori pubblici. Per effetto della operatività di detti principi, i pagamenti effettuati dalle stazioni appaltanti non possono essere imputati al capitale senza il consenso dell'appaltatore e il pagamento fatto in conto di capitale ed interessi dovrà essere imputato prima agli interessi.

nel prevedere espressamente "*il quarto dell'importo netto contrattuale*" quale soglia significativa dell'ammontare complessivo delle rate d'acconto non pagate tempestivamente, ha il senso di aver predefinito la misura della gravità dell'inadempimento della stazione appaltante ai fini del legittimo esercizio della facoltà di avvalersi dell'eccezione di altrui inadempimento; e, quindi, di sospendere legittimamente i lavori, evitando così l'insorgenza di prevedibili ragioni di conflittualità connesse alla altrimenti inevitabile applicazione del secondo comma dell'art. 1460 c.c. che preclude il rifiuto di adempiere che, avuto riguardo alle circostanze specifiche, sia contrario alla buona fede[76].

Una novità che ha assunto rilievo in ordine alla materia di che trattasi è rappresentata dall'istituto che consente di operare la compensazione dei crediti vantati verso la P.A. o più precisamente verso talune tipologie di P.A., ossia "*regioni, enti locali e enti del Servizio sanitario nazionale*", con somme dovute all'erario a seguito di iscrizione a ruolo.

La disposizione di riferimento è l'art. 28-*quater* del D.P.R. 29.9.1973, n. 602 (articolo aggiunto dal comma 1-*bis* dell'art. 31, D.L. 31 maggio 2010, n. 78, nel testo integrato dalla relativa legge di conversione).

Pertanto, al ricorrere di determinate condizioni (ivi inclusa l'acquisizione della certificazione del credito prevista dall'articolo 9, comma 3-*bis*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2) un operatore economico

[76] E' fin troppo evidente l'effetto dirompente di tale disposizione sull'anomalo andamento esecutivo di molte importanti infrastrutture, nel nostro Paese.

potrà utilizzare il credito vantato per l'esecuzione di appalti al fine di pagare, totalmente o parzialmente, somme dovute all'erario a seguito dell'iscrizione a ruolo.

In tal caso, l'ente pubblico debitore dei corrispettivi non pagati subentra nell'obbligo di versare all'agente della riscossione l'importo oggetto della certificazione entro sessanta giorni dal termine nella stessa indicato. Ove ciò non avvenga, l'agente della riscossione dovrà procedere, sulla base del ruolo emesso, alla riscossione coattiva nei confronti dell'ente pubblico[77].

Tale istituto avrebbe dovuto entrare a regime a decorrere dal 1° gennaio 2011. Il relativo decreto di attuazione, tuttavia, è stato adottato solo con D.M. 10 febbraio 2011 del Ministero dell'Economia e delle Finanze, pubblicato in Gazzetta ufficiale n. 40 del 18 febbraio 2011.

In particolare, l'art. 1 del decreto di attuazione ha stabilito che il pagamento, anche parziale, delle somme iscritte a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, mediante l'esercizio in compensazione dei crediti relativi

[77] In tale contesto, oltremodo significativa si rivela la recente giurisprudenza della Corte dei conti sul versante della tutela cautelare atipica. Il riferimento è alla Sezione giurisdizionale Campania che per prima ha affrontato il tema dell'amministissibilità della tutela cautelare atipica nel giudizio di responsabilità, con l'ordinanza n. 23 del 2012 confermativa dell'ordinanza n. 146 del 2011, in ordine ad un reclamo proposto *ex* art. 669 *terdecies* c.p.c.
In particolare, si è trattato dell'imposizione ad un Comune di un obbligo di *facere*, consistente nel pagamento di tutti i debiti riconosciuti – e rimasti insoluti – nei confronti di una società consortile, rispetto al quale obbligo sono stati chiamati in causa il Sindaco p.t., e il Responsabile del servizio finanziario p.t.
La Sezione, in sede di reclamo, ha confermato che l'adozione di misure cautelari *ex* art. 700 c.p.c. rientra tra i poteri inerenti alla giurisdizione della Corte dei conti, in base all'esplicitazione dei poteri del Requirente contabile *ex* art. 1, comma 174 della legge n. 266/2005 (nel quale si afferma che l'art. 26 del r.d. n. 1038/1933 consente di riconoscere al pubblico ministero contabile la titolarità di "*tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile*"). Secondo la Sezione Campana, infatti, "*Si deve riconoscere che la Corte dei conti…debba conoscere anche dell'ulteriore danno che continui a prodursi…e che in detto ambito conoscitivo rientri l'esercizio di poteri inibitori, finalizzati ad imporre la cessazione di quel nocumento aggiuntivo…*".

alle imposte medesime, debba essere effettuato dai contribuenti attraverso il sistema del versamento unificato, di cui all'articolo 17 del D.Lgs. 9 luglio 1997, n. 241[78].

In merito all'acquisizione della suddetta certificazione del credito va, però, considerato quanto da ultimo previsto dalla L. n. 183 del 12.11.2011 (c.d. "Legge di stabilità 2012").

L'art. 13 della Legge di stabilità 2012 ha, infatti, sostituito integralmente il testo dell'art. 9, comma 3-*bis*, del D.L. n. 185/2008, escludendo il riferimento agli "*enti del Servizio sanitario nazionale*", ed aumentando il termine per il rilascio della certificazione da venti a sessanta giorni decorrenti dal ricevimento dell'istanza. Viene al contempo specificato, per contrastare eventuali fenomeni di inerzia della Pubblica Amministrazione, che "*Scaduto il predetto termine, su nuova istanza del creditore, provvede la Ragioneria territoriale dello Stato competente per territorio, che, ove necessario, nomina un commissario ad acta con oneri a carico dell'ente territoriale*".

Il novellato comma 3-*bis*, poi, fa espresso riferimento all'art. 117 del C.C.P., chiarendo così che la cessione dei crediti oggetto di certificazione deve comunque avvenire nel rispetto dei vincoli procedimentali ivi sanciti (disciplina del silenzio-assenso; vincoli di forma dell'atto di cessione; ecc.). Quanto agli effetti della cessione nei confronti dei terzi, vengono ora richiamati espressamente gli artt. 5, comma 1, e 7, comma 1, della L. n. 52

[78] Al riguardo, l'Agenzia delle Entrate ha fornito chiarimenti con la Risoluzione n. 18/E del 21 febbraio 2011.

del 21.2.1991 (“*Disciplina della cessione dei crediti di impresa*”).

La Legge di stabilità 2012 ha, infine, aggiunto il comma 3-*ter* all’art. 9 cit., sancendo il divieto di rilasciare la certificazione di cui trattasi, a pena di nullità, da parte dei seguenti soggetti:

a) enti locali commissariati ai sensi dell’articolo 143 del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

b) regioni sottoposte ai piani di rientro dai *deficit* sanitari.

In sintesi, quelle della Legge di stabilità 2012 sono previsioni che paiono, per lo più, andare a limitare l’efficacia dell’istituto della certificazione dei crediti, e che ne inibiscono l’operatività proprio con riguardo ad ambiti interessati da notevoli ed inveterate criticità della già complessa problematica dei ritardati pagamenti della P.A..

Un cenno, al riguardo, merita anche l’istituto della verifica della morosità fiscale, di cui all’articolo 48-*bis* del DPR 602/1973. La disposizione in questione (introdotta dal D.L. 153/2007 e successivamente modificata dalla L. 94/2009) prevede che le P.A. e le società a prevalente partecipazione pubblica, prima di effettuare il pagamento di somme superiori a diecimila euro, debbano verificare se il beneficiario del pagamento risulti inadempiente all’obbligo di versamento derivante dalla notifica di una o più cartelle di pagamento. Ove la verifica dia esito positivo, viene ad essere inibito il pagamento al fine di agevolare l’attività di riscossione dei crediti iscritti a ruolo.

Con decreto del Ministro dell’economia e delle finanze n. 40 del 18

gennaio 2008 è stato poi adottato un regolamento di attuazione che ha definito le modalità procedimentali della verifica di cui al citato art. 48-*bis* e che ha puntualmente disciplinato gli effetti della stessa nel caso di riscontrata inadempienza del soggetto beneficiario[79]/[80].

Infine, è da segnalare che, ai sensi dell'art. 1, comma 4-*bis* del decreto legge n. 16 del 2 marzo 2012, recante "*Disposizioni urgenti in materia di*

[79] Dal punto di vista interpretativo, invece, sono intervenute due circolari finalizzate a fornire indicazioni inerenti alle problematiche apparse di maggiore importanza e di più generale interesse (n. 22/RGS del 29 luglio 2008, pubblicata in GURI n. 186 del 9 agosto 2008, nonché la n. 29/RGS dell'8 ottobre 2009, pubblicata in GURI n. 246 del 22 ottobre 2009). Da ultimo, al fine di riscontrare i numerosi quesiti formulati dalle pubbliche amministrazioni interessate, il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha adottato un'ulteriore circolare, la n. 27 del 23 settembre 2011 (pubblicata in GURI n. 253 del 20.10.2011).

[80] Quest'ultima ha chiarito, anzitutto, che l'obbligo di pagamento a carico della P.A. – da cui scaturisce la necessità di dare corso alla verifica *ex* art. 48-*bis* cit. – non è solo quello derivante da un contratto. Infatti – in base al principio della atipicità delle fonti dell'obbligazione, sancito dall'ultima parte dell'articolo 1173 c.c. – è senz'altro possibile che un'obbligazione di pagamento nasca non da un contratto, ma da altro atto o fatto idoneo a produrla (come avviene, ad es., nel caso dell'arricchimento senza causa ai sensi dell'art. 2041 c.c., del risarcimento per fatto illecito ai sensi dell'art. 2043 c.c., della responsabilità precontrattuale ai sensi dell'art. 1337 c.c., ecc.). L'obbligo di pagamento posto a carico dell'Amministrazione, peraltro, può derivare anche dal dispositivo di una sentenza passata in giudicato o, comunque, da un provvedimento giurisdizionale esecutivo con cui il Giudice abbia determinato l'esistenza e la misura del diritto di credito vantato dal beneficiario nei confronti di una pubblica amministrazione soccombente. Pertanto, la verifica ex art. 48-*bis* cit. dovrà avere corso anche nel caso in cui l'obbligazione di pagamento abbia origine da tali fonti non contrattuali.
La circolare affronta, poi, nello specifico ambito dei provvedimenti giurisdizionali, il caso delle somme assegnate dal giudice dell'esecuzione. Può, infatti, verificarsi che una P.A., avendo assunto la qualità di terzo pignorato a seguito di un'ordinanza di assegnazione del giudice dell'esecuzione, si trovi a dover effettuare il pagamento delle somme dovute non più al creditore originario, ma direttamente al creditore assegnatario delle stesse in virtù di tale ordinanza. Al riguardo, la circolare evidenzia che – non potendo la P.A. debitrice liberamente disporre delle somme in questione – in tale ipotesi non va attivata la procedura di verifica dell'art. 48-*bis* cit. nei confronti del creditore originario, e ciò in quanto, pur nell'ipotesi di un'eventuale inadempienza, l'agente della riscossione si vedrebbe ormai preclusa, di fatto, la possibilità di pignorare le somme già vincolate dal provvedimento emesso dal giudice dell'esecuzione. Di contro, la circolare afferma la necessità di attivare la verifica *ex* art. 48-*bis* cit. nei confronti del creditore assegnatario, in occasione dell'effettuazione del pagamento. La circolare chiarisce, altresì, che non sussiste l'obbligo di sottoporre alla verifica di cui al citato articolo 48-*bis* le erogazioni effettuate a favore delle imprese a titolo di contributi, incentivi, sovvenzioni ovvero finanziamenti a fondo perduto comunque denominati. Si evidenzia, infatti, che l'interesse pubblico sotteso all'erogazione di tali provvidenze economiche è da ritenersi preminente rispetto alla procedura di verifica, per cui non ricorre l'obbligo di espletarla.
Infine, la circolare affronta la tematica del trattamento delle eventuali irregolarità riscontrate nell'effettuazione della verifica di cui trattasi e, nello specifico, si esprime puntualmente circa l'opportunità di procedere, ogni qual volta si presenti una situazione di irregolarità, alla denuncia o alla segnalazione del fatto potenzialmente dannoso per il pubblico erario.

*semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento*", approvato definitivamente il 24 aprile 2012 dal Senato, "*in presenza della segnalazione di cui all'art. 48-bis del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602, e successive modificazioni, il soggetto pubblico è comunque tenuto a procedere al pagamento, in favore del beneficiario, delle somme che…eccedono l'ammontare del debito per cui si è verificato l'inadempimento, comprensivo delle spese e degli interessi di mora dovuti*".

E' da sottolineare, inoltre, che per effetto delle modifiche introdotte dal comma 5 del ridetto art. 1 del D.L. n. 16/2012, l'art. 38 del C.C.P. recita, per quanto ne occupa, come segue: "*Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, nè possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti…che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti…si intendono gravi le violazioni che comportano un omesso pagamento di imposte e tasse per un importo superiore all'importo di cui all'articolo 48-bis, commi 1 e 2-bis, del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 602; costituiscono violazioni definitivamente accertate quelle relative all'obbligo di pagamento di debiti per imposte e tasse certi, scaduti ed esigibili*".

Al fine di formulare proposte innovative rivolte a dare soluzione al

problema dei ritardati pagamenti, il Governo ha, altresì, inteso attivare un apposito "tavolo tecnico".

Lo strumento è stato istituito con il D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149, recante "*Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42*", pubblicato sulla GURI n. 219 del 20.9.2011.

Come è evidente, trattasi di iniziative indirizzate a mettere in circolazione maggiore liquidità per far fronte ai pagamenti alle imprese creditrici della P.A., e ad agevolare la cessione *pro soluto* dei loro crediti[81].

---

[81] L'art. 1260 del Codice civile dispone: "*Il creditore può trasferire a titolo oneroso o gratuito il suo credito, anche senza il consenso del debitore, purché il credito non abbia carattere strettamente personale, o il trasferimento non sia vietato dalla legge. Le parti possono escludere la cedibilità del credito, ma il patto non è opponibile al cessionario, se non si prova che egli lo conosceva al tempo della cessione*". Obbligazione del cedente è quella di garantire l'esistenza del credito al momento della cessione (*pro soluto*), mentre il cedente non risponderà dell'eventuale inadempimento del contraente ceduto a meno che egli non dichiari espressamente di assumersi tale garanzia (in tal caso si avrà cessione *pro solvendo*). Il contratto di cessione avviene di norma a titolo oneroso e per un importo minore rispetto al credito ceduto. Però, chi trasferisce il credito incassa subito il pagamento (parziale). Il prezzo della cessione del credito viene stabilito in base alle possibilità di recupero del credito non ancora riscosso: pertanto, minore è la possibilità che il debitore paghi, minore è il prezzo che il creditore cessionario paga per acquisire il credito di altri.
L'art. 117 del C.C.P. così attualmente dispone:
"*1. Le disposizioni di cui alla legge 21 febbraio 1991, n. 52, sono estese ai crediti verso le stazioni appaltanti derivanti da contratti di servizi, forniture e lavori di cui al presente codice, ivi compresi i concorsi di progettazione e gli incarichi di progettazione. Le cessioni di crediti possono essere effettuate a banche o intermediari finanziari disciplinati dalle leggi in materia bancaria e creditizia, il cui oggetto sociale preveda l'esercizio dell'attività di acquisto di crediti di impresa.*
*2. Ai fini dell'opponibilità alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche, le cessioni di crediti devono essere stipulate mediante atto pubblico o scrittura privata autenticata e devono essere notificate alle amministrazioni debitrici.*
*3. Le cessioni di crediti da corrispettivo di appalto, concessione, concorso di progettazione, sono efficaci e opponibili alle stazioni appaltanti che sono amministrazioni pubbliche qualora queste non le rifiutino con comunicazione da notificarsi al cedente e al cessionario entro quarantacinque giorni dalla notifica della cessione.*
*4. Le amministrazioni pubbliche, nel contratto stipulato o in atto separato contestuale, possono preventivamente accettare la cessione da parte dell'esecutore di tutti o di parte dei crediti che devono venire a maturazione.*
*5. In ogni caso l'amministrazione cui è stata notificata la cessione può opporre al cessionario tutte le eccezioni opponibili al cedente in base al contratto relativo a lavori, servizi, forniture, progettazione, con questo stipulato*".

### *4. La tracciabilità dei flussi finanziari*

Il 7 settembre 2010 è entrato in vigore il “Piano straordinario contro le mafie” varato con legge n. 136 del 13 agosto 2010 che prevede importanti misure di contrasto alla criminalità organizzata e nuovi strumenti per prevenire infiltrazioni criminali.

La nuova legge si compone di 16 articoli e solo una parte disciplina la tracciabilità dei flussi finanziari, come uno degli strumenti di prevenzione alla criminalità organizzata. Infatti, i primi due articoli della legge n. 136 delegano il Governo ad emanare decreti delegati di riordino generale della disciplina antimafia, mentre lo strumento della tracciabilità dei flussi finanziari è disciplinato principalmente dall’art. 3 e dall’art. 6 (sulle sanzioni).

Questa normativa ha già subito una importante modifica ad opera del decreto legge n. 187/2010, in materia di sicurezza pubblica, convertito con legge n. 217 del 2010 (in G.U. del 18 dicembre 2010).

In particolare, con tali provvedimenti normativi sono state apportate profonde modifiche al predetto art. 3 della legge n. 136, mentre l’art. 6 del decreto n. 187 e relativa legge di conversione ha, da un lato, introdotto la disciplina transitoria sulla tracciabilità dei pagamenti per i contratti di appalto in corso al 7 settembre 2010 e dall’altro, ha chiarito, con interpretazione autentica, alcune importanti espressioni contenute nel testo dell’art. 3.

Quindi, la tracciabilità è disciplinata dagli artt. 3 e 6 della legge n. 136 e dall’art. 6 del d.l. n. 187 e relativa legge di conversione.

In pratica, con l'art. 3 della legge n. 136/2010, per prevenire e contrastare infiltrazioni criminali, lo strumento della tracciabilità è stato esteso a tutto il settore della contrattualistica pubblica imponendo il tracciamento di tutte le movimentazioni finanziarie che hanno origine da contributi pubblici oppure dalla stipula di appalti di lavori, servizi e forniture e per tutta la filiera dei pagamenti a valle.

Gli unici strumenti applicativi sono stati forniti dall'Autorità di vigilanza con due determinazioni; la n. 8 del 18 novembre 2010 e la determinazione n. 10 del 22 dicembre 2010[82].

I contratti stipulati dopo il 7 settembre 2010 debbono sin dalla sottoscrizione contenere le nuove clausole sulla tracciabilità dei pagamenti.

Per i contratti sottoscritti prima del 7 settembre 2010, l'art. 6 del d.l. n. 187/2010 prescrive in modo più flessibile che, a cura delle parti contraenti, quei contratti siano adeguati alle norme sulla tracciabilità entro 180 giorni a partire dalla data di entrata in vigore della legge di conversione; pertanto, il termine finale dell'adeguamento è scaduto il 17 giugno 2011[83].

La tracciabilità concerne tutti i contratti di appalto ed i contratti di subappalto, nonché i subcontratti da essi derivati. La sottoposizione a

[82] Con queste determinazioni, l'A.V.C.P. ha chiarito molteplici aspetti riguardanti il regime transitorio, l'ambito di applicazione, specificando i contratti di servizi esclusi, ed elencando altresì i contratti che esulano dagli obblighi sulla tracciabilità; si è fatta chiarezza in merito alla richiesta ed indicazione dei codici CIG e CUP, in ordine al conto corrente dedicato, alla gestione dei movimenti finanziari, agli strumenti di pagamento idonei a garantire la piena tracciabilità, ecc.

[83] Qualora, alla scadenza del periodo transitorio, le parti non abbiano adeguato il contratto, quest'ultimo si intende automaticamente integrato, *ope legis*, senza necessità di atti negoziali aggiuntivi sulla tracciabilità, ai sensi dell'art. 1374 del cod. civ.; con l'adeguamento automatico le stazioni appaltanti vengono affrancate dagli oneri connessi all'adeguamento, evitando le sanzioni pecuniarie previste dall'art. 6 della legge n. 136/2010.

tracciabilità prescinde inoltre dalla circostanza che il contratto sia stato o meno preceduto da gara o da procedura ad evidenza pubblica e dallo stesso importo (valore) del contratto.

L'art. 3 della legge 136/2010 elenca i soggetti sottoposti all'obbligo della tracciabilità: gli appaltatori (*recte*: operatori economici), i subappaltatori e i subcontraenti che fanno parte della filiera delle imprese, nonché i concessionari di finanziamenti pubblici anche europei a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi e alle forniture pubblici. La clausola sulla tracciabilità va inserita anche nei contratti sottoscritti dall'appaltatore con i subappaltatori ed i subcontraenti "della filiera delle imprese" a qualsiasi titolo interessati ai lavori, ai servizi, ed alle forniture (art. 3, comma 9).

Uno degli aspetti di maggior rilievo introdotto con il d.l. 187, convertito in legge n. 217 del 2010, riguarda l'introduzione del codice CIG, quale strumento per la tracciabilità di ogni singolo appalto; riguardo al codice CUP, questo va richiesto e si aggiunge al CIG, ma solo quando l'intervento presenta le caratteristiche di un progetto di investimento pubblico (cfr. delibera CIPE 143/2002, delibera 126/2003 e delibera 24/2004; soprattutto, si veda l'art. 11 della legge n. 3/2003).

Ai fini della tracciabilità, ad ogni commessa pubblica occorre dedicare uno o più conti correnti bancari o postali e tutti i movimenti finanziari che afferiscono all'appalto pubblico di lavori, servizi, fornitura, ovvero ad un appalto misto, nonché alla gestione dei finanziamenti relativi alle commesse pubbliche, devono essere registrati su tali conti correnti dedicati e, salvo

quanto previsto dai commi 2 e 3 dell'art. 3 della legge 136, i movimenti finanziari devono essere effettuati esclusivamente tramite lo strumento del bonifico bancario o postale, ovvero con altri strumenti di pagamento idonei a consentire la piena tracciabilità delle operazioni.

L'art. 6 della legge 136 prevede un sistema di sanzioni graduato in funzione della gravità dell'inadempimento .

Dal 2 maggio 2011 è entrato in funzione un sistema semplificato dell'A.V.C.P. per l'acquisizione del CIG relativo ad appalti di servizi e forniture di importo inferiore a 20.000 euro e per appalti di lavori non superiori a 40.000 euro, nonché per gli appalti in tutto o in parte esclusi dall'applicazione del Codice dei contratti[84].

* * *

## *5. Il controllo sulle procedure e sui meccanismi di gestione degli appalti pubblici*

Il C.C.P. dedica numerose norme al controllo in epigrafe, a cominciare dai controlli amministrativi delineati dall'articolo 12, secondo cui ogni fase del procedimento di amministrazione attiva – dall'aggiudicazione provvisoria all'approvazione del contratto, una volta stipulato – è sottoposta al vaglio dell'organo di controllo interno all'amministrazione aggiudicatrice, quale

[84] Per tali fattispecie sono previste due modalità di rilascio semplificato del codice CIG: la prima modalità consente di acquisire il CIG a fronte dell'immissione di un numero ridotto di informazioni; la seconda modalità prevede la possibilità di richiedere fino a due *carnet* di CIG con validità limitata nel tempo. La scadenza del *carnet* è fissata in 90 giorni dalla data del rilascio. Ogni carnet contiene 50 CIG che la stazione appaltante potrà utilizzare immediatamente, fermo restando l'obbligo di comunicare tutte le informazioni a corredo di ciascun CIG entro e non oltre 30 giorni dalla data di scadenza del *carnet*. La trasmissione dei dati richiesti per ciascun CIG, è condizione necessaria per il rilascio di nuovi *carnet*.

*condicio iuris* di efficacia ed esecutività, secondo i meccanismi propri della contabilità pubblica, salvo il decorso dei termini previsti dai singoli ordinamenti di ciascuna amministrazione che vien fatto equivalere ad una approvazione implicita, alle stregua di silenzio-assenso.

Restano solo ferme le norme vigenti che contemplano controlli sui contratti pubblici, al fine di prevenzione di illeciti penali ed il riferimento è chiaramente alle misure di prevenzione dalle infiltrazioni della criminalità organizzata.

Recuperando una visione più giuscontabilistica, il C.C.P. all'art. 11 ha, infatti, il merito di aver distinto le varie fasi in cui si snoda la procedura di evidenza pubblica ad iniziare dalla determinazione al contrarre fino alla scelta del contraente e doppiando ogni fase procedurale di amministrazione attiva, con una fase di controllo. Nel successivo art. 12 si arriva al culmine e quindi all'approvazione del contratto che, a sua volta, deve essere approvata dall'organo che l'ordinamento della stazione appaltante ha preposto a questo compito.

Si tratta, quindi, di un controllo minuzioso sulla procedura di evidenza pubblica di scelta del contraente, che si articola in una serie di *sub*controlli effettuati sulle varie fasi che scandiscono questa procedura. A questo si aggiunga la fase della gestione vera e propria del contratto, una volta stipulato ed approvato: gestione che culmina nel collaudo che trae la sua radice etimologica dal latino "*cum laude*", che vuol dire, per l'appunto, "approvazione". Ancora, in questa fase si ha, quindi, al culmine della

gestione, una approvazione degli atti di collaudo, finalizzata all'accettazione dell'*opus*.

*De iure condendo*, sarebbe auspicabile rafforzare il controllo suddetto prevedendo un controllo preventivo di legittimità della Corte dei conti sulla "determinazione a contrarre" di cui al secondo comma dell'art. 11 del Codice – eventualmente limitato ai contratti di importo pari o superiore alla soglia comunitaria – al fine di vagliare la congruità degli elementi essenziali del contratto – con particolare riferimento alla effettiva capacità di spesa destinata all'intervento, onde prevenire le pregiudizievoli conseguenze del pagamento di interessi – e la legittimità dei criteri di selezione degli operatori economici e delle offerte, onde prevenire le pregiudizievoli conseguenze risarcitorie del contenzioso nella fase di scelta del contraente.

Queste ultime conseguenze, in particolare, destano notevoli preoccupazioni nella vigenza degli articoli 30, 121, 122, 123, 124, 125 del Codice del processo amministrativo (C.P.A.), in combinato disposto con gli artt. 119, comma 1, lett. a), 120 e 133, comma 1, lett. e) dello stesso Codice, riguardanti questi ultimi il rito speciale coniato per la giurisdizione esclusiva del g.a. *in subiecta materia*, al riguardo della quale si impone de *iure condendo* un'opera di razionale ed esaustiva sinergia informativa con la Corte dei conti per evitare le estemporanee incursioni alle quali ci ha abituato il legislatore nazionale. Si tratta di un'area di responsabilità amministrativa nevralgica per il coinvolgimento della finanza pubblica compromessa – alla stregua del c.d. "danno indiretto" – da illegittimità provvedimentali o

procedimentali, come nel caso di recente regolato dall'art. 1, comma 1, del D.L. 9 febbraio 2012, n. 5, convertito, con modificazioni, in legge 4 aprile 2012, n. 35 (*Disposizioni urgenti in materia di semplificazione e di sviluppo*), secondo cui "*All'articolo 2 della legge 7 agosto 1990, n. 241, i commi 8 e 9 sono sostituiti dai seguenti:*

*8. La tutela in materia di silenzio dell'amministrazione è disciplinata dal codice del processo amministrativo, di cui al decreto legislativo 2 luglio 2010, n.104. Le sentenze passate in giudicato che accolgono il ricorso proposto avverso il silenzio inadempimento dell'amministrazione sono trasmesse, in via telematica, alla Corte dei conti.*

*9. La mancata o tardiva emanazione del provvedimento costituisce elemento di valutazione della performance individuale, nonché di responsabilità disciplinare e amministrativo-contabile del dirigente e del funzionario inadempiente…*". E' di tutta evidenza, infatti, come, a seguito sia delle condanne inflitte ai sensi dei sopra citati articoli del C.P.A., quanto delle condanne pronunciate ai sensi dell'art. 2-*bis*, comma 1, della legge 241/1990[85] - relativo alle conseguenze risarcitorie per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento - sia in genere in tutte le controversie assoggettate alla giurisdizione esclusiva del g.a., ai sensi dell'art. 133 del C.P.A., derivi una esigenza di tutela uniforme delle ragioni del pubblico erario, che richiede una apposita normazione concernente l'obbligo di trasmettere le sentenze di condanna inflitte dal medesimo g.a.

[85] Secondo cui: "*Le pubbliche amministrazioni e i soggetti di cui all'articolo 1, comma 1-ter, sono tenuti al risarcimento del danno ingiusto cagionato in conseguenza dell'inosservanza dolosa o colposa del termine di conclusione del procedimento*".

alla Corte dei conti (*recte*: alla procura regionale competente).

Di enorme impatto sulla contrattualistica pubblica è stato il decreto legislativo n. 53 del 20 marzo 2010 di attuazione della direttiva ricorsi 2007/66/CE, che ha operato, in chiave di necessario rafforzamento dei presidi di legalità, una importante rivisitazione di alcuni articoli fondamentali del C.C.P.. Si tratta degli articoli 11 e 12, prima citati, e 79.

Quest'ultimo, in particolare, rappresenta il culmine di un processo di sempre maggiore visibilità e trasparenza, attraverso il fatto che è imposto, *ex* comma 5, lett. *a*), di quest'ultima disposizione, un obbligo di pubblicità dei risultati, a partire dal momento topico, cioè l'aggiudicazione della gara, che si deve comunicare ai soggetti che potrebbero avere interesse a che il contratto non venga stipulato prima di un certo periodo, c.d. *stand still period*, nel quale è possibile proporre ricorso all'autorità giurisdizionale[86].

In tale contesto, la giurisdizione della Corte dei Conti gioca un ruolo di avanguardia, allorché configura una *species* di danno nuova: il c.d. "danno alla concorrenza" (*rectius*: "danno all'erario conseguente alla violazione delle norme imperative, comunitarie ed interne, a tutela della concorrenza, con conseguente nullità del contratto ed illiceità di qualsiasi pagamento eccedente l'arricchimento senza causa").

Va, all'uopo, richiamata la sentenza n. 11031/08 con la quale la Corte di Cassazione ha statuito che "*nel contratto di appalto pubblico l'omissione della gara prescritta dalla legge per l'individuazione del contraente privato*

[86] Il termine dilatorio è appunto lo *stand still period*, che si affianca all'altro termine di sospensione obbligatoria che scatta nel momento in cui viene notificata l'istanza cautelare unitamente al ricorso.

*comporta la nullità del contratto per contrasto con norme imperative*", aggiungendo che, a seguito della declaratoria di nullità, all'appaltatore "*eventuali restituzioni potevano spettare soltanto in forza di azione di ripetizione dell'indebito o di indebito arricchimento*".

Con sentenza n. 3672/2010 la suprema Corte ha poi ribadito che "*l'elusione delle garanzie di sistema a presidio dell'interesse pubblico prescritte dalla legge per l'individuazione del contraente privato più affidabile comporta la nullità del contratto per contrasto con le relative norme inderogabili…e conseguentemente non dovuti, dagli enti, i compensi sulla base di questo erroneamente riconosciuti dall'impugnata sentenza alla società*".

La Sezione Lombardia della Corte dei conti, dando puntuale applicazione a tali principi, ha avviato in materia un indirizzo giurisprudenziale consolidatosi in ben sedici sentenze (n. 477/2006; 448/2007; 135, 288, 979, 980/2008; 70, 428, 476, 598, 767, 808, 809, 810, 811/2009; 109/2011), nel quale il "danno alla concorrenza" è stato individuato nei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all'arricchimento senza causa, sicché l'utile di impresa rappresenterebbe la misurazione di tale eccedenza[87].

[87] Per quanto concerne la determinazione e la quantificazione del danno erariale, esso è stato parametrato in una percentuale del valore dell'appalto: 10 % o 5 % a seconda che si tratti di appalto di lavori o di forniture di beni e servizi. Trattasi del criterio liquidatorio dell'utile di impresa, che viene mutuato dalle cause di risarcimento per equivalente, nel caso in cui non sia possibile la reintegrazione in forma specifica della pretesa dell'impresa ricorrente, vittoriosa dinanzi al Giudice amministrativo. Esso muove dal presupposto della spettanza, al privato contraente a causa dei vizi della procedura ad evidenza pubblica, del solo arricchimento senza causa, ai sensi dell'art. 2041 c.c., in luogo del corrispettivo contrattuale. In applicazione di tale criterio, il danno (alla concorrenza), nel giudizio di responsabilità, viene individuato nei pagamenti eccedenti la quota riconducibile all'arricchimento senza causa, sicché l'utile di impresa rappresenta la misurazione di tale eccedenza.

Sul punto, la Sezione Lombardia ha puntualmente ribadito quanto affermato dalla Corte costituzionale con sentenza n. 401/2007, secondo cui "*l'osservanza dei principi di parità di trattamento, di non discriminazione, di proporzionalità e di trasparenza*", insiti nella tutela della concorrenza, "*costituisce attuazione delle stesse regole costituzionali della imparzialità e del buon andamento, che devono guidare l'azione della pubblica amministrazione ai sensi dell'art. 97 della Costituzione*".

Sulla stessa linea della Sezione Lombardia si sono pronunciate la Sezione Piemonte, con sentenze n. 221/2009, 96/2010, 11, 35 e 44/2011 e la Sezione Abruzzo con sentenza n. 23/2011. Un parziale distinguo proviene dalla sentenza n. 198/2011 della Sezione II d'Appello, secondo cui "*il danno alla concorrenza è costituito dalla differenza tra la spesa effettivamente sostenuta dall'Amministrazione e quella (minore) che, invece, avrebbe potuto ottenere assolvendo l'obbligo della procedura concorsuale*".

D'altra parte, anche il C.P.A., all'art. 1: "Effettività", statuisce che "*la giurisdizione amministrativa assicura una tutela piena ed effettiva secondo i principi della Costituzione e del diritto europeo*".

* * *

C'è, poi, la fase di vigilanza ed ispettiva dell'A.V.C.P. e qui soccorre l'articolo 6, comma 13, del C.C.P. che, se fatto funzionare a dovere, significa "*obbligo circostanziato di denuncia di fatti produttivi di danno erariale*"[88].

Il che si rivela di estrema importanza ed attualità, giacché ai sensi

[88] Da una indagine informale effettuata presso l'Autorità risulta ancora poco utilizzato questo strumento di veicolazione circostanziata e qualificata della "*notitia damni*".

dell'art.17, comma 30-*ter*, del decreto legge 1° luglio 2009, n.78, come convertito nella legge 3 agosto 2009, n.102, nel testo risultante dalla successiva modifica operata dall'art.1 del decreto legge 3 agosto 2009, n.103, convertito nella legge 3 ottobre 2009, n.141: *"Le procure della Corte dei conti possono iniziare l'attività istruttoria ai fini dell'esercizio dell'azione di danno erariale a fronte di specifica e concreta notizia di danno, fatte salve le fattispecie direttamente sanzionate dalla legge…Qualunque atto istruttorio o processuale posto in essere in violazione delle disposizioni di cui al presente comma…è nullo e la relativa nullità può essere fatta valere in ogni momento, da chiunque vi abbia interesse, innanzi alla competente sezione giurisdizionale della Corte dei conti, che decide nel termine perentorio di trenta giorni dal deposito della richiesta*".

*** * ***

Con riferimento, poi, al più generale tema della corruzione[89], è necessario prevedere che il controllo che si fa sugli organi della stazione appaltante debba, ovviamente, arrivare fino alle persone fisiche che esercitano la funzione. In questo senso, è degno di nota l'attuale comma 7 dell'articolo 10 del Regolamento di attuazione del C.C.P., di cui al DPR n.207/2010 (Pubblicato sul Supplemento ordinario n. 270 alla Gazzetta Ufficiale del 10 dicembre 2010 n. 288), che guarda alla personificazione della

[89] Sul tema della corruzione e del "Disegno di Legge Anticorruzione", si leggano gli atti del Convegno del 23 aprile 2012 tenutosi ad iniziativa della "Fondazione Roma" in collaborazione con la Corte dei conti, la Commissione Europea e la Rivista "*Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*" ed il Volume "Una battaglia di civiltà e per lo sviluppo"-"Combattere la corruzione e prevenire lo sperpero del pubblico denaro" a cura di Fausto Capelli-Editoriale Scientifica, Napoli 2012.

responsabilità dell'apparato, secondo cui "*Al responsabile del procedimento delle amministrazioni aggiudicatrici si applicano, relativamente ai contratti nei settori ordinari di cui alla parte II, titolo I, del codice ed ad ogni altro contratto di appalto o di concessione che alla normativa propria di tali contratti faccia riferimento, le disposizioni del titolo II, capo V, sezione I, del regio decreto 12.7.1934, n. 1214 e quelle di cui al titolo II, capo I e capo II del regio decreto 13.8.1933, n. 1038, nonché l'articolo 2 della legge 14.1.1994, n. 20, in quanto compatibili. Entro sessanta giorni dalla deliberazione di cui all'art. 234, comma 2, da parte dell'amministrazione aggiudicatrice, in merito al certificato di collaudo il responsabile del procedimento trasmette all'amministrazione aggiudicatrice la documentazione relativa alle fasi della progettazione, dell'affidamento e dell'esecuzione del contratto ed in particolare:*

*a) il contratto, la relazione al conto finale, gli ordinativi di pagamento con gli allegati documenti di svolgimento della spesa a essi relativa; b) la relazione dell'organo di collaudo ed il certificato di collaudo; c) la documentazione relativa agli esiti stragiudiziali, arbitrali o giurisdizionali del contenzioso sulle controversie relative a diritti soggettivi derivanti dall'esecuzione del contratto di cui alla parte IV del codice*"[90].

[90] Si tratta di una strategica applicazione alla materia dei contratti pubblici del "giudizio di conto" che incardina la "responsabilità contabile" che grava sugli "agenti contabili", tenuti a documentare l'attività di gestione del denaro e dei beni pubblici custoditi. Dal mancato o inesatto adempimento di tale obbligo di rendicontazione, nasce tale responsabilità, che si accerta all'esito di uno specifico giudizio, detto, per l'appunto, "giudizio di conto", che prende le mosse dall'obbligo di rendiconto. In caso di omissione o ritardo nella presentazione del conto, si instaura un autonomo giudizio ("giudizio per resa di conto"), avente ad oggetto l'accertamento dell'obbligo dell'agente contabile di rendere il conto; la presentazione imposta costituisce la conclusione di tale giudizio, avente valenza meramente strumentale e propedeutica al successivo "giudizio di conto".

L’importanza dell’istituto, per quanto attiene alla materia dei contratti pubblici, è costituita dall’inserimento, nel testo del regolamento, del menzionato comma 7 dell’art. 10, che sottende la necessità di adattare la nozione di “agente contabile” alle mutate esigenze della società, ad opera del legislatore nazionale chiamato a cooperare alla realizzazione dei fini comunitari, che costituiscono essi stessi principi ineludibili dell’ordinamento di ciascuno Stato membro, come agevolmente si deduce dall’art.10 del Trattato CE, secondo cui “*Gli Stati membri adottano tutte le misure di carattere generale e particolare atte ad assicurare l’esecuzione degli obblighi derivanti dal presente Trattato, ovvero determinati dagli atti delle istituzioni della Comunità. Essi facilitano quest’ultima nell’adempimento dei propri compiti*”.

Al riguardo, la giurisprudenza della Corte dei conti ha ripetutamente sostenuto la propria giurisdizione in ordine a tutti quei rapporti obbligatori, da qualunque fonte nascenti, inerenti alla gestione di denaro, beni e materie di pubblica pertinenza, in quanto la natura pubblica dei beni oggetto di gestione, da parte di soggetti (pubblici o privati) incardinati nella funzione, spiega e giustifica la previsione di un giudice speciale, a garanzia dell’interesse generale alla corretta utilizzazione del pubblico denaro, pur restando, nel contempo, inalterata la disciplina dei rapporti, voluta dalla legge o dalla volontà delle parti, allorché essa sia affidata alla loro disponibilità.

L’obbligo di rendere il conto ha, infatti, il suo fondamento in un principio di ordine costituzionale, in base al quale tutti i soggetti, che abbiano

“maneggio” (*rectius*: “gestione”) di denaro di pertinenza pubblica, qualunque sia la natura del loro potere e da qualsiasi fonte - legge, atto pubblico o contratto - nasca il relativo obbligo, devono darne conto nella forma giudiziale, prescritta dal nostro ordinamento giuridico.

Se così è, la disposizione di cui all’attuale settimo comma dell’art.10 del regolamento di attuazione del C.C.P. ha il pregio di restituire – per *interpositio legislatoris* – alla “contabilità pubblica” l’attività del Responsabile delle procedure di affidamento e di esecuzione dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, configurata dall’art.10 del Codice degli appalti, in tutti i suoi molteplici aspetti di gestione forieri di danno erariale, tanto diretto che indiretto.

Occorre, parallelamente, rivalutare tanto il controllo che la giurisdizione della Corte dei conti sugli “organismi di diritto pubblico” e le “società con capitale pubblico, anche non maggioritario”, *ex* art. 3, comma 26 e 32, comma 1, lett. c) del C.C.P., sulle quali si è registrato, di recente, un arresto giurisprudenziale da parte delle Sezioni Unite della Suprema Corte di Cassazione, in sede di regolamento di giurisdizione, perché dopo un’ondata favorevole alla magistratura contabile, che intestava alla stessa la giurisdizione su dette società partecipate, si è affermato che il giudice competente non è il giudice contabile ma è il giudice ordinario, allorché il *vulnus* sia inferto al patrimonio della società. Si tratta, com’è noto, di un filone giurisprudenziale iniziato a partire dalla sentenza n. 26806 del 2009.

Lo spinoso problema sul tappeto è dato dal fatto che un’azione di

responsabilità davanti al giudice ordinario, avviata dagli organi societari contro gli amministratori o contro i dipendenti, è davvero improbabile.

Nel caso esaminato dalla Suprema Corte, si trattava di fenomeni di corruzione: erano dirigenti di SNAM PROGETTI che, in cambio di tangenti, avevano deviato il corso della gara a favore di una impresa, a scapito dei concorrenti. Trattavasi, in sostanza, di una catena di *mala gestio* di finanza pubblica che, partendo dal Ministero delle attività produttive e passando per l'Eni, giungeva alla società partecipata da quest'ultimo, riguardando, quindi, un patrimonio sociale in cui era indirettamente conferita finanza pubblica.

Al riguardo, la Corte dei conti ha sempre sostenuto che, anche di fronte ad una dissimulazione/mutazione della soggettività pubblica in società di diritto comune, questa, in base al diritto comunitario, rimane pur sempre un "organismo diritto pubblico", per cui è tale entità giuridica che bisogna prendere in considerazione, quanto meno nell'ambito proprio della contrattualistica pubblica di stretta derivazione comunitaria.

La magistratura contabile ha più in generale sostenuto che quello che conta non è tanto il "rapporto di servizio", quanto, piuttosto, il "rapporto di immedesimazione organica nella funzione", per cui anche un rapporto che nasce di fatto può determinare questo tipo di immedesimazione, tanto più se si considera che il saldo ancoraggio, cui fare riferimento, deve essere la "finanza pubblica". Invero, il dato essenziale che radica la giurisdizione contabile è rappresentato dall'evento dannoso verificatosi a carico del patrimonio pubblico e non dal quadro di riferimento (pubblico o privato) nel

quale si colloca la condotta produttiva del danno, con la conseguenza che quando venga in evidenza un danno cagionato a una società per azioni – specie se totalmente o in modo maggioritario posseduta da uno o più enti pubblici – la giurisdizione contabile andrebbe senz'altro riconosciuta.

Andrebbe riconosciuta, inoltre, la giurisdizione contabile in quella particolare specie del rapporto di servizio di stampo concessorio delineato dal diritto comunitario alla stregua di *in house providing* – o controllo analogo a quello esercitato sui propri organi – quando, cioè, il danno è cagionato dagli amministratori di società che svolgono la gestione di servizi pubblici rientranti nella competenza istituzionale dell'ente pubblico direttamente o indirettamente partecipante, mediante un'impresa, piena e integrale espressione di quest'ultimo, costituita per l'appunto in forma di società[91].

A ben vedere, d'altronde, la soluzione prospettata dalla Suprema Corte con la citata sentenza n. 26806 del 19.12.2009 – per la quale il sistema raggiungerebbe il suo completamento nell'azione di responsabilità verso gli amministratori pubblici (rappresentanti dell'azionista pubblico di maggioranza) che non promuovono, innanzi al Giudice Ordinario, l'azione di responsabilità nei confronti dei danneggianti diretti – non è soddisfacente, perché essa si è rivelata sovente, sul piano giuridico e pratico, priva di effettività; inoltre, non risponde a principi di equità sostanziale anteporre la responsabilità a titolo omissivo e indiretto rispetto a quella che ha portato alla diretta *deminutio patrimonii* della società partecipata, mandando esenti da

[91] Il riferimento è al comma 2 dell'art. 1 del C.C.P., secondo il quale "*Nei casi in cui le norme vigenti consentono la costituzione di società miste per la realizzazione e/o gestione di un'opera pubblica o di un servizio, la scelta del socio privato avviene con procedure di evidenza pubblica*".

responsabilità coloro che ne sono stati i reali responsabili.

Comunque, la rilevante proliferazione di società partecipate deve preoccupare le forze di Governo (oltre le opposizioni) e il legislatore, qualora sia ritenuto funzionale alla spesa che alimenta la contrattualistica pubblica delineare uno *status* speciale delle società pubbliche, per quanto concerne la giurisdizione cui sottoporre le devianze sopra considerate che meritano di essere attratte nell'alveo dell'art. 103, 2° comma Cost.

***6. Il contenzioso***

Da sempre il contenzioso costituisce un serio impedimento tanto in termini di realizzazione degli interventi nei tempi programmati, quanto in termini di esposizione finanziaria non prevedibile al momento del procedimento concorsuale per la scelta del contraente cui affidare l'appalto e successivamente alla stipula del contratto nella fase dell'esecuzione vera e propria. Su tale fenomeno perturbatore del buon andamento delle commesse pubbliche periodicamente si ricercano soluzioni di compromesso non sempre condivise dal mondo imprenditoriale – spiace doverlo constatare – riluttante ad ogni forma di contenimento programmato della spesa, quali ad esempio quella dell'art. 240-*bis* (*Definizione delle riserve*) introdotto nel C.C.P. dall'art. 2, comma 1, lett. uu), del D.Lgs. n. 152 del 2008, che così recita, dopo le modifiche apportate dall'articolo 4, comma 2, lettera hh), del D.L. 13 maggio 2011, n. 70: "*1. Le domande che fanno valere pretese già oggetto di riserva non possono essere proposte per importi maggiori rispetto a quelli quantificati nelle riserve stesse. L'importo complessivo delle riserve non può*

*in ogni caso essere superiore al venti per cento dell'importo contrattuale. 1-bis. Non possono essere oggetto di riserva gli aspetti progettuali che, ai sensi dell'articolo 112 e del regolamento, sono stati oggetto di verifica*[92]".

L'A.V.C.P. è spesso intervenuta *in subiecta materia*, come ad esempio: con la Deliberazione n. 56 del 03/12/2008, nella quale ha precisato che "*In caso di contratto di lavori stipulato a corpo, nessuna delle parti contraenti può pretendere una modifica del prezzo convenuto, sulla base di una verifica delle quantità delle lavorazioni effettivamente eseguite. Tuttavia, è evidente come l'importo dell'appalto possa subire modifiche in aumento o in diminuzione qualora in corso d'opera si manifesti, per cause riconducibili a quelle contemplate dalle disposizioni legislative vigenti, l'esigenza di introdurre modifiche al progetto posto a base d'appalto. E', quindi, possibile che si verifichi un incremento dell'importo contrattuale per effetto di ulteriori o diverse lavorazioni rispetto a quelle contemplate dal contratto, mentre non è consentito che tale incremento derivi da una mera ricalcolazione dell'importo delle opere sulla base dei prezzi unitari delle singole lavorazioni e delle quantità effettivamente eseguite*"; ed ancora che "*Pur dovendosi riconoscere il carattere transattivo dell'accordo bonario, si evidenzia come le procedure di affidamento siano rigorosamente soggette alla normativa comunitaria e nazionale a tutela della libera concorrenza e non possano essere oggetto di scambi transattivi in termini di affidamento lavori/rinuncia alle liti. L'amministrazione, in linea generale, può, pertanto,*

[92] Si tratta della verifica della progettazione prima dell'inizio dei lavori.

*addivenire ad una transazione con l'appaltatore per dirimere controversie insorte in sede di esecuzione del contratto, fermo restando che la particolare natura giuridica del rapporto instaurato tra le parti, sorto a seguito di procedura di scelta del contraente soggetta al regime pubblicistico, impone precisi limiti alla possibilità di modificare il contenuto delle rispettive prestazioni. Così, mentre deve ritenersi praticabile in ambito pubblicistico una transazione c.d. "semplice", ossia semplicemente modificativa della situazione giuridica dedotta in lite, deve escludersi invece l'ammissibilità di una transazione "novativa", intesa come accordo mediante il quale si instaura con l'appaltatore un nuovo e diverso rapporto contrattuale, per soddisfare un interesse diverso da quello dedotto nel contratto originario*".

Ma è soprattutto puntando sulle c.d. "*alternative dispute resolutions*" che è possibile arginare il fenomeno dirompente del contenzioso nei contratti pubblici ed in questo senso si rivela proficua l'azione dell'A.V.C.P. che, ai sensi dell'art. 6, comma 7, lett. n) del C.C.P.[93], provvede ad evadere tempestivamente le numerose richieste di parere che annualmente vengono formulate dalle stazioni appaltanti e dagli operatori economici che approfittano di questa opportunità[94]. In materia l'Autorità ha emanato un primo regolamento di disciplina del procedimento di attuazione pubblicato in GURI – Serie Generale n. 248 del 24.10.2006 ed un nuovo regolamento

[93] Ai sensi del quale l'Autorità, per quanto ne occupa, "*su iniziativa della stazione appaltante e di una o più delle altre parti, esprime parere non vincolante relativamente a questioni insorte durante lo svolgimento delle procedure di gara, eventualmente formulando una ipotesi di soluzione; si applica l'articolo 1, comma 67, terzo periodo, della legge 23 dicembre 2005, n. 266*".

[94] Da fonte A.V.C.P. sono in totale 565 le istanze di parere pervenute nel corso dell'Anno 2011, di cui 241 cocluse, alle quali si aggiungono le ben più numerose richieste riscontrate quotidianamente in via telematica.

pubblicato in GURI – Serie Generale del 17 marzo 2012.

*De iure condendo* si prospetta l'opportunità di estendere tale procedimento alla soluzione delle controversie insorte in sede di esecuzione del contratto, inserendo una apposita previsione nel corpo dell'attuale art. 239 (*Transazione*) del C.C.P. a modifica dell'ultimo inciso del comma 2 di detta norma, il cui contenuto reciterebbe come segue:

"*Per le amministrazioni aggiudicatrici e per gli enti aggiudicatori, se l'importo di ciò che detti soggetti concedono o rinunciano in sede di transazione eccede la somma di 100.000 euro, è necessario il parere dell'avvocatura che difende il soggetto* [o, in mancanza, del funzionario più elevato in grado, competente per il contenzioso] *o, in alternativa, dell'Autorità di cui all'art. 6 che dovrà pronunciarsi nel termine di trenta giorni dalla ricezione della richiesta*".

*** * ***

**INCIDENZA DEL FENOMENO CORRUTTIVO E DELLE ALTRE ILLEGALITÀ SUL BILANCIO DELLO STATO** (Estensore: V.P.G. Alessandra Pomponio).

La lotta alla corruzione e alle altre forme d'illegalità all'interno della Pubblica Amministrazione è tornata in questi ultimi anni di grande attualità in quanto, in un momento di così rilevante crisi economica, preoccupano maggiormente le conseguenze negative anche economiche di tale fenomeno. Allo stesso tempo si registra una rinnovata consapevolezza da parte dei cittadini del suo disvalore in quanto, dopo anni di una sorta di rassegnazione al fenomeno, percepito più come mezzo per ottenere benefici o risolvere

problemi che come comportamento illecito da condannare e perseguire a ogni livello, le difficoltà economiche rendono meno accettabile l'ingiusto arricchimento di alcuni a danno della collettività.

La corruzione incide pesantemente sul bilancio dello Stato direttamente, attraverso maggiori costi e minori entrate, che seppure non quantificabili nel loro preciso ammontare complessivo sono facilmente evidenziabili in ogni singola gestione, e indirettamente, influenzando negativamente gli investimenti e la crescita dell'economia del Paese, fattore determinante per la sua ripresa economica. Tale comportamento illecito, infatti, minando alla radice la fiducia dei mercati e delle imprese, determina tra i suoi effetti principali una perdita di competitività per il Paese, destabilizzando le regole dello Stato di diritto e del libero mercato. La corruzione, oltre a scoraggiare gli investitori soprattutto stranieri per i maggiori costi insiti nelle procedure di aggiudicazione degli appalti, settore particolarmente sensibile al fenomeno corruttivo, con l'introduzione di sistemi anche sofisticati per giungere alla spartizione di mercati tra imprese prestabilite, altera la concorrenza finalizzata a garantire l'ottenimento della migliore prestazione al miglior prezzo e dunque, a garantire, attraverso l'attuazione dei principi di efficienza, economicità, trasparenza ed imparzialità, il buon andamento delle gestioni pubbliche, peraltro con impatti fortemente penalizzanti sulle imprese sane e sui lavoratori onesti.

Dai reati di corruzione e dagli altri contro la PA nonché dalla varia casistica di episodi di cattiva amministrazione (non sempre integranti

fattispecie di reato ma comunque anch'essi oggetto delle analisi della Corte dei conti in sede di controllo sulla gestione e delle azioni di responsabilità amministrativa promosse dalle Procure regionali) derivano, inoltre, conseguenze negative sul bilancio pubblico che si traducono anche, in aggiunta ai noti fattori connessi alla crisi economica nazionale e internazionale, in una difficoltà di miglioramento dei parametri finanziari stabiliti dalle regole comunitarie sulla moneta unica.

Tra i costi economici del fenomeno si evidenziano anche quelli - di ancor meno agevole quantificazione - sempre economici ma indiretti connessi ai ritardi nella definizione delle pratiche amministrative, al cattivo funzionamento degli apparati pubblici e dei meccanismi previsti a presidio degli interessi collettivi ovvero - per citare taluni settori maggiormente esposti al rischio corruzione – alla inadeguatezza, se non inutilità, di opere pubbliche realizzate, di servizi pubblici e di forniture pubbliche non conformi o adeguate, al mancato o insufficiente controllo pubblico sull'attività di trasformazione del territorio, alla non ottimale utilizzazione delle già scarse risorse pubbliche nel settore sanitario; così come possono essere evidenziate spese illecite (pagamento di prestazioni inesistenti ovvero a soggetti non aventi diritto) che oltre al danno per l'inutilità della spesa sostenuta possono determinare una distorsione nell'allocazione delle risorse, dove non addirittura una modifica della composizione della spesa pubblica (dirottata verso settori in cui le tangenti possono essere più facilmente percepite), non consentendo alla PA di raggiungere le finalità per le quali le medesime

risorse erano state previste, riducendo in tal modo l'efficacia della spesa pubblica in relazione agli scopi da perseguire; inoltre, la diffusione del fenomeno può spingere gli investitori ad utilizzare ed investire risorse in attività corruttive piuttosto che produttive, legittimandoli poi a realizzare meno del dovuto anche per recuperare i maggiori costi di gestione degli appalti attraverso opere realizzate con materiali scadenti. Al riguardo è stata da tempo messa in evidenza la "contabilità in nero", da cui viene tratta la tangente, con conseguente sottrazione al prelievo fiscale, nonché la natura di "costo illecito" che l'imprenditore riversa sulla PA attraverso condotte fraudolente, agevolate dall'agente pubblico corrotto o concussore. A seguito ed a causa del pagamento della tangente, il soggetto privato ricorre agli istituti ed alle regole contrattuali che consentono di modificare in proprio favore l'equilibrio dello scambio economico. La revisione dei prezzi concordati, l'esecuzione di lavori supplementari a corrispettivo maggiorato, la realizzazione di economie di spesa attraverso prestazioni di minore valore rispetto a quello concordato sono tecniche di comportamento ed espedienti che consentono di recuperare l'iniziale costo occulto. La tangente diviene, così, oggetto di traslazione sul bilancio pubblico per effetto dell'illecita azione di rivalsa del soggetto d'impresa nei confronti della P.A.

Non pare superfluo considerare, peraltro, che il diffondersi dei fenomeni corruttivi reca con sé danni ulteriori, di tipo sistemico, non misurabili in termini economici, ma riguardanti i valori fondamentali per la tenuta dell'assetto democratico: l'eguaglianza, la trasparenza dei meccanismi

decisionali, la fiducia nelle istituzioni la cui legittimazione da parte dei cittadini viene oggi riconosciuta con difficoltà.

Come è stato sostenuto, con riferimento al contesto italiano, nel rapporto GRECO (Group of States against corruption) del 2011 “La corruzione è profondamente radicata in diverse aree della pubblica amministrazione, nella società civile, così come nel settore privato. Il pagamento di tangenti sembra pratica comune per ottenere licenze e permessi, contratti pubblici, finanziamenti, per superare gli esami universitari, esercitare la professione medica, stringere accordi nel settore calcistico, ecc… La corruzione in Italia è un fenomeno pervasivo e sistemico che influenza la società nel suo complesso”.

Dai dati desunti all’esito dell’applicazione da parte di Organizzazioni dedite allo studio del fenomeno di talune metodologie di rilevazione volte a misurare la percezione del fenomeno da parte dei cittadini, ulteriori rispetto alle statistiche giudiziarie che fotografano solo una piccola parte emersa del fenomeno, emerge una più ampia diffusione negli ultimi anni della corruzione avvertita. Al riguardo, già un sondaggio del 2009 di Eurobarometro mostrava che la percentuale di cittadini italiani che avevano ricevuto la richiesta o l’offerta di una tangente negli ultimi mesi di riferimento era pari al 17 per cento (quasi il doppio della media dei Paesi UE, pari invece al 9 per cento). Ancora, una rilevazione del Global corruption barometer nel 2010 di Transparency International, indicava che, tra il 2009 e il 2010, il 13 per cento dei cittadini (a fronte della media del 5 per cento nei

Paesi dell'Unione europea) aveva dichiarato di aver pagato – direttamente o tramite un familiare- tangenti nell'erogazione di diversi servizi pubblici (al sistema sanitario, alla polizia, per il rilascio di licenze e permessi, per problemi con il fisco; per procedure doganali; al sistema giudiziario), per evitare problemi con le autorità, per accelerare le procedure o per ottenere un servizio cui aveva diritto. Peraltro veniva rilevata la sussistenza di un rapporto inversamente proporzionale tra corruzione "praticata", ampiamente lievitata, e corruzione "denunciata e sanzionata", fortemente ridimensionata. Il nostro Paese nella classifica degli Stati percepiti più corrotti nel mondo stilata da Transparency International per il 2011 assume il non commendevole 69° posto su 182 Paesi del mondo presi in esame e nell'UE è posizionato avanti alla Grecia, Romania e Bulgaria. Secondo il rapporto dell'Economic Index Forum per il 2011, la corruzione e la criminalità organizzata costituiscono i maggiori freni per chi vuole investire nel Paese e in particolare per la crescita economica del Sud. La corruzione mina la fiducia degli investitori stranieri nel mercato italiano e minaccia la libertà d'impresa con mezzi inaccettabili per uno Stato di diritto.

Il problema è fortemente sentito in ambito nazionale ed internazionale dove proliferano istituzioni e organizzazioni volte a studiare e contrastare il fenomeno a tutti i livelli e in tutti i settori ed ambiti territoriali, con una sempre più ampia consapevolezza della forte incidenza del fenomeno sull'economia globale e su quella di ogni Paese nonché della necessità per gli Stati di dotarsi di efficaci strumenti comuni di prevenzione e contrasto e di

ricercare ogni forma di collaborazione a tutti i livelli per giungere ad una effettiva sanzione che comprenda anche l'effettivo recupero delle risorse economiche dissipate.

La Commissione dell'UE, in una relazione presentata al Parlamento europeo il 6 giugno 2011, ha stimato il costo della corruzione all'economia dell'UE pari a circa 120 miliardi di euro l'anno, ovvero l'1% del PIL dell'UE e poco meno del bilancio annuale dell'Unione europea e ha istituito "la Relazione anticorruzione dell'UE", che verrà pubblicata a partire dal 2013, avente lo scopo di monitorare e valutare gli interventi messi in atto dagli Stati membri nella lotta alla corruzione e per promuovere un maggior impegno politico. Ha inoltre presentato un pacchetto di misure per rispondere in modo più energico ai seri danni che la corruzione arreca alle società europee in termini economici, sociali e politici sulla base del principio che l'abuso di potere per profitto personale, che "assuma la forma di corruzione politica, di corruzione commessa da e con l'aiuto di gruppi della criminalità organizzata, di corruzione tra privati o della cosiddetta piccola corruzione", non è accettabile e può avere pesanti ripercussioni. La Commissione si è impegnata tra l'altro a presentare una serie di misure volte a migliorare le strategie di indagine sui reati finanziari negli Stati Membri entro il 2012 (potenziando la cooperazione giudiziaria e di polizia e i rapporti con Europol, Eurojust e OLAF anche rafforzando il contrasto alle frodi a danno degli interessi finanziari dell'UE), a modernizzare la normativa dell'UE in materia di appalti pubblici e le norme contabili nonché le modalità di audit delle imprese

dell'UE; si è impegnata, infine, a rivedere il quadro normativo dell'UE sulla confisca e sul recupero dei proventi di attività illecite.

Il 15 settembre 2011 anche il Parlamento Europeo è sceso in campo adottando una risoluzione sugli sforzi dell'Unione Europea per lottare contro la corruzione sottolineando la rilevanza economica e sociale del fenomeno, evidenziando, tra l'altro, che "la ripresa economica degli Stati Membri colpiti dalla crisi economica e finanziaria è ostacolata dalla corruzione, dall'evasione fiscale, dalla frode fiscale e da altri reati economici" e che "il rischio di pratiche corruttive nel caso di una deregolamentazione e di una privatizzazione su larga scala è particolarmente alto e deve essere contrastato con ogni mezzo possibile". Con vari suggerimenti rivolti alla Commissione, alle Istituzioni dell'Unione Europea e agli Stati Membri, il Parlamento ha sottolineato la necessità di tutelare gli informatori, di penalizzare l'arricchimento illecito, di garantire maggiore trasparenza, di elaborare codici di condotta migliorando quelli già adottati soprattutto per evitare i conflitti d'interesse, di prevenire e combattere l'infiltrazione della corruzione nella politica e nei media, anche rafforzando la trasparenza e il controllo di finanziamenti e fondi, di favorire una maggiore collaborazione tra gli Stati Membri e le Istituzioni comunitarie per meglio indagare e perseguire gli illeciti, al contempo prevedendo una ampia protezione dell'economia lecita.

Nel dicembre del 2010 il Segretario Generale dell'ONU, in occasione della Giornata internazionale contro la corruzione, rivolgendosi ai decisori di tutto il mondo, chiedeva di denunciare la corruzione sostenendo le loro

parole con  politiche attuative della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione, adottata dall'Assemblea Generale con la risoluzione n.58/4 del 31 ottobre 2003 (ratificata dall'Italia con legge 3 agosto 2009, n.116), volte a realizzare interventi strategici sulla prevenzione della corruzione, attivando i necessari controlli per rafforzare l'integrità e la trasparenza dell'azione pubblica, con attenzione alle misure da adottare sia nel settore privato che pubblico che incidano sulla criminalizzazione (con la determinazione di un ampio raggruppamento di atti di corruzione), sulla cooperazione internazionale (in relazione ad ogni aspetto che riguardi la lotta alla corruzione inclusa la prevenzione, la fase investigativa e la persecuzione del reato), sulle attività di recupero considerate dai Paesi un punto fondamentale della Convenzione. La corruzione di "alto livello" saccheggia la ricchezza nazionale e "occorre dunque procedere al recupero di tali ricchezze indispensabili per la ricostruzione e la riabilitazione della società e delle istituzioni".

Quale aderente dal 2007 al GRECO, l'Italia è stata sottoposta a valutazione da parte del Gruppo una prima volta nel 2009 e il rapporto finale rilevava che, "malgrado la determinata volontà della magistratura inquirente e giudicante di combatterla, la corruzione è percepita in Italia come fenomeno consueto e diffuso, che interessa numerosi settori di attività: l'urbanistica, lo smaltimento rifiuti, gli appalti pubblici, la sanità e la pubblica amministrazione". Il rapporto rivolgeva all'Italia ventidue raccomandazioni suddivise tra il settore della repressione e quello della prevenzione della

corruzione, “ritenendo che la lotta alla corruzione deve diventare una questione di cultura e non solo di rispetto delle leggi”; in particolare si raccomandava il riordino della normativa sulla corruzione. Nel rapporto di conformità dell’Italia con le 22 raccomandazioni, adottato dal GRECO il 27 maggio 2011, veniva rilevato il basso livello di interventi sulle questioni in precedenza raccomandate e rimarcato il fatto che l’Italia non ha ancora aderito ad alcuno degli strumenti consigliati dal Consiglio d’Europa in materia di lotta contro la corruzione (vale a dire la Convenzione penale sulla corruzione e il suo protocollo addizionale, come pure la Convenzione civile sulla corruzione). Il GRECO lamentava poi che alcune questioni sollevate avessero ricevuto un’attenzione insufficiente o nulla, come l’adozione di un codice di condotta per i membri del Governo, la previsione dei conflitti d’interessi, la protezione degli informatori e il rafforzamento delle disposizioni di lotta contro la corruzione nel settore privato. Il rapporto concludeva con un forte messaggio per una tolleranza zero riguardo le impunità in materia di corruzione impiegando misure concrete e risolute. Il 23 marzo 2012 il GRECO ha approvato un ulteriore rapporto sull’Italia, nell’ambito dello stesso terzo ciclo di valutazione riguardante in particolare le “incriminazioni” e la “trasparenza del finanziamento dei partiti politici”, dove viene nuovamente evidenziata la mancata ratifica della Convenzione penale del Consiglio d’Europa sulla corruzione del 27 gennaio 1999, già da tempo sottoscritta dall’Italia, (attualmente il disegno di legge di ratifica, approvato dal Senato, è all’esame delle competenti Commissioni della

Camera – AC 5058) e del Protocollo Addizionale alla Convenzione penale (STE 191) firmato il 15 maggio 2003, e vengono nuovamente richiesti interventi sul tema della prescrizione al fine di garantire che i procedimenti siano definiti prima della scadenza dei termini di prescrizione, stimolando al riguardo l'effettuazione di uno studio sull'impatto della prescrizione sui procedimenti per corruzione al fine di stabilire l'entità e le cause dei problemi che potrebbero essere identificati a seguito di tale indagine; il GRECO chiede, altresì, di adottare un piano di azione specifico per affrontare e risolvere, entro tempi stabiliti, i problemi che dovessero emergere dall'indagine e di rendere pubblici i risultati di questa attività di studio.

Il Presidente della Corte dei conti nel corso di recenti audizioni parlamentari e in occasione di dichiarazioni rilasciate alla stampa, oltre a sostenere la necessità di una rivisitazione delle norme sulla concussione e sulla corruzione, avendo a parametri gli articoli 97 e 41 della Costituzione nonché delle norme che riguardano la prescrizione di tali reati (prevedendo meno angusti termini) e la reintroduzione delle norme sul falso in bilancio, ha sottolineato come occorra una "rigenerazione fondata sul merito e sulla professionalità delle pubbliche amministrazioni. Serve un'effettiva, indefettibile concorrenza nel mercato. Ci vogliono una generale trasparenza, una seria vigilanza ed efficaci controlli" anche nei confronti delle imprese private "dal momento che devono essere chiamate, con le loro responsabilità, ad ovviare ai grandi fenomeni corruttivi". In tal senso sembra orientato in modo determinato l'attuale Governo italiano, secondo il quale combattere la

crisi economica e la corruzione sono due fatti tutt'altro che separati.

Infatti, anche a livello nazionale si moltiplicano le iniziative rivolte a migliorare l'organizzazione, l'efficienza e la trasparenza delle PA nella convinzione che l'illegalità può più facilmente proliferare in gestioni più complesse e burocratizzate e in assenza di certe e chiare indicazioni sulle procedure e sulla tempistica di evasione dei provvedimenti.

L'Italia ha iniziato negli ultimi anni un deciso e profondo processo di modernizzazione amministrativa per il miglioramento delle prestazioni dei pubblici servizi che ha toccato i principali punti che riguardano la trasparenza della PA e la partecipazione dei cittadini ai processi decisionali pubblici attraverso misure che favoriscano l'accountability e la performance organizzativa.

Nel settembre 2011 si sono riuniti a New York i Governi di oltre 50 Paesi con la società civile e il settore privato per sviluppare e attuare la Open Government Partnership che ha lo scopo di condividere un completo scambio di informazioni per promuovere la trasparenza, responsabilizzare i cittadini, combattere la corruzione e sfruttare le nuove tecnologie per rafforzare la governance e sostenere l'attuazione degli impegni multilaterali. L'Italia ha quindi presentato nell'aprile 2012 a Brasilia un Action Plan che riassume le iniziative intraprese e individua le principali linee di sviluppo da realizzare in futuro. Tra le iniziative realizzate si sottolinea la rilevanza delle innovazioni introdotte dal d.lgs. 150/2009 che sono state via via attuate dalle pubbliche amministrazioni sulla base delle deliberazioni e pareri resi dalla CIVIT che

ha recentemente adottato la delibera n.2/2012 sulle “Linee guida per il miglioramento della predisposizione e dell’aggiornamento del programma triennale per la trasparenza e l’integrità”.

Il Governo si è impegnato a irrobustire la mappatura dei possibili rischi di corruzione e a rendere le procedure degli appalti trasparenti in ogni passaggio, fissando tempi rigidi alla loro esecuzione, a prevedere la rotazione degli incarichi dirigenziali, controlli sui ritardi e un rigido regime delle incompatibilità valido anche per le aziende e le società a partecipazione pubblica, una nuova formulazione dei reati contro la P.A., con particolare riferimento al falso in bilancio e alla loro prescrittibilità, l’introduzione di una norma penale sulla corruzione tra privati all’interno dell’impresa.

La materia è pertanto in via di attuazione e tuttavia, anche in riferimento alla recrudescenza di casi di corruzione di ampia portata, che hanno avuto un rilevante effetto anche sui media, il Ministro della Funzione pubblica ha istituito con decreto del 23 dicembre 2011 una “Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione” avente il compito di elaborare misure per rendere più incisivo il DDL n. 2156/10 recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione, attualmente in avanzato stato di esame in sede parlamentare. Alla Commissione è stato affidato un “doppio mandato”: “…a) da un lato quello di formulare, in un arco temporale contenuto, alcune proposte di emendamento al disegno di legge volte a

rafforzare le misure di contrasto alla corruzione ivi previste, in specie quelle relative alla prevenzione del fenomeno; b) dall'altro quello di predisporre, in un arco temporale più esteso, un rapporto in materia di anticorruzione, diretto, principalmente, ad identificare pratiche, modalità e misure, generali e settoriali, di prevenzione della corruzione nel settore pubblico…".

Le prime riflessioni sull'analisi del disegno di legge anticorruzione (AC 4434) compiute dalla Commissione di cui sopra, pubblicate in data 30 gennaio 2012, assolutamente condivisibili, individuano diversi strumenti, complementari tra loro, volti innanzitutto a prevenire il fenomeno attraverso iniziative di formazione etico - culturali e l'introduzione di soluzioni giuridiche che coinvolgano in primo luogo l'organizzazione delle stesse pubbliche amministrazioni.

Sul disegno di legge il Presidente della Corte dei conti ha reso un'audizione parlamentare in data 13 settembre 2011 nella quale ha apprezzato l'individuazione di rimedi di natura organizzativa (e in particolare l'attenzione alla trasparenza con particolare riferimento alla prevenzione delle situazioni di conflitto di interesse e all'introduzione anche in Italia del divieto di pantouflage) finalizzati a prevenire o a evidenziare la patologia e, dunque, più efficienti rispetto alle misure meramente sanzionatorie che, di norma, sono successive e che, in particolare nel campo della corruzione, possono generare effetti coercitivi inidonei da soli a ridurre le dimensioni del fenomeno; ha mosso osservazioni sulla necessità che la CIVIT, individuata quale Autorità nazionale anticorruzione, possa agire in completa autonomia e

indipendenza e che le nuove disposizioni concernenti il Piano nazionale anticorruzione, recate dal ddl all'esame, siano coordinate con le disposizioni contenute nel decreto legislativo 150 del 2009, che prevedono che la CIVIT (nell'ambito della quale opera, peraltro, una Sezione per la trasparenza e l'integrità) predisponga le linee guida del Programma triennale per l'integrità e la trasparenza di cui art. 11, ne verifichi l'effettiva adozione e vigili sul rispetto degli obblighi in materia di trasparenza da parte di ciascuna amministrazione.

E' stato infine ricordato dal Presidente che l'articolo 5 della Convenzione ONU anticorruzione, ratificata con legge 116 del 2009, pone, per la prevenzione della corruzione, tra gli altri, due principi fondamentali: transparency e accountability. E che il termine accountability, nell'accezione corrente nel mondo anglosassone, comprende qualcosa di più del mero concetto di responsabilità: per un funzionario della pubblica amministrazione essere accountable, infatti, significa essere sottoposto all'obbligo di rendicontazione; deve, cioè, dimostrare (in ogni momento), anche documentalmente, che nell'azione amministrativa siano stati rispettati, non solo i canoni della legalità, ma anche quelli dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità, al presidio dei quali opera la Corte dei conti. "La Corte è, anzitutto, organo di controllo, garante dell'osservanza, da parte delle pubbliche amministrazioni e degli organismi di diritto pubblico, dell'obbligo della rendicontazione, in termini contabili e di risultato e, al contempo, giudice della responsabilità degli amministratori e dei funzionari delle

pubbliche amministrazioni e dei predetti organismi di diritto pubblico".

Come è stato ricordato anche nel rapporto del Gruppo europeo di Stati contro la corruzione (GRECO) del Consiglio di Europa del 2009, la Corte di Conti, con le sue funzioni di controllo e giurisdizionali, "rientra nel contesto degli strumenti giuridici ed organizzativi di contrasto al fenomeno della corruzione nelle pubbliche amministrazioni". Nella relazione relativa al 2011 sulla corruzione e sistemi di integrità in Italia redatta da Trasparency International Italia la Corte dei conti è finanche collocata al primo posto tra gli strumenti migliori per il contrasto alla corruzione e per garantire l'integrità del sistema Paese.

La Corte dei conti, per la poliedricità delle sue funzioni (nell'ambito delle attività di controllo e giurisdizionali) e per la conoscenza delle pubbliche amministrazioni che dall'esercizio di tali funzioni le deriva, riveste in effetti un ruolo fondamentale nel contrasto al fenomeno della corruzione (e degli altri fenomeni di illegalità), sotto il profilo della valutazione dei rischi, dell'evidenziazione delle anomalie (anche attraverso l'analisi comparativa di costi, modi e tempi dell'azione amministrativa), della rilevazione dell'incidenza economica del fenomeno, così come dell'accertamento dei singoli casi di illecito, della repressione degli stessi e del risarcimento del danno.

In particolare sono molteplici gli strumenti a disposizione della Corte per contrastare l'illegalità nelle pubbliche amministrazioni, considerato che l'illecito prolifera più facilmente in gestioni meno trasparenti e meno

rispettose delle regole di buona amministrazione.

La Corte esercita il controllo sulle amministrazioni pubbliche sotto diversi profili e con diverse modalità complementari tra loro, dal controllo preventivo di legittimità, volto a garantire la tutela della legalità e che per sua stessa natura contribuisce a prevenire il fenomeno corruttivo, al controllo successivo sulla gestione, che anche attraverso l'analisi comparativa di costi modi e tempi dell'azione amministrativa può fare emergere le anomalie contribuendo ad individuare i rischi e a rilevare l'incidenza anche economica del fenomeno, al controllo concomitante, come quello che ad es. la Corte svolge sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria ai sensi dell'art. 100 della Costituzione (anche talune società a partecipazione pubblica) e che per alcuni enti si svolge con modalità che prevedono la partecipazione del magistrato ai Consigli di Amministrazione e ai Collegi di revisione o sindacali.

Da un lato, quindi, la Corte ha la possibilità, attraverso l'attività di controllo e costante verifica e valutazione dell'azione amministrativa, di individuare le debolezze del sistema e i settori nei quali è più facile che il fenomeno si annidi, evidenziando le anomalie di ogni singola gestione come figure sintomatiche della possibile esistenza di illeciti; dall'altro, attraverso l'attività degli uffici requirenti, ha la possibilità di accertare la sussistenza di comportamenti illeciti, così come di altri fatti di "cattiva amministrazione" non rilevanti sotto il profilo penale ma dannosi per l'erario pubblico e fonti di responsabilità amministrativa, tramite specifiche autonome indagini e,

soprattutto, al termine di processi di responsabilità relativamente brevi e non a rischio prescrizione, ha la possibilità di privare il sistema corruttivo di ogni beneficio economico, ottenendo non solo la restituzione del profitto illecito ma anche il risarcimento dell'intero danno cagionato all'erario e all'economia. Solo garantendo l'effettività di tali recuperi è possibile addivenire a un reale effetto di deterrenza. Infatti, la scelta di pagare o accettare tangenti è il risultato di un calcolo razionale, compiuto tenendo conto dei costi (tra cui la probabilità di essere scoperti e la severità delle sanzioni previste) e dei vantaggi attesi, confrontati con il costo delle alternative disponibili.

Considerato, peraltro, che accanto ai grandi fenomeni corruttivi esiste un sistema di micro tangenti estremamente diffuso e percepito dal cittadino in maniera ancora più odiosa in quanto investe la sua quotidianità, la Corte, presente in maniera capillare sul territorio con le sue articolazioni regionali, nella sua duplice funzione di controllo e giurisdizione, si presta a fornire un valido contributo al contrasto del fenomeno.

Le vicende esaminate in sede giurisdizionale hanno riguardato casi di corruzione, concussione e abuso d'ufficio di amministratori e funzionari e pubblici in tema di appalti, in larga parte rivolti a condizionare la scelta del contraente (turbativa d'asta e spartizione di mercati) e/o a omettere controlli su lavori inesistenti o di qualità o quantità inferiori a quanto contrattualmente stabilito e pagato; illeciti commessi da agenti della riscossione o da soggetti civili e militari per omettere la verifica sulla corretta quantificazione e sul

versamento di imposte, tasse e dazi doganali, l'applicazione di sanzioni in materia edilizia e per violazione del codice della strada, la riscossione di introiti relativi a soste a pagamento e dei proventi del gioco del lotto (corruzione e concussione) ovvero comportamenti rivolti direttamente a sottrarre ricchezze alle casse pubbliche attraverso appropriazione di somme o beni di cui si aveva la disponibilità e senza la partecipazione del soggetto privato. Numerose decisioni hanno inoltre riguardato responsabilità in ambito sanitario (iperprescrizione di farmaci, illecite percezioni di somme a fronte di prestazioni sanitarie non rese, illeciti favoritismi per il conseguimento dell'invalidità, illecito riconoscimento di compensi a cliniche convenzionate, violazione del dovere di esclusività e assenze arbitrarie dal servizio) e per spese indebite ed inutili in quanto corrispondenti a prestazioni non rese, false missioni o traslochi non effettuati, malattie simulate, illecita percezione di contributi pubblici e di derivazione comunitaria e illecita erogazione di contributi a Paesi in via di sviluppo, in disparte le numerose pronunce relative a sprechi e comportamenti di mala amministrazione dannosi per l'Erario ma non configuranti anche reato, già ampiamente illustrate in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012.

Le vicende che giungono all'attenzione delle Procure contabili sono sicuramente una minima parte rispetto alla diffusione del fenomeno e riguardano comportamenti dannosi per l'erario solo a volte sovrapponibili a fattispecie costituenti reato ma che si sostanziano sempre in gravi sprechi di denaro pubblico. Sicuramente gli strumenti più efficaci per combattere la

corruzione e le altre forme d'illegalità nella PA sono quelli culturali ed etici, perché tendono a evitare l'insorgere del problema e a stimolare un comportamento virtuoso dei funzionari pubblici elevandone gli standard morali e il senso civico, e quelli organizzativi volti a semplificare il sistema e le procedure amministrative rendendole efficienti e trasparenti, eliminando ostacoli alla libertà d'impresa aumentando la capacità produttiva del Paese e riducendo il rischio che la corruzione venga utilizzata dalle imprese e dai cittadini come strumento di semplificazione, di aggiramento dei vincoli burocratici o per ottenere vantaggi non spettanti a danno dei cittadini e degli amministratori onesti; ma, considerato il dilagare del fenomeno che incide pesantemente sui bilanci pubblici e sulla efficienza efficacia ed imparzialità delle PA, è comunque necessario affiancare ad essi adeguate attività di controllo che possano rilevare anomalie e incongruenze, così come un adeguato sistema di accertamento delle patologie e di repressione delle condotte illecite con finalità sanzionatorie ma anche e soprattutto risarcitorie, che costituiscano una effettiva sanzione per i soggetti coinvolti negli illeciti e un ristoro per le Amministrazioni e le collettività danneggiate.

Alcune riflessioni possono riguardare aspetti che potrebbero essere ulteriormente perfezionati per rendere più efficiente ed efficace il contrasto alla corruzione sotto il profilo dell'accertamento e della repressione dell'illecito, non soltanto sul versante penalistico ma anche per garantire un effettivo risarcimento del danno.

E' noto che i reati di corruzione sono caratterizzati da una rilevante

difficoltà di emersione (c.d. “numero oscuro”), le condotte illecite sfuggono alla individuazione ed esiste una “scarsa propensione alla denuncia in quanto si tratta di comportamenti che nascono spesso da un accordo fra corruttore e corrotto e nessuno dei concorrenti ha interesse a far scoprire il reato. Questo spiega da una parte il ricorso da parte di organizzazioni internazionali ad altri sistemi di rilevazione (esempio l’indice di percezione della corruzione di Transparency-International) e dall’altra la possibilità di rilevare indirettamente gli effetti delle pratiche corruttive sulla vita socio economica e amministrativa, sotto l’aspetto della non efficienza dei servizi (es. sanità-scuola-università-servizi locali), dall’aumento dei costi degli appalti pubblici, derivante dalla traslazione del prezzo delle tangenti e dalla mancanza di concorrenza.

Già nelle relazioni della Corte dei conti così come in quella della citata “Commissione per lo studio e l’elaborazione di proposte in tema di trasparenza prevenzione della corruzione nella pubblica amministrazione”, è stato evidenziato il problema della tutela dei denuncianti, resasi necessaria a seguito della rilevata diminuzione di segnalazioni. Trattasi di problema fondamentale, già attenzionato dal GRECO (Gruppo di Stati contro la corruzione) sin dal 2009 anche con specifico riferimento alle competenze della Corte dei conti, così come dalle Istituzioni comunitarie e dalle associazioni che si occupano dello studio del fenomeno.

Al riguardo è importante evidenziare che la Procura contabile aveva la possibilità di proteggere la riservatezza dell’identità del denunciante in

quanto non era prevista nel nostro ordinamento una totale discovery degli atti istruttori in sede processuale. Tale possibilità è venuta meno nel 2009 con il D.L. n. 78/2009 (conv. con legge 102/2009 come modificato dal D.L. 103/2009 conv. in legge 141/2009), che, all'art.17 comma 30 - ter, nella sua formulazione attuale, prevedendo la possibilità di sindacare la *notitia damni* anche attraverso la proposizione di azioni di nullità dell'attività istruttoria, costringe i PM contabili a depositare sempre e comunque anche la segnalazione di danno, rivelando conseguentemente l'identità del denunciante, peraltro anche per procedimenti in corso per i quali i denuncianti ritenevano invece di essere tutelati al riguardo. Questa è una delle ragioni per le quali sono diminuite le segnalazioni, specialmente quelle provenienti dall'interno delle Pubbliche Amministrazioni, anche se il fenomeno è mitigato dalla possibilità, ancora riconosciuta al PM contabile, di svolgere accertamenti istruttori su segnalazioni anonime, purchè contenenti notizia specifica e concreta di danno. Vanno pertanto sicuramente viste con favore le iniziative di tutela del denunciante in tal senso previste nelle proposte d'integrazione del ddl anticorruzione formulate dalla Commissione, anche se andrà necessariamente approfondita la tematica dell'incidenza che l'introduzione di tali disposizioni avrebbe sulla disciplina delle nullità introdotta dalla legge del 2009 citata.

Si ritiene opportuno sottolineare al riguardo l'importanza della previsione, nella proposta della Commissione (art. 4 bis) di modifica al ddl anticorruzione, di tutela dell'anonimato anche per i privati, accanto alle

misure premiali. Questo meccanismo potrebbe essere incentivante per le segnalazioni da parte di privati che, seppure estranei al singolo rapporto corruttivo, siano costretti a relazionarsi con gli stessi funzionari della PA che dovrebbero denunciare. Ad esempio, nel settore dei finanziamenti pubblici nazionali o comunitari, i soggetti rimasti esclusi dai benefici in quanto altri soggetti privati ne sono stati destinatari, pur non avendone diritto, grazie al meccanismo corruttivo, spesso temono di esporsi con una denuncia, ritenendo di poter subire future ritorsioni in caso di richiesta di altri contributi ai medesimi uffici della P.A..

Un'altra norma inserita nel disegno di legge anticorruzione, l'art. 7, dimostra l'attenzione posta dal legislatore all'attività della Corte, soprattutto con riferimento alla perseguibilità del danno all'immagine cagionato dal dipendente infedele, considerata quindi particolarmente rilevante per il contrasto al fenomeno corruttivo. Tale partita di danno, nella proposta della Commissione è peraltro considerata uno dei parametri di riferimento per determinare il premio da elargire ai soggetti che segnalano gli illeciti (art. 4 bis). L'art. 7 introduce un criterio di quantificazione del danno all'immagine (pari al "doppio della somma di denaro o del valore di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente") derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione "accertato con sentenza passata in giudicato", con previsione sistematica del sequestro conservativo in tali ipotesi. La formulazione di tale norma potrebbe presentare alcune criticità riconducibili da un lato alla mancata previsione della dazione o

promessa di denaro o altra utilità anche a favore di un terzo, diverso dal pubblico dipendente, dall'altro alla previsione della necessaria esistenza di una sentenza passata in giudicato che accerti la sussistenza del reato. In disparte, infatti, la possibilità di perseguire il danno all'immagine solo in presenza di fattispecie rientranti nella previsione del capo I del titolo II del libro II del c.p. (già inserita nella citata legge del 2009 e vagliata dalla Corte costituzionale che potrebbe essere quindi solo oggetto di un auspicato ripensamento da parte del legislatore), la principale limitazione alla perseguibilità del danno all'immagine derivante da comportamenti corruttivi o concussivi da parte dei Pubblici Ministeri contabili risiede nell'impossibilità di esercitare la relativa azione di responsabilità in assenza di una sentenza penale irrevocabile di condanna (previsione che ricalca la disposizione della legge del 2009 citata), considerato che nel settore sono estremamente frequenti le sentenze che dichiarano l'intervenuta prescrizione - che, va ricordato, ai sensi dell'art. 129 del codice di procedura penale può intervenire solo in assenza di elementi per giungere ad una piena assoluzione una volta accertata la sussistenza del fatto costituente reato - e pur in presenza di accertamenti svolti in sede contabile che abbiano ricostruito la materialità dei fatti e spesso anche affermato la responsabilità amministrativa per altre partite di danno derivanti dal medesimo comportamento. Quindi l'accertamento in sede contabile, autonomo dal procedimento penale, di un comportamento illecito astrattamente configurante anche un'ipotesi di reato contro la PA, idoneo e sufficiente per la condanna per danni patrimoniali

anche di rilevante entità economica, diviene insufficiente per la condanna al risarcimento del danno all'immagine.

Va considerato peraltro che, anche nei rari casi di sussistenza degli attuali presupposti per la perseguibilità del danno all'immagine, vi è un aggravamento delle procedure non in linea con il principio di economia processuale in quanto, per la diversa decorrenza dei termini prescrizionali (tra danno patrimoniale e danno all'immagine), il PM contabile si potrà trovare costretto ad attivare due distinti processi di responsabilità nei confronti dei medesimi soggetti in relazione al medesimo fatto storico, uno per contestare il danno patrimoniale (prescrizione decorrente dall'esercizio dell'azione penale) e l'altro per contestare il danno all'immagine (prescrizione decorrente dalla sentenza passata in giudicato), con aggravio di procedure e spese sia per la parte pubblica che per la parte privata.

Inoltre l'impegno delle Procure contabili sicuramente produrrebbe effetti di deterrenza e risarcitori di più ampia portata se fossero assoggettati alla giurisdizione della Corte oltre ai funzionari infedeli anche i soggetti privati coinvolti attivamente nell'illecito (es. appaltatori) che, invece, solo in taluni casi possono essere chiamati in base alla normativa vigente a rispondere dalle procure contabili, ad esempio quando anche percettori d'indebiti finanziamenti pubblici a destinazione vincolata, così come se più incisive forme di controllo anche giurisdizionale potessero rivolgersi nei confronti di quei soggetti che veicolano ingenti patrimoni pubblici come le società partecipate, specialmente da enti locali.

In relazione alle fasi dell'accertamento e della repressione dell'illecito, possono essere fatte ulteriori riflessioni partendo dalla semplice considerazione che le ricostruzioni di comportamenti illeciti corruttivi, costituendo anche ipotesi di reato, investono le note problematiche nascenti dai rapporti tra Pubblici Ministeri penale e contabile, che si trovano ad indagare sul medesimo fatto storico seppure con poteri, strumenti, tempistica e finalità diversi.

Al riguardo è sicuramente da apprezzare l'iniziativa del Procuratore generale della Corte di Cassazione, che recentemente ha diramato una circolare indirizzata a tutte le Corti d'Appello nella quale è stata segnalata l'importanza della costante collaborazione fra Autorità giudiziarie penali e contabili con applicazione tempestiva dell'art.129 disp. att. c.p.p. e degli artt. 6 e 7 della legge n. 97/01, anche con riferimento a tutti i casi di frode in finanziamenti infrastrutturali comunitari o nazionali (dietro i quali si celano spesso ipotesi corruttive) e anche quando compaiano come imputati soltanto i soggetti privati percettori dei fondi, in applicazione dell'evoluzione giurisprudenziale in ordine all'ambito oggettivo e soggettivo della giurisdizione contabile in tale materia.

Restano, comunque, irrisolti alcuni problemi che possono limitare il rapido avvio di indagini da parte del PM contabile con adozione di adeguate misure cautelari, come l'assenza di una previsione normativa che imponga la tempestiva segnalazione da parte del P.M. penale dell'adozione di

provvedimenti cautelari di tipo patrimoniale[95] a fronte del fatto che invece specificamente per i reati previsti nel capo I del titolo II del libro II del c.p., tra i quali vi rientrano la concussione e la corruzione (anche di membri degli organi delle Comunità europee e di funzionari delle Comunità europee e di Stati esteri), l'art. 335 bis prevede la confisca obbligatoria dei beni che ne costituiscono il profitto e il prezzo e l'art. 321 c.p.p. l'obbligatorietà del sequestro preventivo. Al riguardo è importante ricordare che l'azione del PM penale è comunque diretta alla tutela d'interessi, anche economici, ma generali della collettività e non specifici dell'amministrazione danneggiata, la cui unica tutela economica è fornita dal PM contabile. Infatti, ad esempio, i beni confiscati in ipotesi di reati contro la PA sono destinati al Ministero della Giustizia e, ai sensi dell'art. 6 della legge 97/2001, i beni immobili confiscati sono invece acquisiti al patrimonio del "Comune nel cui territorio si trovano"; analogamente anche la legge n. 296/2006 - legge finanziaria per l'anno 2007 disciplina l'utilizzazione dei beni confiscati a vari fini, estendendo la disciplina prevista per le confische relative ai reati di criminalità organizzata anche ai reati di corruzione e concussione, ma non li destina a finalità risarcitorie dell'amministrazione pubblica danneggiata. Pertanto solo l'azione del PM contabile ha una vera finalità risarcitoria per

[95] L'art. 129 disp. att. c.p.p., come è noto, stabilisce al comma 3 l'obbligo per il P.M. penale di segnalare al P.M. contabile l'esercizio di azione penale per fattispecie dannose per l'Erario. Il comma 3-bis del medesimo articolo (aggiunto dall'art. 20 del D. Lgs. 14/1/91 n.12) prevede un'anticipazione dell'obbligo di segnalazione nell'ipotesi in cui il fatto dannoso sia conseguenza del comportamento di un impiegato dello Stato o di altro ente pubblico, solo quando quest'ultimo sia arrestato, fermato o sottoposto a custodia cautelare (misure cautelari personali).

quest'ultima[96].

Andrebbero peraltro studiate forme più efficienti ed efficaci di esecuzione delle sentenze di condanna della Corte, attraverso procedure più rapide e snelle dell'ordinario procedimento di esecuzione, soprattutto quando siano state adottate nel corso del procedimento di responsabilità misure cautelari, anche ipotizzando in tali casi strumenti come la confisca, nonché quanto meno una modifica della disciplina civilistica che considera assistiti da privilegio solo i crediti erariali di natura fiscale e non anche quelli nascenti dalle sentenze definitive di condanna della Corte dei conti.

* * *

**I COSTI DELLA POLITICA** (Estensore: V.P.G. Amedeo Federici)

Occorre operare una distinzione preliminare tra le patologie distorsive che alterano la sana e regolare gestione della "cosa pubblica" (es. i diversi fenomeni corruttivi, le procedure di spesa per la realizzazione di opere, per l'acquisizione di forniture o servizi, contrassegnate da connotazioni dispendiose ingiustificate) e quelle che rappresentano i costi che derivano dal funzionamento in generale degli apparati rappresentativi, correlati agli apparati politici, ove i primi, generalmente, costituiscono l'espressione operativa dei secondi, asseritamente portatori degli interessi collettivi ovvero diffusi.

Negli ultimi tre anni si sono susseguiti gli interventi del legislatore finalizzati al contenimento dei c.d. "costi della politica", concentrandosi

96 Per tale ragione la giurisprudenza contabile considera ammissibile l'azione di responsabilità e riconosce la risarcibilità dell'amministrazione danneggiata anche in presenza di confisca penale.

tuttavia però essenzialmente sugli enti locali, comuni e provincie.

L’art. 1, comma 2, della legge 26 marzo 2010 n. 42 aveva disposto la graduale riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori comunali e provinciali, a decorrere dal 2011, nella misura del 20%.

L’art. 16, comma 17, del D.L. 13 agosto 2011 n. 138, convertito in legge n. 148 del 14 settembre 2011 è nuovamente intervenuto, disponendo la ulteriore riduzione del numero dei consiglieri e assessori per i comuni fino a 10.000 abitanti.

Questo il quadro di sintesi che deriva dall’esame delle norme oggi vigenti:

| comuni per numero di abitanti | consiglieri comunali (escluso il sindaco) | assessori comunali |
|---|---|---|
| Popolazione fino a 1.000 abitanti | 6 | 0 |
| Popolazione fino a 1.001 a 3.000 abitanti | 6 | 2 |
| Popolazione fino a 3.001 a 5.000 abitanti | 17 | 3 |
| Popolazione fino a 5.001 a 10.000 abitanti | 10 | 4 |
| Popolazione fino a 10.001 a 30.000 abitanti | 16 | 5 |
| Popolazione fino a 30.001 a 100.000 abitanti | 24 | 7 |
| Popolazione superiore a 100.000 abitanti o capoluoghi di provincia | 32 | 9 |
| Popolazione superiore a 250.000 abitanti | 36 | 10 |
| Popolazione superiore a 500.000 abitanti | 40 | 11 |
| Popolazione superiore a 1.000.000 abitanti | 48 | 12 |

L’azione calmieratrice del governo è parallelamente intervenuta con l’adozione di misure di contrazione della spesa con l’emanazione del D.L. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con la legge n. 111 del 15 luglio 2011, il cui titolo I reca l’indicazione di “Disposizioni per il controllo e la riduzione della spesa pubblica, nonché in materia di entrate”.

Il capo I della legge in questione reca la titolazione di “Riduzione dei

costi della politica e degli apparati".

All'art. 1 denominato "livellamento remunerativo Italia-Europa" il comma 1, stabilisce che "*il trattamento economico onnicomprensivo annualmente corrisposto, in funzione della carica ricoperta o dell'incarico svolto, ai titolari di cariche elettive ed incarichi di vertice o quali componenti, comunque denominati, degli organismi, enti ed istituzioni, anche collegiali (elencati nell'allegato A - Senato, Camera dei deputati, Corte costituzionale, Organi di autogoverno delle magistrature, Autorità amministrative indipendenti, Consob, Banca d'Italia, ecc.), non può superare la media ponderata rispetto al PIL degli analoghi trattamenti economici percepiti annualmente dai titoli di analoghe cariche e incarichi negli altri sei principali Stati dell'Area Euro*".

Il comma 3 aveva previsto una commissione di studio, presieduta dal presidente dell'Istat, e con la partecipazione di quattro esperti di chiara fama, che, in carica per quattro anni, avrebbe dovuto provvedere alla ricognizione annuale dell'indicata media ponderale.

Istituita nello stesso mese di promulgazione della legge (luglio 2011) il Presidente della Commissione incaricata ha rassegnato le proprie dimissioni il 4 aprile 2012, nell'asserita impossibilità di pervenire a risultati apprezzabili stante la scarsa collaborazione delle amministrazioni coinvolte, l'impossibilità di paragonare alcune strutture solo italiane con amministrazioni estere, la lenta e parziale risposta delle amministrazioni straniere, la difficoltà di paragonare retribuzioni calcolate su sistemi fiscali e

contributivi diversi e spesso “deformate” da benefits di varia natura.

I successivi articoli 2, 3, 4, 5 e 7 introducono una rinnovata restrizione circa l’utilizzazione dei c.d. voli di stato, dell’utilizzo e tipologia di acquisizione di “auto blu”, di benefits rivolti ad autorità istituzionali cessate dalla carica, di riduzione delle dotazioni di organismi politico-amministrativi e collegiali, nonché delle loro retribuzioni.

In particolare l’art. 5, comma 1, dispone che per gli anni dal 2011 al 2013 siano da destinare ad uno specifico fondo per l’ammortamento dei titoli di Stato gli importi corrispondenti alle riduzioni di spesa che verranno deliberate dalle regioni, con riferimento ai trattamenti economici dei componenti della Giunta e del Consiglio regionali, nonché del presidente.

La Corte costituzionale con la sentenza 14 giugno 2012, n. 151, con varie formule, ha respinto i ricorsi presentati da diverse regioni, che avevano considerato le misure di risparmio imposte dalla manovra estiva del 2010 in vario modo lesive della propria potestà legislativa e della propria autonomia finanziaria.

Nella citata sentenza la Consulta ha proposto una interpretazione della norma tale da renderla conforme alla Costituzione, osservando che essa non obbliga le regioni a deliberare riduzioni relative ad una specifica voce di spesa, limitandosi a prevedere, invece, che laddove autonomamente le regioni operassero il ridimensionamento degli emolumenti, esse dovrebbero poi versare i risparmi al fondo previsto dalla norma.

L’art. 6, infine, dal titolo “finanziamento dei partiti politici”,

richiamando sul punto le precedenti norme del 2007 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) e n. 122 del 30 luglio 2010, riduce l'entità di tali finanziamenti di un ulteriore 10%.

Significativo risulta il comma 2 del citato articolo che prevede l'interruzione dei cosiddetti rimborsi elettorali nel caso di scioglimento anticipato delle Camere.

Da ultimo, con l'art. 7 si stabilisce che le consultazioni elettorali si svolgano in unica giornata.

L'intervento normativo sommariamente descritto ha ricevuto ulteriore impulso sul finire dell'anno 2011 con l'emanazione del c.d. "decreto salva Italia" (D.L. n. 201 del 6 dicembre 2011, convertito in legge n. 214 del 22 dicembre 2011), che ha introdotto, in sintesi, le seguenti ulteriori riduzioni di spesa:

- definizione del tetto massimo retributivo annuo dei manager/dirigenti pubblici;
- divieto di cumulabilità tra retribuzioni;
- ulteriore intervento sull'ente provincia, le cui giunte sono state soppresse, permanendo unicamente il presidente ed il consiglio provinciale con particolari modalità di elezione;
- riduzione e censimento delle c.d. auto "blu" e "grigie" (le prime riservate ai vertici delle amministrazioni, le seconde quelle di servizio);
- riduzione dei voli di Stato;
- contenimento della spesa per il personale di diretta collaborazione

delle autorità politiche;

- soppressione e accorpamento di enti ed organismi;
- riduzione del numero dei componenti delle autorità indipendenti.

In particolare, con riferimento alle provincie, la manovra stabilisce che le loro funzioni siano trasferite ai comuni ricadenti nel territorio, ovvero siano assunte dalle regioni, “entro il 31 dicembre 2012”.

Per quella data dovranno essere anche fissate le regole procedurali con le quali gli organi politici elettivi provinciali saranno cancellati, sostituiti da strutture composte da un numero variabile di persone, per un massimo di dieci, emanazione diretta delle amministrazioni comunali.

Il decreto ricordato prevedeva, sul punto, passaggi procedurali automatici.

Interventi successivi hanno invece subordinato la definizione di tali assetti all’adozione di una legge, che, ad oggi, non risulta adottata.

Gli interventi riduttivi hanno avuto avvio, come si rileva dalle date di adozione, con il precipitare della gravissima crisi economico finanziaria, il cui esordio è da ravvisarsi a partire dal 2008, con un crescendo esponenziale verosimilmente non tenuto nella necessaria considerazione.

Ritornando all’iniziale distinzione, anche le strutture di rappresentanza politica sono state oggetto di animata, quanto vivace, discussione, peraltro sollecitata dal disvelamento di gravissimi comportamenti di vero e proprio malaffare messi in atto da fiduciari di talune rappresentanze, destinatarie di ingenti provvidenze finanziarie pubbliche.

L’emersione di siffatti comportamenti ha costretto i protagonisti ad un impegno propositivo teso ad una riduzione delle contribuzioni previste, ritenute dalla pressoché totale opinione pubblica non giustificabili, anche, e soprattutto, in un momento di massima richiesta di sacrifici rivolti ai consociati.

L’animato dibattito, in realtà, ad oggi, ha prodotto un risultato scarsamente apprezzabile, costituito dall’approvazione, da parte della Camera dei deputati, di un provvedimento normativo che prevede il taglio dei rimborsi spettanti ai tesorieri dei partiti presenti nel Parlamento, del 50%, ma limitato al solo 2012.

Peraltro la normativa in itinere contiene una previsione di controllo di tale pubblica contribuzione affidata ad una Commissione composta da cinque magistrati che, pur con una prevalenza di rappresentanti della magistratura contabile, non sembra allineata con le naturali competenze della Corte dei conti, quale organo ausiliario del Parlamento e di suprema magistratura in materia di contabilità pubblica.

In tal senso si è diffusamente espresso il Presidente della Corte dei conti nell’immediatezza dell’adozione di tale provvedimento

L’ingiustificata ridondanza numerica degli apparati rappresentativi è da tempo oggetto di riflessione da parte degli stessi consessi deliberativi, che nell’attuale legislatura, sulla questione, hanno presentato i seguenti numerosi progetti/disegni di legge:

- Atto Camera n. 2470 presentato il 26 maggio 2009 dall’On. Antonio Di

Pietro (IdV) – modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica.

- Atto Senato n. 1587 presentato il 26 maggio 2009 dal Sen. Felice Belisario (IdV) – modifiche agli articoli 56, 57, 114, 117, 118, 119, 120, 121, 132 e 133 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali nonché soppressione delle province, per la riduzione dei costi della politica.
- Atto Camera n. 2473 presentato il 26 maggio 2009 dall'On. Pier Ferdinando Casini (UdC) – modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione, per la riduzione dei parlamentari.
- Atto Camera n. 2474 presentato il 26 maggio 2009 dall'On. Pier Ferdinando Casini (UdC) – modifica all'articolo 121 della Costituzione, per la riduzione del numero dei consiglieri regionali.
- Atto Senato n. 1446 presentato il 12 marzo 2009 dal Sen. Albertina Soliani (Pd) – Riforma della disciplina dei trattamenti economici riconosciuti ai membri del Parlamento.
- Atto Camera n. 1063 presentato il 15 maggio 2008 dall'On. Rita Bernardini (Pd) – Norme per il contenimento dei costi della politica, delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni.

- Atto Senato n. 531 presentato il 14 maggio 2008 dal Sen. Marco Perduca (Pd) – Norme per il contenimento dei costi della politica, delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni.
- Atto Camera n. 968 presentato il 13 maggio 2008 dall'On. Antonio Borghesi (IdV) – Modifiche agli articoli 56, 57, 92, 117 e 121 e abrogazione dell'articolo 99 della Costituzione. Diminuzione del numero dei parlamentari, dei membri del Governo e dei componenti dei consigli e delle giunte regionali, nonché soppressione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per la riduzione dei costi della politica.
- Atto Camera n. 653 presentato il 30 aprile 2008 dall'On. Olga D'Antona (pd) – Norme per la soppressione di enti inutili e per la riduzione degli sprechi e dei costi impropri della politica, delle istituzioni e delle pubbliche amministrazioni.
- Disegno di legge costituzionale n. 2941 presentato dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro per le riforme per il federalismo – comunicato alla Presidenza il 4 ottobre 2011 – Disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo.
- Disegno di legge costituzionale n. 2962 d'iniziativa del senatore Bianco - comunicato alla Presidenza il 14 ottobre 2011 – Modifica allo Statuto della Regione siciliana approvato con regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455, convertito dalla legge costituzionale 26

febbraio 1948, n. 2, in materia di riduzione dei membri dell'Assemblea regionale.

- Disegno di legge costituzionale n. 3204 d'iniziativa dei senatori Calderoli, Bricolo ed altri - comunicato alla Presidenza il 15 marzo 2012 – disposizioni concernenti la riduzione del numero dei parlamentari, l'istituzione del Senato federale della Repubblica e la forma di Governo.

Allo stato non è dato conoscere significativi progressi dell'iter procedimentale avviato, costituito, sostanzialmente, della mera presentazione delle proposte.

Ipotesi procedurali, tuttavia, sono anche ravvisabili nei meri tentativi di adozione di norme regolatrici che restituiscano, ovvero introducano, livelli minimali di garanzia, oltre che di trasparenza, con riguardo alle provvigioni finanziarie destinate *ex lege* agli organismi politici, oggetto di indicibili forme di malversazione come in precedenza ricordato.

L'inerzia ravvisabile sul punto, peraltro oscurata da sterili confronti e proposte, non induce ad un recupero di affidamento del corpo elettorale nei confronti delle rappresentanze menzionate, dalle quali era auspicabile un intervento che fosse orientato in una duplice direzione.

Da un lato, assecondare una ineludibile esigenza di percorrere un rigore finanziario, riducendo drasticamente la percezione di risorse finanziarie pubbliche, all'esito dei gravi episodi di malversazione seguiti alle indicazioni in equivoche di un referendum che aveva concretamente espresso

l’orientamento del paese sulla questione.

Dall’altro, adottare i provvedimenti normativi tesi ad una semplificazione, anche numerica, degli organi politici eletti, con ricadute di efficienza e di economicità.

*** * ***

**IL CONTENZIOSO DELL'ITALIA CON L'UNIONE EUROPEA- RIFLESSI SUL BILANCIO NAZIONALE** (Estensore: V.P.G. Cinthia Pinotti)

La violazione del diritto comunitario ha in linea generale un rilevante impatto sul bilancio nazionale sia sotto il profilo delle spese che lo Stato membro deve sostenere per conformarsi ai principi comunitari ed evitare conseguenze dirette a carico del proprio bilancio (sanzioni pecuniarie) sia sotto il profilo della perdita di risorse e più in genere di opportunità che possono discendere dalla corretta utilizzazione delle chance derivanti dall'appartenenza alla Unione europea.

In particolare il contenzioso dell'Italia con l'Unione europea può produrre rilevanti conseguenze sul piano finanziario.

La violazione degli obblighi derivanti dai Trattati (sia sotto il profilo di generiche violazioni del diritto comunitario, sia per la mancata trasposizione delle direttive) espone in primis lo Stato alla procedura di infrazione che può essere attivata ad istanza della Commissione CE ai sensi degli artt. 226 e 228 CE ora artt. 258 e 260 TFUE.

Gli esiti di detta procedura che (ove la Corte di giustizia accolga il ricorso della Commissione) si conclude con una sentenza della Corte che

accerta l'inadempimento ed obbliga lo Stato a porre termine alla violazione, possono tradursi in effetti finanziari diretti ed indiretti a carico del bilancio dello Stato. L'obbligo di conformarsi alla sentenza può infatti implicare l'adozione di una serie di misure (legislative, amministrative....) che comportano una dislocazione di risorse pubbliche destinate ad incidere come partite attive (si pensi al recupero di aiuti di Stato illegittimamente erogati presso i beneficiari) o negative (minori entrate/spese amministrative e giudiziarie...) sul bilancio nazionale.

Convenzionalmente (vedi Relazione semestrale al Parlamento del Ministro dell'economia e delle finanze) tra gli effetti indiretti si annoverano le maggiori entrate erariali, le minori entrate erariali, minori spese, spese per misure ambientali, versamenti risorse proprie UE, spese impianti telecomunicazione, spese di natura amministrativa, spese di recepimento di direttive, spese previdenziali. Effetti diretti sono invece quelli connessi all'eventuale sanzione pecuniaria commisurata alla gravità e durata dell'infrazione - irrogata dalla Corte di giustizia a seguito di sentenza (ex art. 228 ) che interviene dopo che è già stato dichiarato l'inadempimento dello Stato.

Ciò premesso in linea generale, per quel che riguarda lo stato di attuazione del diritto comunitario/europeo da parte dell'Italia, alla data del 14 aprile 2012 sono 132 le procedure di infrazione ancora pendenti nei confronti dell'Italia per violazione del diritto europeo di cui sette in materia di affari economici e finanziari, tre in materia di affari esteri, sei in materia di affari

interni, tre di agricoltura, trentacinque di ambiente, quattro di appalti, tre di comunicazioni, due di concorrenza e aiuti di Stato, cinque di energia, tredici di fiscalità e dogane, una in materia di giustizia, dodici di lavoro e affari sociali, nove di libera circolazione delle merci, una di libera circolazione delle persone, cinque di libera prestazione dei servizi e stabilimento, due di pesca, dieci di salute, dieci di trasporti, una di tutela dei consumatori.

Il primato delle procedure di infrazione in materia di ambiente (ben 35) è reso ancor più preoccupante per la circostanza che solo quattro delle procedure avviate riguardano l'omessa trasposizione di direttive, mentre le restanti procedure sono frutto delle violazioni del diritto dell'Unione in materie assai rilevanti ai fini della tutela dell'ambiente , quali il trattamento dei rifiuti, la valutazione e gestione dei rischi da alluvioni, l'uso dei pesticidi, la qualità delle acque balneabili, la conservazione degli uccelli selvatici, e alcune opere specifiche già attuate come la discarica di Malagrotta (di cui si dubita della conformità con la direttiva discariche), e la variante SS Aurelia bis, (con riguardo alla valutazione di impatto ambientale) nonché l'emergenza rifiuti in Campania.

Anche le casistiche delle altre procedure pendenti, al di là della dimensione quantitativa per singola materia, denotano nel complesso un ancor non sufficiente grado di consapevolezza della portata applicativa delle regole europee e della loro possibile ampia incidenza sui principi nazionali che portano la Commissione ad attivare nei confronti dello Stato italiano la procedura per inadempimento ai sensi dell'art. 258 TFUE.

In ambito comparativo, anche in relazione alla situazione degli altri Stati membri della UE in base alle statistiche della Corte di giustizia risulta che nel 2011 nei confronti dell'Italia sono stati attivati 7 ricorsi per inadempimento , dato che colloca l'Italia in prima posizione insieme alla Grecia, Spagna,e Polonia (sempre con 7 ricorsi promossi) seguita dalla Repubblica ceca (5), Estonia, Irlanda, Paesi Bassi (4), ecc.

Anche in relazione all'evoluzione generale dei ricorsi per inadempimento nel periodo 1952- 2011 l'Italia mantiene un primato assoluto di 628 ricorsi promossi, seguita dalla Francia con 405.

Nell'anno 2011 fra le sentenze di condanna pronunciate nei confronti dell'Italia, degna di nota è la sentenza di condanna intervenuta in data 24 novembre 2011 Causa C-379/2010, che ha sancito che la Repubblica italiana "escludendo qualsiasi responsabilità dello Stato italiano per i danni arrecati ai singoli a seguito di una violazione del diritto dell'Unione imputabile a un organo giurisdizionale nazionale di ultimo grado, qualora tale violazione risulti da interpretazione di norme di diritto o da valutazione di fatti e prove effettuate dall'organo giurisdizionale medesimo, elimitando tale responsabilità ai soli casi di dolo o colpa grave, ai sensi dell'art. 2, commi 1 e 2, della legge 13 aprile 1988, n. 117, sul risarcimento dei danni cagionati nell'esercizio delle funzioni giudiziarie e sulla responsabilità civile dei magistrati, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del principio generale di responsabilità degli Stati membri per violazione del diritto dell'Unione da parte di uno dei propri organi giurisdizionali di ultimo

grado".

La pronuncia della Corte, cui si era già fatto riferimento nella relazione dello scorso anno, richiede una riforma del sistema complessivo della responsabilità civile dello Stato e del magistrato per danni commessi nell'esercizio delle funzioni nella quale siano contemperati i valori costituzionali di autonomia e indipendenza del magistrato con l'effettiva tutela del cittadino.

In quest'ottica di attento bilanciamento dei valori contrapposti sono da valutare con attenzione le ipotesi di riforma attualmente in discussione ad iniziativa del Ministro della giustizia, che prevedono una responsabilità indiretta del magistrato in ipotesi di violazione manifesta della legge nazionale e del diritto comunitario.

Altre sentenze di condanna intervenute nell'arco temporale di riferimento (2011- sino alla data odierna) sono quelle relative al mancato recupero di aiuti di Stato illegittimamente concessi a favore dell'industria alberghiera in Sardegna , che ha dato luogo alla recente sentenza del 29 marzo 2012 Causa C-242/2010, con la quale la Corte ha stabilito che *"la Repubblica italiana, non avendo adottato, entro i termini prescritti, tutti i provvedimenti necessari per recuperare presso i beneficiari gli aiuti concessi in base al regime di aiuti dichiarato illegittimo ed incompatibile con il mercato comune dalla decisione 2008/854/CE della Commissione, del 2 luglio 2008, relativa al regime d'aiuto «Legge regionale n. 9 del 1998 – applicazione abusiva dell'aiuto n. 272/98 è venuta meno agli obblighi ad*

*essa incombenti in forza degli articoli 2 e 3 della predetta decisione".*

Altra sentenza di condanna in tema di omesso recupero di aiuti di Stato è quella del 13 ottobre 2011, Causa C-454/09, con la quale l'Italia è stata condannata per l'omesso recupero di aiuti a favore di New Interline, e quella del 14 luglio 2011 Causa C- 303/09 in tema di omesso recupero a favore delle imprese che hanno realizzato investimenti nei comuni colpiti da eventi calamitosi nel 2002, nonché quella del 6 ottobre 2011, Causa C-302/09, concernente l'omesso recupero degli aiuti sotto forma di sgravi fiscali, disposti a favore delle imprese nei territori di Venezia e Chioggia.

Sempre in tema di omesso recupero di aiuti di Stato illegittimi, rilevanti riflessi sul bilancio nazionale produce la sentenza del 17 novembre 2011, Causa C-496/09 resa ai sensi dell'art. 260 TFUE , concernente l'omessa adozione delle misure necessarie per conformarsi alla sentenza 1 aprile 2004, causa C-99/02, Commissione/Italia concernente il recupero presso i beneficiari degli aiuti che, ai sensi della decisione della Commissione 11 maggio 1999, 2000/128/CE, erano stati dichiarati illegali ed incompatibili con il mercato comune (aiuti a favore dell'occupazione mediante i contratti di formazione e lavoro previsti dalle leggi 863/84, 407/90, 169/91 e 451/94).

La Corte di Giustizia infatti ha stabilito che l'Italia non avendo adottato, alla data in cui era scaduto il termine impartito nel parere motivato emesso il 1 febbraio 2008 dalla Commissione delle Comunità europee ai sensi dell'art. 228 CE (ora 260 TFUE) tutti i provvedimenti che comportava l'esecuzione della sentenza 1 aprile 2004, è stata condannata a versare alla

Commissione europea, sul conto Risorse proprie dell'Unione europea, una penalità di importo corrispondente alla moltiplicazione dell'importo di base di euro 30 milioni per la percentuale degli aiuti illegali incompatibili il cui recupero non è ancora stato effettuato o non è stato dimostrato ed è stata condannata al versamento della somma forfettaria di euro 30 milioni sul conto risorse proprie della Comunità.

Nella sentenza dunque la Corte condanna l'Italia a versare alla Commissione europea una penalità decrescente per tener contro del recupero degli aiuti presso i datori di lavoro. E il calcolo fissato corrisponde ad un importo base di 30 milioni di euro moltiplicato sulla percentuale degli aiuti che semestralmente non sono stati ancora recuperati, rispetto alla totalità di quelli che, ad oggi, avrebbero dovuto essere recuperati. Da rilevare che nella sentenza (punto 91) la Corte ricorda che l'Italia è ancora inadempiente per diverse sentenze in materia di aiuti di Stato. Si tratta di una sentenza del 2006 per esenzioni fiscali in favore di imprese pubbliche; della sentenza del 2007 sugli aiuti all'occupazione per imprese in amministrazione straordinaria con più di mille dipendenti; della sentenza del 2010 sulle società recentemente ammesse a quotazione in borsa; della sentenza del maggio 2011 per incentivi a società che partecipano ad esposizioni all'estero.

Le motivazioni della Corte che hanno portato all'inflizione all'Italia della penalità prevista dall'art. 260 TFUE costituiscono un severo monito per il nostro Paese che, visto il sensibile numero di procedure che riguardano la materia, deve attivare al più presto misure legislative e amministrative in

tema di recupero degli aiuti di Stato, idonee ad evitare un rilevante dispendio di risorse pubbliche.

D'altro canto la materia degli aiuti di Stato è una di quelle che incide più pesantemente sulla certezza e stabilità delle misure finanziarie a favore delle imprese, imponendo agli Stati un controllo rigoroso della sussistenza dei presupposti delle misure in base alle regole europee per evitare le conseguenze derivanti da decisioni negative su aiuti di Stato illegittimi (si pensi, per citare casi recentissimi ed attuali, alla privatizzazione della Tirrenia, alle conseguenze che su detta operazione potrebbe avere la qualificazione come aiuti di Stato delle sovracompensazioni per gli oneri di servizio pubblico).

***Rinvii pregiudiziali.***

Anche nel periodo di riferimento molte pronunce sono state rese in sede di rinvio pregiudiziale. Dalle statistiche aggregate della Corte di giustizia risulta che nell'anno 2011 su 423 ricorsi 44 sono dell'Italia, che appare la più attiva nella utilizzazione del rinvio pregiudiziale, dopo la Germania che mantiene il primato assoluto con 83 ricorsi proposti nel 2011.

Circa gli organi remittenti in Italia, sul totale al 2011 di 1.100 ricorsi proposti dal 1952 al 2011, 110 provengono dalla Corte Suprema di Cassazione, 1 dalla Corte costituzionale, 75 dal Consiglio di Stato, 914 da altre giurisdizioni.

Per quel che riguarda le casistiche una recentissima sentenza della Corte di Giustizia del 29 marzo 2012 è stata resa sulla domanda di pronuncia

pregiudiziale proposta alla Corte, ai sensi dell'articolo 267 TFUE, dalla Corte suprema di cassazione con ordinanza del 27 maggio 2010 in cui 1' organo remittente in contenzioso ad istanza del Ministero dell'economia e finanze si interrogava sulla compatibilità con il principio generale del divieto di abuso del diritto e con le norme in materia di divieto di aiuti di Stato delle normative nazionali prevedenti l'estinzione del processo previo pagamento di un importo pari al 5% del valore della controversia.

La Corte nel rispondere al quesito ha stabilito che "*Il diritto dell'Unione — in particolare il principio del divieto dell'abuso di diritto, l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, le libertà garantite dal Trattato FUE, il principio di non discriminazione, le norme in materia di aiuti di Stato nonché l'obbligo di garantire l'applicazione effettiva del diritto dell'Unione - deve essere interpretato nel senso che non osta, in un procedimento vertente sulla fiscalità diretta, all'applicazione di una disposizione nazionale che prevede l'estinzione dei procedimenti pendenti dinanzi al giudice che si pronuncia in ultimo grado in materia tributaria, mediante pagamento di un importo pari al 5% del valore della controversia, qualora tali procedimenti traggano origine da ricorsi proposti in primo grado più di dieci anni prima della data di entrata in vigore di tale disposizione e l'amministrazione finanziaria sia rimasta soccombente nei primi due gradi di giudizio.*"

La motivazione della sentenza tocca profili di grandissimo rilievo dal momento che pur ammettendo la compatibilità della definizione agevolata del giudizio tributario (in presenza di determinati presupposti ) con i principi

europei (in particolare è stata esclusa la natura di aiuto di Stato per la mancanza del carattere selettivo della misura) lascia aperta la strada a possibili qualificazioni come aiuti di Stato di norme di vantaggio di cui possono fruire solo determinate categorie di imprese in sede processuale con evidenti ripercussione di detta nuova prospettiva interpretativa anche ai giudizi rientranti nella giurisdizione contabile (il riferimento obbligato è alle norme che hanno introdotto il condono esattoriale).

Sempre in tema di sentenze rilevanti rese su rinvii pregiudiziali, si rileva come la Corte si sia pronunciata con sentenza del 21 dicembre 2011, Causa C-482/2010 su una domanda di pronuncia pregiudiziale proposta dalla Corte dei conti, Sezione Giurisdizionale per la Regione Siciliana che si interrogava sulla interpretazione dell'art. 296 TFUE e dell'art. 41, n. 2, lett. c), della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e con la compatibilità di una normativa nazionale che prevede la facoltà, per la pubblica amministrazione, di non motivare i propri atti in presenza di determinate condizioni o di colmare l'omessa motivazione di un atto amministrativo in pendenza di un procedimento giudiziario promosso avverso detto atto.

La Corte ha statuito di non essere competente a pronunciarsi sulla domanda, e quindi non ha preso posizione sulla natura di giudice del rinvio della Corte dei conti in sede giurisdizionale (natura che, peraltro, dovrebbe essere scontata alla luce dei presupposti elaborati dalla stessa Corte per qualificare un organo nazionale "giudice del rinvio" e cioè l'origine legale dell'istituzione, il suo carattere permanente, l'obbligatorietà della sua

giurisdizione, il contraddittorio nel procedimento, il fatto che l'organo applichi norme giuridiche).

*** * ***

**AZIONI COLLEGATE AL BILANCIO COMUNITARIO** (Estensore: V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

- Politica europea di coesione economica e sociale
- Politica agricola comune
- Quote latte
- Irregolarità e frodi

L'azione della pubblica amministrazione in rapporto al bilancio comunitario è oggetto di costante attenzione da parte della Corte dei conti, sia in sede di attività di controllo che giurisdizionale.

Per quanto attiene al controllo si segnalano in particolare le relazioni della Sezione affari comunitari e internazionali pubblicate nel corso del 2011 e nei primi mesi del 2012.

Tra queste, la relazione annuale 2010- deliberazione n. 8/2011 del 1 agosto 2011 fornisce il quadro generale attualmente più aggiornato dei rapporti finanziari con l'Unione europea e dell'utilizzazione del Fondi comunitari al 31 dicembre 2009. L'Italia nel 2009 ha accreditato all'UE la somma di 14,4 miliardi di euro mentre l'Unione ha accreditato all'Italia 9,1 miliardi di euro con un saldo negativo di 5,2 miliardi peggiorato rispetto al 2008. Osserva la relazione che la risorsa propria di peso maggiore è quella basata sul PNL che in corrispondenza con il 2009 ha segnato il maggiore

valore assoluto (10,4 miliardi di euro) e la più alta percentuale di incidenza sul totale del comparto (72,4%) di tutto il settennio, con uno scarto, rispetto al 2003, di oltre 13 punti.

Considerando il settennio 2003-2009, secondo i calcoli della Ragioneria, il saldo negativo complessivo ha raggiunto i 30,8 miliardi di euro (ma non vi è concordanza con i dati del'Unione che indicano un valore di 18,9 miliardi).

La relazione sottolinea che benché "…i vantaggi e gli svantaggi derivanti dall'appartenenza di un Paese all'Unione europea non si esauriscono nel dato finanziario…", dovendosi tener conto anche di valutazioni di natura extracontabile, "…tuttavia, è incontestabile che la questione del saldo (negativo) sia rilevante dal punto di vista dell'interesse nazionale…" sicché, anche in considerazione degli oneri connessi alla c.d. "correzione britannica" (nel settennio per questa vi è stato un onere di 8,3 miliardi di euro), "…gli attuali criteri di formazione del bilancio sono oggetto di ampie critiche, sia in Italia sia nell'Unione, ed è in corso una approfondita riflessione circa una auspicabile riforma del bilancio dell'Unione…".

Secondo i più recenti dati pubblicati dal Ministero dell'Economia nel corso dell'esercizio 2011, l'Italia ha complessivamente versato al Bilancio generale dell'Unione europea circa 16.215,32 milioni di euro. L'importo totale dei versamenti comprende 12.625,12 milioni a titolo di "quarta risorsa" (RNL) .

Nel corso dell'esercizio 2011, l'Unione europea ha accreditato a favore

del nostro paese circa 8.644,61 milioni di euro, di cui 4.746,63 per il FEAGA e 3.745,30 per il FEASR e Fondi strutturali oltre a 152,66 milioni a titolo di altri interventi.

Anche nel 2011 il nostro paese è stato contribuente netto della UE, facendo registrare un saldo negativo di circa 7.570,71 milioni di euro.

Quanto alle politiche dell'Unione, secondo la citata relazione della Sezione affari comunitari ed internazionali, per quanto attiene la coesione socio-economica nel periodo di programmazione 2000-2006 nell'ambito dell'obiettivo 1 (sviluppo delle aree del Mezzogiorno), l'attuazione finanziaria al 31 dicembre 2009 è risultata pari al 124% in termini di impegni assunti (57 miliardi di euro) ed al 105% in termini di pagamenti (48 miliardi di euro). Tra i singoli fondi, l'avanzamento finanziario più ampio è stato registrato nel FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale), mentre il più ridotto è stato quello dello SFOP (Strumento finanziario per la pesca).

L'utilizzazione delle risorse del FESR in tale periodo è stata oggetto di un ulteriore approfondimento da parte della Sezione, che ha svolto una specifica indagine definita con la delibera n. 9/2011 *"Controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali FESR. Chiusura della programmazione 2000-2006"*. La relazione riporta una esperienza di controllo coordinato fra le due istituzioni di controllo italiana ed europea sulle modalità di utilizzo dei fondi europei per lo sviluppo regionale nel periodo 2000/2006 con una dettagliata analisi dei risultati raggiunti. Il documento risulta di interesse perché offre un'analisi "tecnica" e

documentata di fenomeni già largamente noti e singolarmente trattati in svariate analisi svolte da istituti di ricerca, da università e da inchieste giornalistiche in tema di scarsa efficacia degli interventi realizzati con l'utilizzo delle risorse europee, di non tempestivo completamento delle opere finanziate, di elevato numero di irregolarità e frodi, fornendo anche una illustrazione di peculiari aspetti della attuazione della programmazione quali i "progetti coerenti", le "risorse liberate" o le "decertificazioni". Per quanto attiene all'aspetto del coordinamento fra le attività di controllo dei due istituti, la relazione spiega come tale attività si fonda sull'art. 287 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, segue uno specifico memorandum conseguente all'accordo di collaborazione fra le due Corti siglato il 27 giugno 2008 ed è stato rafforzato nei suoi intenti nel corso del seminario annuale della Corte dei conti europea svoltosi a Roma il 25 ottobre 2010. Il controllo ha esaminato le attività di chiusura dei programmi operativi dei fondi strutturali 2000/2006, considerando sia programmi nazionali (PON), che programmi operativi regionali (POR), sia nelle zone dell'Obiettivo 2 (DOCUP), che in quelle dell'Obiettivo 1 (POR). E' stata in tal modo esaminata la regolarità, tempestività e adeguatezza delle procedure adottate dalle amministrazioni nazionali sulla base della disciplina comunitaria ed è stato valutato complessivamente il livello di realizzazione degli obiettivi programmati sotto il profilo finanziario e relativamente all'attuazione fisica. L'azione di controllo è seguita alla constatazione della presenza di rischi per la sana gestione finanziaria consistenti, fra l'altro in: un livello inadeguato di

correzioni connesse agli errori rilevati; un elevato numero di irregolarità e nella conseguente decertificazione di rilevanti importi con obblighi per le amministrazioni nazionali di recuperare le relative somme; nell'alto numero di progetti sostituiti con nuovi interventi non adeguatamente ponderati, anche a causa di decisioni spesso assunte sotto la spinta dell'urgenza nell'imminenza della chiusura della programmazione ; nella presenza , in molti casi, di interventi non completati e non operativi per i quali sono stati spesi rilevanti importi. L'indagine è stata svolta con metodologia campionaria che ha tenuto conto dell'entità dei mezzi finanziari impiegati, delle irregolarità emerse dai controlli comunitari e nazionali, dalla rappresentatività territoriale, dai ritardi nell'attuazione dei programmi, nei profili di criticità di particolari settori. Complessivamente l'indagine, sviluppata anche con la collaborazione delle competenti sezioni regionali del controllo della Corte dei conti italiana, ha riguardato due programmi operativi nazionali e sette programmi operativi regionali di cui due relativi a regioni del Nord (Lombardia e prov. aut. di Bolzano), due relativi a regioni del Centro (Toscana e Marche) e tre regioni del Sud (Campania, Calabria e Sicilia). Nella relazione vengono illustrati nella prima parte la disciplina generale della programmazione 2000/2006 e i documenti relativi alle operazioni di chiusura del FESR per tale periodo. Nella seconda parte sono illustrati distintamente i singoli programmi esaminati e in particolare i PON SIL (Sviluppo imprenditoria locale) e Trasporti, nonché i programmi regionali Calabria e Campania sui quali si sono svolti in modo congiunto i

controlli in loco della Corte dei conti italiana ed europea, mentre in allegato sono riportate sinteticamente le risultanze dei controlli svolti dalle sezioni regionali per i programmi di propria competenza. I risultati di sintesi illustrati in relazione evidenziano che il ciclo di programmazione che caratterizza l'uso dei fondi strutturali è particolarmente lungo e complesso, visto che il suo iter supera i dieci anni. Infatti i documenti di chiusura dovevano essere trasmessi entro 15 mesi dalla effettuazione dei pagamenti (30 giugno 2009) e pertanto entro il 30 settembre 2010. Questo lasso di tempo così ampio , a causa dei cambiamenti sempre più rapidi del ciclo economico (ad esempio sui programmi per incentivare sviluppo e occupazione) rende superata l'originaria programmazione e, per far fronte alle sopravvenienze che renderebbero inutilizzabili molte risorse, si operano modifiche anche radicali rispetto all'impianto iniziale del programma. Sul fronte della spesa la maggior parte dei programmi ha raggiunto soglie di realizzazione superiori al 100% con la presenza di rilevanti "overbooking". Quanto alla tematica relativa alla qualità dell'impiego delle risorse, la relazione evidenzia come permangano numerosi profili di criticità. Mentre i programmi soggetti a controllo inseriti nell'Obiettivo 2 (Docup della Lombardia, della PA di Bolzano, delle Marche, della Toscana), hanno raggiunto livelli di realizzazione complessivamente soddisfacenti ed in linea con le strategie di investimento sottostanti al documento di programmazione, la situazione delle regioni dell'Obiettivo 1 (regioni del Mezzogiorno) è risultata "particolarmente complessa". Viene osservato che la estrema parcellizzazione

degli interventi programmati ha reso difficile la gestione ed i controlli, impegnando risorse “non sempre orientate ad una strategica visione d’insieme rivolta alla crescita ed allo sviluppo dei territori interessati”. La scarsa qualità degli investimenti è stata collegata alla riconducibilità frequente degli stessi ad “aiuti a pioggia” che, mancando di selettività, non contribuiscono in alcun modo ad aumentare la crescita e la competitività dei settori imprenditoriali che ne beneficiano (la relazione richiama al riguardo anche il documento approvato dalla 14^ commissione permanente del Senato- Indagine conoscitiva su “I profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia - 1° dic. 2009, pagg. 7 e ss.) . Ancora la relazione evidenzia che con riguardo ai grandi interventi infrastrutturali, continua ad emergere “la grande difficoltà nazionale di razionalizzare la durata delle opere pubbliche, che spesso non riescono a concludersi nel ciclo decennale di programmazione europea”. Ciò genera “allarmanti fenomeni di progetti non conclusi e non operativi, con consistenti oneri ad esclusivo carico dello Stato membro, nel caso in cui nel termine di due anni gli interventi non vengano conclusi o resi operativi. E’ evidente che l’accelerazione della tempistica, oltre a giovare al sistema complessivo degli investimenti, doterebbe il territorio delle infrastrutture essenziali per accelerare la crescita aumentando la qualità delle risorse stesse”. E’ stato rilevato “con preoccupazione” , il cospicuo ricorso ai “progetti coerenti” ovvero al fenomeno (individuato nelle regioni Obiettivo 1) consistente nel rendicontare spese relative a progetti per i quali sono già stati impegnati fondi nazionali e connesso alla difficoltà iniziali insorte nel

dare tempestivamente attuazione alla programmazione secondo la disciplina comunitaria (n+2 –art. 31.2 del reg. CE 1260/99 secondo il quale la quota di impegno 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). Tale fenomeno ha raggiunto livelli del 62% nel PON Trasporti, del 23% nel PON SIL (Sviluppo imprenditoria locale), del 45% nel POR Campania, del 33% nel POR Calabria e del 43% nel POR Sicilia. La disciplina comunitaria ammette la sostituzione dei finanziamenti nazionali con quelli comunitari a condizione che le risorse risparmiate siano destinate ad interventi equivalenti nelle stesse zone e nello stesso settore (Asse). Ma la relazione richiama l'attenzione sul fatto che i fondi strutturali non devono essere considerati come sostitutivi, ma come "aggiuntivi di quelli nazionali, in osservanza dell'art. 11 reg. CE n. 1260/99", ed ancora che il ricorso ai progetti coerenti "limita la selettività e la qualità degli interventi in deroga al principio di programmazione, e produce una dilatazione temporale della spesa posticipando l'effetto degli interventi e dei benefici per lo sviluppo e la crescita del territorio". La relazione si sofferma poi sulla rilevante entità di "risorse liberate", fenomeno strettamente collegato ai "progetti coerenti", intendendosi per "risorse liberate" le risorse generate da progetti in origine finanziati sul piano nazionale, ma successivamente oggetto di rimborso a valere sui fondi comunitari in quanto i progetti siano ritenuti coerenti con gli obiettivi dell'intervento comunitario (la delibera CIPE n. 79/2010 ha indicato

in 10.978,5 milioni di euro le risorse liberate sui fondi comunitari del QCS , Ob. 1 2000/2006), sull'elevato numero di irregolarità riscontrate e sull'entità rilevante degli importi decertificati che "rende indispensabile un'incisiva azione di recupero visto che in tale caso gli importi cessano di interessare il bilancio dell'Unione europea ma ricadono interamente sul bilancio nazionale". In particolare, sulle irregolarità e sulle spese decertificate, la relazione riporta un prospetto complessivo, soggetto comunque ad aggiornamento, nel quale sono riportati i dati sulle irregolarità riscontrate presso le amministrazioni coinvolte nella programmazione dell'obiettivo 1 e gli importi decertificati riportando n. 1503 segnalazioni all'OLAF, 86 casi chiusi dalla Commissione, con un importo totale da recuperare di 916, 8 milioni di euro, di cui 188.969.149 euro di risorse comunitarie, 727.865.266 euro di risorse nazionali.

Circa la politica di coesione 2007/2013, il quadro di programmazione è stato definito nei suoi contenuti generali dal regolamento n. 1083/2006 del Consiglio dell'11 luglio 2006 (disposizioni generali sul FESR, FSE e Fondo di coesione, abrogazione del regolamento 1260/1999) che prevede la ridefinizione degli "obiettivi" già fissati nel regolamento (CE) 1260/1999, finalizzandoli ora alla convergenza degli Stati membri e delle Regioni in ritardo di sviluppo (Obiettivo "Convergenza"), alla competitività regionale e all'occupazione (Obiettivo "Competitività regionale e occupazione") e alla cooperazione territoriale europea (Obiettivo "Cooperazione territoriale europea"). I Fondi deputati alla politica di coesione sono il Fondo europeo di

sviluppo regionale (FESR), il Fondo sociale europeo (FSE) e il Fondo di coesione. Il FESR, il FSE, il Fondo di coesione, la Banca europea per gli investimenti (BEI) e gli altri strumenti finanziari comunitari esistenti vengono ripartiti per la realizzazione dei tre obiettivi. Con riguardo al sostegno allo sviluppo rurale e al settore della pesca è stata prevista l'integrazione tra gli strumenti propri della politica agricola comune e di quelli della pesca da coordinarsi con quelli della politica di coesione. Allo sviluppo rurale è destinato il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e al settore della pesca si rivolge il Fondo europeo per la pesca (FEP). L'intervento complessivo si svolge nell'ambito del Quadro strategico nazionale 2007-2013 (QSN), adottato con decisione comunitaria in data 13 luglio 2007. Nel ciclo di programmazione 2007-2013 sono stati approvati 66 Programmi operativi (PO) cosiddetti "monofondo" in quanto ciascun PO è coofinanziato da un solo Fondo strutturale (art. 34 del regolamento generale e salve le deroghe ivi previste). Tra essi, 42 PO sono finanziati dal Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR) e 24 PO sono finanziati dal Fondo sociale europeo (FSE). L'attuazione degli interventi attraverso l'impiego delle risorse comunitarie e delle risorse nazionali dovrà essere completata entro il 2015 (regola n+2, secondo cui la quota d'impegno assunto sul bilancio comunitario non liquidata tramite pagamento o acconto o non rendicontata entro il secondo anno successivo all'impegno, è automaticamente disimpegnata, art. 31 regolamento del Consiglio CE n. 1260/99).

Nella relazione annuale 2010 della Sezione affari comunitari e internazionali si ricorda che "… le risorse assegnate all'Italia dall'UE per tale periodo ammontano a 28,8 miliardi di euro (di cui 3,2 miliardi di euro per indicizzazione) cui si aggiungono le risorse di sostegno alle politiche di sviluppo rurale. Il QSN 2007-2013… dispone l'unificazione della programmazione e l'unitarietà delle diverse fonti di finanziamento nazionali e comunitarie. A tal fine il CIPE, secondo quanto stabilito dalla legge finanziaria 2007, ha approvato sia le assegnazioni finanziarie, a valere sulle risorse aggiuntive del FAS, sia l'impianto regolamentare attuativo della programmazione unitaria 2007-2013 (del. 166 del 21 dicembre 2007). Nel ciclo 2007-2013 per la realizzazione della politica regionale unitaria erano previste risorse per complessivi 124,8 miliardi di euro (comprese sia la parte europea che quella nazionale/regionale), comprensive delle risorse aggiuntive nazionali specificamente dirette allo sviluppo territoriale. Tuttavia le esigenze del bilancio pubblico e l'eccezionale crisi economica internazionale hanno costretto il Governo, nel 2009, ad apportare una riduzione di circa 10,8 miliardi di euro delle risorse assegnate al Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), rendendone necessaria la riprogrammazione 2007-2013.

Nella relazione alle Commissioni bilancio di Camera e Senato del Ministro per la Coesione territoriale il 6 dicembre 2011 è stato rilevato che l'attuazione del programma 2007/2013 registra un grave ritardo *"…con una percentuale di pagamenti eseguiti al dicembre 2010 pari al 7,4%..."*. In tal modo l'Italia è risultata, a tale data, penultima tra gli Stati membri, prima

della sola Romania. Si tratta, per l'Italia, di 9 punti percentuali di realizzazione in meno rispetto allo stesso periodo di programmazione precendente (2000-2006). Particolarmente grave è il ritardo delle Regioni ""Convergenza"", anche se con significative differenze. Tale ritardo appare dovuto a quattro fattori: debolezza di indirizzo dei centri di competenza e di coordinamento nazionali, cui corrisponde una analoga debolezza del livello regionale; incertezze originate dal susseguirsi di tagli di finanza pubblica non risolutivi ed effetto di ""spiazzamento"" della spesa a causa del patto di stabilità interno; frammentazione degli interventi; focalizzazione sui processi anziché sui risultati e scarsa mobilitazione locale. Le modifiche regolamentari approvate a livello comunitario (anche a beneficio di altri Stati membri) e l'impiego di misure finanziarie o procedurali che slittano nel tempo l'onere di ""fare spesa"" (rimodulazione del cofinanziamento nazionale, presentazione di Grandi Progetti, ricorso a strumenti di ingegneria finanziaria) hanno sin qui consentito di evitare il disimpegno, senza spostare nel tempo i problemi senza produrre né spesa né sprone allo sviluppo. Non possono escludersi perdite a fine 2011 ed esistono forti rischi di perdita per la fine del 2012. Sulla base di tali premesse è in corso un'azione governativa volta alla riprogrammazione e rilancio dell'azione nelle regioni convergenza e allo sblocco delle risorse del Fondo per lo sviluppo e coesione (già Fondo aree sottoutilizzate).

La politica agricola è stata attuata sulla base del nuovo assetto strutturale, connesso al finanziamento delle spese relative alla politica

agricola comune (PAC), basato sulla costituzione di due Fondi, nell'ambito del bilancio generale dell'Unione europea: il Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA), per il finanziamento dei pagamenti diretti agli agricoltori e delle misure volte a regolare i mercati agricoli; il Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), che finanzia i Programmi di sviluppo rurale degli Stati membri. La nuova politica è stata incentrata sulla "domanda unica aziendale" che congloba un insieme di regimi di aiuti caratterizzati dall'essere: o svincolati dall'effettiva produzione - cosiddetti "aiuti disaccoppiati", ricompresi nel regime del pagamento unico (RPU) -; o tuttora legati alle produzioni, alla qualità, alla superficie, al numero ("aiuti accoppiati").

Nell'esercizio finanziario 16 ottobre 2008-15 ottobre 2009, "…gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato di contribuzioni comunitarie per 5 miliardi di euro, loro liquidate dai 9 organismi pagatori italiani. A fronte di tale importo, i rimborsi comunitari all'Italia sono stati di 4,7 miliardi di euro, con un'ancora rilevante differenza negativa di 334 milioni di euro (pari a circa il 7% del rimborso potenziale) che cumula gli importi delle rettifiche finanziarie per carenze di sistemi di gestione e controllo (175 milioni) e del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero caseari… Ancora una volta la Corte sollecita a tutti gli organismi operanti nel settore con responsabilità istituzionali interventi idonei a ridurre se non ad eliminare le perdite finanziarie di cui si tratta e, nel contempo, prendendo atto delle risultanze sopraesposte evidenzia che: a) la diminuzione accertata nelle

rettifiche finanziarie non può ancora essere ascritta alle iniziative assunte da AGEA nel 2008 per rendere più efficienti i sistemi di gestione e di controllo degli aiuti a favore del comparto agricolo; b) il prelievo supplementare versato nell'esercizio in esame è relativo alla campagna lattiero casearia 2007/2008 non ancora interessata alla normativa premiale di straordinaria necessità ed urgenza che all'inizio del 2009 ha interessato il comparto lattiero-caseario e nelle campagne 2008/2009 e 2009/2010 ha concorso a ridurre, prima, e ad azzerare, poi, il versamento di prelievo supplementare UE. La Corte, inoltre, con particolare riguardo alla citata normativa introdotta nel 2009 deve però rilevare che, se da un lato, con tale iniziativa politica sembra avviato a soluzione il problema delle produzioni eccedentarie di latte a livello nazionale, dall'altro, al momento e in prospettiva, risulta invece di difficile realizzazione l'altro obiettivo politico amministrativo che tale iniziativa si riprometteva di perseguire: l'acceleramento delle procedure di recupero obbligatorio degli importi di prelievo supplementare dovuti dai produttori-debitori e la connessa deflazione del relativo contenzioso giurisdizionale. Rileva infine la Corte come l'irrisolta problematica del recupero a carico dei produttori del prelievo supplementare non versato venga ancor più acuita dal susseguirsi di norme di necessità ed urgenza che dilazionano anche i pagamenti connessi a rateizzazioni cui i produttori debitori hanno aderito".

Sulla questione "Quote latte"[97], la sezione Affari comunitari ed

[97] Il regime delle "Quote latte" è finalizzato a conseguire un migliore equilibrio tra offerta e domanda nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, per limitare le eccedenze produttive strutturali nell'ambito dell'Unione europea. A tal fine la regolamentazione comunitaria ha attivato un complesso di meccanismi

internazionali (che già aveva deliberato una relazione speciale nel 2002) , ha recentemente approvato , con la delibera n. 2/2012 , la relazione speciale “Il prelievo supplementare nel settore lattiero caseario” che oltre ad illustrare la disciplina del settore, le modifiche progressivamente introdotte e la complessiva situazione del settore, conclusivamente ha osservato che: “Con il 2015 (secondo quanto previsto nel compromesso del giugno 2003 e salvo ripensamenti per ora improbabili) si concluderà il regime delle quote latte. Avvicinandosi a tale scadenza, l’Italia è riuscita ad attestarsi con la propria produzione di latte vaccino al di sotto della soglia ad essa posta come quantitativo globale nazionale, e non è quindi incorsa nell’inconveniente del “”prelievo supplementare””, né nella campagna lattiera 2009/2010 né in quella 2010/2011. La problematica del prelievo supplementare per il mercato lattiero caseario può apparire, dunque, ad una lettura superficiale della vicenda, in via di soluzione, per una sorta di “”spontanea remissione”” delle patologie organizzative e delle carenze informative evidenziate nella relazione speciale 2/2002 e nelle relazioni annuali di questa sezione sui rapporti con l’Unione europea.

L’attuale uscita dell’Italia dal tunnel della sovrapproduzione non può tuttavia ritenersi consolidata né certa anche per il futuro, né può indurre alla sottovalutazione delle persistenti criticità del settore lattiero caseario

---

normativi ed organizzativi imperniati sull’attribuzione agli Stati membri di un dato quantitativo massimo di produzione di latte, da distribuire tra i singoli produttori, e su una Misura di riequilibrio denominata “prelievo supplementare”, che colpisce le eventuali produzioni eccedenti il quantitativo massimo attribuito ed il cui onere si ripercuote sui singoli produttori eccedentari, con l’intento di costituire un efficace deterrente volto alla limitazione della produzione.

nell’ambito della Politica agricola comune. In primo luogo si deve evidenziare la sempre presente necessità di tendere al superamento di ogni eventuale, anche pretestuoso, dubbio circa l’affidabilità dei dati quantitativi forniti da produttori e primi acquirenti, alla base del sistema di organizzazione del mercato lattiero caseario, essendo lecito al riguardo esigere una condivisa certezza. In tal senso va rimarcato che ripetutamente è stata avvertita la necessità di interventi conoscitivi straordinari; essa si è manifestata con tutta evidenza nella istituzione di commissioni apposite e indagini ai vari livelli: prima con la Commissione di indagine governativa ai sensi del d.l. 11/97; poi con la Commissione di garanzia ai sensi della legge 5/98; ancora con la Commissione per la verifica e l’accertamento dello stato della commercializzazione del latte di cui al DPCM 30803 del 2 agosto 2002 e con la più recente Commissione di indagine amministrativa istituita con DM 25 giugno 2009 n. 6501; infine con la Relazione di approfondimento del Comando Carabinieri Politiche Agricole e del Commissario straordinario presso l’AGEA su specifici aspetti. Una siffatta rincorsa continua all’acquisizione di dati affidabili vale già a rendere evidente l’inadeguatezza, percepita sul fronte interno ma anche, e soprattutto, da parte degli organismi dell’Unione, dell’attuale sistema di informazione, verifica e controllo nello specifico settore. Lo scorso 14 ottobre infatti la Commissione ha annunciato una proposta di rettifica nei confronti dell’Italia per gli esercizi finanziari 2005-2007 per controlli tardivi nel settore dei prodotti lattiero caseari per quasi 71 milioni di euro.

Per confermare anche per il futuro una pacifica affidabilità dei dati suddetti appare dunque opportuna un'iniziativa di rafforzamento delle verifiche svolte in via ordinaria, elevando al di sopra dei minimi d'obbligo della verifica a campione.

La Corte è consapevole delle attuali difficoltà di reperire risorse destinate alla funzione di verifica. Deve però considerarsi che tale auspicabile incremento consentirebbe almeno di scongiurare i costi per ulteriori indagini straordinarie e la costituzione di ulteriori Commissioni ad hoc.

E' da rilevare poi che anche recentemente le politiche nazionali si sono orientate al mantenimento o all'introduzione di meccanismi premiali a beneficio di soggetti che hanno tenuto un comportamento contrastante con le regole. In sostanza, sia attraverso la restituzione del prelievo, sia attraverso l'attribuzione della titolarità di ulteriori quote resesi disponibili, la posizione di coloro che si sono resi responsabili ripetutamente di una produzione eccedentaria è stata ""premiata"" rispetto a quella degli allevatori che, anche ricorrendo alla acquisizione onerosa delle quote, hanno spesso, faticosamente, agito nel rispetto delle regole.

Corre l'obbligo di segnalare che la normativa comunitaria, laddove (con il Reg. CE 1788/2003) consente la diversificazione delle categorie nell'ambito della restituzione dei prelievi non dovuti, ha fornito chiare indicazioni in senso diverso, recepite anche in sede giurisprudenziale.

Bisogna evidenziare che è del tutto insostenibile, sia per i principi comunitari ostativi agli aiuti di Stato, sia per le considerazioni di politica

economica interna generali e relative alla congiuntura attuale, mantenere a carico dello Stato, e quindi della collettività, gli oneri derivanti dal comportamento *contra legem* di alcuni ben individuati operatori del settore lattiero-caseario.

Pertanto dovranno essere assunte nuove e più risolute iniziative, tenendo presenti due punti di forza recentemente maturati. Il primo consiste nella prossima auspicata adozione del decreto del Ministro dell'economia previsto ai sensi dell'art. 39 comma 13 legge 15 luglio 2011 n. 111 inteso espressamente a garantire l'efficienza nell'attuazione della riscossione coattiva, il cui termine di adozione è peraltro decorso, affiancando tale intervento con specifiche misure normative per conferire ampiezza ed efficacia alle attività di riscossione in forme coattive e mediante strumenti di compensazione su eventuali crediti di contribuzioni delle aziende di settore.

L'altro punto di forza è rappresentato dalla recente ""breccia"" sul fronte degli irriducibili, realizzata su vari livelli, non ultimi quello penale (trib. di Milano, 19 settembre 2011, che segue quella del tribunale di Saluzzo del luglio 2009) e quello della responsabilità per danno erariale (per tutte valga la recente Corte dei conti, sez. giur. Friuli V.G. n. 138/2010). Non vi è dubbio che l'immediato recupero dei cospicui importi pregressi presenta più di una difficoltà di ordine non solo economico ma anche sociale. Ma a tale proposito si deve aggiungere che, qualora sia intrapresa una decisa ed in equivoca attività nel senso del recupero presso i debitori, dando conto agli

organismi dell'Unione europea delle migliori intenzioni dello Stato italiano, potrebbe essere percorribile una iniziativa che si prefigga non tanto l'improponibile abbuono quanto una riapertura dei termini per ammettere a rateizzazione gli importi restanti. Ciò in ogni caso dovrà essere realizzato in forme che non siano discriminatorie verso coloro che hanno osservato puntualmente tutte le disposizioni". Il richiamo alla sentenza emessa in sede di giurisdizione contabile dalla sezione giurisdizionale per il Friuli VG n. 138/2010 va integrato con l'ulteriore decisione emessa dalla stessa sezione giurisdizionale Friuli V.G. n. 54/2009 del 22 gennaio 2009 e della sezione giurisdizionale della Lombardia n. 112 del 24 marzo 2010. In tutti i tre casi sono state condannate società cooperative di produttori "prime acquirenti" per l'omesso versamento del dovuto importo supplementare al pagamento in favore di AGEA per gli importi rispettivamente di euro 12.187.118,36, di euro 35.801.797,96 e di euro 15.538.861,92. Le decisioni si trovano in fase di appello presso le sezioni centrali[98]. Le vicende sono conseguite ad attività istruttorie avviate anche su impulso dell'Ufficio europeo di lotta alla frode (OLAF) e condotte attraverso la G. di F. in collaborazione con l'autorità giudiziaria ordinaria.

Quanto alle irregolarità e frodi segnalate, la Sezione affari comunitari ed internazionali, nella sua relazione annuale 2010 prima citata, ha

[98] La Procura generale, in sede di parere su istanza di definizione del giudizio ai sensi dei commi 231 e ss. dell'art. 1 della legge 266/2005 dell'appello avverso la sentenza sez. Lombardia n. 112/2010 ha espresso avviso contrario motivando anche con riferimento al possibile contrasto dell'eventuale concessione del beneficio con la disciplina comunitaria di settore così da rendere necessario, in tal caso, un previo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia dell'Unione europea ai sensi ai sensi dell'art. art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (ex art.234 TCE, ex art.177 TCEE).

evidenziato che alla fine del 2009 gli importi da recuperare, sul complesso delle segnalazioni 2003-2009, risultavano di 85,2 milioni di euro di cui 42 milioni sul FESR, 4,2 milioni sul FSE, 6,7 milioni sul FEAOG-O e 948 mila euro sullo SFOP oltre a 31,1 milioni sul FEOGA Garanzia.

In tale settore, come riferito in sede di inaugurazione dell'anno giudiziario 2012, alla cui relazione si rinvia per i profili di dettaglio e gli aspetti di evoluzione giurisprudenziale, si è sviluppata anche nel 2011 una significativa attività giurisprudenziale per frodi e irregolarità nella percezione e illecita utilizzazione e destinazione di risorse pubbliche erogate nell'ambito di programmi di intervento infrastrutturale finanziati da fondi comunitari e nazionali ed è stata in particolare evidenziato l'aspetto della diretta tutela delle risorse dell'Unione nel caso di procedimenti aventi ad oggetto "fondi diretti" della Unione europea[99] .

Va comunque ricordato che la sentenza contabile costituisce titolo giuridico in relazione al quale posizioni soggettivamente critiche nel rapporto con la P.A. possono essere fatte valere in sede di compensazione con

---

[99] In particolare vanno menzionate una decisione di primo grado (sentenza Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 880/2011 con condanna di associazione non governativa per l'importo di euro € 802.919,40 e una iniziativa giudiziaria (svolta da Procura Lombardia in collaborazione con OLAF e Guardia di finanza) con sequestro conservativo di importo di euro 53.364.364 (giudizio 27092-ordinanza 138/2011 relativa a soc. "Sineura" e altri e concernente finanziamenti alla ricerca e allo sviluppo tecnologico in ambito transnazionale) riguardanti "fondi diretti "ovvero finanziamenti direttamente erogati dall'Unione europea a beneficiari finali . In tal caso l'ente danneggiato è direttamente l'Unione europea che trova nella sentenza della Corte un titolo esecutivo civile direttamente azionabile senza alcuna costituzione di parte civile nel processo penale. La sentenza Lazio 880/2011 è stata infatti inoltrata per l'esecuzione direttamente alla Commissione europea tramite la rappresentanza della stessa UE in Italia (esecuzione attualmente sospesa per pendenza di appello). I fondi diretti sono anche detti "Fondi tematici" "a gestione diretta" per i quali la percentuale di finanziamento comunitario arriva anche all'80% - Cfr. Senato della Repubblica-14^ Commissione permanente Politiche dell'Unione europea- Indagine conoscitiva sui profili di utilizzo e controllo dei fondi comunitari in Italia, cit. pagg. 31-32.

riguardo a nuove erogazioni e contributi ai sensi degli artt. 1241 e ss. del codice civile.

In tal senso l'organismo nazionale pagatore per i contributi in agricoltura (AGEA) ha comunicato di avere in esecuzione, alla data del 18 novembre 2011, per lo più attraverso il meccanismo della compensazione, n. 109 sentenze di primo grado della Corte dei conti per l'importo complessivo di 3.308.833,99 euro mentre tale procedura di compensazione non ha avuto luogo con riguardo ad erogazioni indebite relative a soggetti sottoposti a misure di prevenzione antimafia per i quali si è proceduto con recuperi coattivi mediante iscrizione a ruolo.

L'AGEA segnala inoltre che di tali importi euro 271.120,59 sono stati interamente recuperati con il meccanismo della compensazione mentre è avvenuto un recupero parziale di euro 436.921,00. La percentuale di recupero effettuato sulle condanne è pari al 27% mentre sono pendenti 17 giudizi di appello.

Per quanto attiene alle risorse erogate dal Ministero dello sviluppo economico, nell'ambito di procedure di erogazione di contributi sulla base delle disposizioni legislative nazionali, ha comunicato di avere in corso di esecuzione n. 113 sentenze della Corte dei conti per un importo complessivo di euro 97.877.314,81.

Per indebiti finanziamenti pubblici e frodi comunitarie, le Sezioni giurisdizionali della Corte hanno emesso nel 2011 complessivamente 114 sentenze per un importo complessivo di 66.472.391,80 euro (nel 2010 erano

state emesse 93 sentenze per un importo di condanne pari a 75 milioni 706.200,81 di euro, nel 2009 n. 60 sentenze per euro 24 milioni 561.891,51).

Suddividendo le decisioni in relazione al tipo di fondo richiamato in sentenza per le varie tipologie di fondi risulta un ammontare di 2.975.447,28 relative al Fondo europeo di sviluppo regionale (FESR), 6.052.737,19 relative al FEOGA (Fondo europeo orientamento e garanzia in agricoltura), 4.334.244,28 relative al Fondo sociale europeo (FSE), 18.110.929,40 relative ad interventi infrastrutturali finanziati con la legge 488/1992 ed euro 34.999.033,65 relative ad interventi finanziati da altre leggi statali o regionali. Nel settore degli aiuti alla pesca cofinanziati con lo specifico strumento finanziario europeo SFOP risulta sez. Sicilia n. 2122/11 (SFOP) per euro 137.115. Nel settore degli interventi infrastrutturali, finanziati da FESR, legge 488/92 e altre leggi nazionali o regionali sono state emesse 59 sentenze per un importo complessivo pari a euro 56.085.410,33.

Le sezioni di appello hanno emesso, nel complessivo settore dei finanziamenti pubblici, 23 sentenze di cui 18 le sezioni centrali per un importo complessivo di euro 12.384.010,26 e cinque la sezione di appello per la regione Sicilia per un importo complessivo di euro 1.454.263,44.

Per quanto attiene agli atti di citazione delle Procure regionali, risulta complessivamente, nella materia, l'emissione di 190 atti di citazione per un importo complessivo di euro 157.997.247,58 (nel 2010 159 atti per un importo di 152 milioni 632,57 di euro; nel 2009 - 145 atti di citazione per l'importo di euro 136 milioni 260.993,02 - nel 2008, 92 atti di citazione per

67,02 milioni di euro; nel 2007 n. 57 atti di citazione per 15,5 milioni di euro).

I dati globali dell'ultimo quadriennio 2008-2011, risultano i seguenti.

Per le sentenze di primo grado emesse risultano complessive 274 sentenze (114 nel 2011; 93 nel 2010; 60 nel 2009 e n. 10 nel 2008), per un importo di condanne pari a totali euro 169.286.192,08 (nel 2011: 66.472.391,80 ; nel 2010 : 75 milioni 706.200,81 di euro, nel 2009 : euro 24 milioni 561.891,51, nel 2008: 2.545.708,68).

Nello stesso quadriennio per le citazioni emesse risultano complessive 586 (190 nel 2011; 159 nel 201, 145 nel 2009; 92 nel 2008), per un importo totale pari a euro 513.910.637,17 (nel 2011: 157.997.247,58; nel 2010 – euro 152.632.126,57, nel 2009 – euro 136.260.993,02, nel 2008 – euro 67.020.000,00)

Rilevante l'attività di sequestro conservativo operata nel settore che nel 2011 ha registrato complessivamente oltre 66 milioni di euro.

Tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2011 la Guardia di finanza ha inoltrato alla Procura generale n. 226 segnalazioni per un importo complessivo di 136.226.958,15 euro.

Il Comando Carabinieri Politiche agricole e alimentari, come riassunto nel rapporto sulla sua attività operativa 2011, ha accertato finanziamenti illeciti per 20,7 milioni di euro, per fattispecie che hanno riguardato soprattutto la falsa attestazione di conduzione di superfici agricole, l'attestazione di operazioni inesistenti (realizzazione o ammodernamento

fittizi di strutture aziendali o sovrastima di costi di acquisto di macchinari e/o realizzazione di impianti) con inoltro di 34 segnalazioni alle Procure della Corte dei conti. Nel rapporto viene tra l'altro osservato che "…i riscontri investigativi più frequenti hanno evidenziato, specie in alcuni contesti territoriali, una certa incidenza di soggetti mediatori che sono risultati "collettori" del sistema delle illecite erogazioni. Particolare attenzione è stata data ad alcuni C.A.A. (Centri di Assistenza Agricola) in cui si sono celati "faccendieri", che approfittando delle funzioni delegate da AGEA, nella trattazione dei relativi procedimenti amministrativi, hanno gestito richieste di sovvenzioni con false documentazioni. L'ambito di intervento di tali illegalità ha quindi riguardato tanto le illecite erogazioni comunitarie, quanto le altre sovvenzioni pubbliche nonché le truffe all'INPS e le evasioni all'IVA in un sistema complessivo di illegalità economico-finanziaria che in alcuni ambiti hanno evidenziato anche connessioni con l'autofinanziamento di gruppi contigui alla criminalità organizzata…".

* * *

**2. - GESTIONE DEI BENI CULTURALI** (Estensore V.P.G. Francesco D'Amaro)

***1 - I beni culturali***

Il patrimonio culturale è stimato in circa 3.430 tra musei (di cui 1.803 pubblici, di proprietà di enti locali e regioni) e gallerie pubbliche dei quali 409 si trovano in Toscana, 346 in Lombardia, 380 in Emilia Romagna, 302 (di cui 132 gallerie) nel Lazio distribuiti in 117 comuni, 235 nelle Marche, 216 siti archeologici, 10 mila fra chiese e cappelle, 1.500 monasteri, 40 mila

torri, castelli e rocche, 30 mila dimore storiche, 4.000 giardini, 1.000 centri storici, oltre a immensi beni paesaggistici e parchi naturali.

Ai sensi dell'art. 14 del d.lg.vo 7 agosto 1997, n. 279, sono stati individuati anche i beni immobili appartenenti al demanio storico-artistico suscettibili di utilizzazione economica, quasi esclusivamente per uso ufficio, musei, castelli, ecc., la cui consistenza ammonta a n. 4.381 immobili tra fabbricati (2.922) e terreni (1.459); il valore di libro è di euro 16.697.086.283,00, di cui euro 16.056.317.494,00 si riferiscono a fabbricati.
Il regime giuridico al quale risultano sottoposti i beni culturali demaniali è previsto dal Codice dei beni culturali adottato con d.lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, con le modifiche apportate dai decreti legislativi 24 marzo 2006, n. 156 e 157, successivamente emendati con d.lgs. 26.03.2008, n. 63, con le cui norme si è introdotta una procedura standardizzata per la gestione dei beni culturali appartenenti allo Stato, alle regioni, agli Enti o Istituti pubblici, a persone giuridiche private senza fini di lucro.

Con la nuova disciplina, dunque, è stata garantita la valorizzazione per permettere una migliore fruizione e utilizzazione dei beni ed, inoltre, un loro effettivo pubblico godimento.

Per il patrimonio artistico occorre evidenziare che sono stati raggiunti dei risultati positivi nella conoscenza e nella catalogazione dei beni culturali presenti nel territorio. È da sottolineare tuttavia che, nonostante vari tentativi di giungere ad una stima attendibile dei beni culturali, non esiste ad oggi una catalogazione definitiva (prevista dall'art. 17 del codice dei beni culturali)

specie per i beni mobili (reperti archeologici); inoltre, per i grandi musei statali non esiste una stima del valore delle opere possedute: si pensi, ad esempio, alla Galleria degli Uffizi di Firenze, con una superficie totale di 6 metri quadrati e 55 sale, che espone 1835 opere e ne conserva in deposito circa 2.300, offrendo in visione solo il 44% delle opere possedute (così come accade per molti altri musei che non riescono ad esporre tutte le opere che restano nei magazzini e non sono fruibili).

Nel corso del 2011 è stata avviata la procedura di trasferimento agli enti territoriali dei beni culturali mobili e immobili (che conservano la natura di “demanio pubblico”) in virtù delle norme contenute nel decreto legislativo n. 85/2010, primo decreto attuativo del federalismo demaniale, che ha sancito la possibilità di attribuire, a titolo gratuito, ai comuni, alle province, alle città metropolitane e alle regioni i beni statali secondo criteri di territorialità, sussidiarietà, adeguatezza, semplificazione e capacità finanziaria; ciò deve avvenire in base ad accordi di piani strategici e di valorizzazione da realizzare entro un anno dalla data di entrata in vigore del suddetto decreto, delineato con la circolare ministeriale n. 18 del 18.5.2011 e stabilito con un protocollo d’intesa tra Ministero per i beni culturali e Agenzia del demanio.

Gli enti locali, per il recupero e la conservazione degli edifici riconosciuti dall’UNESCO come patrimonio dell’umanità o appartenenti al patrimonio culturale vincolato (sono 45 i siti italiani tutelati su 911 in tutto il mondo, pari a 5%), ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio, sono autorizzati a contrarre mutui presso la Cassa DD.PP.

È da registrare una diffusa perdurante carenza dello stato di manutenzione delle aree archeologiche, spesso oggetto di gestioni commissariali, con possibilità di deroga (cosiddette contabilità speciali) rispetto alla ordinaria amministrazione, che sfuggono ad un esame contabile rigoroso e determinano poca trasparenza nelle procedure di spesa.

I punti critici del suddetto fenomeno negativo erano stati già individuati, in una relazione della Corte dei conti, nei controlli insufficienti, nel ricorso eccessivo alla decretazione d'urgenza attraverso la Protezione civile, nella mancanza di coordinamento nell'attività di tutela.

Indiscutibilmente su tutto ciò gravano i pesanti tagli al personale e alle risorse destinate alla manutenzione ed al ripristino operati dal Ministero dell'Economia per fronteggiare la crisi economica ma, di contro, non può sottacersi una certa incapacità di spesa degli organi periferici del MIBAC, che ha generato la formazione di una consistente giacenza di cassa a fine esercizio, sia pure in parte determinata dalla lentezza delle procedure di gara e dal ritardo nell'accreditamento dei fondi statali. Questi sono ormai scesi, dopo i tagli apportati, allo 0,19% della spesa complessiva del bilancio dello Stato (era dello 0,34% pochi anni fa e dello 0,21 l'anno prima), corrispondente a poco meno dello 0,25 del prodotto interno lordo (percentuale che nel 2000 era dello 0,41), a differenza di altri Paesi europei che l'hanno invece incrementata (la Francia è ad oltre il 3%, l'America e la Germania hanno aumentato il budget del 7%).

I tagli ai beni culturali, le cui risorse destinate alla manutenzione ed

alla conservazione erano state esentate da eventuali “riduzioni lineari”, previste per altre amministrazioni dal decreto legge n. 70 del 2011, da parte del Ministero dell’economia e delle finanze, sono stati tuttavia consistenti per effetto del decreto legge n. 211 del 2011 che ha provveduto a distogliere 57 milioni (che costituiva il 70% dei 140 milioni dell’8 per mille derivanti dalla dichiarazione dei redditi), per destinarli alle carceri.

Il Governo medita, allo stesso tempo, su alcuni risparmi che è possibile realizzare, ad esempio, con la chiusura della ARCUS (finanziata dal Ministero delle Infrastrutture con 200 milioni annui), società per azioni per lo sviluppo dell’arte, la cultura e lo spettacolo, che pure ha sostenuto il restauro della galleria Sabauda di Torino ed ha contribuito alla riapertura al pubblico della galleria nazionale d’arte moderna di Roma, la quale, per dei finanziamenti poco chiari, è soggetta ad accertamenti da parte della Corte dei conti.

Il nucleo di valutazione della Ragioneria dello Stato, insediatosi nel primo trimestre 2011, in una relazione inviata al Ministero dell’economia, si è soffermato sui debiti pregressi “molto ingenti” del Ministero dei beni culturali accumulati nei confronti di privati, con particolare riferimento agli interventi di restauro conservativo su beni di proprietà privata, che devono essere autorizzati dal Ministero con pronuncia del soprintendente per la concessione di contributi statali e agevolazioni tributarie.

L’impegno economico del Ministero per i restauri, i cui stanziamenti provengono dai fondi ordinari, dal lotto e dai privati, è stato di molto ridotto,

con la conseguenza che solo una parte irrisoria di denaro pubblico viene destinata alla tutela del patrimonio artistico, nonostante esso richiami molti turisti ogni anno e sia di rilievo strategico per il Paese.

Nell'anno passato il solo circuito Colosseo-Fori Imperiali ha fatto registrare 5 milioni di visitatori con un "trend" in costante crescita, nonostante la presenza di una elevata articolazione dei musei e dei siti archeologici e malgrado la domanda turistico-culturale non sia favorita da un adeguato sistema di servizi.

Negli ultimi sei anni si è assistito a una contrazione dello stanziamento per la tutela del paesaggio e del patrimonio storico e artistico, che per il 2011 è stato di circa 102 milioni, a fronte dei 155 milioni su cui si poteva contare nel 2005.

Sul versante della difficoltà a spendere le somme disponibili è da evidenziare che solo il 16% delle risorse comunitarie destinate alle regioni del SUD, per il quinquennio 2008/2012, ovvero 34 miliardi, sono state programmate e di esse soltanto il 9% sono state spese finora, con il rischio di doverle restituire alla UE dopo due anni di non utilizzazione.

Come è stato rilevato in una circolare ministeriale (n. 36 del 4 febbraio 2011), esiste un problema di carenza di utilizzazione anche per le risorse nazionali a disposizione che ostacola l'impiego dei fondi disponibili e fa in modo che la metà di questi non venga speso.

Questo fenomeno ha riguardato anche il caso Pompei, il cui sito archeologico - che vanta di oltre 2 milioni di visitatori annui - è spesso

soggetto a crolli di cui si sono occupati i giornali di tutto il mondo, nonostante i fondi esistenti in cassa e quelli recentemente stanziati dalla UE che ammontano a 105 milioni di euro, destinati ad una manutenzione programmata e alla messa in sicurezza contro i rischi strutturali e idrogeologici, oltre che ai restauri degli affreschi con personale altamente specializzato (la scuola di restauro italiana è un'autentica eccellenza mondiale).

Per salvare e mettere in sicurezza numerosissimi siti distribuiti in tutto il territorio nazionale, data l'inesorabile e progressiva diminuzione degli stanziamenti di bilancio, ancorché attenuata dalla legge n.10/2011, di conversione del decreto legge 29/12/2010, n.225, detto "mille proroghe" (che ha stabilito di incrementare gli stanziamenti per il 2011 di 438 milioni, dei quali 80 milioni per la conservazione dei beni culturali), per rendere più fruibile il vasto patrimonio culturale e per valorizzare uno dei motori dell'economia post-moderna è necessario risolvere il problema ricorrendo ad altre fonti alternative di entrata, come agli investitori esteri.

C'è dunque bisogno di realizzare una più corretta ed efficiente capacità di spesa, nonché di rendere più attraenti gli investimenti anche esteri nella cultura e incrementare il coinvolgimento economico con il contributo dei privati, così come è avvenuto per il restauro del Colosseo facendo leva sugli sgravi fiscali, sull'esempio di altri Paesi Europei (in particolare la Francia) e puntare sugli sponsor là dove sia possibile.

Anche questa via è però irta di difficoltà, come dimostra il contenzioso

sorto di recente per il Colosseo, che ha rischiato di bloccare i 25 milioni di euro di finanziamento per restauri offerti da un noto imprenditore italiano.

Tale progetto è fermamente difeso dal Ministero il quale parte dal presupposto che i beni culturali siano una priorità strategica per lo Stato e che essi costituiscano un elemento determinante di un valido modello di sviluppo del nostro Paese, nel quale la tutela del patrimonio possa collocarsi in un quadro di regole certe, chiare e rigorose, che, salvaguardando l'obbligo costituzionale della tutela affidata allo Stato, possa svolgersi con la cooperazione e la partecipazione anche dei privati.

In tale prospettiva si è ipotizzato che gli *sponsor* per interventi inferiori ad un milione di euro siano scelti direttamente dall'amministrazione per velocizzare le procedure ed attivare i privati per convincerli a investire nei programmi di restauro, senza svendere importanti chiese o monumenti. Le regole attese dovrebbero essere varate nei prossimi mesi del 2012, dopo un primo intervento effettuato con l'introduzione dell'art. 199 bis nel codice dei contratti pubblici; vi sarà spazio anche per una semplificazione delle procedure per la verifica dell'interesse culturale degli immobili pubblici da vendere.

In questo modo si potrebbe più agevolmente fare fronte anche ad eventi naturali che danneggiano i beni culturali, come testimoniano gli ingenti danni verificatisi di recente in seguito alle copiose nevicate, come, ad esempio, ad Urbino (uno dei 45 siti italiani su 911 nel mondo patrimonio dell'UNESCO) per il tetto del convento della Chiesa dei Cappuccini (XIV

secolo) e la scomparsa della volta della navata centrale; oppure il crollo ad Urbania della volta della Chiesa del SS. Crocifisso e le infiltrazioni nella sala del trono di Palazzo Ducale, nonché i pericoli di cedimento creati a Cagliari per le chiese di S. Chiara e San Filippo. Tutto ciò va ad aggiungersi agli interventi necessari nel territorio abruzzese, per l'emergenza sisma dell'aprile 2009, per restaurare chiese e monumenti colpiti dal terremoto.

I beni di interesse culturale danneggiati dal sisma su citato sono stati circa 1.400, di cui 900 chiese e 500 edifici religiosi. A marzo 2012 erano ultimati i lavori per 119 chiese e avviati quelli di oltre 40 (gli interventi sono compresi nel progetto "Una chiesa per Natale", per complessivi 4,8 milioni): tra le più importanti figurano il Duomo dell'Aquila, la chiesa di S. Agostino, il campanile di S. Bernardino, la basilica di S. Maria di Collemaggio, sempre nella città dell'Aquila.

Per il ripristino dei monumenti la "raccolta popolare" all'estero è un modello affermato, in Italia vi sono i primi tentativi su siti *web* per finanziare progetti e iniziative culturali (come per il Teatro Carignano di Torino e per gli scavi di Pompei).

Altri proventi derivano da aliquote sui carburanti e dal gioco del lotto (legge 23.12.96 n. 662, art. 3), la cui quota da destinare al MIBAC viene fissata entro giugno di ogni anno.

***2. Tutela dei beni e azioni di recupero***

La considerevole quantità e qualità dei beni culturali presenti nel territorio italiano, la loro commerciabilità in ambito internazionale, nonché

l’elevato valore venale, costituiscono le cause più evidenti del persistente fenomeno della sottrazione illecita di beni culturali italiani anche al di fuori dei confini nazionali.

L’esito del monitoraggio effettuato qualifica positivamente l’attività operativa a tutela del patrimonio culturale, svolta con costante impegno ed efficacia dal Comando dei Carabinieri - Tutela patrimonio - e dalla Guardia di Finanza, con la collaborazione della Polizia di Stato.

Nel 2011 le Forze dell’ordine (Carabinieri-Polizia-Guardia di Finanza) hanno controllato l’illecito mercato degli oggetti d’arte, anche intensificando i rapporti con le polizie estere, svolgendo una costante attività preventiva e di contrasto coadiuvata dall’implementazione delle tecnologie (controlli sui siti internet e sui cataloghi di aste) e potenziata dalla migliore qualificazione professionale. Inoltre, è stato possibile monitorare e censire i numerosi siti archeologici e permettere di arginare e prevenire in maniera notevole i furti e l’attività clandestina condotta dai “tombaroli” in località considerate ad alto rischio.

Nel 2011 la Guardia di finanza ha sequestrato 40 opere tra quadri e pitture, 575 sculture complete e 102 frammenti, 838 pezzi di vasellame completo e 4.054 frammenti e 27.496 oggetti antichi. Sono state inoltre sottoposte a sequestro 6.852 mq. di aree demaniali e di altre aree, ottenendo risultati quantitativi più che raddoppiati rispetto al 2011. Il Corpo ha inoltre riscontrato 118 violazioni e ha proceduto a 141 verbalizzazioni, attraverso un’attività di polizia economico-finanziaria condotta nel campo del mercato

dell’arte, avvalendosi della componente aeronavale e di elevate e sofisticate apparecchiature tecnologiche.

L’analisi complessiva del fenomeno criminoso nel settore del patrimonio culturale relativa all’anno 2011, elaborata sulla base dei dati in possesso del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, ha consentito di evidenziare, rispetto all’anno 2010, un forte incremento dell’impegno organizzativo e gestionale per contrastare le attività illecite contro il patrimonio culturale, che ha consentito di raggiungere lusinghieri risultati, a fronte dell’invarianza delle risorse umane e di quelle finanziarie (stanziamento euro 1.388.645), queste ultime, interamente spese, inferiori del 32,16% (euro -658.152) rispetto all’anno precedente nel quale si era già registrato un decremento del 4,29%:

***2.1 La prevenzione***

Le attività preventive svolte sono state caratterizzate da un’ampia diversificazione d’intervento, a seconda delle specifiche tematiche. In particolare, durante il decorso anno il Comando dei Carabinieri ha effettuato:

- 3.422 (+12,4% rispetto al 2010) controlli a esercizi commerciali, mercati e fiere di oggetti antiquariali;
- 805 (+4,9%) verifiche alla sicurezza di Musei, Biblioteche e Archivi, condotte in tutto il territorio nazionale congiuntamente alle rispettive direzioni e alle competenti Soprintendenze;
- 1.495 (+ 19,8%) controlli nelle aree archeologiche ritenute più a rischio, svolti congiuntamente al CNR, alle competenti Soprintendenze, al

Raggruppamento Aeromobili Carabinieri, al Reggimento Carabinieri a Cavallo e all'Arma Territoriale;

- 80.058 beni controllati in banca dati.

Tale significativo incremento dell'attività di prevenzione secondo il rapporto dei Carabinieri – Tutela Patrimonio Culturale – ha prodotto ottimi risultati, se si considera che, a fronte di circa 5.000 strutture museali in Italia, solo 16 di esse sono state interessate da furti, per altro non di rilevante valore economico.

L'incremento dell'attività ispettiva e di controllo, anche per effetto dell'affinamento delle tecniche e degli strumenti in uso al personale, ha portato anche una diminuzione delle violazioni nel campo dell'antiquariato, dove le sanzioni amministrative sono passate dalle 230 del 2010 alle 156 del 2011.

Nell'ambito della prevenzione, oltre alle operazioni di sorvolo dei siti archeologici, all'informazione e alla semplificazione delle procedure di controllo (con notevole riduzione di spesa), sono da segnalare le attività formative specialistiche svolte per il personale delle amministrazioni interessate e l'opera di sensibilizzazione e di informazione dell'opinione pubblica.

Di rilievo sono, altresì, le iniziative tecnologiche di progetti aventi respiro internazionale, quali quello europeo denominato "Psyche", volto alla realizzazione di un modulo elettronico standardizzato che permetterà agli Stati membri di inserire i dati delle opere rubate nella banca dati di Interpol e

il progetto “Archeocontrol” finalizzato alla creazione di una piattaforma di monitoraggio centralizzata per migliorare la capacità di intervento.

### *2.2 L’azione di contrasto*

Nell’anno appena trascorso, le attività operative condotte dalle Forze di Polizia (Carabinieri, P.S., G. di F. e altre) hanno prodotto i risultati seguenti (tra parentesi lo scostamento rispetto all’anno prima):

| | | |
|---|---|---|
| - Persone deferite in stato d’arresto | 87 | (+16%) |
| - Persone deferite in stato di libertà | 1.288 | (-7,40%) |
| - Danni culturali recuperati | 26.826 | (-2,15%) |
| - Reperti archeologici recuperati | 46.790 | (-4,92%) |

In particolare il solo Comando CC TPC ha deferito all’Autorità Giudiziaria complessivamente 1128 persone, confermando sostanzialmente quanto realizzato nell’anno precedente, soprattutto nel numero dei soggetti sottoposti a provvedimenti restrittivi (45 nel 2011 e 44 nel 2010).

Sono state irrogate 161 sanzioni amministrative ed effettuate 548 perquisizioni.

Nel 2011 l’azione di contrasto per reati di tipo associativo nei confronti delle organizzazioni criminali è stata particolarmente sostenuta, con l’individuazione di 8 associazioni per delinquere, di cui 4 operanti nel campo della contraffazione, una nel campo di beni archeologici e 3 nel settore di furti, ricettazioni e truffe, talvolta con aperture rivolte ai mercati esteri. La distribuzione geografica vede le regioni Calabria e Campania le più interessate, seguite da Sardegna e Lazio.

Una truffa piuttosto singolare è stata scoperta nell'aprile del 2011 in Roma, dove una associazione per delinquere composta da 3 persone, realizzava abusivamente visite guidate per turisti stranieri in siti monumentali, ricavando introiti per circa 1.000.000,00 di euro in luoghi degli enti pubblici.

Nel corso del 2011 si è verificato un incremento delle segnalazioni per danneggiamento di monumenti e beni culturali, in numero di 43 (38 nel 2010), per i quali reati sono state denunciate 28 persone (23 nel 2010).

Il fatto più clamoroso è stato quello riguardante la fontana del Moro, a Piazza Navona, in Roma, ad opera di uno squilibrato mentale.

La prevenzione di tali tipologie di reati è difficile ed onerosa per la vastità degli edifici, dei monumenti e dei siti da vigilare; in ragione di ciò, molti enti pubblici e privati hanno investito in impianti di videosorveglianza collegati a postazioni fisse, che costituiscono una efficace azione dissuasiva ed uno strumento utile alle indagini per individuare gli autori di questi gesti criminali.

Relativamente ai reperti archeologici è stato possibile così pervenire al sequestro di 19.435 fra oggetti integri di numismatica, che rappresenta il 54,52% dei reperti archeologici recuperati, con 781 persone denunciate per ricettazione.

### *2.3 Furti di beni culturali*

Nell'anno appena concluso, analogamente a quanto avvenuto nel 2010, le regioni più colpite da episodi di furto risultano essere state Lombardia,

Lazio e la Toscana, con la prima che ha registrato una notevole diminuzione di furti.

Si assiste ad una diminuzione dei furti in danno di chiese ed istituti religiosi, con una variazione in meno del 22,8%.

Gli oggetti trafugati ai privati e i luoghi di culto si riconfermano, pertanto, gli obiettivi più sensibili alla specifica aggressione criminale.

Appare meno preoccupante il fenomeno dei furti ai danni di istituzioni museali, pari a 16 unità, rispetto alle 18 dello scorso anno.

Il numero complessivo dei beni culturali sottratti (12.963) risulta maggiore (+16,1%) rispetto all'anno precedente (11.794).

Nello specifico sono gli enti pubblici e privati a registrare l'aumento maggiore di oggetti trafugati, specialmente in relazione al dato dei beni librari, sia per la incompleta catalogazione sia per la facilità di asporto; nel 2011 il numero dei documenti e libri risultati mancanti è stato nettamente superiore a quello registrato nel 2010 (9.886 a fronte di 5.281).

Con riguardo ai beni culturali che tradizionalmente vengono sottoposti maggiormente all'attacco criminale, va tuttavia evidenziata una rilevante diminuzione degli oggetti chiesastici trafugati, che risultano essere in numero di 1.308 (-20,1% circa rispetto al 2010).

### *2.4. Scavi clandestini*

A livello nazionale sono stati rilevati 52 scavi clandestini rispetto ai 46 del 2010. La regione ove si è registrato il maggior numero di avvistamenti, come già avvenuto nell'anno precedente, è la Sicilia, che precede Campania e

Lazio.

### *2.5 Contraffazione di beni culturali*

Anche quest'anno, come negli anni precedenti, si è riscontrata un'attenzione particolare da parte della criminalità verso il fiorente mercato dei beni culturali falsificati, perché foriero di facili guadagni. Il numero dei beni d'arte falsi sequestrati nel corso del 2011 è stato di 5.325, contro i 5.563 del 2010. In particolare, l'analisi qualitativa evidenzia, ancora una volta, una notevole diffusione del fenomeno specie per l'arte contemporanea (scultura, grafica, pittura), contrastato, peraltro con grande efficacia, nei confronti delle filiere organizzate, che dalla produzione giungono fino alla commercializzazione.

### *2.6 Azioni di recupero*

In campo nazionale le attività di recupero contano un totale di 26.291 beni, tra antiquariali, 15.000 che concernono la filatelia, oltre a 7.018 reperti paleontologici e 35.581 reperti archeologici per una stima economica totale di euro 255.300,032, a cui sono da aggiungere i valori per euro 56.002.000,00 di falsi sequestrati ed euro 5.178.310,00 relativi ad altri sequestri.

In campo internazionale sono stati recuperati 149 beni di proprietà di paesi esteri che, attraverso le rispettive ambasciate, sono stati restituiti a: Messico (8 reperti), Perù (37 reperti), Equador (80 reperti archeologici), Guatemala (5 reperti precolombiani), Costa Rica (8 reperti), Spagna (2 seggi lignei), Belgio e Francia (1 dipinto) Romania (3 uova di dinosauro).

### *3. Ambiente*

Per quanto riguarda l'ambiente e il paesaggio, è da osservare che, con decreto legislativo 26.03.2008, n. 63, recante modifiche al Codice dei beni culturali e del Paesaggio (decreto legislativo 42 del 2004), sono state individuate le aree tutelate per legge, nell'ambito delle quali sono compresi gli immobili che sono dichiarati (da apposite Commissioni regionali) di pubblico interesse, con l'obbligo per i titolari o possessori di non distruggerli, né modificarli senza sottoporre il progetto alla Regione o all'ente locale.

Nel rispetto dei principi comunitari il nuovo testo apporta modifiche sostanziali, che costituiscono cardini di politica ambientale: sviluppo sostenibile, sussidiarietà e leale collaborazione, accesso alle informazioni ambientali, partecipazione a scopo collaborativo.

In tema di danno ambientale sembra utile ricordare il decreto legislativo 152 del 3.04.2006 (Codice dell'ambiente, modificato con il decreto legislativo 4 del 16.01.2008), che ha ripristinato la competenza della Corte dei conti sul cosiddetto danno diretto, ossia la possibilità di sottoporre al giudizio amministrativo-contabile di responsabilità gli amministratori o dipendenti pubblici i quali, con il loro comportamento gravemente colposo o doloso, abbiano prodotto o concorso a causare un danno all'ambiente economicamente valutabile.

La sentenza della Consulta n. 12 del 23 gennaio 2009 ha stabilito che la competenza ad istituire nuovi parchi nazionali spetta allo Stato, che ha attribuzione esclusiva in materia di "tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e

dei beni culturali" (art. 117, comma 1, lettera s Cost.).

Secondo la Corte col termine "ambiente" si vuole soprattutto fare riferimento a ciò che riguarda l'*habitat* degli esseri umani, mentre col termine "ecosistema" si intende "la conservazione della natura come valore in sé". In particolare, hanno precisato i Giudici, "la disciplina unitaria e complessiva del bene ambiente deve garantire (come prescrive il diritto comunitario) un elevato livello di tutela, come tale inderogabile dalle altre discipline di settore".

È purtroppo ancora diffuso il fenomeno dell'abusivismo e della cementificazione su beni paesaggistici, poiché circa il 50% del territorio è sottoposto a tutela paesaggistica.

Per la tutela del paesaggio è stata svolta un'attività intensa di prevenzione da parte del Comando CC. TPC, che ha effettuato 1.147 controlli (+39.87%) su aree soggette a vincoli paesaggistici ed ha deferito dalla A.G. 143 persone (+15,70), delle quali 2 in stato di arresto, provvedendo al sequestro di 22 immobili per un valore di oltre 5 milioni.

La Corte dei conti ha continuato ad attivarsi, nei casi consentiti dall'ordinamento e nei limiti della propria competenza, con interventi di carattere giurisdizionale, attraverso giudizi di responsabilità per danni erariali provocati da condotte illecite di pubblici funzionari.

**CONCLUSIONI**

Con la presente memoria si sono sottolineati alcuni aspetti peculiari della gestione del bilancio pubblico, tra nuove regole e nuove sfide innescate

dalla situazione economico-finanziaria. Si sono ripercorsi i tracciati che hanno segnato il confine tra l'esigenza di assicurare una spesa pubblica efficiente e proficua e le sacche d'improduttività, di inefficienza e di malaffare spesso poste in luce dalla nostra giurisdizione contabile.

Il nostro Paese sembra aver dimenticato il principio di separazione tra attività d'indirizzo e di controllo politico, da una parte, e attività di gestione e di esecuzione, dall'altra.

Se la crisi economica è stata una condizione esimente, non sembra che si possa uscire dal tunnel senza una corretta riappropriazione dei ruoli a ciascuno spettanti nell'equilibrato disegno di pesi e contrappesi ideato dai Padri costituenti.

Il rilancio dell'economia non può prescindere da precise decisioni politiche che privilegino un adeguamento delle strutture produttive alle nuove sfide del mercato, l'innovazione tecnologica e la ricerca mediante scelte compatibili con l'occupazione e la tutela gius-lavoristica delle nuove generazioni; che realizzino l'ammodernamento della giustizia concentrato sulla chiarezza delle regole processuali assunte nella condivisione di tutti i protagonisti del processo, il ridimensionamento della pubblica amministrazione che non sia foriero di una redistribuzione della spesa in favore di molto più costose acquisizioni di beni e servizi senza procedure concorsuali e in dispregio di quell'evidenza pubblica alla quale anche la normazione europea ci obbliga, che assicurino regole precise perché la veste giuridico-formale conferita a soggetti pubblici o privati utilizzatori di risorse

economiche della collettività - e non di capitali privati - non possa escludere il regime giuridico pubblicistico delle responsabilità correlate a comportamenti illeciti ed i modi di perseguimento delle stesse.

In conclusione, nel desiderio di porre ancora una volta in primo piano quelle esigenze redistributive e solidaristiche nei confronti delle classi più deboli e delle generazioni future che costituiscono l'asse portante di un'economia avanzata, si auspica il ripristino dell'etica pubblica in un ambiente cristallino e con regole chiare per tutti nelle quali tutto il paese possa riconoscersi e operare in un rinnovato spirito democratico.

**P.Q.M.**

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2011 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore generale

**CHIEDE**

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati, fatta eccezione per le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione dei capitoli di alcune Amministrazioni dello Stato, come riportate in allegato alla presente Memoria, della quale costituisce parte integrante;
- del Conto del Patrimonio.

Eventuali future regolarizzazioni contabili, intervenute prima della parificazione, saranno oggetto di richiesta di dichiarazione di regolarità, in sede di requisitoria orale, come anche ad ulteriori evenienze irregolari

conseguirà la relativa richiesta di declaratoria di irregolarità.

Roma, 20 giugno 2012

IL PROCURATORE GENERALE

Salvatore Nottola

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** | | | |
| | 1 Politiche economico-finanziarie e di bilancio (29) | | | |
| 1.1 | **Regolazione giurisdizione e coordinamento del sistema della fiscalita' (29.1)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLE FINANZE | | | |
| 3501 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +1.607,09 | - | - |
| 3551 | SPESE PER IL FUNZIONAMENTO DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE, DELLA COMMISSIONE TRIBUTARIA CENTRALE E DELL'UFFICIO DEL MASSIMARIO, IVI COMPRESI I COMPENSI AL PERSONALE DI SEGRETERIA, AI CONSULENTI TECNICI, LE INDENNITA' DI MISSIONE ED IL RIMBORSO DELLE SPESE DI TRASPORTO AI MEMBRI ESTRANEI ALL'AMMINISTRAZIONE FINANZIARIA. | - | - | +23.341,92 |
| 3552 | SPESE PER I COMPENSI AI COMPONENTI DELLE COMMISSIONI TRIBUTARIE | - | +69.639,75 | - |
| 1.3 | **Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali (29.3)** | +703.995,15 | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GUARDIA DI FINANZA | | | |
| 4230 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +1.603.339,53 | +3.668.439,71 | +1.098.652,10 |
| | 17 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24) | | | |
| 17.2 | **Garanzia dei diritti dei cittadini (24.6)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI | | | |
| 1241 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +4.032,62 | - | - |
| | 24 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 24.3 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI | | | |
| 1230 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +4.922,97 | - | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE** | | | |
| **24.4** | **Servizi generali, formativi ed approvvigionamenti per le Amministrazioni pubbliche (32.4)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI | | | |
| 1233 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +1.300,00 | - | - |
| 1255 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +34.765,44 | - | - |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+1.649.967,65** | **+3.738.079,46** | **+1.121.994,02** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | **+703.995,15** | **-** | **-** |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO** | | | |
| | 1 Competitivita' e sviluppo delle imprese (11) | | | |
| 1.3 | **Incentivazione per lo sviluppo industriale nell'ambito delle politiche di sviluppo e coesione (11.7)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA | | | |
| 2220 | ACQUISTO BENI E SERVIZI | +564.923,42 | +1.634.672,63 | - |
| | 2 Sviluppo e riequilibrio territoriale (28) | | | |
| 2.1 | **Politiche per lo sviluppo economico ed il miglioramento istituzionale delle aree sottoutilizzate (28.4)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LO SVILUPPO E LA COESIONE ECONOMICA | | | |
| 5235 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | - | +2.502.423,51 | - |
| | 3 Regolazione dei mercati (12) | | | |
| 3.1 | **Vigilanza sui mercati e sui prodotti, promozione della concorrenza e tutela dei consumatori (12.4)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER L'IMPRESA E L'INTERNAZIONALIZZAZIONE | | | |
| 1225 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | - | +10.971,10 |
| | 5 Energia e diversificazione delle fonti energetiche (10) | | | |
| 5.6 | **Gestione, regolamentazione, sicurezza e infrastrutture del settore energetico (10.6)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER L'ENERGIA | | | |
| 3540 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | - | +58.920,81 | - |
| | 6 Comunicazioni (15) | | | |
| 6.1 | **Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione (15.5)** | - | - | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO** | | | |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI | | | |
| 2491 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +1.389,62 | - | - |
| 6.3 | **Regolamentazione e vigilanza del settore postale (15.7)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI | | | |
| 3901 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +1.262,62 | +1.262,02 |
| 6.7 | **Servizi di comunicazione elettronica e di radiodiffusione (15.8)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI | | | |
| 2502 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +5.319,83 | +15.033,00 |
| | 7 Ricerca e innovazione (17) | | | |
| 7.1 | **Sviluppo, innovazione e ricerca in materia di energia ed in ambito minerario ed industriale (17.14)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER L'ENERGIA | | | |
| 3515 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +8.530,94 | +2.028,65 |
| 3530 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +898,51 | - |
| 7.3 | **Innovazione Tecnologica e ricerca per lo sviluppo delle comunicazioni e della societa' dell'informazione (17.18)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI | | | |
| 4314 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +99,91 | +99,02 |
| | 8 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18) | | | |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO** | | | |
| 8.1 | **Prevenzione e riduzione dell'inquinamento elettromagnetico e impatto sui sistemi di comunicazione elettronica (18.10)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI | | | |
| 3341 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +7.410,09 | +17.432,16 |
| | 9 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 9.1 | **Indirizzo politico (32.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |
| 1042 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +20.402,28 | +59.945,81 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+566.313,04** | **+4.239.941,13** | **+106.771,76** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | - | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI** | | | |
| | 1 Politiche per il lavoro (26) | | | |
| **1.6** | **Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo (26.7)** | - | **+111.033,54** | **+70.138,76** |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | SEGRETARIATO GENERALE | | | |
| 1201 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +163.398,33 | +163.398,33 |
| **1.10** | **Servizi territoriali per il lavoro (26.11)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA | | | |
| 2911 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +1.610,49 | - | - |
| 2917 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | - | +601.251,78 | - |
| **1.11** | **Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali (26.12)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LA COMUNICAZIONE E INFORMAZIONE IN MATERIA DI LAVORO E POLITICHE SOCIALI | | | |
| 3061 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +53.907,45 | +53.907,45 |
| 3065 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +2.880,74 | +1.600,74 |
| | 5 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27) | | | |
| **5.1** | **Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate (27.6)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE DELL'IMMIGRAZIONE E DELLE POLITICHE DI INTEGRAZIONE | | | |
| 3680 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +86.556,94 | +86.556,94 |
| 3685 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +4.185,95 | +3.740,95 |
| | 7 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI** | | | |
| 7.2 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | +259.756,91 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE DEL PERSONALE, INNOVAZIONE, BILANCIO E LOGISTICA | | | |
| 4763 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +2.458.896,65 | +2.458.896,65 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | +1.610,49 | +3.371.077,84 | +2.768.101,06 |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | +370.790,45 | +70.138,76 |

## BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** | | | |
| | 1 Giustizia (6) | | | |
| 1.1 | **Amministrazione penitenziaria (6.1)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE PENITENZIARIA | | | |
| 1600 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +4.318.153,27 | +4.306.606,48 |
| 1602 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE. | - | +259.320,72 | +259.320,72 |
| 1607 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +143.922,29 | +143.922,29 |
| 1.2 | **Giustizia civile e penale (6.2)** | - | **+113.147.964,06** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI | | | |
| 1402 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +120.077.353,90 | +120.124.025,96 |
| 1420 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +42.584.091,85 | +42.443.892,90 |
| 1421 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +7.111.848,87 | +2.768.983,05 |
| 1.3 | **Giustizia minorile (6.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA GIUSTIZIA MINORILE | | | |
| 2002 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE EDEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE. | - | +161.535,03 | +161.535,03 |
| 2031 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +3.978,97 | +3.978,97 |
| | 2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 2.1 | **Indirizzo politico (32.2)** | - | **+1.591.952,25** | **+1.476.566,82** |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA GIUSTIZIA** | | | |
| 1005 | STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLE CANCELLERIE E SEGRETERIE GIUDIZIARIE, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +1.429.350,68 | +1.467.078,68 |
| 1008 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE DELLA MAGISTRATURA IN SERVIZIO PRESSO L'AMMINISTRAZIONE CENTRALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE. | - | +1.519.652,96 | +1.519.652,96 |
| | TOTALE CAPITOLI | - | +177.609.208,54 | +173.198.997,04 |
| | TOTALE AMMINISTRAZIONE | - | +114.739.916,31 | +1.476.566,82 |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI** | | | |
| | 1 L'Italia in Europa e nel mondo (4) | | | |
| 1.2 | **Cooperazione allo sviluppo (4.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO | | | |
| 2018 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +76.954,50 | +62.250,50 |
| 1.3 | **Cooperazione economica e relazioni internazionali (4.4)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LA MONDIALIZZAZIONE E LE QUESTIONI GLOBALI | | | |
| 3618 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +31.812,56 | - |
| 1.6 | **Italiani nel mondo e politiche migratorie (4.8)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER GLI ITALIANI ALL'ESTERO E LE POLITICHE MIGRATORIE | | | |
| 3018 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +39.493,02 | +30.874,02 |
| 1.9 | **Rappresentanza all'estero e servizi ai cittadini e alle imprese (4.13)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE RISORSE E L'INNOVAZIONE | | | |
| 1277 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +48.913,06 | - |
| 1.10 | **Coordinamento dell'Amministrazione in ambito internazionale (4.14)** | - | **+173.395,31** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | SEGRETERIA GENERALE | | | |
| 1121 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +149.058,25 | - |
| 1130 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +67.389,05 | +53.699,05 |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI** | | | |
| | 2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 2.2 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER L'AMMINISTRAZIONE, L'INFORMATICA E LE COMUNICAZIONI | | | |
| 1301 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +604.799,95 | +565.893,67 |
| 1303 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +35.011,64 | +33.330,72 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | - | **+1.053.432,03** | **+746.047,96** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | **+173.395,31** | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA** | | | |
| | 1 Istruzione scolastica (22) | | | |
| 1.2 | **Istruzione prescolastica (22.2)** | **+224.347,62** | **+277.395.012,25** | **+269.243.237,79** |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| 2140 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +11.981.107,22 | +11.981.107,22 |
| 2156 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +224.349,25 | +265.493.289,52 | +262.184.114,22 |
| 1.3 | **Istruzione primaria (22.11)** | **+878.853,81** | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| 2154 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +878.856,26 | - | - |
| 1.4 | **Istruzione secondaria di primo grado (22.12)** | **+933.400,12** | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| 2155 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +933.401,26 | - | - |
| 1.5 | **Istruzione secondaria di secondo grado (22.13)** | **+1.164.968,18** | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| 2149 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +1.164.970,47 | - | - |
| 1.12 | **Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione (22.16)** | **+61.721,10** | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| 2098 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +62.729,33 | - | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA** | | | |
| | 2 Istruzione universitaria (23) | | | |
| 2.1 | **Diritto allo studio nell'istruzione universitaria (23.1)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA | | | |
| 1617 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +225.283,80 | +225.283,80 |
| 1631 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +15.655,39 | +15.155,39 |
| 2.2 | **Istituti di alta cultura (23.2)** | **+86.803,53** | **+8.931.514,09** | **+8.853.140,68** |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA | | | |
| 1603 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +90.837,36 | +9.848.948,58 | +9.932.630,60 |
| | 5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 5.2 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | **+1.468.268,33** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI | | | |
| 1184 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +2.171.959,65 | +2.171.959,65 |
| 1189 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +126.924,97 | +126.924,97 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+3.355.143,93** | **+289.863.169,13** | **+286.637.175,85** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | **+3.350.094,36** | **+287.794.794,67** | **+278.096.378,47** |

**BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)**

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'INTERNO** | | | |
| | 1 Amministrazione generale e supporto alla rappresentanza generale di Governo e dello Stato sul territorio (2) | | | |
| 1.2 | **Attuazione da parte delle Prefetture - Uffici Territoriali del Governo delle missioni del Ministero dell'Interno sul territorio (2.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE POLITICHE DEL PERSONALE DELL'AMMINISTRAZIONE CIVILE E PER LE RISORSE STRUMENTALI E FINANZIARIE | | | |
| 2947 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | - | 19.837.139,19 | 18.911.419,77 |
| | 2 Relazioni finanziarie con le autonomie territoriali (3) | | | |
| 2.2 | **Interventi, servizi e supporto alle autonomie territoriali (3.2)** | - | **+3.248.115,75** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER GLI AFFARI INTERNI E TERRITORIALI | | | |
| 1181 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +3.358.684,45 | +3.005.428,45 |
| 1198 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +91.143,23 | +68.025,23 |
| | 3 Ordine pubblico e sicurezza (7) | | | |
| 3.1 | **Contrasto al crimine, tutela dell'ordine e della sicurezza pubblica (7.8)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA | | | |
| 2624 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +1.502.897,19 | - | - |
| 3.2 | **Servizio permanente dell'Arma dei Carabinieri per la tutela dell'ordine e la sicurezza pubblica (7.9)** | **+472.920,29** | **+11.390.526,84** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA | | | |
| 2535 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +499.573,98 | +11.390.537,10 | - |
| 3.3 | **Pianificazione e coordinamento Forze di polizia (7.10)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'INTERNO** | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA | | | |
| 2671 | SPESE DI ORGANIZZAZIONE E DI FUNZIONAMENTO DELLA DIREZIONE INVESTIGATIVA ANTIMAFIA | - | - | +502.341,86 |
| | 4 Soccorso civile (8) | | | |
| 4.2 | Prevenzione dal rischio e soccorso pubblico (8.3) | - | +19.228.608,73 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DEI VIGILI DEL FUOCO, DEL SOCCORSO PUBBLICO E DELLA DIFESA CIVILE | | | |
| 1801 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +23.864.256,97 | - |
| 1820 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL PERSONALE DEL CORPO NAZIONALE DEI VIGILI DEL FUOCO | - | +5.334.761,03 | +451.675,02 |
| 1831 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +277.948,34 | +9.514,34 |
| | 5 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti (27) | | | |
| 5.1 | **Garanzia dei diritti e interventi per lo sviluppo della coesione sociale (27.2)** | - | **+5.499.806,92** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE | | | |
| 2201 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +736.157,37 | +363.385,37 |
| | INTERVENTI | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE | | | |
| 2313 | SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE FAMIGLIE DEI CITTADINI ITALIANI, DEI CITTADINI STRANIERI E DEGLI APOLIDI CHE ABBIANO PERDUTO LA VITA A CAUSA DI AZIONI TERRORISTICHE, ASSEGNO VITALIZIO ED ALTRE PROVVIDENZE | - | +8.936.845,55 | +2.938.024,16 |
| 5.2 | **Gestione flussi migratori (27.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE LIBERTA' CIVILI E L'IMMIGRAZIONE | | | |
| 2205 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +602.313,22 | +570.702,67 |
| 2215 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +4.565,34 | +2.515,34 |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELL'INTERNO** | | | |
| | 6 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 6.1 | **Indirizzo politico (32.2)** | - | **+664.319,79** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |
| 1013 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +1.264.671,01 | +941.021,01 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+2.002.471,17** | **+65.699.022,80** | **+17.764.053,22** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | **+472.920,29** | **+40.031.378,03** | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI** | | | |
| | 1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14) | | | |
| 1.5 | **Sistemi idrici, idraulici ed elettrici (14.5)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| 1174 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +544.147,07 | +515.392,07 |
| 1207 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +70.754,27 | +5.919,76 |
| 1.6 | **Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (14.9)** | - | **+373.539,13** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI | | | |
| 2920 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +679.090,55 | +659.920,55 |
| 2927 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +45.906,34 | +40.867,69 |
| 1.7 | **Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita' (14.10)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| 1178 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +5.996,28 | - | - |
| | INVESTIMENTI | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| 7524 | COMPLETAMENTO DEL PIANO DI RICOSTRUZIONE DEL COMUNE DI PANTELLERIA, IVI COMPRESA LA DIGA FORANEA A PROTEZIONE DEL PORTO E DELLE RELATIVE STRUTTURE | +51.716,72 | +582.550,52 | +149.298,86 |
| 7606 | CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DI OPERE DI EDILIZIA OSPEDALIERA E PER LE SPESE DI REVISIONE DEI PREZZI CONTRATTUALI DI OPERE GIA' ESEGUITE ED AMMESSE IN PRECEDENZA AL CONTRIBUTO DELLO STATO. | - | - | +566.229,44 |
| | 2 Diritto alla mobilita' (13) | | | |
| 2.1 | **Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale (13.1)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |

**BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)**

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI** | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 1148 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +6.490,07 | - | - |
| 2.3 | **Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo (13.4)** | - | +1.754,56 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 1620 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +15.224,95 | +13.380,31 |
| 1661 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +188.595,16 | +168.005,16 |
| 2.4 | **Autotrasporto ed intermodalita' (13.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 1176 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +436.304,86 | +405.419,86 |
| 1291 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +28.768,37 | +25.640,95 |
| 2.5 | **Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)** | - | +2.503.633,90 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 1150 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +2.463.069,40 | +2.449.224,40 |
| 1293 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +163.212,59 | +161.949,20 |
| 2.6 | **Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)** | - | +2.722.306,98 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 1672 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +393,31 | - |
| | INVESTIMENTI | | | |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI** | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 7601 | CONTRIBUTI PER LA COSTRUZIONE, TRASFORMAZIONE E GRANDE RIPARAZIONE NAVALE | - | +4.086.735,49 | - |
| 7609 | CONTRIBUTI PER LA DEMOLIZIONE DI NAVI CISTERNA | - | +321.607,48 | - |
| 2.7 | Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale (13.6) | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 1177 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +704.180,04 | +672.138,75 |
| 1292 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +47.052,37 | +42.123,45 |
| | INVESTIMENTI | | | |
| | DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI | | | |
| 7580 | FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MOBILITA' CICLISTICA | +227.695,52 | +2.678.787,21 | +2.182.482,80 |
| | 3 Casa e assetto urbanistico (19) | | | |
| 3.1 | **Politiche abitative, urbane e territoriali (19.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| 1580 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +35.198,02 | +18.145,17 |
| 1600 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +2.266,28 | - |
| | 4 Ordine pubblico e sicurezza (7) | | | |
| 4.1 | **Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste (7.7)** | +326.043,96 | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | CAPITANERIE DI PORTO | | | |
| 2054 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +155.468,66 | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI** | | | |
| | INVESTIMENTI | | | |
| | CAPITANERIE DI PORTO | | | |
| 7849 | SPESE PER L'ADEGUAMENTO DELLA COMPONENTE AEREA CON VELIVOLI ATTI AI COMPITI DI VIGILANZA, RICERCA E SOCCORSO | +328.791,67 | +8.907.940,97 | +9.236.732,64 |
| | 6 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 6.1 | Indirizzo politico (32.2) | - | +506.926,21 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GABINETTO | | | |
| 1007 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +220.050,13 | +220.050,13 |
| 1014 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +750.336,15 | +820.272,12 |
| 1015 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +272.689,95 | +279.673,91 |
| 6.2 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | **+1.493.228,92** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE | | | |
| 1173 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +2.254.737,43 | +1.988.686,99 |
| 1206 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +97.195,94 | +20.488,81 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+620.690,26** | **+25.752.263,51** | **+20.642.043,02** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | **+326.043,96** | **+7.601.389,70** | - |

**BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)**

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA DIFESA** | | | |
| | 1 Difesa e sicurezza del territorio (5) | | | |
| 1.2 | **Approntamento e impiego delle forze terrestri (5.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | ESERCITO ITALIANO | | | |
| 4203 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +586,81 | - |
| 1.3 | **Approntamento e impiego delle forze navali (5.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | MARINA MILITARE | | | |
| 4322 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +2.686,22 | - |
| 1.5 | **Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare (5.5)** | - | **+8.006.499,66** | - |
| | ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE | | | |
| | SEGRETARIATO GENERALE | | | |
| 1389 | ELARGIZIONI ALLE FAMIGLIE DEI MILITARI DECEDUTI | - | +8.060.447,69 | +8.060.101,98 |
| 1392 | TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE | - | +2.345,96 | +2.345,96 |
| 1.6 | **Pianificazione generale delle Forze Armate e approvvigionamenti militari (5.6)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | SEGRETARIATO GENERALE | | | |
| 1213 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +73.363,31 | - |
| 1227 | SPESE PER ACQUISTI DI BENI E SERVIZI | +86.390,82 | +5.592,60 | - |
| | 3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 3.1 | **Indirizzo politico (32.2)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA DIFESA** | | | |
| | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |
| 1001 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE. | - | +21.423,46 | +21.423,46 |
| 1021 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +71.780,61 | +71.780,61 |
| 3.2 | Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3) | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | BILANCIO E AFFARI FINANZIARI | | | |
| 1108 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +3.355,69 | +3.355,69 |
| 1109 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +25.504,84 | +24.670,37 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+86.390,82** | **+8.267.087,19** | **+8.183.678,07** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | **+8.006.499,66** | - |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI** | | | |
| | 1 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (9) | | | |
| 1.4 | **Vigilanza, prevenzione e repressione frodi nel settore agricolo, agroalimentare, agroindustriale e forestale (9.5)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | ISPETTORATO CENTRALE DELLA TUTELA DELLA QUALITA' E REPRESSIONE FRODI DEI PRODOTTI AGROALIMENTARI | | | |
| 2397 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +22.905,66 | - | - |
| 1.5 | **Sviluppo e sostenibilita' del settore agricolo, agroindustriale e mezzi tecnici di produzione (9.6)** | - | - | - |
| | INVESTIMENTI | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITA' | | | |
| 7450 | AMMORTAMENTO DEI MUTUI CONTRATTI DAGLI ENTI CONCESSIONARI DI OPERE PUBBLICHE DI RILEVANZA NAZIONALE PER L'ACCUMULO DI ACQUA A PREVALENTE SCOPO IRRIGUO E DI OPERE DI ADDUZIONE E DI RIPARTO IVI COMPRESI GLI INTERVENTI DI SISTEMAZIONE DEI TERRENI NECESSARI PER LA FUNZIONALITA' DELLE OPERE | - | +29.452,55 | - |
| 7453 | SPESE PER INTERVENTI DI RECUPERO DI RISORSE IDRICHE DISPONIBILI IN AREE DI CRISI DEL TERRITORIO NAZIONALE E PER IL MIGLIORAMENTO E LA PROTEZIONE AMBIENTALE | - | - | +8.262.807,59 |
| | 5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 5.2 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DEL MONDO RURALE E DELLA QUALITA' | | | |
| 1893 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +10.189,23 | +10.188,73 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+22.905,66** | **+39.641,78** | **+8.272.996,32** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | - | - |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI** | | | |
| | 1 Tutela e valorizzazione dei beni e attivita' culturali e paesaggistici (21) | | | |
| 1.6 | **Tutela dei beni archeologici (21.6)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA' | | | |
| 4050 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +6.728,96 | +3.289.509,70 | +2.817.492,84 |
| 1.9 | **Tutela dei beni archivistici (21.9)** | - | **+6.861.879,91** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI | | | |
| 3001 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +6.744.900,38 | +378.720,56 |
| 3005 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +493.348,57 | +44.607,19 |
| 3030 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +17.455,44 | - | - |
| 1.10 | **Tutela dei beni librari, promozione e sostegno del libro e dell'editoria (21.10)** | - | **+2.376.904,31** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE | | | |
| 3501 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +1.932.354,55 | - |
| 3505 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +180.589,60 | - |
| 3530 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +2.628,93 | +738.470,95 | - |
| 1.12 | **Tutela delle belle arti, dell'architettura e dell' arte contemporanee; tutela e valorizzazione del paesaggio (21.12)** | - | **+28.529.948,48** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER IL PAESAGGIO, LE BELLE ARTI, L'ARCHITETTURA E L'ARTE CONTEMPORANEE | | | |
| 4501 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +27.524.269,23 | +6.865.247,82 |
| 4505 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +1.967.486,00 | +566.465,02 |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI** | | | |
| 1.13 | **Valorizzazione del patrimonio culturale (21.13)** | - | +265.745,63 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER LA VALORIZZAZIONE DEL PATRIMONIO CULTURALE | | | |
| 6701 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +259.990,99 | - |
| 6705 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI | - | +24.330,17 | - |
| 1.14 | **Coordinamento ed indirizzo per la salvaguardia del patrimonio culturale (21.14)** | - | +3.627.055,47 | +842.099,97 |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | SEGRETARIATO GENERALE | | | |
| 1187 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +3.543.877,83 | +2.340.784,81 |
| 1197 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +234.954,40 | +76.966,36 |
| | 2 Ricerca e innovazione (17) | | | |
| 2.1 | **Ricerca in materia di beni e attivita' culturali (17.4)** | - | +44.995.984,05 | +32.473.390,13 |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER GLI ARCHIVI | | | |
| 3006 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +10.557.346,06 | +9.471.089,32 |
| 3010 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +678.110,56 | +604.258,56 |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE BIBLIOTECHE, GLI ISTITUTI CULTURALI ED IL DIRITTO D'AUTORE | | | |
| 3509 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +229.483,58 | - |
| 3517 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +15.186,71 | - |
| | DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA' | | | |
| 4007 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +57.826.359,23 | +55.975.860,70 |
| 4011 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +3.779.069,14 | +3.652.434,28 |

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO PER I BENI E LE ATTIVITA' CULTURALI** | | | |
| | 3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| 3.1 | **Indirizzo politico (32.2)** | - | **+1.180.064,56** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |
| 1001 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL MINISTRO E AI SOTTOSEGRETARI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE. | - | +98.973,91 | +98.973,91 |
| 1003 | COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AGLI ADDETTI AL GABINETTO ED ALLE SEGRETERIE PARTICOLARI, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +54.513,27 | - |
| 1006 | STIPENDI ED ALTRI ASSEGNI FISSI AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +475.049,93 | +416.338,93 |
| 1015 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +448.728,50 | - |
| 1016 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +130.176,35 | - |
| 3.2 | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | - | - |
| | ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE | | | |
| | DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE | | | |
| 2452 | CONCESSIONE DI UN VITALIZIO IN FAVORE DELLE VITTIME DEL DOVERE E DIPENDENTI PUBBLICI DECEDUTI O CHE ABBIANO SUBITO UNA INVALIDITA' PERMANENTE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO O NELL'ESPLETAMENTO DELLE FUNZIONI DI ISTITUTO | - | +116.670,66 | +116.670,66 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | **+26.813,33** | **+121.343.750,27** | **+83.425.910,96** |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | **+87.837.582,41** | **+33.315.490,10** |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA SALUTE** | | | |
| | 1 Tutela della salute (20) | | | |
| 1.1 | **Prevenzione e comunicazione in materia sanitaria umana e coordinamento in ambito internazionale (20.1)** | - | **+3.106.446,18** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLA PREVENZIONE E DELLA COMUNICAZIONE | | | |
| 4001 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +4.232.250,76 | +4.232.250,76 |
| 4003 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +289.276,76 | +285.536,20 |
| 1.2 | **Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti (20.2)** | - | **+4.555.972,69** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO PER LA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, LA NUTRIZIONE E LA SICUREZZA DEGLI ALIMENTI | | | |
| 5001 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +3.073.759,24 | +3.073.759,24 |
| 5003 | SOMME DOVUTE A TITOLO D'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +200.248,62 | +200.144,26 |
| 5022 | COMPENSI, AI VETERINARI, FARMACISTI E CHIMICI A TEMPO DETERMINATO OPERANTI NEGLI UFFICI CENTRALI E PERIFERICI DEL MINISTERO DELLA SALUTE, NONCHE' INDENNITA' E RIMBORSO SPESE DI TRASPORTO PER LE MISSIONI EFFETTUATE DAI SUDDETTI SUL TERRITORIO NAZIONALE NELL'INTERESSE DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +1.965.066,39 | +1.965.066,39 |
| 1.3 | **Programmazione sanitaria in materia di livelli essenziali di assistenza e assistenza in materia sanitaria umana (20.3)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELLA QUALITA' | | | |
| 2001 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | +9.639,86 | - | - |
| 2017 | SPESE PER ACQUISTI DI BENI E SERVIZI | +2.661,73 | - | - |
| 1.4 | Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano (20.4) | - | +678.847,24 | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE | | | |
| 3008 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +834.135,37 | +834.135,37 |

# BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA SALUTE** | | | |
| 3012 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +41.183,70 | +41.183,70 |
| | 2 Ricerca e innovazione (17) | | | |
| **2.1** | **Ricerca per il settore della sanita' pubblica (17.20)** | - | - | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE | | | |
| 3009 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +395.564,02 | +395.564,02 |
| 3013 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +22.381,10 | +22.381,10 |
| | 3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32) | | | |
| **3.1** | **Indirizzo politico (32.2)** | - | **+425.767,27** | - |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | GABINETTO ED UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | | | |
| 1002 | COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AGLI ADDETTI AL GABINETTO ED ALLE SEGRETERIE PARTICOLARI, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE | - | +129.957,13 | - |
| 1007 | ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +275.449,19 | +206.789,34 |
| 1008 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +89.542,56 | +67.772,22 |
| **3.2** | **Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)** | - | **+1.622.383,86** | **+156.921,40** |
| | FUNZIONAMENTO | | | |
| | DIPARTIMENTO DELL'INNOVAZIONE | | | |
| 1205 | SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI | - | +30.983,20 | +30.983,20 |
| 1263 | SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI | +67.075,31 | +821.636,76 | - |
| 3036 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DELLE COMPETENZE DOVUTE AL PERSONALE IN SERVIZIO CON CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO | - | +102.680,40 | +102.680,40 |
| 3039 | SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DELLE COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE DOVUTE AL PERSONALE IN SERVIZIO CON CONTRATTO DI LAVORO A TEMPO DETERMINATO | - | +565.618,80 | +565.618,80 |

BILANCIO DELLO STATO PER L'ESERCIZIO FINANZIARIO 2011 : ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE (DETTAGLIO CAPITOLI)

| | UNITA' DI VOTO | RESIDUI | COMPETENZA | CASSA |
|---|---|---|---|---|
| | **MINISTERO DELLA SALUTE** | | | |
| 4763 | COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE | - | +437.576,34 | +437.576,34 |
| | **TOTALE CAPITOLI** | +79.376,90 | +13.507.310,34 | +12.461.440,34 |
| | **TOTALE AMMINISTRAZIONE** | - | +10.389.417,24 | +156.921,40 |