



Corte dei Conti

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE DELLO STATO

2013

MEMORIA

DEL PROCURATORE GENERALE

SALVATORE NOTTOLA

(UDIENZA DEL 26 GIUGNO 2014 - PRESIDENTE RAFFAELE SQUITIERI)

INDICE

Pag.

Premessa - Considerazioni introduttive e di sintesi	
Il quadro generale dei dati contabili e di alcune gestioni amministrative	2

PARTE PRIMA

Rendiconto 2013 ed aspetti contabili e finanziari

La manovra di bilancio	26
Il debito pubblico e interessi sul debito	26
Altri rilievi contabili:	
Le società partecipate: Il fenomeno delle partecipazioni azionarie in società di diritto privato	74
I costi della politica	108
Riflessi dell'attività contrattuale pubblica	121

PARTE SECONDA

Rapporti con il quadro europeo di stabilità

Azioni collegate al bilancio europeo	182
Contenzioso fra Italia e Istituzioni europee	202
Riflessi sul bilancio nazionale	217

PARTE TERZA

Aree d'intervento e linee di tendenza

Aspetti finanziari ed organizzativi della trasformazione delle pubbliche Amministrazioni	217
Le risorse umane e professionali	262
La sanità	273
L'istruzione pubblica: Andamenti della Missione "Istruzione"	307
I beni culturali	344
L'ambiente	369
Eccedenze di spesa	402
P.Q.M.	407
Allegato 1: Eccedenze da sanare legislativamente per amm/capitoli	408

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

2013

* * *

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;

Vista la legge del 24 dicembre 2003, n. 350 (legge
finanziaria per il 2004);

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, con la quale è stata fissata per il 26 giugno 2014 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2013

DEPOSITA

La presente memoria.

* * *

PREMESSA

CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE E DI SINTESI

IL QUADRO GENERALE DEI DATI CONTABILI E DI ALCUNE GESTIONI AMMINISTRATIVE. (Estensore V.P.G. Antonio Ciaramella).

Com'è noto, in virtù delle disposizioni contenute negli artt. 39, 40 e 41 del r.d. n. 1214/1934, il P.M. presso il giudice contabile partecipa al giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato, sia esprimendo le proprie motivate conclusioni in merito alla conformità dei risultati del rendiconto con le leggi di bilancio, oggetto specifico di tale giudizio, sia manifestando le proprie valutazioni, anche con proposte di modifica dell'ordinamento, sulle modalità con cui si è svolta la gestione del bilancio statale.

Pertanto, l'impianto della presente memoria, tiene conto di tali due momenti: quello dell'analisi contabile del rendiconto e quello valutativo e propositivo.

Considerazioni sui dati contabili del rendiconto statale e su particolari settori dell'amministrazione pubblica.

Prima di procedere ad una rapida analisi dei dati desumibili dal rendiconto generale dello Stato, occorre premettere che, anche in conseguenza delle severe misure di politica economica intervenute negli ultimi anni, il rapporto deficit/PIL per l'anno 2013 è stato ricondotto entro la soglia del 3 per cento, rispettando i vincoli fissati a livello europeo. La correzione operata è stata pari allo 0,1 per cento rispetto al dato che si sarebbe conseguito a legislazione vigente e previsto nella Nota di aggiornamento del DEF 2013.

Inoltre, nel 2013, avendo dimostrato di riuscire a tenere sotto controllo i conti pubblici, il nostro Paese si è visto riconoscere dal Consiglio Europeo l'opportunità di sfruttare i margini di flessibilità del Patto di Stabilità e di Crescita al fine di attuare misure capaci di sostenere l'economia, come il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione.

Dall'analisi dei dati desumibili dal rendiconto statale emerge come l'efficacia del percorso di risanamento intrapreso

dall'Italia per salvaguardare i propri conti è testimoniata dall'entità dell'avanzo primario, il cui livello in percentuale di PIL è stato superiore a quello fatto registrare in media dai Paesi UE.

A tali risultati, però, si è giunti in virtù di un forte contenimento del disavanzo di conto capitale che, a consuntivo, ha presentato un valore inferiore di quasi 14 miliardi rispetto alle iniziali stime programmatiche. Evoluzioni di segno opposto e di analoghe dimensioni hanno interessato il saldo di parte corrente. A sintesi di questi andamenti, l'avanzo primario è sceso dal 2,5 al 2,2 per cento del Pil.

La contrazione della spesa in conto capitale ha consentito di compensare la caduta del gettito fiscale, diminuito lo scorso anno dello 0,7 per cento. È la seconda volta, dopo il 2009, che le entrate si riducono in valore assoluto. L'andamento del gettito ha continuato ad essere penalizzato dalla recessione dell'economia e dalla conseguente erosione delle basi imponibili.

In proposito, è da dire che il sistema tributario italiano è caratterizzato da un livello di prelievo eccessivo e mal distribuito. Sarebbe, perciò, necessaria una riduzione ed un riequilibrio della pressione tributaria, sostenuta da una riduzione della spesa pubblica improduttiva.

Dopo il biennio di riduzione, le uscite primarie correnti sono tornate a crescere (con un incremento del +1,3 per cento). È proseguita la flessione della spesa per redditi (-0,7 per cento) e per consumi intermedi (-1,4 per cento). Anche gli interessi sul debito sono diminuiti, grazie al continuo ridimensionamento dello spread. Nel complesso, l'aumento della spesa corrente - imputabile a prestazioni sociali e contributi alla produzione - è stato inferiore alla riduzione della spesa in conto capitale; le uscite totali sono, pertanto, diminuite dello 0,2 per cento, rimanendo per oltre 12 miliardi al di sotto delle indicazioni programmatiche del DEF 2013. Questi andamenti non sembrano aver compromesso i progressi realizzati negli anni precedenti, in termini di riduzione di alcune componenti della spesa corrente; permane, tuttavia, la preoccupazione per la flessione della spesa in conto capitale, che continua a garantire il rispetto degli obiettivi di saldo, pregiudicando però, in tal modo, il mantenimento e il rinnovamento del capitale infrastrutturale del paese.

Nel corso del 2013, il protrarsi della recessione e le esigenze di restituire alla manovra una funzione di stabilizzazione del ciclo, hanno portato all'adozione di misure di segno espansivo, per un ammontare pari a 0,6 punti di Pil.

Comunque, per l'operare dei provvedimenti varati negli anni precedenti, il segno complessivo della manovra è però rimasto restrittivo, come testimonia la riduzione del saldo strutturale.

In definitiva l'impatto della crisi finanziaria internazionale e i conseguenti ripetuti interventi correttivi del disavanzo pubblico hanno prodotto, nei conti pubblici dell'Italia, una non irrilevante rettifica, da imputare non soltanto all'aumento del prelievo fiscale, ma anche al contenimento della spesa seppure in misura inferiore alle attese. Se si osservano i risultati del quadriennio 2010-2013, nei dati cumulati, le spese delle amministrazioni pubbliche al netto degli interessi diminuiscono dell'1,4 per cento; la spesa primaria dello Stato addirittura di quasi il 6 per cento.

Il raggiungimento del pareggio strutturale del bilancio statale era previsto per quest'anno. Con l'approvazione del DEF 2014 è stato però deciso di sospendere temporaneamente il processo di rientro, che riprenderà nel 2015. Una scelta motivata dal perdurare della crisi economica.

Problema a parte rimane la riduzione dello stock di debito pubblico (obbligata dal 2015 per la quota pari ad 1/20 della parte eccedente il 60% del PIL; allo stato circa 56 miliardi per anno) sul quale nel 2013 ha inciso per 21,6 miliardi di euro il fondo per

l'accelerazione del pagamento dei debiti commerciali della PA. Per la riduzione del debito, oltre alla necessaria ripresa della crescita, unita ad un'azione di risparmio sulla spesa pubblica, alcuni analisti propongono massicce operazioni di smobilizzazione del significativo patrimonio immobiliare e mobiliare pubblico, oltre a forme di cartolarizzazione sostanziale, con un massiccio programma di privatizzazione delle aziende pubbliche.

A partire dal 2001, a seguito di modifiche istituzionali in senso federalista, competenze e spesa pubblica avrebbero dovuto orientarsi, in misura crescente, verso le amministrazioni territoriali, mentre una tendenza di segno opposto avrebbe dovuto segnare l'amministrazione centrale, non più (o in misura minore) chiamata ad assolvere ad alcune funzioni ed alla prestazione di alcuni servizi alla collettività, ormai di competenza regionale e locale.

Però, il sovraccarico di funzioni (e la conseguente lievitazione delle risorse pubbliche impegnate), tutt'oggi rilevabile in capo alle amministrazioni centrali, contrasta con le attese derivanti dall'attuazione del federalismo.

Gli obiettivi di razionalizzazione degli enti pubblici statali e di riduzione dei loro costi di funzionamento sono targets ormai

ricorrenti da quasi un quindicennio, anche se assumono un rilievo più pronunciato in una fase nella quale il riequilibrio strutturale dei conti pubblici affida un ruolo decisivo all'operazione di *spending review*.

A partire dal 2001, le leggi finanziarie annuali hanno sistematicamente introdotto disposizioni per il riordino degli enti pubblici e per il conseguimento di risparmi di spesa. Più di recente, il DL n.112/2008 ha integrato la disciplina con il meccanismo "taglia enti", mentre con il DL n. 95/2012 è stata attribuita al Commissario straordinario per la *spending review* il potere di proporre regolamenti per il riordino degli enti pubblici. Numerosi sono stati anche gli interventi normativi di razionalizzazione e di contenimento dei costi dell'ampia platea delle società partecipate, con risultati non sempre soddisfacenti.

Tuttavia, come sottolineato dalla Corte dei conti nel rapporto sul coordinamento della finanza pubblica per il 2014, tutti gli interventi che si sono susseguiti hanno affrontato il tema degli enti pubblici prevalentemente con un approccio emergenziale di tipo quantitativo, privilegiando la prospettiva di una rapida resa in termini di tagli. È mancata, in altri termini, una riflessione ponderata sulle linee strategiche del riordino degli enti, sostenuta da una approfondita ricognizione per settori di

intervento, per categorie di soggetti, per profili organizzativi e contabili e, pertanto, in grado di avanzare proposte di razionalizzazione e di assicurare, in modo mirato e non lineare, risparmi effettivi e permanenti di spesa.

Sarebbe necessario, in primo luogo ricostruire il quadro della distribuzione delle competenze amministrative (non escluse le c.d. autorità indipendenti) e dei corrispondenti costi per l'erario che, nei diversi settori di intervento, vede la compresenza delle strutture ministeriali e di numerosi enti strumentali e società partecipate. Una compresenza che, quando non sia finalizzata a fornire, con una chiara distinzione di ruoli, ben identificati servizi alla collettività, può determinare sovrapposizioni di compiti, talvolta duplicando funzioni e costi.

Pertanto, più che riforme basate sull'affermazione di principi generali ed astratti, sempre derogabili in concreto, è necessario eliminare enti e strutture non più necessarie o che costituiscono una duplicazione di altri soggetti pubblici.

Secondo il citato rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, l'ammontare delle risorse trasferite dallo Stato agli enti e alle società pubbliche risulterebbe dell'ordine di 25 miliardi (un valore calcolato come media triennale): poco meno di 17 miliardi

di tali pagamenti sono destinati ad unità istituzionali ricomprese nel perimetro Istat (S 1311), mentre ad enti e società esterne sono diretti circa 8,5 miliardi, quasi per intero assegnati alle società.

Le privatizzazioni degli anni novanta non hanno impedito un processo di progressiva estensione del settore pubblico nell'economia, anche attraverso il ripetuto ricorso alle partecipazioni azionarie. Delle 50 società di cui lo Stato è azionista di riferimento, 23 svolgono attività prevalentemente strumentali per le amministrazioni centrali. Queste ultime sono quelle che potrebbero essere oggetto di processi di razionalizzazione. Infatti, l'esercizio di funzioni tipiche delle Amministrazioni di controllo o vigilanti può porre problemi di duplicazioni se all'interno dell'Amministrazione permangono e continuano ad operare strutture dedicate al medesimo fine.

Sul fenomeno delle partecipazioni azionarie pubbliche, recentemente, in occasione dell'audizione svolta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, la Corte dei conti ha tra l'altro segnalato che:

- negli ultimi anni le misure normative assunte per riportare il fenomeno degli organismi e delle aziende partecipate dalle pubbliche amministrazioni, specie territoriali, entro confini

- più coerenti con un assetto efficiente e concorrenziale non hanno ottenuto i risultati desiderati;
- il fenomeno ha dimensioni ragguardevoli e incide sulla leggibilità dei risultati contabili e la confrontabilità delle scelte gestionali, in tal modo alterando la dimensione effettiva delle risorse gestite e, quindi, sulla funzionalità dei meccanismi perequativi, nonché condiziona la tenuta degli obiettivi economici e la verifica del contributo degli enti agli obiettivi nazionali;
 - una nuova logica di approccio al fenomeno sembra prendere le mosse dalla consapevolezza che percorsi di forte riduzione del perimetro delle partecipazioni locali non potrebbero produrre, di per sé solo, i risultati attesi in termini di razionalizzazione delle strutture e contenimento della spesa, se non fossero risolti nel contempo nodi cruciali come quello del riassorbimento delle perdite, degli esuberi occupazionali e del debito. Società con perdite croniche, sovradimensionate nel personale e con un debito insostenibile, non troverebbero infatti acquirenti sul mercato;
 - il nuovo impianto di cui alla legge di stabilità per il 2014 sembra modificare l'orientamento normativo finora seguito: vengono infatti ridimensionati gli obiettivi di dismissione

assunti in precedenza, come pure i tentativi di estendere alle società partecipate i vincoli del Patto , privilegiando la strada della responsabilizzazione del socio pubblico in un percorso di risanamento delle sue società, tramite strumenti individuati dalle amministrazioni per svolgere in forma economicamente più vantaggiosa ed efficiente funzioni e servizi che rimangono loro intestati.

- sempre in un'ottica di maggiore responsabilità di controllo da parte dell'Ente pubblico partecipante è stato previsto che sia quest'ultimo a governare direttamente anche il contenimento della spesa di personale delle società controllate e sono state conseguentemente abrogate le norme che imponevano limiti generalizzati per legge (commi 10 e 11 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012).

Le risultanze del consuntivo 2013 e le stime contenute nel Documento di economia e finanza 2014, confermano il trend in diminuzione della spesa per redditi da lavoro dipendente, ritornata sotto controllo a seguito degli interventi avviati con il decreto-legge n. 78 del 2010. Nell'ultimo triennio la riduzione complessiva ha raggiunto i 4,6 punti percentuali. Il rapporto fra spesa di personale e prodotto interno lordo è previsto attestarsi, nel 2015, su un valore inferiore al 10 per cento; un dato che

collocherebbe l'Italia al di sotto della media dei Paesi appartenenti all'Unione Europea.

Secondo le rilevazioni della Ragioneria Generale dello Stato, è proseguita anche nel 2013, seppure con valori più contenuti, la diminuzione degli occupati nel settore pubblico che, a partire dal 2008, ha superato i sei punti percentuali.

In proposito, vanno affrontati i nodi, tuttora irrisolti, della dirigenza pubblica. A fronte di una sostenuta dinamica retributiva non è mai decollato un efficace sistema di valutazione della capacità manageriale, che avrebbe dovuto essere il presupposto per la corresponsione dell'indennità di risultato.

In definitiva, lo stato dei conti pubblici, soprattutto in prospettiva, richiede la definizione di un programma di riforme riguardante tutti i livelli dell'organizzazione della macchina amministrativa pubblica, oltre che con riguardo ai principi finora seguiti in merito all'intervento pubblico in economia.

Inoltre, alla fine dell'anno scorso, solo una parte dei provvedimenti attuativi previsti dalle leggi di riforma approvate tra il novembre del 2011 e l'aprile del 2013 era stata definita. In materia fiscale, si attende l'attuazione della relativa legge delega.

Come accennato, tra gli interventi più urgenti vi sono quelli che riguardano la tutela della legalità e l'efficienza della pubblica amministrazione.

Infatti, come più volte sottolineato dalla Corte e, recentemente, anche dal Governatore della Banca d'Italia nella relazione sull'attività dell'Istituto relativa al 2013, sia la corruzione che l'evasione fiscale distorcono il comportamento degli attori economici e i prezzi di mercato, riducono l'efficacia dell'azione pubblica, inaspriscono il livello della tassazione per coloro che adempiono ai propri doveri e comprimono gli investimenti produttivi.

Le regole di bilancio che l'Italia ha condiviso in Europa e recepito nel nostro ordinamento sono volte ad assicurare nel tempo la sostenibilità dei conti pubblici. I margini di flessibilità che esse consentono, aggiunti a quelli che è auspicabile ci siano in futuro, possono essere sfruttati proprio grazie ad una strategia di riforme strutturali.

Un'azione capillare di recupero di efficienza nella pubblica amministrazione, condotta nell'ambito della revisione della spesa, può favorire una ricomposizione del bilancio a vantaggio delle poste più produttive.

Il 2013 ha rappresentato il primo anno d'attuazione della

legge 6 novembre 2012 n.190 recante “Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione”, entrata in vigore nel novembre 2012.

Complessivamente, la ratio della legge è quella della necessità di prevenire la corruzione e non solo reprimerla.

Stretto è il collegamento tra efficienza dell’amministrazione e trasparenza per la prevenzione della corruzione: quest’ultima, infatti, trova terreno fertile in un’amministrazione opaca, poco attenta alla valutazione e al merito e nell’eccesso di norme ed oneri burocratici.

Proprio in questa prospettiva va letta la scelta del legislatore di attribuire alla C.I.V.I.T - già titolare, in base al d.lgs. n. 150/2009, di competenze di regolazione, vigilanza e controllo in materia di performance, trasparenza e integrità - anche la funzione di Autorità Nazionale Anti Corruzione.

Circa l’attuazione della normativa, è da segnalare la circostanza che, nonostante i reiterati solleciti dell’Autorità, al 28 novembre 2013 non tutti i ministeri hanno nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e che ritardi analoghi siano presenti a livello di enti nazionali e territoriali. La questione non è di poco rilievo, considerato che la figura del

RPC costituisce il perno organizzativo dell'attuazione delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione, al quale spetta il compito di assicurare, tra l'altro, l'efficace attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

Rappresenta, viceversa, un passo importante e necessario per dare attuazione al disegno riformatore della legge n. 190/2012, l'approvazione, da parte dell'ANAC, del Piano nazionale anticorruzione, predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica in base alle linee guida definite dal Comitato interministeriale. Tale piano, infatti, crea le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro Piani Triennali Prevenzione Corruzione e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla legge n. 190/2012. Il citato piano prevede l'applicazione della legge n. 190/2012 anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, considerata la rilevanza di tali enti anche in termini di utilizzo di risorse pubbliche.

In attuazione dei commi 35-36 e 49-50 dell'art. 1 della legge 190, sono stati emanati i decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013, relativi rispettivamente al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza nonché al

regime delle incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni. I nuovi decreti sulla trasparenza e sull'incompatibilità costituiscono un elemento fortemente innovativo, in grado di incidere positivamente sui rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, unitamente al D.P.R. n. 62/2013, contenente le regole di condotta cui si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati, strettamente connesse e funzionalizzate proprio all'attuazione degli obblighi di integrità e trasparenza.

Degna di nota è altresì l'espressa previsione, nella citata normativa, dell'obbligo delle regioni e province (comprese quelle autonome di Trento e Bolzano) di pubblicazione "dei rendiconti di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, dei gruppi consiliari regionali e provinciali, con evidenza delle risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate. Sono altresì pubblicati gli atti e le relazioni degli organi di controllo". Rilevante è, inoltre, l'espressa previsione di una sanzione per la mancata pubblicazione dei rendiconti che comporta la riduzione del 50 per cento delle risorse da trasferire o da assegnare nel corso

dell'anno.

Gli obblighi di trasparenza investono non solo l'attività amministrativa, ma anche l'uso delle risorse pubbliche con l'imposizione "dell'obbligo di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi".

È altresì previsto che "Le pubbliche amministrazioni pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorché recepiti della Corte dei conti, riguardanti l'organizzazione e l'attività dell'amministrazione o di singoli uffici".

Il settore degli appalti pubblici è quello in cui più frequentemente si verificano casi di illeciti penali e di natura amministrativa.

L'ordinamento italiano prevede alcuni poteri preventivi e sanzionatori negli appalti pubblici, atti direttamente o indirettamente a contrastare tali fenomeni, alcuni certamente da potenziare. Tra questi, i controlli interni, contemplati come parziale bilanciamento dell'abolizione delle forme di controllo preventivo sugli atti e sull'attività amministrativa; l'anagrafe

patrimoniale dei dirigenti della pubblica amministrazione, la rotazione del personale, riferita in special modo ai responsabili unici del procedimento in materia di appalti pubblici; la riforma dei sistemi di pagamento della pubblica amministrazione in direzione della tracciabilità dei flussi finanziari, recentemente introdotta dalle leggi 13 agosto 2010, n. 136 e 17 dicembre 2010, n. 217; la digitalizzazione delle fatture e dei mandati di pagamento; i poteri sanzionatori che il codice dei contratti attribuisce all'Autorità di vigilanza e sui contratti pubblici.

Per quanto attiene in particolare, alla contrattualistica pubblica, varie norme della legge n. 190 del 2012, prevedono obblighi di trasparenza nell'attività delle stazioni appaltanti, di monitoraggio, oltre a previsioni in tema di incompatibilità.

Per quanto attiene agli aspetti della materia in esame che potrebbero essere oggetto di interventi correttivi e da dire che, sul versante delle procedure di evidenza pubblica per la scelta dei contraenti, si registra un timido utilizzo delle centrali di committenza che permetterebbe un maggiore controllo sulle procedure di affidamento ed il raggiungimento di un grado più elevato di efficienza.

Una riduzione ed una razionalizzazione delle stazioni appaltanti darebbe, poi, un forte impulso all'azione di

qualificazione delle stesse e consentirebbe favorevoli condizioni per una più efficace azione di vigilanza.

È auspicabile, inoltre, l'applicazione dell'art. 10, ult. comma, del Regolamento di attuazione del CCP di cui al DPR n. 207 del 2010, secondo cui il responsabile unico del procedimento (RUP) deve, entro sessanta giorni dal collaudo di opere relative a contratti sopra soglia, redigere un rendiconto, depositarlo presso la stazione appaltante che lo indirizzerà alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti del luogo dove è avvenuta la stipula del contratto, con le proprie osservazioni.

Altro tema scottante è costituito dai c.d. “bandi fotografia”, ossia quelli predisposti in base alle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, che possono celare un accordo occulto tra amministrazione ed imprenditore che potrebbe sfociare nell'aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di reale concorrenza. Sarebbe necessario porre, in materia, dei vincoli alle stazioni appaltanti, nel senso della osservanza dei “bandi tipo” funzionali ad uniformare le loro prassi negoziali, offrendo al mercato un parametro certo con cui misurare la correttezza dell'operato delle stazioni appaltanti.

Il vigente sistema di attestazione tecnico-organizzativa degli appaltatori è un ulteriore punto debole del settore.

Inoltre, sono aumentate negli ultimi anni disposizioni di legge che consentono espressamente il ricorso a procedure negoziate senza previa pubblicazione del bando di tale tipo di procedure. Ad esempio, l'Ente Comitato di candidatura Expo-Milano 2015, in base alla legge 6 aprile 2007, n. 46, può derogare alle disposizioni di cui alla parte II, titolo II, del Codice dei contratti pubblici.

La dichiarata sussistenza di condizioni di estrema urgenza, nonché il mancato svolgimento di una corretta analisi di mercato che accerti la necessità di ricorrere alla trattativa privata rappresentano una delle possibili occasioni di corruzione.

Altro importante capitolo in materia è quello delle varianti in corso di esecuzione che, spesso, può avere un anomalo stretto legame con i ribassi in sede di svolgimento della gara.

Inoltre una delle criticità che contraddistinguono il mercato nazionale degli appalti pubblici è costituita dalla legislazione di emergenza. Questa permette, infatti, alle stazioni appaltanti di derogare alle procedure contenute nel Codice, spesso in forza di un'ordinanza di protezione civile.

Per quanto attiene alle spese di funzionamento degli

organi rappresentativi pubblici, sono da citare le leggi n. 13/2014 che, in modo graduale, ha abolito il finanziamento pubblico dei partiti politici e la legge n. 56/2014 che ha riformato gli organi di governo delle province, attraverso un sistema elettorale di secondo livello.

Riguardo ai rendiconti dei gruppi consiliari regionali, sottoposti, ai sensi dell'articolo uno del decreto-legge numero 174/2012, al controllo delle sezioni regionali della Corte dei conti, occorre segnalare che la Consulta, con le sentenze nn. 39 e 130 del 2014, ha chiarito che tali rendiconti costituiscono parte necessaria del rendiconto regionale e che il sindacato della Corte dei conti deve assumere come parametro la conformità degli stessi al modello predisposto in sede di conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome; inoltre, secondo la Corte Costituzionale, il controllo in esame deve considerarsi documentale, non potendo addentrarsi nel merito delle scelte discrezionali rimesse all'autonomia politica dei gruppi nei limiti del mandato istituzionale. Pertanto, in tali ipotesi, vanno tenuti, nettamente, distinti i poteri delle sezioni di controllo della Corte da quelli esercitabili dalla Corte in sede di eventuali ipotesi di responsabilità amministrativa, conseguenti ad una non corretta rendicontazione; in tali ipotesi, infatti, la

cognizione del giudice è da ritenersi piena, salvo il limite, comune a tutte le ipotesi di responsabilità amministrativa, dell'insindacabilità nel merito delle scelte amministrative discrezionali. Allo stesso modo, vanno tenuti distinti dall'obbligo di rendicontazione in esame gli eventuali obblighi di resa dei conti giudiziali da parte dei soggetti, da ritenersi agenti contabili, operanti all'interno dei gruppi consiliari.

In merito ai collegamenti fra bilancio statale e bilancio europeo, occorre premettere che i flussi finanziari tra Italia e Unione europea, nel corso del 2013 presentano versamenti complessivi per euro 17,1 miliardi e accrediti per 11,9 miliardi con una differenza in negativo di 5,2 miliardi. In tal modo è confermata, pur con un lieve miglioramento, la posizione di "contribuente netto" dell'Italia, come avvenuto anche negli esercizi precedenti. Nel corso dell'esercizio 2012 infatti il saldo netto negativo era stato di 5,7 miliardi (6,6 miliardi nel 2011). Per quanto in particolare attiene ai versamenti l'importo maggiore è rappresentato dalla c.d. "quarta risorsa" rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo per euro 13,8 miliardi. Per ciò che concerne gli accrediti, 7,09 miliardi riguardano i fondi strutturali e 4,5 i contributi all'agricoltura provenienti dal Fondo europeo di garanzia (FEAGA).

Anche nel 2013 sono state adottate dalla Commissione decisioni che hanno applicato all'Italia rettifiche finanziarie di elevati importi.

Come già osservato nella relazione presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013, il quadro che emerge dai provvedimenti di rettifica finanziaria in agricoltura merita particolare attenzione. Risultano ancora situazioni di particolare inefficienza e di carenza di adeguati sistemi di controllo, con effetti di perdita diretta di risorse e conseguente depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull'assegnazione dei fondi. Gli effetti delle rettifiche sono quantitativamente molto rilevanti e superano di molto gli importi complessivi dei casi di frode comunitaria accertata e perseguita in sede giurisdizionale contabile.

Per quanto attiene all'ambito delle "irregolarità e frodi" il Rapporto 2013 dell'Ufficio europeo di lotta alla frode (OLAF) presentato il 29 aprile 2014, segnala che nel 2013 l'OLAF ha concluso 298 indagini, in tutta l'Unione, raccomandando il recupero di 402,8 milioni di euro.

Una delle voci più rilevanti della spesa pubblica è quella relativa alla sanità.

In proposito, l'andamento della gestione finanziaria del

comparto sanitario ha presentato anche lo scorso anno alcuni aspetti positivi e di miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, frutto 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. Fra l'altro, pur considerata la particolare congiuntura economica, la sua incidenza sul prodotto interno lordo è tornata a diminuire, in misura tuttavia contenuta, attestandosi al 7,2% (nel 2012: 7,3%).

Per quanto riguarda il finanziamento del S.S.N. il complesso delle risorse acquisite a tale titolo nello scorso anno è ammontato a € 113,039 miliardi, in diminuzione rispetto al 2012, e conferma il trend positivo degli scorsi anni, con un avanzo pari a 0,381 miliardi.

Conclusivamente, si può osservare che se da un lato la gestione complessiva sembra avviata verso risultati contabili più che accettabili, dall'altro occorre evidenziare come già fatto negli anni scorsi alcuni aspetti critici, come i costi non uniformi, di beni e servizi acquistati all'esterno dalle AA.SS.LL., le sempre lunghe liste d'attesa; i problemi connessi alla minore propensione delle assicurazioni a coprire i rischi della professione medica, l'aumento della compartecipazione (ticket) richiesta all'assistito.

*
* *

PARTE PRIMA

Rendiconto 2013 ed aspetti contabili e finanziari

- LA MANOVRA DI BILANCIO

IL DEBITO PUBBLICO E INTERESSI SUL DEBITO (Estensore:
V.P.G. Antonio Buccarelli)

Sommario: Premessa e sintesi dei numeri

- 1.1. *Il quadro di riferimento*
- 1.2. *I documenti programmatici del 2012 e le stime*
- 1.3. *I provvedimenti normativi del 2012 e le principali misure adottate*
- 1.4. *I saldi di finanza pubblica del 2013*
 - 1.4.1. *L'oscillazione delle stime nel corso del 2013*
 - 1.4.2. *Dati a consuntivo*
- 1.5. *Analisi delle soluzioni e delle proposte*

Premessa e sintesi dei numeri

L'analisi dei numeri che scaturiscono dai conti dello Stato di fine anno e che confluiscono nel giudizio di parificazione non può ridursi ad una asettica esposizione dei dati e dei saldi di finanza pubblica e della loro evoluzione rispetto agli esercizi precedenti ed alle prospettive degli anni a venire. Né può rimanere confinata nell'opzione di un commento e di elaborazione di un outlook tra i tanti che ormai vengono in plurime occasioni resi dalle qualificate pubbliche istituzioni (Banca d'Italia, MEF/RGS, Istat, oltre agli altri organismi privati e pubblici nazionali ed internazionali). La delicatezza del lungo

periodo di crisi strutturale e la debolezza del sistema produttivo e del tessuto sociale che ne è conseguita richiede che questa Procura generale offra il proprio contributo nella indicazione delle variazioni e delle riforme che si reputano opportune “*per il perfezionamento delle leggi e dei regolamenti sull’amministrazione e sui conti del pubblico denaro*” (art. 41 del t.u. 1214/1934) e che tale contributo abbia il peso sostanziale di una linea strategica di politica economica che la formalità della giurisdizione contenziosa reclama (art. 40 del t.u. 1214/1934) e che sia finalizzata, almeno nell’azione del settore pubblico che della Parificazione è l’oggetto, all’inversione di un processo che – *rebus sic stantibus* o, per attenersi ad un lessico più propriamente contabilistico, a legislazione vigente – ha portato al declino dell’economia nazionale, con effetti dirompenti sul sistema connettivo della società nazionale, le cui tensioni e frizioni tra le singole componenti appartengono ormai alla cronaca quotidiana.

Se le ragioni profonde delle origini della crisi perdurante sono ormai disvelate, nonostante il tentativo di copertura delle sue vere cause (*cover up*) e la diffusa idea della capacità dei mercati di autoregolamentarsi, occorre prendere atto che le misure, nell’immediato e fino ad oggi adottate anche nel contesto

economico nazionale per preservare, ad esempio, il sistema bancario detentore dei debiti sovrani¹, non sono più sufficienti a rimediare alla crisi dei mercati reali ed alle conseguenze nefaste determinate sui sistemi del welfare occidentale.

La crisi che anche l'Italia soffre non è effetto di eventi imprevedibili, non è un incidente tecnico di percorso, ma è frutto non solo delle criticità strutturali che caratterizzano il Sistema-Paese ma anche della degenerazione dei mercati finanziari e della spregiudicatezza dei suoi strumenti, cui hanno fatto da supporto il gigantismo bancario, l'uso incontrollato della leva finanziaria (cd. leverage o rapporto di indebitamento) tanto nei conti pubblici, quanto a livello privato e il crescente squilibrio tra ricchi e poveri, con la concentrazione delle risorse e la decisione sul loro utilizzo in mano a pochi, con conseguenti riflessi in termini di democrazia e politica rappresentativa.

L'uscita dalla crisi, pertanto, non è garantita solo dalla messa in sicurezza dei conti pubblici ma, piuttosto, dalla ripresa di centralità dell'economia reale e dei fattori produttivi, in particolare il lavoro e il capitale al quale deve legarsi una giusta remunerazione di quello investito e non di quello afferente ad

¹ Per l'Italia ne sono esempi i casi MPS, ma anche il recente decreto n. 133/2013 cd. "IMU/Bankitalia", convertito in legge 5/2014.

operazioni speculative.

Per fare ciò occorre prendere atto, quanto alla situazione dell'Italia, che la realtà economica nazionale è fortemente condizionata - in misura pari al 30 per cento del PIL - dall'assorbimento delle risorse per rendite finanziarie, per interessi passivi sul debito e, sul versante della P.A., dalla inefficienza o, molto spesso, dall'inutilità dei servizi resi che erodono i profitti di impresa ed i salari e di cui il sistema economico non può più sopportare il peso.

In quest'ottica si rileva che i dati dell'anno 2013 non sono molto diversi da quelli degli anni precedenti: l'attenuarsi della crisi che ha cominciato a palesarsi dal 2008² (ma che è figlia degli anni precedenti) così come i deboli segnali di ripresa (smentiti dagli ultimi dati sul PIL 2014), sono indicatori tutt'altro che sufficienti per riporre fiducia in una prospettiva positiva.

Il PIL nominale 2013 è stato pari a 1.560 miliardi di euro, -0,4 per cento rispetto al 2012 (1.566,9 miliardi di euro) e -1,26 per cento rispetto al 2011 (1.580 miliardi).

Il PIL reale 2013 – sul quale si misurano i risultati differenziali in aumento ed in diminuzione - si è attestato a

² In 6 anni, dal 2008, sono stati persi un milione e centomila posti di lavoro ed il 10 per cento del reddito.

1.362,5 miliardi di euro con una flessione pari all'1,9 per cento rispetto al 2012 (1.389 miliardi) e del 4,4 per cento rispetto al 2011 (1.425,5 miliardi di euro). Si tratta di 63 miliardi di euro in due anni ma è importante rilevare che le previsioni originarie indicavano, secondo il FMI, una contrazione dell'1,9 per cento per il 2012 e dello 0,3 per cento per il 2013 mentre, secondo il Governo italiano (DEF 2012) era previsto un -1,2 per cento per il 2012 ed un +0,5 per cento nel 2013. Sempre secondo il FMI, il PIL nazionale dovrebbe crescere dello 0,6 per cento nel 2014 e dell'1,1 per cento nel 2015.

Nel 2013 il rapporto deficit/PIL è stato pari al 3 per cento (47,3 miliardi di euro)³. Il rapporto è identico a quello del 2012 (mentre era stato pari al 3,7 per cento nel 2011).

L'avanzo primario⁴ è risultato pari al 2,2 per cento (34,7 miliardi di euro) con una flessione rispetto all'anno precedente (2,5 per cento) e, anche in tal caso, in contraddizione rispetto alle stime e agli obiettivi che nei documenti programmatici del 2012

³ Al netto delle operazioni di swap sui derivati il rapporto deficit/PIL sarebbe pari al 2,8 per cento, in diminuzione sul 2012. I contratti derivati incidono sul deficit 2013 per 3,2 miliardi di euro (in aumento di 1,2 miliardi rispetto al 2012 caratterizzato dalla chiusura anticipata di uno di tali contratti) da ricondurre ad operazioni di rinegoziazione/chiusura evidentemente effettuate dal Tesoro nell'anno in questione.

⁴ La formula dell'avanzo primario è G (spesa pubblica) – T (entrate tributarie ed extratributarie) cui, in regime di emissione di moneta, dovrebbe togliersi il valore ΔBM per la parte di deficit primario finanziata con emissione di base monetaria che, tuttavia, è ininflante se lo Stato non controlla la moneta circolante.

(DEF e Nota di Aggiornamento) fissavano la percentuale di avanzo primario rispetto al PIL per il 2013 prima al 4,9 e poi al 4 per cento.

Il fabbisogno delle Amministrazioni pubbliche (cioè il flusso di risorse finanziarie assorbite nell'anno dalla PA) è stato pari a 78,8 miliardi di euro al netto delle dismissioni mobiliari ed è aumentato rispetto al 2012 di 4,6 miliardi. Su tale dato incidono, per 13 miliardi, il sostegno ai Paesi UEM (29,5 miliardi nel 2012) e per 21,6 miliardi di euro, i fondi per l'accelerazione del pagamento dei debiti della PA e dei rimborsi fiscali. Al netto di tali valori il fabbisogno è risultato inferiore di 0,4 miliardi rispetto al 2012.

Il debito pubblico si è attestato al termine del 2013 ad euro 2.069,2 miliardi - di cui 107 miliardi ascrivibile alle regioni ed agli enti locali - con un rapporto sul PIL ai prezzi di mercato pari al 132,6 per cento e del 129,1 per cento al netto del sostegno dei Paesi UEM⁵. Rispetto alle stime della Nota di Aggiornamento del DEF 2013 (132,9 per cento), si è verificata una riduzione, sia pur lieve, dello stock di debito infra-annuale. A marzo 2014 le banche nazionali detenevano 395 miliardi di Titoli di Stato

⁵ Si tratta dei prestiti diretti alla Grecia, di quota di pertinenza European Financial Stability Facility (EFSF) pari a 7,2 miliardi nel 2013, e del contributo all'European Stability Mechanism (ESM) pari a 5,7 miliardi nel 2013. L'importo complessivo di queste erogazioni è stato pari - nel periodo 2010-2013 - ad euro 55,6 miliardi.

(rispetto ai 270 del maggio 2011); gli operatori finanziari nazionali ne detenevano circa 115 miliardi, mentre il monte titoli in portafoglio agli investitori qualificati *retail* era pari a circa 220 miliardi di euro. Gli operatori ed investitori non nazionali detenevano circa 650 miliardi di titoli del debito pubblico italiano a fronte dei 735 del 2011⁶.

La spesa per interessi si è attestata su un valore del 5,3 per cento del PIL (82 miliardi di euro). Essa diminuisce del 5,1 per cento rispetto al 2012, pari a 4,5 miliardi in ragione del calo dei differenziali di rendimento dei titoli del debito pubblico italiani rispetto a quelli stranieri.

La spesa pubblica impegna il 51,2 per cento del PIL per un ammontare complessivo di 798,9 miliardi di euro (in diminuzione di circa 2 miliardi rispetto al 2012, ma ancora superiore a quella del 2011). Per i redditi da lavoro dipendente, interessati dal blocco del *turn over* e dal mancato rinnovo dei contratti, sono stati spesi 164,1 miliardi di euro (-4,0 per cento rispetto al 2011 e -0,7 per cento rispetto al 2012), mentre le prestazioni sociali in denaro sono aumentate di 8,4 miliardi, fino a raggiungere i 319,5 miliardi; in esse è aumentata la

⁶ Il tasso medio all'emissione dei 478,18 miliardi di titoli collocati è pari al 2,08 per cento; il rendimento medio ponderato dei titoli con scadenza massima ad un anno e di maggiore collocazione (218,3 miliardi di BOT, a fronte dei 205,8 del 2011) è sensibilmente sceso allo 0,87 per cento, rispetto al 2,69 per cento del 2011 ed all'1,97 per cento del 2012.

componente non pensionistica connessa all'erogazione dei sussidi di disoccupazione. Complessivamente, una somma pari a 527,8 miliardi di euro, il 33,8 per cento del PIL ed il 66 per cento dell'intera spesa pubblica, è destinata a remunerare i lavoratori, le varie categorie di disoccupati e i pensionati (anche le pensioni di invalidità)⁷.

La spesa pubblica in conto capitale è stata pari solo a 42,5 miliardi di euro (-12,8 per cento rispetto al 2012) e si compone di 27,2 miliardi per investimenti (-9,2 per cento rispetto al 2012) - tra cui sono contabilizzati, con segno negativo, i proventi relativi alle vendite immobiliari -, di 14,2 miliardi per contributi agli investimenti (-18,5 per cento rispetto al 2012) e di altre spese in conto capitale per 1,1 miliardi.

Il costo dei servizi erogati dall'Amministrazione pubblica in via diretta è dato dalla spesa per redditi da lavoro dipendente e da quella per i consumi intermedi (251 miliardi di euro), cui si aggiunge quella per le prestazioni sociali in natura (43,2 miliardi) per servizi ai cittadini pagati dallo Stato ma erogati da

⁷ Al termine del 2013, i consumi intermedi (locazioni passive, consulenze, collaborazioni, convegni, spese di rappresentanza, sponsorizzazioni, auto blu e di servizio, mobilio, cancelleria, etc.) sono stati pari a 86,9 miliardi ed in flessione dell'1,7 per cento rispetto al 2012. La spesa per prestazioni sociali in natura, vale a dire quella per acquisto di beni e servizi prodotti da produttori market e messi a disposizione direttamente dei beneficiari, ossia le famiglie, al fine di assolvere le funzioni della protezione sociale e della sanità, è stata pari a 43,2 miliardi.

fornitori market. A tale valore, ai fini della valutazione dell'intervento pubblico sul sistema produttivo di beni e servizi, si aggiunge la spesa per investimenti e per contributi agli investimenti (41,4 miliardi di euro).

1.1. - Il quadro di riferimento

Le tensioni innescatesi sui mercati finanziari già a partire dalla seconda metà del 2011 e il rallentamento del ciclo economico avevano spinto l'Italia ad adottare politiche di bilancio mirate alla messa in sicurezza dei conti pubblici⁸. L'emergenza generata dalla crisi del debito sovrano, testimoniata dall'ampliamento del differenziale di rendimento tra i titoli di Stato decennali italiani e quelli tedeschi, aveva fatto sì che il Governo intervenisse con prontezza al fine di ridurre i rischi e i costi nel breve termine e programmare riforme strutturali che potessero generare effetti virtuosi nel medio-lungo termine⁹.

Nel 2012, al fine di tranquillizzare i mercati, si sarebbe reso necessario proseguire sul sentiero del risanamento delle finanze pubbliche ma, contemporaneamente, non perdere di vista

⁸ In pochi mesi si erano succeduti il decreto legge n. 98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011), il decreto legge n. 138/2011 (convertito nella legge n. 148/2011) e il decreto legge n. 201/2011 (convertito nella legge n. 214/2011) oltre alla legge di stabilità per il 2012.

⁹ Le misure contenute nei provvedimenti "Salva Italia", "Cresci Italia", "Semplifica Italia" e il "Piano di azione e coesione" avevano cominciato ad aggredire le debolezze strutturali e fornito risposte concrete alle richieste che provenivano dall'Europa e dagli altri organismi economici internazionali.

l'altro grande obiettivo costituito dalla promozione della ripresa economica del Paese. In questo contesto, occorre innanzitutto predisporre un credibile e duraturo piano di rientro del debito pubblico, anche se questo avrebbe potuto generare ulteriori sacrifici per le imprese ed i cittadini. Le politiche da attuare non avrebbero dovuto incidere negativamente sulla crescita economica; partendo da questo presupposto, visto che i primi interventi dell'Esecutivo erano stati dal lato delle entrate fiscali, le nuove azioni da programmare avrebbero dovuto riguardare soprattutto la diminuzione della spesa pubblica, con la piena consapevolezza che i relativi effetti si sarebbero manifestati nel medio-lungo termine. La crescita sarebbe stata indotta da un incremento della competitività del sistema Paese, a cui avrebbero contribuito anche interventi di riforma del mercato del lavoro, e da un generale aumento di efficienza.

Al fine di attenuare le turbolenze dei mercati finanziari e riguadagnare la fiducia degli investitori, l'Italia nel 2012 adottava regole atte ad assicurare la sostenibilità di lungo periodo delle finanze pubbliche. Il nostro Paese, aderendo al *fiscal compact*, si impegnavo a raggiungere e conservare come obiettivo di medio periodo il pareggio di bilancio in termini

strutturali¹⁰.

1.2. - I documenti programmatici del 2012 e le stime

I documenti programmatici pubblicati nel 2012 contenevano previsioni incoraggianti circa l'andamento dei saldi di finanza pubblica nell'orizzonte temporale di riferimento, malgrado il progressivo peggioramento del ciclo economico intervenuto nel corso dell'anno. Il nostro Paese, nonostante le crescenti difficoltà, sembrava essere in grado di rispettare gli impegni assunti in sede europea.

Il DEF 2012, in presenza di un tasso di crescita del PIL negativo per il 2012 (-1,2 per cento) ma stimato positivo per gli anni successivi, prevedeva che l'indebitamento netto in rapporto al PIL sarebbe stato pari all'1,7 per cento nel 2012 per attestarsi allo 0,5 per cento nel 2013¹¹ ed annullarsi pressoché completamente nel 2014 (0,1 per cento).

¹⁰ La legge n. 243/2012 prevede che questa regola entri in vigore nel 2014 e faccia riferimento al saldo delle amministrazioni pubbliche considerate nel loro complesso. Gli scostamenti possono essere autorizzati dal Parlamento, su richiesta del Governo, solo a fronte di eventi eccezionali e programmando un piano di rientro; in assenza di situazioni eccezionali, il Governo ha il compito di indicare le misure idonee a riportare il saldo strutturale in linea con l'obiettivo, entro l'esercizio successivo a quello in cui lo scostamento si è verificato.

¹¹ Nell'ambito delle previsioni relative al 2013, le minori entrate derivanti dal peggioramento dello scenario economico sarebbero state più che compensate dalla diminuzione degli interessi che il nostro Paese avrebbe dovuto pagare sui titoli del debito pubblico beneficiando della credibilità riconosciuta a livello internazionale alle politiche di correzione dei conti pubblici adottate dall'Esecutivo a partire dalla seconda metà del 2011 ed attuate anche nei primi mesi del 2012. Il deficit previsto per il 2013 era considerato compatibile con l'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali.

L'avanzo primario, stimato pari al 3,6 per cento del PIL al termine del 2012, sarebbe cresciuto progressivamente fino a raggiungere il 4,9 per cento alla fine del 2013 e il 5,5 per cento nel 2014. Si prevedeva, infine, che al termine del 2012 il debito pubblico avrebbe raggiunto il 123,4 per cento del PIL, per poi ridursi al 121,5 per cento nel 2013 e al 118,2 per cento nel 2014.

Nei mesi successivi alla pubblicazione del DEF, il quadro economico internazionale subiva un nuovo sensibile deterioramento dovuto all'incertezza presente nell'area euro e alle nuove tensioni sui mercati finanziari¹². In Italia l'ampliamento dello *spread* tra i rendimenti dei nostri titoli di stato decennali e quelli tedeschi ne scoraggiava l'acquisto da parte degli investitori nazionali e stranieri e questo rendeva sempre più complicato il loro collocamento ad opera delle banche¹³; gli istituti di credito italiani incontravano sempre maggiori difficoltà a reperire la liquidità da mettere a disposizione del sistema economico se non a costi sempre più

¹² Le tensioni erano acuite dalla crisi degli istituti di credito di alcuni Paesi come, ad esempio, le banche spagnole e dal nuovo ampliamento dei differenziali tra i titoli obbligazionari di alcuni Stati e quelli tedeschi. Per restituire serenità ai mercati e contrastare gli effetti della crisi finanziaria, la Banca Centrale Europea si impegnava ad acquistare in maniera illimitata i titoli del debito pubblico dei Paesi in difficoltà.

¹³ A luglio 2012 lo *spread* tra il rendimento dei nostri titoli di stato e quelli tedeschi raggiunse i 600 punti (Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 71, Gennaio 2013*).

elevati che finivano per essere traslati sulle attività produttive e sui cittadini.

Si riteneva che la debolezza della domanda interna avrebbe inciso negativamente sulla crescita del PIL, che era atteso quindi ancora in ribasso. Per quanto attiene alle componenti della domanda interna, sia gli investimenti, per le difficoltà di accesso al credito delle famiglie e delle imprese, sia i consumi, a causa della diminuzione del reddito disponibile dovuta alle misure di risanamento delle finanze pubbliche adottate dal Governo nei mesi precedenti, si sarebbero contratti¹⁴.

Alla luce dei mutamenti intervenuti nello scenario macroeconomico, la Nota di aggiornamento del DEF di settembre 2012 aggiornava in negativo le stime contenute nel DEF anche a causa del sensibile deterioramento delle previsioni sulla dinamica del PIL, atteso in ulteriore notevole contrazione (-2,4 per cento). Si prevedeva che il rapporto deficit/PIL sarebbe aumentato, rispetto alle precedenti previsioni, al 2,6 per cento al termine del 2012 per poi ridursi, in presenza di una modesta contrazione del PIL pari allo 0,2 per cento, all'1,6 per cento nel

¹⁴ A causa della diminuzione del reddito disponibile delle famiglie, si prevedeva che molte di esse avrebbero attinto ai risparmi nel biennio 2012-2013. Sulla contrazione dei consumi incidavano negativamente anche l'aumento dell'incertezza e la diminuita fiducia delle famiglie.

2013 e all'1,5 per cento nel 2014¹⁵. Solo a partire dal 2014 il PIL avrebbe fatto registrare una crescita dell'1,1 per cento¹⁶.

L'avanzo primario sarebbe stato in calo rispetto alle previsioni del DEF ma comunque pari al 2,9% nel 2012, con aumenti al 4 e al 4,4 per cento rispettivamente nel 2013 e 2014¹⁷. Il debito pubblico sarebbe cresciuto fino 126,4 per cento del PIL al termine del 2012 soprattutto a causa della caduta del prodotto; sarebbe leggermente aumentato nel 2013, portandosi al 127,1 per cento del PIL¹⁸, per poi ridursi progressivamente nel 2014 e 2015 sfruttando l'aumento nel tempo dell'avanzo primario¹⁹.

¹⁵ L'aumento del rapporto deficit/PIL per il 2012 era legato oltre che alla contrazione del prodotto anche alle entrate, previste in calo rispetto a quanto stimato nel DEF, e all'aumento degli interessi sul debito. Rispetto al dato a consuntivo del 2011, si sarebbe registrato comunque un miglioramento dell'1,3 per cento, che avrebbe consentito il rispetto degli impegni assunti in sede europea. Inoltre, si prevedeva che nel 2013 sarebbe stato conseguito l'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali.

¹⁶ Le previsioni sulla crescita del PIL nell'intervallo temporale di riferimento sono state formulate prendendo in considerazione anche gli effetti delle misure contenute nel decreto n. 95 di luglio 2012 (convertito nella legge n. 135/2012), recante "*disposizioni urgenti per la revisione della spesa pubblica con invarianza dei servizi ai cittadini*".

¹⁷ L'avanzo primario al termine del 2012, nonostante il peggioramento dello scenario macroeconomico ed il calo previsto rispetto alle previsioni del DEF, sarebbe stato comunque notevolmente superiore rispetto a quello registrato al termine del 2011, pari all'1 per cento del PIL.

¹⁸ L'aumento del rapporto debito/PIL per il 2012 e il 2013 rispetto alle stime contenute nel DEF era imputabile alla revisione dell'entità del debito operata dalla Banca d'Italia per gli anni 2010 e 2011, dovuti da un lato ad accertamenti statistici e, dall'altro a riclassificazioni sulle componenti dello stesso debito, derivanti dall'applicazione di una decisione Eurostat di luglio 2012. Inoltre, il sensibile incremento del dato stimato rispetto al dato a consuntivo 2011 (120,7 per cento del PIL) era da ascrivere anche al contributo offerto dal nostro Paese al sostegno degli Stati dell'Unione Europea in crisi finanziaria.

1.3. - I provvedimenti normativi del 2012 e le principali misure adottate

Nel corso del 2012 sono stati adottati alcuni provvedimenti normativi attraverso i quali proseguire l'opera di risanamento finanziario del Paese ed attuare politiche rivolte a ridurre gradualmente l'ammontare del debito pubblico, rispettando anche le raccomandazioni provenienti dall'Europa. Altri provvedimenti erano indirizzati, invece, al rilancio della crescita²⁰.

Per quanto riguarda i provvedimenti rientranti nella prima categoria, a luglio veniva varato il *decreto legge n. 95/2012* in tema di *spending review* con cui, al fine di accrescere l'efficienza della spesa pubblica, si decideva di operarne una revisione per effettuare tagli selettivi rivolti all'ottenimento di risparmi strutturali. Il provvedimento non era rivolto a migliorare i saldi di finanza pubblica. Le minori spese generate dalle misure contenute nel decreto sarebbero state rivolte a compensare

¹⁹ A luglio 2012, il Consiglio Ecofin nell'ambito della procedura del semestre europeo, rivolgeva alcune raccomandazioni al nostro Paese. Tra le richieste assumeva particolare rilievo quella con cui si invitava l'Italia a porre in essere politiche capaci di generare avanzi primari via via crescenti per condurre ad una progressiva diminuzione del rapporto debito/PIL a partire dal 2013.

²⁰ Un provvedimento rivolto a favorire la crescita del Paese, ma con effetti sul PIL che si vedranno nel medio-lungo periodo, è la legge n. 221/2012, di conversione con modificazioni del decreto legge n. 179/2012. Sempre nel 2012, ma a giugno, l'Esecutivo aveva varato il decreto n. 83/2012 (il cosiddetto "decreto sviluppo").

pressoché interamente le minori entrate derivanti dallo slittamento nel tempo e dall'attenuazione dell'aumento delle aliquote IVA che si sarebbe dovuto registrare a partire da ottobre 2012²¹. La parte residuale dei risparmi di spesa sarebbe stato utilizzato per finanziare spese ineludibili ed incomprimibili come quelle connesse alla ricostruzione conseguente al terremoto in Emilia, alle missioni di pace per il 2013 e a sostenere economicamente i numerosi nuovi esclusi dalla riforma delle pensioni. La revisione della spesa avrebbe condotto ad incrementi di efficienza nel medio-lungo periodo da cui si attendevano effetti positivi sulla dinamica del PIL. La *spending review* operata dal decreto avrebbe inciso sulle componenti della domanda interna attraverso la riduzione dei consumi collettivi e degli investimenti che sarebbe stata compensata dall'incremento dei consumi privati dovuto al differimento e al minore aumento delle aliquote IVA rispetto a quanto disposto in precedenza.

I risparmi di spesa sarebbero stati via via crescenti, passando dai circa 4,6 miliardi di euro del 2012, ai 10,7 miliardi del 2013 fino ad arrivare, al termine del 2015, a più di 12

²¹ Il decreto prevedeva che il già programmato incremento delle aliquote IVA dal 10 al 12 per cento e dal 21 al 23 per cento sarebbe slittato a luglio 2013; le aliquote si sarebbero attestare a tale livello fino alla fine del 2013 per poi ridursi, a partire dal 2014, rispettivamente, all'11 e al 22 per cento (anziché aumentare fino al 12,5 e al 23,5 per cento).

miliardi di euro. La riduzione delle spese sarebbe stata ottenuta attraverso alcuni canali. Innanzitutto, gli acquisti delle PA sarebbero stati centralizzati al fine di incrementare l'efficienza della spesa; ministeri ed enti locali avrebbero dovuto acquistare obbligatoriamente beni e servizi rientranti in alcune categorie merceologiche attraverso Consip S.p.A. o le centrali di committenza regionale. I ministeri, inoltre, avrebbero dovuto rivedere le proprie spese, per raggiungere obiettivi da conseguire attraverso l'elaborazione di programmi correttivi presentati ad hoc, che sarebbero stati attuati con specifiche misure contenute nella legge di stabilità per il 2013. Altri interventi riguardavano il pubblico impiego: si stabilivano tagli agli organici delle Amministrazioni statali, ad eccezione del comparto Scuola (20 per cento per i dirigenti e 10 per cento per il personale non dirigente) e limitazioni al *turn over* anche per i corpi di polizia ed i vigili del fuoco. Sarebbe stata operata, infine, una razionalizzazione delle spese connesse all'uso dei beni facenti parte del patrimonio pubblico attraverso un migliore utilizzo degli stessi e la diminuzione degli affitti.

Particolarmente rilevante sarebbe stato il contributo alla revisione della spesa proveniente dai tagli riguardanti gli enti territoriali, sia in relazione alle loro proprie spese, sia a quelle

connesse al settore della sanità (3,2 miliardi nel 2012, 7 miliardi nel 2013 e 7,5 miliardi nel 2014).

Per quanto attiene alle politiche rivolte alla riduzione del debito pubblico, le disposizioni più significative erano contenute nel *decreto legge n. 87/2012*, confluito anch'esso nella legge n. 135/2012, di conversione del già citato decreto n. 95/2012. Attraverso la valorizzazione del patrimonio pubblico e la successiva dismissione dei beni e delle quote azionarie di società partecipate dallo Stato, si prevedeva di acquisire risorse da destinare alla diminuzione del debito. Si stimava che in ogni anno dell'orizzonte temporale di riferimento (2013-2015) sarebbero stati realizzati proventi pari a circa l'1 per cento del PIL, utili a ridurre il rapporto debito pubblico/PIL già a partire dal 2013²². Dal punto di vista tecnico, le operazioni sarebbero state condotte da una Società di Gestione del Risparmio costituita presso il Ministero dell'Economia e delle Finanze. Tale società si sarebbe occupata dell'attività di valorizzazione del patrimonio pubblico e della successiva cessione dei beni, avvalendosi di fondi di investimento istituiti ad hoc. A seguito del conferimento degli immobili, gli enti territoriali avrebbero ricevuto risorse con le quali rimborsare il proprio debito e, per la parte rimanente,

²² Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 70, Ottobre 2012*.

finanziare gli investimenti. Nel caso delle cessioni degli immobili dello Stato, le risorse residue sarebbero state destinate al pagamento dei debiti commerciali della PA. In relazione alla vendita delle partecipazioni azionarie detenute dallo Stato, si assegnava alla Cassa Depositi e Prestiti il diritto di opzione per l'acquisto delle quote di Fintecna, Sace e Simest. Quanto incassato a seguito delle operazioni di alienazione delle azioni, sarebbe stato versato in entrata del bilancio dello Stato e poi riassegnato al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato o al pagamento dei debiti commerciali delle Pubbliche Amministrazioni statali. Gli interventi previsti dalla *legge di stabilità per il 2013* (Legge n. 228/2012) avrebbero determinato, per l'anno 2013, un leggero aumento del deficit e, di conseguenza, l'incremento del rapporto indebitamento netto/PIL dello 0,2 per cento rispetto alla previsione contenuta nella nota di aggiornamento del DEF 2012 (il rapporto sarebbe passato dall'1,6 all'1,8 per cento); per gli anni 2014 e 2015, invece, l'impatto del provvedimento sui saldi di finanza pubblica sarebbe stato pressoché nullo. Con la legge di stabilità si sarebbero attuate alcune misure incluse nel decreto n. 95/2012 come, ad esempio, quelle relative alle correzioni delle spese delle amministrazioni centrali. Nel corso dell'iter di conversione, il disegno di legge ha

subito rilevanti modifiche che ne hanno cambiato il contenuto e la portata. Alcuni importanti interventi che erano stati già programmati venivano abbandonati: in particolare, erano soppressi l'aumento dell'aliquota IVA del 10 per cento, che si sarebbe registrato a partire dal 1° luglio 2013, e la diminuzione delle aliquote Irpef di un punto percentuale per i primi due scaglioni di reddito, misura quest'ultima che avrebbe condotto a un taglio del cuneo fiscale per i relativi beneficiari. Il provvedimento prevedeva nuove agevolazioni come l'accrescimento delle detrazioni Irpef per i figli a carico e sgravi Irap per le imprese che avrebbero fatto nuove assunzioni.

Per quanto riguarda gli impieghi, la legge di stabilità per il 2013 distribuiva in maniera equivalente le risorse tra minori entrate e maggiori spese. Le prime erano legate, in prevalenza, al minor gettito derivante dal mancato incremento dell'aliquota IVA del 10 per cento, dal rinnovo della detassazione della produttività del lavoro e dall'aumento delle detrazioni per carichi di famiglia. Le maggiori spese sarebbero state soprattutto di parte corrente; in particolare, sarebbe stato finanziato il fondo per il trasporto pubblico locale, il credito d'imposta per gli autotrasportatori, il fondo per interventi per le politiche sociali, ecc.. La parte rimanente delle maggiori spese sarebbe stata in

conto capitale (circa 2 miliardi di euro) e avrebbe riguardato, ad esempio, la manutenzione straordinaria della rete ferroviaria e l'ANAS.

Le coperture, per il 2013, sarebbero state assicurate da maggiori entrate, rappresentate in maniera particolare dall'imposta di bollo sulle transazioni finanziarie e dalla stabilizzazione dell'aumento delle accise sui carburanti. Le minori spese sarebbero state soprattutto di parte corrente e riferite in maniera particolare agli enti locali (sanità e patto di stabilità interno)²³.

1.4. - I saldi di finanza pubblica del 2013

1.4.1. - L'oscillazione delle stime nel corso del 2013

All'inizio del 2013 lo scenario macroeconomico presentava ancora caratteristiche di grande debolezza. In questo contesto, si prevedeva che la crescita del PIL del nostro Paese continuasse ad essere negativa e che sulla sua dinamica avrebbero giocato un ruolo determinante gli effetti depressivi sulla domanda interna derivanti dalle manovre di finanza pubblica degli anni precedenti²⁴ e il deterioramento

²³ Cfr. *Corte dei conti – Sezioni Riunite in sede di controllo – Quadrimestrale leggi di spesa settembre/dicembre 2012 - 8 maggio 2013*.

²⁴ Nel luglio 2013, grazie agli effetti derivanti dalle manovre di aggiustamento e di messa in sicurezza dei conti pubblici operate dall'Italia a partire dal 2011 e ai risultati conseguiti, si è chiusa la procedura per i disavanzi eccessivi che era stata avviata nei confronti del nostro Paese nel 2009.

dell'economia mondiale, con il calo della domanda estera manifestatosi già a partire dalla seconda metà del 2012. Parallelamente, ci si attendeva che la credibilità delle misure adottate dall'Italia per mettere in sicurezza i conti pubblici e gli interventi di politica monetaria della Banca Centrale Europea, avrebbero dovuto attenuare le tensioni sui mercati finanziari. I rendimenti dei titoli di Stato italiani sarebbero progressivamente cresciuti, generando risparmi in termini di interessi da corrispondere sul debito pubblico. Si prevedeva infine che tali miglioramenti avrebbero influito anche sul mercato del credito che si sarebbe gradualmente normalizzato. Si stimava che la recessione sarebbe terminata nella seconda metà del 2013²⁵.

Nel 2013, avendo dimostrato di riuscire a tenere sotto controllo i conti pubblici, il nostro Paese si è visto riconoscere dal Consiglio Europeo l'opportunità di sfruttare i margini di flessibilità del Patto di Stabilità e di Crescita al fine di attuare misure capaci di sostenere l'economia, come il pagamento dei debiti pregressi della Pubblica Amministrazione. Immettendo liquidità per oltre 40 miliardi di euro nel circuito economico, sarebbero affluite risorse alle imprese, in particolare quelle di piccole dimensioni, che avevano sempre più difficoltà ad

²⁵ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia* n. 71, Gennaio 2013.

ottenere credito dalle banche²⁶ e si sarebbe favorita la ripresa dell'attività produttiva. Si stimava che gli effetti sulla crescita del PIL di questo intervento si sarebbero registrati già al termine del 2013, assumendo maggiore intensità nel 2014²⁷.

Prevedendo una frenata della crescita del PIL ancor più accentuata di quella ipotizzata nei documenti programmatici del 2012 (-1,3 per cento in luogo di -0,2 per cento), il DEF 2013 stimava che il rapporto deficit/PIL nel 2013 sarebbe cresciuto al 2,9 per cento (rispetto al dato dell'1,8 per cento della Nota di Aggiornamento del DEF 2012, successivamente aggiornato considerando gli effetti derivanti dalla legge di stabilità 2013). Questo incremento del rapporto era ascrivibile essenzialmente a

²⁶ Il pagamento dei debiti della PA avrebbe potuto favorire la ripresa degli investimenti delle imprese, fortemente calati nel 2012.

²⁷ Il provvedimento con cui si accelerava il pagamento dei debiti della Pubblica Amministrazione nel biennio 2013-2014 era il decreto legge n. 35/2013 (convertito nella legge n. 64/2013). Con il successivo decreto legge n. 102/2013 l'importo di 20 miliardi originariamente previsto per i pagamenti del 2013 veniva aumentato di 7,2 miliardi corrispondenti ad un anticipo degli ulteriori 20 miliardi previsti per il 2014. Il Governo intendeva anche aumentare l'importo totale dei pagamenti, fino a raggiungere i 50 miliardi di euro. Nella Nota di Aggiornamento del DEF 2013, l'impatto sul PIL di queste misure era previsto pari allo 0,1 e 0,3 per cento, rispettivamente per il 2013 e il 2014. Si prevedeva che questo intervento avrebbe portato ad un incremento degli investimenti, più accentuato nel 2014, e dei consumi. I modelli econometrici della Banca d'Italia, associando effetti moltiplicatori diversi ai differenti impieghi delle risorse da parte delle imprese (moltiplicatore prossimo a 1 per finalità di investimento; paria a 0,3 per pagamenti di salari e stipendi e pressoché nullo per importi trattenuti a scopo precauzionale) e ipotizzando che nel biennio, in maniera prudenziale, solo il 12 per cento del totale delle risorse rimborsate fosse destinato ad investimenti, mentre il restante 88 per cento venisse ripartito dalle imprese in parti uguali tra pagamenti di salari e risparmi precauzionali, stimavano che il provvedimento avrebbe potuto produrre una crescita del PIL nell'intervallo 2013-2014, tra lo 0,5 e lo 0,7 per cento. Questo senza considerare gli effetti positivi legati ad altre variabili (per dettagli su queste elaborazioni cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 72, Aprile 2013*).

due fattori che agivano negativamente su di esso, quali l'aumento del deficit dovuto allo sblocco dei pagamenti delle PA alle imprese e la più elevata contrazione del PIL prevista per l'anno 2013; la riduzione della spesa per interessi dovuta all'alleggerimento delle tensioni sui mercati finanziari avrebbe agito invece in senso contrario. Anche per il 2014 e il 2015 il rapporto indebitamento netto/PIL sarebbe stato superiore ai valori contenuti nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012 (rispettivamente 1,8 e 1,7 per cento anziché 1,5 e 1,4 per cento). Nonostante il deterioramento delle condizioni economiche, si prevedeva comunque di raggiungere, nel 2013, il pareggio di bilancio in termini strutturali²⁸.

Nel DEF 2013 si prevedeva che le spese totali nel 2013 sarebbero cresciute dello 0,3 per cento rispetto al 2012, attestandosi al 51,5 per cento del PIL, per poi ridursi progressivamente fino a raggiungere il 49,9 per cento nel 2015 ed arrivare al 48,7 per cento del PIL nel 2017, vale a dire al termine dell'orizzonte temporale di riferimento²⁹.

²⁸ Raggiungendo l'obiettivo di medio termine, sarebbe stato rispettato un impegno assunto dall'Italia nel 2011, nel periodo di piena emergenza finanziaria.

²⁹ Nel 2013 le spese correnti al netto degli interessi sarebbero state pari al 42,7 per cento del PIL, in linea rispetto al dato 2012. Nel corso degli anni successivi, si sarebbero ridotte fino a raggiungere il 40,2 per cento nel 2017 (-2,5 per cento rispetto al 2013). Tra le componenti di questo aggregato, è particolarmente rilevante il calo dell'incidenza della spesa del personale dipendente della PA, che passa dal 10,4 per cento del PIL nel 2013 al 9,2 per cento nel 2017 per effetto degli interventi che si sono susseguiti negli ultimi anni e che

Le entrate totali sarebbero aumentate dello 0,5 per cento rispetto al dato del 2012, raggiungendo il 48,6 per cento del PIL a causa delle misure contenute in alcuni provvedimenti normativi tra cui il decreto legge n. 201/2011 (istitutivo dell'IMU) e la legge di stabilità per il 2013. Sarebbero poi diminuite gradualmente negli anni successivi, arrivando al 47,7 per cento nel 2017. La pressione fiscale nel 2013 sarebbe stata pari al 44,4 per cento (+0,4 per cento rispetto al 2012) e si sarebbe leggermente ridotta nel periodo di riferimento fino ad attestarsi al 43,8 per cento nel 2017.

L'avanzo primario, al termine del 2013, sarebbe stato pari al 2,4 per cento del PIL e previsto in crescita negli anni successivi (3,8 per cento nel 2014 e 4,1 nel 2015).

Il rapporto debito/PIL sarebbe salito nel 2013 al 130,4 per cento, 3,4 punti in più del dato a consuntivo 2012 e sensibilmente in crescita rispetto alle previsioni contenute nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012. Nonostante i proventi derivanti dalla dismissione dei beni immobili dello Stato, che si riteneva avrebbero generato incassi pari all'1 per cento di PIL, l'aumento del rapporto sarebbe stato legato, da un lato, al

hanno portato al blocco della contrattazione collettiva e del *turn over*. Significativo sarebbe stato anche il calo della spesa per consumi intermedi, che sarebbe passata dall'8,2 per cento del 2013 al 7,8 del 2017 grazie alle misure di revisione della spesa di recente attuate.

contributo fornito dall'Italia al sostegno dei Paesi europei in difficoltà finanziaria e, dall'altro, al già ricordato pagamento dei debiti della PA. Nel 2014 e nel 2015 si sarebbe registrata l'inversione di tendenza, con la diminuzione del rapporto dovuta anche alla crescita dell'avanzo primario e all'esaurimento degli effetti sul debito derivanti dal *decreto legge n. 35/2013*³⁰.

Prevedendo una contrazione del PIL più marcata per il 2013 (-1,7 per cento) dovuta al persistere della crisi economica internazionale e al trascinarsi degli effetti negativi dal 2012, la Nota di Aggiornamento del DEF 2013 prevedeva che il rapporto indebitamento netto/PIL a legislazione vigente avrebbe raggiunto alla fine dell'anno il 3,1 per cento³¹. Solo attraverso una manovra correttiva il Governo avrebbe potuto favorire il rientro dell'indicatore al di sotto del limite previsto dal Patto di Stabilità e, nello stesso tempo, avrebbe ricondotto il saldo strutturale dal -0,5 per cento ottenuto a legislazione vigente, al -0,4 per cento, facendo registrare così un miglioramento di 0,9

³⁰ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 72, Aprile 2013*.

³¹ L'aumento del disavanzo era legato ad un andamento delle entrate meno favorevole rispetto alla previsione del DEF. In particolare, si prevedeva che il gettito legato alle imposte indirette avrebbe mostrato una sensibile contrazione. Per quanto attiene al prodotto, si stimava che i provvedimenti normativi varati dopo la pubblicazione del DEF 2013 e adottati dal Governo per sostenere la ripresa economica, avrebbero determinato un incremento del PIL pari allo 0,1 per cento per ogni anno del triennio 2013-2015. Gli stessi provvedimenti avevano impatto neutrale sul bilancio, in quanto la copertura delle misure avveniva con una riallocazione più efficiente delle risorse.

punti percentuali in un solo anno. Il pareggio di bilancio in termini strutturali sarebbe stato conseguito, in base alle nuove previsioni, nel 2015, in linea con il requisito costituzionale.

Nel quadro programmatico, l'avanzo primario si sarebbe attestato, alla fine del 2013, al 2,4 per cento del PIL, un dato identico a quello del DEF; sarebbe cresciuto poi negli anni seguenti ma ad un ritmo inferiore rispetto a quello delle previsioni di aprile.

Il rapporto debito/PIL avrebbe fatto registrare, a livello programmatico, un'ulteriore crescita fino a raggiungere, al termine del 2013, il 132,9 per cento del prodotto: il dato sarebbe stato superiore di quasi 6 punti percentuali rispetto al consuntivo 2012. Nel 2014 il rapporto sarebbe stato pari al 132,8 per cento del PIL per poi decrescere fino a raggiungere il 120,1 per cento nel 2017, garantendo così il rispetto delle nuove regole sui piani di rientro fissate dall'Unione Europea (*Minimum Linear Structural Adjustment*)³².

1.4.2. - Dati a consuntivo

Per effetto delle misure contenute nel *decreto legge n.*

³² Al termine del biennio 2012-2013 si sarebbe esaurito l'effetto, sul debito, dei pagamenti dei crediti commerciali vantati dalle imprese nei confronti della PA. Negli anni successivi, la progressiva riduzione del debito si sarebbe conseguita anche grazie al piano di dismissioni del patrimonio pubblico che avrebbe fruttato, in base alle nuove stime, più caute rispetto al passato, incassi pari allo 0,5 per cento del PIL ogni anno.

120/2013³³ varato ad ottobre, il rapporto deficit/PIL per l'anno 2013 è stato ricondotto entro la soglia del 3 per cento, rispettando i vincoli fissati a livello europeo. La correzione operata è stata pari allo 0,1 per cento rispetto al dato che si sarebbe conseguito a legislazione vigente e previsto nella Nota di Aggiornamento del DEF 2013.

Si segnala che rispetto al dato a consuntivo del 2012, il valore del rapporto è rimasto immutato, anche se nel corso del 2013 il PIL ha continuato a ridursi in maniera sostenuta (-1,9 per cento, nonostante la ripresa dell'ultimo trimestre³⁴) e comunque superiore rispetto alle previsioni contenute nei documenti programmatici del 2013.

Le spese totali, pari al 51,2 per cento del PIL, si sono ridotte dello 0,2 per cento nei confronti del dato 2012: al calo hanno contribuito sia la diminuzione della spesa per interessi

³³ Il decreto legge n. 120/2013 è stato convertito, con modificazioni, nella legge n. 137/2013 e contiene "misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione". Nel 2013 l'indebitamento netto si sarebbe ridotto di 1,6 miliardi di euro per effetto di misure che avrebbero inciso sul patto di stabilità interno (450 milioni di euro), che avrebbero determinato una diminuzione delle spese per investimenti (525 milioni) e limitazioni agli impegni e ai pagamenti per spese a carico del bilancio dello Stato (625 milioni). Negli anni seguenti l'impatto del decreto sul deficit sarebbe stato nullo.

³⁴ Il livello dell'attività economica al termine del 2013 è sceso, seppur di poco, al di sotto di quello registratosi nel 2000. Tra le componenti del PIL, sia gli investimenti lordi che i consumi finali nazionali hanno mostrato un calo (rispettivamente - 4,7 e - 2,2 per cento) seppur meno accentuato rispetto a quello rilevato nel 2012. Le importazioni si sono ridotte a causa della debole domanda interna (-2,8 per cento) mentre le esportazioni hanno tenuto, aumentando dello 0,1 per cento rispetto al 2012 (Cfr. *Rapporto Annuale 2014 – L'evoluzione dell'economia italiana: aspetti macroeconomici – Istat*).

(-5,1 per cento), sia la nuova contrazione della spesa in conto capitale. La spesa primaria corrente è cresciuta dell'1,3 per cento rispetto al 2012, invertendo il *trend* degli anni precedenti: sull'incremento ha inciso in modo determinante l'aumento delle prestazioni sociali in denaro (+2,7 per cento) legato alla maggiore richiesta di sussidi di disoccupazione³⁵ e all'adeguamento all'inflazione delle pensioni. Si sono ridotte, invece, le spese per redditi da lavoro (-0,7 per cento), sempre per effetto del blocco del *turn over* e della contrattazione collettiva, e la spesa per consumi intermedi (-1,7 per cento)³⁶.

Le entrate totali, pur essendo aumentate in termini di PIL dello 0,1 per cento, sono diminuite dello 0,3 per cento rispetto al 2012; alla contrazione delle entrate correnti (-0,7 per cento) ha contribuito in maniera significativa il minor gettito legato alle imposte indirette (-3,6 per cento), con particolare riferimento all'IVA, visto anche che la dinamica dei consumi è stata meno favorevole di quanto previsto. Il gettito derivante dalle imposte dirette è invece aumentato dello 0,6 per cento. Sulle entrate tributarie, ridottesi di 0,2 punti percentuali in termini di PIL,

³⁵ Nel 2013 l'occupazione è diminuita del 2,1 per cento rispetto al 2012 (-478 mila unità). Il tasso di disoccupazione è cresciuto fino a raggiungere il 12,2 per cento (Cfr. *Rapporto Annuale 2014 – L'evoluzione dell'economia italiana: aspetti macroeconomici – Istat*).

³⁶ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia n. 2, Aprile 2014 – La Finanza Pubblica (tavola 10)*.

hanno agito anche le misure adottate nella seconda metà del 2013 che hanno portato alla soppressione della seconda rata dell'IMU per l'abitazione principale. La pressione fiscale è stata pari al 43,8 per cento del PIL, in lieve attenuazione (-0,2 per cento) rispetto al 2012. Il dato è stato nettamente migliore rispetto alle stime del DEF 2013.

Al termine del 2013 l'avanzo primario è stato pari al 2,2 per cento del PIL, inferiore al dato registrato a consuntivo per il 2012 (2,5 per cento) e alle previsioni contenute sia nel DEF 2013 che nella Nota di Aggiornamento; il saldo è stato comunque tra i più alti dei Paesi dell'Unione Europea.

Il rapporto debito pubblico/PIL, al termine del 2013, è cresciuto notevolmente fino a raggiungere il 132,6 per cento, aumentando di 5,6 punti percentuali rispetto al 2012, anche se è stato leggermente in diminuzione rispetto alle stime della Nota di Aggiornamento del DEF 2013.

La successiva 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 2011-2013 e mostra, nello stesso tempo, per ogni anno la loro incidenza percentuale rispetto al prodotto³⁷. I dati in essa

³⁷ Cfr. *Bollettino Economico Banca d'Italia* n. 2, Aprile 2014.

contenuti consentono di rilevare immediatamente l'andamento dei saldi di finanza pubblica registratosi nel corso del 2013 e le variazioni intervenute rispetto agli anni precedenti.

Tavola 1 - Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche

VOCI ⁽¹⁾	2011		2012		2013	
	Miliardi di €	% del PIL	Miliardi di €	% del PIL	Miliardi di €	% del PIL
Indebitamento netto	59,10	3,7	47,40	3,0	47,30	3,0
Saldo primario	19,30	1,2	39,10	2,5	34,70	2,2
Debito	1.907,60	120,7	1.989,50	127,0	2.069,20	132,6

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

Dall'analisi dei dati a consuntivo emerge che l'efficacia del percorso di risanamento intrapreso dall'Italia per salvaguardare i propri conti è ben testimoniata dall'entità dell'avanzo primario il cui livello, in percentuale di PIL, seppur inferiore a quello del 2012, è stato più alto di quello fatto registrare in media dai Paesi UE.

Il debito pubblico al termine del 2013 è aumentato di circa 80 miliardi in un solo anno. Sull'incremento ha senz'altro inciso la possibilità che è stata riconosciuta al nostro Paese di saldare i debiti accumulati dalla PA nei confronti delle imprese, sfruttando i margini di flessibilità concessi dalle Istituzioni europee ai Paesi che avevano dimostrato di essere in regola con le proprie finanze. E' opportuno rilevare che non è facilmente

valutabile l'impatto di questo intervento sulla ripresa economica e, in particolare, stimare quanto lo stesso possa stimolare le componenti della domanda aggregata. L'incertezza deriva dal fatto che le risorse affluite alle imprese potrebbero essere utilizzate per attuare investimenti, come quelli in nuovi macchinari, o essere destinate al pagamento di oneri non adempiuti a causa di carenza di liquidità (il pagamento di salari e stipendi potrebbe sostenere la dinamica dei consumi) o, ancora, potrebbero essere accantonati a scopo precauzionale, soprattutto in presenza di capacità produttiva inutilizzata. L'entità degli effetti dipende quindi dalle specifiche condizioni delle imprese beneficiarie dell'intervento oltre che dai tempi di realizzazione dello stesso. Per spiegare la dimensione assunta dal debito pubblico, è opportuno ricordare anche che l'Italia, nel 2013, ha continuato a fornire il proprio contributo al sostegno dei Paesi dell'Unione in difficoltà finanziaria.

1.5 - *Analisi delle soluzioni e delle proposte*

In sede di commento dei dati e degli interventi innanzi esposti, una breve premessa si impone sulle previsioni e sulle elaborazioni finanziarie (di cui in dettaglio si è argomentato nei paragrafi 1.2 e 1.4.1). Da questo punto di vista, appare alquanto evidente, almeno con riferimento alla situazione italiana, la loro

mancata realizzazione, talvolta anche nella loro versione meno ottimistica. Va peraltro detto che lo stesso può dirsi per le stime che, per la loro prossimità cronologica con la scadenza di riferimento e malgrado l'affinamento degli strumenti di misura delle dinamiche in atto che condizionano il risultato previsto, avrebbero dovuto essere caratterizzate da una maggiore attendibilità.

A titolo esemplificativo, se le previsioni del 2012 sull'avanzo primario fossero state rispettate, gli interessi sul debito sarebbero stati compensati quasi nella loro interezza anche a fronte di tassi di rendimento del debito pubblico particolarmente elevati.

Circa il processo di conseguimento del pareggio di bilancio³⁸ e della riduzione del debito pubblico connessi agli obblighi del Fiscal compact e con la legge 24 dicembre 2012 n. 243, attuativa della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, si

³⁸ Nella teoria economica generale il pareggio di bilancio si verifica quando il rapporto debito pubblico/PIL rimane costante secondo la seguente formula: $[b_0 - d(1 + n/n - i)] = 0$, in cui b_0 è il rapporto percentuale debito/PIL (al 2013 pari al 132,6 per cento; d è il deficit/PIL (3 per cento nel 2013), i è il tasso di interesse sul debito pubblico, n il tasso di crescita del PIL (-1,9 per cento).

Per giungere all'azzeramento dell'equazione, si può agire su b_0 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. Tanto più l'obiettivo di pareggio del bilancio ha una urgenza di tipo strutturale, che abbina l'affidabilità dei conti pubblici ad una solidità del sistema economico, quanto più l'azione di politica economica deve tendere alle politiche di espansione e di investimento, per quanto esse appaiano contrastanti proprio con il conseguimento di equilibrio finanziario.

rileva che allo stato attuale il raggiungimento dell'obiettivo è slittato al 2015 e che, soprattutto il secondo tende ad aumentare in valori assoluti e non soltanto in termini percentuali.

Ovviamente le previsioni, originariamente fiduciose sulla raggiungibilità degli impegni assunti anche prima del loro essere vincolanti, iniziano ad evidenziare elementi di criticità strutturale connessi ai dubbi sulle effettive potenzialità di crescita.

Sotto il profilo delle misure adottate e delle scelte operate, ci sono elementi di continuità nella politica economica avviata dagli ultimi governi i quali, anche sulla spinta esercitata dall'obbligo di ottemperanza alle regole legificate del Fiscal compact prima ed a quelle di sorveglianza multilaterale, nonché di osservanza dei limiti di manovrabilità fiscale, di cui al “six pack” ed al “two pack” poi, hanno sostanzialmente ed interamente puntato sulla virtuosità del trend dell'avanzo primario. Quest'ultimo, infatti, non considerando adeguatamente il già basso livello della spesa pubblica italiana rispetto a quella dei maggiori Paesi occidentali e la rigidità della stessa, nonché l'alta pressione fiscale (si ricorda che nel 2013 è stata pari al 43,8 per cento e in lieve diminuzione rispetto al 2012), era stato ottimisticamente stimato nel DEF 2012 al 3,6 per cento per il 2012 (a fronte del 2,5 per cento poi effettivamente registrato) al 4,9 per il 2013 e addirittura al 5,5 per cento per il 2014, tale da

coprire quasi interamente gli interessi sul debito³⁹.

Del resto, come l'analisi di dettaglio delle manovre eseguite tra la fine del 2011 a tutto il 2012 dimostra, inizialmente l'aggiustamento dei conti pubblici è stato perseguito anche con misure che lasciavano intravedere un più ampio intento riformatore (ne sono esempi la riforma delle pensioni ed i provvedimenti varati tra la fine del 2011 e il 2012, quali il "Semplifica Italia", il "Cresci Italia", ecc.) bruscamente interrotto con la scadenza elettorale del febbraio 2013 e con gli appuntamenti istituzionali connessi. Una volta ritenuto acquisito il risultato della stabilità finanziaria e riguadagnata l'affidabilità internazionale, la ripresa dell'attività dell'Esecutivo è stata segnata, sotto il profilo della politica economica, da serie difficoltà in ordine all'adozione di provvedimenti e di misure finanziarie di piccolo impatto quantitativo e qualitativo sul Bilancio dello Stato, ma di forte evidenza mediatica.

L'impressione che se ne trae è quella di uno iato profondo tra quelle che sono le necessità del Paese reale e l'azione di politica economica che è stata condotta nel biennio 2012-2013, condizionata da operazioni la cui prospettiva di breve periodo è evincibile dalla stessa minima quantità dei flussi finanziari in

³⁹ Nella Nota di Aggiornamento del DEF 2012, le previsioni erano state aggiornate in negativo: l'avanzo primario sarebbe stato pari al 2,9 per cento del PIL nel 2012, con aumenti al 4 e al 4,4 per cento rispettivamente nel 2013 e 2014.

discussione e dalla parcellizzazione delle misure adottate⁴⁰.

Se da un lato, infatti, sono apparentemente rassicuranti manovre di finanza pubblica che abbiano impatto minimo sui saldi, se non per riequilibrarli⁴¹, si può ritenere che i vincoli contabili impediscono di attivare – attraverso scelte certamente non avventate, ma sicuramente molto più coraggiose, quanto di primo acchito impopolari - politiche di rilancio dell'economia nazionale attraverso interventi di maggiore rilievo che non siano prevalentemente, se non esclusivamente, finalizzati alla mera tenuta in ordine dei conti.

⁴⁰ Indiretta protagonista di una di queste misure è stata proprio la Corte dei conti. Con l'art. 14 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, (convertito con modificazioni nella legge 28 ottobre 2013, n. 124 e recante "*Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici*") è stata estesa la definizione agevolata in appello dei giudizi di responsabilità amministrativo-contabile con condizione di pagamento entro il termine del 15 novembre 2013. La norma si autogiustifica con la "*considerazione della particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali*", ma invero l'"opportunità" non è stata la definizione in tempi rapidi dei giudizi di responsabilità, bensì quella di porre all'incasso il valore percentuale (dapprima 25 per cento e poi, in sede di conversione, 20 per cento) necessario alle contingenti esigenze di finanza pubblica per la copertura dell'IMU prima casa, come derivante dalla definizione di una sola sentenza di condanna - Sezione giurisdizionale per il Lazio n. 214/2012 - pari a circa 2,4 miliardi di euro. Le ragioni di convenienza per l'Erario sono state pretermesse all'urgenza di copertura finanziaria del provvedimento, privilegiando il conseguimento di una immediata realizzazione economica a discapito, oltre che di un completo possibile risultato economico, della affermazione del buon diritto all'interno della Organizzazione pubblica. La misura non ha dato gli effetti sperati (incameramento della somma di 650 milioni di euro circa) dato che solo una parte della somma in questione, precisamente 1,165 miliardi di euro, è stata oggetto di condono con un introito pari a 349, 5 milioni di euro corrispondenti, per decisione del Giudice contabile, al 30 per cento, invece che alla minore percentuale del 20 per cento. Ed essendo ancora sub iudice il consistente importo di circa 1,5 miliardi di euro, potrebbe verificarsi che il Bilancio dello Stato vada a beneficiare nel corrente anno o in quello successivo di una entrata pari allo 0,1 per cento del PIL.

⁴¹ Come nella trattazione in dettaglio si è avuto modo di indicare, nel 2013, il Governo è stato costretto a varare una manovra finanziaria limitata allo 0,1 per cento del PIL solo per ricondurre il rapporto deficit/PIL entro il limite del 3 per cento per l'anno in corso.

Gli effetti benefici che certamente si sono verificati di recente in termini di spostamento di flussi finanziari e di efficace collocamento dei titoli del debito sovrano non sono un indicatore di stabilità e di credibilità riacquisita dal nostro Paese perché, nel frattempo, è cresciuta la diffidenza dei mercati finanziari internazionali verso le economie emergenti. Nello stesso tempo non si è assistito ad una ripresa degli investimenti stranieri sul territorio nazionale, già da tempo abbastanza modesti per la scarsa attrattività del Paese sulla quale, ben più che il livello di tassazione⁴², incide l'inefficienza burocratica e l'insufficienza infrastrutturale.

Per altro verso, il forte incremento di titoli del debito pubblico nazionale in mano ai risparmiatori italiani è esattamente l'opposto di un risultato di fiducia internazionale verso l'Italia. Anche tale dato sta a significare che le banche non svolgono un ruolo di promozione degli investimenti reali.

Per contro, l'azione innovatrice che dovrebbe innescare un processo di crescita economica è rimasta, per ora, confinata alle riforme dell'impianto istituzionale e costituzionale, attuate con soluzioni politiche difficilmente comprensibili dall'opinione

⁴² Il peso della tassazione italiana sulle società, la "corporate tax", è ora fissato in aumento dalla legge 133/2013: 31,4 per cento (IRES al 27,5 per cento ed IRAP al 3,9 per cento). Tale dato, se si esclude il Regno Unito (24 per cento, in diminuzione al 21 per cento nel 2014 ed al 20 per cento nel 2015), non si discosta in maniera notevole da quello degli altri Paesi occidentali (Francia 33,33 per cento, Germania 29,8 per cento, Stati Uniti, invero estremamente flessibili, 0 per cento - 39 per cento (*federali*), 0 per cento - 12 per cento (*statali*), 0 per cento - 3 per cento (*locali*)).

pubblica e, in ogni caso, senza effetti diretti sul sistema economico produttivo nazionale. Basti pensare ad esempi come l'ennesimo annuncio di operazioni di recupero della gigantesca evasione fiscale, ai consueti proclami di sfruttamento delle potenzialità del Paese⁴³, ovvero ad una vana riproposizione del tema dell'azione unitaria europea in campo monetario e finanziario (dalla possibile svalutazione dell'euro, all'emissione di titoli del debito pubblico continentale), o ancora alla revisione - in termini di mero risparmio - della spesa pubblica, pur in mancanza di iniziative concrete di riforma del sistema.

Quanto all'azione europea, il sistema economico è pesantemente condizionato dall'esistenza di regimi differenziati e profondamente squilibrati nella politica monetaria ed in quella fiscale. La prima - insieme all'intera politica economica comunitaria oggetto di profonda critica da parte dell'opinione pubblica europea, come le recenti elezioni europee hanno dimostrato⁴⁴ - risponde a regole e ad un controllo rigorosamente

⁴³ L'indiscutibile vocazione turistica nazionale ne è un allarmante esempio; l'abusato slogan "il turismo, petrolio dell'Italia" è la dimostrazione dell'inadeguatezza degli interventi a far seguire fatti concreti alle parole.

⁴⁴ Che l'imposizione marziale di politiche di austerità e di riforma unicamente orientate alla tenuta dei conti avrebbe prodotto un crescente scontento ed avrebbe minato la fiducia nell'euro (il cui crescente rafforzamento sul mercato delle valute è sproporzionato rispetto alla capacità delle economie nazionali aderenti) ed in generale del progetto fondativo europeo, come il risultato elettorale del 25 maggio 2014 dimostra, era facilmente prevedibile ed era stato, infatti, previsto dagli osservatori internazionali (per tutti, The New York Times del 15.4.2013, pag. A18, "Europe's Bitter Medicine"). Più sotto traccia, ma di grande significato, sono le modalità con le quali gli operatori del mercato agiscono adeguandosi pragmaticamente al contesto: nel 2013 Mercedes-Daimler ha

federali e, quindi, ad un governo unitario non politico attraverso la BCE, mentre la seconda è strutturata secondo un sistema di cofederalismo in cui non sono definiti limiti comuni e proporzioni dirette fra le imposte riscosse da un determinato Stato dell'Unione e le modalità di impiego delle stesse.

Quanto alla politica monetaria⁴⁵, dato che gli Stati aderenti alla moneta unica non controllano la moneta circolante, si impone una riflessione sull'opportunità di immissione di liquidità nel sistema anche, eventualmente, attraverso emissione di base monetaria, sì da generare un immediato e diretto beneficio sugli avanzi primari delle economie in difficoltà ed un effetto sostanziale sulla bilancia commerciale e sulle esportazioni dei Paesi membri ad alta capacità di produzione manifatturiera.

Anche la politica del lavoro – salva la clausola di libera circolazione dei lavoratori e delle imprese - è completamente

emesso un prestito obbligazionario con rimborso nell'agosto del 2015 nella “valuta con corso legale in Italia” (Corriere della Sera, 19.2.2013 “*Quel prestito che inquieta*”).

⁴⁵ La crisi finanziaria – che dalle banche origina e che è fortemente legata, per l'Europa, alla grande quantità di titoli del debito sovrano posseduti dagli istituti di credito continentali - ha aperto il dibattito sulla opportunità di creare (forse anche attraverso la modifica del Trattato) una unione bancaria che dovrebbe fondarsi sui tre pilastri di un organismo centrale nel ruolo di supervisione, di una autorità di amministrazione degli stati di crisi delle singole banche, e di un sistema di protezione dei piccoli risparmiatori ed, in definitiva, dei contribuenti che, attraverso le finanze statali largamente sostenute dall'acquisto di titoli del debito pubblico dalle banche stesse, subiscono il peso degli aiuti in varia maniera erogati per conseguire il salvataggio sistema bancario. E' evidente – e tale esigenza è ancor più avvertita in Italia - che gli istituti di credito (come ricordava Luigi Einaudi nella relazione del Governatore della banca d'Italia per l'anno 1943) dovrebbero più propriamente svolgere una attività di esercizio del credito con il sostegno di forme di investimento di maggiore rischio, ma di sicuro beneficio per l'economia reale, piuttosto che orientare la propria attività su operazioni speculative di mero rilievo finanziario.

deregolata a livello comunitario e, quindi, rimessa ai singoli Stati che subiscono le conseguenze negative (prevalentemente in termini occupazionali e di sperequazione dei trattamenti salariali) delle differenze di tutela del lavoro tra i vari ordinamenti nazionali.

Per stimolare il mercato del lavoro nazionale, del resto, non appaiono utili né l'abbassamento delle tutele (peraltro, riservate ai lavoratori, non a coloro che il lavoro non ce l'hanno), né la flessibilità del mercato (più elevata di quella attuale), rimanendo come opzione obbligata un'azione drastica sul costo del lavoro, dovendo altrimenti agire sui salari.

In merito alla spesa, ribadito che il costo dei servizi pubblici rappresenta poco più di un terzo della spesa complessiva, va detto che non v'è un indicatore univoco del valore e dell'efficienza dei servizi stessi, tenuto, altresì, conto che una parte di queste prestazioni (circa un settimo) sono acquistate dallo Stato e non prodotte direttamente dallo stesso, mentre per la produzione della restante parte, la PA spende oltre 80 miliardi di euro per la consumazione o trasformazione di beni e servizi strumentali al servizio finale. Il livello qualitativo dei servizi e, in definitiva, l'arretratezza di sistema, sono, allora, misurabili in relazione allo sproporzionato e ridondante impiego di forza lavoro (oltre 164 miliardi di euro), prevalentemente

impiegatizia, che impegna oltre la metà dell'intera quota dedicata ai servizi.

Un'operazione di riqualificazione della spesa per personale richiede, pertanto, che si agisca in termini di innovazione della P.A. prima ancora che sul trattamento stipendiale del personale pubblico⁴⁶.

Sull'aggregato della spesa pubblica, estremamente bassa è quella in conto capitale (nel 2013 segna un -12,8 per cento rispetto al 2012). All'interno di questo aggregato, secondo uno studio del 2012, vi sono 36 miliardi di spesa in incentivi che non creano investimenti⁴⁷. Si tratta di sussidi di varia natura ed estremamente parcellizzati conferiti alle imprese con contributi in conto interessi, con aiuti per emittenti locali, per l'agricoltura, con crediti di imposta, ed attraverso il Fondo per le Agevolazioni alla Ricerca (FAR), il bonus occupazionale, il fondo finanzia d'impresa, nonché con incentivi assicurativi ed all'aeronautica.

⁴⁶ In quest'ottica, per richiamare recenti interventi in materia, più che sul trattamento economico della dirigenza pubblica si dovrebbe procedere ad una riforma della dirigenza pubblica, sì come prima che la revisione del trattamento economico del personale di magistratura, occorrerebbe riformare il sistema della giustizia, entrambi aspetti fondamentali per il recupero di competitività e di attrattività del sistema raggiungibili solo attraverso la semplificazione delle norme, la sburocratizzazione della P.A., la snellezza e la velocità del processo (quello civile, in primis), ed, in sintesi, attraverso la certezza del diritto.

⁴⁷ Il 30 aprile 2012 era stato presentato al Consiglio dei ministri un rapporto ad oggetto "*Analisi e raccomandazioni sul tema di contributi pubblici alle imprese*", contenente anche uno schema di decreto legge in 6 articoli, che illustrava il sistema di incentivi alle imprese ed un progetto di riforma dello stesso attraverso un forte ridimensionamento di tale voce di spesa in ragione delle sovrapposizioni e duplicazioni di interventi determinate dall'azione di diversi livelli di governo (Commissione europea, governo centrale coi suoi diversi ministeri e, infine, i governi regionali) e della complementarità delle politiche industriali.

Tali forme di intervento, peraltro, richiederebbero il rispetto di condizioni di fonte comunitaria di estremo rigore che, se non rispettate, andrebbero a determinare situazioni di intervento non consentito.

Il tema degli investimenti e dell'efficienza della P.A. è di primario rilievo se si considera che nel periodo 2007-2013 l'Italia ha utilizzato solo la metà dei fondi UE assegnati, sebbene proprio nel 2013 si sia registrata un'impennata nella destinazione delle risorse (il che vuol pure dire che negli anni passati il sistema è stato del tutto inefficiente).

In prospettiva, la debole aspettativa di crescita⁴⁸, l'avanzo primario che pur essendo tra i più alti dei Paesi UE si è comunque ridotto e la mancata drastica riduzione della spesa per interessi, inficiano la tenuta dei conti pubblici. Le operazioni di messa in sicurezza dei conti non saranno, quindi, più sufficienti in mancanza di veri interventi di tipo strutturale – reclamati da più parti - che riattivino la capacità produttiva, stimolino i consumi e producano l'effetto di una redistribuzione del reddito nazionale in favore di imprese e lavoratori, agendo sulle grandezze reali e non su quelle finanziarie.

⁴⁸ Gli ultimi rilevamenti del PIL segnano addirittura un -0,1 per cento nel primo trimestre 2014. Per comprendere, tuttavia, le contraddizioni del sistema, è fondamentale rilevare l'incidenza, in conseguenza della stagione invernale mite, della contrazione della spesa per forniture di energia elettrica, gas vapore ed aria, pari al 9,3 per cento. In buona sostanza, un risparmio energetico (ed un beneficio ambientale) si è riverberato in termini negativi sulla crescita del PIL.

Problema a parte rimane la riduzione dello stock di debito (obbligata dal 2015 per la quota pari ad 1/20 della parte eccedente il 60 per cento del PIL; allo stato circa 75 miliardi per anno⁴⁹) sul quale nel 2013 ha inciso per 21,6 miliardi di euro l'operazione di accelerazione del pagamento dei debiti commerciali della PA. Per la riduzione del debito, oltre alla necessaria ripresa della crescita, ad un'azione di risparmio sulla spesa pubblica e ad un avanzo primario che dovrebbe attestarsi intorno ad almeno il 5 per cento del PIL, gli analisti propongono massicce operazioni di smobilizzazione del significativo patrimonio immobiliare e mobiliare pubblico⁵⁰ oltre a forme di cartolarizzazione sostanziale, con un programma di privatizzazione delle aziende pubbliche (e, tra queste, soprattutto quelle locali, le cd. municipalizzate, così da risolvere le ambiguità gestionali di tali soggetti pubblici). Andrebbero invece rinegoziati i meccanismi che prevedono contributi ai Paesi in crisi finanziaria quali l'ESM, facendovi ad esempio confluire i bond - circa 40 miliardi - emessi dall'EFSF⁵¹.

⁴⁹ La mancata riduzione comporta una multa da parte della Corte di Giustizia dell'UE pari allo 0,1 per cento del PIL e, quindi, al valore attuale dello stesso, pari a circa 1,56 miliardi di euro.

⁵⁰ Un intervento di questo tipo è già stato illustrato nel paragrafo "*I provvedimenti normativi del 2012 e le principali misure adottate*": il riferimento è al decreto legge n. 87/2012, confluito nella legge n. 135/2012.

⁵¹ Il sistema di garanzia dell'EFSF, pari a 780 miliardi di euro, dal quale l'Italia non ha mai attinto per proprie esigenze, grava sui debiti pubblici nazionali e, per il nostro Paese, in misura pari al 19,22 per cento.

La riduzione dello stock di debito, oltre che misura di garanzia della stabilità dei conti e di affidabilità e credibilità internazionale, consentirebbe di liberare le risorse, altrimenti impegnate per interessi e per i pagamenti delle cedole sul debito (82 miliardi nel 2013), che potrebbero essere destinate ai programmi di investimento pubblico.

Contrariamente a quanto comunemente si pensa, la spesa pubblica nazionale non è elevata, anche al lordo degli interessi sul debito (come detto, 82 miliardi di euro, poco più del 10 per cento della spesa complessiva). Come si è già messo in evidenza, particolarmente bassa, oltre che grandemente inefficiente è, invece, la spesa pubblica primaria o di scopo, diretta ad erogare servizi pubblici.

Per ottenere un risparmio strutturale, l'azione di revisione della spesa non può, quindi, che incidere sui consumi intermedi (circa 87 miliardi nel 2013) e sulle prestazioni sociali in natura (43 miliardi circa), e cioè su una spesa già di per sé estremamente contenuta. Per contro si ritiene che la spesa, certamente da riqualificare e da eliminare per quella parte del tutto inutile (auto blu, consulenze, etc.), andrebbe incrementata nei settori della giustizia, dell'istruzione, della sanità e degli stimoli al sistema produttivo - anche mediante interventi sul costo del lavoro -, piuttosto che renderla oggetto di tagli non

selettivi.

Se la *spending review* fosse operata partendo dall'analisi dinamica di ciò che realmente serve al sistema sociale e produttivo e, quindi, se si agisse più sulle fonti di spesa che sulla spesa stessa o sull'analisi – pure opportuna ed eticamente apprezzabile - del singolo spreco o del privilegio da eliminare, probabilmente si avrebbe un quadro più realistico (e qualche sorpresa) sullo stato della Pubblica Amministrazione italiana e sulle iniziative da prendere per la radicale riorganizzazione della stessa. Il tema dell'inefficienza dell'azione pubblica⁵², infatti, è all'ordine del giorno ma è secondario rispetto alla valutazione preventiva della effettiva necessità ed utilità di un apparato pubblico che dal vertice fino alle sue ripartizioni territoriali ed alle autonomie locali appare invero ridondante e autoconservativo nonché poco rispondente alle esigenze di rappresentatività delle istanze delle comunità amministrare e della loro soddisfazione.

Deve fare riflettere, in tal senso, il dibattito (e le relative difficoltà) che ruota intorno alla eliminazione delle Province, e non tanto per l'aspetto che attiene alla complessità dell'operazione che concerne addirittura l'assetto costituzionale,

⁵² La cui analisi critica si consuma oscillando tra l'enfasi di singoli ed eclatanti episodi di spreco e profitto ed il mito, suggestivo e consolatorio ad un tempo, di una corruzione che impegna 60 miliardi di una spesa di scopo e per investimenti che supera di poco i 160 miliardi.

ma per il comune sentire di trovarsi di fronte ad un livello intermedio della P.A., dalla cui eliminazione, in termini di erogazione di servizi, si otterrebbe comunque una invarianza.

La semplificazione dei processi di azione e dei moduli organizzativi della P.A. porterebbe, per contro, oltre che un immediato beneficio in termini di riduzione dei flussi di spesa, ad una valorizzazione delle risorse disponibili e di quelle comunque intermedie dal settore pubblico (quali, ad esempio, i fondi UE, nella cui utilizzazione l'Italia si colloca al penultimo posto tra i 27 Paesi dell'Unione, e che per i prossimi sette anni sono stimati in circa 90 miliardi di euro) senza la necessità di porsi il problema del reperimento delle risorse stesse.

Il mantenimento e la proliferazione⁵³ di strutture ed enti inutili, invece, sposta il tema e l'oggetto della revisione della spesa (come detto, rilevante, ma non alta se confrontata con quella di altri Paesi occidentali) sul capitale umano ad essi destinato e alle misure che – in assenza di una riforma che dia sviluppo concreto agli istituti di mobilità e di incentivazione e premio delle performance individuali e di gruppo, invero sempre recessivi rispetto alla tutela che la durata indeterminata del rapporto di lavoro determina – continuano a penalizzare il ricambio generazionale nel settore pubblico, mortificano le

⁵³ Di cui il sistema delle società partecipate pubbliche è recente espressione, con l'aggravante di fare riferimento ad un modello agile di erogazione diretta di servizi pubblici caratterizzati da forte empirismo e dinamismo.

possibilità di crescita e di formazione culturale e relegano il lavoro del pubblico dipendente in un'area di quasi privilegio o di assistenzialismo.

Quanto alle politiche sugli investimenti e sul lavoro si tratta di aree di intervento strettamente legate ed interconnesse. Allo stato attuale l'azione pubblica sul sistema produttivo di beni e servizi si traduce, infatti, in una spesa per investimenti e per contributi agli investimenti di 41,4 miliardi di euro; come detto in precedenza, circa 36 miliardi si disperdono, perché difettano di una programmazione unitaria, in sussidi alle imprese.

Una rimeditazione di tale tipologia di intervento si rende necessaria attraverso l'eliminazione ed il ridimensionamento della parte di investimenti erogata in sussidi, con una corrispondente azione compensativa da operarsi sugli oneri contributivi e, quindi, sulla riduzione del cd. cuneo fiscale. Ciò inevitabilmente produrrebbe sensibili benefici sul PIL per effetto della riallocazione produttiva di risorse che allo stato non generano altre risorse, producendo invece una maggiore flessibilità del mercato del lavoro tanto in uscita, quanto in entrata.

Sotto questo profilo, più che la riforma del lavoro⁵⁴,

⁵⁴ In maniera molto esemplificativa può, infatti, dirsi che, per quanto dirompente sia stata la riforma delle pensioni in termini individuali, ne è apprezzabile il risultato in termini macroeconomici e fermo restando che, ben aldilà della sperequazione dei trattamenti pensionistici, rileva il peso enorme della spesa pensionistica (ben oltre un terzo della spesa pubblica complessiva). La riforma del lavoro che operasse nel senso di un ulteriore

occorrerebbe agire – proprio utilizzando i risparmi sui sussidi - sul costo del lavoro ed in tale ultimo senso spostando quelle risorse dalle imprese al lavoratore (e non al posto di lavoro, come avviene per la cassa integrazione guadagni che, molto spesso, tiene indefinitamente legati lavoratore ed impresa senza alcuna prospettiva) quale detentore di una sorta di contributo di cui questi beneficerebbe, così come l'impresa che di volta in volta lo integra. Tale operazione è stimabile in 10-15 miliardi di euro (inferiore ai 36 miliardi predetti, la cui parte restante comunque potrebbe avere destinazione più utile, tanto socialmente che economicamente⁵⁵) ed avrebbe l'effetto moltiplicatore di risorse che, altrimenti, resterebbero assegnate ad attività che comunque non generano addizionalità, vale a dire investimenti aggiuntivi da parte delle imprese agevolate. Si produrrebbe così, nel contempo, anche un'azione di politica economica più rispettosa e coerente con l'idea dell'autoregolamentazione del mercato reale (non di quello finanziario) di cui il lavoro è certamente la componente più importante.

In tempi di crisi in cui le politiche economiche

aggravio sul sistema dei rapporti di lavoro temporanei produrrebbe l'effetto di maggiore stagnazione del mercato.

⁵⁵ La riduzione dei sussidi alle imprese - certamente avversata dalle rappresentanze di categoria - potrebbe, infatti, andare a finanziare tanto una riduzione sensibilissima del cuneo fiscale, quanto iniziative di spesa pubblica qualificata (sanità ed istruzione).

inevitabilmente perdono il contatto con le dinamiche sociali, la democrazia sembra bloccata, le libertà sono selettive e le leggi sono condizionate dalla stringente esigenza di porre rimedio alle degenerazioni del capitalismo finanziario, servono soprattutto scelte coraggiose in difesa dei più deboli, ben più che i richiami stereotipati alla democrazia, al libero mercato ed al ruolo della legge.

ALTRI RILIEVI CONTABILI:

**LE SOCIETÀ PARTECIPATE: IL FENOMENO DELLE
PARTECIPAZIONI AZIONARIE IN SOCIETÀ DI DIRITTO PRIVATO.**

(Estensore V.P.G. Sergio Auriemma)

Sul fenomeno delle partecipazioni azionarie in società aventi veste di diritto privato e sui riflessi che lo stesso determina in tema di conti pubblici è stata più volte richiamata l'attenzione del legislatore.

Di recente, in occasione dell'audizione svolta presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale⁵⁶, la Corte dei conti ha tra l'altro segnalato che:

- negli ultimi anni le misure normative assunte per riportare il fenomeno degli organismi e delle aziende partecipate dalle pubbliche amministrazioni, specie territoriali, entro confini

⁵⁶Audizione presso la Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 6 marzo 2014.

- più coerenti con un assetto efficiente e concorrenziale non hanno ottenuto i risultati desiderati;
- il fenomeno ha dimensioni ragguardevoli e incide sulla leggibilità dei risultati contabili e la confrontabilità delle scelte gestionali, in tal modo alterando la dimensione effettiva delle risorse gestite e, quindi, sulla funzionalità dei meccanismi perequativi, nonché condiziona la tenuta degli obiettivi economici e la verifica del contributo degli enti agli obiettivi nazionali;
 - una nuova logica di approccio al fenomeno sembra prendere le mosse dalla consapevolezza che percorsi di forte riduzione del perimetro delle partecipazioni locali non potrebbero produrre, di per sé solo, i risultati attesi in termini di razionalizzazione delle strutture e contenimento della spesa, se non fossero risolti nel contempo nodi cruciali come quello del riassorbimento delle perdite, degli esuberi occupazionali e del debito. Società con perdite croniche, sovradimensionate nel personale e con un debito insostenibile, non troverebbero infatti acquirenti sul mercato;
 - il nuovo impianto di cui alla legge di stabilità per il 2014 sembra modificare l'orientamento normativo finora seguito: vengono infatti ridimensionati gli obiettivi di dismissione

assunti in precedenza, come pure i tentativi di estendere alle società partecipate i vincoli del Patto⁵⁷, privilegiando la strada della responsabilizzazione del socio pubblico in un percorso di risanamento delle sue società, tramite strumenti individuati dalle amministrazioni per svolgere in forma economicamente più vantaggiosa ed efficiente funzioni e servizi che rimangono loro intestati.

- sempre in un'ottica di maggiore responsabilità di controllo da parte dell'Ente pubblico partecipante è stato previsto che sia quest'ultimo a governare direttamente anche il contenimento della spesa di personale delle società controllate e sono state conseguentemente abrogate le norme che imponevano limiti generalizzati per legge (commi 10 e 11 dell'art. 4 del D.L. n. 95/2012).

In aggiunta a quanto sin qui detto vale la pena considerare che un limite insuperato esistente per la materia in esame concerne la non disponibilità di dati ricognitivi unitariamente aggregati in ordine all'estensione complessiva ed alle risultanze

⁵⁷La scelta di privatizzare o liquidare società partecipate risulta definitivamente abbandonata solo per le società di servizi pubblici locali. Infatti, l'obbligo di liquidazione è mantenuto per le società strumentali (oltre che per aziende speciali e istituzioni) a decorrere dal 2017, ma in caso di risultato negativo per quattro dei cinque esercizi precedenti. Mentre obblighi assoluti di dismissione sono rimasti solo per le società non inerenti agli scopi istituzionali di cui si dispone la proroga fino alla fine di aprile 2014.

annuali del fenomeno⁵⁸.

Varie fonti di conoscenza (Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica redatto dalla Corte dei conti, Relazione al Parlamento recante dati relativi alla partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche ai consorzi e società redatta nel Sistema *PerlaPA* dal Dipartimento della Funzione pubblica ai sensi dell'articolo 1, comma 591, della legge 27.12.2006, n. 296, rappresentazioni di dati annualmente pubblicati dal MEF-Dipartimento del Tesoro relativamente alle società direttamente da esso partecipate) forniscono numerose raffigurazioni statistiche del fenomeno, se pur settoriali, non sempre tempestivamente aggiornate e, comunque, non globalmente esaustive.

Il Ministero per le riforme e le innovazioni nella pubblica amministrazione ha depositato l'ultima relazione annuale al Parlamento nel dicembre 2010, con riferimento a rilevazioni preventive e consuntive condotte per l'anno 2009. Le partecipazioni a consorzi e/o società dichiarate nel 2010 (37.239) avevano registrato un aumento del 3,41% rispetto allo stesso dato del 2009. Il numero dei consorzi e società partecipate ha

⁵⁸ V. Deliberazione n. 15/SEZAUT/FRG del 6.6.2014 sugli organismi partecipati dagli Enti territoriali, nella quale si ammette che i dati esposti non coprono "... l'universo degli organismi ...".

esposto un incremento pari a 1,54%⁵⁹.

In una successiva pubblicazione⁶⁰ riportante gli esiti di uno studio delle “partecipazioni” dei Comuni, è stata segnalata la presenza di 33.065 partecipazioni in capo ai soli Comuni che hanno aderito a CONSOC, il dato numerico di 5581 società, nonché un dato legato al "costo" per la finanza pubblica degli organismi partecipati: nel 2011 detti Comuni hanno corrisposto oneri di partecipazione per circa 7,6 miliardi di euro, di cui quasi 6 per oneri da contratti di servizio. Si registra una diminuzione rispetto al dato del 2010: gli oneri infatti ammontavano ad oltre 11,1 miliardi, di cui 9,8 miliardi per contratti di servizio. Le società partecipate rilevate hanno distribuito dividendi all'incirca per 615 milioni di euro. Per quanto riguarda il risultato economico raggiunto dalle società, per il 26% è stato indicato un utile, per il 56% una perdita, mentre per il 18% non è stato riportato il dato. Il risultato economico complessivo è di 2 miliardi di euro di utili, con leggero incremento rispetto all'anno precedente.

Il Ministero dell'Economia e delle Finanze, per parte sua,

⁵⁹v. Relazione al Parlamento ai sensi dell'articolo 1, comma 591, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 – Dicembre 2010 - Dati relativi alla partecipazione da parte delle amministrazioni pubbliche ai consorzi e società.

⁶⁰La pubblicazione, edita a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica, è denominata “Studio sulle partecipate dei comuni italiani e contiene un'analisi condotta sulla base dei dati CONSOC 2011.

nel proprio portale *on-line* aggiorna i dati relativi alle società da esso direttamente partecipate, con puntuale indicazione delle quote percentuali di partecipazione.

La Corte dei conti, nel “*Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica*”⁶¹, facendo riferimento all’anno 2012 ed ai soli Enti locali, ha avuto modo di evidenziare che nella banca dati collegata ai questionari ex art.1, comma 166, della legge finanziaria 2006 (legge 23.12.2005, n. 266) risultano 4.800 organismi partecipati e che, su un numero complessivo di 3.063 società partecipate al 31 dicembre 2012, nel biennio 2011/2012 le società messe in liquidazione risultano 225, mentre quelle cessate 101⁶².

Il Dipartimento del Tesoro (MEF), nel dicembre del 2013 ha reso, in attuazione dell’art. 2, comma 222, della legge n. 191/2009, il “*Rapporto sulle partecipazioni detenute dalle Amministrazioni Pubbliche al 31 dicembre 2011*”.

⁶¹ Il Rapporto è stato approvato nell’adunanza delle Sezioni Riunite in sede di controllo del 23 maggio 2012 (del. n. 6SSRRCO/RCFP/13).

⁶² Nelle conclusioni del Rapporto la Corte ha anche osservato una sostanziale inattività ed una scarsa reattività da parte degli enti locali nello svolgimento delle operazioni liquidatorie o di cessazione delle gestioni societarie tramite cessione o riduzione delle quote di partecipazione, di fronte alla quale il legislatore ha reagito limitandosi a spostare in avanti le scadenze poste (art. 13 DL 223/2006, art. 3, commi 27 e ss. legge 244/2007, art. 14, comma 32, DL 78/2010 Dossier di documentazione). Detta osservazione appare fare sostanzialmente eco a quanto era stato già affermato nel Rapporto del 2012 circa la frequente, mancata attivazione negli enti locali di procedure di dismissione delle società partecipate, di cessazione di gestioni anomale di servizi pubblici locali, di messa in liquidazione di società strumentali o di servizi caratterizzate da gestioni antieconomiche.

Sono tenute all'obbligo di comunicazione le Amministrazioni comprese nel cosiddetto Settore S13, con l'esclusione degli Enti privati di gestione di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.

L'elenco delle Amministrazioni incluse nel Settore S13 è definito annualmente dall'ISTAT ai sensi dell'art. 1, comma 3, della Legge 196/2009 per la redazione del conto economico consolidato delle Amministrazioni Pubbliche rilevante ai fini della procedura per i disavanzi eccessivi, come individuate dall'articolo 1, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001 che, a titolo indicativo, include l'ACI (Automobile Club d'Italia), le ASP (Aziende di Servizi alla Persona, già IPAB - Istituti di Pubblica Assistenza e Beneficienza), gli IACP (Istituti Autonomi Case Popolari anche trasformati in Ater, Aler, Acer o comunque denominati).

La norma prevede la segnalazione alla Corte dei conti delle Amministrazioni che non adempiono alla comunicazione dei dati.

Il numero totale di Amministrazioni interessate dall'adempimento per l'anno 2011 era di 11.021, costituito da 10.604 unità istituzionali incluse nell'elenco del settore S13 e di altre 417 Amministrazioni individuate ai sensi dell'art. 1 del d.lgs. 165/2001.

Alla chiusura della rilevazione dei dati delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2011, le Amministrazioni che hanno adempiuto agli obblighi di comunicazione sono state 3.764. Sul totale delle Amministrazioni adempienti, 3.575 hanno comunicato i dati delle relative partecipazioni e 189 hanno dichiarato di non detenere alcuna partecipazione.

Il Rapporto - che per semplicità espositiva utilizza genericamente il termine “società” indipendentemente dalla forma giuridica della partecipata (società di capitale, azienda speciale, ente pubblico, istituzione, fondazione, associazione, ecc.) - ha evidenziato che le amministrazioni adempienti hanno dichiarato di detenere, al 31 dicembre 2011, n. 24.593 partecipazioni dirette e n. 5.540 partecipazioni indirette, per un totale complessivo di 30.133 partecipazioni, mentre le società complessivamente censite attraverso le comunicazioni sono 7.340.

Le partecipazioni comunicate dalle Amministrazioni centrali, alla stessa data del dicembre 2011, ammontano a n. 349, di cui n. 231 dirette e n.118 indirette.

Quanto alle società partecipate da Enti locali, su un totale di 6.151 unità di cui si dispone dei dati di bilancio, il 47% ha chiuso il bilancio di esercizio 2011 in utile, il 20% in pareggio, il

33% in perdita.

Per le società in perdita, a fronte di un minor numero di società e di una quota capitaria detenuta mediamente più bassa, il valore complessivo delle perdite per il 2011 è più elevato di quello degli utili. Ciò evidenzia che le dimensioni dei risultati negativi sono mediamente più rilevanti di quelli positivi.

Il “*Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica*”⁶³, soffermando la propria attenzione sulle Società partecipate dallo Stato, ha in generale osservato che il perimetro maggiormente sensibile a processi di razionalizzazione delle strutture è senz’altro quello relativo all’attività societaria svolta in posizione di strumentalità rispetto al Ministero di riferimento, che si manifesta quando alla società sono affidate funzioni istituzionali, espressione della missione tipica dell’amministrazione.

È stato altresì analizzato il peso finanziario e la dimensione economica del “mondo delle strumentali”, in tal maniera riscontrandosi una fenomenica di indiscutibile rilievo ed impatto sui conti pubblici.

Al 31 dicembre 2012 le società iscritte nel Conto del Patrimonio sono risultate essere 46. Nel 2013 sono state istituite due nuove società (Unirelab – ex Unire- e Inv.im.it. S.g.r.).

⁶³ Il Rapporto è stato presentato il 4 giugno 2014 presso il Senato della Repubblica.

Le società partecipate dallo Stato, a loro volta, partecipano ad altre 526 società di secondo livello, con diverse quote di partecipazione: di queste, 60 sono partecipate al 100 per cento mentre per 425 la partecipazione è inferiore al 50 per cento.

Le società strumentali individuate, negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno “pesato” sul bilancio dei Ministeri, in termini di pagamenti a qualsiasi titolo erogati, rispettivamente per 785,9 milioni, 844,61 milioni e 574,91 milioni. Si tratta di finanziamento dell’attività svolta in ragione di atti contrattuali o convenzionali, ovvero di apporto di capitale sociale, in caso di costituzione di nuove società, nonché di finanziamenti di varia natura affluenti attraverso altri e diversi “canali di sostegno”.

Peraltro, non sempre dette società svolgono l’attività per cui sono state costituite utilizzando risorse umane interne, perché ricorrono in misura significativa all’impiego di personale a tempo determinato, ad incarichi di prestazione professionale, a conferimenti di incarichi consulenziali. E ciò induce un sovraccarico di spesa pubblica.

Pur dovendosi prendere atto dell’attuale indisponibilità di una raffigurazione analitica unitaria ed esaustiva di dati riferibili alle innumerevoli tipologie societarie e indipendentemente dal limite che, per tale ragione, può frapporsi all’elaborazione di

opzioni normative-ordinamentali, è comunque possibile desumere da tutto quanto sin qui esposto la persistente estensione del fenomeno della partecipazione con capitali pubblici, nell'ambito degli apparati organizzativi sia statali, sia delle autonomie territoriali.

In sostanza, il quadro quali-quantitativo attualmente disponibile lascia cogliere almeno una certezza obiettiva: l'utilizzo di diversificati modelli societari privatistici da parte delle Amministrazioni statali, territoriali e degli altri Enti pubblici è consistente e induce riflessi finanziari aventi una non marginale incidenza sulle risultanze consuntive dei conti dello Stato.

L'istituzione ed il funzionamento di società a partecipazione di capitale di provenienza pubblica, quale modello di organizzazione che nel corso del tempo ha assunto una vasta estensione, determina l'impatto sui conti pubblici in ragione dei costi che, a vario titolo e in varie forme, sostengono i Soggetti pubblici partecipanti quanto agli assetti strutturali e per il personale che opera nelle anzidette società, costi non sempre adeguatamente compensati dagli utili conseguiti.

In verità, occorre anche osservare che di tutto questo il

legislatore statale, da tempo, ha assunto esplicita consapevolezza⁶⁴.

Nel corso degli ultimi anni, sotto la spinta di preoccupazioni per criticità sempre più stringenti causate da eventi economici di recessione sovranazionale, sono stati intensificati gli interventi normativi in tema, tramite disposizioni volte a sancire limitazioni e vincoli, di vario genere e contenuto.

Pur se disseminati in molteplici atti di normazione e, quindi, non impiantati dentro un Sistema organicamente architettato, gli interventi di legge si sono caratterizzati per avere affiancato, a tetti di contenimento delle spese ed a vincoli di vario genere (es. in materia assunzionale) che norme pregresse avevano dettato per il passato, la previsione di nuove attribuzioni e strumenti procedurali di verifica.

Infatti, nel contempo e in parallelo la Corte dei conti ha

⁶⁴ In apertura del Dossier di documentazione della Camera dei deputati - XVI Legislatura – n. 337 del 4 aprile 2012, avente ad oggetto “Le società a partecipazione pubblica”, si legge testualmente: *“L’economia italiana è caratterizzata da una presenza diffusa, di dimensioni particolarmente rilevanti anche nel confronto internazionale, di società partecipate da soggetti pubblici. Per tali società, il quadro giuridico di riferimento è composto da una congerie di disposizioni speciali che si intrecciano con la disciplina codicistica di carattere generale. Alle società partecipate da enti pubblici che producono beni e servizi operanti in regime di mercato ed aventi forma e sostanza privatistica, si affiancano, infatti, sempre più spesso, soggetti che - pur avendo una veste giuridica privatistica - perseguono interessi generali, svolgendo compiti e funzioni di natura pubblicistica tali da configurarli come veri e propri apparati pubblici – enti pubblici in forma societaria - o “organismi di diritto pubblico”, secondo la definizione della direttiva 2004/18/CE, soggetti a particolari e penetranti regole di gestione e controllo pubblico. Tali soggetti rientrano dunque in un concetto di pubblica amministrazione flessibile, “a geometrie variabili”. Nell’ultimo decennio il fenomeno si è amplificato anche grazie all’aumento del numero delle società controllate da amministrazioni regionali, provinciali e locali.”*

avuto progressivamente affidati compiti riferiti alla comminatoria di sanzioni cd. “politiche”, al giudizio di parificazione anche dei rendiconti generali delle Regioni e Comuni oltre che dello Stato, al referto sulle coperture delle leggi di spesa regionali, ai controlli di regolarità finanziaria e contabile nei confronti delle Regioni (già sperimentati negli enti locali con la legge n. 266 del 2005), alle verifiche dei rendiconti dei Gruppi consiliari regionali, all’approvazione o diniego dei piani comunali di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo n. 267/2000 per gli Enti locali strutturalmente deficitari, predissestati o dissestati, agli accertamenti circa violazioni del patto di stabilità interno artificialmente conseguito mediante non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio od altre forme elusive, alla individuazione di enti ed altri soggetti (che costituiscono il settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche) effettuata ai sensi dell’art. 1, comma 3, della legge n. 196/2009, con inclusione nell’elenco annuale formulato dall’Istituto Nazionale di statistica (ISTAT) sulla base delle definizioni di cui agli specifici regolamenti europei.

Sono state normativamente introdotte anche speciali ipotesi di ricorso avverso le decisioni di controllo, in forma

contenzioso-giurisdizionale e innanzi la stessa Corte *“in speciale composizione”*.

Il legislatore, quindi, ha approntato nell’Ordinamento giuridico un ventaglio di funzioni accertative che, pur dovendo scontare non poche o marginali lacunosità del diritto scritto, se adeguatamente ed efficientemente svolte – come già sta avvenendo ad intensa cura della Corte dei conti - con più proficua puntualità rispetto al passato possono fare intercettare situazioni genericamente definibili di sviamento delle risorse finanziarie pubbliche da finalità istituzionali ad esse impresse tramite le scelte di politica allocativa.

In altre parole, l’azione cognitiva della Corte dei conti è impegnata nell’assicurare, circa le attività gestorie aventi impatto sul Bilancio pubblico allargato ed attraverso la possibile individuazione di fenomeni di “spreco” illecito o di punti di “dissipazione”, la possibile “liberazione di risorse” o reintegri che possono favorire investimenti e crescita e semmai possono contribuire a far deflettere, a medio e lungo termine, i livelli della pressione fiscale nazionale e locale.

Nel corso degli anni 2012 e 2013 sono state varate ulteriori misure normative.

Nel Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza

pubblica è stato evidenziato il pericolo che le neointrodotte e puntiformi misure normative possano risolversi “*in un’estemporanea risposta data con decretazione d’urgenza a problematiche stratificate, che avrebbero bisogno di soluzioni di sistema*”, nonché la considerazione che un continuo slittamento dei tempi di effettiva realizzazione delle previsioni dismissionali o comunque razionalizzatrici del Sistema potrebbe indurre il formarsi di un pernicioso convincimento, circa l’inesistenza di reali ragioni ordinamentali che urgentemente sollecitino ed esortino ad un fattivo compimento del percorso ed al raggiungimento degli obiettivi di legge.

E’ pur vero che, specie per gli Enti locali e come ha notato la Corte, possono esistere implicazioni derivanti dal contesto socio-economico (gestione del debito, sorte del personale dipendente) le quali, al di là della fattiva volontà degli Enti interessati, frappongono oggettive difficoltà alla realizzazione di quanto voluto dal legislatore.

Tuttavia, occorre anche notare - almeno relativamente alle misure di legge indirizzate all’efficientamento organizzativo delle società a partecipazione pubblica, all’oculato contenimento delle spese sostenute dalle stesse, alla lotta contro le dissipazioni troppo spesso registrate nell’esperienza dei giudizi di

responsabilità, all'osservanza dei limiti assunzionali, al divieto di pratiche elusive del patto di stabilità, al rispetto di tetti retributivi per i *boards* societari e per dirigenti - che sarebbe molto arduo rinvenire ragioni apprezzabili che possano spiegare o addirittura giustificare stasi o rallentamenti attuativi.

Un discorso distinto è a farsi con riferimento alle società *in house* affidatarie di servizi pubblici locali.

Le note vicende relative all'assoggettamento al Patto di stabilità, sfociate dapprima nel referendum popolare, poi nel d.p.r. 18 luglio 2011, n. 113 che ha abrogato l'art. 23-bis del d.l. n. 112 del 2008 ed, infine, nel trittico di sentenze della Corte costituzionale (n. 325/2010, n. 119/2012 e n. 46/2013), verosimilmente hanno potuto rallentare l'emanazione di un atto amministrativo generale, non avente contenuti normativi, ma che doveva adempiere esclusivamente ad un compito di coordinamento tecnico volto ad assicurare uniformità operativa in tutto il territorio nazionale.

In ogni caso, è da notare che l'art. 20, comma 13, del d.l. 98/2011 aveva già soppresso una previsione posta dall'art. 14, comma 32, del d.l. 78/2010, invero mai attuata, che affidava al Ministro per i rapporti con le regioni e per la coesione territoriale, di concerto con i Ministri dell'economia e delle

finanze e per le riforme per il federalismo, il compito di emanare entro novanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge di conversione le modalità attuative per la messa in liquidazione delle società partecipate, nonché ulteriori ipotesi di esclusione dal relativo ambito di applicazione. Questo effetto dilatorio è stato consacrato nello stesso d.l. 98/2011, con lo slittamento delle operazioni di messa in liquidazione.

A questo punto va riassunto e sottolineato un aspetto di sintesi.

Sembra essere ormai irrinunciabile che la legislazione statale in materia di società partecipate abbandoni, non appena ciò si renda praticabile, i caratteri della episodicità e della disorganicità.

In detta prospettiva si può suggerire, piuttosto, l'allestimento di un nucleo essenziale di regole chiare e cogenti, per farsi anche carico delle oggettive difficoltà che, talvolta, si frappongono alla realizzazione di processi di razionalizzazione organizzativa o, quando necessario, di scelte di dismissione.

Il legislatore, tra l'altro, dovrebbe anche proporsi l'obiettivo di affrontare con maggiore precisione regolativa il tema della troppo pulviscolare varietà delle forme organizzative di cui si avvalgono le pubbliche amministrazioni, statali o locali, nel

conferire al loro esterno lo svolgimento “*organizzato*” di interi segmenti di attività istituzionali o significative “*quote*” degli stessi.

Inoltre, l’assenza nell’Ordinamento giuridico italiano di una qualificazione soggettiva uniforme di “*pubblica amministrazione*”, nonché la frantumazione delle disposizioni di legge che, a fini diversi tra di loro, adoperano puntiformi declaratorie dei loro rispettivi ambiti di applicazione, infine i possibili ed altamente variegati “*vincoli di scopo*” che, di fatto, vengono enunciati e trascritti negli Statuti societari⁶⁵ sono elementi concorrenti tra di loro che possono minare la certezza del diritto *tout court*, prima ancora che rendere difficoltosa la corretta individuazione di limiti e vincoli applicabili a ciascuna forma societaria.

Da questo medesimo quadro normativo, pulviscolare ed incerto, originano inevitabilmente divergenze ermeneutiche che spesso si registrano nei diversi plessi (ordinario, amministrativo, contabile) chiamati ad esercitare la giurisdizione su ipotesi di responsabilità per danno causato da condotte illecite e lesive da parte di amministratori e dirigenti di società partecipate da

⁶⁵ Ai sensi del codice civile, nell’atto costitutivo e nello Statuto è indicata “*l’attività che costituisce l’oggetto sociale*”, sindacabile nella fase costitutiva, anche attraverso il controllo notarile, sostanzialmente soltanto per acclarata “*illiceità*” o per indistinta ed incompatibile enunciazione di attività generiche o pluricomprenditive.

capitale pubblico.

Un'eloquente conferma di ciò si ha prestando attenzione alle molteplici esperienze maturate nella giurisdizione di responsabilità concernente le società di diritto privato partecipate dallo Stato o da Enti locali.

Tuttora, accadimenti contenziosi (es. Ferrovie dello Stato s.p.a., Anas s.p.a., ecc.) sono pendenti per regolamento di giurisdizione innanzi le Sezioni Unite della Corte di Cassazione.

E' ormai ampiamente noto che nella giurisprudenza di legittimità e nel periodo intercorrente tra il 2003 ed il 2009 sono venuti maturando due diversi indirizzi interpretativi.

Con l'ordinanza n. 19967 del 2003 il Giudice regolatore della giurisdizione aveva efficacemente abbandonato la riduttiva distinzione tra gli *atti autoritativi/atti di organizzazione* (assoggettati alla giurisdizione contabile in quanto espressione di poteri autoritativi pubblicistici) e gli *atti imprenditoriali/ atti di gestione* (sottoposti alla giurisdizione del GO), estendendo l'ambito della responsabilità amministrativa per danno erariale perseguibile dalla Corte dei conti nei confronti di amministratori di enti pubblici economici sul presupposto che, comunque, si tratta di "*soggetti pubblici per definizione, istituiti per il raggiungimento di fini pubblici attraverso risorse di eguale*

natura".

La Cassazione, tramite una lucida esegesi, affermò quindi non essere rilevante il quadro di riferimento (diritto pubblico o privato) nel quale si colloca la condotta causativa del danno, ma il fatto che l'evento si verifichi in danno di una Pubblica Amministrazione.

Attraverso un successivo *revirement*, invece, e con numerose decisioni intervenute dopo il 2009 e fino al 2014, la Corte di Cassazione ha ritenuto che le Società partecipate da capitale pubblico "*non perdono la loro natura di enti privati per il solo fatto che il loro capitale sia alimentato anche da conferimenti provenienti dallo Stato o da altro ente pubblico*", che un "rapporto di servizio" quale presupposto della responsabilità erariale, in ipotesi, può sussistere soltanto tra la Società e l'Ente pubblico partecipante, ma non tra quest'ultimo e gli amministratori della società i quali non si identificano con essa, che se il danno economico è dedotto a carico della Società, esso non costituisce un *danno erariale* perché non è imputabile direttamente all'Ente pubblico - Socio, stante la distinta personalità giuridica e l'autonomia patrimoniale della Società rispetto ai soci⁶⁶.

⁶⁶ Tra molte si possono segnalare le seguenti decisioni delle SS.UU. : n. 15599, n. 24672, n. 25495, n. 27092 del 2009; n. 5019 e n. 13330 del 2010; n. 10063, n. 14655, n. 14957,

E' stato, inoltre, ritenuto che ai soci non può essere negato l'esercizio delle ordinarie azioni sociali civilistiche esercitabili a tutela dell'interesse sociale⁶⁷, ben diverso dal cd. "interesse pubblico" e che l'assenza di qualsiasi abbozzo di coordinamento normativo tra dette azioni e quella di responsabilità promossa dal PM contabile confermerebbe la non configurabilità della giurisdizione contabile, potendo la Corte dei conti agire soltanto nei confronti del rappresentante del socio pubblico che abbia ommesso di attivare l'esercizio della comune azione sociale.

Lo schema logico-giuridico di base adoperato dalla Cassazione ha riguardato, inizialmente ed essenzialmente, l'evenienza (in fatto e in diritto) in cui non sia possibile rinvenire alcun inserimento, neanche dal punto di vista "funzionale", della Società nell'ambito organizzativo pubblicistico, essendosi invece in presenza, quale unico criterio evocato a favore del radicamento della giurisdizione contabile, di mero conferimento di capitali pubblici nel patrimonio, autonomo e separato, della Società.

In tali casi, la Corte regolatrice ha precisato che la giurisdizione contabile si esercita unicamente in materia di danni

n. 20940 e n. 20941 del 2011; n. 1419, n. 1420, n. 3692, n. 10133, n. 10134 e n. 23860 del 2012; n. 295, n. 296, n. 3038, n. 7374, n. 8352, n. 10299, n. 20075, n. 26283, n. 26936, n. 27849 e n. 27993 del 2013; n. 71, n. 3201, n. 5491 e n. 7177 del 2014.

⁶⁷ Si tratta dell'azione di responsabilità esercitabile dalla società (art. 2393 c.c.) o dai soci e quindi anche dal socio pubblico (artt. 2393-bis e, per le s.r.l., 2476 co. 3 c.c.).

inferti direttamente al patrimonio del soggetto pubblico partecipante (citando, a titolo esemplificativo, il cd. “danno all’immagine” eventualmente subito dall’Ente pubblico socio), con esclusione di danni che si assumono causati al patrimonio della società privata, rispetto ai quali sarà il socio pubblico, in presenza dei presupposti di legge, ad esercitare l’azione sociale in sede civile.

Questa logica, qualora presente nelle singole fattispecie processuali, non può certo essere revocata in dubbio. Il possesso (talvolta minoritario) di quote azionarie di una Società, infatti, non innesca alcun “rapporto di servizio” tra mero possessore delle azioni e società.

Piuttosto, preme qui dire che il nuovo indirizzo interpretativo inaugurato a partire dal 2009 sembrava restare saldo nel ritenere sussistere la giurisdizione contabile quando la controversia abbia ad oggetto il danno causato ad un ente (sia esso privato o meno) che svolga un servizio avente rilevanza pubblica.

Si rendeva, perciò, possibile rintracciare, di volta in volta, evidenti criteri di collegamento di tipo pubblicistico⁶⁸.

Gli stessi consentivano di affermare la funzionalizzazione

⁶⁸ Es. decisioni che hanno dichiarato la giurisdizione della Corte dei Conti nei confronti di Società concessionarie del servizio di gestione telematica del gioco lecito (SS.UU., ord. da 25495 a 25504 del 2009), ovvero che, con riferimento a RAI S.p.A, hanno riscontrato che detto ente svolge un servizio pubblico e sia sostanzialmente assimilabile ad una amministrazione pubblica nonostante “l’abito formale” di società per azioni (SS.UU. ord. n. 27092 del 2009).

all'interesse pubblico della gestione in forma privata, senza che risultasse determinante la circostanza che tale fenomeno, dal punto di vista soggettivo, avviene ricorrendo ad uno dei moduli organizzatori tipici dello svolgimento di tali attività per conto di un soggetto pubblico (società strumentale, società in *house*, ecc.).

Nel contempo, dal punto di vista oggettivo, il radicamento della giurisdizione contabile poteva correttamente scaturire dall'inserimento dell'attività formalmente privata in un *programma pubblico* ovvero in uno *schema funzionale finalizzato* all'attuazione di uno specifico interesse pubblico.

Senonché, la Corte di Cassazione ha ritenuto di dover rafforzare ed attribuire prevalenza assoluta alla concezione "pancivilistica" di cui vi è traccia nella citata sentenza del 2009 e, in tutta la sua più recente giurisprudenza, ha fatto esclusivo ricorso al criterio del danno "diretto" e lesivo unicamente del patrimonio societario, nonché alla astratta e solo teorica esercitabilità delle azioni sociali civilistiche innanzi al giudice ordinario (di fatto mai esercitate).

È questo un aspetto cruciale che va tenuto presente.

Esso può aiutare ad individuare la causa più prossima delle odierne difficoltà nell'assicurare una tutela giurisdizionale effettiva ed efficace per realizzare, in sede giurisdizionale, il

contrasto avverso condotte colpevoli e dannose che si verificano nelle società a partecipazione pubblica.

Durante lo stesso arco temporale in discorso, tra il 2009 ed il 2014, anche la dottrina e la giurisprudenza contabile si sono diffusamente interrogate circa i confini della giurisdizione della Corte dei conti ed il riparto delle competenze con la giurisdizione ordinaria.

Né - in assenza di un preciso e puntuale fondamento esplicitato in una norma di legge - per risolvere il dilemma ermeneutico è stato possibile attingere alla equipollenza (pur in qualche fattispecie ipotizzata dalla giurisprudenza regionale o centrale della Corte dei conti) tra la nozione comunitaria di *organismo di diritto pubblico* o *impresa pubblica* e la nozione nazionale di *pubblica amministrazione*.

Una inconfutabile evidenza in punto di diritto mostra adeguatamente che la prima nozione (quella di “organismo di diritto pubblico”) è da considerare normativamente dettata e valevole soltanto ai fini della tutela della concorrenza negli affidamenti di appalti di lavori, forniture o servizi e certamente non può servire a radicare la giurisdizione contabile.

Le Procure contabili (regionali e generale), per parte loro e attraverso un fitto dialogo processuale intessuto mediante ricorsi

o controricorsi, preventivi o successivi, hanno ripetutamente segnalato e sottoposto all'attenzione valutativa e decisionale delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione - in contrapposto alla concezione rigorosamente "pancivilistica" inaugurata dalla sentenza n. 26806 del 2009 (concernente gravi fatti, anche a rilevanza penale, occorsi nell'ambito del gruppo societario ENEL s.p.a.) - l'esistenza nell' Ordinamento giuridico di una cospicua normazione statale⁶⁹ che ha progressivamente fissato ed intensificato, per le società partecipate da capitale appartenente allo Stato od alle Autonomie territoriali, rigidi vincoli all'osservanza di specifiche e speciali norme di legge, non certo

⁶⁹ Solo esemplificativamente possono essere menzionati : - l'art. 13, commi 1 e 2, del D.L. n. 223/06 conv. dalla L. n. 248/06 e poi (come modificato dal comma 4-septies dell'art. 18, del D.L. n. 185/2008 e dal comma 1 art. 48 della legge n. 99/2009 in materia di società ad oggetto sociale esclusivo); - l'art. 3, comma 27, della L. n. 244/07 (legge finanziaria 2008), come modificato dal comma 4-octies dell'art. 18, del D.L. n. 185/08 aggiunto dalla relativa legge di conversione, e da ultimo dalla lettera b) del comma 1 dell'art. 71 della L. n. 69/2009 che pone il divieto, per tutte le amministrazioni, di "costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e di servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali"; - l'art. 4 del D.L. n. 138/2011, che distingue l'attività economica sul mercato dall'attribuzione di diritti di esclusiva per lo svolgimento di attività amministrative (anche in forma di impresa) o di attività economiche per le quali un'analisi di mercato dimostri l'impossibilità del ricorso alla libera iniziativa economica privata; - l' art. 16-bis del d.l. 3 n. 248/2007, che ha stabilito che per le società con azioni quotate in mercati regolamentati, con partecipazione anche indiretta dello Stato o di altre amministrazioni o di enti pubblici inferiore al 50 per cento, nonché per le loro controllate, la responsabilità degli amministratori e dei dipendenti è regolata dalle norme del diritto civile e le relative controversie sono devolute alla giurisdizione del giudice ordinario; - l'art. 2 della L. n. 94/2012, recante disposizioni urgenti per la razionalizzazione della spesa pubblica; - l'art. 4, comma 12 del D.L. n. 95/2012 che, anch'essa nell'ottica di una razionalizzazione e riduzione complessiva della spesa pubblica, espressamente qualifica senz'altro come danno erariale l'erogazione di compensi indebiti (o l'effettuazione di assunzioni oltre i limiti) da parte delle società partecipate a loro dipendenti, indipendentemente dalla verifica circa l'eventualità che ciò si traduca in danno per l'ente partecipante.

valevoli per le comuni società commerciali di diritto privato le quali, a differenza, operano secondo un regime di libera concorrenza sui mercati di riferimento e rischiano, esclusivamente, capitali “privati” e risorse patrimoniali e finanziarie “proprie”.

Le segnalazioni processuali del Pubblico Ministero contabile, purtroppo, non hanno sortito effetti favorevoli, atteso che il Giudice regolatore della giurisdizione ha ritenuto tutta la normativa statale sopravvenuta essere irrilevante allo scopo, posto che trattasi di *“normativa alla quale il carattere spesso frammentario e l'esser frutto di esigenze contingenti impediscono di assumere una valenza sistematica, che vada oltre il dettato della singola disposizione, onde parrebbe quanto mai azzardato il voler trarre da essa argomenti di ordine generale, tali da incidere sui principi giuridici su cui è basata la citata giurisprudenza di questa corte in materia, o anche solo indici dell'esistenza di principi in tutto o in parte diversi da quelli. La disciplina speciale dettata per le cosiddette società pubbliche – come anche la più attenta dottrina non ha mancato di rilevare - non ha tuttora assunto le caratteristiche di un sistema conchiuso ed a sé stante, ma continua ad apparire come un insieme di deroghe alla disciplina generale, sia pure con*

ampio ambito di applicazione”.

L’unico segnale indicativo di una sola parziale “apertura” ermeneutica delle Sezioni Unite della Corte di Cassazione si è avuto con riguardo alle società cd. “*in house*”⁷⁰.

L’apertura, peraltro, è avvenuta a seguito di un apposito approfondimento di studio innescato presso la stessa Cassazione mediante un’ordinanza interlocutoria e soltanto dopo che la Corte costituzionale, in aderenza a quanto esplicitamente sancisce il diritto europeo nel consentire il fenomeno dell’*in house providing* quale eccezione alla regola della piena concorrenzialità, aveva chiaramente evidenziato che dette società non intessono alcun rapporto contrattuale intersoggettivo con il Soggetto pubblico aggiudicante, perché ne rappresentano la sua “*longa manus*”⁷¹.

Al cospetto della generalizzante posizione interpretativa del Giudice regolatore della giurisdizione, a tutt’oggi monoliticamente mantenuta, non si intende negare il rilievo giuridico che il “patto sociale” ed il fenomeno economico che sottende i diversificati modelli societari civilistici possono assumere ai fini di una corretta perimetrazione della giurisdizione in caso di responsabilità gestionali.

⁷⁰ Corte di Cassazione, SS.UU., ord. n. 10299 pubblicata il 3 maggio 2013.

⁷¹ Corte Costituzionale, sent. n. 46 pubblicata il 20 marzo 2013.

Tuttavia, neppure si può ignorare o sottostimare il fatto che le attività gestorie “organizzate” in veste societaria, quando divengono destinatarie di risorse finanziarie pubbliche, qualunque sia la veste che assume il soggetto che le svolge restano comunque assoggettate a forme espressive di un sostanziale controllo “pubblico” istituzionale, destinato a verificare il rispetto di limiti o vincoli di azione e di spesa diretti a garantire l’equilibrio complessivo del Bilancio dello Stato inteso in senso allargato, anche in relazione ad obblighi di derivazione sopranazionale.

Le Società partecipate da Amministrazioni o da altri Soggetti pubblici necessitano, in primo luogo, di un’accurata e diligente “*governance*” che possa essere condotta ed esplicata da parte da parte dei Soggetti pubblici partecipanti che ad esse conferiscono risorse tratte dall’imposizione fiscale sulla collettività.

La veste privatistica delle Società partecipate, poi, non esclude o limita il controllo (esterno) che la Corte dei conti è chiamata a svolgere, nell’esercizio di funzioni di organo terzo e neutrale assolte in favore delle Assemblee elettive nazionali e, a seguito della ridefinizione del sistema dei controlli in materia di finanza e funzionamento delle amministrazioni territoriali

prevista con il decreto legge 174, convertito con la legge 213 del 2012, anche in favore delle Autonomie e degli enti locali, potendo in tale veste verificare il rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento, la sostenibilità dell'indebitamento, l'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli Enti.

Da ciò consegue la necessità, per la Corte dei conti, di svolgere un insieme di attribuzioni e di azioni cognitive e decisionali corrispondenti ad un disegno del legislatore che è stato diretto a garantire il perseguimento di obiettivi sia nazionali, sia condizionati da obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione Europea.

Ebbene, l'esperienza magistratuale contabile insegna che sovente si giunge al cospetto di risultanze contabili, di fenomeniche diffuse, di situazioni peculiari negative che possono investire e riguardare anche le società di diritto privato partecipate, in misura percentuale più o meno alta, da un Socio pubblico.

In detti casi, fatte salve le diversità normative che attengono ai rispettivi ambiti e perimetri di esercizio delle funzioni di

controllo e della giurisdizione di responsabilità, la Corte dei conti, nella sua unitarietà funzionale, presidiata da disposizioni di rango costituzionale, è chiamata ad adoperare strumenti giuridici accertativi, valutativi e decisionali distinti tra di loro, ma aventi decisivi e dirimenti “tratti” in comune.

Quale che sia l’attività compiuta dalla Corte (controllo di legittimità, sulla gestione del bilancio, sulle gestioni finanziarie, nei giudizi di parificazione, nei giudizi di responsabilità, nelle altre forme di giudizi anche ad istanza di parte) il riferimento letterale al “*bilancio dello Stato*” di cui all’art. 100 della Costituzione, attraverso l’esegesi evolutiva che ne ha contrassegnato l’interpretazione, deve intendersi oggi esteso ai bilanci di tutti gli enti pubblici che, nel loro insieme, costituiscono il bilancio della finanza pubblica allargata.

A dette ultime nozioni (*bilancio e finanza pubblica allargata*) sono da riferire sia i principi derivanti dagli art. 81, 97 primo comma, 28 e 119, ultimo comma Cost. sia il principio di cui all’art. 1, comma 1, della legge di contabilità n. 196 del 2009, per cui “*le amministrazioni pubbliche concorrono al perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica sulla base di principi fondamentali dell’armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento della finanza pubblica e ne condividono le*

conseguenti responsabilità”.

In linea generale pertanto il controllo - venga esso inteso in senso tecnico ed amministrativo stretto od anche con riferimento al cd. “controllo giurisdizionale” - quando investe le società partecipate da Soggetto pubblico, integra una funzione che concorre alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell’equilibrio finanziario e dell’osservanza del patto di stabilità e di crescita interno ed europeo, è ascrivibile all’ambito materiale del *coordinamento della finanza pubblica*, configura la Corte quale organo terzo ed imparziale al servizio dello Stato-Ordinamento, infine funziona dentro un sistema “trilaterale” che assume a riferimento la normazione *per obiettivi* europea, nazionale e locale.

Tutto ciò - in ragione ed in funzione dell’interesse dello Stato italiano - comporta ed esige l’adozione di determinazioni e misure decisionali adeguate ad assicurare una tutela “effettiva” del perseguimento dei menzionati obiettivi.

Sarebbe molto difficile, tra l’altro, in presenza della storicità di eventi ben noti a tutti, non cogliere il fatto che gli anni decorsi sono stati caratterizzati da serie e gravi criticità riguardanti il settore delle società partecipate, settore come si è detto che una non sempre lineare giurisprudenza di legittimità

ha ritenuto di dovere escludere dal sindacato giurisdizionale su responsabilità patrimoniali individuali, ascrivibili a gravi e riprovevoli fenomeni di *malamministrazione*.

Pure a voler seguire sino in fondo il ragionamento sotteso all'indirizzo inaugurato dalla decisione n. 26806/2009 della Cassazione - che ha affermato la totale appartenenza all'ordinamento civilistico delle società pubbliche azionariamente partecipate, con le relative conseguenze in ordine alla "piena autonomia patrimoniale" della società rispetto ai singoli soci pubblici - non si può fare a meno di osservare come tale generalizzata ed indistinta assimilazione finisca addirittura per entrare in contrasto con la natura e la conformazione effettiva di tali soggetti.

Appare difatti evidente come, anche dal punto di vista del socio pubblico, la causa negoziale esclusiva (o quanto meno prevalente) del contratto di società (art. 2247 c.c.) non può identificarsi con la mera *distribuzione degli utili*, quanto piuttosto si correla alla garanzia di alcuni servizi da rendere, con sana e corretta gestione, alla collettività amministrata.

La tesi della Cassazione, aprioristicamente svincolata, come essa è, da tutti gli altri indici pubblicistici di collegamento, conduce a dover ritenere che gli Enti pubblici soci di siffatti

organismi costituiscano la società per il solo scopo “egoistico” – come correttamente si definisce nel sistema privatistico – della *produzione di profitti*.

Con il che il fenomeno delle società pubbliche partecipate manifesterebbe una contraddizione non solo con la natura privatistica della impresa pubblica (e con la causa stessa del contratto di società), ma con la natura pubblica e con le finalità istituzionalmente perseguibili e perseguite dagli Enti pubblici soci.

Da ultimo, deve essere rammentato e ribadito il problema – di scottante attualità a fronte del dilagante fenomeno della *mala gestio* nell’uso di risorse pubbliche – dell’effettività della tutela giudiziale da accordare alle ragioni dell’Erario.

Dentro questo problema la risoluzione della questione di giurisdizione gioca un ruolo fondamentale.

E’ lecito osservare come appaia essere indifferibile una più accurata regolazione dei presupposti di assoggettamento alla giurisdizione contabile delle società di diritto privato che operano con l’apporto di ingenti capitali pubblici.

La regolazione normativa dovrebbe sopperire alle lacune di diritto positivo che, sovente e come si è tentato sinteticamente di rappresentare in precedenza, contribuiscono a provocare le

riferite incertezze e le variabilità giurisprudenziali nel riparto della giurisdizione di responsabilità tra giudici contabili e ordinari.

In questa prospettiva serve, specialmente, far notare che soltanto l'officiosità delle azioni promuovibili del pubblico ministero contabile potrebbe porre un rimedio efficace ed effettivo alla cronica ed inconfutabile assenza, pressoché totale, di azioni sociali civilistiche esercitate dalle compagini sociali, per ottenere il risarcimento di danni arrecati al patrimonio delle società.

L'esercizio di dette azioni ordinarie di responsabilità, d'altronde, è intestato a soggetti che spesso coincidono esattamente con coloro che hanno tenuto le condotte dolose o gravemente colpose causative del danno da chiedere in ristoro.

De iure condendo, un auspicio formulabile va dunque nel senso che la giurisdizione in tema di organismi partecipati, attraverso un chiaro ed esplicito intervento normativo da parte del legislatore ed in ipotesi "tipizzate" e circoscritte dalla legge, possa essere affidata all'unico plesso giurisdizionale della Corte dei conti, avendosi in tal maniera riguardo non alla veste formale del soggetto (la società) danneggiato, ma alla natura pubblica, totale o parziale, delle risorse finanziarie impiegate (e lese) ed

alle finalità, altrettanto pubbliche, perseguite attraverso siffatte forme organizzative operanti in veste societaria.

L'intervento regolatore di legge, peraltro, varrebbe finalmente a conferire certezza del diritto, scongiurando in radice ed a monte gli altrettanto notori fenomeni di giudizi infruttuosamente intentati innanzi ad un giudice che, soltanto *a posteriori* ed a distanza di anni, viene poi dichiarato essere non competente in materia.

I COSTI DELLA POLITICA (Estensore: V.P.G. Amedeo Federici)

Nell'ambito del dibattito sui "costi della politica" si è soliti fare riferimento al complesso delle spese riferibili, nei diversi livelli territoriali, al funzionamento delle istituzioni rappresentative, nonché agli organi di direzione politica ed al personale che opera alle loro dirette dipendenze in funzioni di diretta collaborazione.

In questo contesto, particolare rilievo ha assunto la critica, e il conseguente dibattito, circa il numero dei protagonisti e l'entità dei rimborsi, delle indennità e delle prestazioni di altro genere riconosciute ai componenti degli apparati di direzione politica e delle assemblee elettive, in ragione della carica e delle funzioni da questi ricoperte.

In un'altra accezione, l'espressione "costi della politica" è

invece utilizzata per richiamare nel loro complesso le forme di finanziamento pubblico della politica, con particolare riferimento alla disciplina dei rimborsi delle spese elettorali sostenute dai partiti e movimenti politici e, più in generale, alle altre forme di finanziamento e di agevolazione delle quali beneficiano direttamente o indirettamente le forze politiche.

In risposta alla domanda di un forte ridimensionamento espresso ormai da tempo da una vastissima area sociale nei confronti della “politica”, espressione cui sono riconducibili i soggetti indicati, e sulla scia dell'emersione, da un lato, di gravi fenomeni corruttivi, dall'altro, dal perdurare di una ristagnante crisi economica, si è dato l'avvio, in particolare dal 2011, ad un susseguirsi di interventi legislativi, tesi al contenimento di tali costi.

Il dettaglio di tali interventi, pur in una disamina generale, è contenuto nelle memorie presentate in occasione del giudizio sulla parifica del RGS del 2012 e 2013, alle quali si rinvia.

Nel corso dell'esercizio finanziario all'esame, invece, occorre registrare una “stasi” nell'opera di rinnovamento, ovviamente intesa nel senso di riduzione del peso finanziario che grava sul contribuente per il funzionamento degli “apparati”, ma anche nella direzione di reintrodurre una certa maggiore

“sobrietà” nello svolgimento dei compiti e funzioni politiche.

È verosimile ritenere che il percepito “rallentamento” sia dovuto anche al passaggio elettorale avvenuto nella primavera dell’anno in esame, passaggio che comporta, notoriamente, e per evidenti diverse motivazioni, fasi di “attesa” e di “assestamenti”.

È dato rilevare, nello specifico, due iniziative governative, sempre ai fini della riduzione dei c.d. “costi della politica”.

La prima è la presentazione alle Camere di un disegno di legge nell’agosto 2013 dal titolo “Disposizioni sulle città metropolitane, sulle provincie, sulle unioni e fusioni di comuni”.

In esso è previsto, in attesa della riforma costituzionale del titolo V, una nuova disciplina sugli organi, sul sistema elettorale e sulle funzioni delle provincie, l’ampliamento delle città metropolitane e nuove regole in materia di unioni e fusioni di comuni.

In particolare le provincie sono trasformate in enti di secondo livello, governati da organi eletti non dai cittadini, ma dai sindaci e dai consiglieri comunali del territorio interessato.

Quanto sopra anche allo scopo di eliminare le indennità per gli organi di governo per rispondere alle spinte dell’opinione pubblica sulla riduzione dei costi per il funzionamento degli apparati politici.

In base al nuovo ordinamento, gli organi delle provincie sono il Presidente, scelto tra i sindaci del territorio, il Consiglio provinciale, composto dai sindaci e dai consiglieri comunali, l'Assemblea dei sindaci.

Con riguardo alla composizione numerica del Consiglio, sono state distinte due fasce: sedici componenti per le provincie con popolazione superiore a 700.000 abitanti, dodici nella fascia da 300.000 a 700.000, dieci per indice numerico inferiore.

Il sistema elettivo è un'elezione di secondo grado attraverso il voto degli amministratori comunali in un unico collegio provinciale.

Le provincie consolidano la titolarità di alcune competenze che diventano funzioni fondamentali:

- a) pianificazione territoriale provinciale di coordinamento, nonché tutela e valorizzazione dell'ambiente, per gli aspetti di competenza;
- b) pianificazione dei servizi di trasporto in ambito provinciale, autorizzazione e controllo in materia di trasporto privato, in coerenza con la programmazione regionale, nonché costruzione e gestione delle strade provinciali e regolazione della circolazione stradale ad esse inerente;
- c) programmazione provinciale della rete scolastica, nel rispetto

- della programmazione regionale;
- d) raccolta ed elaborazione di dati, assistenza tecnico-amministrativa agli enti locali;
 - e) gestione dell'edilizia scolastica;
 - f) controllo dei fenomeni discriminatori in ambito occupazionale e promozione delle pari opportunità sul territorio provinciale.

Inoltre le provincie, d'intesa con i comuni, potranno altresì “esercitare le funzioni di predisposizione dei documenti di gara, di stazione appaltante, di monitoraggio dei contratti di servizio e di organizzazione di concorsi e procedure selettive”.

Altro punto essenziale è che le provincie potranno assumere un ruolo centrale per la gestione unitaria di importanti “servizi di rilevanza economica” che sono impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale, che la legislazione statale e regionale dovrebbe ricondurre esplicitamente in capo ad esse. Una previsione che può determinare, con la semplificazione del groviglio di enti o agenzie strumentali, un sensibile potenziamento delle funzioni provinciali.

In ultimo, la legge prevede norme specifiche per le provincie montane che hanno funzioni fondamentali ulteriori

riguardanti lo sviluppo strategico del territorio e la gestione in forma associata di servizi tipici dei territori montani e alla quale le Regioni devono riconoscere forme particolari di autonomia.

La legge approvata pertanto non prevede più lo svuotamento delle funzioni provinciali, come originariamente era stato previsto dal Governo, ma il ridisegno del ruolo delle provincie: da enti eletti direttamente dai cittadini che hanno distinte funzioni amministrative, ad enti di secondo livello strettamente legati ai Comuni del territorio, che esercitano direttamente alcune specifiche funzioni fondamentali di programmazione, coordinamento ma, allo stesso tempo, d'intesa con i comuni del territorio, possono assumere un ruolo essenziale per la gestione unitaria di importanti servizi che oggi sono svolti a livello comunale o impropriamente esercitati da enti o agenzie operanti in ambito provinciale o sub-provinciale.

La legge prevede l'istituzione della Città metropolitana di Roma capitale e di 9 città metropolitane previste già dalla normativa precedente (Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Bari, Napoli e Reggio Calabria). Le regioni a statuto speciale (Friuli Venezia Giulia, Sardegna e Sicilia) per le istituzioni delle città metropolitane devono seguire i principi contenuti in questo provvedimento.

Il territorio delle città metropolitane coincide in partenza con il territorio delle provincie omonime che sono soppresse, salvo l'applicazione dell'art. 133 della Costituzione.

Gli organi delle città metropolitane sono il sindaco, il consiglio e la conferenza metropolitana. Il sindaco metropolitano è di diritto il sindaco del comune capoluogo. Il consiglio è composto dai sindaci e consiglieri comunali del territorio. Ventiquattro consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 3 milioni di abitanti; diciotto consiglieri nelle città metropolitane con popolazione residente superiore a 800.000 e inferiore o pari a 3 milioni di abitanti; quattordici consiglieri nelle altre città metropolitane.

Per i piccoli comuni sono previste norme che intervengono sui loro organi di governo ampliando, ad invarianza di spesa, il numero dei consiglieri comunali (rispetto alle riduzioni avvenute con il DL 138/2011) e prevedono una giunta comunale composta da due assessori nei comuni fino a 3.000 abitanti e da quattro assessori nei comuni da 3.000 a 10.000 abitanti.

La legge introduce la possibilità di un terzo mandato per i sindaci dei comuni sotto i 3.000 abitanti.

Sono inoltre previste disposizioni che disciplinano in modo nuovo le unioni e le fusioni di comuni, per favorire i

processi di associazionismo tra i piccoli comuni o, in alternativa, la loro fusione in un nuovo comune di dimensioni maggiori.

Il disegno di legge governativo è stato recepito e licenziato dal Parlamento con la legge 7 aprile 2014, n. 56.

Il secondo intervento è stato registrato con l'adozione del decreto legge n. 149 del 28 dicembre 2013, convertito in legge, con modificazioni, del 21 febbraio 2014, n. 13, concernente l'abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti, la disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

Con il citato provvedimento, in sintesi, si abolisce il rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e i contributi politici erogati per l'attività politica e a titolo di cofinanziamento (art. 1).

A decorrere dall'anno finanziario 2014, con riferimento alle dichiarazioni dei redditi relative al 2013, ciascun contribuente può destinare il due per mille della propria imposta sul reddito delle persone fisiche a favore di un partito politico che si sia dotato di statuto (art. 12).

Sempre a decorrere dal 2014, dall'imposta lorda sul reddito si potranno detrarre le erogazioni liberali effettuate dalle

persone fisiche in favore dei partiti politici nei limiti stabiliti dalla legge (art. 11).

I partiti che intendono avvalersi dei benefici previsti debbono dotarsi di uno statuto, redatto nella forma dell'atto pubblico (art. 3) che deve essere inoltrato alla Commissione di garanzia di cui all'art. 9 della legge n. 96 del 2012 la quale, verificata la sussistenza dei requisiti legali previsti, procede alla iscrizione del partito nel registro nazionale da essa tenuto.

Gli statuti, ed eventuali modifiche, sono pubblicati nella Gazzetta Ufficiale (art. 4).

La stessa Commissione provvederà al controllo dei rendiconti degli esercizi finanziari ed eventuali irregolarità saranno oggetto di sanzioni pecuniarie (art. 8).

È anche prevista una parità di accesso alle cariche elettive, nel senso che, se nelle elezioni uno dei due sessi è rappresentato in misura inferiore al 40%, le risorse spettanti al partito sono ridotte in misura percentuale (art. 9).

Nell'attesa del verificarsi di una concreta ricaduta sull'assetto organizzativo, nel senso auspicato di una sua semplificazione, anche nei termini di riduzione di una offerta ritenuta unanimemente "sovrabbondante" e, pur non esistendo una definizione univoca di "costi della politica", né una loro

quantificazione condivisa, ancora dobbiamo affermare come circa centoquarantacinquemila persone compongono gli organismi politici o di governo.

Con la riforma costituzionale del 2001, costoro svolgono la loro attività istituzionale nell'ambito dei sei livelli di governo previsti dalla Carta, vale a dire Stato, Regioni, Città metropolitane, Province, Comuni.

Nell'ultimo livello occorre ricomprendere, nei comuni che lo prevedono, i c.d. mini municipi, con il loro assetto organizzativo e la loro dotazione finanziaria.

Un esercito in cui registriamo 1041 parlamentari nazionali, europei, ministri, sottosegretari; n. 1270 presidenti, assessori e consiglieri regionali; n. 3446 presidenti, assessori e consiglieri provinciali; n. 138.834 sindaci, assessori e consiglieri comunali.

Per il funzionamento degli organi dello Stato centrale (Presidenza della Repubblica, Presidenza del Consiglio, Camera dei deputati e Senato della Repubblica), la somma impiegata è prossima ai tre miliardi di euro, in leggera diminuzione (quattro per cento rispetto al 2012).

Nello specifico, il costo relativo al 2013 per la Presidenza della Repubblica è pari a 228 milioni di euro, pari a quanto speso

l'anno precedente.

Le spese per la Camera dei deputati ammontano a 943 milioni di euro (in diminuzione del cinque per cento rispetto al 2012).

Le spese per il Senato della Repubblica ammontano a 505 milioni di euro (in diminuzione del quattro per cento).

In realtà la parte cospicua delle riduzioni è relativa al “taglio” dei rimborsi elettorali destinati ai partiti politici, rimborsi che ammontano a circa 92 milioni di euro (in riduzione del cinquanta per cento rispetto al 2012).

Per il funzionamento della Presidenza del Consiglio, nel 2013, sono stati stanziati 458 milioni di euro, con un aumento dell'undici per cento rispetto all'anno precedente.

I costi per il funzionamento dell'indirizzo politico dei Ministeri, che comprende esclusivamente i costi di funzionamento dei Centri di responsabilità amministrativa quali gli Uffici di gabinetto e gli Uffici di diretta collaborazione del ministro (staff) hanno comportato una spesa di oltre 200 milioni, con una diminuzione di quasi il cinque per cento rispetto al 2012.

La spesa sostenuta, nel 2013, per il funzionamento degli Organi delle autonomie locali (funzionamento di Giunte e

Consigli di regioni, provincie e comuni) è stata di oltre tre miliardi di euro, in flessione del cinque per cento rispetto al 2012.

Nello specifico il costo assorbito per le regioni è stato di oltre un miliardo di euro (diminuzione del sei per cento circa), per i comuni, comprese le forme associative quali Comunità montane e Unioni di comuni, di 1,7 miliardi, in flessione dello 0,7 per cento.

Il numero complessivo di persone impegnate nell'attività politica nell'anno in esame è stato di 144.591, come si evince in dettaglio dalla tabella seguente:

NUMERO PERSONE ELETTE OVVERO IN CARICA NEL 2013			
ISTITUZIONI NAZIONALI E LOCALI			
PARLAMENTO NAZIONALE/EUROPEO	-		1.041
GOVERNO			
REGIONI			1.270
PROVINCIE			3.446
COMUNI			138.834
TOTALE CARICHE ELETTIVE			145.591

Nell'ambito del dibattito sui "costi della politica" si è quindi, in primo luogo, fatto riferimento al complesso delle spese riferibili, nei diversi livelli funzionali e territoriali, al funzionamento delle istituzioni rappresentative nonché agli organi di direzione politica ed al personale che opera alle loro

dirette dipendenze in funzioni di diretta collaborazione.

Limitandoci ai compensi complessivi percepiti dagli eletti, membri delle Camere in carica nel 2013, essi sono stati pari a 447.551.400 euro come meglio specificato nella tabella seguente:

COMPENSI E RIMBORSI PERCEPITI DAGLI ELETTI NEL 2013	
PARLAMENTO	447.551.400
di cui CAMERA DEI DEPUTATI (*)	285.400.000
di cui SENATO (**)	162.151.400

(*) Nel dato sono ricompresi 138.900.000,00 di euro relativi alla corresponsione del trattamento previdenziale dei deputati cessati dal mandato

(**) Nel dato ricompresi 82.000.000,00 di euro relativi alla corresponsione dei vitalizi in favore dei senatori cessati dal mandato.

Il dato in aumento, pari a circa otto milioni di euro, è costituito dall'erogazione di un maggior numero di vitalizi in favore di parlamentari cessati dal mandato.

I dati rappresentati testimoniano come i c.d. "costi della politica" rappresentino una voce di spesa di ragguardevoli dimensioni, significativamente maggiore rispetto a quella sostenuta nei paesi demograficamente confrontabili con l'Italia, quali Germania, la Francia, la Gran Bretagna, la Spagna.

Ne consegue l'esigenza, non ulteriormente procrastinabile, di un'adozione di misure contenitive coerenti.

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 elette, dalle quali è auspicabile un intervento orientato nella direzione di assicurare un maggior rigore finanziario, riducendo la corresponsione di risorse finanziarie pubbliche anche adottando provvedimenti normativi tesi ad una semplificazione numerica degli organi politici eletti, con ricadute di efficienza e di economicità.

RIFLESSI DELL'ATTIVITÀ CONTRATTUALE PUBBLICA (Estensore: V.P.G. Francesco Lombardo)

Premessa

Riguardo al tema in trattazione, si impone su tutti, in virtù della scoperta di perduranti fenomeni di malaffare, che interessano tanto l'Autorità giudiziaria ordinaria che quella amministrativa e contabile, il fenomeno corruttivo che si presenta in varie forme: oltre ad essere diversi, da caso a caso, il fatto corruttivo, i mezzi di influenza del corruttore nei confronti del corrotto, la ricorrenza dello "scambio occulto", possono variare gli istituti, le norme e gli atti in cui la corruzione si inserisce. In particolare, nel settore dei contratti pubblici, i vantaggi, per il corruttore, possono derivare dal ricorso a procedure ristrette e ad affidamenti diretti, dai subappalti, dalla

mancata osservanza degli obblighi in materia di qualificazione delle imprese, dall'uso distorto delle varianti in corso d'opera al fine di far lievitare i costi e così via.

L'importanza del tema è strettamente legata alla sua dimensione economica, sia nazionale che europea, e all'ammontare di risorse che la corruzione drena dal sistema economico. Il settore dei contratti pubblici muove circa il sette per cento del PIL nazionale, e secondo le stime di *Transparency International*, del Servizio Anticorruzione e Trasparenza della Presidenza del Consiglio dei ministri e della Procura generale presso la Corte dei conti, la corruzione "costa" al sistema economico italiano parecchie decine di miliardi di euro all'anno. E' argomento di attualissima penosità la recrudescenza del sistema tangenzio fatto registrare dalle inchieste avviate sull'EXPO.

Lo scambio corruttivo si manifesta attraverso una serie di reati (dazione o sollecitazione di tangenti, riciclaggio, traffico di influenze, peculato, malversazione, abuso di poteri, che portano ad un illecito arricchimento del soggetto corrotto e ad un vantaggio personale del corruttore a detrimento della provvista finanziaria pubblica).

La corruzione si presenta, nel complesso, come uno degli

strumenti per mezzo dei quali singoli individui, organizzazioni criminali o di stampo mafioso condizionano lo svolgimento delle gare pubbliche o cercano di evitarne lo svolgimento.

L'attenzione dell'ordinamento è attualmente puntata sugli intermediari della corruzione per dare rilievo al rapporto trilaterale (corrotto-corruttore-intermediario) piuttosto che al rapporto bilaterale tradizionale (corrotto-corruttore) e la suddetta attenzione si spinge fin oltre i limiti tradizionali delle illecite influenze del privato nei confronti dei pubblici funzionari, come reso evidente dall'introduzione della fattispecie di "corruzione tra privati", prima sconosciuta all'ordinamento penale italiano, ad opera dell'art. 1, comma 76, della legge 6 novembre 2012 n.190, recante "disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", secondo cui "l'articolo 2635 del codice civile è sostituito dal seguente: salvo che il fatto costituisca più grave reato, gli amministratori, i direttori generali, i dirigenti preposti alla redazione dei documenti contabili societari, i sindaci e i liquidatori, che, a seguito della dazione o della promessa di denaro o altra utilità, per sé o per altri, compiono od omettono atti, in violazione degli obblighi inerenti al loro ufficio o degli obblighi di fedeltà, cagionando nocumento alla società, sono

puniti...Chi dà o promette denaro o altra utilità alle persone indicate... è punito con le pene ivi previste...Si procede a querela della persona offesa, salvo che dal fatto derivi una distorsione della concorrenza nella acquisizione di beni o servizi”.

I riflessi negativi dell’attività contrattuale pubblica, con riferimento alla normativa nazionale degli appalti pubblici.

La presente trattazione, per quanto d’interesse sull’aspetto della corruzione, farà quindi perno su una valutazione concreta dei riflessi negativi dell’attività contrattuale pubblica, con riferimento alla normativa nazionale degli appalti pubblici, al fine di metterne in risalto i rischi immanenti al sistema, con particolare riferimento ad alcuni istituti del Codice dei contratti pubblici (CCP), sul cui utilizzo si sono concentrate tanto le Corti quanto l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici (Avcp).

La selezione delle occasioni di corruzione più macroscopiche e ricorrenti evidenzia ancora una volta che molti degli sforzi compiuti dal legislatore, dagli anni Novanta ad oggi, non hanno risolto i nodi critici legati al rapporto tra configurazione delle regole e rischi di corruzione. Soltanto il corretto utilizzo degli istituti, il rafforzamento delle istituzioni preposte al controllo ed al monitoraggio dei fenomeni, la

contendibilità del mercato delle commesse pubbliche, possono potenziare la prevenzione dei fenomeni corruttivi, arginandone l'insorgenza.

La normativa sugli appalti pubblici, dopo l'emersione della corruzione di sistema negli anni Novanta e la riforma della disciplina, operata anche sotto la spinta del diritto europeo, è stata ridefinita secondo alcuni principi fondamentali atti a prevenire il fenomeno corruttivo. Alcuni di essi erano peraltro già conosciuti dall'ordinamento italiano: si pensi, ad esempio, alla parità di trattamento di tutti i concorrenti, ai criteri per cui è il contraente migliore che la pubblica amministrazione deve scegliere quando conclude un contratto, alla trasparenza e pubblicità degli avvisi e delle procedure, al principio della gara pubblica per l'assegnazione dei contratti, sovente disatteso. La stessa legge di contabilità dello Stato del 1923 (R.D. 18 novembre 1923, n. 2440) prevedeva, all'art. 3, la generalizzazione del pubblico incanto a tutti i contratti pubblici, attivi o passivi, e conferiva un margine di discrezionalità all'amministrazione circa la scelta tra pubblico incanto e licitazione privata per i soli contratti passivi.

Per questo, vincolare l'amministrazione aggiudicatrice alla scelta di un solo criterio, quello del prezzo più basso – ad

eccezione di quelle gare in cui fosse risultato indispensabile l'apporto progettuale dei concorrenti – costituiva, nell'ottica della legge Merloni (Legge 11 febbraio 1994, n. 109), il presunto viatico per assicurare trasparenza e controllo dell'operato dei pubblici funzionari. La previsione di rigidi meccanismi di aggiudicazione e di compressione della discrezionalità, infatti, era volta a prevenire fenomeni di corruzione. Ma il problema non è ancora oggi superato.

Il Codice dei contratti pubblici (CCP), di cui al D.Lgs. n. 163 del 2006, ha più recentemente cercato – sotto l'influenza dominante del diritto comunitario della concorrenza – di garantire una maggiore flessibilità all'amministrazione nella gestione degli appalti mediante l'utilizzo di nuovi strumenti contrattuali ed organizzativi (accordo-quadro, dialogo competitivo, sistemi dinamici di acquisizione), ma di questi strumenti l'applicazione è ancora incerta e poco estesa, data la pericolosità insita in un uso disinvolto e poco professionale di essi.

La formazione professionale dei funzionari e la loro rotazione periodica costituiscono un punto cruciale del problema. La corruzione negli appalti pubblici è, infatti, alimentata dalla debolezza dell'amministrazione come parte

contrattuale e dalle carenze dei corpi tecnici al suo interno: durante l'iter contrattuale, alcune delle fasi della procedura di gara curate tradizionalmente dagli uffici tecnici, quali la progettazione o la direzione dei lavori, vengono affidate molto spesso a professionisti esterni. L'amministrazione si trova, pertanto, a dover affidare a privati compiti direttamente volti alla tutela del pubblico interesse e, parimenti, a non essere in grado di controllare la qualità delle prestazioni svolte in sede di progettazione, di collaudo o di direzione dei lavori. A monte, inoltre, si riscontra un deficit nella trasparenza delle procedure di gara, funzionale quest'ultima alla chiara redazione degli schemi contrattuali contenuti nei bandi, alla diffusa pubblicazione degli inviti a partecipare ed all'indicazione delle circostanze (eccezionali) che giustificano il ricorso a procedure non competitive. Ma è subito chiaro che gli interventi specifici sui contratti, sui procedimenti, sui controlli, presuppongono il rimedio generale di una rinnovata (in senso professionale specifico) dirigenza amministrativa e tecnica ed un approccio consapevole al fatto che le cause sistemiche della corruzione nazionale, cui fare fronte, vanno ricercate nella invasività dei partiti politici, nell'esteso ruolo dello Stato in economia e nello sviluppo tardivo del mercato.

L'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici

Un discorso a parte merita l'Autorità per la Vigilanza sui Contratti Pubblici di Lavori, Servizi e Forniture (Avcp), alla quale il Codice dei Contratti Pubblici (CCP) conferisce, tra le altre, una funzione ispettiva dell'attività delle stazioni appaltanti nella fase di svolgimento della gara ed in quella successiva di esecuzione dei lavori. L'Avcp può inoltre esercitare potestà informative, ispettive, sanzionatorie e di segnalazione agli organi di controllo amministrativo o all'autorità giudiziaria dei fatti che incidono sullo svolgimento delle gare pubbliche (art. 6, comma 5, del CCP), salvo quelle relative a contratti relativi al commercio di armi, segreti o stipulati in base ad accordi internazionali. Tali attività, direttamente o indirettamente, prevengono o rilevano forme di corruzione negli appalti pubblici.

Nell'ambito del sistema di qualificazione, gestito da privati che esercitano una pubblica funzione, il legislatore ha poi previsto una serie di norme tecniche cui le Soa devono uniformarsi ed un potere di regolazione e di controllo in senso stretto affidato all'Autorità. In particolare, questa può annullare o sospendere in via cautelare le attestazioni rilasciate, intervenendo con misure interdittive o sanzioni pecuniarie per le

irregolarità commesse.

Ai sensi dell'art. 6, comma 9, del Codice, l'Autorità può richiedere informazioni e documentazione in relazione a contratti pubblici da eseguirsi o in corso di esecuzione a qualsiasi pubblica amministrazione o operatore economico che ne disponga.

L'acquisizione delle informazioni inerenti il settore degli appalti pubblici ed il monitoraggio dello stesso avvengono mediante l'Osservatorio dei contratti pubblici, le cui attribuzioni erano già state previste dalla legge Merloni.

Si avverte, però, la sempre più pressante esigenza di intrapresa di strette forme di collaborazione interistituzionale, relative specialmente al controllo e alla vigilanza sulla realizzazione delle grandi opere ed in questo senso sono in gestazione procedure di accesso informatico da parte della Corte dei conti ai dati in possesso dell'Autorità che vadano a costituire un sistema unico con l'attività ispettiva e di denuncia sopra ricordata di cui all'art. 6, comma 5 CCP.

L'Avcp esercita, nel campo delle attività di attestazione, poteri di amministrazione attiva che possono prevenire i rischi di corruzione. Questa, infatti, autorizza le Soa a svolgere la loro attività, può dichiarare la decadenza dell'autorizzazione, può

segnalare alla competente autorità giudiziaria in caso di comportamento illecito a rilevanza penale da parte di una Soa, può accertare il contenuto della qualificazione e può, inoltre, sospendere in via cautelare l'efficacia delle attestazioni, annullarle o revocarle in caso di inerzia della Soa rispetto ad un invito a provvedere atto ad accertare la reale sussistenza dei requisiti o in caso di dichiarazioni mendaci o produzione di falsa documentazione che risultino dal casellario informatico, sanzionare gli organismi di attestazione. L'Avcp può irrogare sanzioni pecuniarie graduabili a carico delle Soa inadempienti, a carico di imprese che si sono avvalse della qualificazione di un'altra impresa se non ne ricorrevano i presupposti o a carico di imprese che non dimostrino in sede di gara, qualora richiesto, i requisiti di partecipazione dichiarati prima della procedura.

I poteri preventivi e sanzionatori nell'ordinamento degli appalti pubblici.

L'ordinamento italiano prevede alcuni poteri preventivi e sanzionatori negli appalti pubblici, atti direttamente o indirettamente a contrastare i fenomeni corruttivi, alcuni certamente da potenziare, altri ancora da perfezionare. Tra questi, si annoverano, tra l'altro, i controlli interni, contemplati come parziale bilanciamento dell'abolizione delle forme di

controllo preventivo sugli atti e sull'attività amministrativa; l'anagrafe patrimoniale dei dirigenti della pubblica amministrazione, prevista per impedire l'occultamento di pagamenti illeciti; la rotazione del personale, riferita in special modo ai responsabili unici del procedimento in materia di appalti pubblici; la riforma dei sistemi di pagamento della pubblica amministrazione in direzione della tracciabilità dei flussi finanziari, recentemente introdotta dalle leggi 13 agosto 2010, n. 136 e 17 dicembre 2010, n. 217; la digitalizzazione delle fatture e dei mandati di pagamento; i poteri sanzionatori che il CCP attribuisce all'Avcp.

Questi ultimi, in particolare, sono contemplati dagli artt. 8, comma 4 (che prevede una apposita disciplina regolamentare del potere sanzionatorio); 6, comma 11 (che prevede l'irrogazione di sanzioni amministrative pecuniarie nei confronti dei soggetti che rifiutano od omettono di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità e nei confronti degli operatori economici che non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla gara, nonché nei confronti dei medesimi operatori che forniscono dati o documenti non veritieri circa il possesso dei requisiti di qualificazione alle stazioni appaltanti o

agli organismi di attestazione); 7, comma 8 (che prevede l'irrogazione delle medesime sanzioni nei confronti delle stazioni appaltanti che omettano di fornire i dati richiesti dalla norma, ovvero che forniscano dati non veritieri); 38, comma 1-ter (secondo cui, in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione, nelle procedure di gara e negli affidamenti di subappalto, la stazione appaltante ne dà segnalazione all'Autorità che, in considerazione della gravità di tali comportamenti, dispone l'iscrizione nel casellario informatico ai fini dell'esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti in subappalto fino ad un anno); 48, commi 1 e 2 (secondo cui, in sede di verifica dei requisiti di capacità economico-finanziaria e tecnico-organizzativa a campione e sull'aggiudicatario e sul concorrente che segue in graduatoria, quando la prova degli stessi sia negativa, la stazione appaltante esclude il concorrente dalla gara, procedendo all'escussione della cauzione provvisoria ed alla segnalazione del fatto all'Autorità per i provvedimenti di cui al prefato art. 6, comma 1 e, altresì, per la sospensione da uno a dodici mesi dalla partecipazione alle procedure di affidamento); 40, comma 9-quater (ai sensi del quale, in caso di presentazione di falsa dichiarazione o falsa documentazione ai fini della qualificazione,

le SOA ne danno segnalazione all’Autorità che, in ragione della gravità dei fatti accertati, dispone l’iscrizione nel casellario informatico ai fini dell’esclusione dalle procedure di gara e dagli affidamenti di subappalto per un periodo di un anno). A queste misure si aggiungono quelle previste dal Regolamento di attuazione del CCP, di cui al DPR n. 207 del 2010, ed in particolare dall’art. 73 (riguardante le sanzioni pecuniarie nei confronti delle SOA, la sospensione e la decadenza dell’autorizzazione all’esercizio dell’attività di attestazione) e dall’art. 74, commi 9 e 11 (con riferimento al potere sanzionatorio a carico dei soggetti che non abbiano ottemperato all’obbligo di fornire all’Autorità le informazioni o di esibire i documenti loro richiesti). Orbene, l’Autorità ha compendiato in un Regolamento unico, approvato nell’adunanza del 26 febbraio 2014 (pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, Serie Generale, n. 82 dell’8/04/2014 e consultabile sul sito informatico <http://www.avcp.it>), l’esercizio del suddetto potere sanzionatorio, accorpando le suddette tematiche in precedenza trattate con distinti regolamenti.

Di specifico interesse sono i primi due TITOLI della PARTE II del citato Regolamento unico. Il primo di essi riguarda il *“Procedimento sanzionatorio nei confronti dei soggetti che*

abbiano rifiutato od oMESSO, senza giustificato motivo, di fornire le informazioni o di esibire i documenti richiesti dall'Autorità ovvero che abbiano fornito informazioni o esibito documenti non veritieri (articolo 6, commi 9 e 11, del Codice)". All'interno di questo, il secondo comma dell'art. 6 dedicato alla "Fase istruttoria" prevede che "L'U.O.R. [Unità organizzativa Responsabile che, in base ai Regolamenti di organizzazione e di funzionamento dell'Autorità, è competente per il procedimento, all'interno del quale è individuato il Responsabile del Procedimento sanzionatorio] può, in qualunque fase del procedimento sanzionatorio, richiedere documenti, informazioni e/o chiarimenti in merito al procedimento in corso, a stazioni appaltanti ed operatori economici, nonché ad ogni altro soggetto pubblico o privato in grado di fornire elementi probatori utili ai fini dell'istruttoria, ovvero convocare le parti in audizione presso l'U.O.R." ed a tal fine il successivo terzo comma, lettera c) prevede – nel caso in cui le informazioni vengano richieste alle stazioni appaltanti – che le richieste istruttorie debbano indicare il RUP [Responsabile Unico del Procedimento ex art.10, d.lg. n. 163/2006; artt. 9-10, d.P.R. n. 207/2010].

Il successivo art. 7 ("Audizione delle parti in fase

istruttoria”) prevede che *“Nel corso dell’audizione il responsabile del procedimento [dell’AVCP] invita le parti o i loro rappresentanti a fornire i chiarimenti ritenuti necessari... Dell’audizione è redatto processo verbale, sottoscritto dal responsabile del procedimento, da altro funzionario dell’U.O.R. eventualmente presente e dalle parti o dai loro rappresentanti, cui viene consegnata copia del verbale stesso”*. E’ agevole intendere, per le ragioni sopra dette, che la stazione appaltante sia rappresentata dal RUP e che a questi debbano essere inviate le comunicazioni cui fa riferimento il successivo articolo 8, comma 2, del Regolamento, a conclusione della fase istruttoria e che sia sempre il RUP ad essere eventualmente convocato nella qualità di legittimo contraddittore e parte necessaria del procedimento sanzionatorio di cui trattasi, nonché destinatario della comunicazione degli esiti della “Fase decisoria” di cui al successivo articolo 9 del Regolamento.

Di rilievo è, infine, la previsione dell’articolo 10 del Regolamento concernente le *“Omesse o false comunicazioni a stazioni appaltanti, enti aggiudicatori o organismi di attestazione”* che coinvolge inevitabilmente il RUP nel procedimento di cui al TITOLO I in argomento, laddove la norma prescrive che esso *“si applica anche per l’irrogazione*

della sanzione pecuniaria da parte dell’Autorità, ai sensi dell’art. 6, comma 11, ultimo periodo, del Codice, agli operatori economici che non ottemperano alla richiesta della stazione appaltante o dell’ente aggiudicatore di comprovare il possesso dei requisiti di partecipazione alla procedura di affidamento, nonché agli operatori economici che forniscono dati o documenti non veritieri circa il possesso dei requisiti di qualificazione alle stazioni appaltanti o agli enti aggiudicatori o agli organismi di attestazione...le stazioni appaltanti, gli enti aggiudicatori o gli organismi di attestazione inviano una segnalazione all’Autorità”. Invero, per quanto concerne la stazioni appaltanti la norma presuppone, com’è agevole intendere, incumbenti di esclusiva pertinenza del RUP.

Di maggiore specifico interesse è il TITOLO II che concerne il “*Procedimento sanzionatorio nei confronti delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori che abbiano rifiutato od omissso, senza giustificato motivo, di adempiere agli obblighi informativi ovvero che abbiano fornito informazioni o esibito documenti non veritieri (articolo 7, comma 8, del Codice)*”. Esso coinvolge direttamente la responsabilità personale (anche di natura amministrativo-contabile, per il “danno indiretto” causato dalle sanzioni applicate

all'amministrazione di appartenenza) del RUP nei confronti della stazione appaltante, come può evincersi dai seguenti riferimenti normativi: *“L'Ufficio competente con cadenza periodica provvede a verificare il corretto assolvimento degli obblighi informativi di cui all'art. 7, comma 8, del Codice a carico delle stazioni appaltanti e degli enti aggiudicatori. Ove in sede di verifica periodica sia accertato l'inadempimento degli obblighi informativi, l'Ufficio competente invia gli atti all'U.O.R. competente per l'attivazione del procedimento sanzionatorio”* (commi 1 e 2 dell'art. 13 del Regolamento dedicati alla “Fase pre-istruttoria”); *“l'U.O.R. comunica al soggetto inadempiente l'avvio del procedimento per l'irrogazione delle sanzioni previste dall'art. 7, comma 8, del Codice, contestando gli addebiti entro il termine massimo di 90 giorni decorrenti dalla ricezione degli atti dall'Ufficio competente”* (primo comma dell'art. 14 del Regolamento dedicato alla “Fase istruttoria”). Per quanto concerne, infine, l'audizione delle parti in fase istruttoria (art. 15), la conclusione della fase istruttoria (art. 16) e la fase decisoria (art. 17) il Regolamento rinvia agli articoli 7, 8, commi 1 e 2 e 9, ai quali si è fatto prima riferimento trattando del TITOLO I.

Di importanza nevralgica per le ricadute sul piano della

responsabilità amministrativa per danno erariale connesso a fenomeni di mala gestio contrattuale pubblica è, infine, la previsione di cui al comma 13 dell'art. 6 del CCP, secondo cui *“qualora l’Autorità accerti che dalla esecuzione dei contratti pubblici derivi pregiudizio per il pubblico erario, gli atti e i rilievi sono trasmessi anche ai soggetti interessati e alla procura generale della Corte dei conti”*.

Un esempio recente di rilevante applicazione di tale disposto normativo è dato dalla deliberazione Avcp n. 11 del 23 aprile 2014, riguardante i lavori per la realizzazione del Nuovo Centro Congressi EUR S.p.A. In detta deliberazione l’Autorità ha accertato, tra l’altro, che *“l’esecuzione dell’opera è stata caratterizzata da numerose varianti, che, oltre a determinare complessivamente un rilevante aumento dell’importo contrattuale, hanno influito in modo rilevante sui tempi di realizzazione e comportato l’insorgere di un contenzioso tra stazione appaltante ed appaltatore. Alcune di tali varianti appaiono riconducibili a carenze e inadeguate rappresentazioni dello stato di fatto del progetto esecutivo, che si sarebbero potute evitare con un maggior approfondimento...tali carenze hanno determinato l’esigenza di una revisione progettuale in corso d’opera, che sicuramente ha penalizzato i tempi di*

esecuzione, con l'esigenza di approntamento di un nuovo progetto, l'esame e l'approvazione dello stesso" ed in base a tali ed ulteriori premesse di notevole impatto sulla spesa pubblica, lievitata ancor più per effetto dell'insorgere di un rilevante contenzioso tra stazione appaltante ed appaltatore – atteso che gran parte delle richieste economiche avanzate fondavano sull'anomalo andamento dei lavori – nonché per effetto della rilevata sproporzione tra costo delle opere e importo delle spese tecniche – in particolare per quanto attiene le spese per la progettazione delle opere complementari e la direzione artistica – ha disposto l'invio della deliberazione, tra gli altri soggetti istituzionali ivi indicati, anche alla Procura della Corte dei Conti per i profili di competenza.

Altri esempi di virtuosa sinergia tra AVCP e Procura della Corte dei conti sono i seguenti.

La deliberazione n. 10 adottata nell'adunanza del 10 aprile 2014 concernente il progetto "Sistema di controllo della tracciabilità dei rifiuti" (SISTRIS), per la creazione del quale l'articolo 1, comma 1116, della finanziaria 2007 stanziava 5 milioni di euro e sul quale il Ministro p.t. dell'Ambiente poneva la segretezza di Stato ai sensi dell'art. 12, comma 1, della legge 24 ottobre 1977, n. 801, per gli effetti di affrancamento

dalle procedure concorsuali di evidenza pubblica di cui all'art. 17, comma 4, del CCP e affidamento diretto del contratto alla SELEX con procedura negoziata monosoggettiva. Su tale affidamento, l'AVCP ha osservato che esso, pur potendo rivestire il carattere della segretezza (tale da imporre una particolare limitazione della platea dei possibili esecutori), non rientrava, a stretto termine di legge, nella fattispecie dei "contratti secretati" disciplinata dal ridetto art. 17, nell'assetto normativo vigente al tempo dell'affidamento stesso, ed inoltre neppure si conformava con i principi di "attenuata concorrenza" contenuti nell'art. 27 del CCP; sicché, l'AVCP esprimeva dubbi sulla validità del contratto stipulato con SELEX, sì da concludere, tra l'altro, per l'invio della deliberazione – sulla base del comma 13 dell'art. 6 del CCP – alla Direzione Distrettuale Antimafia presso la Procura della Repubblica di Napoli, alla Procura generale della Corte dei conti e al Nucleo Polizia Tributaria di Napoli, per i profili di competenza.

Merita di essere segnalata anche la deliberazione dell'AVCP n. 48 del 4 maggio 2011, concernente la realizzazione dei lavori di costruzione della E90 Tratto SS 106 "Jonica", c.d. "Megalotto 1", avente ad oggetto i lavori di ammodernamento del tratto Palizzi (Km 50+00) Caulonia (Km

123+800) lotti 6 – 7 – 8 compreso lo svincolo di Marina di Gioiosa Jonica della S.S. 106 Jonica.

Il progetto preliminare è stato redatto dall'ANAS, Compartimento della Viabilità per la Calabria, nel maggio 1999, ed è stato inserito nel 1° Programma delle infrastrutture strategiche con la Delibera CIPE n. 121/01. L'approvazione del progetto definitivo da parte del Consiglio di Amministrazione di ANAS S.p.A. è intervenuta con delibera n. 29 del 21.04.2004, con la quale è stata dichiarata anche la Pubblica Utilità dell'opera nel suo complesso. Il progetto prevedeva un importo totale dei lavori di € 326.752.054,86.

Il 22.04.2005, tramite licitazione privata per l'affidamento a Contraente generale, l'appalto è stato aggiudicato all'A.T.I. costituita da ASTALDI S.p.A. e Ing. Nino Ferrari s.r.l. (partecipanti al raggruppamento nella misura rispettivamente del 90% e del 10%), per l'importo di € 310.316.425,46 (ribasso del 5,03%). Il contratto è stato stipulato il 14.06.2005.

Il 16.06.2005, l'ATI aggiudicataria, ai sensi dell'art. 9, comma 10 del D.lgs. 190/2002, ha costituito la Società di Progetto "AR.GI S.p.A." che è subentrata ex lege all'ATI stessa nel contratto.

Il notevole ritardo nella consegna del progetto definitivo

da parte del soggetto aggiudicatario è scaturito da una profonda revisione degli interventi, riconducibili a varianti richieste dall'ANAS, a modifiche richieste da Enti territorialmente competenti, a varianti per ottemperanza del progetto esecutivo alle prescrizioni del Decreto V.I.A., a varianti per modifica della cartografia di progetto, risultata non attuale, a varianti per sorpresa geologica e protezione sismica dell'opera.

L'ANAS S.p.A. ha approvato il Progetto Esecutivo il 5.06.2007 emettendo una dichiarazione integrativa di Pubblica utilità. La consegna dei lavori è intervenuta il 20.09.2007 con scadenza del termine contrattuale fissata al 14.10.2010.

Il contraente generale, evidenziando circostanze ostative alla realizzazione delle opere, ha ripetutamente richiesto la sospensione dei lavori.

Per superare le criticità riscontrate il contraente generale ha proposto l'approvazione di una variante, la cui perizia è stata approvata dall'ANAS con delibera n. 178 del 28.10.2009 che fissava un tempo di esecuzione delle attività immediatamente eseguibili pari a 750 giorni decorrenti dalla consegna dei lavori della perizia stessa.

Il verbale di consegna dei lavori, relativo alle opere immediatamente eseguibili, è stato sottoscritto il 9.12.2009; il

termine di ultimazione dei lavori veniva fissato al 28.12.2011.

Durante l'esecuzione dei lavori in argomento AR.GI S.p.A. ha iscritto negli atti contabili fino al 2° SAL n. 17 riserve chiedendo maggiori oneri per un importo complessivo di € 276.423.198,58, riferito alla data del 15.09.2009.

Accogliendo parzialmente le riserve formulate, la Commissione, appositamente costituita ai sensi dell'art. 240 del CCP, nella relazione del 17.03.2010, ha riconosciuto un importo complessivo di € 21.649.870,17, successivamente ridotto dall'ANAS ad € 21.500.000,00.

Il Contraente generale ha iscritto ulteriori 14 riserve in occasione dei SAL n. 3 (15.06.2010), n. 4 (27.09.2010) e n. 5 (9.12.2010), per lavori sino al 31.10.2010, richiedendo maggiori oneri per un importo di € 70.455.980,13.

Nel caso in esame è stata riscontrata la criticità dovuta al fatto che più soggetti si sono succeduti quali RUP nel corso della progettazione e, soprattutto, nel corso dell'esecuzione.

L'analisi della documentazione ha confermato un avanzamento estremamente ridotto dell'intervento, la cui ritardata realizzazione è stata imputata in primo luogo ai tempi lunghi di redazione, da parte del contraente generale, del progetto esecutivo. Il C.G. ha, infatti, consegnato la

progettazione esecutiva dell'intervento dopo 17 mesi; il termine contrattualmente previsto era, invece, di 150 giorni. Non di meno, la Stazione appaltante non ha applicato alcuna penale per il ritardo intercorso tra la data prevista per la consegna del progetto esecutivo e quella effettiva, poiché ha ritenuto che non fosse rilevabile una specifica responsabilità da parte del contraente generale. E' stato, inoltre, rilevato come una parte delle varianti fosse ascrivibile a carenze del progetto definitivo e come anche le varianti introdotte su specifica richiesta della Stazione appaltante, in quanto non conseguenti ad eventi sopraggiunti successivamente all'approvazione del progetto definitivo, fossero derivate da problematiche che avrebbero potuto essere affrontate già nella precedente fase di progettazione (risoluzione interferenze con fondi privati, miglioramento della sicurezza stradale e della funzionalità delle opere, ottimizzazione delle interazioni tra le opere di attraversamento e i corsi d'acqua).

Non è apparso, quindi, giustificabile il riconoscimento al contraente generale degli oneri economici e dei maggiori tempi derivanti da modifiche progettuali, a mente dell'art. 1, comma 2, lett. f), della legge 443/2001, prima, e dell'art. 176, comma 1, del D.lgs. 163/2006, poi, che hanno definito l'affidamento a

contraente generale come “l’esecuzione con qualsiasi mezzo di un’opera rispondente alle esigenze specificate dal soggetto aggiudicatore”, precisando come il ruolo di contraente generale sia caratterizzato, tra l’altro, per la libertà di forme nella realizzazione dell’opera, per la natura prevalente di obbligazione di risultato complessivo e per l’assunzione del relativo rischio.

Ricordando la previsione dell’art. 10, comma 1, del D.lgs. 163/2006, circa la necessità per le stazioni appaltanti di nominare “un responsabile del procedimento, unico per le fasi della progettazione, dell’affidamento, dell’esecuzione”, è stato evidenziato come la mancanza di un unico soggetto responsabile delle diverse fasi dell’appalto possa aver certamente reso difficoltosa una gestione unitaria, in relazione ai tempi e ai costi preventivati, del processo realizzativo.

In base a quanto sopra considerato, è stata, tra l’altro, evidenziata la responsabilità della stazione appaltante, ANAS s.p.a., per un inefficace controllo sull’andamento dei lavori e per la mancata applicazione delle clausole contrattuali definenti le obbligazioni rimesse al contraente generale, in virtù della peculiarità del contratto sottoscritto. E’ stato, quindi, disposto l’invio degli atti alla Corte dei Conti, Procura regionale presso la sezione giurisdizionale per il Lazio, stante la richiesta della

stessa di essere informata circa gli accertamenti condotti dall'Autorità.

Preme segnalare, infine, la deliberazione dell'AVCP n. 7 del 6 marzo 2013, avente ad oggetto la Gara europea con procedura ristretta per l'affidamento della concessione per lo sfruttamento del complesso immobiliare di Roma Tiburtina, con gestione funzionale dello stesso mediante affidamento a imprese terze dei servizi di conduzione e manutenzione ordinaria.

Numerosi sono risultati i profili di criticità rilevati nell'occasione dall'Autorità ed in particolare, per il loro effetto distorsivo in “danno alla concorrenza”, che ha contratto in maniera palese la platea degli aspiranti alla concessione, si segnalano i seguenti.

Si evince, dunque, che tra la data di pubblicazione del bando e il termine iniziale di presentazione delle domande di partecipazione intercorreva un lasso di tempo di 15 gg. e che la proroga del termine è stata pubblicata otto giorni dopo lo spirare del termine perentorio di presentazione delle domande, previsto a pena di esclusione. Nessuna domanda di partecipazione è pervenuta entro il termine iniziale del 07/07/2012 mentre entro il termine 27/07/2012 sono state presentate le domande di Grandi Stazioni S.p.A. e di Centostazioni S.p.A. La gara è stata

aggiudicata definitivamente alla prima.

Sui motivi giustificativi della scelta della durata trentennale della concessione e dei requisiti di partecipazione, la S.A. si è limitata a indicare generici motivi di opportunità, risultando dunque evidente come, a giustificazione di tali scelte, la stazione appaltante (Rete Ferroviaria Italiana S.p.A.) non abbia indicato alcuna ragione oggettiva (ad es. ingenti investimenti e la conseguente necessità di assicurare all'operatore economico tempi congrui per l'ammortamento, al fine di garantire il giusto equilibrio economico-finanziario); motivo per cui la durata trentennale della concessione in esame è apparsa irragionevolmente lunga.

I requisiti di capacità tecnica ed economica scelti sono stati anch'essi giustificati con un riferimento estremamente generico all'"entità significativa" da gestire. In particolare, per ciò che concerne i requisiti di capacità tecnica richiesti agli aspiranti concessionari, è stata rilevata l'assenza di giustificazioni oggettive per la scelta della S.A. di limitare il requisito dell'esperienza pregressa alla sola gestione di aree ferroviarie, aeroportuali e porti turistici (analogamente a quanto previsto per il requisito economico del fatturato) e alla gestione pregressa della stessa superficie complessiva di quella della

stazione ferroviaria oggetto di gara (complessi immobiliari di superficie non inferiore a 50.000 mq., per almeno un anno nell'ultimo triennio), anche alla luce dei richiesti requisiti di carattere economico già anch'essi fortemente limitativi della concorrenza.

Anche in tal caso, come sopra riportato, la S.A. ha del tutto omesso di esplicitare, ove esistenti, le ragioni giustificative della scelta di requisiti (quali quelli adottati) particolarmente stringenti, che si sarebbero potuti giustificare solo in corrispondenza di evidenziate oggettive esigenze scaturenti dai servizi da eseguire, cioè strettamente connesse a delle peculiari caratteristiche dei servizi messi a gara, tali da renderli, alla luce dei suddetti requisiti, estremamente specifici.

Il risultato più evidente è stato la scarsa partecipazione del mercato, posto che alla gara hanno partecipato due sole Società: Grandi Stazioni S.p.A. e Centostazioni S.p.A., entrambe del gruppo FS, che attualmente gestiscono, l'una le maggiori stazioni della rete ferroviaria nazionale; la seconda, le stazioni minori.

È stata oggetto di forti perplessità, inoltre, la scelta operata dalla stazione appaltante di prevedere per l'aggiudicatario della gara per la gestione commerciale e funzionale del complesso

immobiliare della stazione AV di Roma Tiburtina, l'obbligo di affidare integralmente a terzi i servizi di conduzione e manutenzione ordinaria, mediante il ricorso a non meglio precisate procedure ad evidenza pubblica, prevedendo altresì la facoltà di affidare a terzi, senza alcuna specificazione, anche le residue attività di gestione funzionale, consistenti in attività di pianificazione, attività negoziale e controllo degli esecutori, mantenendo tuttavia esclusivamente in capo al concessionario la responsabilità della corretta gestione funzionale del complesso suddetto. In tale contesto, è stata, infatti, ravvisata una delega (c. d. "concessione di committenza" espunta da tempo dall'ordinamento di settore) di funzioni pubblicistiche. Sicché, l'esame degli atti di gara ha fatto emergere che "il concessionario della gestione funzionale del complesso immobiliare, spogliato dei servizi di conduzione e manutenzione, resti tale solo di nome ma non di fatto, essendo affidatario solo dei compiti di stazione appaltante (accanto a quelli di programmazione e pianificazione dei servizi e di controllo degli esecutori); inoltre, a fronte di questo "incarico", per tale attività viene previsto anche un compenso forfetario (calcolato in misura percentuale sui costi posti a carico della S.A. in ragione delle estensioni delle superfici di sua esclusiva competenza) che

più che renderlo coerente con la fattispecie della concessione, lo rende meglio inquadrabile in quella dell'appalto; difatti, in un rapporto concessorio non vi è bisogno di prevedere un compenso proprio perché tale attività dovrebbe essere compresa e compensata, per definizione, esclusivamente dal diritto di gestire i servizi”.

È stata rilevata, in tal senso una palese violazione dei principi comunitari dettati in materia, tra cui rientra certamente l'obbligo per l'affidatario di servizi pubblici di eseguire direttamente le prestazioni oggetto del contratto, di cui all'art. 118, comma 1, del CCP, ove è chiaramente previsto che “i soggetti affidatari dei contratti di cui al presente codice sono tenuti ad eseguire in proprio le opere o i lavori, i servizi, le forniture compresi nel contratto. Il contratto non può essere ceduto a pena di nullità”, salvo le eccezioni espressamente previste nel Codice dei Contratti, tra cui il subappalto, non ravvisabile nella fattispecie de qua.

Anche in questo caso, dunque, il Consiglio dell'AVCP ha opportunamente disposto la trasmissione della delibera alla Procura Regionale della Corte dei Conti.

Tali episodiche iniziative, però, non sono sufficienti ai fini di una penetrante azione di contrasto alle devianze nell'attività

contrattuale pubblica che cagionino danno all'erario e ciò implica il rafforzamento strategico di sinergie collaborative tra l'Autorità e le Procure della Corte dei conti declinato in atti ufficiali di intesa con questa Procura generale. Si tratta, più in generale, di perseguire *in subiecta* materia tanto il danno di natura patrimoniale che quello – connesso ad eventuali sottostanti fenomeni di rilevanza penale – di natura non patrimoniale, quest'ultimo di recente esaltato dall'art. 1, comma 62, della citata legge anticorruzione 6 novembre 2012 n.190, che ha inserito all'art. 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, dopo il comma 1-quinquies, i seguenti: *“1-sexies. Nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine della pubblica amministrazione derivante dalla commissione di un reato contro la stessa pubblica amministrazione accertato con sentenza passata in giudicato si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente. 1-septies. Nei giudizi di responsabilità aventi ad oggetto atti o fatti di cui al comma 1-sexies, il sequestro conservativo di cui all'articolo 5, comma 2, del decreto-legge 15 novembre 1993, n. 453, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 gennaio 1994, n. 19, è concesso in tutti i casi di fondato timore di attenuazione*

della garanzia del credito erariale”.

La legge anticorruzione

Come accennato, il legislatore nazionale ha fatto la sua parte per la lotta alla corruzione con la legge 6 novembre 2012, n. 190 e gli va certo riconosciuto di avere per la prima volta formulato una disciplina organica tendente alla valorizzazione delle norme costituzionali della *“imparzialità, buon andamento della pubblica amministrazione e legalità della sua azione”*, attraverso la riorganizzazione e l’integrazione delle norme amministrative in funzione di lotta alla corruzione, *“trasparenza dell’azione amministrativa, prevenzione e repressione, anche in via amministrativa, delle condotte illecite e devianti”*.

A dimostrazione della centralità della contrattualistica pubblica nell’ordito normativo anticorruzione, instano le disposizioni di cui ai seguenti commi dell’art. 1 della legge, che si passano in rassegna, per quanto di pertinenza ai fini della presente trattazione.

Il comma 15, secondo cui *“la trasparenza dell’attività amministrativa, che costituisce livello essenziale delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili ai sensi dell’articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione, secondo quanto previsto all’articolo 11 del decreto legislativo*

27 ottobre 2009, n.150, è assicurata mediante la pubblicazione, nei siti web istituzionali delle pubbliche amministrazioni, delle informazioni relative ai procedimenti amministrativi... Nei siti web istituzionali delle amministrazioni pubbliche sono pubblicati anche...i costi unitari di realizzazione delle opere pubbliche e di produzione dei servizi erogati ai cittadini. Le informazioni sui costi sono pubblicate sulla base di uno schema tipo redatto dall'Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che ne cura altresì la raccolta e la pubblicazione nel proprio sito web istituzionale al fine di consentirne una agevole comparazione”.

Il comma 16, secondo cui “...le pubbliche amministrazioni assicurano i livelli essenziali di cui al comma 15 del presente articolo con particolare riferimento ai procedimenti di:...b) scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture, di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163...”.

Il comma 17, secondo cui “Le stazioni appaltanti possono prevedere negli avvisi, bandi di gara o lettere di invito che il mancato rispetto delle clausole contenute nei protocolli di

legalità o nei patti di integrità costituisce causa di esclusione dalla gara”.

Il comma 26, secondo cui “Le disposizioni di cui ai [precedenti] commi 15 e 16 si applicano anche ai procedimenti posti in essere in deroga alle procedure ordinarie. I soggetti che operano in deroga e che non dispongono di propri siti web istituzionali pubblicano le informazioni di cui ai citati commi 15 e 16 nei siti web istituzionali delle amministrazioni dalle quali sono nominati”.

Il comma 27, secondo cui “Le informazioni pubblicate ai sensi dei commi 15 e 16 sono trasmesse in via telematica alla Commissione”: si tratta della Commissione per la valutazione, la trasparenza e l’integrità delle amministrazioni pubbliche, di cui all’articolo 13 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n.150, e successive modificazioni, che opera quale Autorità nazionale anticorruzione.

Il comma 28, secondo cui “Le amministrazioni provvedono altresì al monitoraggio periodico del rispetto dei tempi procedurali attraverso la tempestiva eliminazione delle anomalie. I risultati del monitoraggio sono consultabili nel sito web istituzionale di ciascuna amministrazione”.

Il comma 31, secondo cui “...Restano ferme le

disposizioni in materia di pubblicità previste dal codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n.163”.

Il comma 32, secondo cui “Con riferimento ai procedimenti di cui al comma 16, lettera b), del presente articolo, le stazioni appaltanti sono in ogni caso tenute a pubblicare nei propri siti web istituzionali: la struttura proponente; l’oggetto del bando; l’elenco degli operatori invitati a presentare offerte; l’aggiudicatario; l’importo di aggiudicazione; i tempi di completamento dell’opera, servizio o fornitura; l’importo delle somme liquidate. Entro il 31 gennaio di ogni anno, tali informazioni, relativamente all’anno precedente, sono pubblicate in tabelle riassuntive rese liberamente scaricabili in un formato digitale standard aperto che consenta di analizzare e rielaborare, anche a fini statistici, i dati informatici. Le amministrazioni trasmettono in formato digitale tali informazioni all’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, che le pubblica nel proprio sito web in una sezione liberamente consultabile da tutti i cittadini, catalogate in base alla tipologia di stazione appaltante e per regione. L’Autorità individua con propria deliberazione le informazioni rilevanti e le relative modalità di trasmissione”. La stessa disposizione [per quanto di specifico

interesse relativo alla sopra rilevata necessità di sinergie collaborative sul tema della corruzione nella contrattualistica pubblica] così prosegue: *“Entro il 30 aprile di ciascun anno, l’Autorità per la vigilanza sui contratti pubblici di lavori, servizi e forniture trasmette alla Corte dei conti l’elenco delle amministrazioni che hanno omesso di trasmettere e pubblicare, in tutto o in parte, le informazioni di cui al presente comma in formato digitale standard aperto. Si applica l’articolo 6, comma 11, del codice di cui al decreto legislativo 12 aprile 2006, n. 163”*.

Il comma 34, secondo cui *“Le disposizioni dei commi da 15 a 33 si applicano alle amministrazioni pubbliche di cui all’articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni, agli enti pubblici nazionali, nonché alle società partecipate dalle amministrazioni pubbliche e dalle loro controllate, ai sensi dell’articolo 2359 del codice civile, limitatamente alla loro attività di pubblico interesse disciplinata dal diritto nazionale o dell’Unione europea”*.

Il comma 46, che inserisce, dopo l’articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, l’art. 35-bis del seguente tenore: *“1. Coloro che sono stati condannati, anche con sentenza non passata in giudicato, per i reati previsti nel capo I*

del titolo II del libro secondo del codice penale:...b) non possono essere assegnati, anche con funzioni direttive, agli uffici preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture...; c) non possono fare parte delle commissioni per la scelta del contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, per la concessione o l'erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché per l'attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere. 2. La disposizione prevista al comma 1 integra le leggi e regolamenti che disciplinano la formazione di commissioni e la nomina dei relativi segretari”.

Il comma 52, secondo cui “Per l’efficacia dei controlli antimafia nelle attività imprenditoriali di cui al [successivo] comma 53, presso ogni prefettura è istituito l’elenco dei fornitori, prestatori di servizi ed esecutori di lavori non soggetti a tentativo di infiltrazione mafiosa operanti nei medesimi settori. L’iscrizione negli elenchi della prefettura della provincia in cui l’impresa ha sede soddisfa i requisiti per l’informazione antimafia per l’esercizio della relativa attività. La prefettura effettua verifiche periodiche circa la perdurante insussistenza dei suddetti rischi e, in caso di esito negativo, dispone la cancellazione dell’impresa dall’elenco”.

Il comma 53, secondo cui *“Sono definite come maggiormente esposte a rischio di infiltrazione mafiosa le seguenti attività: a) trasporto di materiali a discarica per conto di terzi; b) trasporto, anche transfrontaliero, e smaltimento di rifiuti per conto di terzi; c) estrazione, fornitura e trasporto di terra e materiali inerti; d) confezionamento, fornitura e trasporto di calcestruzzo e di bitume; e) noli a freddo di macchinari; f) fornitura di ferro lavorato; g) noli a caldo; h) autotrasporti per conto di terzi; i) guardiania dei cantieri”*.

Il ruolo della giurisdizione della Corte dei conti

Un ruolo non secondario nel favorire il rispetto delle recenti disposizioni per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione introdotte dalla l. n. 190 del 2012 può essere efficacemente svolto dalla giurisdizione della Corte dei conti.

Ciò può essere fatto con la valorizzazione del principio, che costituisce uno degli assi portanti della novella, che responsabilizza la stessa dirigenza pubblica, oltre che gli organi politici di vertice delle amministrazioni, ad approntare, anche attraverso appositi piani, misure idonee a prevenire la commissione di reati contro la pubblica amministrazione, riguardanti l'organizzazione interna, il razionale utilizzo del

personale e l'attuazione dei meccanismi previsti dalla legge per garantire la trasparenza dell'attività amministrativa.

Una efficace azione giurisdizionale di contrasto ai fenomeni patologici di *mala gestio* sopra accennati, soprattutto se posta in essere in alcuni settori dell'attività amministrativa particolarmente sensibili, come quelli degli appalti e delle concessioni, può comportare il ristoro di rilevanti danni patrimoniali, oltre che all'immagine degli enti pubblici ed un concomitante effetto dissuasivo.

L'art. 1 comma 12, 1. cit., ha previsto che il dirigente/responsabile della prevenzione della corruzione può essere chiamato a rispondere a titolo di responsabilità amministrativa (sia per danno patrimoniale che all'immagine della pubblica amministrazione) nel caso della commissione all'interno dell'Amministrazione di appartenenza di un reato di corruzione accertato con sentenza passata in giudicato, salvo che provi di avere predisposto un efficace piano anticorruzione, previsto dalla legge, e di aver vigilato sul funzionamento e sull'osservanza dello stesso.

Ovviamente la giurisdizione della Corte dovrà dare una interpretazione della norma che escluda forme di responsabilità oggettiva o di mera posizione (concezioni che dovrebbero

considerarsi espunte dall'ordinamento, alla luce del carattere "personale" della responsabilità amministrativa e dei principi costituzionali del giusto processo).

Il tema degli appalti (specie di lavori pubblici) ha da sempre costituito oggetto di diverse pronunce della giurisprudenza contabile, e ciò in ragione della notevole rilevanza finanziaria di tali contratti e delle ricadute sulla qualità dei servizi pubblici offerti ai cittadini.

Anzitutto, va richiamata – per quanto concerne la procedura di scelta del contraente in base al criterio non automatico dell'offerta economicamente più vantaggiosa – la giurisprudenza della Corte (tra le altre, C. conti, sez. I di appello sentenza n. 393 del 2009), secondo la quale *“il limite all'ingerenza del Giudice contabile nella c.d. riserva di amministrazione – o, ciò che è lo stesso, l'insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali ex art. 3, d.l. 23 ottobre 1996 n. 543, convertito con modificazioni nella l. 20 dicembre 1996 n. 639, che ha modificato l'art. 1, l. 14 gennaio 1994 n. 20 – è costituito dal principio di ragionevolezza, che riassume in sé quelli dell'economicità e del buon andamento, costituzionalmente garantiti, per cui, per giurisprudenza costante, al Giudice contabile è consentito vagliare l'attività*

discrezionale degli amministratori [nel caso di aggiudicazione di un contratto pubblico, quella di natura propriamente tecnico-discrezionale della commissione giudicatrice] verificandone sia la rispondenza a criteri di razionalità e congruità, sia la compatibilità con le finalità di pubblico interesse perseguite dall'ente, sia la coerenza con i presupposti di fatto e di diritto posti a base della scelta effettuata, con estensione del sindacato anche all'esame dei contenuti di tali presupposti, onde poter stabilire se la scelta stessa risponda a quei criteri di prudenza e ponderatezza cui deve sempre ispirarsi l'azione dei pubblici apparati: la insindacabilità riguarda, infatti, solo la scelta tra più opzioni che siano tutte lecite, legittime, congrue e razionali, con conseguente indifferenza per il Giudice di quella poi adottata, essendo esse equivalenti sotto i profili dei principi sopra enunciati”.

Altro tema ricorrente riguarda le concrete previsioni del bando di gara, che si presentino illegittime perché violative delle disposizioni del CCP, soprattutto allorquando, non assicurando un valido confronto concorrenziale, rappresentino un chiaro vulnus ai principi costituzionali di buon andamento e imparzialità delle pubbliche amministrazioni (*ex plurimis*, C. conti, sez. Campania, n. 959 del 2013).

Una interessante pronuncia della Corte (sez. Campania, 26 marzo 2012, n. 376) si è occupata, in particolare, della normativa antimafia e della relativa documentazione prodotta dalle Prefetture. Nella sentenza è stato riaffermato l'obbligo, nelle procedure ad evidenza pubblica, delle Amministrazioni aggiudicatrici di sollecitare dalla competente Prefettura il rilascio di informazioni in merito all'esistenza di sentenze e decreti penali di condanna, misure di prevenzione, e decisioni di patteggiamento e ciò al fine di verificare la veridicità delle autocertificazioni prodotte dalle imprese partecipanti, con riguardo al possesso dei requisiti di ordine morale, al fine di accertare l'esistenza di cause ostative alla partecipazione alla gara e alla stipulazione del contratto. La stessa pronuncia della Corte ha poi precisato che la Prefettura potrebbe anche fornire informazioni c.d. "antimafia-atipiche" che rimettono all'amministrazione destinataria la valutazione discrezionale in ordine all'ammissione alla gara o alla stipulazione del contratto ovvero alla prosecuzione del rapporto contrattuale.

A tale riguardo, si è precisato che non sono necessari accertamenti penali definitivi, essendo sufficiente un grado di certezza inferiore che è integrato laddove sia asseverabile una mera situazione di pericolo per l'ordine pubblico (non è

necessaria l'attualità del rischio) che può desumersi anche da elementi presuntivi ed indiziari di condizionamento o collegamento dell'impresa partecipante ad organizzazioni criminali da cui sia possibile desumere il tentativo di ingerenza o infiltrazione (si veda in proposito Cons. St., n. 1559 del 2010 e Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2010 n. 2078; quest'ultima decisione ritiene sufficiente un *“giudizio prognostico latamente discrezionale, ancorché ragionevole e circostanziato”* sulla mera possibilità di interferenze malavitose). Nonostante, infatti, l'assenza di un vincolo stretto ed automaticamente interdittivo e preclusivo all'ammissione alla gara o alla stipula del contratto, la stessa giurisprudenza amministrativa ha, tuttavia, precisato che l'amministrazione ha comunque un (seppure ridotto) potere di apprezzamento dovendo motivare le ragioni per le quali ritenga eventualmente di discostarsi dall'informativa (*“l'amministrazione non ha il potere di verificare la puntuale sussistenza o meno dei presupposti dell'informativa stessa, che restano fissati nella loro sostanziale ricostruzione effettuata dalla Prefettura. Neppure appare configurabile un ampio margine di valutazione discrezionale, residuando, invece, per l'Amministrazione procedente solo un ristretto potere di manovra in ordine alla condivisione o meno del giudizio*

prefettizio” (Cons. St., sez. IV, 5 febbraio 2009, n. 679).

Sempre la giurisprudenza amministrativa ha, peraltro, più di recente (Cons. St., sez. VI, 28 aprile 2010 n. 2441, in Foro it. 2011, 4, III, 205 e Cons. St., sez. IV, 14 aprile 2010 n. 2078, cit.) accomunato, quanto al grado di asseverazione necessaria, le informazioni antimafia tipiche (del sottotipo relativo alle presunte infiltrazioni mafiose) a quelle atipiche richiedendo un giudizio prognostico latamente discrezionale che può essere sindacato solo per eccesso di potere.

Nella fattispecie esaminata, la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti ha riaffermato che l’interesse pubblico perseguito dalla normativa antimafia non è quello di un semplice adempimento della prestazione ma piuttosto quello di impedire che la criminalità lucri vantaggi economici dal patrimonio pubblico appartenente agli enti esponenziali della collettività dei cittadini, delle imprese e dei professionisti contribuenti. Nella specie, la Corte ha riconosciuto la responsabilità degli Amministratori che avevano prorogato e rinnovato un affidamento ad un raggruppamento temporaneo assoggettato a forti connivenze con la criminalità organizzata partenopea, anziché indire una nuova gara pubblica in linea con i principi europei, con il risultato pratico di assegnare vantaggi, benefici e

provvidenze economiche ad entità legate alle organizzazioni criminali.

In questo contesto così ampio e vario si ritiene opportuno evidenziare – quanto alla fase esecutiva del contratto – che l’attenzione della giurisdizione contabile negli ultimi anni è stata posta in particolare sulle responsabilità del direttore dei lavori, al quale è demandata la sorveglianza sull’esecuzione delle opere e sulla loro rispondenza al progetto dell’opera posto in gara, ricordando che i compiti ad esso affidati riguardano non solo la verifica contabile dell’esecuzione dell’opera da parte dell’impresa appaltatrice, ma anche e sopra tutto la verifica di eventuali difetti del progetto che si rendessero palesi già al momento della consegna dei lavori, ovvero durante l’esecuzione dell’opera in relazione all’effettivo stato dei luoghi o a circostanze o condizioni sopraggiunte o mutate.

Ulteriori spunti critici

Il danno erariale derivante dall’attività contrattuale e ricadente nella giurisdizione contabile è integrato da molteplici fattispecie che spesso presuppongono un fenomeno corruttivo alla base e l’avvio di un parallelo processo penale: c.d. “danno alla concorrenza” per il mancato rispetto delle procedure di evidenza pubblica per la scelta del contraente; errate

contabilizzazioni in eccesso di lavori pubblici; percezioni di tangenti in cambio di complici approvazioni di perizie di variante e suppletive di spesa atte a favorire l'appaltatore; omessi incameramenti di cauzioni definitive prestate da appaltatori inadempienti; omesse applicazioni di penali per ritardi esecutivi imputabili all'appaltatore; mancati addebiti ai progettisti-direttori dei lavori, per omissioni e carenze progettuali incidenti sulla buona riuscita *dell'opus commissum*, ecc.

Sul versante delle procedure di evidenza pubblica per la scelta dei contraenti, inoltre, si registra un timido utilizzo delle centrali di committenza che permetterebbe un maggiore controllo sulle procedure di affidamento ed il raggiungimento di un grado più elevato di efficienza. Alla centrale, composta da funzionari altamente specializzati ed indipendenti rispetto agli operatori economici, andrebbe affidata la gestione della gara, mentre alle stazioni appaltanti la gestione della fase esecutiva.

Oggi in Italia operano più di 13 mila stazioni appaltanti, spesso di piccole o piccolissime dimensioni, che a volte sono prive delle minime capacità tecniche per una corretta esecuzione delle procedure di gara e magari sono isolate sul territorio e quindi incapaci di opporsi a pressioni esterne, soprattutto se queste sono di tipo mafioso. Una riduzione ed una

razionalizzazione delle stazioni appaltanti darebbe, quindi, un forte impulso all'azione di qualificazione delle stesse e consentirebbe favorevoli condizioni per una più efficace azione di vigilanza.

È auspicabile, inoltre, nella medesima direzione di controllo ed efficientamento dell'attività delle stazioni appaltanti e per esse dei responsabili di ogni singolo intervento, l'applicazione dell'art. 10, ult. comma, del Regolamento di attuazione del CCP di cui al DPR n. 207 del 2010, secondo cui il responsabile unico del procedimento (RUP) deve, entro sessanta giorni dal collaudo di opere relative a contratti sopra soglia, redigere un rendiconto, depositarlo presso la stazione appaltante che lo indirizzerà alla sezione giurisdizionale della Corte dei conti del luogo dove è avvenuta la stipula del contratto, con le proprie osservazioni.

Altro tema scottante è costituito dai c.d. "bandi fotografia", ossia quelli predisposti in base alle caratteristiche specifiche di un determinato concorrente, che possono celare un accordo occulto tra amministrazione ed imprenditore che sfocia nell'aggiudicazione per un importo fittiziamente elevato e non congruo rispetto a quello che si sarebbe raggiunto in condizioni di reale concorrenza. Porre un vincolo alle stazioni appaltanti,

nel senso della stretta osservanza dei “bandi tipo” funzionali ad uniformare le loro prassi negoziali, offrendo al mercato un parametro certo con cui misurare la correttezza dell’operato delle stazioni appaltanti (l’art. 4, comma 2, lett. h), del D.l. 13 maggio 2011, n. 70 ha introdotto il comma 4 bis all’art. 64 del d.lg. 163 del 2006, secondo cui i bandi sono predisposti dalle stazioni appaltanti sulla base di bandi-tipo approvati dall’Avcp con l’indicazione delle cause tassative di esclusione di cui all’art. 46, comma 1-bis; la norma precisa, inoltre, che le stazioni appaltanti nel caso in cui introducano eventuali deroghe ai bandi-tipo debbono, nella delibera a contrarre esplicitarne le motivazioni; si veda in proposito il documento di consultazione *“Prime indicazioni sui bandi tipo: tassatività delle cause di esclusione e costo del lavoro”*, in www.avcp.it, 5, nonché la determinazione n. 4/2012, con cui l’Avcp ha approvato un modello generale di bando-tipo), si tradurrebbe in immediati vantaggi per la sana concorrenza.

Il vigente sistema di attestazione tecnico-organizzativa degli appaltatori è il punto intrinsecamente più debole, nonostante sia finalizzato a ridurre le asimmetrie informative tra operatori economici e stazioni appaltanti, affidando ad organismi specializzati tale compito e superando il tradizionale sistema

basato sull'Albo nazionale costruttori. Invero, il punto di maggiore tensione e criticità del sistema di attestazione è la sua configurazione privatistica, imperniata su società profit che competono tra loro per guadagnare quote di mercato, ma la cui attività è volta all'esercizio di una pubblica funzione.

L'Avcp, con propria determinazione del 27 luglio 2000, n. 41, ha posto l'accento sul rilievo pubblicistico delle funzioni ad esse attribuite, da esercitarsi secondo i principi fondamentali che regolano l'attività amministrativa. Il secondo decreto correttivo (art. 3, lett. f), n. 1) ha modificato l'art. 40, comma 3, del CCP prevedendo che *“le Soa nell'esercizio dell'attività di attestazione per gli esecutori di lavori pubblici svolgono funzioni di natura pubblicistica”*; pertanto, in caso di certificazioni false, queste sono soggette alle norme del Codice penale in materia di falso materiale e falso ideologico commesso dal pubblico ufficiale in atto pubblico (artt. 476 e 479 c.p.) ed è configurabile la sottoposizione alla giurisdizione contabile in caso di danno erariale conseguente. La Soa, infatti, è una società di capitali titolare di una potestà pubblica, ovvero l'attività di attestazione da espletarsi su autorizzazione revocabile dell'Avcp, e dei relativi controlli tecnici sull'organizzazione e sulla produzione delle imprese appaltatrici, nonché quelli sulla loro

capacità operativa, economica e finanziaria.

Il secondo decreto correttivo al CCP ha cercato di rafforzare il sistema delle Soa seguendo due direttrici principali: in primo luogo, è stato previsto il riconoscimento della loro natura pubblicistica, con conseguente applicazione delle sanzioni penali a carico dei pubblici funzionari nell'espletamento della loro funzione e degli effetti dell'azione di responsabilità davanti alla Corte dei conti; in secondo luogo, quale forma di collegamento con le misure inerenti la risoluzione discrezionale del contratto fra appaltatore e stazione appaltante nel caso di misure di prevenzione o sentenze passate in giudicato a carico dell'appaltatore, il correttivo ha previsto che se l'appaltatore ha prodotto falsa documentazione ed ha indotto in errore la Soa al fine del rilascio dell'attestazione, il responsabile del procedimento è obbligato a risolvere il contratto.

Il CCP, all'art. 54, indica nelle procedure aperte e ristrette le modalità di scelta ordinaria del contraente. Vi sono, non di meno, alcune perniciose aporie di sistema che spesso fanno da viatico alla corruzione, come l'esperienza attuale dimostra. L'estensione applicativa della "trattativa privata" o "affidamento diretto" (recte: "procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando") sembra essere in aumento: sono intervenute, negli

ultimi anni, disposizioni di legge che consentono espressamente il ricorso a tale tipo di procedure. Ad esempio, l'Ente Comitato di candidatura Expo-Milano 2015, in base alla legge 6 aprile 2007, n. 46, può derogare alle disposizioni di cui alla parte II, titolo II, del Codice dei contratti pubblici.

In materia di procedura negoziata senza bando, il CCP ha recepito quasi integralmente l'art. 31 della direttiva 2004/18/CE e alcune modifiche sono state apportate tramite il secondo decreto correttivo. Non di meno lo stesso Codice, oltre a ribadire il carattere eccezionale di tale procedura, ha indicato alcune garanzie procedurali minime, non presenti nella direttiva 2004/18/CE, che devono essere rispettate, quali trasparenza, concorrenza, qualificazione necessaria dei concorrenti. E, tuttavia, l'assenza di disposizioni sul procedimento e sulle modalità di individuazione del contraente hanno favorito spesso il ricorso incontrollato all'istituto: a differenza di quanto si verifica per le altre procedure di scelta del contraente pubblico, aperte o ristrette, il legislatore non ha tipizzato alcun procedimento amministrativo né una particolare modalità di individuazione dell'affidatario che avviene, quindi, con caratteri per molti versi analoghi a quelli delle trattative intercorrenti tra privati, fomentando un alto rischio di corruzione.

La dichiarata sussistenza di condizioni di estrema urgenza improvvise, imprevedibili, astrattamente non imputabili alle amministrazioni aggiudicatrici, nonché il mancato svolgimento di una corretta analisi di mercato che accerti la necessità di ricorrere alla trattativa privata rappresentano, come l'esperienza dimostra, le principali occasioni di corruzione.

L'art. 173 del Codice prevede che la realizzazione delle infrastrutture strategiche (le infrastrutture di interesse nazionale sono individuate dall'art. 1, comma 1, della legge 21 dicembre 2001, n. 443, la c.d. "legge obiettivo sulle grandi opere"), in deroga all'art. 53, possa essere oggetto di "concessione di costruzione e gestione" o di "affidamento unitario a contraente generale". Quest'ultimo modello (*general contractor*) è mutuato dal diritto comunitario e si applica esclusivamente alla realizzazione delle infrastrutture strategiche e al leasing finanziario di opere pubbliche (come previsto dalla legge finanziaria per il 2007). L'aggiudicazione degli affidamenti non può che avvenire mediante procedura ristretta. Il contraente generale realizza un'opera con piena discrezionalità circa i mezzi, rispettando le indicazioni "di scopo" della stazione appaltante, sebbene non la gestisca, come farebbe in regime di

concessione di lavori pubblici. Al contraente generale è assegnata sostanziale autonomia nell'esecuzione dei lavori e ciò permette di creare un vero e proprio mercato dei sub affidamenti. Il contraente generale può gestire l'esecuzione dell'opera, i subaffidamenti, le dovute attività collaterali e di progettazione, nonché le necessarie espropriazioni, tramite delega, in maniera libera, assoggettando i rapporti con i terzi a norme civilistiche, salvo talune restrizioni specificamente indicate (art. 176, comma 8, del Codice). Pertanto, oltre ad essere un appaltatore e a svolgerne pienamente il ruolo, *il general contractor* funge da amministrazione pubblica ed è indiscutibile, per tal verso, la giurisdizione della Corte dei conti su eventuali fenomeni di mala gestio produttivi di danno erariale. Invero, gli effetti collaterali indesiderati che ne possono derivare sono almeno due: in primo luogo, l'aumento della concentrazione del mercato in "danno alla concorrenza", ossia il plausibile verificarsi del fenomeno delle cordate e dell'utilizzo frequente del collegamento tra servizi ed esecuzione dei lavori pubblici; in secondo luogo, l'aumento della possibilità delle infiltrazioni mafiose che possono esercitare pressioni corruttive non più sull'amministrazione appaltante ma direttamente sull'affidatario.

Altro capitolo di nevralgica importanza è quello delle

varianti in corso di esecuzione, per cui vige il principio della tassatività che deve essere oggetto di un costante controllo tanto interno che esterno alle stazioni appaltanti: queste, infatti, possono consentire varianti in corso d'opera unicamente se ricorre uno o più casi elencati nel Codice (art. 132, comma 1). Il rischio di corruzione è invero elevato, in relazione alle varianti, poiché il funzionario corrotto o il responsabile dei lavori possono certificare la necessità di una variante non supportata da verificabili ragioni di fatto: la diretta proporzionalità tra aumento di spesa da parte dell'amministrazione e prezzo dello scambio occulto rappresenta un indice del rischio. Si può, infatti, facilmente immaginare come le varianti, comportando l'aumento dell'importo da corrispondere all'appaltatore mediante l'utilizzo di somme già accantonate per imprevisti o generate dai ribassi ottenuti in sede di gara, possano prestarsi ad utilizzi occulti e al pagamento di tangenti.

Per l'appunto, è pacifico ritenere che l'uso smodato delle varianti copra buona parte della corruzione nel settore degli appalti pubblici: una considerevole parte delle risorse che fanno lievitare i costi delle opere è destinata, infatti, ad alimentare gli scambi occulti tra imprenditori, funzionari e politici. L'utilizzo delle varianti in corso d'opera, come accennato, ha uno stretto

legame con i ribassi in sede di svolgimento della gara. In particolare, l'adozione del criterio del massimo ribasso rispetto al prezzo a base d'asta può favorire le cordate, ossia i gruppi di imprese che partecipano separatamente ad una gara. Le imprese, in forza di un accordo preventivamente formulato al fine di favorirne una, possono abbandonare la gara, parteciparvi con il solo intento di far lievitare il prezzo rispetto a quello a base d'asta e permettere così all'impresa aggiudicataria di offrire il massimo ribasso possibile. Questa, in forza di un successivo accordo di natura corruttiva, può facilmente ottenere elevati margini di profitto grazie alla concessione di varianti ingiustificate.

Altro terreno di elezione della corruzione è collegato, nella prassi, a particolari condizioni o a precise scelte delle amministrazioni. L'adozione di un provvedimento di segretazione o di ordinanze contingibili e urgenti, così come la scelta di esternalizzare servizi strumentali all'amministrazione, sono le occasioni prescelte. La loro presenza nel mercato degli appalti pubblici nazionale, come più volte ribadito dalla magistratura contabile e dall'Avcp, comportano specifici rischi di corruzione, facilitati dall'assenza di controlli e dalla loro ricorrenza, spesso ingiustificata.

Una delle maggiori criticità sistemiche che contraddistinguono il mercato nazionale degli appalti pubblici è costituita dalla legislazione di emergenza. Questa permette, infatti, alle stazioni appaltanti di derogare alle procedure contenute nel Codice, specialmente in forza di un'ordinanza di protezione civile. Le ordinanze di protezione civile trovano il loro fondamento normativo nell'art. 5 della legge istitutiva del servizio nazionale della Protezione Civile (legge 24 febbraio 1992, n. 225). Le ordinanze riportano sia gli importi massimi stanziati per gli interventi ritenuti necessari, sia la specifica indicazione delle norme di legge alle quali è consentito derogare. In diversi casi gli importi dei finanziamenti originariamente ed immediatamente stanziati sono stati successivamente integrati da provvedimenti di analoga natura.

Le ordinanze vengono utilizzate non solo come strumento per far fronte ad emergenze e a fatti imprevedibili che richiedono una risposta rapida, non sempre sottoponibile ai tempi lunghi dell'evidenza pubblica, ma anche per la gestione dei c.d. "grandi eventi", per i quali, spesso, il ricorso alle procedure di emergenza è lo specchio di un surrogato dell'inefficienza e delle carenze in fase di programmazione dei tempi di realizzazione delle opere, suscettibile, come tale, di celare scambi occulti, non

mediati dal diritto, e di aumentare al massimo grado la discrezionalità dell'amministrazione a detrimento della trasparenza e delle garanzie per i terzi.

Altro capitolo perverso in tema di corruzione è rappresentato, in tutta evidenza, dall'uso distorto dell'*outsourcing* pubblico, nelle forme dell'affidamento diretto, avulso da qualsiasi, seppur minima, procedura comparativa. Nel costituendo rapporto contrattuale possono instaurarsi, infatti, i maggiori rischi di corruzione: l'amministrazione ed il privato, infatti, possono negoziare le informazioni che mancano alla prima in sedi diverse da quelle di gara. Lo scambio che ne deriva può apportare vantaggi sia al privato, in termini di assegnazione del contratto, sia ai funzionari, i quali possono ricevere benefici materiali.

Non va sottovalutata, infine, l'ipotesi di deterioramento della qualità delle prestazioni (*quality shading*) se queste vengono affidate a privati, specialmente se prescelti sulla base di uno scambio corruttivo. Inoltre, le esternalizzazioni di servizi scontano l'assenza di un sistema di qualificazione esterno alle amministrazioni, simile a quello analogo ai lavori pubblici, che determina una zona d'ombra sottratta alla trasparenza.

Questioni di giurisdizione contabile connesse all'attività contrattuale delle società in *house*.

Muovendo dall'indirizzo consolidatosi con la sentenza delle Sezioni Unite della Cassazione n. 26806 del 19 dicembre 2009 – che aveva escluso la giurisdizione della Corte dei conti in caso di responsabilità degli amministratori di società partecipate da enti pubblici confermando la natura privatistica di quelle società – le medesime SS.UU., con la recente sentenza n. 26283 del 25 novembre 2013, sono pervenute a soluzione opposta per le società in *house*, sulla base dell'assorbente rilievo che questo tipo di società non è affatto estranea all'ente pubblico di riferimento, configurandosi come una sua mera articolazione.

Dopo aver richiamato le origini *dell'in house providing* quale unica forma di esternalizzazione estranea alle esigenze di tutela della concorrenza e come tale non necessitante del ricorso all'evidenza pubblica, l'argomentazione della motivazione della sentenza del 2013 si svolge attraverso i seguenti passaggi logici: la sostanziale eterodirezione che consegue al “controllo analogo” di derivazione comunitaria, da cui scaturisce che la società *in house* si pone come entità priva di soggettività, come confermato dalla Corte

costituzionale con la sentenza 20 marzo 2013, n. 46. Quest'ultima, infatti, affermando l'inapplicabilità del patto di stabilità a dette società, ha escluso che *l'in house contract* configuri, nella sostanza, un rapporto contrattuale intersoggettivo tra ente aggiudicante e soggetto affidatario, perché quest'ultimo è, in realtà, solo la *longa manus* del primo, con l'ulteriore conseguenza della instaurazione di un rapporto di servizio non solo tra la società e l'ente pubblico, ma specificamente tra i soggetti preposti agli organi sociali e l'ente pubblico; sicché, il danno causato da atti di mala gestione da parte degli organi sociali è arrecato al patrimonio dell'ente-società e costituisce a tutti gli effetti "danno erariale" ricadente nella giurisdizione contabile.

Si tratta di un arresto giurisprudenziale gravido di conseguenze nella materia contrattualistica pubblica che potrebbe in futuro ulteriormente evolversi in direzione della affermazione della giurisdizione contabile per (tutte) le ipotesi di danno erariale dipendente dal c.d. "danno alla concorrenza" e cioè di sviamento dalle procedure di evidenza pubblica che debbono presiedere la scelta dei contraenti della P.A. ed in genere delle "*amministrazioni aggiudicatrici*" e degli "*altri soggetti aggiudicatori*" (ex art. 3, commi 25 e 31 del CCP)

espressamente contemplati dall'art. 32 del medesimo Codice. Tra questi soggetti si annoverano, infatti, – non solo gli *“organismi di diritto pubblico”*, secondo la definizione datane dall'art. 3, co. 26 del CCP – (ma) anche le *“società con capitale pubblico, anche non maggioritario, che non sono organismi di diritto pubblico, che hanno ad oggetto della loro attività la realizzazione di lavori o opere, ovvero la produzione di beni o servizi, non destinati ad essere collocati sul mercato in regime di libera concorrenza, ivi comprese le società di cui agli articoli 113, 113 bis, 115 e 116 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali”* (v. lett. c), cui si applicano le norme del CCP concernenti i principi e le disposizioni comuni alla contrattualistica pubblica, nonché le norme specifiche per i contratti di rilevanza comunitaria.

Questioni di giurisdizione contabile connesse ai contratti attivi della P.A.

Quanto detto nel paragrafo che precede, relativamente ai pubblici appalti, vale, a maggior ragione, per i “contratti attivi” della P.A., quelli, cioè, con i quali essa si procura una entrata (dismissioni patrimoniali, concessioni di suolo pubblico, ecc.), alla stregua di quanto affermato, anche di

recente, dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, con la decisione 25 febbraio 2013, n. 5.

Invero, secondo il supremo consesso giurisdizionale amministrativo, anche tali contratti (nel caso esaminato trattavasi della concessione di spazi pubblicitari), pur in difetto di una normativa sistematica come quella dettata per gli appalti, devono essere affidati nel rispetto di procedure di evidenza pubblica ed a tanto è agevole pervenire invocando i principi comunitari di non discriminazione, trasparenza, parità di trattamento degli operatori economici.

Il procedimento di gara, infatti, è perfettamente coerente, anche in tali fattispecie, con la libera espressione dell'attività imprenditoriale, considerato in linea generale che la procedura ad evidenza pubblica è istituto tipico di garanzia della concorrenza nell'esercizio dell'attività economica privata e parimenti presidio a tutela dell'offerta economicamente più vantaggiosa per l'amministrazione dismittente o concedente; talché, anche in questi casi, è ipotizzabile il danno erariale dipendente dal c.d. "danno alla concorrenza" in presenza di sviamenti dalle procedure di evidenza pubblica che debbono presiedere la scelta dei contraenti della P.A.

*
* *
*

PARTE SECONDA

Rapporti con il quadro europeo di stabilità

AZIONI COLLEGATE AL BILANCIO COMUNITARIO (Estensori:

V.P.G. Alessandra Pomponio – V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

- Flussi finanziari
- Politica di coesione economica e sociale
- Politica agricola comune e rettifiche finanziarie
- Irregolarità e frodi

I flussi finanziari tra Italia e Unione europea, nel corso del 2013⁷²⁻⁷³ presentano versamenti complessivi per euro 17,1 miliardi⁷⁴ e accrediti per 11,9 miliardi⁷⁵ con una differenza in

⁷² Cfr. Bollettini trimestrali pubblicati dal Ministero dell'economia e finanze-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato.

⁷³V. anche la legge 24 dicembre 2012 n. 234-“Norme generali sulla partecipazione dell'Italia alla formazione ed attuazione delle politiche dell'unione europea- Art. 16 “Relazione trimestrale al Parlamento sui flussi finanziari con l'Unione europea” secondo cui Il Governo presenta ogni tre mesi alle Camere, alle regioni e alle province autonome, per il tramite della Conferenza delle regioni e delle province autonome e della Conferenza dei presidenti delle assemblee legislative delle regioni e delle province autonome, una relazione sull'andamento dei flussi finanziari tra l'Italia e l'Unione europea. La relazione contiene un'indicazione dei flussi finanziari ripartiti per ciascuna rubrica e sottorubrica contemplata dal quadro finanziario pluriennale di riferimento dell'Unione europea. Per ciascuna rubrica e sottorubrica sono riportati la distribuzione e lo stato di utilizzazione delle risorse erogate a carico del bilancio dell'Unione europea in relazione agli enti competenti e alle aree geografiche rilevanti”.

⁷⁴

	ZUCCHERO	DAZI DUCANILE	IVA	RNL	TOTALI
I TRIM	3.962.693,25	334.559.342,29	827.713.250,0	5.740.811.800,30	6.907.047.085,84
II TRIM	3.668.928,10	329.437.768,55	496.627.950,0	3.180.557.320,98	4.010.291.967,63
III TRIM		383.948.203,49	496.627.950,0	3.191.342.186,72	4.071.918.340,21
IV TRIM		372.623.149,86	82.771.325,0	1.705.750.963,70	2.161.135.438,56
Totale	7.631.621,35	1.420.568.464,19	1.903.740.475	13.818.462.271,7	17.150.392.832,24

negativo di 5,2 miliardi⁷⁶. In tal modo è confermata, pur con un lieve miglioramento, la posizione di “contribuente netto” dell’Italia, come avvenuto anche negli esercizi precedenti. Nel corso dell’esercizio 2012 infatti il saldo netto negativo era stato di 5,7 miliardi (6,6 miliardi nel 2011). Per quanto in particolare attiene ai versamenti l’importo maggiore è rappresentato dalla c.d. “quarta risorsa” rappresentata dalla quota di reddito nazionale lordo per euro 13,8 miliardi. Per ciò che concerne gli accrediti, 7,09 miliardi riguardano i fondi strutturali e 4,5 i contributi

75

Fonte finanziaria	I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	TOTALE
A) FEAGA	3.282.944.162,45	531.373.280,48	360.687.133,53	355.935.094,4	4.530.939.670,86
B) Fondi Strutturali, FEASR E FEP	1.819.449.918,54	1.953.056.218,42	1.203.776.915,05	2.122.278.038,5	7.098.561.090,54
FESR	1.022.986.068,83	1.307.711.307,54	663.884.118,47	1.317.285.984,0	4.311.867.478,92
FSE	485.776.404,6	153.389.751,11	295.699.491,43	486.631.851,9	1.421.497.499,16
FEOGA Orientamento/FEASR	310.687.445,0	491.955.159,77	177.458.709,0	307.578.962,6	1.287.680.276,53
SFOP / FEP			66.734.596,0	10.781.239,0	77.515.835,9
C) Altri Proventi	12.960.146,9	47.652.654,07	106.034.642,12	107.283.461,6	273.930.904,21
TOTALE (A+B+C)	5.115.354.227,96	2.532.082.152,97	1.670.498.690,70	2.585.496.593,98	11.903.431.762,63

76

	I TRIM	II TRIM	III TRIM	IV TRIM	TOTALI
ACCREDITI	5.115.354.227,96	2.532.082.152,97	1.670.498.690,70	2.585.496.593,98	11.903.431.762,63
VERSAMENTI	6.907.047.085,84	4.010.291.967,63	4.071.918.340,21	2.161.135.438,56	17.150.392.832,24
SALDO	-1.791.692.857,88	-1.478.216.374,66	-2.401.419.649,51	424.361.155,42	-5.246.961.069,61

all'agricoltura provenienti dal Fondo europeo di garanzia (FEAGA).

2. - Le considerazioni sulla politica di coesione riguardano in particolare la chiusura del periodo di programmazione 2007/2013.

La politica europea di coesione socio-economica si è articolata, nell'ambito del ciclo di programmazione 2007-2013 in tre obiettivi strategici: Convergenza; Competitività regionale e occupazione; Cooperazione territoriale⁷⁷. Il Quadro strategico nazionale comprende gli interventi europei e nazionali di

⁷⁷ La politica di coesione 2007/2013, è stata definita 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) con la modifica degli "obiettivi" già fissati nel regolamento (CE) 1260/1999, finalizzandoli 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 sono ripartiti per la realizzazione dei tre obiettivi. Con riguardo al sostegno allo sviluppo rurale e al settore della pesca è stata attuata 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 stato 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 è svolto 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 cofinanziato 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 deve 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).

cofinanziamento nonché, nel contesto di unificazione della programmazione, le risorse del Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS), divenuto nel 2011 Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC), che è lo strumento della politica regionale a livello nazionale. Secondo quanto riporta il Bollettino statistico del Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria di Stato - Monitoraggio degli interventi comunitari Programmazione 2007/2013-Obiettivo convergenza, alla data del 31 dicembre 2013 "...L'ammontare complessivo destinato all'Obiettivo Convergenza è di circa 32,55 Miliardi di euro per il periodo di programmazione 2007/2013. Di tale ammontare complessivo, 10,95 Mld di euro sono cofinanziati dallo Stato attraverso il fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie di cui alla legge 16 aprile 1987, n. 183, mentre 17,85 Mld sono cofinanziati dal Fondo FESR e 3,75 Mld dal fondo FSE. Le risorse finanziarie programmate sono pertanto così ripartite: Fondo di rotazione 33,65%; FESR 54,83%; FSE 11,52%. Il livello di attuazione complessivo dell'Obiettivo Convergenza è pari, rispettivamente, al 50,22% per i pagamenti e al 98,80% per gli impegni...". In relazione ai due diversi fondi strutturali, i livelli di attuazione al 31 dicembre 2013 sono, per quanto attiene al FSE, "...pari al 60,40% degli stanziamenti

totali, essendo stati spesi in valori assoluti 4.116,77 milioni di euro, a fronte di 5.981,02 milioni di euro di impegni, pari all'87,75% di contributo totale 2007/2013. Gli assi che, in termini assoluti, hanno la migliore performance rispetto agli impegni sono "Capitale Umano" e "Inclusione sociale", con percentuali pari, rispettivamente al 93,23% e al 91,16% ...Rispetto ai pagamenti l'asse "Inclusione sociale" ha, in termini assoluti, la migliore performance di attuazione, pari al 66,87%...". Per quanto attiene al FESR "...il livello di attuazione complessivo ... è pari al 47,53% degli stanziamenti complessivi, essendo stati spesi in valori assoluti 12.231,54 milioni di euro, a fronte di 26.180,88 milioni di euro di impegni, pari al 101,73% del contributo totale 2007/2013...". Sempre il Bollettino cit. riporta una evidenziazione dei livelli di attuazione per "Temi prioritari" rilevando che "...Nell'ambito della Programmazione 2007/2013 è stata conferita particolare rilevanza a determinate tematiche atte a favorire lo sviluppo, a diminuire l'impatto ambientale delle politiche industriali e ad aumentare l'occupazione e la competitività dell'economia europea. I Temi Prioritari puntano, quindi, ad attuare le strategie proposte dall'Agenda di Lisbona, mirante, in prima istanza, a rendere quella europea l'economia basata sulla conoscenza più

competitiva al mondo”. In tal modo “...il 41,99% delle risorse programmate per l’Obiettivo Convergenza sono state appostate per realizzare progetti che puntano alla Ricerca e alla Innovazione (23,19%) e ai Trasporti (18,80%). A fronte di tali risorse risultano effettuati pagamenti ammissibili del 16,33% (9,71% Ricerca e 6,62% Trasporti)...”. Come si evince dai dati anzidetti la Programmazione 2007/2013, ha registrato consistenti criticità nella sua attuazione, scaduta al 31 dicembre 2013 per quanto attiene agli impegni e da completarsi al 31 dicembre 2015 per quanto riguarda i pagamenti. Di tali ritardi è dato conto nel Documento di Economia e Finanza (DEF) approvato dal Consiglio dei ministri in data 8 aprile 2014 - Allegato costituito dalla Relazione del Ministro dello Sviluppo economico sugli interventi nelle aree sottoutilizzate (legge 196/2009 integrata dall’art. 7 del d.lgs. 88/2011) secondo il quale “...al 31 dicembre 2013 il totale delle risorse certificate⁷⁸ dalla Commissione europea in attuazione dei programmi cofinanziati dai Fondi strutturali ha raggiunto un importo pari a circa 25 miliardi di euro, corrispondente al 52,7 per cento delle risorse programmate (ancora alla fine del 2011 tale quota era ferma al 15 per cento). Per quanto si tratti di un risultato significativo, che ha consentito

⁷⁸ “Pagamenti effettuati”

l'integrale utilizzo delle risorse in scadenza a fine anno, grazie alla forte accelerazione impressa all'attuazione, l'ammontare delle risorse ancora da spendere e certificare alla Commissione resta quanto mai considerevole. Difatti, da qui alla conclusione del ciclo di programmazione, il "residuo" da spendere ammonta a ben 22,6 miliardi di euro, di cui 16,8 nell'area della Convergenza (11,6 a carico dei programmi regionali). Di questi 7,3 miliardi (5,4 su quanto riguarda la Convergenza) dovranno essere certificati entro la fine del 2014...". La relazione evidenzia la necessità di massimizzazione della spesa dei programmi in maggiore ritardo (concentrati soprattutto nelle regioni Campania⁷⁹, Sicilia e Calabria). Osserva la relazione che "...L'azione futura deve quindi essere orientata dalla necessità di massimizzare la capacità di spesa di attuazione di questi programmi, rimuovendo criticità e colli di bottiglia e anche identificando progettazione valida in grado di assicurarne la rendicontabilità entro il 31 dicembre 2015, promossa anche a valere su strumenti ordinari, ma rimasta priva di copertura finanziaria. È questa la filosofia di intervento che ha ispirato la riprogrammazione avviata a fine dicembre 2013, con l'obiettivo

⁷⁹ In Campania il programma cofinanziato dal FESR per importo di 4,6 miliardi di euro, presenta un residuo da spendere pari a 3,5 miliardi (di cui 31,1 da effettuare nel 2015)

di fornire un ulteriore stimolo all'accelerazione dei programmi, ma anche di sostenere la domanda di investimenti per assicurare l'uscita dalla prolungata fase recessiva. Da qui l'individuazione di progetti di riqualificazione e efficientamento energetico dell'edilizia scolastica, di interventi nelle opere pubbliche di piccola dimensione ...di progetti del Piano città varato nel 2012 con una disponibilità finanziaria inferiore alla domanda...". La riprogrammazione delle risorse con finalità acceleratorie, è stata attuata attraverso il Piano di azione e coesione⁸⁰, attuato in esecuzione degli impegni assunti in sede europea in data 26 ottobre 2011 e iniziato a partire dal dicembre 2011, con lo sviluppo di cinque fasi del valore complessivo di 11,9 miliardi di euro. Quanto alla programmazione nazionale, nello stesso periodo 2006-2013, il Fondo di Sviluppo e coesione, era stato originariamente dotato, con la legge finanziaria del 2007 di 63,273 miliardi di euro. Negli anni successivi vari interventi di riduzione hanno portato il dato complessivo ad euro 44 miliardi. Le risorse del Fondo "...destinate alle Amministrazioni centrali

⁸⁰ In argomento v. Ministro per la Coesione territoriale, 20 febbraio 2014, "Relazione sull'attività svolta e sulle azioni in corso" che evidenzia come, a seguito della ricognizione effettuata nel maggio 2013 sui programmi a rischio di perdita di risorse si erano potute distinguere tre tipi di situazioni: a) area di programmi che stavano procedendo e richiedevano solo un attento monitoraggio per potere intervenire in caso si manifestassero problemi; b) area che presentava criticità affrontabili rafforzando gli strumenti di assistenza e accompagnamento offerti alle amministrazioni responsabili; c) area dei programmi ad alto rischio nella quale intervenire urgentemente con un processo ulteriore di riprogrammazione di risorse.

dello Stato, confermate per 19,906 miliardi di euro, non sono confluite in programmi ma sono state prevalentemente destinate, per legge, a specifiche problematiche, non strettamente correlate alle finalità di coesione territoriale, quali, fra le altre, gli ammortizzatori in deroga, la ricostruzione post terremoto dell'Abruzzo, la manutenzione straordinaria di opere ferroviarie e stradali, la realizzazione di piani di edilizia carceraria, il riconoscimento alle imprese dell'adeguamento dei prezzi delle opere pubbliche, fino ad interventi per il sostegno della Società Tirrenia Navigazione e per il reintegro del Fondo per le frodi finanziarie. Per gli interventi tipici delle politiche di coesione, quali il rifinanziamento del fondo di garanzia, il sostegno del diritto allo studio, la manutenzione straordinaria dell'edilizia scolastica e il risanamento ambientale, sono rimaste disponibili risorse di entità contenuta. Al netto delle riduzioni, la programmazione regionale poteva contare, all'inizio del 2011, su 24,023 miliardi di euro, di cui 4,676 per le regioni del Centro-Nord e 19,347 per il Mezzogiorno. Il processo di programmazione si è solo recentemente completato; la fase attuativa registra evidenti ritardi...le regioni del Centro-Nord hanno faticosamente raggiunto un avanzamento del 18,0 per cento, quelle del Mezzogiorno sono ferme all'1 per cento. Gran

parte degli interventi identificati in tale area, definiti con delibere del CIPE, di fatto non è ancora cantierabile e l'iter di progettazione spesso è molto lontano dalla possibilità di dar corso immediato alla loro realizzazione. Per anticipare l'utilizzo delle risorse, con la delibera n. 94 dello scorso dicembre è stato richiesto alle Regioni del Mezzogiorno di comunicare un dettagliato cronoprogramma dei tempi di progettazione e realizzazione degli interventi: quelli che registrano i maggiori ritardi potranno essere finanziati con i fondi 2014-2020, rendendo disponibili le corrispondenti risorse della programmazione 2007-2013 per interventi realizzabili nell'immediato...".

3. - Per quanto attiene alla Politica agricola comune⁸¹, il 15 ottobre 2013 (cfr. Ministero delle Politiche agricole, alimentari e forestali - Dipartimento delle Politiche europee e internazionali e dello sviluppo rurale - Direzione generale delle Politiche internazionali e dell'Unione europea-Spese FEAGA relative all'esercizio finanziario 2013), si è chiuso l'esercizio finanziario

⁸¹ La Politica Agricola Comune (PAC), assorbe circa il 40% delle risorse erogate dall'Unione europea. Gli strumenti di attuazione, nel periodo di programmazione 2007-2013 sono costituiti dai fondi Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) in base al Reg. (CE) 1290/2005 del 21 giugno 2005 del Consiglio. Altro strumento è costituito dal FEP (Fondo europeo per la pesca), istituito con regolamento del Consiglio (CE) 1198/2006 (sostituisce lo SFOP-Strumento finanziario di orientamento della pesca-della Programmazione 2000-2006).

FEAGA/FEASR 2013 nel corso del quale, sulla base della documentazione fornita dalla Commissione UE, la spesa FEAGA (in tutta l'Unione) risulta essere complessivamente pari a oltre 45,269 miliardi di euro. Di tale importo poco "...più di 44,962 miliardi di euro riguardano spese sostenute direttamente dagli Stati membri, mentre poco più di 307 milioni di euro sono stati spesi direttamente dalla Commissione⁸². Per far fronte alla spesa

⁸² Reg. (CE) 25-10-2012 n. 966/2012-Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, che stabilisce le regole finanziarie applicabili al bilancio generale dell'Unione e che abroga il regolamento (CE/Euratom) n. 1605/2012 (Pubblicato nella G.U.U.E. 26 ottobre 2012, n. L 298). Art. 58 *Metodi d'esecuzione del bilancio*. 1. La Commissione esegue il bilancio secondo i metodi seguenti: a) direttamente ("gestione diretta"), a opera dei suoi servizi, compreso il suo personale presso le delegazioni dell'Unione sotto la supervisione del rispettivo capo delegazione, a norma dell'articolo 56, paragrafo 2, o tramite le agenzie esecutive di cui all'articolo 62; b) nell'ambito della gestione concorrente con gli Stati membri ("gestione concorrente"); oppure c) indirettamente ("gestione indiretta"), se l'atto di base lo prevede o nei casi di cui all'articolo 54, paragrafo 2, primo comma, lettere da a) a d), affidando compiti d'esecuzione del bilancio: i) a paesi terzi o organismi da questi designati; ii) a organizzazioni internazionali e rispettive agenzie; III) alla BEI e al Fondo europeo per gli investimenti; IV) agli organismi di cui agli articoli 208 e 209; V) a organismi di diritto pubblico; VI) organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico nella misura in cui presentano sufficienti garanzie finanziarie; VII) a organismi di diritto privato di uno Stato membro, preposti all'attuazione di un partenariato pubblico-privato e che presentano sufficienti garanzie finanziarie; VIII) alle persone incaricate di attuare azioni specifiche della PESC di cui al titolo V del TUE, che devono essere indicate nel pertinente atto di base. 2. La Commissione rimane responsabile dell'esecuzione del bilancio a norma dell'articolo 317 TFUE e informa il Parlamento europeo e il Consiglio delle operazioni eseguite dalle entità e dalle persone delegate conformemente al paragrafo 1, lettera c), del presente articolo. Qualora l'entità o la persona delegata sia indicata in un atto di base, la scheda finanziaria di cui all'articolo 31 comprende una giustificazione completa della scelta di quella particolare entità o persona. 3. Le entità e le persone delegate conformemente al paragrafo 1, lettera c), del presente articolo cooperano pienamente nella tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Gli accordi di delega contemplano il diritto della Corte dei conti e dell'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) di esercitare globalmente le loro competenze previste dal TFUE nel controllo-dei-fondi. La Commissione affida dei compiti d'esecuzione del bilancio alle entità e alle persone di cui al paragrafo 1, lettera c), del presente articolo, a condizione che esistano procedure di ricorso trasparenti, non discriminatorie, efficienti ed efficaci per quanto riguarda l'effettivo espletamento di tali compiti. 4. Tutti gli accordi di delega sono messi a disposizione del Parlamento europeo e del Consiglio su loro richiesta. 5. Le entità e le persone delegate conformemente al paragrafo 1, lettera c), provvedono, a norma dell'articolo 35, paragrafo 2, del presente articolo, a una corretta pubblicazione annuale a

complessiva di 45,269 miliardi di euro la Commissione ha utilizzato stanziamenti per oltre 44,440 miliardi di euro e poco più di 828 milioni di euro provenienti da entrate a vario titolo (entrate a destinazione obbligatoria). Per quanto riguarda l'Italia, la quota di spesa FEAGA complessiva ammonta a 4,662 miliardi di euro, di cui 701,4 milioni per le misure previste dall'OCM unica e 3.959,6 milioni per i pagamenti diretti. Il corrispettivo necessario alla copertura della spesa agricola italiana deriva da stanziamenti per 4.530,9 milioni di euro ed entrate a destinazione obbligatoria per complessivi 131,3 milioni di euro...”.

La gestione della spesa agricola presenta rilevanti criticità che comportano interventi di rettifica finanziaria.

Per garantire che le somme erogate nel settore dell'agricoltura nell'ambito della PAC attraverso il FEAGA (Fondo Europeo Agricolo di Garanzia) che finanzia i pagamenti diretti agli agricoltori e le misure volte a regolare i mercati

posteriori delle informazioni sui destinatari. La Commissione è informata delle misure adottate a tale riguardo. 6. Le entità e le persone delegate conformemente al paragrafo 1, lettera c), non hanno lo status di ordinatore delegato. 7. La Commissione non conferisce i poteri d'esecuzione a terzi, ove detti poteri implicino un ampio margine di discrezionalità tale da esprimere scelte politiche. 8. Alla Commissione è conferito il potere di adottare atti delegati conformemente all'articolo 210 riguardo a norme dettagliate concernenti i metodi d'esecuzione del bilancio, inclusa la gestione diretta, l'esercizio dei poteri delegati alle agenzie esecutive e disposizioni specifiche per la gestione indiretta con le organizzazioni internazionali, con gli organismi di cui agli articoli 208 e 209, con organismi di diritto pubblico od organismi di diritto privato investiti di attribuzioni di servizio pubblico, con organismi di diritto privato di uno Stato membro incaricati dell'attuazione di un partenariato pubblico-privato e con persone incaricate di attuare azioni specifiche nel settore della PESCE”.

agricoli (es. restituzioni all'esportazione) e il FEASR (fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale) che finanzia i programmi di sviluppo rurale degli Stati Membri, entrambi istituiti con il reg. CE n. 1290/2005, siano gestite in maniera corretta, l'Unione europea attribuisce estrema importanza alla sussistenza di sistemi di gestione e controllo che offrano ragionevoli garanzie in merito al corretto utilizzo di questi fondi e al recupero di eventuali pagamenti irregolari. Il compito di effettuare i pagamenti ai beneficiari, per il principio della gestione concorrente, spetta agli Stati Membri che agiscono attraverso organismi pagatori nazionali o regionali riconosciuti attraverso uno specifico procedimento dalla Commissione. Il rimborso della spesa sostenuta dagli organismi pagatori degli Stati Membri è effettuato dalla Commissione che adotta una decisione annuale di liquidazione dei conti tramite la quale dichiara di accettare i conti annuali di tali organismi sulla base dei certificati e delle relazioni inviati dagli organismi stessi, fatta salva la possibilità di adottare decisioni successive intese a recuperare spese che non siano state effettuate in conformità alle norme comunitarie (a seguito della c.d. verifica di conformità). Gli Stati membri sono, infatti, tenuti ad assicurarsi che i pagamenti agricoli siano reali ed eseguiti correttamente, al fine

di evitare irregolarità e per non dover recuperare somme versate indebitamente. Peraltro va altresì ricordato che gli Stati membri hanno comunque l'obbligo di recuperare le somme perse a seguito di irregolarità applicando le norme e le procedure nazionali. Se l'operazione di recupero va a buon fine sono tenuti ad accreditare le somme recuperate ai fondi. Qualora però lo Stato membro impieghi oltre quattro anni per portare a termine il recupero (otto anni in ipotesi di contenzioso giudiziario), la Commissione addebita il 50% della somma in sospeso allo Stato membro interessato, c.d. regola del 50/50 (art. 32 del reg. CE 1290/2005). I singoli regolamenti settoriali poi prevedono dettagliate disposizioni in materia di controlli e riduzioni in relazione ai rischi individuati. I controlli devono essere effettuati dagli organismi pagatori o da organismi delegati che agiscono sotto la loro supervisione. La procedura di verifica della conformità operata dalla Commissione è intesa a escludere dal finanziamento dell'Unione europea le spese non eseguite nel rispetto della normativa comunitaria. Quindi mentre il recupero dei versamenti irregolari dai beneficiari finali rimane di esclusiva competenza degli Stati membri, le rettifiche finanziarie gravano direttamente sugli Stati membri e vengono applicate allo scopo di indurre i medesimi ad effettuare le spese nel rispetto

delle norme comunitarie e a migliorare i sistemi di gestione e di controllo. Al termine di una procedura dettagliatamente disciplinata e che garantisce il contraddittorio tra le parti, la Commissione adotta una formale decisione che può essere contestata dagli Stati Membri dinanzi agli organi di giustizia dell'UE (Tribunale e Corte di Giustizia). Qualora la Commissione identifichi nei sistemi di pagamento e di gestione dei fondi degli Stati membri delle gravi mancanze con conseguente impatto finanziario sul bilancio dell'Unione, potrà emanare una rettifica finanziaria. La gravità dell'inosservanza ed il danno finanziario sono i due parametri utilizzati per commisurare la rettifica. Tra i metodi di calcolo applicati dalla Commissione per le correzioni finanziarie vi è quello specifico effettuato in base alla perdita effettiva o ad una sua estrapolazione ovvero quello forfettario calcolato in percentuale sull'intera spesa dell'organismo pagatore che rispecchia il rischio finanziario per l'UE in base alla gravità delle carenze riscontrate nei sistemi di gestione e di controllo. La Commissione ha adottato orientamenti che prevedono tassi forfettari di rettifica del 2%, 5%, 10% o 25% della spesa a rischio in relazione al tipo di controllo (essenziale o secondario) previsto per ogni regime di aiuti e alla gravità delle carenze

riscontrate. Peraltro il tasso di rettifica può giungere fino al 100% della spesa qualora le carenze siano talmente gravi da costituire una totale violazione delle norme comunitarie. Le rettifiche finanziarie, pertanto, nell'ottica del sistema UE, sono strumenti che, seppur afflittivi, non rivestono un ruolo meramente sanzionatorio, ma svolgono l'importante funzione di tutelare le risorse dell'Unione da falle sistemiche che possono presentarsi negli Stati Membri, qualora assurgano ad una gravità tale da pregiudicare la corretta implementazione dei programmi. Nel quinquennio 2007-2012 sono state adottate nei confronti dell'Italia, che risulta tra i Paesi maggiormente sanzionati decisioni di rettifica finanziaria per un ammontare di complessivi euro 819.562.630,37.⁸³

Anche nel 2013 sono state adottate dalla Commissione

⁸³ Nel 2012 sono anche giunte a definizione davanti al Tribunale di Lussemburgo alcune controversie inerenti decisioni adottate dalla Commissione negli anni precedenti. In particolare la decisione 2008/582/CE della Commissione in data 8 luglio 2008 con rettifica di euro 174.704.913,00 è stata confermata dalla sentenza del Tribunale dell'UE di Lussemburgo del 9 ottobre 2012. Sempre il Tribunale dell'UE, con sentenza del 12 settembre 2012, ha altresì confermato la decisione 2006/678/CE del 3 ottobre 2006 con la quale la Commissione aveva posto a carico della Repubblica italiana le conseguenze finanziarie relative a 157 casi di irregolarità per un importo complessivo pari a euro 310.849.495,98. Il 7 giugno 2013 è stata pronunciata dal Tribunale dell'Unione la sentenza nella causa T-267/07 promossa dalla Repubblica Italiana per l'annullamento della Decisione 2007/327/CE della Commissione del 27 aprile 2007 relativa alla imputazione all'Italia delle conseguenze finanziarie di ulteriori irregolarità in agricoltura facenti parte del complesso di irregolarità emerse a seguito dell'accertamento straordinario denominato "Task Force Recuperi" che per una parte avevano dato luogo dato luogo alla precedente decisione CE 2007/678 del 3 ottobre 2006. Il Tribunale, con la sentenza del 7 giugno 2013 ha parzialmente accolto il ricorso limitatamente a 25 casi confermando per il resto la decisione.

decisioni che hanno applicato all'Italia rettifiche finanziarie di elevati importi.

In particolare la Decisione del 26 febbraio 2013 n. 123 (C-2013-981) ha apportato una rettifica di euro 70.255.939,32 per inadeguatezza e lacunosità dei controlli, pagamenti tardivi, recuperi su quote latte, lacune nei criteri di riconoscimento della spesa FEAGA, frodi, mancanza di controlli incrociati nella banca dati animali, ritardi nei controlli in loco nonché una ulteriore correzione per euro 5.854.257,61 per lacunosità nei criteri di riconoscimento di spese FEASR, carenze di controlli in loco e nei controlli incrociati nella banca dati animali; la Decisione del 13 agosto 2013 n. 433 (C-2013-5225) ha applicato una rettifica di euro 14.773.994,70 con riferimento particolare ai settori dell'ortofrutticolo, degli agrumi e nella produzione di formaggi rilevando carenze ricorrenti nei controlli amministrativi, contabili e fisici, carenze nell'applicazione delle sanzioni, mancato recupero di importi indebitamente versati, pagamenti tardivi⁸⁴. Il 4 aprile 2014, la Commissione, con la Decisione n. 191 (C-2014-2008), ha stabilito una rettifica per 5.813.523,90

⁸⁴ Con la Decisione del 17 luglio 2013 n. 665 (C-2013-4046) la Commissione ha ritenuto la illegittimità, per violazione dei principi in materia di aiuti di Stato, della proroga in materia di pagamenti dei prelievi sul latte in Italia della rata in scadenza il 31 dicembre 2010 (introdotta dal comma 12 *duodecies* dell'articolo 1 del decreto legge n. 225 del 29 dicembre 2010, convertito dalla legge n. 10/2011), ordinando il recupero degli aiuti concessi.

euro per carenze di controlli in loco e dei requisiti di ammissibilità nel settore dei bovini e caprini, insufficiente applicazione delle sanzioni, lacune nel riconoscimento dell'ammissibilità di spese FEAGA. Come già osservato nella relazione presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013⁸⁵ il quadro che emerge dai provvedimenti di rettifica finanziaria in agricoltura merita particolare attenzione. Risultano ancora situazioni di particolare inefficienza e di carenza di adeguati sistemi di controllo, con effetti di perdita diretta di risorse e conseguente depotenziamento dei risultati ottenuti in sede di negoziati sull'assegnazione dei fondi. Gli effetti delle rettifiche sono quantitativamente molto rilevanti e superano di molto gli importi complessivi dei casi di frode comunitaria accertata e perseguita in sede giurisdizionale contabile⁸⁶.

4. - Per quanto attiene all'ambito più generale delle "irregolarità

⁸⁵Procuratore generale della Corte dei conti-Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2013, in www.corteconti/procuragenerale.it

⁸⁶ Cfr. Procuratore generale della Corte dei conti, Relazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, in www.corteconti/procuragenerale.it, nella quale è stato riferito che le sentenze di condanna della Corte emesse nel 2013 per casi di frode in agricoltura ammonta a 8,079 milioni di euro. Le segnalazioni di frode alla Procura generale della Corte dei conti provenienti dagli organi di investigazione, nel 2013 (in particolare Guardia di Finanza e Carabinieri Politiche agricole), per il settore agricolo sono state 121 e attengono ai fondi in agricoltura per un importo complessivo di 39,4 milioni di euro.

e frodi”⁸⁷ il Rapporto 2013 dell’Ufficio europeo di lotta alla

⁸⁷ Articolo 325 del TFUE- “.L’Unione e gli Stati membri combattono contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell’Unione stessa mediante misure adottate a norma del presente articolo, che siano dissuasive e tali da permettere una protezione efficace negli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione.2. Gli Stati membri adottano, per combattere contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, le stesse misure che adottano per combattere contro la frode che lede i loro interessi finanziari.3. Fatte salve altre disposizioni dei trattati, gli Stati membri coordinano l’azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell’Unione contro la frode. A tale fine essi organizzano, assieme alla Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti. 4. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando secondo la procedura legislativa ordinaria, previa consultazione della Corte dei conti, adottano le misure necessarie nei settori della prevenzione e lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell’Unione, al fine di pervenire a una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri e nelle istituzioni, organi e organismi dell’Unione. 5. La Commissione, in cooperazione con gli Stati membri, presenta ogni anno al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione sulle misure adottate ai fini dell’attuazione del presente articolo”. Le definizioni di frode e irregolarità non sono contenute nel Trattato ma in atti convenzionali o regolamentari. In particolare per l’ art. 1 della Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, adottata il 26 luglio 1995 (ratificata dall’Italia con la legge n. 300/2000) - “...costituisce frode che lede gli interessi finanziari delle Comunità europee: a) in materia di spese, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa: - all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua il percepimento o la ritenzione illecita di fondi provenienti dal bilancio generale delle Comunità europee o dai bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; -alla distrazione di tali fondi per fini diversi da quelli per cui essi sono stati inizialmente concessi; b) in materia di entrate, qualsiasi azione od omissione intenzionale relativa:- all’utilizzo o alla presentazione di dichiarazioni o documenti falsi, inesatti o incompleti cui consegua la diminuzione illegittima di risorse del bilancio generale delle Comunità europee o dei bilanci gestiti dalle Comunità europee o per conto di esse; alla mancata comunicazione di un’informazione in violazione di un obbligo specifico cui consegua lo stesso effetto; alla distrazione di un beneficio lecitamente ottenuto cui consegua lo stesso effetto...”. La nozione di “irregolarità” era fissata nell’art. 1,2° comma del Regolamento (CE- Euratom) n. 2988/95 del Consiglio adottato il 18 dicembre 1995 ed è ora contenuta nel Regolamento (CE) 2035/2005 della Commissione del 12 dicembre 2005, che modifica il regolamento (CE) n. 1681/94 relativo alle irregolarità e al recupero delle somme indebitamente pagate nell’ambito del finanziamento delle politiche strutturali nonché all’organizzazione di un sistema di informazione in questo settore. Il nuovo regolamento ha aggiunto al regolamento 1681/94 l’art. 1 bis contenente varie definizioni tra le quali : 1) “Irregolarità”: qualsiasi violazione di una disposizione del diritto comunitario, derivante dall’azione o dall’omissione di un operatore economico, che ha o avrebbe l’effetto di arrecare un pregiudizio al bilancio generale delle Comunità europee attraverso l’imputazione al bilancio comunitario di una spesa indebita; 2) “operatore economico”: qualsiasi soggetto che partecipa alla realizzazione di un intervento dei Fondi, ad eccezione degli Stati membri nell’esercizio delle loro prerogative di diritto pubblico; 3) “primo atto di accertamento amministrativo o giudiziario”: una prima valutazione scritta stilata da un’autorità competente, amministrativa o giudiziaria, che in base a fatti concreti accerta l’esistenza di un’irregolarità, ferma restando la possibilità di rivedere o revocare tale accertamento alla luce degli sviluppi del procedimento amministrativo o giudiziario; 4)

frode (OLAF) presentato il 29 aprile 2014, segnala che nel 2013 l'OLAF ha concluso 298 indagini, in tutta l'Unione, raccomandando il recupero di 402,8 milioni di euro. Nello stesso anno all'ufficio sono giunte 1294 segnalazioni, con un incremento del 35% rispetto ai dati del 2008. Le segnalazioni inoltrate dall'Ufficio alle autorità giudiziarie nazionali sono state complessivamente 436 di cui 71 dirette all'Italia. Per quanto attiene alle attività investigative nazionali⁸⁸ tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2013 la Guardia di Finanza ha inoltrato alla Procura

“sospetto di frode”: irregolarità che dà luogo, a livello nazionale, all'avvio di un procedimento amministrativo o giudiziario volto a determinare l'esistenza di un comportamento intenzionale, in particolare di una frode ai sensi dell'art. 1, paragrafo 1 lettera a) della convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee; 5) “fallimento”, le procedure concorsuali di cui all'art. 2 lettera a) del regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio. La nozione di frode è stata di recente richiamata nel regolamento CE n. 883/2013 dell'11 settembre 2013, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio europeo per la lotta alla frode (OLAF) e che abroga il regolamento CE n. 1073/99 e il regolamento Euratom n. 1074/1999, in particolare nell'art. 2 (Definizioni) “Ai fini del presente regolamento si intende per 1) “interessi finanziari dell'Unione”, entrate, spese e beni coperti dal bilancio dell'Unione europea, nonché coperti dai bilanci della istituzioni, degli organi e degli organismi e i bilanci da essi gestiti e controllati; 2) “irregolarità”, un'irregolarità quale definita dall'art. 1, par. 2, del regolamento CE-Euratom, n. 2988/95; 3) “Frodi, corruzione e ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione”, la definizione data a tali termini nei pertinenti atti dell'Unione; 4) “Indagine amministrativa” (2indagine”) ogni controllo, verifica e operazione svolti dall'Ufficio conformemente agli artt. 3 e 4, al fine di conseguire gli obiettivi di cui all'art. 1 e di accertare, ove necessario, il carattere irregolare delle attività controllate; tali indagini non incidono sui poteri della autorità competenti degli Stati membri di avviare procedimenti penali; 5) “Persona interessata” ogni persona o operatore economico sospettati di aver commesso frodi, corruzione o ogni altra attività illecita lesiva degli interessi finanziari dell'Unione e che sono pertanto oggetto di indagine da parte dell'Ufficio; 6) “Operatore economico” la definizione data a questo termine dal regolamento CE/Euratom n. 2988/95 e dal regolamento Euratom/ CE 2185/96; “Accordi amministrativi”, accordi a carattere tecnico e/o operativo conclusi dall'Ufficio che possono avere come obiettivo, in particolare, di agevolare la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le parti e che non creano ulteriori obblighi giuridici”.

⁸⁸ Cfr Relazione PG Corte dei conti per l'anno giudiziario 2014, in www.corteconti/procuragenerale.it

generale n.177 segnalazioni relative a frodi comunitarie per un importo complessivo di 95.208.290,21 euro. Il Comando Carabinieri politiche agricole, alimentari e forestali, ha inoltrato 15 segnalazioni per un importo complessivo di euro 4.800.116,99 relative al settore agricolo. Sull'importo totale di 192 segnalazioni per euro 100.008.407,22, n. 50 riguardano fattispecie relative al FESR (interventi infrastrutturali) per complessivi euro 45,9 milioni, n. 121 attengono ai fondi in agricoltura (FEOGA-FEAGA-FEASR) per euro 39,4 , n. 17 si riferiscono al FSE (formazione professionale) per euro 7,5 milioni, n. 3 riguardano il fondo per la pesca (SFOP-FEP) per euro 7,045 milioni. I dati globali delle segnalazioni pervenute (e inoltrate alle competenti Procure regionali) nel periodo 2008-2013 evidenziano il numero complessivo di 1.183 per un importo totale nel periodo di euro 805.195.861,21.

CONTENZIOSO FRA ITALIA E ISTITUZIONI EUROPEE - RIFLESSI SUL BILANCIO NAZIONALE (Estensore: V.P.G. Cinthia Pinotti)

Come già nel 2012, anche nel 2013 dal rapporto annuale della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Italia risulta essere al secondo posto dopo la Russia per il numero di cause pendenti che ammontano a ben 14.000.

Pesanti appaiono le conseguenze del contenzioso dal

punto di vista patrimoniale atteso che l'Italia è stata condannata al pagamento di circa 71 milioni di euro a titolo di indennizzo, raggiungendo così il record della cifra più alta raggiunta tra tutti i 47 Paesi aderenti al Consiglio d'Europa, come risulta dal rapporto sull'andamento dell'esecuzione delle sentenze della Corte relativo all'anno 2013.

La tendenza negativa conferma quanto già era emerso lo scorso anno, atteso che pur essendosi quasi dimezzato l'importo del 2012, anno nel quale si è raggiunta la cifra di 120 milioni di euro di indennizzi, anche nel 2013 l'Italia risulta essere il Paese condannato al pagamento di una cifra pari a quella di tutti gli altri 46 Stati membri del Consiglio di Europa. In altri termini l'Italia mantiene il primato delle inadempienze alla Convenzione.

Dal rapporto emerge anche che vi sono sentenze di condanna per le quali il governo italiano non è in grado di fornire attendibili informazioni sui pagamenti delle somme comminate a titolo di indennizzo dalla Corte di Strasburgo. Non risulterebbero tra l'altro pagati gli indennizzi relativi a 94 sentenze, tra cui quella concernente la causa Torreggiani, nella quale l'Italia, come già rilevato lo scorso anno, è stata condannata per il sovraffollamento delle carceri.

Dal rapporto emerge anche come l'Italia sia uno degli Stati del Consiglio d'Europa con il più alto numero di sentenze la cui esecuzione è sottoposta alla procedura di monitoraggio da parte del Comitato dei ministri. Tra le sentenze sottoposte al monitoraggio oltre a quella già citata concernente la questione del sovraffollamento delle carceri per la quale il nostro paese deve trovare una soluzione entro la fine del mese di maggio 2014, vi è quella connessa alla inadeguatezza delle cure mediche per alcuni detenuti, la sentenza che ha condannato l'Italia a causa della legge che regola la procreazione medicalmente assistita (sentenza Costa Pavan, *infra*), la sentenza con cui la Corte ha condannato l'Italia per l'incapacità di gestire adeguatamente la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti in Campania ed infine quella concernente indennizzi a favore dei soggetti contagiati da trasfusioni di sangue o emoderivati in base alla legge 210/1992.

Per dare una dimensione dell'entità delle somme cui l'Italia potrebbe essere condannata, ove non ottemperasse nei termini alle indicazioni della Corte di Strasburgo, basti riflettere sul fatto che nella sentenza Torreggiani dell'8 gennaio 2013, in cui è stato accertato il sovraffollamento grave delle nostre carceri, la Corte ha sospeso fino al 28 maggio i 3000 ricorsi già presentati aventi il medesimo oggetto. Anche a non voler tenere in considerazione

la possibilità che in seguito alla sentenza di condanna altri detenuti possano presentare ricorso, già moltiplicando la somma di 15.000,00 a detenuto (media delle condanne già inflitte) per il numero dei ricorsi, la cifra dell'indennizzo potenzialmente dovuto sarebbe notevolissima.

Il quadro statistico sopra illustrato è comunque preoccupante anche da un punto di vista generale, in quanto testimonia la ormai cronica difficoltà cui va incontro l'Italia nell'adeguamento delle proprie leggi e prassi amministrative ai principi consacrati nella CEDU, esponendola così alle sentenze di condanna ai sensi dell'articolo 46 CEDU (la norma impone agli Stati l'obbligo di conformarsi alle sentenze della Corte di Strasburgo, attribuendo al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa il potere di sorvegliare l'esecuzione delle stesse).

Un'analisi della casistica giurisprudenziale del 2013 concernente le condanne nelle quali è incorsa l'Italia, rileva come le violazioni più significative non riguardino soltanto i settori più tradizionali e conosciuti come le violazioni del principio della ragionevole durata del processo a cui si è dato risposta attraverso la c.d. legge Pinto, ovvero la materia espropriativa (art.8 CEDU), ma anche altre casistiche assai delicate e per certi versi cruciali, quali: il controllo giurisdizionale delle sanzioni

amministrative pecuniarie e non pecuniarie irrogate dalle autorità amministrative italiane (causa Grande Stevens ed altri contro Italia); la compatibilità di regimi di confisca in assenza di condanne penali (causa Varvara contro Italia); la compatibilità delle norme in materia di dissesto degli enti locali ed in particolare l'articolo 248 del decreto legislativo 267/2000 e l'articolo 5 della legge n.140/2004 nella parte in cui impediscono ai creditori di un ente locale in dissesto finanziario di proporre un'azione esecutiva per ottenere la riscossione dei loro crediti (causa Pennino contro Italia); la compatibilità con l'articolo 6 CEDU di leggi di interpretazione autentica ad effetto retroattivo che abbiano l'effetto di intervenire in processi pendenti privando le parti della garanzia del giusto processo e del principio della parità delle armi (sentenza Montalto ed altri contro Italia); l'ingerenza anche legislativa nel principio della libertà di espressione sancita dall'articolo 10 CEDU (causa Belpietro contro Italia); la violazione del principio del divieto di discriminazione (art. 14 CEDU) in combinato disposto con l'articolo 8 (diritto al rispetto della vita privata e familiare) per la mancata previsione nel nostro ordinamento della possibilità di attribuire il cognome materno ai figli al momento della nascita (causa Cusan e Fazzo contro Italia); la compatibilità di interventi

legislativi modificativi del sistema pensionistico contributivo intervenuti nel corso dei procedimenti giudiziari in violazione del principio del diritto ad un equo processo (art. 6 CEDU) e del diritto di proprietà ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n.1 della Convenzione (causa Stefanetti ed altri contro Italia); la violazione dell'art 6 § 1 CEDU attuata da parte della Corte di cassazione italiana che senza alcun motivo non ha investito la Corte di una questione pregiudiziale ai sensi dell'articolo 234 UE sull'interpretazione dell' articolo 65 dell'accordo Euro-Mediterraneo (sentenza Dhahbi contro Italia); la libertà di espressione ed il diritto di critica da parte dei magistrati (causa Di Giovanni contro Italia).

Per quel che attiene agli interventi legislativi il cui effetto è quello di impedire sia pur temporaneamente ai creditori di poter riscuotere le somme vantate nei confronti della pubblica amministrazione, ancorché il titolo nasca da un giudicato, sono molto interessanti le considerazioni che la Corte ha svolto nella sentenza Pennino c. Italia del 24 settembre 2013. Il ricorrente lamentava di non poter ottenere l'esecuzione di una sentenza del tribunale di Benevento del 21 luglio 2002 invocando la violazione dell'articolo 1 Protocollo 1 alla Convenzione secondo cui: *"ogni persona fisica o giuridica ha diritto al rispetto dei*

suoi beni. Nessuno può essere privato della sua proprietà se non per causa di pubblica utilità e nelle condizioni previste dalla legge dai principi generali del diritto internazionale. Le disposizioni precedenti non portano pregiudizio al diritto degli Stati di porre in vigore le leggi da essi ritenute necessarie per disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale o per assicurare il pagamento delle imposte o di altri contributi o delle ammende". La corte di Strasburgo dopo aver giudicato il ricorso ricevibile, in difformità alle conclusioni cui era pervenuto il governo italiano, nel merito, una volta accertato che il ricorrente era titolare di un credito accertato, liquido ed esigibile per effetto della sentenza del tribunale di Benevento e che in seguito alla dichiarazione di dissesto finanziario del Comune di Benevento intervenuta nel 1993 nonché all'entrata in vigore del decreto legislativo 267 del 2000 e della legge 140 del 2004 il medesimo si era trovato nell'impossibilità di intraprendere un'azione esecutiva contro il Comune, ha ritenuto sussistente la violazione dell'articolo uno del protocollo numero uno della convenzione. La Corte ha così superato l'eccezione del Governo italiano che aveva giustificato le misure legislative in tema di dissesto finanziario come perseguenti l'obiettivo di garantire tutti i creditori e quindi giustificate osservando di

contro che *"la mancanza di risorse di un comune non può giustificare l'omissione da parte dello stesso degli obblighi derivanti da sentenze definitive pronunciate a suo sfavore, come per giurisprudenza consolidata della stessa Corte"*.

Anche nella sentenza del 29 ottobre 2013 Varvara c. Italia, viene affrontata e risolta una questione di rilevanza generale quale quella della possibilità di disporre la confisca di beni (terreni ed abitazioni) in caso di lottizzazione abusiva, senza che la fattispecie contestata costituisca reato. Trattasi di questione sulla quale si è pronunciata più volte la Corte di cassazione italiana secondo la quale la confisca avrebbe natura di sanzione amministrativa che potrebbe essere autorizzata anche quando il procedimento penale per lottizzazione abusiva non si concluda con la condanna dell'accusato. La Corte di Strasburgo ha accertato nel caso di specie che la condotta dell'Italia (attuata in base ad una interpretazione della giurisprudenza della Cassazione) che ha portato all'applicazione della confisca come sanzione amministrativa in assenza di condanna penale ha violato l'articolo 7 della convenzione secondo cui *"nessuno può essere condannato per un'azione od omissione che nel momento in cui è stata commessa non costituiva reato secondo la legge nazionale o internazionale. Parimenti non può essere inflitta*

una pena più grande di quella che sarebbe stata applicata al tempo in cui il reato è stato consumato". Con opinione in parte concordante e in parte dissenziente del giudice Pinto del Albuquerque si è peraltro osservato come "Considerate le incertezze nella giurisprudenza della Corte sulla questione di principio relativa alla compatibilità con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo dei regimi di confisca senza condanna penale e di confisca estesa, la causa avrebbe potuto consentire alla Corte di chiarire le condizioni e le modalità di questo fondamentale strumento della politica penale contemporanea, tenendo conto degli sviluppi del diritto internazionale dei diritti dell'uomo, del diritto penale internazionale, del diritto penale comparato e del diritto dell'Unione europea". Essa ha invece scelto di non farlo perdendo così un'occasione importante.

Non v'è dubbio che, al di là della condivisibilità o meno delle conclusioni cui è giunta la Corte CEDU, la sentenza costituisca un precedente di grande rilievo, del quale si dovrà tener necessariamente conto al fine di scongiurare un elevato e costoso contenzioso atteso l'elevato numero di confische amministrative irrogate anche in assenza di sentenza penale di condanna.

D'altro canto anche le altre sentenze richiamate della Corte CEDU hanno questa attitudine, ragion per cui il legislatore italiano dovrà porre una grande attenzione prima di approvare leggi di interpretazione autentica ad effetto retroattivo.

Il contenzioso innanzi alla Corte di giustizia UE.

Per quel che attiene al contenzioso innanzi alla Corte di giustizia di Lussemburgo, alla data del 16 aprile 2014 il numero delle procedure di infrazione a carico dell'Italia è di 114 casi, di cui 80 riguardano casi di violazione del diritto dell'Unione e 34 attengono al mancato recepimento delle direttive.

In materia di affari economici e finanziari le procedure aperte sono 3; in materia di affari esteri sono 2; in materia di affari interni 4; in materia di agricoltura 2; in materia di ambiente 21; in materia di appalti 6; in materia di comunicazioni 2; in materia di concorrenza e aiuti di Stato 4; in materia di energia 2; in materia di fiscalità e dogane 13; in materia di giustizia 5; in materia di lavori e affari sociali 7; in materia di libera circolazione dei capitali 1; in materia di libera circolazione delle merci 5; in materia di libera circolazione delle persone 2; in materia di libera prestazione di servizi di stabilimento 6; in materia di pesca 3; in materia di salute 7; in materia di trasporti 16; in materia di tutela dei consumatori 3.

Come osservato anche in sede parlamentare il numero dei ricorsi pendenti è ancora molto elevato e colloca l'Italia in ultima posizione fra gli Stati membri dell'Unione quanto agli adempimenti al diritto europeo. Trattasi di un dato che indebolisce l'affidabilità italiana sotto vari aspetti fra cui quelli cruciali della tutela dell'ambiente, dei consumatori, della salute, delle imprese, specie con riferimento al ritardo dei pagamenti da parte della pubblica amministrazione, ovvero dei tempi dilatati per riuscire ad ottenere dei rimborsi IVA.

In tema di ambiente la maggior parte delle procedure riguardano la gestione dei rifiuti, capitolo scottante per il quale la Commissione europea il 20 giugno 2013 ha presentato ricorso nei confronti dell'Italia innanzi alla Corte di giustizia per il suo prolungato inadempimento in materia di gestione dei rifiuti nella Regione Campania, chiedendo l'applicazione di una multa di 25 milioni di euro per le passate violazioni ed una sanzione di € 250.000 al giorno fino al giorno in cui l'Italia non si adeguerà alle richieste della Commissione.

Il caso della regione Campania tuttavia non è isolato, come dimostrato dal fatto che nell'aprile 2013 la Commissione ha adito la Corte di giustizia per le numerose scariche irregolari presenti in tutto il territorio italiano, tra le quali quella

di Malagrotta a Roma.

Anche con riferimento ai pagamenti da parte della pubblica amministrazione sono numerose le violazioni della direttiva 2011/7/UE che prevede termini di pagamento dei debiti di 30 giorni a fronte dei 170 giorni che di media sono richiesti in Italia per ottenere il pagamento.

Per quel che attiene ai procedimenti definiti nell'anno 2013 in base alla relazione della Corte di giustizia sono 7 i ricorsi per inadempimento promossi contro l'Italia ed accolti dalla Corte di giustizia (1 ricorso è stato invece respinto). Anche in questo caso il dato colloca l'Italia al primo posto, seguita dalla Spagna (6 ricorsi accolti) e dalla Francia (5 ricorsi accolti).

Le sentenze che hanno accolto i ricorsi hanno avuto ad oggetto in particolare la omessa trasposizione di direttive ed inottemperanza ad obblighi di recupero di aiuti di Stato incompatibili. Fra i casi di omessa trasposizione di direttive, vedasi la sentenza del 4 luglio 2013 con la quale è stato accertato che "la Repubblica italiana, non avendo imposto a tutti i datori di lavoro di prevedere, in funzione delle esigenze delle situazioni concrete, soluzioni ragionevoli applicabili a tutti i disabili, è venuta meno al suo obbligo di recepire correttamente e completamente l'articolo 5 della direttiva 2000/78/CE del

Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro", e la sentenza del 3 ottobre 2013 ha accertato che: "La Repubblica italiana, non garantendo l'indipendenza del gestore dell'infrastruttura per la determinazione dei diritti di accesso all'infrastruttura e la ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti ai sensi degli articoli 4, paragrafo 1, e 30, paragrafo 3, della direttiva 2001/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria e all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria, come modificata dalla direttiva 2007/58/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2007".

Riguarda la materia degli aiuti di Stato, la sentenza del 21 marzo 2013 concernente l'inadempimento all'obbligo di recupero presso i beneficiari dell'aiuto concesso a favore del settore della navigazione in Sardegna e la sentenza del 17 ottobre 2013 sempre in tema di omesso recupero dell'aiuto di Stato concesso in favore dell'Alcoa Trasformazioni, nonché quella del 10 ottobre 2013 in tema di omesso recupero dell'aiuto in favore

della Ixfin Spa e del 12 dicembre 2013 (omesso recupero di aiuti di Stato sotto forma di tariffa elettrica agevolata).

Più di recente, l'Italia è stata condannata con sentenza del 10 aprile 2014 per non aver adempiuto alla Direttiva 91/271/CEE in materia di trattamento delle acque reflue urbane; con sentenza del 13 febbraio 2014 per aver escluso dalla nozione di lavoratori ai fini della disciplina dei licenziamenti collettivi i dirigenti, in violazione della direttiva 98/59/CE.

Appare evidente come l'obiettivo primario deve essere quello di prevenire le violazioni e quindi rafforzare in ogni sede, legislativa, amministrativa, giudiziaria la conoscenza del diritto europeo e dei suoi principi al fine di evitare il perdurare di scelte legislative o prassi amministrative che appaiono oggettivamente contrastare valori ormai da decenni fatti oggetto di ampia analisi giurisprudenziale da parte della Corte di giustizia UE.

Determinante sotto detto aspetto appare anche garantire la massima cooperazione tra Corte di giustizia e giudici nazionali tramite lo strumento del rinvio pregiudiziale ex 267 TFUE, la cui mancata attivazione da parte di un giudice di ultima istanza, può addirittura costituire causa di inadempimento censurabile attraverso la procedura di infrazione.

L'Italia sotto questo aspetto è da anni tradizionalmente

molto attiva nella sollecitazione della Corte di giustizia tramite il rinvio pregiudiziale (seconda solo alla Germania) .

Nel 2013 i giudici italiani hanno introdotto 62 ricorsi a fronte dei complessivi 404 da parte dei giudici di tutta l'Unione europea.

I quesiti hanno investito la materia dell'ambiente (rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato C-534/2013 concernente l'articolo 191 del trattato sul funzionamento dell'unione europea e la direttiva 2004/35/Ce del Parlamento europeo e del Consiglio del 21 aprile 2004 sulla responsabilità ambientale in materia di prevenzione e riparazione del danno ambientale; rinvio pregiudiziale della CTP di Cagliari C-551/2013 in materia di responsabilità circa la gestione dei rifiuti); gli appalti (due rinvii pregiudiziali del Consiglio di Stato C-463/2013 e C-568/2013, ed uno dell'autorità di vigilanza sui contratti pubblici, C-427/2013); fiscalità e giustizia.

Di particolare interesse il rinvio pregiudiziale sollevato recentemente dal TAR di Trento C-61/2014 che individua nei costi dissuasivi impedenti l'accesso alla giustizia amministrativa e limitanti il controllo giurisdizionale sugli atti della pubblica amministrazione una potenziale discriminazione fra imprese partecipanti ad appalti pubblici ed una violazione del diritto ad

un ricorso effettivo ai sensi dell'art. 47 della Carta dei diritti fondamentali.

Trattasi di un quesito di grande valenza le cui implicazioni nel diritto interno potrebbero essere dirompenti e costringere il legislatore italiano ad un ripensamento generale del sistema giustizia che valorizzi le giurisdizioni (come tra l'altro la Corte dei conti) il cui impulso è affidato ad una parte pubblica neutrale ed imparziale a tutela di interessi generali.

*
* *
*

PARTE TERZA

Aree d'intervento e linee di tendenza

ASPETTI FINANZIARI ED ORGANIZZATIVI DELLA TRASFORMAZIONE DELLA PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

(Estensore: V.P.G. Luisa de Petris)

1) Normativa 2013 di settore; 2) Stato d'attuazione della legge 190/2012: decreti legislativi nn. 33 e 39/2013, D.P.R. 16 aprile 2013 n. 62; 3) Digitalizzazione della PA.

1. **Normativa 2013 di settore**

Anche nel 2013, la legislazione riguardante la pubblica amministrazione complessivamente intesa, sia con riferimento ai profili organizzativi-funzionali che finanziari, è stata condizionata da una stringente politica di *spending review* già

avviata nel 2012.

Il decreto legge n. 52/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 94/2012, aveva previsto, infatti, una serie di misure, tra cui la nomina di un Commissario straordinario di Governo per la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi. Il successivo decreto legge n. 95/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 135/2012 (c.d. decreto "*Spending review bis*"), ha introdotto una serie variegata e ben più incisiva di misure di revisione della spesa pubblica quali: la riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165; la riduzione di spese delle pubbliche amministrazioni, della Presidenza del Consiglio dei ministri e dei Ministeri; la riduzione della spesa degli enti pubblici non territoriali; la soppressione di enti e società pubbliche; la riduzione delle spese di personale; la razionalizzazione e riduzione della spesa sanitaria; la razionalizzazione e riduzione della spesa degli enti territoriali; il riordino delle province e delle loro funzioni, nonché la trasformazione in Città metropolitane delle province

da sopprimere e del relativo territorio; la fusione di comuni e la razionalizzazione dell'esercizio delle funzioni comunali; la riduzione delle dotazioni organiche e il riordino delle strutture del Ministero dell'economia e delle finanze e delle Agenzie fiscali. Il 2012, in sintesi, ha segnato l'*incipit* di una serie di provvedimenti volti al miglioramento dell'efficienza delle pubbliche amministrazioni e al ridimensionamento e razionalizzazione della spesa per beni e servizi, soprattutto con l'adozione, a fine anno, della tanto attesa disciplina in materia di prevenzione e contrasto alla corruzione e all'illegalità nelle pubbliche amministrazioni.

Nella stessa scia è trascorso anche l'esercizio finanziario 2013 che ha visto il persistere della grave congiuntura economica, internazionale ed interna, aggravata quest'ultima dalla crisi del governo Monti che ha determinato la fine anticipata della 16^a legislatura e l'inizio della 17^a; la riorganizzazione – ancora in atto nel corrente anno – degli apparati ministeriali mediante la rideterminazione delle dotazioni organiche in esecuzione del D.P.C.M. 22 gennaio 2013; i primi impatti applicativi della riforma della Pubblica Amministrazione annunciata come *epocale* sul fronte della prevenzione e repressione della corruzione e dell'illegalità, in uno con

l'esigenza di integrità e trasparenza degli apparati pubblici; il prosieguo, ormai necessitato ed indifferibile, del perseguimento di obiettivi di razionalizzazione ed efficienza della spesa pubblica anche mediante la digitalizzazione dell'azione amministrativa, da sempre proclamata come politica di *e-government*, ma non ancora concretamente avviata.

Pur nell'eterogeneità e, a tratti, nell'assenza di sistematicità delle normative varate, il filo conduttore unico che sembra aver ispirato il legislatore del 2013 è stato diretto a fornire una risposta concreta alla domanda ricorrente di legalità, funzionalità, integrità e trasparenza della pubblica amministrazione, domanda che risulta quanto mai giustificata dal dilagare di noti fenomeni di *mala gestio* della *res pubblica*, agevolati e al contempo inaspriti dalla drammatica crisi economica che ha ridotto il tenore di vita e le aspettative degli Italiani.

Come si avrà modo di esplicitare in seguito, l'esigenza di integrità e trasparenza dei pubblici uffici non è fine a se stessa nelle intenzioni del legislatore, ma funzionale al perseguimento, nelle sue diverse forme di attuazione (istituzionale, organizzativa, tecnologica, etc.), di obiettivi di contenimento della spesa pubblica e di efficienza dell'apparato statale in tutti i

suoi livelli di azione.

L'amministrazione trasparente della cosa pubblica, infatti, è la prima e più efficiente misura di prevenzione della corruzione e dell'illegalità dell'azione dei pubblici poteri, in grado di semplificare ed agevolare i rapporti con cittadini ed imprese, e, soprattutto, di ridurre i costi della burocrazia con conseguenti risparmi e razionalizzazione della spesa pubblica.

Dei numerosi ed eterogenei provvedimenti legislativi varati nel 2013, si illustreranno di seguito, necessariamente per sommi capi, quelli di preminente impatto sull'apparato pubblico nel suo complesso:

- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 22 gennaio 2013.

Dispone la “Rideterminazione delle dotazioni organiche del personale di alcuni Ministeri, enti pubblici non economici ed enti di ricerca”, in attuazione dell'art. 2 del D.L. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, che ha previsto la riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca, nonché degli enti pubblici di cui all'articolo 70, comma 4, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, riduzioni da

effettuarsi con le modalità previste dal successivo comma 5 (per gli uffici dirigenziali, di livello generale e non, in misura non inferiore al 20% di quelli esistenti; per le dotazioni organiche del personale non dirigenziale in misura non inferiore al 10% della spesa complessiva relativa al numero dei posti di organico di tale personale). Il D.P.C.M.⁸⁹ ha previsto, nello specifico, la rideterminazione organica del personale dirigenziale di prima e seconda fascia nonché di quello non dirigenziale (sulla base delle allegate tabelle numeriche) di nove Ministeri⁹⁰; ventuno enti pubblici di ricerca; venti enti pubblici non economici, demandando a tutte le suddette amministrazioni l'adozione dei rispettivi regolamenti di organizzazione secondo le disposizioni di cui all'art. 2 comma 10 del D.L. 95/2012. Nel corso del 2013 sono stati adottati i regolamenti di organizzazione del Ministero dell'Economia e Finanze⁹¹, delle Politiche Agricole alimentari e forestali⁹² e del Ministero dello Sviluppo Economico⁹³; nel corrente anno, invece, risultano adottati quelli del Ministero

⁸⁹ Il DL 95/2012 ha previsto quale strumento attuativo delle rideterminazioni organiche, il D.P.C.M., in luogo del D.P.R., per agevolare la speditezza degli adempimenti.

⁹⁰ Difesa, Sviluppo Economico, Politiche Agricole alimentari e forestali, Ambiente tutela territorio e mare, Infrastrutture e Trasporti, Lavoro e politiche sociali, Istruzioni, università e ricerca, Beni e attività culturali, Salute.

⁹¹ DPCM 27.2.2013 N.67, in GU N.139/2013

⁹² DPCM 27.2.2013 N.105, in GU N.218/2013

⁹³ DPCM 5.12.2013 N.158, in GU N.19/2014

della Salute⁹⁴ e del Ministero delle Infrastrutture e Trasporti⁹⁵.

- Decreto del Presidente della Repubblica 16 aprile 2013, n. 70.

Contiene il “Regolamento recante riordino del sistema di reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione”, in attuazione dell'articolo 11 del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

- Decreto del Presidente della Repubblica 6 agosto 2013, n. 115

È il “Regolamento recante disposizioni per il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione” in attuazione dell'articolo 11, comma 2, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

- Legge 31 dicembre 2012, n. 244, delega al Governo per la revisione dello strumento militare nazionale e norme sulla medesima materia.

La legge si pone essenzialmente come una delega per la riduzione delle spese del Ministero della difesa con contestuale

⁹⁴ DPCM 11.2.2014 N.59, in GU N.82/2014

⁹⁵ DPCM 11.2.2014 N.72, in GU N.105/2014

riassegnazione delle risorse così recuperate al riequilibrio dei principali settori di spesa del Ministero medesimo, al fine di assicurare il mantenimento in efficienza dello strumento militare e sostenere le capacità operative di quest'ultimo. Le risorse dovrebbero provenire da un riassetto strutturale ed organizzativo del Ministero e dalla riduzione delle dotazioni organiche del personale sia civile che militare⁹⁶.

- Decreto legislativo del 14 marzo 2013 n.33.

Prevede a carico delle pubbliche amministrazioni una serie di obblighi in materia di trasparenza e di pubblicazione di dati sui siti web istituzionali, in attuazione della legge 190/2012, di cui si tratterà più diffusamente in seguito.

- Decreto legislativo dell'8 aprile 2013 n.39.

Contiene la disciplina analitica dei casi di inconferibilità e incompatibilità di incarichi pubblici, sempre in attuazione della legge 190/2012, alla cui trattazione specifica si rimanda in seguito.

- Legge 23 maggio 2013, n. 57, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 25 marzo 2013, n. 24, recante disposizioni urgenti in materia sanitaria.

⁹⁶ V. Delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite di controllo n.11 del 24 luglio 2013: "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio – aprile 2013".

Viene differito al 1° aprile 2014 il termine per il completamento del processo di chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari ed ampliato, allo svolgimento di percorsi terapeutico – abilitativi, l'utilizzo delle risorse assegnate per la realizzazione di interventi strutturali. Vengono altresì previsti stanziamenti del Fondo sanitario nazionale per la sperimentazione di terapie a base di cellule staminali⁹⁷.

- Legge 6 giugno 2013, n. 64, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della Pubblica Amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli Enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria.

Il provvedimento contiene una serie di misure finalizzate essenzialmente a consentire l'accelerazione dei pagamenti dei debiti delle Pubbliche Amministrazioni maturati alla data del 31 dicembre 2012.

- Legge 9 agosto 2013, n. 98, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69,

⁹⁷ V. Delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite di controllo n.12 del 22 ottobre 2013: “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio – agosto 2013”.

recante disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia.

Si tratta di un provvedimento complesso (cd. decreto fare), strutturato in tre Titoli, per complessivi 86 articoli, concernenti materie assolutamente disparate tra loro ed inteso “a recuperare lo svantaggio competitivo dell'Italia e a liberare risorse per la crescita e lo sviluppo del paese”, anche attraverso misure di semplificazione, per ridurre un costo stimato per adempimenti burocratici pari a circa 7,7 miliardi l'anno per le piccole e medie imprese⁹⁸. Il Capo 2 del Titolo 1[^] reca “Misure per il potenziamento dell'Agenzia Digitale Italiana”, tra cui l'ampliamento delle competenze della cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, fra l'altro, in modo da assicurare l'accesso ad *internet* nelle zone rurali; prevede altresì l'ampliamento delle caratteristiche del sistema pubblico per la gestione dell'identità digitale di cittadini ed imprese (SPID); l'art. 28 prevede l'indennizzo da ritardo nella conclusione dei procedimenti iniziati ad istanza di parte; l'art. 37 fa carico al Ministero dello sviluppo economico di predisporre un Piano nazionale delle zone a burocrazia zero e di monitorarne costantemente l'attuazione; il Titolo 3[^], Capo 1[^], prevede l'istituzione dei “giudici ausiliari”, quali giudici onorari, al fine

⁹⁸ V. nota 9

di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, stabilendo che, con cadenza semestrale, il Ministero della giustizia provveda al monitoraggio dell'attività svolta dai giudici ausiliari al fine di rilevare il rispetto dei parametri di operosità e degli obiettivi fissati dall'intero testo; l'art. 49, comma 2, proroga il termine riguardante la soppressione degli enti, organismi e agenzie dipendenti dalle Regioni e dagli Enti locali, al 31 dicembre 2013.

- Legge del 9 agosto 2013 n. 94, di conversione in legge, con modificazioni del Decreto-legge 1 luglio 2013 n. 78.

Ha introdotto modifiche alle norme del codice di procedura penale relative all'esecuzione delle pene detentive e alle norme dell'ordinamento penitenziario in materia di misure alternative alla detenzione e benefici penitenziari, allo scopo di fronteggiare il sovraffollamento carcerario. Ha altresì prorogato al 31.12.2014 le funzioni del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, istituito con DPR 3.12.2012.

- Legge 15 ottobre 2013, n. 119, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 14 agosto 2013, n. 93, recante disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto della violenza di genere, nonché in tema di

protezione civile e di commissariamento delle province.

La legge contiene disposizioni di diverso contenuto: vengono infatti previste prescrizioni per far fronte alla violenza di genere (Capo I), in materia di sicurezza per lo sviluppo e contrasto di fenomeni di particolare allarme sociale (Capo II), nonché in tema di protezione civile (Capo III) e di gestioni commissariali delle province e a favore degli enti locali (Capo IV)⁹⁹.

- Legge 28 ottobre 2013, n. 124, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici.

Si tratta di un decreto-legge che consta di tre Capi, riguardanti materie assolutamente diverse. Il Capo I concerne l'abolizione della prima rata IMU del 2013 e, più in generale, la fiscalità immobiliare e il sostegno alle politiche abitative nonché la finanza locale. Il Capo II detta disposizioni riguardanti la cassa integrazione e i trattamenti pensionistici ed, infine, il Capo

⁹⁹ Delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite di controllo n.1 del 18 febbraio 2014: "Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2013"

III reca un titolo che si riferisce alle disposizioni in materia di copertura finanziaria, ma presenta in realtà un contenuto che contribuisce a creare una parte dell'onere, in quanto dispone la possibilità di emettere una ulteriore *tranche* di titoli per il pagamento dei debiti pregressi delle pubbliche amministrazioni (aggiuntiva rispetto a quanto già disposto dal decreto-legge n. 35 del 2013)¹⁰⁰.

- Legge 30 ottobre 2013, n. 125, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, recante disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni.

Il decreto-legge contiene disposizioni in materia di organizzazione di alcuni settori delle pubbliche amministrazioni. Il contenuto è molteplice, come si desume dai vari Capi, le cui finalità vanno dal perseguimento di obiettivi di razionalizzazione della spesa nelle pubbliche amministrazioni e nelle società partecipate (Capo I) – con ulteriori riduzioni della spesa per auto di servizio e consulenze della pubblica amministrazione, col divieto di effettuare, nelle qualifiche e nelle aree interessate da posizioni soprannumerarie, nuove assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con misure urgenti in materia di mobilità nel

¹⁰⁰ V. nota 11

pubblico impiego e nelle società partecipate, con disposizioni urgenti in tema di immissione in servizio di idonei e vincitori di concorsi – all’efficientamento e alla razionalizzazione delle pubbliche amministrazioni (Capo II) – con disposizioni in materia di trasparenza, anticorruzione e valutazione della *performance*, con l’incremento delle dotazione organiche del Corpo dei Vigili del Fuoco, con misure urgenti per le istituzioni scolastiche e culturali italiane all’estero, con il potenziamento della revisione della spesa di personale del Ministero degli affari Esteri– dal potenziamento delle politiche di coesione (Capo III) alla semplificazione di alcune disposizioni in materia ambientale (Capo IV).

Come già affermato dalle Sezioni Riunite di questa Corte, l’intento di base è razionalizzare ed ottimizzare i meccanismi assunzionali prevedendo una disciplina sui criteri di utilizzo delle graduatorie dei vincitori e degli idonei, nonché un sistema di reclutamento mediante concorsi unici. L’obiettivo è garantire livelli di efficienza ed efficacia delle pubbliche amministrazioni anche mediante la valorizzazione dell’esperienza professionale maturata con contratti a tempo determinato e favorire la mobilità del personale eccedentario. L’art. 2 interviene sul decreto-legge cd.”*spending review*” (n. 95 del 2012) al fine di chiarire, in

relazione agli effetti delle riduzioni delle dotazioni organiche, la portata di alcune disposizioni contenute nel precedente decreto. La modifica conferisce un margine di assunzione di personale alle amministrazioni che presentano soprannumerari su alcune aree e vacanze in altre, e risponde, pertanto, ad esigenze funzionali. Il margine per effettuare assunzioni è subordinato al congelamento di posti corrispondente al valore finanziario delle posizioni soprannumerarie che saranno assorbite mediante prepensionamento. L'altra norma di rilievo è l'articolo 4, con cui si mira al superamento del fenomeno del precariato rafforzando il principio per cui nelle pubbliche amministrazioni il ricorso al lavoro flessibile è consentito solo per esigenze temporanee o eccezionali, con la conseguenza che il contratto a tempo indeterminato costituisce la figura contrattuale dominante. È fatto quindi divieto di convertire i rapporti a tempo determinato in contratti a tempo indeterminato. Come già evidenziato dalle Sezioni Riunite della Corte, merita di essere segnalato al riguardo il parere della Commissione bilancio del Senato della Repubblica che, soprattutto in riferimento agli aspetti sin qui considerati della legge, ha fatto presente che "il provvedimento ... si configura come un allentamento delle politiche di controllo della spesa delle pubbliche amministrazioni, in relazione alle

risorse umane, perseguite dal Legislatore in diversi provvedimenti di razionalizzazione della spesa, e rischia di rendere indisponibile per molti anni l'accesso ai ruoli delle amministrazioni centrali e periferiche mediante concorso, come previsto dalle norme costituzionali, di personale giovane e qualificato, a detrimento della qualità dei servizi offerti”¹⁰¹.

Il decreto ha previsto altresì rilevanti cambiamenti delle funzioni della CIVIT. In particolare, era inizialmente contemplato (art. 5) il trasferimento all'Agenzia per la rappresentanza negoziale delle pubbliche amministrazioni (ARAN) delle competenze in materia di *performance* ed il trasferimento al Dipartimento della funzione pubblica (DFP) delle competenze in materia di qualità dei servizi. L'assetto delle competenze è stato poi modificato in sede di conversione del decreto, con la legge 30 ottobre 2013, n. 125, restituendo alla Commissione le competenze in materia di *performance* e qualità. Tali disposizioni sono intervenute anche sulla stessa organizzazione e composizione della Commissione, cambiandone alcune attribuzioni e, di conseguenza, il nome da CIVIT in A.N.A.C., Autorità Nazionale Anti Corruzione e per la

¹⁰¹ Così, la Delibera della Corte dei conti, Sezioni Riunite di controllo n.1 del 18 febbraio 2014: “Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre – dicembre 2013”, già richiamata sub nota 11.

valutazione e la trasparenza delle pubbliche amministrazioni.

- Legge 8 novembre 2013, n. 128, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 12 settembre 2013, n. 104, recante misure urgenti in materia di istruzione, università e ricerca.

La legge detta disposizioni in materia scolastica ed universitaria e consta di tre Capi, di cui il primo riguardante gli studenti e le famiglie, il secondo le scuole e il terzo disposizioni varie riguardanti comunque il settore.

- Legge 13 dicembre 2013, n. 137, di conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione.

Il decreto-legge consta di quattro articoli e prevede disposizioni in materie diverse, che vanno dal settore dell'immigrazione (art. 1) alla finanza degli enti territoriali (art. 2) nonché alla previsione della facoltà di recesso delle pubbliche amministrazioni da contratti di locazione (art. 2-bis) e a disposizioni varie (art. 3), volte anche a garantire che per il 2013 i saldi di finanza pubblica in termini nominali rispettino i vincoli concordati.

- DPR del 16 aprile 2013 n. 62, "Regolamento recante codice

di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell'art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165".

Tra le misure predisposte dal legislatore per un'efficace politica di prevenzione della corruzione ed illegalità degli apparati pubblici, vi è il nuovo codice di comportamento dei pubblici dipendenti di cui si tratterà nel paragrafo seguente sulla verifica dello stato d'attuazione della normativa anticorruzione.

* * *

2. - Stato d'attuazione della legge 190/2012

Il 2013 ha rappresentato il primo anno d'attuazione della legge 6 novembre 2012 n.190 recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", entrata in vigore nel novembre 2012 all'esito di un lungo e articolato iter legislativo.

In adempimento degli obblighi internazionali derivanti dalla Convenzione ONU contro la corruzione del 31 ottobre 2003 e dalla Convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa del 27 gennaio 1999, la legge ha investito l'organizzazione e il funzionamento della pubblica amministrazione italiana nel suo complesso (centrale e periferica). L'azione riformatrice si è caratterizzata per aver perseguito gli ineludibili obiettivi di miglioramento della

efficienza, della efficacia e della economicità dell'azione amministrativa, non più soltanto attraverso l'individuazione di misure destinate ad incidere sullo status del dipendente pubblico, quanto piuttosto mediante il ricorso a strumenti volti a realizzare, prima, la diffusione della cultura della valutazione, della qualità e della trasparenza, poi, la semplificazione, la digitalizzazione e la revisione della spesa pubblica e, da ultimo, il contrasto alla corruzione¹⁰².

Complessivamente, ci si trova di fronte ad un disegno ambizioso dove “l'enfasi è posta sulla necessità che occorre prevenire la corruzione e non solo reprimerla e che i diversi interventi siano parte di una politica integrata della quale occorre monitorare l'efficacia in modo da poter adottare gli eventuali correttivi”¹⁰³.

Stretto è il collegamento tra *performance* e trasparenza per la prevenzione della corruzione: quest'ultima, infatti, trova terreno fertile in un'amministrazione opaca, poco attenta alla valutazione e al merito e nell'eccesso di norme ed oneri burocratici¹⁰⁴.

¹⁰² Così, Relazione A.N.A.C. del febbraio 2014 sulla Performance delle amministrazioni centrali 2012.

¹⁰³ Rapporto A.N.A.C. del dicembre 2013 sul primo anno d'attuazione della legge 190/2012.

¹⁰⁴ Il collegamento tra *performance*, trasparenza e anticorruzione è messo in evidenza dall'OECD, *Italy Reviving Growth and Productivity*, Parigi settembre 2012.

Proprio in questa prospettiva va letta la scelta del legislatore di attribuire alla C.I.V.I.T - già titolare, in base al d.lgs. n. 150/2009, di competenze di regolazione, vigilanza e controllo in materia di *performance*, trasparenza e integrità - anche la funzione di Autorità Nazionale Anti Corruzione. La legge attribuisce anche al Dipartimento della funzione pubblica un ruolo propositivo e di coordinamento “dell’attuazione delle strategie di prevenzione e contrasto della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione elaborate a livello nazionale ed internazionale” e predispone il Piano Nazionale Anticorruzione (P.N.A.), che viene trasmesso ed approvato dalla C.I.V.I.T.

In base alla legge, le strategie di prevenzione e contrasto della corruzione derivano dall’azione sinergica di tre soggetti:

- il *Comitato interministeriale*, che ha il compito di fornire indirizzi attraverso l’elaborazione delle linee guida;
- il *Dipartimento della funzione pubblica*, che opera come soggetto promotore delle strategie di prevenzione e come coordinatore della loro attuazione;
- la *C.I.V.I.T.* - ora *A.N.A.C.* - che, in qualità di autorità nazionale anticorruzione, svolge funzioni di raccordo con le altre autorità ed esercita poteri di vigilanza e controllo per la

verifica dell'efficacia delle misure di prevenzione adottate dalle amministrazioni, nonché sul rispetto della normativa in materia di trasparenza¹⁰⁵.

Con D.P.C.M. 16 gennaio 2013 è stato costituito il Comitato interministeriale, presieduto dal Presidente del Consiglio dei ministri e composto dal Ministro della giustizia, dal Ministro dell'interno e dal Ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione.

Come chiarito dal Dipartimento della funzione pubblica “la legge non contiene una definizione della “corruzione”, che viene quindi data per presupposta. In questo contesto, il concetto di corruzione deve essere inteso in senso lato, come comprensivo delle varie situazioni in cui, nel corso dell'attività amministrativa, si riscontri l'abuso da parte di un soggetto del potere a lui affidato al fine di ottenere vantaggi privati. Le situazioni rilevanti sono quindi evidentemente più ampie della fattispecie penalistica, che come noto, è disciplinata negli artt. 318, 319 e 319 *ter*, c.p., e sono tali da comprendere non solo l'intera gamma dei delitti contro la pubblica amministrazione disciplinati nel Titolo II, Capo I, del codice penale, ma anche le situazioni in cui –a prescindere dalla rilevanza penale– venga in

¹⁰⁵ Circolare n. 1 del 25.1.2013 del Dipartimento della Funzione Pubblica

evidenza un malfunzionamento dell'amministrazione a causa dell'uso a fini privati delle funzioni attribuite”¹⁰⁶.

Ancorché i problemi organizzativi e le difficoltà di attuazione siano inevitabili nelle fasi iniziali di ogni processo di cambiamento della pubblica amministrazione, nel caso specifico della legge n. 190/2012, essi sono stati accentuati dalla complessità e dalla portata innovativa del disegno riformatore che è intervenuto, tra l'altro, nella delicata sfera dei rapporti tra politica e amministrazione. È emblematico che nel primo anno di applicazione della normativa anticorruzione l'ANAC abbia potuto rilevare che le norme di più diretta rilevanza per i vertici politici ai vari livelli di governo e, in particolare, la disciplina della inconfiribilità e dell'incompatibilità degli incarichi e degli obblighi di trasparenza per gli organi di indirizzo politico, abbiano suscitato particolare attenzione e preoccupazione all'interno delle amministrazioni¹⁰⁷.

Ha affermato l'ANAC che: “I ritardi maturati rispetto alle scadenze originariamente previste dalla legge, determinati, oltre che dai complessi meccanismi di attuazione, anche dalle particolari circostanze politiche, non consentono oggi di riferire

¹⁰⁶ V. nota n.17.

¹⁰⁷ V. nota n.17

in merito a risultati. Tuttavia, è opportuno segnalare i primi passi di questo processo di attuazione che rappresentano il punto di partenza di un percorso di adeguamento delle amministrazioni ai principi della legge, con l'obiettivo di migliorare l'integrità delle pubbliche amministrazioni. Si tratta di un processo dinamico che, alla luce dell'esperienza maturata e delle difficoltà manifestate, sia pure in modo differenziato, dalle amministrazioni, va orientato nella direzione della "complementarietà" ad altre politiche di riforma, volte al miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione pubblica"¹⁰⁸.

Non lascia ben sperare "la constatazione che il livello politico, attore fondamentale nelle politiche di prevenzione e contrasto alla corruzione, non abbia mostrato, ai diversi livelli, particolare determinazione e impegno. Significativo al riguardo è il fatto che, nonostante i reiterati solleciti dell'Autorità, al 28 novembre 2013 non tutti i ministeri abbiano nominato il Responsabile della Prevenzione della Corruzione (RPC) e che ritardi analoghi siano presenti a livello di enti nazionali e territoriali. La questione non è di poco rilievo, considerato che la figura del RPC costituisce il perno organizzativo dell'attuazione

¹⁰⁸ Rapporto A.N.A.C. del dicembre 2013 sul primo anno d'attuazione della legge 190/2012

delle politiche di prevenzione della corruzione all'interno di ciascuna amministrazione, al quale spetta il compito di assicurare, tra l'altro, l'efficace attuazione del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione (PTPC)”¹⁰⁹.

Rappresenta, viceversa, un passo importante e necessario per dare attuazione al disegno riformatore della legge n. 190/2012, l'approvazione, da parte dell'ANAC, del PIANO NAZIONALE ANTICORRUZIONE (PNA), predisposto dal Dipartimento della funzione pubblica in base alle linee guida definite dal Comitato interministeriale¹¹⁰. Il PNA, infatti, crea le premesse perché le amministrazioni possano redigere i loro Piani Triennali Prevenzione Corruzione (PTPC) e, di conseguenza, predisporre gli strumenti previsti dalla legge n. 190/2012. Il PNA prevede l'applicazione della legge n. 190/2012 anche agli enti pubblici economici e agli enti di diritto privato in controllo pubblico, considerata la rilevanza di tali enti anche in termini di utilizzo di risorse pubbliche, sia pure con accorgimenti tali da evitare duplicazioni o sovrapposizioni con modelli di intervento già operanti, come quelli previsti dal d.lgs. n. 231/2001, che, ove già utilizzati, dovrebbero essere opportunamente integrati alla

¹⁰⁹ V. nota 20

¹¹⁰ A seguito delle osservazioni formulate dalla Commissione su una versione preliminare del Piano, il DFP ha trasmesso una nuova versione del PNA in data 6 settembre, che è stato approvato dalla Commissione l'11 settembre 2013 con delibera n. 72/2013.

luce dei contenuti della legge n. 190/2012.

Inoltre, il PNA specifica i contenuti minimi dei PTPC e della relazione annuale del Responsabile Prevenzione Corruzione (RPC). È chiaramente indicato che le informazioni relative ai contenuti dei PTPC ed alla relazione del RPC siano rese secondo modelli il più possibile standardizzati, predisposti dal Dipartimento della Funzione Pubblica e condivisi con l'Autorità, e che i flussi informativi siano condivisi con l'Autorità, anche ai fini dell'esercizio delle funzioni di vigilanza e di controllo. Nel contempo, nel PNA è previsto che, oltre alle aree di rischio comuni a tutte le amministrazioni, siano indicate anche altre aree di rischio rilevanti in relazione alle peculiarità organizzative e funzionali delle diverse amministrazioni¹¹¹.

In attuazione dei commi 35-36 e 49-50 dell'art. 1 della legge 190, sono stati emanati i decreti legislativi n. 33 e n. 39 del 2013, relativi rispettivamente al riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità e trasparenza nonché al regime delle inconfiribilità e incompatibilità degli incarichi presso le pubbliche amministrazioni. I nuovi decreti sulla trasparenza e sull'incompatibilità costituiscono un elemento fortemente innovativo, in grado di incidere positivamente sui

¹¹¹ V. nota 20

rapporti tra la pubblica amministrazione e i cittadini, unitamente al D.P.R. n. 62/2013, contenente le regole di condotta cui si devono attenere tutti i pubblici dipendenti contrattualizzati, strettamente connesse e funzionalizzate proprio all'attuazione dei suddetti obblighi di integrità e trasparenza.

Il Decreto legislativo n.33/2013 di “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”, detto anche “decreto Trasparenza”, è entrato in vigore il 20 aprile 2013. Definisce la trasparenza “come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche”. Essa “concorre ad attuare il principio democratico e i principi costituzionali di eguaglianza, di imparzialità, buon andamento, responsabilità, efficacia ed efficienza nell'utilizzo di risorse pubbliche, integrità e lealtà nel servizio alla nazione. Essa è condizione di garanzia delle libertà individuali e collettive, nonché dei diritti civili, politici e sociali, integra il diritto ad una buona amministrazione e concorre alla realizzazione di una amministrazione aperta, al servizio del cittadino”.

Tale provvedimento ha operato non solo una ricognizione e coordinamento delle disposizioni già vigenti in materia di trasparenza, ma ha introdotto anche nuovi obblighi ed ulteriori adempimenti, oltre a quelli già numerosi esistenti¹¹². Si è anche esteso l'ambito soggettivo di applicazione¹¹³ delle disposizioni in materia di trasparenza e disegnato un sistema di controlli e sanzioni sull'attuazione degli obblighi di pubblicazione.

Inoltre, sono state ampliate le possibilità di controllo diffuso sull'operato delle pubbliche amministrazioni, con il riconoscimento del diritto *all'accesso civico*, quale nuovo strumento di controllo sociale azionabile dal *quisque de populo* per verificare gli adempimenti degli obblighi di legge imposti alle amministrazioni di pubblicare documenti, informazioni o dati sui rispettivi siti web, col riconoscimento del diritto a “chiunque di richiedere i medesimi, nei casi in cui sia stata omessa la loro pubblicazione”. A differenza del diritto di accesso agli atti amministrativi ex art. 22 Legge 241/90, “La richiesta di

¹¹² Nel 2012, alla conclusione del monitoraggio sulle attestazioni degli OIV, la CIVIT aveva segnalato la necessità di semplificazione dei suddetti obblighi rispetto alla presenza già di numerosi (più di un centinaio) obblighi di trasparenza, stratificati nel tempo, nel Rapporto *Per una semplificazione della trasparenza*.

¹¹³ L'art. 11 prevede, infatti, che il decreto si applichi alle amministrazioni di cui all'art. 1, c. 2, del d.lgs. n. 165/2001, alle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni e alle società da esse controllate, limitatamente agli obblighi di trasparenza previsti nei cc. da 15 a 33 dell'art. 1 della legge n. 190/2012 e all'attività di pubblico interesse, alle autorità di garanzia, vigilanza e regolazione che provvedono all'attuazione secondo le disposizioni dei rispettivi ordinamenti. Gli enti pubblici economici sono altresì tenuti al rispetto degli obblighi di pubblicità e trasparenza di cui ai cc. da 15 a 33 dell'art. 1 della legge n. 190/2012

accesso civico non è sottoposta ad alcuna limitazione quanto alla legittimazione soggettiva del richiedente, non deve essere motivata, è gratuita e va presentata al responsabile della trasparenza dell'amministrazione obbligata alla pubblicazione che si pronuncia sulla stessa”.

È altresì prevista “ai fini della piena accessibilità delle informazioni pubblicate nella *home page* dei siti istituzionali, un'apposita sezione denominata «Amministrazione trasparente», al cui interno sono contenuti i dati, le informazioni e i documenti pubblicati ai sensi della normativa vigente”. Le amministrazioni non possono disporre filtri e altre soluzioni tecniche atte ad impedire ai motori di ricerca web di indicizzare ed effettuare ricerche all'interno della sezione «Amministrazione trasparente».

Degna di nota è altresì l'espressa previsione dell'obbligo delle regioni e province (comprese quelle autonome di Trento e Bolzano) di pubblicazione “dei rendiconti di cui all'articolo 1, comma 10, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, dei gruppi consiliari regionali e provinciali, con evidenza delle risorse trasferite o assegnate a ciascun gruppo, con indicazione del titolo di trasferimento e dell'impiego delle risorse utilizzate. Sono altresì pubblicati gli atti e le relazioni degli organi di

controllo”. Rilevante è inoltre, l’espressa previsione di una sanzione per la mancata pubblicazione dei rendiconti che comporta la riduzione del 50 per cento delle risorse da trasferire o da assegnare nel corso dell’anno.

Gli obblighi di trasparenza investono non solo l’attività amministrativa, ma anche l’uso delle risorse pubbliche con l’imposizione “dell’obbligo di pubblicazione del bilancio, preventivo e consuntivo, e del Piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, nonché dei dati concernenti il monitoraggio degli obiettivi”. “Le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati relativi al bilancio di previsione e a quello consuntivo di ciascun anno in forma sintetica, aggregata e semplificata, anche con il ricorso a rappresentazioni grafiche, al fine di assicurare la piena accessibilità e comprensibilità”.

È altresì previsto che “Le pubbliche amministrazioni pubblicano, unitamente agli atti cui si riferiscono, i rilievi non recepiti degli organi di controllo interno, degli organi di revisione amministrativa e contabile e tutti i rilievi ancorché recepiti della Corte dei conti, riguardanti l’organizzazione e l’attività dell’amministrazione o di singoli uffici”.

Il riscontro del puntuale adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicazione è demandato alla CIVIT, che “anche

in qualità di Autorità nazionale anticorruzione, controlla l'esatto adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, esercitando poteri ispettivi mediante richiesta di notizie, informazioni, atti e documenti alle amministrazioni pubbliche e ordinando l'adozione di atti o provvedimenti richiesti dalla normativa vigente, ovvero la rimozione di comportamenti o atti contrastanti con i piani e le regole sulla trasparenza".

Inoltre, "in relazione alla loro gravità, la CIVIT segnala i casi di inadempimento o di adempimento parziale degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente all'ufficio di disciplina dell'amministrazione interessata ai fini dell'eventuale attivazione del procedimento disciplinare a carico del responsabile o del dirigente tenuto alla trasmissione delle informazioni. La CIVIT segnala altresì gli inadempimenti ai vertici politici delle amministrazioni, agli OIV e, se del caso, alla Corte dei conti, ai fini dell'attivazione delle altre forme di responsabilità".

La *ratio* delle norme di cui al decreto legislativo 8 aprile 2013, n. 39, recante "Disposizioni in materia di inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni e presso gli enti privati in controllo pubblico" è quella di "evitare

ogni possibile forma di interferenza o di commistione tra politica e amministrazione per prevenire fenomeni di corruzione e situazioni di conflitto di interesse o di contrasto con il principio costituzionale di imparzialità dell'azione amministrativa¹¹⁴.

Mentre il verificarsi di casi di inconfiribilità comporta la preclusione, permanente o temporanea, a conferire incarichi, l'insorgenza di situazioni di incompatibilità determina, invece, l'obbligo, per il soggetto al quale deve essere conferito l'incarico, di scegliere, entro il termine di 15 giorni a pena di decadenza, quale delle due posizioni mantenere. Gli atti di conferimento degli incarichi eventualmente assunti in violazione del decreto sono nulli, con conseguente responsabilità in capo ai componenti degli organi conferenti, impossibilità di conferire incarichi per tre mesi e pubblicazione degli atti di accertamento delle violazioni sul sito istituzionale.

Il decreto prevede un dettagliato elenco di cause di incompatibilità con riferimento alle seguenti tipologie: tra incarichi e cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati, nonché tra questi e le attività professionali; tra le cariche direttive nelle Aziende sanitarie locali, le cariche in enti di diritto privato regolati o finanziati e lo svolgimento di attività

¹¹⁴ V. nota 20

professionali; tra gli incarichi amministrativi di vertice e di amministratori di enti pubblici e le cariche di componenti degli organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali; tra gli incarichi dirigenziali interni ed esterni e le cariche di componenti di organi di indirizzo nelle amministrazioni statali, regionali e locali; tra gli incarichi di amministratori di enti di diritto privato in controllo pubblico e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali; tra incarichi di direzione nelle Aziende sanitarie locali e le cariche di componenti degli organi di indirizzo politico nelle amministrazioni statali, regionali e locali.

Al responsabile del piano anticorruzione di ciascuna amministrazione spetta la verifica del rispetto delle disposizioni del decreto in esame, segnalando i casi di possibile violazione all'Autorità nazionale anticorruzione, all'Autorità garante della concorrenza e del mercato ai fini dell'esercizio delle funzioni di cui alla legge n. 215/2004, nonché alla Corte dei conti, per l'accertamento di eventuali responsabilità amministrative. Un eventuale provvedimento di revoca dell'incarico amministrativo di vertice o dirigenziale conferito al soggetto responsabile del piano anticorruzione, comunque motivato, è comunicato

all’Autorità nazionale anticorruzione che, entro 30 giorni, può formulare una richiesta di riesame qualora rilevi che la revoca sia correlata alle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione; decorso tale termine, la revoca diventa efficace.

Come rilevato dall’ANAC, la prima fase attuativa delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 39/2013 ha fatto emergere una serie di problemi interpretativi e applicativi, con ogni probabilità indotti dalla complessità dei contenuti e dalla delicatezza degli aspetti regolati, oltre che dalla mancanza di una disciplina transitoria. Con la delibera n. 46/2013, l’ANAC ha affermato che la disciplina contenuta nel d.lgs. n. 39/2013 è di immediata applicazione, poiché la circostanza che il conferimento dell’incarico sia avvenuto in un momento anteriore all’entrata in vigore del d.lgs. n. 39/2013 non può giustificare il perdurare di una situazione di contrasto con la norma, seppure sopravvenuta. Sulla questione, successivamente all’adozione della citata delibera, è intervenuto il legislatore con il già richiamato d.l. n. 69/2013, convertito con modificazioni dalla legge n. 98 /2013, colmando in tal modo la più vistosa lacuna del d.lgs. n. 39/2013. L’art. 29 ter del d.l. n. 69/2013, infatti, ha stabilito che “in sede di prima applicazione”, con riguardo ai casi di incompatibilità previsti dalle disposizioni di cui ai capi V e VI

del d.lgs. n. 39/2013, “gli incarichi conferiti e i contratti stipulati prima della data di entrata in vigore del medesimo decreto legislativo in conformità alla normativa vigente prima della stessa data non hanno effetto come causa di incompatibilità fino alla scadenza già stabilita per i medesimi incarichi e contratti”¹¹⁵.

- DPR del 16 aprile 2013 n. 62, “Regolamento recante codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma dell’art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165”.

Il nuovo codice è stato emanato ai sensi dell’art. 54 del decreto legislativo 30 marzo 2001 n.165, come sostituito dall’art.1 comma 44 della legge 190/2012 “al fine di assicurare la qualità dei servizi, la prevenzione dei fenomeni di corruzione, il rispetto dei doveri costituzionali di diligenza, lealtà, imparzialità e servizio esclusivo alla cura dell’interesse pubblico”. L’ambito soggettivo del nuovo codice (art.2) è ben più esteso del precedente (DM 28.11.2000) che si riferiva ai soli dipendenti pubblici, titolari di un rapporto stabile con la PA, laddove l’attuale reca come destinatari, oltre ai dipendenti, anche i collaboratori, i consulenti, i titolari di organi ed incarichi negli uffici di diretta collaborazione delle autorità politiche, collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni e

¹¹⁵ V. nota 20

servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Sono conseguentemente tenuti al rispetto delle nuove norme tutti coloro cui vengono affidate funzioni pubbliche (art. 54 Cost.) senza che rilevi la natura del rapporto¹¹⁶. Nell'ottica del legislatore riformista, l'integrità del comportamento del pubblico dipendente è fattore decisivo per il buon andamento della PA e costituisce essa stessa una misura per la prevenzione della corruzione e dell'illegalità dei pubblici apparati. Ne dà conferma l'art. 8 del codice rubricato "Prevenzione della corruzione" laddove inserisce espressamente tra i doveri del pubblico dipendente, il rispetto delle misure necessarie alla prevenzione degli illeciti nell'amministrazione. "In particolare, il dipendente rispetta le prescrizioni contenute nel piano per la prevenzione della corruzione, presta la sua collaborazione al responsabile della prevenzione della corruzione e, fermo restando l'obbligo di denuncia all'autorità giudiziaria, segnala al proprio superiore gerarchico eventuali situazioni di illecito nell'amministrazione di cui sia venuto a conoscenza". Al pubblico dipendente è altresì espressamente demandato dal successivo art. 9, il compito di assicurare "l'adempimento degli obblighi di trasparenza previsti in capo alle pubbliche amministrazioni secondo le normative

¹¹⁶ Per approfondimenti sul tema in esame v. "Le principali novità e l'analisi delle singole norme" di Fiammetta Palmieri in *Diritto e Pratica amministrativa, Il Sole24 ore n.7/8 2013*.

vigenti”, come da ultimo sistematicamente disciplinati dal Decreto Trasparenza n.33/2013, emanato in attuazione della legge 190/2012, di cui si è già detto. Il nuovo codice di condotta, dunque, si pone esso stesso come misura di prevenzione della corruzione, contestualmente elevando a obblighi dei pubblici dipendenti, gli adempimenti disciplinati dai coevi decreti legislativi sulla trasparenza ed inconfiribilità/incompatibilità degli incarichi pubblici, adempimenti posti in prima battuta a carico delle Amministrazioni. Si assiste in tal modo ad una *translatio* della concreta attuazione delle misure anticorruzione dall’Ente-apparato al dipendente-persona fisica al fine di garantirne il puntuale rispetto sotto la vigilanza dei dirigenti responsabili cui è espressamente demandato tale compito (art.15). La particolare cogenza delle nuove regole di condotta – in uno col maggiore ambito dei destinatari – deriva innanzitutto dal rango normativo della fonte che le contiene: è un regolamento adottato con DPR, con conseguente natura normativa e immediatamente precettiva delle prescrizioni in esso contenute, a differenza del precedente “codice di comportamento” adottato con D.M. 28 novembre 2000 della Funzione Pubblica – all’esito di una procedura concertata con le rappresentanze sindacali ex art.58 bis d.lgs. 29/93 – di cui viene,

non a caso, disposta l'abrogazione espressa (art. 17). Le norme del vecchio codice facevano espresso rinvio ai contratti collettivi per l'attuazione delle disposizioni sicché le stesse non erano fonte diretta di responsabilità disciplinare, laddove, viceversa, l'art. 16 dell'attuale Codice sancisce espressamente che “la violazione degli obblighi previsti dal presente codice integra comportamento contrario ai doveri d'ufficio” e, al pari della violazione dei doveri e obblighi previsti dal piano di prevenzione della corruzione, dà luogo non solo a responsabilità disciplinare ma “anche penale, civile, amministrativa e contabile”.

* * *

3. - Digitalizzazione della P.A.

Il 2013, ma soprattutto i primi mesi del 2014, hanno visto significativi interventi normativi per il potenziamento dell'Agenzia Digitale italiana, ridefinendone la *governance* anche per favorirne la piena operatività a fronte della situazione di stallo in cui era rimasta sin dalla sua creazione.

L'Agenzia era stata istituita col D.L. n.83 del 22 giugno 2012, convertito con modifiche in legge 7 agosto 2012 n. 134 (art. 19).

In base alla norma istitutiva, essa opera sulla base di principi di autonomia organizzativa, tecnico-operativa,

gestionale, di trasparenza e di economicità e persegue gli obiettivi di efficacia, efficienza, imparzialità, semplificazione e partecipazione dei cittadini e delle imprese.

L'Agenzia per l'Italia Digitale è preposta alla realizzazione degli obiettivi dell'Agenda digitale italiana (A.D.I., istituita il 1° marzo 2012 con decreto interministeriale), in coerenza con gli indirizzi elaborati dalla Cabina di regia costituita (col decreto-legge 9 febbraio 2012, n. 5, convertito in legge con modificazioni dalla legge 4 aprile 2012, n. 35) per definire una strategia nazionale nello sviluppo dell'economia digitale, nonché con l'Agenda digitale europea.

Oltre a svolgere le funzioni già affidate a DIGIT Pa, all'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione e al Dipartimento per la digitalizzazione della PA della Presidenza del Consiglio dei Ministri, l'Agenzia esercita le sue funzioni nei confronti delle pubbliche amministrazioni allo scopo di promuovere la diffusione delle tecnologie digitali nel Paese e di razionalizzare la spesa pubblica.

A tal fine l'Agenzia:

- a) contribuisce alla diffusione dell'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, allo scopo di favorire l'innovazione e la crescita economica;

- b) detta indirizzi, regole tecniche e linee guida in materia di sicurezza informatica e di omogeneità dei linguaggi, delle procedure e degli standard (...) in modo da assicurare anche la piena interoperabilità e cooperazione applicativa tra i sistemi informatici della pubblica amministrazione e tra questi e i sistemi dell'Unione europea;
- c) assicura l'omogeneità, mediante il necessario coordinamento tecnico, dei sistemi informativi pubblici destinati ad erogare servizi ai cittadini ed alle imprese, garantendo livelli uniformi di qualità e fruibilità sul territorio nazionale, nonché la piena integrazione a livello europeo;
- d) supporta e diffonde le iniziative in materia di digitalizzazione dei flussi documentali delle amministrazioni, ivi compresa la fase della conservazione sostitutiva, accelerando i processi di informatizzazione dei documenti amministrativi e promuovendo la rimozione degli ostacoli tecnici, operativi e organizzativi che si frappongono alla realizzazione dell'amministrazione digitale e alla piena ed effettiva attuazione del diritto all'uso delle tecnologie, previsto dall'articolo 3 del codice dell'amministrazione digitale (decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni);

- e) vigila sulla qualità dei servizi e sulla razionalizzazione della spesa in materia informatica, anche in collaborazione con CONSIP Spa e SOGEI Spa;
- f) promuove e diffonde le iniziative di alfabetizzazione informatica rivolte ai cittadini, nonché di formazione e addestramento professionale destinate ai pubblici dipendenti, anche mediante intese con la Scuola superiore della pubblica amministrazione, il Formez e l'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (...);
- g) effettua il monitoraggio, anche a campione, dell'attuazione dei piani di *Information and Communication Technology* (ICT) delle pubbliche amministrazioni, redatti in osservanza delle prescrizioni di cui alla lettera b), sotto il profilo dell'efficacia, economicità e qualità delle realizzazioni, proponendo agli organi di governo degli enti e, ove necessario, al Presidente del Consiglio dei Ministri, le conseguenti misure correttive, nonché segnalando alla Corte dei conti casi in cui si profilino ipotesi di danno erariale;
- h) svolge attività di progettazione e coordinamento delle iniziative strategiche e di preminente interesse nazionale, anche a carattere intersettoriale, per la più efficace erogazione di servizi in rete della pubblica amministrazione a

cittadini e imprese;

- i) costituisce autorità di riferimento nazionale nell'ambito dell'Unione europea e internazionale; partecipa all'attuazione di programmi europei al fine di attrarre, reperire e monitorare le fonti di finanziamento finalizzate allo sviluppo della società dell'informazione;
- l) adotta indirizzi e formula pareri facoltativi alle amministrazioni sulla congruità tecnica ed economica dei contratti relativi all'acquisizione di beni e servizi informatici e telematici, anche al fine della piena integrazione dei sistemi informativi;
- m) promuove, anche a richiesta di una delle amministrazioni interessate, protocolli di intesa e accordi istituzionali finalizzati alla creazione di strutture tecniche condivise per aree omogenee o per aree geografiche, alla risoluzione di contrasti operativi e al più rapido ed effettivo raggiungimento della piena integrazione e cooperazione applicativa tra i sistemi informativi pubblici, vigilando sull'attuazione delle intese o degli accordi medesimi.¹¹⁷

Per affrancare l'Agenzia dall'immobilismo operativo indotto, in parte, dall'essere soggetta alla vigilanza di ben cinque

¹¹⁷ Art. 20 "Funzioni", DL 83/2012

Ministeri ai sensi dell'art. 19 c.1 della legge istitutiva, il D.L. n.69 del 21 giugno 2013 (decreto fare), convertito con modifiche in legge 9 agosto 2013 n.98 (cui si è già accennato nel paragrafo 1), ha previsto che a vigilare l'Ente sia unicamente la Presidenza del Consiglio dei Ministri o un ministro a ciò delegato. Ha altresì modificato l'art. 47 del D.L n.5 del 9.2.2012, prevedendo che la cabina di regia per l'attuazione dell'agenda digitale italiana, sia ora presieduta dal Presidente del Consiglio dei Ministri o da un suo delegato.

La cabina di regia – composta da alcuni Ministri nonché da un Presidente di Regione e da un Sindaco designati dalla Conferenza Unificata – dovrà presentare al Parlamento, entro novanta giorni dall'entrata in vigore del decreto, un quadro complessivo delle norme vigenti, dei programmi avviati e del loro stato di avanzamento e delle risorse disponibili che costituiscono nel loro insieme l'agenda digitale. Per tali attività potrà avvalersi anche dell'Agenzia per l'Italia digitale e delle amministrazioni rappresentate nella cabina di regia. È altresì previsto che nell'ambito della cabina di regia venga istituito con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, il Tavolo permanente per l'innovazione e l'agenda digitale italiana, organismo consultivo permanente composto da esperti in materia

di innovazione tecnologica e da esponenti delle imprese private e delle università, presieduto dal Commissario del Governo per l'attuazione dell'agenda digitale.

Altre novità concernono la diffusione del domicilio digitale, la realizzazione del Fascicolo sanitario elettronico (FSE), nonché la liberalizzazione dell'allacciamento dei terminali di comunicazione alle interfacce della rete pubblica, prevedendosi che “l'offerta di accesso ad internet al pubblico è libera e non richiede la identificazione personale degli utilizzatori. Resta fermo l'obbligo del gestore di garantire la tracciabilità del collegamento (MAC *address*)”¹¹⁸. Con tale disposizione viene dunque liberalizzato l'accesso ad internet in adeguamento a quanto già avviene in molti Paesi europei.

In realtà, la piena operatività dell'Agenzia è stata notevolmente ritardata dalla mancata approvazione dello Statuto che avrebbe dovuto essere approvato “entro 45 giorni dalla nomina del direttore generale” ed invece ha visto la luce solo di recente, col Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri in data 8 gennaio 2014, registrato alla Corte dei Conti il 30 gennaio 2014 n. 27, pubblicato sulla GU n. 37 del 14.2.2014.

Lo Statuto stabilisce che l'Agenzia è sottoposta ai poteri

¹¹⁸ Art 10 DL 69/2013, convertito in Legge n.98/2013

di indirizzo e vigilanza del Presidente del Consiglio dei Ministri e persegue la massima diffusione delle tecnologie all'interno della PA, al servizio di imprese e cittadini, coordina l'evoluzione strategica del Sistema Informativo della PA nell'ambito degli obiettivi individuati dall'Agenda digitale italiana e collabora allo sviluppo di progetti comunitari connessi alla realizzazione dell'Agenda Digitale Europea emanando linee guida, regolamenti e standard, individuando le priorità di intervento e stipulando accordi strategici.

“Con la pubblicazione dello Statuto in Gazzetta Ufficiale – si legge sul sito istituzionale AG.I.D. – l’Agenzia per l’Italia digitale è pienamente operativa. Da oggi l’Agenzia potrà coordinare più efficacemente l’attuazione dell’Agenda digitale italiana e adottare un modello strategico di evoluzione del Sistema Informativo della pubblica amministrazione.”

È quindi seriamente auspicabile, a quasi dieci anni di distanza dall'approvazione del Codice dell'Amministrazione Digitale (d.lgs. 7.3.2005 n.82) e ad oltre 20 dall'istituzione del primo Organismo preposto alla digitalizzazione della PA (A.I.P.A., Autorità per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione istituita col d.lgs. 12 febbraio 1993, n.39; poi trasformata, in attuazione del d.lgs. 30 giugno 2003, n. 196, in

C.N.I.P.A, Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione e successivamente, per effetto del d.lgs. 1° dicembre 2009, n. 177 in DigitPA), che l'*e-government* e il percorso della Pubblica Amministrazione verso l'informatizzazione, sin qui storicamente contorto e caratterizzato dal proliferare di provvedimenti normativi che hanno visto il succedersi di un ente all'altro, differendo nel tempo la concreta attuazione del programma, diventi finalmente realtà.

È stato efficacemente osservato che se, in passato, “l'amministrazione digitale era vista come un ammodernamento di tecnologie mediante il semplice utilizzo del web, oggi in regime di *spending review*, il digitale rappresenta un investimento e le azioni devono tendere a ricercare sinergie, evitare duplicazioni, utilizzare l'innovazione digitale per innovare, ridisegnando i processi e introducendo le flessibilità necessarie”¹¹⁹.

In questa direzione, tra i molteplici compiti intestati all'Agenzia, assolutamente preminente appare la promozione di iniziative di alfabetizzazione informatica per i cittadini (riduzione del *digital divide*). Di tanto è consapevole la stessa Agenzia, secondo cui “Uno dei limiti e dei ritardi del paese dipendenti anche dall'età media della popolazione e dal livello di

¹¹⁹ “La strategia italiana per l'agenda digitale”, Agenda Digitale per l'Italia, 7 Aprile 2014.

istruzione è quello dell'alfabetizzazione digitale e in taluni settori risulta critico il mantenimento e sviluppo delle competenze specialistiche. Senza tali interventi le altre azioni risultano scarsamente efficaci. In passato le azioni in tale ambito sono state sporadiche, non inserite in un quadro sistemico perdendo di efficacia generale. Il tessuto industriale del paese, soprattutto le Piccole Medie Imprese, ha bisogno di acquisire competenze digitali. Si consideri che l'enorme diffusione di *smart phones* e *tablet* rappresentano già un incoraggiante elemento per la propensione all'utilizzo del digitale da parte della popolazione. Le azioni sinergiche lato banda ultra larga, la disponibilità di contenuti digitali e di servizi stimolerà un circolo virtuoso¹²⁰.

LE RISORSE UMANE E PROFESSIONALI (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella)

Il personale pubblico

In materia di novità normative intervenute sul personale pubblico nel 2013, occorre premettere che hanno continuato a trovare applicazione le misure di contenimento della relativa spesa, previste dal decreto-legge n. 78/2010 (convertito in legge 122/2010), dal decreto-legge n. 90/ 2011 (convertito in legge n.

¹²⁰ V. nota 31.

111/2011), dal decreto-legge n. 138/2011 (convertito in legge n. 148/2011) e dal decreto-legge n. 95/2012 (convertito in legge n. 135/2012). Il blocco della contrattazione collettiva per i pubblici dipendenti (ferma al biennio 2008-2009) è stato esteso anche al biennio 2013-2014; inoltre, sono state poste limitazioni anche alle componenti accessorie della retribuzione, attraverso la previsione di un tetto ai fondi unici che alimentano la contrattazione di secondo livello.

A ciò devono aggiungersi le misure previste dal decreto-legge n. 101/2013 (convertito in legge n. 125/2013) e dalla legge di stabilità per il 2013 (legge n. 228/2012) che hanno ulteriormente regolamentato le procedure di mobilità nel settore pubblico e nelle società a partecipazione pubblica, i criteri di valutazione delle prestazioni dei dipendenti pubblici, le modalità di assorbimento delle eccedenze di personale e di utilizzo del lavoro flessibile.

Occorre segnalare, in argomento, come con una serie di decreti del Presidente del Consiglio dei ministri sono state ridefinite le dotazioni organiche di numerose amministrazioni centrali dello Stato, in attuazione dell'art. 2 del decreto-legge 95 del 2012. La riduzione delle dotazioni organiche ha determinato in alcune amministrazioni un sovrannumero di

dipendenti, da riassorbire attivando le misure previste all'art. 14 del d.l. 95/2012 (pensionamento anticipato, attivazione di processi di mobilità guidata, trasformazione di rapporto del lavoro da tempo pieno a tempo parziale e, come *extrema ratio*, la dichiarazione di esubero e il conseguente collocamento in disponibilità).

Come rilevato dalle Sezioni Riunite della Corte nella relazione del 2013 al Parlamento sul costo del lavoro, l'intervento in questione ha avuto il merito di definire con chiarezza le dotazioni organiche delle amministrazioni interessate, dando attuazione in modo sostanzialmente unitario e contestuale a tutte le previste riduzioni. Tale intervento è stato numericamente rilevante: risultano soppressi il 36 per cento degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45 per cento di quelli di seconda ed il 34 per cento delle posizioni relative al restante personale. Come evidenziato dalla Corte, la marcata riduzione degli uffici di livello dirigenziale dovrebbe rendere più virtuoso il rapporto tra dirigenti ed altri dipendenti. Inoltre, la definizione degli organici, in misura sostanzialmente coincidente con il personale in servizio, dovrebbe obbligare gli enti interessati a definire obiettivi e priorità sulla base di un dato numerico certo.

La descritta politica legislativa ha consentito, come si vedrà, di raggiungere significativi risultati di contenimento del numero e della spesa per il personale pubblico.

Infatti, in coerenza con quanto emerso anche negli ultimi anni, dai dati del rendiconto consuntivo dello Stato riferito al 2013, risulta una diminuzione della spesa nel settore in esame, rispetto all'esercizio precedente, di circa mezzo punto percentuale talché essa si attesta sul valore di 87,6 miliardi. Il risultato è determinato dalla composizione di due fattori che presentano segno opposto ma differente peso sull'aggregato considerato: la spesa per retribuzione, che è diminuita dell'1,5% e la spesa per contributi, che risulta, invece, aumentata dell'1,6%. In merito alla suddetta riduzione delle retribuzioni lorde, occorre sottolineare come la spesa per "altri compensi al personale" passa da oltre 4 miliardi, nel 2012, a 2,8 miliardi, nel 2013 (-32%). L'attenuazione di tale componente di spesa riguarda tutti i ministeri, con esclusione di quello per l'istruzione. Per tale dicastero l'aumento di impegni della componente stipendi (+ 0,7%) è imputabile al rilevante numero del personale. A quest'ultimo è stato corrisposto anche lo scatto di anzianità maturato nel 2013 (il relativo blocco è stato disposto con regolamento governativo entrato in vigore in prossimità

della chiusura dell'esercizio finanziario, quando il predetto beneficio era già stato corrisposto a gran parte degli interessati). In materia è intervenuta la legge n. 148/2014 che ha consentito, con una scelta non esente da censure circa il rispetto dei principi di eguaglianza, di non adottare provvedimenti di recupero nei confronti dei dipendenti del citato ministero.

Sotto lo stesso aspetto di una possibile violazione della parità di trattamento, occorre citare la previsione di cui all'articolo 4, commi 2 e 3, del recente decreto-legge numero 16/2014, convertito in legge numero 68/2014, che ha previsto la possibilità di compensare il recupero delle somme versate dagli enti locali in violazione dei vincoli finanziari posti alla contrattazione collettiva integrativa, attraverso l'utilizzo dei risparmi derivanti dalle misure di razionalizzazione organizzativa e di derogare all'obbligo di recuperare tali somme nell'ambito della sezione negoziale successiva a quella dell'indebita corresponsione di somme previste dalla contrattazione integrativa.

Nella suddetta relazione sul costo del lavoro pubblico, la Corte ha evidenziato come l'analisi disaggregata della spesa per le retribuzioni lorde al personale appartenente ai singoli comparti di contrattazione, pur in un quadro di complessiva riduzione, ha

andamenti non omogenei, determinati da una pluralità di fattori che incidono sulle dinamiche retributive: variazione dell'occupazione, misurata in termini di unità-annue; disordinato andamento della contrattazione collettiva nazionale, con conseguente corresponsione di rilevanti arretrati; ritardata erogazione dei trattamenti accessori, con particolare riferimento a quelli legati alla produttività e ai risultati; mobilità orizzontale e verticale dei dipendenti; persistere di normative speciali, attributive di specifici benefici a determinate categorie di dipendenti.

Anche i dati contenuti nel conto annuale della Ragioneria generale dello Stato, aggiornati al primo semestre del 2013, mettono in luce una diminuzione del numero e della spesa relativa al personale pubblico. Tali dati evidenziano una diminuzione del numero del personale dei ministeri dello 0,79% (relativamente alla presidenza del Consiglio dei Ministri la diminuzione è del 4,02%, risulta una diminuzione anche nei corpi di polizia, nelle forze armate e nei vigili del fuoco, settori in cui, negli anni precedenti, si rilevava una sostanziale stabilizzazione). Tenuto conto, poi, dell'intero arco temporale 2007-2012 la ragioneria generale rileva una diminuzione del costo del personale ministeriale del 9,4% (per il personale della

scuola la flessione è dell'1,8%).

I dati Istat, poi, evidenziano come la spesa per redditi di lavoro dipendente si sia attestata, nel 2013, su un valore pari a circa 164 miliardi (corrispondente al 10,5% del prodotto interno lordo, con una riduzione dello 0,7% rispetto all'anno precedente). Secondo tali dati, a partire dal 2011, la diminuzione cumulata della spesa è risultata pari al 4,7% (circa 7,8 miliardi in valori assoluti). I parametri utilizzati dall'Istat rivelano, inoltre, come la diminuzione della spesa si accentua soprattutto nel comparto degli enti locali, a fronte di una sostanziale stabilità per il settore statale ed un lieve aumento per gli enti previdenziali.

Non si può non riconoscere che la complessa architettura dei citati interventi normativi è, in linea generale, coerente con gli apprezzabili obiettivi che il legislatore si è posto. Allo stesso tempo, non possono essere sottaciuti i problemi organizzativi ed i rischi di un appesantimento delle strutture burocratiche e della stessa azione amministrativa che potrebbero conseguire dalla necessità di rendere operative la notevole quantità di norme intervenute, in materia, negli ultimi anni, spesso in conflitto fra loro, in quanto rispondenti a differenti finalità.

Deve, altresì, essere evidenziato come le varie misure di contenimento della spesa del personale pubblico hanno determinato un rinvio, nel tempo, nell'applicazione delle norme più significative contenute nella riforma del pubblico impiego, di cui al decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150, in particolare in materia di distribuzione del salario accessorio sulla base di una valutazione della performance delle amministrazioni e della produttività individuale dei dipendenti.

Infatti, come sottolineato dalla Corte nella relazione sul documento di economia e finanza, per il 2014, presentato dal Governo e nella succitata relazione sul costo del lavoro pubblico, l'auspicata riforma strutturale del salario accessorio da correlare ad un percorso di valutazione del merito individuale, necessita della ripresa di una fisiologica attività negoziale, non essendo sufficiente la possibilità, prevista dalle ultime leggi di stabilità, di una contrattazione limitata ai soli aspetti ordinamentali.

Ad avviso della Corte, diventa sempre più improcrastinabile l'esigenza di individuare un percorso negoziale che garantisca, da un lato, un incremento delle retribuzioni compatibile con l'andamento delle grandezze macroeconomiche e con il rispetto dei vincoli generali di

contenimento della spesa e che, dall'altro, prefigurino uno scenario in cui la leva retributiva possa divenire fattore di miglioramento dell'efficienza dell'azione amministrativa e di stimolo ad un miglior impegno individuale.

Inoltre, la Corte ha sottolineato come, in prospettiva del riavvio della contrattazione collettiva, sussiste l'urgenza di un completamento del quadro normativo, attraverso la definizione del numero e della composizione dei comparti e di una rivisitazione delle norme contenute nel d.lgs. n. 165 del 2001, finalizzata a garantire maggior efficacia alle regole sul riparto delle fonti regolatrici del rapporto di lavoro ed a quelle concernenti la distribuzione dei trattamenti accessori. Inoltre la composizione, il numero ed il ruolo dei comitati di settore dovrebbero essere rivisti in relazione al completamento del disegno ordinamentale del federalismo fiscale.

Inoltre, secondo la Corte, ulteriori tagli alla consistenza del personale rischiano di accentuare il progressivo invecchiamento dei dipendenti pubblici, situazione che, come rilevato in una recente indagine dell'Aran, già vede l'Italia collocata nella fascia più alta in confronto con i principali paesi dell'area della moneta unica. La Corte ha, altresì, 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; l'unificazione delle strutture che svolgono funzioni logistiche e strumentali; l'avviamento della sottoscrizione di appositi accordi tra più amministrazioni, per l'esercizio unitario delle funzioni logistiche e strumentali, compresa la gestione del personale, nonché con l'utilizzo congiunto delle risorse umane, in servizio presso le strutture centrali e periferiche. In definitiva, secondo la Corte, non si potrebbe prescindere da una metodologia che persegua una riorganizzazione strutturale delle amministrazioni volta a far sì 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.

La Corte ha sottolineato, inoltre, l'esigenza di una revisione dell'attuale normativa in materia di dirigenza pubblica,

da correlare ad una effettiva ricognizione del reale fabbisogno di strutture di livello dirigenziale nelle diverse amministrazioni, sulla base di una valutazione del dimensionamento ottimale dei singoli uffici a livello centrale e territoriale, a sua volta, da correlare al fabbisogno di attività amministrativa, alla complessità dei compiti da svolgere, al numero degli atti ed all'effettivo grado di responsabilità e di autonomia richiesto ai rispettivi titolari.

Alla luce di tali finalità, anche nel settore della gestione del personale pubblico, potrebbe avere positivo effetto il processo di revisione della spesa, di cui al 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, potrebbe 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.

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

Secondo i dati provvisori¹²¹ finora raccolti ed elaborati dal “Nuovo sistema informativo sanitario” del Ministero della Salute, l’andamento della gestione finanziaria del comparto sanitario ha presentato anche lo scorso anno 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. Fra l’altro, pur considerata la particolare congiuntura economica, la sua incidenza sul prodotto interno lordo è tornata a diminuire, in misura tuttavia contenuta, attestandosi al **7,2%** (nel 2012: 7,3%).

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

¹²¹ Secondo quanto precisato dal Ministero della Salute in occasione della trasmissione della situazione aggiornata al IV trimestre 2013, i dati in commento sono da considerarsi provvisori (anche in relazione al fatto che non sono ancora chiuse le attività del Tavolo di verifica istituito presso il Ministero dell’Economia e delle finanze) ed il loro aggiornamento si riferisce al mese di aprile 2014; essi rappresentano, pertanto, una anticipazione di quelli definitivi che lo stesso Ministero metterà a disposizione, presumibilmente, nel prossimo mese di settembre con una apposita pubblicazione.

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. 2013.

In attuazione delle “Disposizioni in materia di federalismo fiscale, a norma dell’articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133” recate dal decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56, il finanziamento del Sistema sanitario nazionale è alimentato dal 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 € **113,039** miliardi (a fronte di euro 114,535 miliardi nel 2012; di euro 111,548 nel 2011; di euro 109,135 nel 2010), con una diminuzione del **-1,3% sul 2012** (in precedenza + 2,7 sul 2011; + 2,2 sul 2010; +2,1 sul 2009), che a fronte del volume generale della spesa di € **112,658** miliardi (nel 2012 euro 113,955 miliardi; nel 2011 euro 112,810; nel 2010 euro 111,331), di cui si dirà di seguito, comporta un avanzo complessivo nazionale di settore pari a € **0,381** miliardi, risultato che conferma, anche se in modesta diminuzione, il trend positivo già registrato l’anno

precedente (nel 2012: euro 0,580), consolidando l'inversione di tendenza rispetto al biennio 2010-2011, che aveva invece fatto registrare disavanzi (nel 2011: euro -1,262 miliardi; nel 2010: euro -2,196); tale risultato va a tutto vantaggio delle regioni e province autonome, mentre fino all'esercizio 2009 una quota (all'epoca 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).

Anche per il 2013, le due voci più consistenti di finanziamento sono rappresentate, rispettivamente, per il **48,2%** dal gettito stimato della quota parte di iva ed accise (il c.d. federalismo fiscale), l'anno scorso in leggero aumento in valore assoluto ed in percentuale rispetto al dato dell'esercizio precedente (46,5% nel 2012; 48,5%, nel 2011; 49,3%, nel 2010), pari a € **54,145** miliardi (nel 2012 euro 52,969 miliardi; nel 2011 euro 53,803; nel 2010 euro 53,498), e per il **33,3%** da quello dell'imposta regionale sulle attività produttive e dell'addizionale regionale irpef (35,0% nell'esercizio precedente; 34,4% nel 2011, 34,0% nel 2010), che nel 2013 è invece diminuito, rendendo € **37,466** miliardi (nel 2012 euro 39,902 miliardi; nel 2011 euro 38,134; nel 2010: euro 36,874); in complesso, pertanto, **l'81,5%** del finanziamento del sistema sanitario deriva

dal pagamento di imposte, con inversione però del pregresso trend calante per iva ed accise (in aumento per +2,2% contro il precedente -1,6%) e di quello ascendente di irap ed addizionale regionale irpef (stavolta in diminuzione del -6,1%, a fronte del precedente +4,6%). Sempre largamente marginale resta, come di consueto, l'apporto dei ricavi e delle entrate proprie, attestatosi a € **3,156** miliardi (nel 2012 euro 3,302 miliardi; nel 2011 euro 3,115; nel 2010: euro 2,994), pari al **2,8%** del totale, stabilizzatosi praticamente allo stesso volume dell'anno precedente (+2,9%); un sensibile calo (**-2,5%**) fa, anche, registrare l'incidenza degli ulteriori trasferimenti da pubblico e privato (pari al **10,6%** del totale), ammontati a € **11,888** miliardi (nel 2012: euro 12,189 miliardi; nel 2011 euro 10,752; nel 2010: euro 10,995); mentre un aumento (**+5,1%**) si apprezza per le entrate derivanti dalle integrazioni a carico dello Stato, attestatesi a € **4,207** miliardi (a fronte di euro 4,004 miliardi nel 2012; euro 4,002 nel 2011, euro 4,212 nel 2010), incidendo nell'aggregato per **3,7%** (quasi come l'anno precedente, quando era stato del 3,5%).

Completano il quadro delle risorse a disposizione per l'anno 2013 i costi capitalizzati (€ **1,463** miliardi, a fronte di euro 1,480 del 2012 e di euro 1,101 del 2011), le risorse

derivanti da rettifiche e dall'utilizzo di fondi per € **0,122** miliardi (a fronte di euro 0,043 del 2012), nonché l'apporto degli altri enti del S.S.N. per € **0,592** miliardi (l'importo più basso, quest'ultimo, registrato a partire dal 2011).

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 2013 (importi in miliardi di euro) (*)								
Voci	2012				2013			
	composizione	+ / -		procapite	composizione	+ / -		procapite
		anno				anno		
		preced.	euro			preced.	euro	
%	%		%	%				
FINANZIAMENTO (1)	114,535	100,5	2,7	1.924	113,039	100,3	-1,3	1.894
Finanziamento SSN / PIL		7,3				7,2		
- REGIONI e PP.AA.	<u>113,888</u>	<u>100,0</u>	<u>2,7</u>	<u>1.913</u>	<u>112,447</u>	<u>100,0</u>	<u>-1,3</u>	<u>1.884</u>
Irap e Addizionale Irpef	39,902	35,0	4,6	670	37,466	33,3	-6,1	628
Fabbisogno ex D.L.vo 56/00 (Iva e Accise)	52,969	46,5	-1,6	890	54,145	48,2	2,2	907
Ulteriori trasferimenti da Pubblico e da Privato	12,189	10,7	13,4	205	11,888	10,6	-2,5	199
Ricavi e Entrate Proprie varie	3,302	2,9	6,0	55	3,156	2,8	-4,4	53
FSN e quote vincolate a carico dello Stato	4,004	3,5	0,0	67	4,207	3,7	5,1	70
Costi capitalizzati	1,480				1,463			
Rettifiche e utilizzo fondi	0,043				0,122			
- ALTRI ENTI DEL SSN	<u>0,647</u>		<u>1,0</u>		<u>0,592</u>		<u>-8,5</u>	
Finanziati con quote vincolate a carico dello Stato								
AVANZO/DISAVANZO (2)	0,580	-0,5	-146,0	10	0,381	-0,3	-34,3	6
Disavanzo SSN / PIL		0,0				0,0		
Avanzo/Disavanzo a carico dello Stato								
Avanzo/Disavanzo a carico dello Stato coperto con fondi appositi								
Avanzo/Disavanzo a carico delle Regioni	0,580				0,381			

(*)Fonte : MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo ad eccezione dell'ultimo anno.

Per il 2012 e per il 2013 i dati sono stati aggiornati rispettivamente alla data del 12 luglio 2013 e dell'8 aprile 2014.

Per il calcolo del procapite relativo all'anno 2012 è stata presa come riferimento rispettivamente la popolazione al 31 gennaio 2011 e al 1 gennaio 2012. La finalità di tale scelta è derivata dalla necessità di evitare distorsioni derivanti dal censimento effettuato nel corso del 2011. Conseguentemente, la popolazione presa come riferimento negli anni 2011-2012 risulta la medesima.

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.

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

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

2. La spesa sanitaria 2013.

La spesa complessiva del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2013 - 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, ai quali si sono aggiunti dal 2001 anche gli ammortamenti - è ammontata complessivamente a **€ 112,658** miliardi (contro gli euro 113,955 del 2012; gli euro 112,810 del 2011; gli euro 111,331 del 2010), di cui **€ 112,065** miliardi relativi a regioni e province autonome (quasi il 100 % del totale) e **€ 0,592** miliardi 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, Centro nazionale trapianti e dal 2011 anche altre amministrazioni pubbliche per gli accertamenti medico-legali ai pubblici dipendenti) - rispettando

sostanzialmente nell'articolazione interna le stesse dimensioni percentuali dell'anno precedente - con un'incidenza sul P.i.l. del **7,2%** (dato in diminuzione rispetto al precedente di 7,3%, ma sostanzialmente in linea con quello dell'ultimo quinquennio).

Considerato che le risorse acquisite per il finanziamento del S.S.N. si sono attestate a € **113,039** miliardi (nel 2012: 114,535; nel 2011: 111,548; nel 2010: 109,135), l'avanzo del settore, come già detto, è quantificabile in € **0,381** miliardi (era stato di euro 0,580 l'anno precedente), saldo positivo interamente a favore di regioni e province autonome (come sopra esposto).

Le fonti ordinarie di finanziamento hanno coperto, quindi, l'intero fabbisogno. Rispetto all'anno precedente, si è registrata una diminuzione percentuale della spesa di **-1,1%** a livello nazionale (a fronte del +1,0% dell'anno precedente; del +1,3 del 2011; +1,0% del 2010), e di pari valore a livello regionale attestandosi al livello più basso del quinquennio (**-1,1%** a fronte del +1,0% del 2012; del +1,3% del 2011; +1,1 del 2010).

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 2013 (importi in miliardi di euro) (*)								
	2012				2013			
		composizi one	+ / -	Procap		composizi one	+ / -	procapit
			anno	ite			anno	e
			prece d.	Euro			preced	euro
%	%	%	%					
SPESA (1)	113,955	100,0	1,0	1.914	112,658	100,0	-1,1	1.888
PIL e Spesa SSN / PIL	1.566,9 12	7,3	-0,8	26.31 7	1.560,0 24	7,2	-0,4	26.138
<u>- REGIONI e PP.AA</u>	<u>113,308</u>	<u>100,0</u>	<u>1,0</u>	<u>1.903</u>	<u>112,06</u> <u>5</u>	<u>100,0</u>	<u>-1,1</u>	<u>1.878</u>
Personale	35,585	31,4	-1,4	598	35,169	31,4	-1,2	589
Beni e altri Servizi	35,596	31,4	3,4	598	35,183	31,4	-1,2	589
Medicina Generale convenzionata	6,648	5,9	0,3	112	6,609	5,9	-0,6	111
Farmaceutica convenzionata	8,891	7,8	-9,8	149	8,592	7,7	-3,4	144
Specialistica convenzionata e accreditata	4,755	4,2	1,9	80	4,759	4,2	0,1	80
Riabilitativa accreditata	1,883	1,7	-3,6	32	1,878	1,7	-0,2	31
Integrativa e Protesica convenzionata e accreditata	1,851	1,6	-4,3	31	1,853	1,7	0,1	31
Altra Assistenza convenzionata e accreditata	6,799	6,0	6,7	114	7,102	6,3	4,5	119
Ospedaliera accreditata	8,522	7,5	-1,4	143	8,525	7,6	0,0	143
Saldo gestione straordinaria	0,056				-0,205			
Saldo intramoenia	-0,195				-0,208			
Saldo svalutazioni/rivalutazio ni	0,161				0,066			
Mobilità verso B. Gesù (2)	0,167		0,0		0,193		15,6	
Mobilità verso Smom (2)	0,035		0,0		0,039		11,0	
Ammortamenti	2,553				2,507			
<u>- ALTRI ENTI DEL SSN (3)</u>	<u>0,647</u>		<u>1,0</u>	<u>-</u>	<u>0,592</u>		<u>-8,5</u>	<u>-</u>
Finanziati con Quote Vincolate a carico dello Stato								

(*) Fonte : MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo ad eccezione dell'ultimo anno.

Per il 2012 e per il 2013 i dati sono stati aggiornati rispettivamente alla data del 12 luglio 2013 e dell'8 aprile 2014.

Per il calcolo del procapite relativo all'anno 2012 è stata presa come riferimento rispettivamente la popolazione al 31 gennaio 2011 e al 1 gennaio 2012. La finalità di tale scelta è derivata dalla necessità di evitare distorsioni derivanti dal censimento effettuato nel corso del 2011. Conseguentemente, la popolazione presa come riferimento negli anni 2011-2012 risulta la medesima.

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.

A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi nella spesa gli ammortamenti e nel finanziamento i costi capitalizzati, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, così come dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati.

Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.

Dal 2011 sono stati inclusi tra la spesa, gli ammortamenti secondo le regole dettate dal Tavolo di verifica di cui ai verbali del 24 marzo 2011 e 4 novembre 2011. In particolare per l'anno 2011 per le Regioni Piemonte, Veneto, Emilia Romagna, Toscana, Marche, Molise e Basilicata sono stati indicati i valori degli ammortamenti riferiti ai beni entrati in produzione negli anni 2010-2011 (analogamente dal lato dei ricavi sono stati considerati i costi capitalizzati che sterilizzano i medesimi ammortamenti). Per le restanti Regioni, invece, il valore degli ammortamenti considerato è quello risultante dal modello CE (analogamente, dal lato dei ricavi i costi capitalizzati sono stati valorizzati così come risultanti da CE). Dal 2012 gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE, analogamente dal lato dei ricavi per i costi capitalizzati.

(2) Le spese relative al Bambin 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 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.- 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 sostanzialmente quelle già note, nonostante gli

aumenti e le diminuzioni pur avutesi, con l'eccezione di Emilia Romagna e Veneto (che si scambiano il quarto posto a favore della seconda).

A fronte di una media nazionale comportante una riduzione del **-1,1%**, l'unica regione che ha fatto registrare un (peraltro assai) modesto aumento percentuale è stata la Lombardia (+0,4%); anche il Veneto non ha diminuito la spesa, che è però rimasta pressoché invariata (0,0%), mentre in tutte le altre Regioni e nelle Province autonome si sono registrate contenute percentuali di spesa negative rispetto al 2012.

Relativamente alla distribuzione territoriale, è appena il caso di ricordare come nel 2008 i maggiori aumenti di spesa si erano generalmente concentrati nelle regioni 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, il fenomeno si è nuovamente rivelato più equamente distribuito territorialmente, con prevalenza nel nord e nelle isole. Nel 2012 i maggiori incrementi si sono registrati nuovamente in prevalenza nel nord (in particolare

Emilia, Veneto, P.A. Bolzano e P.A. Trento). Nel 2013, infine, come già detto, la sola Lombardia ha incrementato le spese.

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, Emilia Romagna e Sicilia.

Le più significative percentuali in diminuzione, secondo questi primi dati provvisori, concernono innanzi tutto la P.A. di Bolzano (-5,2%), poi la Valle d'Aosta (-3,8%), il Lazio (-3,4%), la Toscana (-3,1%), il Piemonte (-2,6%), l'Emilia Romagna e l'Umbria (entrambe con -2,4%), la Calabria (-2,2%), il Molise (-2,1%), la Campania (-1,9%), la P.A. di Trento (-1,8%), la Sardegna ed il Friuli Venezia Giulia (entrambe con -1,7%), l'Abruzzo e la Liguria (entrambe con -1,5%); si tratta, per lo più, delle regioni impegnate nei piani di rientro dei disavanzi.

Le diminuzioni percentuali fatte registrare dalla Liguria e dall'Abruzzo (-1,5%) sono quelle più vicine alla media nazionale (-1,1%); altre regioni che si sono avvicinate risultano essere state, per eccesso, il Friuli V.G. e la Sardegna (entrambe con -1,7%), le Marche e la Basilicata, per difetto (entrambe con -0,7%).

Spese per Regione del S.S.N. per l'anno 2013 a confronto con il 2012 (milioni di euro)						
	2012			2013 (*)		
		+ / - anno preced. %	procapite euro		+ / - anno preced. %	procapite euro
LOMBARDIA	18.663,760	0,5	1.924	18.734,478	0,4	1.913
LAZIO	11.307,063	0,5	2.056	10.921,589	-3,4	1.965
CAMPANIA	9.904,264	-0,7	1.718	9.713,658	-1,9	1.684
VENETO	8.982,817	2,1	1.851	8.985,069	0,0	1.841
E. ROMAGNA	9.103,536	6,7	2.097	8.886,224	-2,4	2.030
SICILIA	8.749,217	0,9	1.750	8.699,552	-0,6	1.740
PIEMONTE	8.576,554	1,5	1.968	8.354,338	-2,6	1.910
TOSCANA	7.423,038	3,4	2.024	7.193,673	-3,1	1.948
PUGLIA	7.112,653	0,5	1.756	7.084,275	-0,4	1.749
CALABRIA	3.418,493	0,2	1.746	3.341,633	-2,2	1.706
SARDEGNA	3.311,644	2,3	2.022	3.256,034	-1,7	1.985
LIGURIA	3.235,031	-2,1	2.064	3.186,125	-1,5	2.036
MARCHE	2.828,853	0,8	1.836	2.808,129	-0,7	1.817
FRIULI V.G.	2.595,919	1,2	2.132	2.552,524	-1,7	2.089
ABRUZZO	2.409,517	2,5	1.844	2.372,217	-1,5	1.807
UMBRIA	1.703,519	2,1	1.929	1.663,263	-2,4	1.877
PA TRENTO	1.199,957	2,6	2.286	1.177,998	-1,8	2.221
PA BOLZANO	1.210,075	6,7	2.398	1.146,977	-5,2	2.251
BASILICATA	1.061,397	-0,6	1.838	1.053,943	-0,7	1.829
MOLISE	670,278	2,9	2.140	656,198	-2,1	2.094
V. AOSTA	288,393	0,6	2.278	277,570	-3,8	2.171
TOTALE (arrotondato)	113.308,000	1,0	1.903	112.065,000	-1,1	1.878

(*)Fonte : *MINISTERO DELLA SALUTE : NSIS, dati di consuntivo ad eccezione dell'ultimo anno, per il quale i dati sono relativi al IV trimestre.*

- 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, stimati e variazione delle rimanenze) e con il saldo relativo all'intramoenia

Per il 2012 e per il 2013 i dati sono stati aggiornati rispettivamente alla data del 12 luglio 2013 e dell'8 aprile 2014.

Per il calcolo del procapite relativo all'anno 2012 è stata presa come riferimento rispettivamente la popolazione al 31 gennaio 2011 e al 1 gennaio 2012. La finalità di tale scelta è derivata dalla necessità di evitare distorsioni derivanti dal censimento effettuato nel corso del 2011. Conseguentemente, la popolazione presa come riferimento negli anni 2011-2012 risulta la medesima.

- 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.

- 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.

A partire dall'anno 2011 sono stati inclusi nella spesa gli ammortamenti, secondo le regole definite dal Tavolo di verifica nella riunione del 24 marzo 2011 concernente l'avvio del processo di armonizzazione dei procedimenti contabili previsto dall'Intesa Stato-Regioni del 3 dicembre 2009 e dai decreti legislativi attuativi del federalismo fiscale.

Dal 2012, in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 e alla definizione di principi contabili uniformi contenuti nell'articolo 29 del predetto decreto legislativo, gli ammortamenti sono stati considerati nel loro totale complessivo risultante dal modello CE.

Sempre in relazione all'entrata in vigore del D.lgs 118/2011 a partire dall'anno 2012, l'aggregato della spesa sanitaria include anche il saldo delle voci rivalutazioni e svalutazioni.

Si ricomprendono inoltre: i valori della mobilità passiva verso il Bambin Gesù e lo Smom; tra i costi, quelle partite, qualora valorizzate, relative alla mobilità infraregionale.

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 2013 numerose regioni (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Campania, Molise, Puglia, Calabria e Sicilia) 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 analoga alla precedente (**31,4%**, a fronte del 31,4% del 2012; 32,2% del 2011; 33,1% del 2010), l'aggregato di spesa relativo alla gestione delle risorse umane è il secondo per incidenza sui costi sostenuti dal S.S.N., che alla fine dello scorso anno ha fatto registrare un volume di spesa di €

35,169 miliardi (contro gli euro 35,585 del 2012; gli euro 36,101 del 2011; gli euro 36,674 del 2010), con una diminuzione di circa € **0,416** miliardi, che tradotto in percentuale significa una diminuzione del **-1,2%** rispetto al dato precedente, in linea con quest'ultimo (-1,4%) ed in chiara controtendenza rispetto agli aumenti degli ultimi anni (2008-2010).

Come in precedenza, per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati, nell'ordine, in Lombardia, Emilia Romagna, Sicilia, Piemonte, Campania, Lazio, Veneto e Toscana. 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 in Sardegna (+0,9%), Abruzzo e Valle d'Aosta (entrambe con +0,4%), nella Provincia autonoma di Trento (+0,1%); nessuna variazione è stata registrata in Umbria (0,0%) mentre tutte le altre Regioni hanno fatto registrare contrazioni di spesa e la diminuzione più significativa si è avuta in Campania (-3,6%), Calabria (-2,8%), Puglia (-2,4%), Molise (-2,3%) e Lazio (-2,2%); variazioni più

contenute in Liguria e Piemonte (entrambe -1,6%), Marche (-1,2%), Basilicata e Toscana (entrambe -1,1%) pressoché stabili i costi in Emilia Romagna (-0,7%), Lombardia e Sicilia (entrambe -0,5%) ed in Friuli V.G., Veneto e P.A. di Bolzano (tutte con -0,1%).

b) L'acquisto di beni e altri servizi.

Seppure in maniera lieve è diminuito **(-1,2%)** anche il costo dell'aggregato "beni e altri servizi", che fa registrare (finora) un dato di consuntivo di **€ 35,183** miliardi (a fronte degli euro 35,596 del 2012; degli euro 34,423 del 2011; degli euro 33,103 del 2010), con un decremento in valore assoluto di circa **0,413** miliardi di euro e che rappresenta la prima voce di maggior peso sul comparto (seguita da quella del personale) con un'incidenza del **31,4%**, pur mantenendo una dimensione tutto sommato alquanto stabile nell'ultimo triennio (nel 2012: 31,4%; nel 2011: 30,7%; nel 2010: 29,9%).

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, Emilia Romagna, Campania, Piemonte, Toscana, Sicilia e Puglia.

Rispetto all'esercizio precedente, l'aumento percentualmente maggiore dell'aggregato complessivo si è verificato in Veneto (+2,6%), Basilicata (+2,4%), Calabria (+2,1%), Sicilia (+1,7%); gli sforzi di maggiore contenimento hanno, invece, dato i migliori risultati nella P.A. di Bolzano (-11,2%), in Valle d'Aosta (-7,4%), Umbria (-5,6%), Lazio (-5,0%), Emilia Romagna (-3,5%) e P.A. di Trento (-3,1%); in contrazione, sia pure con minori percentuali, anche Sardegna, Molise, Campania, Marche, Piemonte, Friuli Venezia Giulia e Abruzzo (tutte con valori diversi compresi tra -2,6% e -2,0%).

c) La spesa farmaceutica convenzionata

Prosegue l'effetto positivo delle manovre di contenimento della spesa farmaceutica, che nel 2013 ha assorbito € **8,592** miliardi (a fronte di euro 8,891 del 2012; 9,862 del 2011; e di euro 10,913 del 2010), risultato che significa un nuovo notevole risparmio ed un sensibile decremento rispetto all'anno precedente di **-3,4%** (rispetto al -9,8% del 2012; -9,6% del 2011; del -0,8% del 2010), utile certamente a far ancora di

più diminuire l'incidenza sul comparto all'attuale **7,7%** (in precedenza 7,8% nel 2012; 8,8% nel 2011; 9,9% nel 2010). 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 Piemonte; i minori, in valore assoluto, in Valle d'Aosta, nella Provincia autonoma di Bolzano ed in Molise.

Come, peraltro, per lo più già accaduto in passato, rispetto all'anno precedente tutte le regioni hanno diminuito la spesa, ad eccezione della Regione Marche che ha fatto registrare un aumento, in valore assoluto, di euro **6,827** miliardi (**+2,9%** rispetto al 2012); mentre le diminuzioni più evidenti si sono registrate in Toscana (-13,0%), Molise (-7,8%), Sicilia (-6,8%), Sardegna (-6,6%), Calabria (-5,6%); i minori risparmi si sono invece avuti in Veneto (-0,8%), Campania (-1,0%), Abruzzo (-1,3%), Basilicata e Lombardia (entrambe con -1,7%) e Valle d'Aosta e Puglia (entrambe con -1,8%).

Esaminando i dati contabili dell'ultimo quinquennio, si può rilevare 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” in percentuale), 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.

Sarà tutto da verificare, tuttavia, se possano esistere ancora spazi di ulteriore miglioramento, se si pensa che negli anni scorsi si sono avute sentenze delle Sezioni giurisdizionali 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 inappropriatazza terapeutica, per i quali sono stati condannati a risarcire il relativo danno alcuni medici di base convenzionati. A ciò si aggiunga il preoccupante fenomeno dei furti nelle farmacie ospedaliere, riguardanti troppo spesso specialità particolarmente costose e quindi maggiormente appetibili alla sottrazione.

E' dato anche avvertire una maggiore sensibilità verso 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

Sostanzialmente stabile il dato della spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata; invertendo la tendenza alla diminuzione registrata l'anno precedente (-1,4%), questa voce non ha fatto registrare nel 2013 variazioni apprezzabili (0,0%), attestandosi infine ad un valore assoluto di € 8,525 miliardi (nel 2012 erano stati 8,522; nel 2011 erano stati 8,641; nel 2010 euro 8,849) e rappresentando in percentuale il 7,6%, con

un'incidenza sul comparto ormai praticamente stabilizzata.

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 raggiungono già da sole quasi 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 gli aumenti più significativi, addirittura dell'11,9% per la Valle d'Aosta e del 3,7% per la Basilicata; anche la Sardegna è in sensibile aumento (+ 3,3%).

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 (si va dal +2,7% delle Marche al -4,1% dell'Umbria).

e) La spesa per la medicina generale e convenzionata

Con una diminuzione dello **-0,6%** questa voce di spesa evidenzia nel 2013 una lieve inversione di tendenza rispetto agli anni scorsi quando faceva registrare valori in sia pur decrescente aumento (nel 2012: +0,3%; nel 2011: +1,3%; nel 2010: +2,8%), il costo complessivo si è attestato ad € **6,609** miliardi (contro gli euro 6,648 del 2012; euro 6,626 del 2011; euro 6,541 del 2010) e la fa “pesare” nel comparto per un buon **5,9%**, comunque

pienamente 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, Veneto, Emilia Romagna e Puglia.

L'Umbria (+6,4%), la Valle d'Aosta (+2,3%), la P.A. di Bolzano (+1,7%) e la Sardegna (+1,4%), hanno fatto registrare l'aumento percentuale maggiore dell'anno, seguite dalla Calabria (+0,5%), Provincia Autonoma di Trento e Marche (entrambe con +0,3%), Puglia e Sicilia (entrambe +0,2%); a riequilibrare la media nazionale hanno, invece, contribuito, in particolare, i risparmi del Molise (-4,1%), Lombardia (-2,2%), Lazio (-2,0%) e Campania (-1,8%); tutte le altre regioni hanno avuto incrementi contenuti, abbastanza prossimi alla media nazionale (-0,6%).

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 € **7,102** miliardi (nel 2012: euro 6,799; nel 2011 euro 6,372; nel 2010 euro 6,292) evidenzia un'incidenza del **6,3%**, ormai stabile nell'aggregato,

effetto di un aumento del **+4,5%** rispetto all'anno 2012, comunque ben più che contenuto rispetto ai precedenti, risultato che ne conferma tuttavia la decisa tendenza ad un costante incremento (quinta voce di spesa in questo senso nel 2013, mentre era stata la sesta - sempre in percentuale – negli anni 2010-2011) 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, Lazio, Piemonte, Sicilia e Toscana.

Particolarmente significativi gli aumenti percentuali, a doppia cifra, fatti registrare in Campania (+19,1%), Puglia (+18,4%), Lazio (+13,1%), Marche (+11,3%) e Umbria (+11,2%), altrettanto consistente, anche se minore, l'incremento di Sicilia (+7,7%) e Friuli Venezia Giulia (+5,7%), mentre la diminuzione più sensibile si è registrata l'anno scorso in Valle d'Aosta (-5,1%) e, in misura minore, in Piemonte (-3,9%), Basilicata e Abruzzo (entrambe con -1,5%).

g) La spesa specialistica convenzionata e accreditata

Fa registrare ancora un modesto aumento (**+0,1%**), seppure molto più contenuto dell'anno precedente (quando aveva fatto registrare +1,9%), anche questa voce di spesa, ammontante nel 2013 a circa € **4,759** miliardi (a fronte di euro 4,755 del 2012; euro 4,668 del 2011; euro 4,504 del 2010), con incidenza ormai sostanzialmente stabile, pari al **4,2%** 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, dalla Sicilia, dal Lazio e dal Veneto.

Sotto il profilo percentuale, la differenziazione fra aree territoriali si presenta particolarmente accentuata: si va dagli incrementi, comunque più contenuti rispetto all'anno precedente, della P.A. di Trento (+8,4%), Basilicata (+7,6%) e Molise (+7,3%), alle diminuzioni di Piemonte (-5,5%), P.A di Bolzano (-5,4%), Valle d'Aosta (-5,2%), Toscana (-4,8%) e Veneto (-4,6%).

h) La spesa per la riabilitativa accreditata.

In linea con la tendenza dell'anno precedente, quando era assai diminuita (-3,6%), questa voce di spesa ha confermato il trend in diminuzione dello scorso anno (-0,2%) che l'aveva già caratterizzata dal 2010 (quando era diminuita di -0,3%, mentre nel 2008 ben -12,2%). Nel 2013, pertanto, la spesa per la riabilitativa accreditata è ammontata a quasi euro € **1,878** miliardi (contro gli euro 1,883 del 2012; euro 1,954 del 2011; euro 1,971 del 2010), mantenendo con il suo **1,7%** un'incidenza assolutamente stabile nel comparto (a conferma del pressoché 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), Lombardia, Lazio, Piemonte Sicilia e Puglia.

Rispetto all'anno precedente, aumentano la P.A. di Trento (+99,6%), Sardegna (+10,0%), Valle d'Aosta (+8,1%) e Molise (+5,3%), seguite dagli incrementi più contenuti di Calabria (+2,7%) e Friuli Venezia Giulia (+2,2%). Numerose, di contro, le regioni che hanno fatto registrare diminuzioni: tra di esse,

quelle più significative sono avvenute in Puglia (-12,8%), Emilia Romagna (-7,9%) e della P.A. di Bolzano (-3,4%).

i) La spesa per l'integrativa e protesica convenzionate e accreditata.

Stabile, anche se in leggero aumento (+0,1%) rispetto all'anno precedente (quando aveva invece fatto registrare una netta diminuzione del -4,3%), la spesa per le prestazioni integrative e protesiche che si attesta a **1,853 miliardi di euro** (nel 2012: euro 1,851; nel 2011: euro 1,935; nel 2010: euro 1,915), con una incidenza stabilizzatasi all'**1,7%** del comparto (nel 2012: 1,6%; nel 2011 e nel 2010: 1,7%).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa, l'importo maggiore in percentuale, è stato sostenuto nel Lazio (+3,6% rispetto al 2012), in Lombardia (-1,6% rispetto al 2012), in Sicilia (-1,7% rispetto al 2012), in Campania (+17,3% rispetto al 2012), in Piemonte (-2,9% rispetto al 2012) ed in Emilia Romagna (-2,4% rispetto al 2012).

I maggiori aumenti, rispetto alla media nazione (+0,1%) si sono registrati in Campania (17,3%), Puglia (7,4%), Abruzzo (6,4%), Calabria (5,4%), Lazio (3,6%) e P.A. di Bolzano (3,3%). Le maggiori diminuzioni si sono avute in Veneto (-14,4%), Friuli V.G. (-13,2%), P.A. di Trento (-7,2%), Liguria (-6,6%),

Molise (-4,3%).

La regione più vicina alla media nazionale è stata la Sardegna (-0,3%).

5. Le altre funzioni di spesa.

Completano l'utilizzazione delle risorse dello scorso anno, fra l'altro, gli ammortamenti (**€ 2,507** miliardi a fronte di euro 2,553 dell'anno precedente), il finanziamento degli altri enti del S.S.N. con quote vincolate a carico dello Stato (**€ 0,592** miliardi, in diminuzione rispetto al 2012 del -8,5%), la c.d. mobilità verso l'ospedale "Bambin Gesù" (**€ 0,193** miliardi, importo aumentato rispetto al 2012 del +15,6%) e quella verso il Sovrano militare ordine di Malta (S.M.O.N., per **€ 0,039** miliardi, in aumento dell'11,0% sul 2012), il saldo negativo della gestione straordinaria (**€ -0,205** miliardi) e quello per svalutazioni/rivalutazioni (**€ 0,066** miliardi).

Per quanto riguarda, infine, la spesa destinata al finanziamento per la ricerca e la sperimentazione - già segnalatesi in passato per essere la parente povera del sistema (a dispetto dei tanti, ripetuti buoni propositi, mai realizzati) - nel 2013 i fondi a disposizione sono rimasti sostanzialmente gli stessi dell'anno precedente, attestandosi a complessivi **€ 274,687** milioni di euro, di cui euro 257,187 milioni di parte

corrente ed euro 17,500 milioni in conto capitale (nel 2012: 274,922 milioni di euro complessivi), ritornando praticamente al livello del 2009.

L'aggregato fa tuttavia rilevare una redistribuzione interna dei fondi disponibili, nell'ambito della quale si avvantaggiano sia la quota parte destinata alla ricerca finalizzata di vari enti (€ 77,500 milioni di euro), sia quella per l'Istituto superiore di sanità (€ 11 milioni di euro), a scapito di quella riservata agli Istituti di ricerca e ricovero a carattere scientifico (I.R.R.C.S.), diminuita ad € 153,628 milioni di euro oltre ai 17,500 milioni in conto capitale; meno risorse hanno avuto a disposizione anche gli altri enti (Istituti zooprofilattici sperimentali, l'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali, il Registro nazionale italiano dei donatori del midollo osseo) e le stesse regioni per i rimborsi spettanti per l'assistenza agli stranieri; immutato, infine, il finanziamento per il bollettino delle ricerche.

6. 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 2013 attestano che, lo scorso anno,

ogni cittadino assistito è costato mediamente al sistema sanitario nazionale **1.888 euro** (rispetto ai 1.914 del 2012; ai 1.880 euro del 2011; ai 1.841 euro del 2010), di cui 1.878 euro riferibili direttamente a regioni e province autonome e, a sua volta, ha partecipato al suo finanziamento (sotto forma di imposte, tasse, contributi, ecc.) con **1.894 euro** (rispetto ai 1.924 euro del 2012; ai 1.859 euro del 2011; ai 1.804 euro del 2010). Si è, pertanto, determinata in +6 euro la differenza positiva, che rappresenta in pratica il contributo medio di ciascuno all'avanzo complessivo, che costituisce comunque un dato in linea con l'anno precedente (+10 euro), e comunque migliorativo dei precedenti esercizi (nel 2011: -21 euro; nel 2010 -36 euro).

La forbice abbastanza accentuata all'inizio dell'ultimo decennio, si è dunque progressivamente ridotta in maniera 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 ad **euro 1.878** (a fronte degli euro 1.903 del 2012; ai 1.869 del 2011; agli euro 1.831 del 2010). Come avvenuto negli anni precedenti, anche nel 2013 l'assistito più costoso risiede in provincia di Bolzano con 2.251 euro (che migliora il dato precedente di 2.398 euro, riportandolo verso

valori più vicini a quelli del periodo 2008-2011), seguito dal residente nella Provincia autonoma di Trento (2.221 euro, in diminuzione rispetto ai 2.286 euro del 2012), in Valle d'Aosta (euro 2.171, inferiore ai precedenti euro 2.278), Molise (euro 2.094, in leggera diminuzione rispetto ai precedenti 2.140 euro), in Friuli Venezia Giulia (euro 2.089, minore dei precedenti euro 2.132), e in Liguria (euro 2.036, in diminuzione rispetto ai precedenti euro 2.064), mentre quello più economico risiede in Campania (euro 1.684 contro i precedenti euro 1.718), in Calabria (euro 1.706), in Sicilia (euro 1.740), in Puglia (euro 1.749) ed in Abruzzo (euro 1.807); più prossimi alla media regionale, per difetto, i residenti in Umbria (1.877, quasi in perfetta media nazionale) e Veneto (euro 1.841), e per eccesso quelli di Piemonte (euro 1.910), Lombardia (euro 1.913); tutti gli altri oscillano dagli euro 1.817 (Marche) agli euro 2.030 (Emilia Romagna).

7. La sanità malata.

Se i flussi finanziari sembrano ormai avviati verso approdi contabili più accettabili, appaiono ancora latitare interventi significativi per le varie criticità sostanziali che affliggono da tempo il nostro sistema sanitario, dimostrando nuovamente l'evidente difficoltà di giungere a convincenti soluzioni.

Del resto, la sommaria analisi dei dati contabili, fin qui effettuata, richiede alcune necessarie considerazioni integrative relative all'effettivo stato di salute del sistema, al di là, cioè, di quanto potrebbero indurre a ritenere i pur provvisori dati di consuntivo, per verificare in concreto il bilanciamento fra i vari interessi pubblici in gioco, tenuto conto che le pur importanti esigenze di bilancio vanno temperate con il risultato di assicurare un effettivo e generalizzato diritto alla salute.

In altri termini, in un settore molto particolare, come quello sanitario, la validità di una gestione non può essere valutata esclusivamente con i dati numerici, ma va vista anche in funzione degli obiettivi da raggiungere ovvero, se ritenuti già raggiunti, da mantenere.

Da diversi anni, ormai, la sanità è stata fatta oggetto delle più svariate manovre di contenimento della spesa pubblica, che hanno comportato una costante diminuzione delle risorse a disposizione a fronte di livelli di assistenza in tendenziale espansione. Bisognerà allora interrogarsi sulla ulteriore sostenibilità di una eccessiva contrazione delle risorse da destinare al settore, senza prima affrontare il vero nodo del problema, rappresentato da una coerente riqualificazione della spesa da sostenersi, da depurare innanzi tutto da fenomeni di

mala gestio e da sprechi, spessi dovuti a deficienze organizzative che andrebbero risolte con sollecitudine.

Anche perché la vulnerabilità intrinseca del sistema, oggetto di male intenzionate incursioni esterne ma anche di tarli interiori alquanto attivi, finisce talvolta per depotenziare o addirittura annullare del tutto gli effetti positivi che i vari strumenti riformistici hanno faticosamente conseguito.

Sempre liste d'attesa – Neppure il 2013 è stato l'anno di significativi miglioramenti dell'antica problematica delle liste d'attesa, che rappresentano una delle spie più sensibili del difficoltoso funzionamento del sistema e per il quale si devono nuovamente sollecitare interventi organizzativi strutturali. L'effetto ingolfante della c.d. medicina difensiva, invero difficile da scongiurare senza un'appropriata riforma culturale di operatori sanitari ed assistiti, va fronteggiato con adeguati strumenti che assicurino l'effettuazione delle prestazioni in tempi ragionevoli, magari escludendo dai vincoli di spesa e dai tetti programmati quegli accertamenti riguardanti patologie particolarmente rischiose, che richiedono una risposta pronta ed efficace. Da monitorare, comunque, i tentativi posti in atto in alcune regioni del centro nord per lo svolgimento di accertamenti diagnostici anche in giorni festivi ed in orari notturni.

Sanità pubblica senza coperture assicurative – Già in passato si è avuto modo di richiamare l'attenzione sulla progressiva disaffezione delle compagnie assicuratrici nei confronti di un settore ritenuto evidentemente poco remunerativo. La carenza di specifiche informazioni al riguardo, non consente, per ora, di valutare i riflessi contabili della scelta effettuata in alcune regioni di far assumere a diretto carico delle strutture sanitarie (e quindi dell'amministrazione pubblica) il rischio da responsabilità civile verso terzi derivante da errori professionali, non ricorrendo più alle coperture offerte dalle imprese assicurative. Anche al di là, comunque, del potenziale impatto economico, resta pur sempre una scelta controversa, perché da un lato espone il sistema a futuri potenziali oneri oggi non previsti e forse neppure prevedibili e quindi in oggettiva collisione con le esigenze di programmazione; mentre dall'altro, considerate le intuibili limitatezze delle risorse a ciò disponibili, favorisce un sistema di garanzie affievolite a fronte di contenziosi spesso economicamente rilevanti, a tutto discapito oltre che delle strutture sanitarie coinvolte, anche degli operatori sanitari e degli stessi soggetti danneggiati.

La crisi della sanità privata – Altro aspetto segnalato in passato, che ha fatto registrare segnali di oggettivo

peggioramento, è quello della crisi manifestata nell'ambito della sanità privata, le cui difficoltà finanziarie hanno talvolta trovato le proprie cause in gestioni non corrette, quando addirittura illecite. I segnali degli anni passati, già di per sé preoccupanti, riguardanti tale contesto, hanno trovato lo scorso anno la propria inevitabile conferma, rendendo inequivocabilmente manifeste situazioni assai critiche concernenti anche importanti e rinomate strutture sanitarie, che al di là dell'innato dualismo fra pubblico e privato, non da tutti correttamente apprezzato, hanno comunque concorso in passato alla piena realizzazione delle finalità del sistema sanitario e che rappresentano pur sempre una valida alternativa ai limiti delle strutture pubbliche.

Le compartecipazioni di spesa – Altro fenomeno sul quale riflettere è quello del livello raggiunto dal pagamento dei tickets sulle prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale, che in alcuni casi sta progressivamente avvicinandosi ai costi di mercato di alcune prestazioni effettuate in privato, incentivandone paradossalmente il ricorso in quella direzione. Seppure rimane alquanto difficile pensare ad una loro diminuzione, va però ribadita la necessità che un tale strumento vada adottato in maniera più equa, razionalizzando prescrizioni, dimensioni delle confezioni farmaceutiche alle effettive esigenze

terapeutiche, migliorando anche altri aspetti del sistema, all'apparenza secondari, per venire soprattutto incontro a quella parte più debole della popolazione, per la quale curarsi si è trasformato in un lusso.

I danni erariali alla sanità – In occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, si è dato conto dell'attività svolta dalle Procure e dalla Sezioni giurisdizionali nei giudizi di responsabilità amministrativa riguardanti il settore, caratterizzato da numerose fattispecie di danno erariale, a riprova di un ambito facilmente incline a ruberie e sprechi, che incidono prima ancora che finanziariamente, anche sotto un profilo etico, quando non sono addirittura forieri di mettere in discussione gli stessi equilibri politici delle realtà territoriali. Del resto, poiché gli errori sanitari sono diventati sempre più oggetto di contenziosi giudiziari, anche per fattispecie un tempo inimmaginabili, il riflesso negativo che peserà sulle finanze pubbliche è largamente scontato, con la conseguente necessità di risarcire il danno prodotto alle strutture.

Sempre meno operatori sanitari? - Se i dati provvisori finora disponibili saranno in seguito definitivamente confermati, per la prima volta negli ultimi anni la spesa per l'aggregato delle risorse umane non rappresenta più quella maggiormente

incidente sul totale delle risorse a disposizione del sistema sanitario, sopravanzata dalla spesa per l'acquisizione di beni e servizi. Il blocco dei contratti pubblici e la contrazione del turnover rendono coerente il dato rilevato, ma suggeriscono anche l'opportunità di un'attenta valutazione in prospettiva futura, per evitare il rischio di un depauperamento progressivo del personale addetto. Anche in questo caso, dunque, una visione esclusivamente contabilistica del profilo rischia di entrare in rotta di collisione con le finalità proprie del sistema.

Stili di vita migliori – Sempre nell'ottica di risparmiare risorse talvolta assorbite da aspetti non propriamente prioritari, sarebbe opportuna una maggiore coscienza istituzionale, quanto più possibile corroborata da consapevoli scelte personali, finalizzata a favorire stili di vita più sostenibili e condivisi, a cominciare da una più corretta educazione alimentare da porre al centro di un nuovo modello di sviluppo.

**L'ISTRUZIONE PUBBLICA - ANDAMENTI DELLA MISSIONE
"ISTRUZIONE"** (Estensore: V.P.G. Sergio Auriemma)

Dopo numerosi e reiterati interventi di restrizione della spesa pubblica, resisi pressanti a causa di gravi criticità del ciclo economico-produttivo anche internazionale, sono maturate alcune consapevolezze sul ruolo che in tale contesto riveste

l'allocazione e l'impiego di risorse destinate all'istruzione ed alla formazione dei giovani.

Si tratta di un'influenza sistemica e complessa, avente più risvolti.

Da un lato, gli accrescimenti del patrimonio "culturale" della cittadinanza, composto di conoscenze e di competenze individuali espresse da tassi positivi di scolarizzazione e di qualità degli apprendimenti, possono innescare miglioramenti sul fronte della capacità produttiva del Paese, nonché del benessere, della convivenza e coesione sociale, dell'educazione al rispetto della legalità, così favorendo percorsi di sviluppo e di crescita economica delle collettività, nazionale e locali.

Da un altro lato, dovendo il "capitale" così formatosi transitare poi verso il mondo del lavoro per dispiegare in esso le potenzialità positive accumulate, al cospetto di decrementi o stagnazioni sul versante della domanda di lavoro la Scuola e l'Università finiscono con l'assolvere una funzione collaterale, impropria e di valore meno proficuo, configurando aree di mera attesa e pura intermediazione sociale per nutrite fasce di popolazione giovanile.

La permanenza dei giovani nel perimetro delle forze lavoro inoccupate ha dati numerici e temporali crescenti che

hanno raggiunto livelli impressionanti, tali da suscitare altissime preoccupazioni e da manifestare, anche all'estero, un'intensa debolezza e scarse capacità di ripresa del Sistema Paese.

Ciò, per l'ambito qui in esame, può determinare multiformi effetti di retroazione, perché spessa qualsiasi stimolo verso aspirazioni alla qualificazione del bagaglio culturale individuale, rende quest'ultimo, quando già acquisito e perfezionato, obsoleto per il fluire del tempo, offre, specie in zone a disagio territoriale, indicatori ancor più negativi quanto a "dispersione", "mortalità scolastica", "abbandoni".

Tali effetti, nel loro insieme e quindi con incremento moltiplicatore, possono disincentivare o, comunque, profilare dubbi circa la produttività di ulteriori investimenti destinabili al comparto Scuola-Università.

Infine, per altro verso, la negatività dei citati indicatori può alimentare l'idea che l'efficacia di un Sistema di Istruzione dipenda e sia condizionata unicamente dal livello di spesa in esso erogabile, inducendo così a sottostimare la concorrenza di altri fattori endogeni, riferibili invece alla organizzazione strutturale e procedimentale del Sistema, ad opzioni regolative degli ordinamenti di studio, alle professionalità anche "in ingresso" impiegate ed al funzionamento solo cartolare di pur

allestiti meccanismi di valutazione delle medesime e degli esiti dei processi di apprendimento, infine ad assenze o rallentamenti nel ridisegno di procedure di gestione e fruizione delle infrastrutture materiali, tecnologiche, digitali adoperabili.

Se si sposta l'angolo della visuale sul piano costituzionale, è evidente che le risposte che devono fattivamente dare, ciascuno per la propria sfera di competenza, gli apparati pubblici che erogano servizi alla collettività nazionale devono sapere efficacemente "mettere in equilibrio" - anche finanziario, in ragione dell'unità economica della Repubblica - garanzie che sono direttamente riferibili a diritti fondamentali quali istruzione e lavoro, che intersecano altri diritti non meno rilevanti quali la crescita delle persone umane, la cultura, l'eguaglianza sostanziale che non lasci indietro i più deboli, il doveroso riconoscimento delle capacità soggettive e del merito.

In altri termini, diventa non più sufficiente il valutare se vi sia stato un positivo contenimento delle spese in valori puramente nominali, se contestualmente e razionalmente non si valuta fino a che punto siano stati fattivamente assicurati, dentro i limiti anche ristretti delle risorse finanziarie disponibili, i migliori impieghi delle stesse allo scopo di non deprimere possibili sviluppi.

Tutto questo sembra avere prodotto, in tempi recentissimi, un effetto sul piano delle strategie di azione politico-normativa, facendo per la prima volta iniziare a registrare - dopo un arco temporale che è rimasto connotato da “*pianificazioni riformatrici*”¹²² attuate quasi esclusivamente per la sola parte riferita alle compressioni di spesa, sulla quale le SS.RR. hanno svolto una puntuale e meticolosa analisi - nuove prospettive, ora indirizzate verso la concretizzazione di capitoli di azione amministrativa che, sin dall’inizio sanciti per legge, chiaramente prescrivevano un concomitante e indispensabile “rilancio” da imprimere al settore.

Delle menzionate prospettive sarà importante e possibile - anche ad opera della Corte dei conti, cui è attribuito proprio il controllo *sull’equilibrio economico-finanziario* del complesso delle Amministrazioni pubbliche a tutela dell’unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali ed a principi e vincoli derivanti all’appartenenza dell’Italia all’Unione europea - verificare in futuro gli esiti concretamente raggiunti quanto alla crescita ed allo sviluppo che le stesse sapranno innescare nel Sistema dell’Istruzione.

Per il momento, le risultanze contabili desumibili dal

¹²²Art. 64 del DL n. 112/2008, conv. dalla legge n. 133/2008, nonché successive modificazioni.

Rendiconto dello Stato sono state diffusamente analizzate ed esposte in apposito capitolo della Relazione delle SS.RR. riguardante il Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, alla luce delle priorità, degli obiettivi strategici definiti dal vertice politico di indirizzo e delle concrete azioni normative realizzate nell'anno 2013¹²³.

Vi sono state, come hanno accuratamente evidenziato le SS.RR.: una diminuzione delle previsioni definitive di spesa (pari a 53.046 milioni), una flessione del personale in servizio a tempo indeterminato, una flessione delle spese complessive e di quelle per consumi intermedi, una flessione delle spese in conto capitale, una riduzione del notorio fenomeno delle "eccedenze", infine non marginali riduzioni delle dotazioni organiche degli apparati amministrativi.

La lettura dei dati contabili nominali, dunque, attesta risultati nel complesso commendevoli.

Nella logica degli "*equilibri finanziari e gestionali*" prima accennati, che rivestono una dimensione anche sostanziale, è tuttavia opportuno ulteriormente scomporre l'analisi contabilistica ed orientarla su riflessioni concernenti l'andamento complessivo delle azioni intraprese per conformarsi

¹²³ DL 69/2013 e DL 104/2013

alle discipline di ordine amministrativo o finanziario vigenti (art. 41 R.D. n. 1214/1934), nelle prospettive di sviluppo qualitativo e di crescita che le medesime discipline avevano progettato e dichiarato di voler assicurare al Sistema Istruzione.

È stato già fatto cenno alla circostanza che la normativa cui si è ispirata l'azione ministeriale nel corso dell'anno 2013 è consistita essenzialmente nella prosecuzione attuativa dell'articolo 64 del d.l. n. 112/2008 e succ. modif., cui si sono aggiunte le previsioni del d.l. n. 69/2013 e succ. modif. e del d.l. n. 104/2013 e succ. modif.

Orbene, l'attuazione del "*Piano programmatico*" di cui al d.l. n. 112 del 2008¹²⁴ lascia trasparire, anche nel 2013, aree di

¹²⁴ L'art. 64 del D.L. n. 112/2008, successivamente più volte rimaneggiato, dopo aver previsto quale obiettivo vincolante di legge "*una migliore qualificazione dei servizi scolastici e una piena valorizzazione professionale del personale docente, a decorrere dall'anno scolastico 2009/2010*", ha posto specifici obblighi attuativi quanto a : - interventi e misure volti ad incrementare, gradualmente, di un punto il rapporto alunni/docente, per un accostamento di tale rapporto ai relativi standard europei tenendo anche conto delle necessità relative agli alunni diversamente abili; - revisione dei criteri e dei parametri previsti per la definizione delle dotazioni organiche del personale amministrativo, tecnico ed ausiliario (ATA), in modo da conseguire, nel triennio 2009-2011 una riduzione complessiva del 17% della consistenza numerica della dotazione organica determinata per l'a.s. 2007/2008; - un piano programmatico di interventi volti ad una maggiore razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, che conferiscano una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico, da realizzare attraverso razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, ridefinizione dei curricoli vigenti nei diversi ordini di scuola anche attraverso la razionalizzazione dei piani di studio e dei relativi quadri orari, revisione dei criteri vigenti in materia di formazione delle classi, rimodulazione dell'attuale organizzazione didattica della scuola primaria ivi compresa la formazione professionale per il personale docente interessato ai processi di innovazione ordinamentale, revisione dei criteri e dei parametri vigenti per la determinazione della consistenza complessiva degli organici del personale docente ed ATA, finalizzata ad una razionalizzazione degli stessi, ridefinizione dell'assetto organizzativo-didattico dei centri di istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, definizione di criteri, tempi e modalità per la determinazione e l'articolazione dell'azione di

incompiutezza o comunque di insufficienza quanto alla realizzazione di taluni significativi interventi prefigurati e prescritti dal legislatore del 2008.

Il primo tra i capitoli sui quali anche in Europa si concentra la ricerca di itinerari praticabili per dare nuovi impulsi ai Sistemi scolastici è quello riguardante la professionalità e la carriera dei docenti.

Di recente, nell'ambito della Raccomandazione del Consiglio UE recante un parere sul programma nazionale di riforma 2014 dell'Italia, è stato osservato che *"...È necessario compiere sforzi per migliorare la qualità dell'insegnamento e la dotazione di capitale umano a tutti i livelli di istruzione: primario, secondario e terziario. L'insegnamento è una professione caratterizzata da un percorso di carriera unico e attualmente da prospettive limitate di sviluppo professionale. La diversificazione della carriera dei docenti, la cui progressione deve essere meglio correlata al merito e alle competenze,*

ridimensionamento della rete scolastica prevedendo, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente, l'attivazione di servizi qualificati per la migliore fruizione dell'offerta formativa, specifiche misure finalizzate alla riduzione del disagio degli utenti nel caso di chiusura o accorpamento degli istituti scolastici aventi sede nei piccoli comuni, il dimensionamento delle istituzioni scolastiche autonome nel rispetto dei parametri fissati dall'articolo 2 del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 18 giugno 1998, n. 233, l'obbligo per i dirigenti del Ministero, compresi i dirigenti scolastici, coinvolti nell'intero processo di razionalizzazione, di assicurarne la compiuta e puntuale realizzazione, con penalizzazioni varie in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi normativi prefissati, verificato e valutato sulla base delle vigenti disposizioni anche contrattuali.

associata ad una valutazione generalizzata del sistema educativo, potrebbero tradursi in migliori risultati della scuola. Per assicurare una transizione agevole dalla scuola al mercato del lavoro, sembrano cruciali, nel ciclo di istruzione secondaria superiore e terziaria, il rafforzamento e l'ampliamento della formazione pratica, aumentando l'apprendimento basato sul lavoro e l'istruzione e la formazione professionale. A seguito del decreto legislativo del 2013 in materia, è essenziale istituire un registro nazionale delle qualifiche per garantire un riconoscimento delle competenze a livello nazionale. In aggiunta ai primi interventi in questa direzione, assegnare i finanziamenti pubblici destinati alle università in funzione dei risultati conseguiti nella ricerca e nell'insegnamento avrebbe il merito di contribuire a migliorare la qualità delle università e, potenzialmente, di accrescere la capacità di ricerca e innovazione che, in Italia, accusa ancora un ritardo”.

Questi temi sono, da lungo tempo, all'attenzione dei decisori politici italiani, ma sinora non hanno registrato concrete soluzioni attuative.

Naturalmente qualsiasi sviluppo qualitativo di un Sistema scolastico, pur esigendo professionalità meglio motivate verso impegni innovatori delle metodologie didattiche, secondo “*leges*

artis” condivise ed assistite da solide radici tecnico-scientifiche maturate anche in contesti internazionali di approfondimento, postula anche non minori attenzioni valutative sugli esiti degli apprendimenti, allo scopo di elaborare azioni utili per colmare eventuali aree di criticità, di varia origine, che non sempre dipendono dallo sforzo prestazionale dei docenti.

Di qui la necessità di sistemi collaterali di valutazione, anche (ma non solo) esterna, che assumano quale funzione quella di rilevare gli ”esiti” piuttosto che gli *input*, oggettivizzandoli in griglie di indicatori da restituire sia ai professionisti impegnati nei processi di insegnamento, sia ai decisori esterni tenuti ad apprestare condizioni organizzative generali meglio idonee a supportare l’azione degli “attori” principali di quegli stessi processi.

Nel 2013, in attuazione di previsioni legislative risalenti all’art. 2, commi 4-octiesdecies e 4-noviesdecies, del D.L. 29.12.2010, n. 225, conv. con modif. da L. 26.02.2011, n. 10, è stato varato il D.P.R. n. 80 del 28.03.2013, recante il Regolamento sul sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione (SNV).

Il Sistema è costituito dall’Invalsi (Istituto nazionale per la valutazione del sistema di istruzione e formazione), che ha anche

il coordinamento funzionale del SNV e predispone adempimenti necessari per l'autovalutazione e la valutazione esterna delle scuole, dall'Indire (Istituto nazionale di documentazione, innovazione e ricerca educativa), che può supportare le scuole nei piani di miglioramento, da un contingente di Ispettori/Dirigenti tecnici che concorre a realizzare gli obiettivi partecipando a nuclei di valutazione (nuclei costituiti da un dirigente tecnico del contingente ispettivo e da due esperti).

Il SNV fornisce i risultati della valutazione ai direttori degli uffici scolastici regionali per la valutazione dei dirigenti scolastici ai sensi dell'articolo 25 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Il procedimento valutativo delle istituzioni scolastiche si articola nelle fasi della autovalutazione (da tradurre in un rapporto in formato elettronico, secondo un quadro di riferimento predisposto dall'Invalsi), dell'analisi e verifica del servizio sulla base di dati resi disponibili dal sistema informativo del Ministero, delle rilevazioni sugli apprendimenti e delle elaborazioni sul valore aggiunto restituite dall'Invalsi, oltre ad ulteriori elementi significativi integrati dalla stessa scuola, di una valutazione esterna organizzata dall'Invalsi, della ridefinizione da parte delle istituzioni scolastiche di *“piani di miglioramento”*

in base agli esiti dell'analisi effettuata dai nuclei di valutazione, di azioni e interventi di miglioramento intrapresi dalle singole scuole anche con il supporto dell'Indire o attraverso la collaborazione con università, enti di ricerca, associazioni professionali e culturali, infine di una “*rendicontazione sociale*” delle singole scuole con pubblicazione e diffusione dei risultati raggiunti attraverso indicatori e dati comparabili, sia in una dimensione di trasparenza sia in una dimensione di condivisione e promozione al miglioramento del servizio con la comunità di appartenenza.

Il Ministro, con periodicità almeno triennale e tramite direttiva, individua le priorità strategiche della valutazione del sistema educativo di istruzione, secondo i principi del regolamento e tramite linee guida adottate d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 9 del decreto legislativo n. 281/1997, previo concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali. La definizione delle modalità tecnico-scientifiche della valutazione è intestata all'Invalsi.

In questo complesso quadro, composto da cinque attori o “pilastri” tra i quali operano anche direttamente le scuole (sicché si dà corso ad una *valutazione esterna integrata* da regolati meccanismi di *autovalutazione*), le scuole sono soggette a

periodiche rilevazioni nazionali sugli apprendimenti e sulle competenze degli studenti, predisposte e organizzate dall'Invalsi anche in raccordo ad analoghe iniziative internazionali. Tali rilevazioni sono effettuate su programmata base censuaria.

Il disegno architettonico del Sistema, pertanto, ha ricevuto una rilevante curvatura rispetto alle logiche originariamente ispiratrici della legislazione del 2009 sulla cd. *“performance”*.

Lo scopo centrale del SNV risulta impostato in funzione della misurazione non più dell'impegno lavorativo profuso dai prestatori d'opera intellettuale, quanto piuttosto dei risultati periodicamente conseguiti nel comparto e nelle singole scuole. Il tutto è selettivamente orientato all'innescò di miglioramenti progressivi.

Naturalmente i Soggetti attuatori del Sistema, proprio in ragione di ciò, dovranno dedicare attente cure alla distinzione tra “obiettivi di risultato” (i traguardi che ci si attende raggiungano gli alunni) ed “obiettivi di prestazione” (i traguardi attesi per le rese professionali indispensabili ed irrinunciabili per il perseguimento dei primi).

La valutazione dovrà essere in grado di assegnare valori ponderali a tutto quello che si interpone tra le due classi di obiettivi e ne diversifica il rispettivo grado di raggiungimento, in

tal maniera evitando uno tra gli errori più frequenti cui vanno incontro i sistemi valutativi, facendone semmai criticare ed ostacolare il funzionamento.

Nel disegno del D.P.R. n. 80 significativa risulta essere anche la composita sottoarticolazione in valutazione “di sistema”, “delle scuole” (comprendente l’autovalutazione), “degli apprendimenti degli alunni” e, infine, nell’utilizzo degli esiti dei monitoraggi veicolato verso la realizzazione della valutazione della dirigenza scolastica.

La suddivisione strutturale, però, non deve indurre a trascurare o sottostimare le interrelazioni logico-funzionali che connettono tra di loro i vari “sottosistemi”.

Per fare un unico esempio, non corrisponderebbe a razionalità sistemica il fissare *standard* per le valutazioni Invalsi sugli apprendimenti calibrati in funzione esclusiva delle richieste di competenze/professionalità provenienti dalla società “universale” (si pensi alle rilevazioni internazionali), senza armonizzarli con gli *standard* delle valutazioni periodiche compiute dai docenti, quasi sempre commisurati a specifici programmi di insegnamento.

Nello stesso tempo, esprimerebbe una preoccupante lacuna nella conoscenza dei fondamentali dei Sistemi valutativi il

confondere tra di loro i singoli sottosistemi di rilevazione fino ad immedesimarli e unificarli in un solo coacervo. Eppure quest'ultima commistione concettuale circola in maniera abbastanza diffusa nel comparto.

Lo dimostrano le non rare obiezioni finora fraposte al SNV nel suo insieme, basate tutte e solo su generiche rivendicazioni della competenza esclusiva dei docenti nel valutare i propri alunni (competenza, invero, da nessuna disposizione di legge o regolamento mai revocata in dubbio) o su critiche riguardanti la validità docimologica e la strutturazione contenutistica delle prove nazionali somministrate (i cd. test, per i quali certamente sono intrinsecamente indispensabili solide basi di scientificità) oppure, infine, sulle corde di un “benaltrismo” piuttosto sospetto che, ogniqualvolta si preannunci un passo più spedito verso l’attivazione di un Sistema valutativo, dopo venti anni continua a sostenere che vi sono altre emergenze da affrontare.

Il Sistema sin qui descritto, pur previsto da disposizioni di legge ben anteriori al citato D.L. n. 225/2010, dopo oltre un quinquennio ha iniziato da pochissimo tempo a prendere avvio, non senza registrare varie difficoltà di innesco e potendo vantare, per il momento, soltanto iniziative realizzative “sperimentali” e

ad adesione volontaristica.

Analoghe esperienze di tipo meramente sperimentale, avviate ancor prima, proseguono a connotare la vigente valutazione dei dirigenti scolastici.

Infine, anche sul versante degli "ispettori" e nonostante l'avvenuta adozione di un apposito atto di indirizzo¹²⁵, nella Relazione allestita dalle SS.RR. si rileva che l'Amministrazione *"ha costituito un apposito gruppo di lavoro che dovrà ridefinire complessivamente il ruolo della funzione ispettiva"*. Peraltro ciò accade dopo che è stato espletato un concorso pubblico ad hoc e da poco hanno anche preso servizio i selezionati vincitori (da immaginare, dunque, per il momento privi di stabili certezze in ordine al ruolo lavorativo da assolvere).

Passando ad esaminare il versante della "provvista" di personale docente, le SS.RR., pur non indicando in Relazione l'entità complessiva dei docenti in servizio, hanno riscontrato che i processi di contenimento hanno consentito di registrare decrementi di spesa.

Ciò tenendo fermo, va tuttavia svolta almeno

¹²⁵D.M n. 60 del 23 luglio 2010, in attuazione dell'art. 9 del Regolamento di organizzazione del MIUR di cui al d.P.R. n. 17/2009. Nella Relazione allestita dalle SS.RR. si rileva che l'Amministrazione *" ha costituito un apposito gruppo di lavoro che dovrà ridefinire complessivamente il ruolo della funzione ispettiva"*. Peraltro ciò avviene dopo che è stato espletato un concorso pubblico ad hoc e da poco hanno preso servizio i vincitori.

un'annotazione quanto al preoccupante fenomeno della dilatazione del "precariato", che serba in sé una problematica capace di manifestarsi in maniera eclatante tra qualche tempo, semmai producendo effetti imprevedibili di tipo contabile.

Nel 2013 e con l'ordinanza n. 207 la Corte costituzionale ha disposto di sottoporre alla Corte di giustizia dell'Unione Europea, in via pregiudiziale ed ai sensi e per gli effetti dell'art. 267 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea, questioni di interpretazione della clausola 5, punto 1, dell'accordo quadro CES, UNICE e CEEP sul lavoro a tempo determinato, allegato alla direttiva del Consiglio 28 giugno 1999, n. 1999/70/CE, onde stabilire se la clausola debba essere interpretata nel senso che la stessa osta all'applicazione degli articoli 4 e 11 della legge 3 maggio 1999, n. 124.

La clausola europea ha lo scopo di prevenire gli abusi derivanti dall'utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato ed impone agli Stati membri – in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi – di introdurre una o più misure di attuazione, tranne che non vi siano "*ragioni obiettive*" che giustifichino il rinnovo di tali contratti, ovvero ad introdurre norme che indichino la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato

successivi o il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.

La legge italiana n. 124 del 1999, dopo aver disciplinato il conferimento di supplenze annuali su posti «che risultino effettivamente vacanti e disponibili entro la data del 31 dicembre», dispone che si provveda mediante il conferimento di supplenze annuali *«in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale docente di ruolo»*.

Successivi interventi legislativi¹²⁶ hanno statuito che i contratti stipulati a tempo determinato con i docenti per la copertura di supplenze annuali possono convertirsi in contratti a tempo indeterminato soltanto con l'immissione in ruolo dei docenti stessi, come previsto dalla disciplina generale del pubblico impiego.

Ciò permette che si faccia ricorso a contratti a tempo determinato, senza però indicare tempi certi per l'espletamento dei concorsi, senza stabilire né una durata massima dei contratti di lavoro a tempo determinato, né l'indicazione del numero massimo di rinnovi possibili, infine in una condizione che non prevede il diritto al risarcimento del danno per superamento del

¹²⁶Art. 1, comma 1, del decreto-legge 25 settembre 2009, n. 134, convertito, con modifiche, dall'art. 1, comma 1, della legge 24 novembre 2009, n. 167, nonché art. 9 del decreto-legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modifiche, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

limite temporale dei 36 mesi.

Il rinvio pregiudiziale ha anche esplicitato alla Corte di Lussemburgo l'interrogativo se le speciali esigenze di organizzazione del sistema scolastico italiano costituiscano "*ragioni obiettive*", ai sensi della clausola citata, tali da rendere compatibile con il diritto UE una normativa come quella italiana che, per l'assunzione di personale scolastico a tempo determinato, in nessun caso prevede il diritto al risarcimento del danno.

Il Sistema scolastico italiano, d'altronde, per come è attualmente regolato ed in assenza di più globali ridefinizioni innovative, presenta esigenze di flessibilità fisiologicamente ineliminabili, riconducibili a diversi fattori.

Alcuni fattori sono indipendenti da scelte di governo (mutamenti continui della popolazione scolastica; attribuzione delle cattedre, in larga percentuale, ad insegnanti donne, specie per i cicli di formazione primaria, che esigono forme di tutela quanto ai congedi di maternità; fenomeni di immigrazione; flussi migratori interni da regione a regione; libera scelta, da salvaguardare, degli indirizzi scolastici da parte delle famiglie; trasferimenti annuali di personale docente di ruolo; presenza di sedi disagiate ed assegnazioni provvisorie annuali, soprattutto

nelle isole e zone di montagna).

Ad essi si aggiungono ulteriori fattori di flessibilità riconducibili a scelte di governo, tra i quali : frequenti accorpamenti di istituti, diverse modalità di programmazione delle classi, distinzioni tra organico “di fatto” e “di diritto” sovente condizionata da procedure di status giuridico dei docenti, ampia articolazione di indirizzi scolastici e di classi di concorso per l’abilitazione e l’insegnamento, modalità di reclutamento per concorso non sempre adeguatamente semplificate o accelerate.

Si rende in tal modo indispensabile utilizzare un numero significativo di docenti (oltre che di personale amministrativo scolastico) assunti con contratti a tempo determinato, per garantire la costante presenza degli stessi in numero sufficiente a coprire le necessità di tutte le scuole statali.

Orbene, al di là di quale potrà essere la pronuncia finale della Corte di Giustizia¹²⁷, occorre osservare che la questione prospetta un’incognita di non marginale impatto sull’equilibrio dei conti di settore, considerato che un pronunciamento favorevole alla diretta ed incondizionata applicabilità della direttiva CE n. 70/1999 potrebbe esporre il bilancio del MIUR a

¹²⁷ L’udienza presso la Corte di Giustizia si è svolta il 27 marzo 2014.

consistenti esborsi risarcitori.

Peraltro, è da notare che neppure per il futuro sussistono aspettative meglio confortanti, atteso che, a tutt'oggi, non si è ancora provveduto a realizzare quell'azione di *“razionalizzazione ed accorpamento delle classi di concorso, per una maggiore flessibilità nell'impiego dei docenti”* che pure l'art. 64, comma 4, del D.L. n. 112 del 2008 aveva elencato al primo posto per l'attuazione del *“Piano programmatico”*, da elaborare allo scopo di *“conferire una maggiore efficacia ed efficienza al sistema scolastico”*.

Anche il tema del *“sostegno”* da assicurare ai soggetti affetti da handicap o disabilità sconta problematiche scaturite da pronunce giurisprudenziali, nonché rese oggetto di previsioni normative, che stentano a trovare a livello ministeriale soluzioni stabili.

Già con la sentenza n. 80/2010 della Corte costituzionale¹²⁸ era stato chiarito che il comma 413 della legge 296/2006, pur limitando il numero di posti di insegnanti di sostegno, *«impone [...] che venga assicurato lo sviluppo dei processi di*

¹²⁸ La sentenza ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 414, della legge n. 244 del 2007, nella parte in cui esclude la possibilità, già contemplata dalla legge 27 dicembre 1997, n. 449, di assumere insegnanti di sostegno in deroga, in presenza nelle classi di studenti con disabilità grave, *“una volta esperiti gli strumenti di tutela previsti dalla normativa vigente”*.

integrazione degli alunni disabili, richiamando gli strumenti e le direttive individuati» dall'art. 1, comma 605, della stessa legge «e, pertanto, anche mediante compensazioni tra province diverse».

L'art. 15, comma 2-bis, della legge 128/2013 ha poi previsto che *“dall'anno scolastico 2014/2015 il riparto di cui al comma 2 è assicurato equamente a livello regionale, in modo da determinare una situazione di organico di diritto dei posti di sostegno percentualmente uguale nei territori”.*

La situazione sottostante alle prescrizioni di legge è ben nota, perché ripetutamente evidenziata da numerosissime pronunce dei giudici ordinari che dispongono interventi anche “in deroga” all'ordinario rapporto percentuale tra alunni da assistere ed insegnanti di sostegno da assegnare in provvista (che, per altrettanto notorie carenze di “specializzati”, spesso sono assunti a titolo provvisorio e, quindi, alimentano il formarsi del precariato).

Ebbene, non sembra che sia stato adoperato appieno, neppure per l'anno 2013, il meccanismo perequativo territoriale, sicché diventa difficile ascrivere la lievitazione dei posti “in deroga” unicamente alla cogenza vincolante dei giudicati giurisdizionali, sicché non stupiscono dati di lievitazione dei

posti e degli insegnanti di sostegno che erodono economie restituibili al settore e non abbattano l'antica ed alta percentuale delle spese di personale, per buona parte connaturale al Sistema.

Altro capitolo di indubbio interesse circa le prospettive di sviluppo del Sistema Istruzione è quello concernente la digitalizzazione.

Le norme sul potenziamento delle tecnologie digitali in ambito scolastico hanno evidenti derivazioni dal diritto dell'Unione Europea.

La Raccomandazione del Parlamento europeo e del Consiglio 18 dicembre 2006 ha individuato le cd. *“competenze chiave per l'apprendimento permanente”*.

Le otto competenze, intese come combinazione di conoscenze, abilità e attitudini di cui tutti hanno bisogno per la realizzazione e lo sviluppo personali, la cittadinanza attiva, l'inclusione sociale e l'occupazione, sono: comunicazione nella madrelingua, comunicazione nelle lingue straniere; competenza matematica e competenze di base in scienza e tecnologia; competenza digitale; imparare a imparare; competenze sociali e civiche; spirito di iniziativa e imprenditorialità; consapevolezza ed espressione culturale.

Molte tra le elencate competenze si sovrappongono

parzialmente o comunque sono tra loro interdipendenti: aspetti essenziali ad un ambito favoriscono la competenza in un altro.

Quella *digitale*, secondo la definizione europea, consiste nel saper utilizzare con dimestichezza e spirito critico le tecnologie della società dell'informazione per il lavoro, per lo studio, per il tempo libero e la comunicazione.

La conquista di detta competenza è certamente supportata da “abilità di base” concernenti l'uso del computer per reperire, valutare, conservare, produrre, presentare e scambiare informazioni, nonché per comunicare e partecipare a reti collaborative tramite Internet.

La stessa, inoltre, presuppone solida conoscenza della natura, del ruolo e delle opportunità delle TSI nel quotidiano, quali le principali applicazioni informatiche come trattamento di testi, fogli elettronici, banche dati, memorizzazione e gestione delle informazioni oltre a consapevolezza delle opportunità e dei potenziali rischi di Internet e della comunicazione tramite i supporti elettronici (e-mail, strumenti della rete) per il lavoro, il tempo libero, la condivisione di informazioni e le reti collaborative, l'apprendimento e la ricerca, esige abilità quali la capacità di cercare, raccogliere e trattare le informazioni e di usarle in modo critico e sistematico, accertandone la pertinenza e

distinguendo il reale dal virtuale pur riconoscendone le correlazioni, comporta un'attitudine critica e riflessiva nei confronti delle informazioni disponibili e un uso responsabile dei mezzi di comunicazione interattivi.

Nell'ambito delle azioni normative volte allo sviluppo della competenza digitale si è collocata la previsione del cd. *Piano Nazionale Scuola Digitale*, che inizialmente ha previsto finanziamenti per la scuola statale primaria e secondaria di secondo grado destinati unicamente all'acquisto di kit tecnologici a supporto della didattica in classe. Il Piano ha successivamente ipotizzato percorsi di innovazione didattica e di trasformazione degli ambienti di apprendimento attraverso l'utilizzo delle tecnologie della informazione e della comunicazione.

In vista dello sviluppo della competenza digitale, la Commissione europea ha presentato al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, il 19 maggio 2010, la cd. *Agenda digitale europea*, tra le sette iniziative previste dalla strategia Europa 2020, che fissa obiettivi per la crescita nell'Unione da raggiungere entro il 2020 e propone di sfruttare il potenziale delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per favorire l'innovazione ed una crescita intelligente,

sostenibile ed inclusiva.

L'Italia ha recepito in Ordinamento indicazioni e principi desumibili dall'Agenda ed ha varato (art. 47 del decreto legge 9 febbraio 2012, n. 5, conv. con modif. dalla legge 4.4.2012, n. 35) la cd. *Agenda Digitale Italiana*, intendendo perseguire l'obiettivo prioritario della modernizzazione dei rapporti tra pubblica amministrazione, cittadini e imprese attraverso azioni coordinate dirette a favorire lo sviluppo di domanda e offerta di servizi digitali innovativi, a potenziare l'offerta di connettività a larga banda, ad incentivare cittadini e imprese all'utilizzo di servizi digitali ed a promuovere la crescita di capacità industriali adeguate a sostenere lo sviluppo dei prodotti e dei servizi di infrastrutturazione ed innovazione tecnologica. Successivamente, gli articoli 18 e ss. del decreto legge 22 giugno 2012, n. 83, conv. con modif. dalla legge 7.8.2012, n. 134, in tema di misure urgenti per l'agenda digitale e la trasparenza nella pubblica amministrazione, hanno previsto la concessione di sovvenzioni, contributi, sussidi ed ausili finanziari alle imprese e l'attribuzione dei corrispettivi e dei compensi a persone, professionisti, imprese ed enti privati e comunque di vantaggi economici di qualunque genere di cui all'articolo 12 della legge 7 agosto 1990, n. 241 ad enti pubblici e privati, soggetti alla

pubblicità sulla rete internet, secondo il principio di accessibilità totale di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, nonché l'istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale con la contestuale soppressione di DigitPa e dell'Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione.

In prosieguo di tempo, l'art. 7 del decreto legge 6 luglio 2012, n. 95, conv. con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 ha previsto la predisposizione, da parte del MIUR, di un *“Piano per la dematerializzazione”* delle procedure amministrative in materia di istruzione, università e ricerca e di rapporti con le comunità dei docenti, del personale, studenti e famiglie.

Sono state comunque effettuate alcune realizzazioni concernenti le iscrizioni alle scuole di ogni ordine e grado esclusivamente in modalità *on line* attraverso apposito applicativo, la previsione della redazione della cd. pagella elettronica, dei cd. registri dei docenti on-line, dell'invio telematico di comunicazioni alle famiglie degli alunni.

Tuttavia, nel 2013 e nel settore Istruzione non risulta ancora elaborato un vero e proprio *“Piano”* strutturato in un organico documento programmatico che evidenzi la strategia complessiva perseguita e ne permetta, di conseguenza, le

indispensabili verifiche *in itinere*.

In un recente *Report*¹²⁹, dopo l'esposizione di dati scaturiti da una rilevazione ricognitiva (il 45,8% delle aule, pari a circa 130 mila, non è cablato; su 4200 plessi, il 18,5%, non è connesso ad internet; le lavagne interattive multimediali sono ancora poco meno di 70 mila, i tablet per uso individuale nelle classi sono poco meno di 14 mila) il Rapporto correttamente osserva che le infrastrutture digitali, al pari di qualsiasi altra risorsa "reale", esplicano funzione positiva in ragione dell'uso che se ne fa.

Al riguardo si può convenire sul fatto che certamente rilevano le situazioni, stimate anche dalla Commissione Europea, della bassa disponibilità nel nostro Paese di accesso alla rete a banda larga o della limitatezza di connessioni veloci che esigono, al pari dei libri digitali e delle lavagne multimediali, incrementi di investimenti finanziari.

Tuttavia, lo stesso Rapporto non manca di notare l'angustia di analisi circoscritte alla sola disponibilità di hardware e di reti di connessione.

Se si dovesse ragionare esclusivamente intorno a questo aspetto, infatti, si finirebbe, ancora una volta, a fare questione di entità delle risorse finanziarie (per lo sviluppo della scuola

¹²⁹ Rapporto/Paper "Scuola 2.0 - Innovazione dei modelli didattici e nuove tecnologie per la scuola del futuro" allestito dal Think Tank "Glocus", giugno 2014.

digitale le SS.RR. hanno riscontrato la destinazione nel 2013 di risorse nominali per complessivi 2.8 milioni), immaginando che a meri incrementi di stanziamenti, semmai in conto capitale, per automatismo corrispondano potenziamenti di qualità ed il miglioramento degli effetti finali della spesa.

Un'analisi più accurata, invece, fa cambiare l'angolo della riflessione e dirotta e concentra l'attenzione (anche dei decisori politico-legislativi) sul versante della necessità di una formazione attualizzata, in ingresso ed anche in costanza di servizio, delle "professionalità docenti".

Queste ultime costituiscono componente altrettanto essenziale e irrinunciabile per una efficace strategia di abbattimento dell'odierno tasso del cd. "*digital divide*", se lo si legge con riferimento ai processi didattico-educativi, di insegnamento e di apprendimento e non lo si restringe alle sole abilità tecniche maturabili dagli studenti (che sono apprese in giovanissima età, anche prescolare, attraverso altri processi formativi o, più spesso, autoformativi).

Un altro tema di rilievo nel comparto, per il quale la legge sancisce una necessaria "*Pianificazione*", è quello relativo alle azioni di contrasto avverso le illegalità di cui alla legge n. 190/2012 ed ai correlati decreti attuativi.

Non è questa sede idonea per soffermarsi sull'importanza e valenza generale della tematica, che postula una verifica dei regolari andamenti delle attività amministrative e gestionali di tutte le pubbliche amministrazioni.

Per il settore della Scuola, le SS.RR. hanno rilevato l'avvenuta adozione nel gennaio 2014 del *Piano Triennale*, nonché del *Programma triennale per la trasparenza e l'integrità*, registrando peraltro l'avvio di azioni volte all'adozione del Codice di comportamento, nonché di prime iniziative formative per funzionari che operino in aree gestionali sensibili ed esposte.

Senonché, è da osservare una situazione di sostanziale stallo applicativo quanto alle istituzioni scolastiche ed educative, che sono i veri e propri terminali operativi del Sistema, anche di gestione della spesa, a causa di taluni dubbi interpretativi sollevati presso le autorità competenti, che non hanno ricevuto alcuna risposta temporalmente calibrata con la dichiarata perentorietà dei termini per l'adozione del Piano.

Eppure, con la circolare n. 1 del 25 gennaio 2013 il Dipartimento della funzione pubblica aveva manifestato, in premessa, una “...evidente volontà di non lasciare sulla carta anche il nuovo e complesso intervento normativo in materia di

anticorruzione”, provvedendo a dare prime indicazioni alle pubbliche amministrazioni per l’attuazione della legge 190 del 2012.

Inoltre il tema della “legalità”, a buon motivo, può dirsi essere emblematico proprio per la Missione qui in esame, tanto da essere oggetto di molteplici progetti di “educazione alla legalità” meritoriamente rivolti agli studenti di ogni ordine e grado di istruzione.

Un aspetto completamente diverso, che attiene direttamente agli andamenti della spesa per i capitoli del bilancio statale riferibili alle missioni sulle quali è impegnato il MIUR, è quello concernente le cd. “eccedenze di spesa”.

La questione, ben conosciuta anche nei pregressi esercizi finanziari, è stata oggetto di attenzione nell’analisi svolta dalle SS.RR., che in proposito hanno riscontrato una significativa e positiva compressione.

La stessa analisi, fa cenno a taluni fattori (tra cui, *in primis*, la sospensione per il 2010/2013 della contrattazione collettiva nazionale) che hanno contribuito al risultato.

Tra i fattori concausali va annotato, ancor più nello specifico, anche quello relativo a rallentamenti concernenti lo svolgimento della *contrattazione integrativa* a livello di singola

istituzione scolastica ed educativa, i cui ambiti competenziali per “materia”, definiti con apposita declaratoria dall’art. 6 del CCNL 29.11.2007, sono stati poi parzialmente incisi dalle innovazioni normative recate dal d. lgs. n. 150/2009.

La complessa trama tecnico-giuridica sottostante, più volte sfociata in controversie giudiziali innanzi al giudice ordinario (tribunale del lavoro in composizione monocratica), non ha trovato ancora una definitiva stabilizzazione esegetica.

Sicché è arduo ritenere che la flessione del fenomeno delle eccedenze di spesa, per questa parte, possa essere colta quale indicatore di una criticità contabile ormai risolta e superata.

Infine, rapido cenno merita la questione della riorganizzazione dell’Amministrazione centrale.

Sin dalla sentenza n. 13/2004 la Corte costituzionale aveva messo in evidenza la potestà normativa regionale esercitabile in tema di “*programmazione dell’offerta formativa*”, potestà alle Regioni già delegata dal decreto legislativo n. 112/1998 adottato a Costituzione invariata.

In quell’ormai datata occasione la Corte precisò testualmente: “*Nel complesso intrecciarsi in una stessa materia di norme generali, principi fondamentali, leggi regionali e determinazioni autonome delle istituzioni scolastiche, si può*

assumere per certo che il prescritto ambito di legislazione regionale sta proprio nella programmazione della rete scolastica. È infatti implausibile che il legislatore costituzionale abbia voluto spogliare le Regioni di una funzione che era già ad esse conferita nella forma della competenza delegata dall'art. 138 del decreto legislativo n. 112 del 1998”.

Attraverso la successiva sentenza n. 200/2009, è stato chiarito il significato da attribuire alle statuizioni decisionali di cui alla citata sentenza n. 13.

La programmazione dell'offerta formativa - costituzionalmente spettante alla competenza esclusiva delle Regioni e già “delegata” alle medesime dal decreto n. 112 del 1998 - è quella operante nel singolo territorio regionale, definita sulla base anche delle proposte degli enti locali interessati.

Il livello sub-nazionale di programmazione non esclude però - ma anzi postula necessariamente - un livello superiore e nazionale di pianificazione dell'offerta formativa proposta ai cittadini dal Sistema scolastico nazionale visto nella sua unitarietà (Istruzione e Formazione). I due livelli – nazionale e sub nazionale - pur nella propria autonomia programmatica devono e possono raccordarsi.

Il chiarimento offerto dalla Corte costituzionale ha

puntualmente distinto tra:

- programmazione nazionale, che rimane indispensabile per assicurare una “offerta formativa uniforme” sull’intero territorio nazionale (classi di concorso, curricoli, criteri formazione classi, linee di organizzazione didattica nei vari cicli, criteri e parametri degli organici, ecc.)
- programmazione regionale, che l’art. 138 del decreto n. 112/1998, emanato “a Costituzione invariata”, aveva originariamente “delegato” alle Regioni. Il suo esercizio nei singoli territori regionali non esclude che a monte vi sia ed operi vincolativamente la programmazione statale nazionale.

Conseguentemente è possibile parlare di un duplice livello di organizzazione: il primo (l’organizzazione nazionale) comprende tutti i profili organizzativi del servizio scolastico che rispondono all’esigenza essenziale di fissare standard di qualità dell’offerta formativa volti a garantire il servizio scolastico uniforme sull’intero territorio nazionale; il secondo (l’organizzazione regionale) comprende tutti i profili organizzativi strettamente legati alle singole realtà ed esigenze territoriali, che sono di esclusiva pertinenza delle Regioni.

La Corte costituzionale, con la sentenza n. 147/2012, ha poi dovuto censurare una norma statale (l’art. 19, comma 4, del

decreto-legge n. 98 del 6 luglio 2011), recante una norma “di dettaglio” che, con finalità di contenimento della spesa pubblica, è intervenuta sulla materia Istruzione oggetto, ai sensi dell'art. 117 Cost., di competenza concorrente tra Stato e Regioni.

La norma, richiamandosi a generica finalità di «*continuità didattica nell’ambito dello stesso ciclo di istruzione*», in realtà nulla ha disposto sulla didattica.

Essa ha realizzato soltanto un ridimensionamento della rete scolastica, al fine di ottenere una riduzione della spesa, come enunciato dalla rubrica dello stesso articolo («Razionalizzazione delle spese relative all’organizzazione scolastica. Concorso degli enti locali alla stabilizzazione finanziaria»), dalla rubrica del Capo III del decreto-legge («Contenimento e razionalizzazione delle spese in materia di impiego pubblico, sanità, assistenza, previdenza, organizzazione scolastica»), nonché dal titolo del medesimo decreto legge («Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria»).

L’aggregazione in istituti comprensivi, unitamente alla fissazione della soglia rigida di alunni, ha condotto in sostanza all’unico risultato di ridurre le strutture amministrative scolastiche ed il personale operante all’interno delle medesime, con evidenti obiettivi di risparmio; in tal modo, si è risolta in un

intervento *di dettaglio* da parte dello Stato, dentro una sfera giuridica (quella del dimensionamento) che, viceversa, è affidata a competenza concorrente regionale.

Il carattere emerge con evidenza dalla seconda parte del comma 4, relativa alla soglia minima di alunni che gli istituti comprensivi devono raggiungere per ottenere l'autonomia.

In tal modo lo Stato stabilisce soglie rigide le quali escludono in toto le Regioni da qualsiasi possibilità di decisione ed impone un dato numerico preciso, sul quale le Regioni non possono in alcun modo interloquire.

La Corte costituzionale ha ribadito che *«la preordinazione dei criteri volti all'attuazione del dimensionamento»* delle istituzioni scolastiche *«ha una diretta e immediata incidenza su situazioni strettamente legate alle varie realtà territoriali e alle connesse esigenze socio-economiche di ciascun territorio, che ben possono e devono essere apprezzate in sede regionale, con la precisazione che non possono venire in rilievo aspetti che ridondino sulla qualità dell'offerta formativa e, dunque, sulla didattica»* (v. sentenza n. 200 del 2009).

Né si può affermare, come a scopo defensionale aveva sostenuto l'Avvocatura Generale dello Stato, che la norma statale avrebbe fissato standard minimi (quindi requisiti uniformi per

tutto il territorio nazionale) che attengono all'autonomia scolastica ed ai requisiti che deve avere una scuola per conseguire personalità giuridica ed autonomia.

È certo che compete allo Stato la definizione dei requisiti che connotano l'autonomia scolastica, ma questi riguardano il grado di autonomia essenzialmente didattica delle scuole rispetto alle amministrazioni, statale e regionale, nonché le modalità che la regolano, ma non il dimensionamento né la rete scolastica, riservati alle Regioni nell'ambito della competenza concorrente.

Le decisioni della Corte costituzionale appena citate, in uno con numerose altre, nel corso di più lustri hanno dato ragionevole soluzione alle numerose problematiche conflittuali di rapporto tra Stato e Regioni nella materia dell'Istruzione, ritessendo in via esegetica la non lineare formulazione lessicale dell'art. 117 Cost. come riformato nel 2001.

Di tali criticità aveva per qualche aspetto risentito anche la strutturazione del vigente Regolamento di organizzazione di cui al D.P.R. n. 17 del 20 gennaio 2009, quanto al “confronto” tra i due apparati ordinamentali cointeressati (Stato e Autonomie territoriali).

Il regolamento è in via di sostituzione ad opera di un nuovo provvedimento, adottato nelle forme ed ai sensi dell'art. 2,

comma 10-ter, del D.L. n. 95/2012, conv. con modif. dalla legge 7.8.2012, n. 135 (e succ. modif.) e giunto all'esame e pronuncia della Corte dei conti in sede di controllo.

La relazione delle SS.RR. ha preso positivamente atto della prevista riduzione di Direzioni Generali e di posti dirigenziali.

È auspicabile che il nuovo Regolamento abbia anche definitivamente superato le criticità di cui sopra e, nella ovvia e piena insindacabilità delle scelte di merito organizzativo affidate alle cure esclusive dell'Amministrazione, abbia comunque disegnato un assetto di attribuzioni, in sede centrale e periferica, che sia coerente con regole e principi di rango costituzionale, più volte enunciati dal giudice delle leggi e da osservare in materia.

I BENI CULTURALI (Estensore: V.P.G. Francesco D'Amato)

Aspetti generali

La tutela del patrimonio storico, artistico, del paesaggio e lo sviluppo della cultura e della ricerca sono principi fondamentali sanciti dall'art. 9 della Costituzione e l'art. 117 ripartisce i compiti fra Stato e regioni.

Da questa premessa discendono le disposizioni riguardanti i principi, la protezione, la valorizzazione, la conservazione e la circolazione dei beni culturali che sono contenuti nel decreto legislativo del 22 gennaio 2004, n. 42.

Con la recente legge 7 ottobre 2013, n. 112, inoltre (che ha convertito il D.L. n. 91 dell'8.8.2013), è stato dato impulso e vigore alla tutela, valorizzazione e al rilancio dei beni e delle attività culturali.

Il patrimonio culturale italiano, con l'ultimo censimento del 2013, è stimato in 4.588 siti tra gallerie d'arte, aree archeologiche, monumenti e musei (se ne contano 1800 di cui 200 statali), 12.000 biblioteche (di cui 46 statali), 11.000 tra chiese e monasteri, 30.000 dimore storiche, 100 archivi di Stato, 3 musei di arte contemporanea.

I siti iscritti nella lista dell'UNESCO sono 49 su 981 al mondo, dei quali 16 rischiano di perdere i fondi europei ed essere depennati perché non hanno predisposto un piano di gestione o una programmazione di interventi.

Si contano 6.079 immobili e località sottoposte a vincolo paesaggistico e 51.693 immobili architettonici vincolati.

La gestione attenta dei beni culturali, autentica ricchezza del Paese, può innescare, con l'innovazione e la tecnologia, un processo di crescita economica duratura, se si pensa di attuare strategie di medio-lungo periodo.

In questa direzione occorrerebbe impegnarsi per puntare su investimenti in questo campo, che non siano considerati alla

stregua di mere spese improduttive, ma che daranno i loro frutti nel tempo e che non possano essere interrotti o lesinati per non causare il deperimento dei beni stessi.

Da qui sorge la pressante esigenza di tutela e di valorizzazione con visione di lungo respiro, che sia unificata nei poteri e nelle competenze, il cui filo conduttore non può che essere affidato allo Stato.

Stanziamanti di bilancio e spese

Il MIBAC, nell'impostazione del bilancio 2013, ha dovuto tener conto dell'esigenza di riduzione della spesa e della progressiva diminuzione degli organici, con una distribuzione più razionale delle risorse ma, nello stesso tempo, si è trovato nella necessità di aumentare e migliorare l'efficacia della propria azione nonché di abbreviare i tempi di taluni processi amministrativi.

Il budget 2013 è stato caratterizzato da uno stanziamento di competenza di € 1.692.159.782 complessivi (che è destinato, tuttavia, a diminuire ancora nel 2014 e nel 2015, come risulta dal programma triennale di spesa) e da un cospicuo ammontare di € 225.738.377 di residui attivi dell'esercizio, distribuiti tra le 15 macro aree esistenti, a cui vanno aggiunti oltre un centinaio di milioni provenienti dal gioco del lotto e altri da erogazioni

liberali (anch'esse in flessione).

Di queste assegnazioni:

- alla direzione generale degli archivi sono stati destinati € 142.850.683 (8,44%), cifra che scende a 1.853.000 (0,109%) se la voce viene depurata delle spese di “funzionamento” (per la gestione degli uffici) e si tiene conto soltanto degli importi relativi agli interventi e agli investimenti;
- alla direzione generale delle biblioteche ed istituti di cultura € 138.527.898 (8,19%), di cui al 31 dicembre restavano da utilizzare solo 33.000.000 (1,98%) ma ne sono stati pagati 29.000.000 circa;
- alla direzione per le antichità € 242.589.410 (14,34%), di cui appena € 7.800.000 spendibili (0,45%);
- alla direzione per lo spettacolo dal vivo € 373.092.513 (22,05%), di cui 350.000.000 (21,03%) da impiegare, ma solo 292.000.000 sono risultati pagati per le vere finalità assegnate;
- alla direzione per il cinema 86.681.262 (5,13%), ma solo 83.000.000 utilizzabili (4,84) e, di questi, pagati 75.850.000 circa;
- alla direzione per la valorizzazione dei beni culturali € 25.373.805 (1,50%), somma più bassa in assoluto tra le

attività istituzionali (più importanti) del Ministero, che è stata ulteriormente ridotta ad € 22.500.000 (1,26%), di cui pagati e spesi appena € 15.350.000 una volta che sono sottratte le cosiddette spese di funzionamento;

- alla direzione per il paesaggio, le belle arti e l'arte contemporanea è stato assegnato uno stanziamento di € 339.177.220 (20,04%) di cui appena € 34.000.000 restavano effettivamente disponibili, a fine esercizio, con una percentuale del tutto trascurabile (2,57%), con un pagamento finale di competenza di € 27.100.000 circa.

Si è di fronte, pertanto, ad un risultato sorprendente se si considera che non tutti gli importi allocati in bilancio sono stati spesi alla fine dell'anno; le somme a disposizione della cultura sono complessivamente poco più del 40% (41,35%) per gli interventi e per gli investimenti (delle quali solo una parte poi effettivamente è stata spesa), mentre il restante 60% viene assorbito dai costi di gestione degli uffici e delle strutture (di cui 2,45% dagli uffici di diretta collaborazione del Ministro e dal segretariato generale e il 17,80% per gli affari generali, innovazione e personale).

Una incidenza notevole hanno i residui, che all'inizio del 2013 presentavano un saldo di 225.738.377 euro (anche in

questo caso la maggior parte vincolati a costi di funzionamento degli apparati amministrativi), mentre alla fine dell'esercizio erano lievitati ad € 257.813.260, a dimostrazione di una generale incapacità di erogare le somme a disposizione. La maggior parte di essi, inoltre, si riferisce alla importante "missione" "tutela e valorizzazione dei beni culturali e paesaggistici" (€ 213.076.216), ossia riconducibili ad importi stanziati e non spesi negli esercizi precedenti, dei quali circa 50 milioni ineriscono a spese di funzionamento (il D.L. 15.10.2013, n. 120, convertito in legge 13.12.2013 n. 137, ha esentato il Ministero dal mandare in economia le somme per spese correnti).

In particolare, colpiscono due dati: il primo relativo alla valorizzazione e alla conservazione dei beni, che presenta una incidenza minima (1,26%) rispetto agli stanziamenti totali; il secondo è quello dei residui che, per lo spettacolo dal vivo, mostra una rimanenza abnorme finale di € 82.000.000 circa; si manifestano rilevanti anche i residui relativi alla direzione del paesaggio per € 19.000.000 circa e di € 10.230.000 inerenti alla direzione per la valorizzazione.

Per le entrate si può contare anche sull'Europa, che viene in soccorso della cultura italiana, nel quadro di un programma che prevede il sostegno per lo sviluppo delle opere e dei progetti

con potenziale trans-comunitario, con un finanziamento di 1,46 miliardi di euro, per il periodo 2014-2020, a condizione che l'Italia entro il 2014 realizzi una strategia e una *governance* tra Ministeri, Regioni ed enti locali per una valorizzazione dei beni culturali, per ottimizzare le risorse e verificare il raggiungimento degli obiettivi, evitando quello che è accaduto in precedenza, con risorse male utilizzate e bassa capacità di spesa. Per il periodo 2007-2013 l'Italia ha beneficiato di 1,3 miliardi per la cultura sui 28 complessivi dei Fondi strumentali di coesione, a cui vanno aggiunti i 1.000 milioni per la valorizzazione dei beni storici, culturali e ambientali, più EXPO 2016 (su un totale di 6.200 di Fondi UE per il biennio 2014-2015). Tuttavia è da registrare il fatto che alla fine del 2013 erano disponibili 600 milioni, a testimonianza di un sintomo di incapacità di programmare e di spendere, che si contrappone come un paradosso ai tagli per la cultura.

La sfida del futuro è quella di “farcela da soli”, nel senso di aumentare le risorse (che per i beni culturali costituiscono solo l'1,1% del PIL) in favore dei beni culturali, ma anche sperimentare altre vie, come la cessione dei beni pubblici per 20-50 anni, finalizzata alla manutenzione, o il ricorso ai privati per finanziare progetti (la Cariplo dal 1981 ne ha supportati circa

9.500, molti sono stati sponsorizzati da Unicredit o da altri mecenati per aiutare Musei, fondazioni, mostre, ecc.). La chiesa degli Artisti in Piazza del Popolo è stata restaurata con il contributo di 300mila euro di un privato.

Tutto ciò si può ottenere con delle agevolazioni fiscali sulle elargizioni provenienti da privati, come ha previsto l'art. 12 della legge 112 del 2013.

Con deliberazione n. 1/2013/G la Sezione centrale di controllo della Corte sulle amministrazioni dello Stato, dedicando particolare attenzione a questo settore, aveva individuato, nella programmazione per il triennio 2013/2015, la priorità di monitorare le risorse finanziarie, la loro mancata utilizzazione e gli scostamenti tra risultati e obiettivi indicando, per il comparto beni culturali e turismo, le iniziative di partenariato pubblico e privato.

L'art. 2 della legge 112/2013 assicura la prosecuzione delle attività di individuazione, catalogazione e digitalizzazione del patrimonio culturale e per l'attuazione del progetto "500 giovani per la cultura", anche per incrementare e facilitare l'accesso e la fruizione da parte del pubblico, con un impegno finanziario di 2,5 milioni di euro per il 2014 e con uno stanziamento ulteriore di circa 20 milioni per garantire la

regolare apertura al pubblico degli istituti e dei luoghi di cultura.

Questo sforzo andrebbe poi associato a un più efficace e completo collegamento in rete delle gallerie, aree archeologiche e siti d'arte, per evitare che i turisti scelgano sempre e solo gli stessi luoghi (metà del pubblico si dirige in Toscana, Lazio e Lombardia) e potrebbe fare aumentare gli introiti dei biglietti, che sono stati venduti (per € 103.888.764 complessivi, ossia il 10% in più dell'anno precedente, di cui € 3.595.679 contabilizzati nel Veneto).

Il monumento più visitato è il Colosseo con 5 milioni e 400 mila persone ogni anno.

Nel mezzogiorno e nelle isole è custodito il 25% della ricchezza culturale (1.150 siti); la Campania è ai primi posti come visitatori, con 3 milioni di biglietti venduti tra Pompei e la Reggia di Caserta.

Manca ancora l'afflusso del pubblico italiano, per il quale si assiste a una vera fuga da libri e musei, che ha portato l'Italia al 23° posto della classifica in Europa per l'accesso e la partecipazione alla cultura, tanto da farsi superare dalla capitale della Lettonia, Riga, nominata la città europea per la cultura 2014.

Il contributo dei privati, anche sotto forma di raccolta

popolare, è già un modello affermato di raccolta fondi, anche mediante internet, per finanziare progetti e iniziative culturali.

Il ricorso alle sponsorizzazioni, già presente nella legge 449/97 e nel decreto leg.vo n. 30/2004, è stato inserito nel D.L. n. 5 del 2012, convertito in legge n. 35 del 4.12.2012, in base al quale la ricerca del “mecenate” deve avvenire con bandi pubblici e, solo in caso di insuccesso, si procede a trattativa privata; in seguito è stato emanato il D.M. del 13.12.2012 (G.U. del 12.3.2013) che contiene le linee guida e le relative norme tecniche.

L'estremo bisogno di risorse, da destinare alla salvaguardia dei beni culturali, oltre che attraverso una migliore e più veloce utilizzazione di quelle disponibili, va anche affrontato riducendo le spese superflue o improduttive, come ad esempio, sarebbe possibile l'accorpamento delle varie sedi del MIBAC, specie dopo l'avvenuto ridimensionamento del personale.

Tutela dei beni e azioni di salvaguardia

Nel 2013 le Forze dell'ordine (Carabinieri-Polizia-Guardia di Finanza) hanno controllato l'illecito mercato degli oggetti d'arte, anche collaborando attivamente con le polizie estere ed hanno svolto una efficace attività preventiva e di

contrasto, coadiuvate dall'implementazione delle tecnologie (controlli sui siti internet e sui cataloghi di aste), potenziate dalla costante qualificazione e dall'aggiornamento professionale. Inoltre, è stato possibile monitorare e censire i numerosi siti archeologici e permettere di arginare e prevenire in maniera considerevole furti, danneggiamenti e l'attività clandestina nelle località considerate ad alto rischio.

Il quadro di sintesi dell'impegno profuso per la tutela dei beni e per le azioni di recupero effettuate dal Comando Carabinieri Tutela del Patrimonio culturale, previste dall'art. 85 del T.U. 42/2004, desunto dai dati statistici estratti dalla Banca Dati dei Beni Culturali, illecitamente sottratti, consente di rilevare i risultati ottenuti, in termini di attività preventiva e di contrasto, in molti settori, percentualmente migliori dell'anno precedente e di individuare quelle aree di criticità su cui concentrare gli sforzi operativi:

- la contrazione del numero dei furti di beni culturali in generale;
- la diminuzione degli scavi clandestini accertati;
- la persistenza del fenomeno della falsificazione, specie con riguardo al settore contemporaneo;
- l'incremento dell'attività di identificazione di persone e

deferimento all'A.G.;

- la costante azione svolta a tutela del paesaggio.

L'analisi complessiva del fenomeno criminoso nel settore del patrimonio culturale, relativa all'anno 2013, elaborata sulla base dei dati in possesso del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, ha permesso di evidenziare, rispetto all'anno 2012, un notevole incremento dell'impegno organizzativo e gestionale per contrastare le attività illecite contro il patrimonio culturale, che ha consentito di raggiungere lusinghieri risultati, a fronte della diminuzione delle risorse umane disponibili nell'organico e di quelle finanziarie assegnate, che sono inferiori di € 131.655,75 rispetto all'anno precedente (-6,91%).

Infatti, l'impiego dei fondi imputati al bilancio 2013 (per i capitoli n. 1096 – Spese per il funzionamento, n. 1321 – Spese per interventi urgenti per la salvaguardia dei beni culturali e n. 1050 – Spese per acquisto di beni e servizi e per il rientro dei beni illecitamente sottratti) è stato di € 1.771.990,00, di cui € 11.612,85 versati alla Tesoreria dello Stato in relazione alle economie realizzate nell'esercizio finanziario.

Tra i tesori d'arte recuperati nel 2013, figura un importante dipinto a olio su tavola del quattrocento, rintracciato

dal Nucleo Patrimonio Culturale di Venezia, dal titolo “Adorazione del Bambino”, originariamente attribuito al pittore fiorentino Filippo Landi, rubato nel settembre 1970 dal Museo della Collegiata di Santa Maria Assunta di Castell’Arquato (Piacenza).

Altro rinvenimento importante è rappresentato da un reliquario della Santa Croce, che era stato smarrito negli anni ‘70 dalla Chiesa di S. Leonardo di San Giovanni Rotondo (Foggia), contenente frammenti della Croce di Cristo di inestimabile valore, di epoca compresa tra il 12° e il 13° secolo, che reca l’iscrizione “Lionardo arciprete”, recuperato a Firenze dove era in possesso di uno studioso che lo ha spontaneamente consegnato.

Dalla Sezione operazioni del Comando di Roma è stato restituito al Paese di provenienza (Messico), attraverso l’Ambasciatore degli Stati Uniti del Messico, un reperto che era stato asportato illecitamente e che era stato individuato e poi sequestrato al possessore, con iscrizione a suo carico di procedimento penale, dai Carabinieri di Ancona con un accurata attività di monitoraggio nei siti INTERNET specializzati nella commercializzazione dei beni d’arte: si tratta della “Maschera Zapoteca”, risalente alla omonima cultura della Valle di Oaxaca,

datata al periodo post-classico (900 d. C., 1521 d. C.).

I risultati complessivi raggiunti, secondo una stima economica, sono senz'altro ragguardevoli, se si considera che il valore dei beni recuperati è stato di € 149.853.132, quella dei falsi sequestrati di € 32.354.050 e di altri sequestri effettuati, di € 24.034.550.

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:

- 3.269 controlli a esercizi commerciali, mercati e fiere di oggetti antiquariali;
- 688 verifiche alla sicurezza di Musei, Biblioteche e Archivi, condotte in tutto il territorio nazionale congiuntamente alle rispettive direzioni e alle competenti Soprintendenze;
- 1.685 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 al servizio navale;
- 366.931 beni controllati in banca dati (più che raddoppiati);
- 1.674 controlli ad aree tutelate da vincoli paesaggistici, con

l'apporto del raggruppamento aeromobili, che hanno comportato il deferimento all'A.G. di 227 persone, oltre che il sequestro di 10 immobili (per 32 milioni);

L'azione di salvaguardia è stata rivolta soprattutto a tutela dei siti protetti dall'UNESCO, dichiarati patrimonio culturale dell'umanità.

Tale efficace attività di prevenzione, unitamente a quella ispettiva e di controllo, con l'ausilio di moderne tecniche e di più sofisticati strumenti, ha prodotto ottimi risultati, anche come deterrenza, se si considera che il fenomeno dei furti di beni culturali è complessivamente diminuito a 676 nel 2013, a fronte di un totale di 891 nel 2012 (con parziale aumento, tuttavia, in Puglia, Abruzzo e Trentino A.A.).

La prevenzione di tali tipologie di reati resta difficoltosa 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 forte azione dissuasiva ed uno strumento utile alle indagini per individuare gli autori di illeciti.

Nell'ambito della prevenzione, oltre alle operazioni di sorvolo sui siti archeologici, all'informazione e alla semplificazione delle procedure di controllo (con notevole

riduzione di spesa), sono proseguite le attività formative specialistiche svolte per il personale delle amministrazioni interessate e l'opera di sensibilizzazione e di informazione dell'opinione pubblica, in un quadro di collaborazione internazionale attraverso un modulo elettronico standardizzato tra gli Stati membri di tutto il mondo, in grado di accogliere i dati delle opere trafugate nella banca dati di Interpol (Progetto denominato "Psyche").

L'azione repressiva

Nell'anno appena trascorso, le attività svolte hanno prodotto i risultati seguenti:

- Persone deferite in stato di fermo o arresto in flagranza	3
- Persone deferite all'A.G. in stato di libertà (di cui 273 per reati in danno al paesaggio)	1.225
- (+125 da altre forze di Polizia)	
- Persone deferite all'A.G. in stato di arresto su provvedimento dell'A.G.	32
(+ 31 da altre forze di polizia)	
- Perquisizioni effettuate	588
- Sanzioni amministrative elevate	130

In particolare, il solo Comando CC TPC ha deferito all'Autorità Giudiziaria complessivamente 1.260 persone, con un

incremento rispetto a quanto realizzato nell'anno precedente (in cui erano state 1.150).

Furti di beni culturali e attività di recupero

Nell'anno appena concluso, analogamente a quanto avvenuto nel 2012, le regioni più colpite da episodi di furto risultano essere state Lombardia, Toscana, Emilia Romagna, Lazio e Campania, ma con una notevole flessione di furti in confronto all'anno passato (676 contro 891 registrati in precedenza).

Si assiste, dunque, ad una diminuzione dei furti in generale (-15% nell'ultimo triennio), i cui obiettivi più sensibili sono i privati (n. 273 costituenti il 40% del totale, che comunque hanno subito una flessione del 23%), le chiese ed edifici di culto (n. 295), che hanno subito un decremento del 30%, gli enti pubblici e privati (n. 87, ossia il 13% del totale) i quali, tuttavia, hanno subito una flessione del 6,5%.

I musei, con 27 furti, possono considerarsi un'entità trascurabile, come nello scorso anno.

Occorre ancora sottolineare che vi è stato un significativo decremento del numero di documenti e di libri sottratti a livello nazionale (6.769 a fronte di 9.145 del 2012); è interessante notare come per i beni archivistici rimanga la notevole differenza

tra il numero di oggetti di cui è stata denunciata la sparizione (6.769) ed il numero di quelli recuperati (187.484).

A causa dell'elevato numero di oggetti trafugati, i luoghi di culto si riconfermano come gli obiettivi più sensibili alla specifica aggressione criminale: risultano, infatti, asportati 1.567 (+19%) oggetti chiesastici ed anche libri.

Il numero complessivo dei beni culturali sottratti, è risultato di 130.538 unità, di cui ben 115.203 di numismatica.

L'attività di recupero ha fatto constatare il rientro di 189.587 (oltre a 685 per l'azione di altre forze di polizia) beni sottratti illecitamente, di cui 187.484 riguardano beni librari e archivistici, di oltre 100.615 reperti paleontologici e di 68.261 (oltre a 3.039 da parte di altre forze di polizia) reperti archeologici.

Scavi clandestini e contraffazione.

A livello nazionale sono stati rilevati 49 scavi clandestini rispetto ai 37 del 2012 (-32%). La Regione ove si è registrato il maggior numero di avvistamenti, come era già avvenuto nell'anno precedente, è la Sicilia, seguita da Sardegna e Lazio.

Anche quest'anno, come negli anni trascorsi, si è riscontrata un'attenzione particolare da parte della criminalità verso il fiorente mercato dei beni culturali falsificati, che è in

continua evoluzione a causa della maggiore facilità di riproduzione delle moderne forme artistiche e della congiuntura economica, che spinge gli acquirenti a rivolgersi ad un mercato “disinvolto”. Il numero dei beni d’arte falsi sequestrati nel corso del 2013 è stato di 1.112, contro i 4.975 del 2012 (-3.863). Le opere d’arte sequestrate hanno un valore di 32 milioni, inferiore a quello del 2012, data la perdurante fase recessiva dell’economia nazionale. 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.

L’attività della Guardia di Finanza, svolta dal Nucleo di Polizia Tributaria di Roma, nel cui ambito opera il “Gruppo Tutela Patrimonio Archeologico”, in virtù delle funzioni di polizia assegnate al Corpo dal d.lgs. n. 68 del 2001, dal D.M. 28 aprile 2006 e dal d.lgs. n. 231/2007, è quella di prevenzione e repressione degli illeciti in danno al patrimonio culturale, artistico ed archeologico.

I risultati complessivamente conseguiti nel 2013 si riassumono in 207 violazioni riscontrate (63 delitti, 16

contravvenzioni, 128 illeciti amministrativi, 234 soggetti verbalizzati, di cui 6 arrestati e 90 a piede libero) e in numerosi sequestri di oggetti d'arte (oltre 28.000 pezzi).

Altri danni alla cultura e interventi

Dopo le recenti note emergenze per i crolli di Pompei, lo scandalo dei furti alla biblioteca dei Girolamini di Napoli e l'incendio della città della scienza in Napoli, il Ministero ha emanato il decreto 3 dicembre 2013, in attuazione dell'art. 1 della legge 7 ottobre 2013, n. 112, di conversione del D.L. 91/2013: disposizioni per la tutela, la valorizzazione e il rilancio dei beni e delle attività culturali delle tre soprintendenze periferiche di Napoli, contenente anche misure per accelerare la realizzazione del "grande progetto di Pompei".

Con decreto del 13 marzo 2013 è stata approvata la compilazione delle schede per il rilievo dei danni ai beni culturali delle chiese, a seguito di eventi naturali; con altro decreto del 28.3.2013 si è provveduto all'istituzione del Comitato interistituzionale per la nuova città della scienza, incaricato di uno studio preliminare e di attività di impulso per la rinascita del Centro.

Quanto alle rovine di Pompei (la cui soprintendenza è stata istituita con la legge 8.10.1997, n. 532 ed è assoggettata al

controllo della Corte dei conti), la cui superficie è di 44 ettari, dopo i 10 crolli susseguitisi dal 2009 sono purtroppo continuati i danni ai mosaici, muri, solai e pavimenti. A novembre 2013 è venuta giù la scuola dei gladiatori con un muro di un metro e settanta, nel cuore degli scavi e l'Atrio di Via Nola, proprio mentre si era alla ricerca di un manager o di un direttore generale (poi nominato a dicembre 2013 con un ufficio di 25 persone, ma non ancora operativo a marzo 2014), per gestire i progetti dei restauri, previsti dal decreto legge valore e cultura. Entro il 2015 dovrebbero essere completati i lavori per la rinascita del sito archeologico più grande del mondo, finanziati dall'U.E. (sono 39 i cantieri avviati ma solo 5 aperti e 1 solo portato a termine), ma le opere sono slittate poiché i bandi europei per gli appalti (16 gare) per un importo di 50 milioni, affidati alla Soc. INVITALIA non sono stati predisposti in tempo.

Questi inspiegabili ritardi, oltre a causare nuovi possibili crolli, rischiano di far perdere i fondi europei destinati a Pompei (in tutto 105 milioni da spendere entro il 2015), in quanto finora sono stati impegnati solo 588.000 euro, ossia lo 0,56% appena dei fondi disponibili, per un sito che ha visto un incasso di circa 20 milioni in un anno per un afflusso di 2 milioni e mezzo di visitatori.

Negli ultimi 15 anni la vicenda di Pompei ha dimostrato l'incapacità dell'amministrazione di sapere spendere le risorse, cosa che contribuisce a deteriorare sempre più le rovine che incantarono Wolfgang Goethe: solo pochi mesi or sono (marzo 2014), per la scarsità di custodi e di vigilanza, è stato trafugato l'affresco di Artemide dalla casa di Nettuno, mentre all'inizio di quest'anno si era già verificato il crollo del muro della necropoli di Porta Nocera che ha danneggiato il tempio di Venere.

Si potrebbe senz'altro trarre una molteplicità di benefici dalla sana gestione dei beni culturali e artistici e da una maggiore usufruibilità, che resta limitata anche dalla penuria di personale, magari ricorrendo a metodologie e a strumenti tratti dall'esperienza imprenditoriale.

Pompei è una delle principali attrazioni turistiche del Paese e preservarla significa anche rinvigorire l'economia della regione Campania e quella nazionale, così come è importante aprire le sale e i luoghi da tempo chiusi al pubblico per lavori o per mancanza di personale.

La trascuratezza per la tutela dei beni culturali ha fatto registrare altri disastri, come quello del crollo del muro nell'antro della Sibilla di Pozzuoli (NA), poi chiuso alle visite del pubblico.

La settecentesca Villa Daffo a Palermo, una delle maggiori residenze nobiliari, di proprietà della Regione, è da anni meta di incursioni di vandali e di ladri.

A Soriano nel Cimino (VT) il rinascimentale palazzo Chigi Albani, ideato dal Vignola, è in stato di completo abbandono e di pericolo: sono state sfondate le maestose vetrate ed è andato disperso l'arredo interno.

È da accogliere con soddisfazione, comunque, lo stanziamento (seppure esiguo) di 3 milioni di euro, per il biennio 2013/2014, disposto dall'art. 5 della legge 7 ottobre 2013, n. 112, previsto per la messa in sicurezza dei beni che presentano gravi rischi di deterioramento e di 8 milioni per i lavori del progetto "Nuovi Uffizi" (dove sono 2.500 opere in deposito non visibili al pubblico).

Tutto ciò rientra nel più generale impegno che punta al rilancio dei beni culturali in Italia con una sana integrazione di mano pubblica e iniziativa privata, che sarà incentivata da agevolazioni fiscali, peraltro già contemplate dal decreto "Salva Italia" sulle sponsorizzazioni e da raccolte di erogazioni liberali, in analogia a quanto avviene negli altri paesi europei.

In questo contesto anche per Pompei (dove di recente sono state aperte le Domus di M. Lucrezio Frontone, di Romolo

e Remo e di Trittolemo) confluiranno fondi privati anche dai Paesi arabi, per arrivare a un modello che realizzi in pieno l'art. 9 della Costituzione, al fine di promuovere sviluppo e cultura attraverso il mecenatismo.

Nel documento di programmazione del Ministero si accenna alla scarsità di risorse dello Stato e alla necessità di creare "Sponsor", specie nella programmazione dei lavori pubblici (2013-2015), dove si rinviene un elenco di opere per le quali si attendono aiuti dai privati, che potranno giovare di sgravi fiscali.

Con questa filosofia si possono moltiplicare gli esempi positivi come quello della Reggia Borbonica di Carditello a Caserta, assicurata alla proprietà pubblica di recente, dopo anni di devastazioni e di scempi, o come il complesso settecentesco della città di Alessandria (74 ettari di superficie e una splendida pianta esagonale), considerata un esempio in Europa, per il quale il Demanio ha deciso di pubblicare un bando di gara per la concessione di valorizzazione; per il palazzo Carducci di Taranto, ora di proprietà del Comune, in precedenza oggetto di razzie e di sottrazioni, è stato promesso dalla Regione un intervento con fondi europei per € 2.689.000.

Alcuni interventi della Corte dei conti

È balzato alle cronache, nel settembre 2013, il caso che ha riguardato le Grotte di Tiberio, nella cui zona (scorcio levante di Sperlonga – Latina) sono stati compiuti abusi edilizi nel corso di una costruzione di un albergo, oggetto di una indagine della Procura della Corte dei conti, che ha delegato il Comando provinciale del Corpo Forestale dello Stato per individuare l'esatta quantificazione del danno ambientale, dopo che della vicenda si era già occupato il Tribunale penale.

La Procura generale si è dovuta interessare di appellare una sentenza di assoluzione in primo grado del 2013 (di funzionari del Ministero e della Soprintendenza) emessa dalla Sezione giurisdizionale per il Lazio in relazione al Crocifisso ligneo, attribuito a Michelangelo Buonarroti (alto circa 41 centimetri), comprato dal Ministero dei beni culturali a trattativa privata per 3 milioni e 250 mila euro, senza una certezza sulla effettiva paternità dell'opera, per l'assenza di pareri di esperti e nell'impossibilità di una stima sul valore del bene (la valutazione fatta dal comitato tecnico si basava su un catalogo pubblicato nel 2004).

In un rapporto della Corte dei conti (Sezione controllo enti del 2013, gestione 2012) è stato evidenziato lo spreco di un ente pubblico, quello del Parco nazionale del Vesuvio, che costa

5 milioni annui, dei quali solo 200.000 euro vengono impiegati per la tutela dell'ambiente, mentre le spese "istituzionali" ammontano a circa 3 milioni.

Anche la fondazione "la biennale di Venezia" è stata analizzata dalla Corte dei conti (gestione 2012): essa è tra le strutture più prestigiose d'Italia, a partecipazione pubblico-privata, impegnata nella ricerca e nella promozione di nuove tendenze artistiche. Le entrate sono state appena di 11 milioni, con un calo del 53% rispetto all'anno precedente (2 milioni in meno) ed i fondi pubblici rappresentano il 37% degli introiti.

L'AMBIENTE (Estensore V.P.G. Paola Briguori)

1- Il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare

2. Problematiche ambientali:

2.1 L'Ilva di Taranto;

2.2 La cd. Terra dei Fuochi;

2.3 La difesa del mare dall'inquinamento;

2.4 Il rischio idrogeologico. - *Le misure per la prevenzione e gestione delle emergenze e delle calamità naturali.*

3. L'emergenza ambientale nella legge di stabilità 2014 –

3.1. L'ecorendiconto

Accanto all'esame delle attività svolte dal Ministero

dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, la Procura generale intende anche fare luce su tematiche di grande rilievo che, oltre ad avere un forte impatto sociale ed economico, investono la tutela dell'ambiente e della salute dei cittadini: il problema dell'Ilva di Taranto, il problema della cd. Terra dei fuochi, le misure per la difesa del mare dall'inquinamento, il rischio idrogeologico e le misure per la prevenzione e gestione delle emergenze e delle calamità naturali con stretto riferimento alle previsioni della legge di stabilità 2014.

Deve, inoltre, segnalarsi che, a differenza dei precedenti esercizi, risulta allegato – sebbene in un secondo tempo – al rendiconto generale anche l'ecorendiconto.

1. Il Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare

1. - Il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare (MATTM) svolge funzioni e compiti propri dello Stato in quattro grandi aree:

- la salvaguardia della qualità dell'aria con la necessità di un utilizzo sempre più diffuso di energia pulita (solare, geotermico, eolico, idroelettrico);
- la tutela quali-quantitativa del sistema idrico e l'ottimizzazione delle risorse idriche nei diversi settori di

utilizzo (civile, industriale ed irriguo);

- la protezione e conservazione della biodiversità, al fine di mantenere alta la qualità dell'ambiente in termini di conservazione;
- la gestione delle risorse naturali e lo smaltimento dei rifiuti e il risanamento dei siti inquinati.

Si tratta di attività, e in special modo lo smaltimento dei rifiuti e la bonifica dei siti inquinanti, di grandissima attualità, con implicazioni di forte impatto sociale ed economico.

Lo stanziamento in bilancio per far fronte alle richiamate finalità è stato per l'anno 2013 di 659 milioni, sostanzialmente stabile rispetto a quello del precedente esercizio, pari a 658 milioni, ridotto rispetto a quello del 2011 (-216 milioni).

In particolare, la missione 18 (Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente) che assorbe circa l'82 per cento di tutto lo stanziamento del Ministero - ed, in particolare, proprio sul programma 12, che riguarda, tra l'altro, il **trattamento e lo smaltimento dei rifiuti e le bonifiche dei siti inquinati**, divenuto ormai una delle emergenze nazionali più avvertite - ha subito negli anni costanti riduzioni, con uno stanziamento nel 2013 che diminuisce del 13,4% rispetto a quello del 2012 e del 46% rispetto a quello del 2011.

2. - La Procura Generale ritiene opportuno segnalare talune criticità nell'organizzazione del dicastero che, ove fossero superate, potrebbero comportare verosimilmente, se non consistenti riduzioni di spesa, quanto meno maggiore controllo nella gestione del personale.

In particolare, risulta che le funzioni tecniche del Ministero dell'Ambiente sono svolte principalmente, se non esclusivamente, in mancanza di un ruolo tecnico interno al Ministero, attraverso ISPRA e SOGESID.

Quest'ultima, in particolare, a sua volta *opera con proprio personale* (a tempo determinato o indeterminato) ovvero come stazione appaltante del Ministero, a seconda delle modalità previste nelle convenzioni; pertanto, i dati finanziari relativi alla spesa di personale del Ministero devono ritenersi relativi e poco significativi.

Sorge spontaneo osservare come sia importante che si proceda ad un riordino dell'organizzazione, prevedendo l'istituzione di ruoli tecnici onde poter esprimere una scelta gestionale ispirata a principi di economicità, efficienza e trasparenza dell'azione amministrativa' anche nell'ottica della programmazione.

2.1. - L'ISPRA - Istituto Superiore per la protezione e la ricerca

ambientale -, ente pubblico di ricerca con autonomia tecnica, scientifica, organizzativa, finanziaria, gestionale, amministrativa e contabile, è stato istituito nel 2008 per effetto dell'accorpamento di tre enti vigilati dal Ministero stesso (Agenzia per la protezione dell'ambiente-APAT, Istituto centrale per la ricerca scientifica applicata al mare - ICRAM, Istituto nazionale per la fauna selvatica - INFS) con lo scopo di razionalizzare l'attività dei suddetti tre Enti, nell'ottica del contenimento della spesa pubblica.

L'ISPRA è sottoposto alla vigilanza del Ministro dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare che impartisce le direttive generali, alle quali l'Istituto si attiene nel perseguimento dei propri compiti istituzionali, e provvede al trasferimento delle risorse finanziarie afferenti il contributo ordinario destinato al medesimo istituto e allocato sullo stato di previsione del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare sui pertinenti capitoli di Bilancio.

Compito dell'ISPRA è lo svolgimento di *“attività di ricerca, consulenza strategica, assistenza tecnico-scientifica, sperimentazione e controllo, conoscitiva, di monitoraggio e valutazione, nonché di informazione e formazione, anche post-universitaria, in materia ambientale”*, esercitando le funzioni

già di competenza dei tre Enti in esso confluiti, promuovendo in tale ambito *“lo sviluppo del sistema nazionale delle Agenzie e dei controlli in materia ambientale di cui cura il coordinamento”*, garantendo *“l’accuratezza delle misurazioni e il rispetto degli obiettivi di qualità e di convalida dei dati anche attraverso l’approvazione di sistemi di misurazione, l’adozione di linee guida e l’accreditamento dei laboratori”*.

Lo Statuto dell’ISPRA è stato approvato in data 27 novembre 2013 dal Ministro dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare di concerto con il Ministro dell’Economia e delle Finanze, mentre è ancora in corso d’istruttoria presso gli uffici ministeriali competenti la prevista Convenzione triennale tra il Ministro e l’Istituto, con la quale, previa ricognizione dei servizi ordinari, sono individuate le eventuali ulteriori attività, non incompatibili con i servizi ordinari, svolgibili dall’ISPRA nonché le risorse allo scopo disponibili.

2.2. - La SOGESID S.p.A., costituita con decreto del Ministero del Tesoro di concerto con il Ministero del Bilancio e della Programmazione Economica il 27 gennaio 1994, ai sensi dell’articolo 10 del D.lgs. 3 aprile 1993, n. 96, è una società *in house providing* interamente partecipata dal Ministero dell’Economia e delle Finanze.

Ai sensi e per gli effetti di quanto disposto dall'articolo 1, comma 503, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296, come recepito nello statuto societario, la SOGESID svolge attività strumentali alle esigenze, finalità, competenze ed attribuzioni istituzionali del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare, che pertanto detiene il potere di indirizzo e di controllo sull'operatività della Società esercitando un controllo analogo a quello che esercita sui propri servizi.

La Società opera per disposizione di legge nel campo della protezione dell'ambiente e nel settore della progettazione e dell'esecuzione di lavori, con particolare riferimento alle attività di messa in sicurezza e bonifica dei siti di interesse nazionale (SIN) inquinati, sia in regime ordinario che emergenziale.

Essa svolge altresì, nel settore delle infrastrutture idriche, attività che rientrano sia nelle competenze del Ministero dell'Ambiente che nelle attribuzioni del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT).

Nell'ambito delle competenze del Ministero dell'Ambiente e della loro interrelazione con quelle del MIT, nonché di quelle connesse al funzionamento degli uffici del Ministero dell'Ambiente, la SOGESID *può su base convenzionale fornire assistenza, prestazioni di servizi e, ai fini della realizzazione di*

opere, svolgere la funzione di stazione appaltante.

Come rilevato già dalla Sezione Controllo Enti di questa Corte,¹³⁰ una rilevante quota di personale, sia dipendente sia con

¹³⁰ Corte dei conti Sezione Controllo Enti deliberazione n. 11/2013 del 26 febbraio 2013 Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della SOGESID S.p.a. per l'esercizio 2011: "... una parte consistente dell'attività produttiva della società è costituita da prestazioni a favore del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare previste in apposite convenzioni per supporto tecnico alle sue attività istituzionali. Esse sono svolte mediante risorse umane direttamente impiegate presso differenti Direzioni generali del Ministero.....Tuttavia occorre evitare che le convenzioni di cui trattasi finiscano per costituire, in proiezione futura, un anomalo fattore di aggravamento dei costi del personale della Sogesid dovuto ad attuali carenze di risorse umane del Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Mare e del Territorio. Tale rischio può assumere concretezza e attualità qualora venga confermata la giurisprudenza del Giudice del lavoro che recentemente, nell'ambito di vertenze instaurate da persone assunte dalla SOGESID S.p.a. con contratto a tempo determinato, ha affermato l'illegittimità delle clausole di apposizione del termine che facevano riferimento alla durata della convenzione con il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare. Sotto altro profilo occorre, altresì, evitare che l'attuazione di simili convenzioni tra il Ministero della tutela del territorio e del mare finisca per costituire il mezzo per eludere i vincoli all'assunzione di personale e le limitazioni e le condizioni per il conferimento di incarichi per prestazioni di servizi... Il capitolo sulla gestione del personale non può chiudersi senza che si accenni ad un aspetto problematico connesso all'acquisizione delle risorse umane necessarie per far fronte alle attività di supporto e di assistenza tecnica richieste alla SOGESID S.p.a. dal Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio.

Per lo svolgimento di tali attività la società ha fatto ricorso anche a personale assunto con contratti di lavoro a tempo determinato, nelle quali le ragioni tecnico organizzative necessarie per legge per motivare la clausola di fissazione del termine sono esplicitate attraverso il richiamo alla convenzione con il Ministero e alla durata della stessa.

Tali contratti a tempo determinato hanno tuttavia dato luogo ad un contenzioso nel quale di recente la società, a differenza di precedenti casi analoghi, è risultata soccombente, sia pure al momento soltanto in primo grado. Si è infatti ritenuta invalida la clausola di apposizione del termine nella quale le ragioni tecnico organizzative che la giustificavano erano individuate attraverso il richiamo all'atto aggiuntivo di una convenzione ritenuto dal giudice tanto generica da comprendere attività riferibili all'ordinaria attività del datore di lavoro, e perciò tali da non giustificare l'apposizione del termine di durata.

A prescindere da ogni valutazione circa la possibilità che le pronunce vengano confermate in appello, esse pongono all'attenzione l'esigenza che il ricorso alle convenzioni con la Sogesid da parte del Ministero dell'ambiente e della tutela del mare e del territorio per attività di supporto sia limitato a oggetti specifici, onde evitare, come si è già detto, che finiscano per procurare irrigidimenti dei costi del personale a carico della Sogesid per esigenze di organizzazione non proprie ma del Ministero...".

contratto a termine della società SOGESID, svolge *funzioni di diretto supporto tecnico all'attività del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del Mare*, in base ad apposite convenzioni e presta di fatto la sua opera presso gli uffici del Ministero stesso.

Il Ministero è tenuto, ai sensi dell'articolo 17 dello Statuto sociale, ad impartire annualmente agli amministratori della Società una direttiva in ordine al programma di attività, organizzazione, politiche finanziarie e di sviluppo ai fini del controllo analogo; per l'anno 2013 il testo della direttiva non ha avuto seguito.

Risulta opportuno evidenziare la necessità che tale direttiva annuale venga tempestivamente emanata; l'amministrazione ha comunicato che per l'anno 2014 è in corso di approvazione una direttiva che evidenzia gli obiettivi specifici, le metodologie di lavoro, gli indicatori di impatto e di risultato, lo sviluppo, per ogni singola azione, di una dettagliata analisi dei costi industriali.

I rapporti di collaborazione in essere con la Società sono notevoli e si svolgono, come detto, sulla base di convenzioni stipulate con le diverse direzioni del dicastero.:

- Direzione generale per la protezione della natura e del mare:

Convenzione in data 29 dicembre 2011 per “Attività di supporto operativo all’implementazione del protocollo di Cartagena nonché sulla convenzione sulla diversità biologica.

Convenzione in data 29 dicembre 2011 per “Attività di supporto tecnico-scientifico all’autorità di gestione della convenzione CITES in materia di commercio di specie in pericolo di estinzione”.

Convenzione in data 4 luglio 2012 per "Verifica sullo stato d’attuazione degli strumenti di programmazione territoriale all'interno del sistema naturale delle Aree protette - ipotesi di normalizzazione degli strumenti di programmazione territoriale.

Convenzione in data 28 dicembre 2012 per "Supporto e assistenza tecnico specialistica nell'ambito delle attività DPN - A.P. Naturali - Biodiversità - Strategia Marina - Convenzione di Washington CITES - Attività internazionali/Progetti/Programmi comunitari nazionali”.

- Direzione generale per la tutela del territorio e delle risorse idriche:

Convenzione 1 luglio 2013 supporto in materia di bonifiche rifiuti e danno ambientale;

Convenzione 27 dicembre 2012 – azioni di sistema;

Convenzione SIN di Taranto in materia di dissesto idrogeologico;

Convenzione SIN Pitelli La Spezia - Livorno;

Convenzione SIN Piombino;

- Direzione generale per le valutazioni ambientali

Convenzione 13 ottobre 2010

Convenzione 5 dicembre 2012.

- Segretariato generale

Convenzione per il negoziato sulle politiche di coesione (Fondo sviluppo e Coesione e Fondi Strutturali) in relazione al ciclo di programmazione 2014-2020

- Direzione generale degli affari generali e del personale

Convenzione avente ad oggetto la manutenzione ordinaria, con esclusione dei servizi già affidati in regime di Globale Service (servizi di portierato, di pulizia ed antincendio) dell'unità immobiliare, sede di rappresentanza del Ministro, sita in L.go Goldoni 47 int. 7.

2. Le Problematiche ambientali.

2.1. L'ILVA di TARANTO

Come noto, un problema ambientale di grande impatto sociale ed economico è quello costituito dall'inquinamento

prodotto dagli stabilimenti dell'Ilva¹³¹ di Taranto, rispetto agli anni precedenti, nel processo di risanamento della zona. Il 4 giugno 2013 il Governo ha approvato un decreto con il quale è stato stabilito il commissariamento della società. Commissario è stato nominato l'amministratore delegato della società, il manager Enrico Bondi, subcommissario è stato nominato l'ex ministro dell'Ambiente Edo Ronchi.

Deve evidenziarsi che la delicata questione nel corso del 2013 ha ormai travalicato la dimensione nazionale.

Il 26 settembre 2013 la Commissione Europea – sulla base di un dossier di denuncia presentato dalle associazioni Peacelink e Fondo Antidiossina - ha avviato *una procedura di messa in mora nei confronti dell'Italia*, concedendo due mesi per rispondere prima del deferimento alla Corte di Giustizia, con l'ipotesi che il Governo italiano non abbia garantito il rispetto delle direttive UE da parte dell'Ilva di Taranto, con gravi conseguenze per salute e ambiente, e in particolare per "*mancata*

¹³¹ E' nota la forte sofferenza della cittadinanza, che da anni è rimasta vittima delle conseguenze dell'inquinamento. Domenica 14 aprile 2013 si è svolto un referendum consultivo tra la popolazione tarantina. Dei 173mila elettori hanno votato 33.838 tarantini (19,55%); il mancato raggiungimento del quorum del 50% degli aventi diritto al voto ha reso non valido il risultato dei due quesiti: "Volete voi cittadini di Taranto, al fine di tutelare la vostra salute nonché la salute dei lavoratori contro l'inquinamento, proporre la chiusura dell'acciaieria Ilva?" (sì 81,29%, no 17,25%); "Volete voi cittadini di Taranto, al fine di tutelare la vostra salute e quella dei lavoratori, proporre la chiusura dell'area a caldo dell'Ilva, maggiore fonte di inquinamento, con conseguente smantellamento dei parchi minerali?" (sì 92,62%, no 5,30%).

riduzione degli elevati livelli di emissioni non controllate generate durante il processo di produzione dell'acciaio". Il commissario all'Ambiente Janez Potočnik avrebbe in proposito dichiarato che le autorità italiane "hanno avuto molto tempo per garantire che le disposizioni ambientali fossero rispettate, questo è un chiaro esempio del fallimento nell'adottare misure adeguate per proteggere salute umana e ambiente".

L'Italia ha inviato a Bruxelles a dicembre 2013 una risposta la cui analisi dettagliata ha determinato la Commissione Europea a trasmettere altra nuova lettera di messa in mora 'complementare' per la violazione di alcuni articoli delle direttive sulle emissioni industriali (che dal gennaio 2014 sostituisce la normativa Ue sulla prevenzione e la riduzione integrate dell'inquinamento Ippc) e Seveso.

I contenuti del documento dato ai tecnici della dg Ambiente, invece di fornire rassicurazioni, dimostrerebbero al contrario che **l'Ilva di Taranto non sta attuando** molte delle condizioni previste dall'**autorizzazione integrata ambientale**, e che lo stabilimento provoca ancora **"inquinamento significativo"**. Inoltre, nonostante vi sia prova che la violazione delle condizioni previste dall'autorizzazione pongono questioni di **pericolo immediato per la salute umana** e importanti effetti

negativi per l'ambiente, l'Italia non ha sospeso l'attività dello stabilimento.

Pendono processi penali a carico di diversi soggetti, ma il problema di fondo è quello di riuscire a rendere salubre la zona interessata dallo stabilimento e le aree limitrofe dove oggi si registrano alti tassi di morbilità e mortalità¹³², nettamente superiori rispetto al territorio nazionale. L'impegno dell'Italia deve necessariamente orientarsi verso questo obiettivo primario, la cui realizzazione inevitabilmente comporta ripercussioni sul piano sociale¹³³ ed economico locale e nazionale.

2.2. La cd Terra dei fuochi

La "Terra dei fuochi"¹³⁴ comprende un territorio di 1076 km², nel quale sono situati 57 comuni, nei quali risiedono

¹³² Il rapporto epidemiologico *Sentieri* dell'Istituto Superiore della Sanità sui siti a rischio inquinamento mostra per Taranto dati preoccupanti:

- un aumento di mortalità per il mesotelioma della pleura del 142% in più per gli uomini e del 110% in più per le donne;
- un aumento della mortalità per tumori maligni del sistema linfatico del 10% in più negli uomini e del 52% nelle donne;
- un aumento della mortalità per il tumore maligno del testicolo del 94% in più per gli uomini; - un'incidenza oncologica del tumore maligno al polmone del 55% in più per gli uomini e del 44% in più per le donne e del per tumore alla tiroide del 58% in più per gli uomini e del 20% tra le donne.

¹³³ Ormai sono davvero pochi i lavoratori dipendenti dell'Ilva di Taranto (circa un migliaio) che non corrono il rischio dei contratti di solidarietà, avviati nello stabilimento siderurgico, con valenza biennale e opzione per un terzo anno, dal 13 marzo 2013.

¹³⁴ La locuzione "terra dei fuochi" individua una vasta area situata nell'Italia meridionale, tra le province campane di Napoli e Caserta, caratterizzata dalla forte presenza di rifiuti tossici e soprattutto di numerosi roghi di rifiuti, donde l'appellativo. Essa venne utilizzata per la prima volta nel 2003 nel *Rapporto Ecomafie 2003* curato da Legambiente. Successivamente venne utilizzata da Roberto Saviano nel libro *Gomorra*.

circa 2 milioni e mezzo di abitanti: 33 comuni situati nella provincia di Napoli e 24 comuni situati nella provincia di Caserta. È compresa quasi l'intera provincia napoletana, mentre del casertano è colpita soprattutto la parte meridionale e sud-occidentale.

Si caratterizza per lo sversamento illegale di rifiuti, anche tossici, verosimilmente ad opera della criminalità organizzata. In molti casi, i cumuli di rifiuti, illegalmente riversati nelle campagne, o ai margini delle strade, vengono incendiati dando luogo a roghi i cui fumi diffondono nell'atmosfera e nelle terre circostanti sostanze tossiche, tra cui diossina.

Da molti decenni, nelle campagne campane si sono verificati sversamenti di rifiuti industriali e di rifiuti tossici e nucleari. In particolare, nelle zone di Succivo, Caivano, Acerra e Giugliano si sono verificati roghi di rifiuti industriali, responsabili di un alto tasso di tumori che hanno colpito soprattutto giovani donne, al seno e alla tiroide, e bambini.

Nel 2011, secondo un rapporto dell'ARPA della Campania, un'area di 3 milioni di metri quadri, compresa tra i Regi Lagni, Lo Uttaro, Masseria del Pozzo-Schiavi (nel Giuglianesse) ed il quartiere di Pianura della città di Napoli, risulterebbe molto compromessa per l'elevata e massiccia

presenza di rifiuti tossici.

L'inquinamento da diossina dei terreni è estremamente pericoloso perché introduce sostanze tossiche nella catena alimentare degli animali da allevamento e può raggiungere anche l'uomo. Nel 26 marzo 2008 furono riscontrate presenze di diossina nel latte di bufala provenienti da allevamenti del casertano, attribuite all'inquinamento ambientale. A seguito di questi riscontri, che comunque riguardavano in maniera limitata gli allevamenti impiegati per produrre la mozzarella di bufala campana DOP, alcuni paesi, tra cui Corea del Sud e Giappone, bloccarono temporaneamente l'importazione della mozzarella campana. A seguito della notizia, la vendita di prodotti caseari della Campania è diminuita significativamente, non solo in Italia, ma anche all'estero. Recenti test della mozzarella di bufala svolti in Germania, comunque, non hanno rilevato alcuna traccia di diossina né di metalli pesanti.

Deve segnalarsi che, con direttiva dei Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali, dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare e della salute, recante *“Indicazioni per lo svolgimento delle indagini tecniche per la mappatura dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n.*

136, convertito nella legge 6 febbraio 2014, n. 6”¹³⁵ sono state fornite le prime prescrizioni per avviare le indagini tecniche per la mappatura, anche mediante strumenti di telerilevamento, dei terreni della Regione Campania destinati all'agricoltura, al fine di accertare l'eventuale esistenza di effetti contaminanti a causa di sversamenti e smaltimenti abusivi anche mediante combustione.

2.3. La difesa del mare dall'inquinamento

Considerata la morfologia del territorio del nostro Paese, assume particolare importanza la messa in atto di un sistema di tutela del mare dall'inquinamento, in grado di garantire sistemi di intervento anche in caso di disastri ambientali improvvisi, soprattutto ad opera di sversamento in mare di idrocarburi.

Deve segnalarsi che presso il Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare/ Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare - Divisione VII° - Difesa del mare dagli inquinamenti - opera il Centro Operativo per le Emergenze in Mare con compiti di coordinamento generale degli interventi nei casi di inquinamento o grave pericolo di inquinamento.

Il Ministro del MATTM, con decreto in data 29 gennaio

¹³⁵ Pubblicata il 24 dicembre 2013

2013¹³⁶, ha approvato il *"Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive"*.

Il Piano, che sostituisce il precedente del 1987, contiene disposizioni intese a prevenire e combattere gli effetti dannosi alle risorse del mare dovuti agli inquinamenti accidentali da idrocarburi ed altre sostanze nocive, nonché direttive finalizzate a procedure operative conformi alle finalità di tutela dei litorali, del mare e delle risorse biologiche sancite dalla normativa nazionale in materia di prevenzione e lotta all'inquinamento.

Un importante passo fatto dal MATTM è stata l'indizione di un bando di gara comunitario in data 28 gennaio 2010 per

¹³⁶ E' interessante la distinzione che ivi si individua tra emergenza locale e emergenza nazionale.

A - Emergenza locale: Ipotesi prevista dal comma 2 dell'art. 11 della Legge 31 dicembre 1982, n. 979. Essa viene dichiarata dal Capo del Compartimento Marittimo competente territorialmente qualora il pericolo di inquinamento o l'inquinamento in atto sia tale da determinare una situazione di emergenza. Il Capo del Compartimento Marittimo, dichiarata l'emergenza locale, ne dà immediata comunicazione al MATTM (annesso ALFA – Appendice 1), informando anche il Direttore Marittimo (qualora non coincidente), il Dipartimento della Protezione Civile, la locale Prefettura e gli Enti locali interessati. B - Emergenza nazionale: Piano operativo di pronto intervento per la difesa del mare e delle zone costiere dagli inquinamenti accidentali da idrocarburi e da altre sostanze nocive. Ipotesi prevista dall'art. 11 della Legge 31 dicembre 1982, n. 979. L'emergenza nazionale è richiesta dal Ministro al Presidente del Consiglio dei Ministri quando, a suo giudizio e su proposta dell'Autorità competente, la situazione contingente oggetto dell'emergenza non sia fronteggiabile con i mezzi a disposizione del MATTM. Dichiarata l'emergenza nazionale, il Capo del Dipartimento della Protezione Civile assume la direzione di tutte le operazioni sulla base del "Piano di pronto intervento nazionale per la difesa da inquinamenti di idrocarburi o di altre sostanze nocive causati da incidenti marini" di competenza del Dipartimento medesimo. In caso di situazioni dove vi sia un grave rischio di compromissione dell'integrità della vita, la dichiarazione di Emergenza nazionale è disposta, con proprio decreto, ai sensi dell'art. 3 della Legge 27 dicembre 2002, n. 286, da parte del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Capo Dipartimento della Protezione Civile, sentito il Presidente della Regione interessata dall'evento.

l'affidamento di un "servizio di intervento rapido per la riduzione, contenimento ed il recupero di idrocarburi, di sostanze dagli stessi derivate, di olii minerali e, per quanto tecnicamente possibile, di altre sostanze tossico - nocive nelle acque del mare territoriale provenienti da sinistri marittimi, sversamenti operativi o volontari da navi, terminali petroliferi, piattaforme di estrazione, non esclusi gli inquinamenti di origine terrestre".

Detta gara comunitaria è stata aggiudicata, in data 24 gennaio 2011, alla Società Consortile per Azioni Castalia - Ecolmar.

Successivamente, l'Amministrazione ha stipulato in data 14 marzo 2011 con la S.C.p.A. Castalia (già S.C.p.A. Castalia - Ecolmar) il relativo contratto.

A seguito di ciò, dal 26 aprile 2011 il MATT ha attivato un servizio pubblico finalizzato alla prevenzione e alla lotta agli inquinamenti marini lungo tutti i circa 7.500 Km di costa italiana, isole comprese, mediante l'impiego di una flotta convenzionata composta da 40 unità navali specificamente attrezzate, dislocate in 40 porti italiani.

Questo sistema di tutela e prevenzione nazionale è stato istituito in attuazione della normativa nazionale e in

ottemperanza a quanto previsto dalle convenzioni internazionali, cui l'Italia ha aderito, in materia di lotta agli inquinamenti marini da idrocarburi e da sostanze tossico-nocive in genere.

La struttura si compone di 10 unità di altura (SS/VV) e 30 unità costiere (BB/DD) ed opera in modalità stand-by con il personale a bordo sempre disponibile h/24 al pronto impiego.

Le unità forniscono i seguenti servizi:

- attività di intervento nelle acque territoriali, in caso di accertato inquinamento od imminente pericolo di inquinamento a seguito di richiesta da parte della competente Autorità Marittima, sulla base di preventive e specifiche autorizzazioni rilasciate dalla Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare su richiesta dell'Autorità marittima (Corpo delle Capitanerie di Porto). Le unità navali dovranno raggiungere la zona interessata dall'intervento entro 12 ore dall'ordine impartito, qualora l'emergenza si verifichi entro le acque territoriali, o 5 ore, qualora l'emergenza si verifichi entro 3 miglia dalla costa. Le modalità di intervento nell'emergenza consistono nella rimozione meccanica e/o abbattimento fisico dell'inquinamento anche con previsione, solo in estrema ratio e previa puntuale e attenta valutazione della situazione in situ, di aggressione chimica, previa

- specifica autorizzazione rilasciata, di volta in volta, dalla Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare;
- a richiesta della Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare le unità alturiere potranno effettuare, altresì, interventi anche al di fuori delle acque territoriali, qualora se ne presenti la necessità, nel quadro dei principi di collaborazione tra gli Stati in materia di lotta all'inquinamento marino, sanciti dalle convenzioni internazionali cui l'Italia aderisce.

Le unità navali sono fornite dalla Società Consortile per Azioni Castalia (contratto di noleggio e appalto di servizio).

I SS/VV (Supply Vessel) sono unità di altura abilitate alla navigazione internazionale lunga; hanno una lunghezza F.T. non inferiore a 35,00 mt., hanno una capacità Rec-oil complessiva, degli idrocarburi recuperati, non inferiore a 200 mc., hanno come dotazioni di bordo per l'antiquinamento 400 mt. di barriere pneumatiche d'altura a dispiegamento rapido e 200 mt. di barriere pneumatiche costiere, sono dotati di sistemi ed impianti specifici per la raccolta degli idrocarburi allo stato fluido in mare aventi una capacità di recupero di almeno 50 mc/h e 180 mt di panne assorbenti di tipo approvato, nonché 200 litri di disperdente di tipo riconosciuto. Tale tipologia di mezzi navali è

stata dislocata nelle area di maggior traffico marittimo e, quindi, ad alto rischio di inquinamento.

Di queste unità, n. 7 sono equipaggiate di un sistema radar capace di rilevare gli idrocarburi sulla superficie del mare. Tale sistema di scoperta e monitoraggio dell'inquinamento consente di effettuare i rilevamenti sia durante le ore diurne che durante le ore notturne, nonché in presenza di pioggia e/o nebbia. I BB/DD (battelli disinquinanti) sono unità abilitate alla navigazione nazionale costiera e internazionale costiera, hanno una lunghezza F.T. non inferiore a 20,00 mt. e presentano le seguenti caratteristiche: inoltre hanno una capacità Rec-oil complessiva, degli idrocarburi recuperati, non inferiore a 80 mc; hanno come dotazioni di bordo per l'antiquinamento 200 mt. di barriere pneumatiche costiere; sono dotati di sistemi ed impianti specifici per la raccolta degli idrocarburi allo stato fluido in mare aventi una capacità di recupero di almeno 30 mc/h e 100 mt di panne assorbenti di tipo approvato e 100 litri di disperdente di tipo riconosciuto. Queste ultime tipologie di unità sono state dislocate particolarmente in prossimità delle aree marine protette, già istituite o in corso di istituzione o comunque in aree di particolare pregio naturalistico. Le unità convenzionate di maggior tonnellaggio (unità alturiere) possono anche svolgere

attività di disincaglio o rimorchio di navi mercantili in difficoltà, avendo una capacità di tiro al gancio di almeno 60 tonnellate, al fine di prevenire possibili inquinamenti conseguenti al sinistro nonché attività di travaso del carburante o prodotto esistente a bordo della nave mercantile in difficoltà, riducendo quindi il pericolo di danno ambientale.

Inoltre, al fine di assicurare la disponibilità di ulteriori attrezzature e materiali, oltre a quelli in dotazione delle unità navali, la S.C.p.A. Castalia deve tenere allestiti n. 8 depositi a terra localizzati a Genova, Roma/Civitavecchia, Napoli, Messina, Bari/Molfetta, Ravenna, Venezia e Cagliari.

La Direzione Generale per la Protezione della Natura e del Mare svolge, ai sensi dell'art. 19 del Contratto "Controlli e penalità", un'attività di vigilanza sulla corretta esecuzione delle prestazioni contrattuali. Essa procede in qualsiasi momento e senza preavviso alle ispezioni alle strutture terrestri, apparecchiature, mezzi navali impiegati nell'ambito del servizio reso. Nel corso di dette ispezioni l'Amministrazione, qualora vengano riscontrate delle irregolarità, applicherà delle penali che variano da un minimo di 500 euro per quanto attiene alla tenuta dei documenti di bordo e degli altri atti e registri, fino ad un massimo di 4.000 euro, per ciò che riguarda l'inefficienza delle

attrezzature di bordo o incompetenza nella loro utilizzazione. Nei casi più gravi l'Amministrazione procede alla risoluzione del contratto ai sensi del comma 1 dell'art.18 del Contratto.

2.4. Il rischio idrogeologico.

1. - L'Italia è un paese a elevato rischio idrogeologico¹³⁷.

Le frane e le alluvioni sono le calamità naturali che si ripetono con maggior frequenza e causano, dopo i terremoti, il maggiore numero di vittime e di danni. Solo negli ultimi dieci anni sono stati spesi oltre 3,5 Miliardi di Euro con Ordinanze di Protezione Civile per far fronte a eventi idrogeologici (Fonte: Dipartimento della Protezione Civile, 2013).

Complessivamente le aree ad alta criticità idrogeologica da frana e alluvione sul territorio italiano risultano pari a 29.517

¹³⁷ Anche l'autunno 2013 ha drammaticamente riportato all'attualità il problema del rischio idrogeologico, a partire dalle alluvioni che hanno interessato la Sardegna nell'autunno scorso. Prima di quest'ultima tragedia però, anche altri fenomeni, sempre purtroppo con vittime, avevano colpito la Toscana, la Liguria, la Puglia e la Basilicata, la Calabria, la Sicilia, le Marche e l'Umbria. Per l'Anbi (associazione nazionale biologi italiani) è quindi prioritario limitare e compensare l'impermeabilizzazione del suolo, impedendo l'occupazione di altre aree verdi. I fenomeni da contrastare sono la cementificazione selvaggia e l'abbandono delle terre marginali da parte degli agricoltori: negli ultimi 40 anni, infatti, la superficie coltivata si è ridotta di circa il 28%, arrivando a meno di 13 milioni di ettari. Un territorio fortemente urbanizzato, infatti, impermeabilizza il suolo, facendo pressione sulle risorse idriche. Ci spieghiamo meglio, un terreno agricolo può incamerare anche 200 millimetri di precipitazioni, pari a 2000 tonnellate di acqua per ettaro. L'impermeabilizzazione, invece, riduce l'assorbimento di pioggia nel suolo, in casi estremi impedendolo completamente. L'infiltrazione di acqua piovana nei terreni fa sì che essa impieghi più tempo per raggiungere i fiumi, riducendo la portata e quindi il rischio di inondazioni. Il **dissesto idrogeologico** in Italia risulta diffuso: interessa, secondo i dati ufficiali, l'82% dei Comuni, ovvero 6 milioni di persone abitano in un territorio ad alto rischio idrogeologico e 22 milioni in zone a rischio medio. Si calcola che 1.260.000 edifici siano a rischio di frane ed alluvioni e, di questi, oltre 6.000 sono scuole, mentre le strutture sanitarie sono più di 500.

km², secondo quanto riportato nel documento *Il rischio idrogeologico in Italia* redatto dal MATTM nel 2008 utilizzando i dati contenuti nei Piani di Assetto Idrogeologico (PAI) predisposti dalle Autorità di Bacino.

Nel 2013, da un'iniziativa congiunta promossa dal Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali (MIPAAF) e dal Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (MATTM), sono state predisposte le *Linee Guida* finalizzate alla definizione di *misure ed interventi di mitigazione del dissesto idrogeologico in aree agricole e forestali*.

Dette aree rappresentano il 75% dell'intero territorio nazionale ed è per questo che si ritiene che le attività agro-forestali, attraverso pratiche di gestione sostenibile, possano incidere positivamente sul presidio del territorio e sulla prevenzione dei fenomeni di dissesto, tenuto conto che buona parte del Paese è tuttora rurale.

Le *Linee Guida* propongono indirizzi e metodologie che, sulla base dell'integrazione di banche dati territoriali dei comparti ambiente e agricoltura, consentono l'individuazione, su tutto il territorio nazionale, delle aree prioritarie di intervento e delle misure di mitigazione più idonee, in aree agro-forestali sia

attive sia abbandonate.

Gli interventi proposti, essendo di tipo estensivo, rientrano a pieno titolo nella manutenzione ordinaria del territorio e hanno l'obiettivo di *contrastare il degrado dei suoli e l'abbandono delle aree rurali e montane e di contenere i fenomeni di dissesto, quali erosione e frane superficiali, e i costi ad essi associati*. Tali misure apportano ulteriori benefici, in termini di sviluppo socio-economico e turistico locale anche legato alle produzioni di qualità (DOP, IGP, IGT, DOC, DOCG, agricoltura biologica) e alla produzione energetica rinnovabile da biomassa, di tutela dei paesaggi agricoli tradizionali, di mantenimento dei servizi ecosistemici come la conservazione della biodiversità, la protezione delle acque dall'inquinamento e l'incremento della capacità di assorbimento della CO₂.

Nelle Linee guida è indicato il quadro del dissesto su scala nazionale ed esse raccolgono lo "stato della pratica" nella pianificazione, progettazione e gestione agro-forestale adottata da Amministrazioni pubbliche, quali Regioni, Enti Parco, Autorità di Bacino. In esse è proposto un sistema integrato di monitoraggio e controllo delle misure, mediante verifiche *in situ* e telerilevamento satellitare.

A completamento dell'azione intrapresa a difesa del

territorio dal rischio idrogeologico, è ora in fase di attuazione uno studio del rischio alluvioni per le grandi pianure.

3. L'emergenza ambientale nella legge di stabilità 2014

Diversi sono gli interventi in materia ambientale previsti dalla legge di stabilità 2014 (legge 147/2013): contiene una disciplina che si fa carico di gestire le emergenze passate insieme a una serie di misure di prevenzione degli effetti delle calamità naturali.

Le previsioni della legge 147/2013 possono ricondursi ai seguenti importanti punti:

- destina quota parte delle risorse del Fondo per lo sviluppo e la coesione al finanziamento degli interventi di messa in sicurezza del territorio, di bonifica di siti di interesse nazionale (SIN), e di altri interventi in materia di politiche ambientali (art.1, comma 12)¹³⁸;
- nell'ottica della prevenzione dei disastri ambientali, autorizza, al fine di garantire il perseguimento degli obiettivi in materia

¹³⁸ Il comma 12 dispone: Il CIPE, su proposta del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, da effettuare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, previa istruttoria congiunta con il Dipartimento per lo sviluppo e la coesione economica del Ministero dello sviluppo economico e con il Ministero dell'economia e delle finanze, assegna 25 milioni di euro a valere sulla programmazione del Fondo per lo sviluppo e la coesione per gli anni 2014-2020 per l'attuazione dell'accordo di programma per la messa in sicurezza e la bonifica dell'area del sito di interesse nazionale di Brindisi. Con cadenza semestrale, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare presenta al CIPE una relazione sullo stato di attuazione degli interventi di cui al presente comma.

di lotta contro gli incendi boschivi, monitoraggio e protezione dell'ambiente, tutela e salvaguardia delle riserve naturali statali, ivi compresa la conservazione della biodiversità, affidati al Corpo forestale dello Stato, nonché la migliore gestione delle aree naturali protette, per ciascuno degli anni 2014, 2015 e 2016, la spesa di 1,5 milioni di euro annui per l'assunzione presso il Corpo forestale dello Stato di personale operaio a tempo determinato ai sensi dell'articolo 1 della legge 5 aprile 1985, n. 124 (art. 1, comma 24);

- reca un'articolata disciplina volta a destinare risorse già esistenti o allo scopo finalizzate a interventi contro il dissesto idrogeologico immediatamente cantierabili; al riguardo, è stato precisato che le risorse devono essere prioritariamente destinate agli interventi integrati finalizzati alla riduzione del rischio, alla tutela e al recupero degli ecosistemi e della biodiversità. Si prevede, inoltre, un nuovo stanziamento di risorse e una nuova disciplina delle modalità di finanziamento di tali interventi (nel dettaglio, v. art.1, comma 111);
- istituisce il Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di tutela e gestione della risorsa idrica, finalizzato prioritariamente a potenziare la capacità di depurazione dei reflui urbani, con una dotazione complessiva

- di 90 milioni di euro per il triennio 2014-2016 (art. 1, comma 112);
- istituisce il Fondo per il finanziamento di un piano straordinario di bonifica delle discariche abusive individuate dalle competenti autorità statali in relazione alla procedura di infrazione europea. Il Fondo ammonta a 60 milioni di euro per il biennio 2014-2015 (art. 1, comma 113)¹³⁹;
 - prevede che le risorse del Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio siano destinate prioritariamente ad interventi di messa in sicurezza del territorio;
 - prevede appositi stanziamenti per l'istituzione, promozione e per la gestione delle aree marine protette (art.1, comma 117);
 - prevede una serie di interventi per fronteggiare lo stato di emergenza dichiarato nella regione Sardegna in conseguenza degli eccezionali eventi meteorologici verificatisi nel mese di novembre 2013, anche ai fini dell'esclusione dal patto di stabilità interno di talune spese e del ripristino della viabilità

¹³⁹ Fatta salva la responsabilità dell'autore della contaminazione e del proprietario delle aree in conformità alle leggi vigenti e fatto salvo il dovere dell'autorità competente di procedere alla ripetizione delle spese sostenute per gli interventi di caratterizzazione e messa in sicurezza, nonché per gli ulteriori interventi di bonifica e riparazione del danno ambientale nelle forme e nei modi previsti dalla legge. E, comunque, il Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare esercita l'azione di rivalsa, in relazione ai costi sostenuti, nei confronti di responsabili dell'inquinamento e di proprietari dei siti, ai sensi e nei limiti delle leggi vigenti.

interrotta o danneggiata, nonché della delocalizzazione in aree sicure degli edifici localizzati in aree a rischio idrogeologico elevato. Sono state, inoltre, inserite ulteriori previsioni, per i territori della regione Sardegna colpiti dagli eventi alluvionali del mese di novembre 2013, destinate, tra l'altro, a consentire maggiori spazi finanziari ai comuni colpiti da tali eventi, nonché a garantire l'erogazione dei servizi sanitari (art. 1, commi 118 e ss.);

- autorizza uno stanziamento di risorse in conto capitale per il completamento degli interventi di ricostruzione connessi al sisma in Calabria e Basilicata del 26 ottobre 2012 disponendo, nel contempo, l'esclusione dal patto di stabilità interno dei relativi pagamenti (art. 1, comma 351);
- stabilisce le modalità di calcolo, per l'anno 2014, del complesso delle spese complessive per la regione Molise, ai fini dell'applicazione del patto di stabilità interno, al fine di escludere, dalla somma delle spese correnti e di quelle in conto capitale risultanti dal consuntivo, quelle effettuate per la ricostruzione e il ripristino dei danni causati dagli eventi sismici dell'ottobre e del novembre 2002;
- istituisce, presso il Ministero dell'economia e delle finanze, un fondo con una dotazione pari a 26,5 milioni di euro per l'anno

2014 finalizzato ad interventi in conto capitale per la ricostruzione e messa in sicurezza del territorio nelle zone interessate da eventi emergenziali pregressi per le quali vi sia stato il rientro all'ordinario ai sensi della legge 24 febbraio 1992, n. 225, ovvero vi sarà nel corso del 2014. Il fondo può essere utilizzato anche per la concessione di contributi per scorte e beni mobili strumentali all'attività produttiva, inclusa quella agricola, purché i danni siano in nesso di causalità con l'evento e dimostrabili con perizia giurata, risalente al periodo dell'evento. Gli interventi attuati con le risorse del fondo di cui al presente comma sono monitorati ai sensi del decreto legislativo 29 dicembre 2011, n. 229, e dei relativi provvedimenti attuativi (art.1, comma 346). In fase di prima attuazione, a tale fondo, ai sensi e con le modalità ivi previste, sono ammessi i seguenti interventi:

- a)* per un importo di 1,5 milioni di euro, contributi alle imprese che abbiano subito danni alle scorte e ai beni mobili strumentali all'attività produttiva a seguito degli eccezionali eventi meteorologici che hanno colpito il territorio della regione Marche nei giorni dal 1° al 6 marzo 2011;
- b)* interventi per la ricostruzione a seguito degli eccezionali eventi alluvionali che hanno colpito alcuni comuni delle

province di Lucca, Massa Carrara, Siena, Genova e La Spezia nei giorni dal 20 al 24 ottobre 2013, nonché della regione Marche nei giorni tra il 10 e l'11 novembre 2013, per un importo di 20 milioni di euro per l'anno 2014 sulla base della ricognizione di fabbisogni finanziari;

c) al fine di consentire l'avvio dell'opera di ricostruzione necessaria nei territori della Toscana a seguito dell'evento sismico verificatosi il 21 giugno 2013, la spesa di 5 milioni di euro per l'anno 2014 per il finanziamento degli interventi diretti a fronteggiare i danni conseguenti al sisma.

3.1. L'ecorendiconto¹⁴⁰ dello Stato

¹⁴⁰ Le risorse finanziarie stanziato dallo Stato per la spesa primaria per la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali secondo il Disegno di legge di Bilancio ammontano a circa 1,6 miliardi di euro nel 2013, pari allo 0,35% della spesa primaria complessiva del bilancio dello Stato. Le stesse ammontano a 1,5 miliardi di euro nel 2014 e nel 2015 (0,33% del bilancio dello Stato). Si tratta delle risorse iniziali stanziato in conto competenza per il triennio 2013-2015 (cfr. Tavola 1 in Appendice). Rispetto agli stanziamenti iniziali destinati alle stesse finalità nel 2012, pari a circa 1,9 miliardi di euro, si registra un decremento del 14% circa nel 2013.

Gli stanziamenti iniziali di competenza rappresentano solo una parte delle risorse finanziarie effettivamente destinate a finalità ambientali nel corso dell'esercizio. Tenendo conto di quanto si è verificato in precedenti esercizi, gli stanziamenti di bilancio possono aumentare per effetto di variazioni in corso di esercizio. Nel 2011, ad esempio, variazioni intervenute in corso d'esercizio hanno prodotto stanziamenti definitivi di 1,4 volte superiori a quelli iniziali. Inoltre, la spesa ambientale appare caratterizzata da una sensibile quota di residui passivi provenienti dagli esercizi precedenti: nel 2011 più della metà (53% circa) delle risorse a disposizione (massa spendibile) per finalità ambientali è provenuta per l'appunto da residui accertati all'inizio dell'esercizio.

I settori cui nel complesso afferiscono circa il 55% delle risorse iniziali destinate alla spesa primaria ambientale sono quelli della "protezione della biodiversità e del paesaggio", della "protezione e risanamento del suolo, delle acque del sottosuolo e di superficie", e dell'"uso e gestione delle acque interne" che assorbono rispettivamente il 23,8%, il 20,0% e l'11,2% degli stanziamenti iniziali nel 2013 (Grafico 1), il 25,0%, il 20,0% e l'11,4% nel 2014, il 24,9%, il 19,7% e l'11,596 nel 2015.⁵

Inoltre, un ulteriore 35% circa delle risorse si ripartisce tra la "protezione dell'aria e del clima" (8-9% nel triennio considerato), la "gestione dei rifiuti" (7-8%), le "altre attività di

Introdotta dalla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica, legge n. 196 del 31 dicembre 2009¹⁴¹, all'articolo 36, comma 6, l'Ecorendiconto dello Stato costituisce l'allegato al Rendiconto generale dello Stato che illustra le risultanze delle spese ambientali delle amministrazioni centrali dello Stato,

protezione dell'ambiente" (7%), la "ricerca e sviluppo per la protezione dell'ambiente" (7%) e la "gestione delle acque reflue" (5%).

¹⁴¹ La legge di riforma della contabilità e finanza pubblica n. 196 del 31 dicembre 2009, all'articolo 36, comma 6, stabilisce che in apposito allegato al Rendiconto generale dello Stato siano illustrate le "risultanze delle spese relative ai Programmi aventi natura o contenuti ambientali".

Le disposizioni di cui al citato articolo 36, comma 6, prevedono che le amministrazioni trasmettano le informazioni sulle risultanze delle spese ambientali al Ministero dell'economia e delle finanze secondo schemi contabili e modalità di rappresentazione individuate con Determina del Ragioniere generale dello Stato in coerenza con gli indirizzi e i regolamenti comunitari in materia. La Determina del marzo 2011 qui pubblicata, in attuazione delle suddette disposizioni, fornisce le indicazioni tecniche e metodologiche secondo cui le amministrazioni sono chiamate a predisporre e fornire le informazioni sulle spese ambientali di propria competenza che vengono utilizzate dal Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato per realizzare l'allegato al Rendiconto previsto dalla norma; vengono anche illustrati in dettaglio i criteri contabili di riferimento e le classificazioni utilizzate, nonché le modalità di rappresentazione delle informazioni che sono adottate dal Dipartimento nell'ambito dell'allegato al Rendiconto Generale dello Stato. Al fine di una graduale attuazione della norma, l'ambito di applicazione viene inizialmente circoscritto alla sola rendicontazione delle spese ambientali, rinviando ad un momento successivo l'introduzione di parametri e indicatori per l'analisi dei risultati. Le definizioni e le classificazioni di riferimento sono quelle adottate per i conti del Sistema europeo per la raccolta dell'informazione economica sull'ambiente, SERIEE (Système Européen de Rassemblement de l'Information Economique sur l'Environnement): il sistema dedicato alla contabilità satellite delle spese ambientali, definito in sede Eurostat e basato su definizioni e classificazioni coerenti con le classificazioni economica e funzionale adottate nell'ambito dei regolamenti comunitari in materia di contabilità nazionale. Il riferimento a definizioni e classificazioni comunitarie amplia l'ambito della spesa ambientale rispetto alle rilevazioni effettuate dalla Ragioneria con l'ecobilancio dello Stato antecedentemente al 2010 che fanno riferimento alle sole Missioni "Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente" (Missione 018) e "Ricerca e Innovazione" (Missione 017), rilevando anche spese classificate in Programmi afferenti ad altre Missioni. A partire dal Rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2010, viene data attuazione alle disposizioni del citato articolo 36, comma 6, con la predisposizione di una relazione illustrativa delle risorse impiegate per finalità di protezione dell'ambiente e di uso e gestione delle risorse naturali da parte delle amministrazioni centrali dello Stato. Tale relazione – qui pubblicata – costituisce, in base alle indicazioni fornite nella Determina del marzo 2011, una sezione della più ampia Relazione illustrativa del Conto del bilancio.

ovvero delle spese aventi per finalità la protezione dell'ambiente e l'uso e gestione delle risorse naturali. È stato realizzato per la prima volta con riferimento al consuntivo dell'esercizio finanziario 2010.

Come per i precedenti esercizi, deve segnalarsi che anche il rendiconto generale dello Stato per il 2013, pervenuto il 27 maggio scorso in forma dematerializzata alla Corte dei conti per il giudizio di parificazione, non presentava in allegato il cosiddetto ecorendiconto. Tale anomalia è stata eliminata con successivo invio, in data 13 giugno, del predetto elaborato, completando in tal modo il corredo documentale previsto dal legislatore per la parifica del rendiconto generale dello Stato da parte della Corte dei conti.

Eccedenze di Spesa (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella)

Nel conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2013 – 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, in minor misura per i residui.

Le eccedenze, quali risultano dall'allegato al Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2013, trasmesso dal Ministro dell'economia e delle finanze con nota prot. n. 12257 del 26.05.2014, acquisita alle Sezioni Riunite il 27.05.2013, dovranno essere sanate (a livello di unità di voto) con apposita norma del provvedimento legislativo di approvazione del conto consuntivo stesso.

Pur essendo l'unità di rilevamento delle singole eccedenze costituita dallo specifico capitolo, le eccedenze risultano definitivamente accertate solo a livello di unità di voto (u.d.v.), con operazioni di compensazione con le economie realizzate nell'ambito della stessa unità.

Di seguito vengono riportati gli importi delle eccedenze, per l'anno 2013, relativi alle aree ministeriali interessate dal fenomeno.

Eccedenze di spesa u.d.v. E.F. 2013			
MINISTERI	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
ECONOMIA E FINANZE	1.758.454,96	0,00	0,00
SVILUPPO ECONOMICO	0,00	0,00	0,00
LAVORO E POLITICHE SOCIALI	0,00	0,00	0,00
GIUSTIZIA	0,00	0,00	0,00
AFFARI ESTERI	0,00	0,00	0,00
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	364.815,76	1.668.247.132,69	1.493.539.487,80
INTERNO	0,00	0,00	0,00
AMBIENTE E TITELA DEL TERRITORIO	0,00	0,00	0,00
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	0,00	9.304.437,79	0,00

DIFESA	0,00	29.657.401,08	13.598.919,44
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	0,00	1.726.926,25	0,00
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	0,00	0,00	0,00
SALUTE	0,00	0,00	0,00
TOTALE MINISTERI	2.123.270,72	1.708.935.897,81	1.507.138.407,24

Dalla tabella emerge che, sebbene la maggior parte dei Dicasteri non ha riportato eccedenze di spesa a livello di u.d.v., vi è un notevole aumento del totale degli importi rilevati, per la competenza e la cassa, rispetto allo scorso esercizio, mentre i residui registrano un andamento diametralmente opposto, con un sostanziale decremento rispetto al precedente esercizio.

Infatti, come evidenziato nella successiva tabella, in termini di residui si riscontra che la variazione percentuale delle eccedenze di spesa, rispetto al rendiconto 2012, registra un decremento di -86,96%. Di contro, come detto, l'ammontare delle eccedenze di spesa risulta aumentata in termini di competenza del 623,30% e del 1.444,14% in termini di cassa.

Eccedenze di spesa u.d.v. e.f. 2013			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale u.p.b.	2.123.270,72	1.708.935.897,81	1.507.138.407,24
Eccedenze di spesa u.d.v. e.f. 2012			
	Residui	Competenza	Cassa
Totale generale u.d.v.	16.287.816,02	236.269.570,80	97.603.908,03
DIFFERENZA VALORI ASSOLUTI u.d.v. e.f. 2013 - e.f. 2012			
	Residui	Competenza	Cassa

Valore assoluto	- 14.164.545,30	1.472.666.327,01	1.409.534.499,21
VARIAZIONI PERCENTUALI u.d.v. e.f. 2013 - e.f. 2012			
	Residui	Compete nza	Cassa
Incremento percentuale rispetto al precedente e. f.	- 86,96	623,30	1.444,14

Le amministrazioni maggiormente interessate dalle eccedenze, in conto di competenza e di cassa, sono state il Ministero dell'istruzione, università e ricerca (rispettivamente per euro 1.668.247.132,69 e euro 1.493.539.487,80) e il Ministero della difesa (rispettivamente per euro 29.657.401,08 e euro 13.598.919,44).

Nella successiva tabella vengono posti a raffronto i dati dell'attuale rendiconto (a livello di unità di voto) con quelli degli ultimi 5 esercizi precedenti.

Eccedenze di spesa 2008-2013					
2008	2009	2010	2011	2012	2013
COMPETENZA 657.207.745,76	COMPETENZA 139.601.916,34	COMPETENZA 147.189.500,73	COMPETENZA 556.945.163,78	COMPETENZA 236.269.570,80	COMPETENZA 1.708.935.897,81
RESIDUI 9.902.031,94	RESIDUI 8.504.538,40	RESIDUI 2.608.537,36	RESIDUI 4.853.053,76	RESIDUI 16.287.816,02	RESIDUI 2.123.270,72
CASSA 342.614.062,36	CASSA 34.049.910,82	CASSA 106.001.473,89	CASSA 313.775.795,55	CASSA 97.603.908,03	CASSA 1.507.138.407,24

L'ammontare totale delle eccedenze di spesa è costituito prevalentemente dalle voci relative alle competenze fisse e accessorie per il personale dei predetti Dicasteri. Si auspica che

con i mezzi tecnologici oggi a disposizione si riesca quanto prima a portare a soluzione il 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 spettanti 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".

Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2013 è 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 iniziative legislative il cui iter non si è concluso entro il 31 dicembre dell'anno cui il rendiconto fa riferimento (per l'attuale, il 2013). 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 2013. L'ammontare degli accantonamenti, pari a euro 10.545.373,00, è interamente imputato al capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso), per provvedimenti legislativi di ratifica di accordi internazionali che interessano il Ministero degli affari esteri.

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2013 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, 19 giugno 2014

IL PROCURATORE GENERALE

Salvatore Nottola

**ECCEDENZE DA SANARE LEGISLATIVAMENTE PER
AMM/CAPITOLI**

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE			
	1 Politiche economico-finanziarie e di bilancio (29)			
1.3	Prevenzione e repressione delle frodi e delle violazioni agli obblighi fiscali (29.3)	+1.166.890,57	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GUARDIA DI FINANZA			
4230	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	+1.372.548,62	-	-
1.7	Analisi, monitoraggio e controllo della finanza pubblica e politiche di bilancio (29.7)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLA RAGIONERIA GENERALE DELLO STATO			
2643	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-	+308.582,94	+393.249,46
	5 Ordine pubblico e sicurezza (7)			
5.1	Concorso della Guardia di Finanza alla sicurezza pubblica (7.5)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GUARDIA DI FINANZA			
4264	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	-	-	+33.245,47
	17 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24)			
17.6	Sostegno in favore di pensionati di guerra ed assimilati, perseguitati politici e razziali (24.11)	-	-	-
	INTERVENTI			
	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			
1317	ASSEGNI VITALIZI A FAVORE DEI PERSEGUITATI POLITICI E RAZZIALI E DEI LORO FAMILIARI SUPERSTITI IVI COMPRESI GLI INTERESSI LEGALI IN QUANTO DOVUTI	-	+1.520.320,99	+1.520.295,28
	24 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
24.3	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	+591.564,39	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELL'AMMINISTRAZIONE GENERALE DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			
1248	SPESE PER ACQUISTO DI BENI E SERVIZI	+799.516,63	+646.541,76	+1.534.386,90
	27 Giustizia (6)			
27.1	Giustizia tributaria (6.5)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLE FINANZE			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1268	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.	-	-	+1.170.714,46
	TOTALE Cap.	+2.172.065,25	+2.475.445,69	+4.651.891,57
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	+1.758.454,96	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLO SVILUPPO ECONOMICO			
	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			
5223	RETRIBUZIONE AI MEMBRI DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI E INDENNITA' AI MEMBRI DEL NUCLEO ISPETTIVO ED AGLI ASSISTENTI DEL NUCLEO DI VALUTAZIONE DEGLI INVESTIMENTI PUBBLICI AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE E DEGLI ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE.	-	+107.535,22	+107.535,22
	6 Comunicazioni (15)			
6.1	Pianificazione, regolamentazione, vigilanza e controllo delle comunicazioni elettroniche e radiodiffusione (15.5)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE COMUNICAZIONI			
2491	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+1.260,43	-	-
	TOTALE Cap.	+1.260,43	+107.535,22	+107.535,22
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI			
	1 Politiche per il lavoro (26)			
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	-	+22.533,80	+22.433,79
3065	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+1.892,65	+1.892,65
	2 Politiche previdenziali (25)			
2.2	Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali (25.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI E ASSICURATIVE			
4231	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+22.260,27	+22.260,27
	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	-	+86.837,58	+86.837,58
	TOTALE Cap.	-	+133.524,30	+133.424,29
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA GIUSTIZIA			
	1 Giustizia (6)			
1.2	Giustizia civile e penale (6.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELL'ORGANIZZAZIONE GIUDIZIARIA, DEL PERSONALE E DEI SERVIZI			
1420	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+24.958.072,00	+21.873.708,31
1421	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+8.623.971,95	+7.485.813,45
1460	SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE FAMIGLIE DEI MAGISTRATI ORDINARI, DEI VICE PRETORI ONORARI, DEI GIUDICI POPOLARI DELLE CORTI DI ASSISE E DELLE CORTI DI ASSISE DI APPELLO, VITTIME DEL DOVERE, ASSEGNO VITALIZIO ED ALTRE PROVVIDENZE A FAVORE DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA. CONCORSO NELLE SPESE FUNERARIE DEL PERSONALE MEDESIMO DECEDUTO IN SERVIZIO.	-	+127.694,33	+127.694,33
	2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
2.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1003	SOMMA OCCORRENTE PER LA CONCESSIONE DI BUONI PASTO	-	+3.764,26	-
	TOTALE Cap.	-	+33.713.502,54	+29.487.216,09
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DEGLI AFFARI ESTERI			
	2 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
2.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	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.	-	+268.255,47	+268.255,47
1057	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI MINISTRI ED AI SOTTOSEGRETARI.	-	+23.951,07	+23.951,07
	TOTALE Cap.	-	+292.206,54	+292.206,54
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'ISTRUZIONE, DELL'UNIVERSITA' E DELLA RICERCA			
	1 Istruzione scolastica (22)			
1.2	Istruzione prescolastica (22.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1227	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+305.328,25	+305.328,25
1.3	Istruzione primaria (22.11)	+70.877,58	+1.282.190.923,16	+1.246.435.337,70
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1228	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+961.905,74	+961.905,74
2127	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+78.625.978,54	+78.621.575,39
2154	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+73.294,61	+1.202.603.038,95	+1.202.563.761,42
1.4	Istruzione secondaria di primo grado (22.12)	+33.089,83	+287.570.356,91	+244.854.367,49
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1229	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+931.403,31	+931.403,31
2128	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+13.254.713,86	+13.250.224,43
2155	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+34.430,83	+273.384.240,62	+271.836.803,49
1.5	Istruzione secondaria di secondo grado (22.13)	+253.044,72	+93.733.507,59	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LA PROGRAMMAZIONE E LA GESTIONE DELLE RISORSE UMANE, FINANZIARIE E STRUMENTALI			
1230	STIPENDI, RETRIBUZIONI ED ALTRI ASSEgni FISSI PER IL PERSONALE SUPPLENTE BREVE E SALTUARIO, AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+947.865,91	+947.865,91
2145	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+9.857.566,61	+9.847.425,74
2149	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+255.055,72	+82.928.075,07	+79.063.986,80
1.8	Iniziative per lo sviluppo del sistema istruzione scolastica e per il diritto allo studio (22.8)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	DIPARTIMENTO PER L'ISTRUZIONE			
1305	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+381.037,53	+380.368,53
1319	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+32.961,96	+32.961,96
1.12	Realizzazione degli indirizzi e delle politiche in ambito territoriale in materia di istruzione (22.16)	-	-	-
	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	+7.321,99	+5.122.416,88	+5.108.837,55
2109	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+246.132,45	+245.688,19
	2 Istruzione universitaria (23)			
2.2	Istituti di alta cultura (23.2)	+7.803,63	+2.375.564,15	+2.249.782,61
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			
1600	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+207.800,95	+207.800,95
1603	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	+7.803,71	+4.870.779,60	+4.833.188,67
1619	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+13.426,75	+13.426,75
2.3	Sistema universitario e formazione post-universitaria (23.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			
1616	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.086.031,42	+1.086.031,42
1621	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+71.959,67	+71.959,67
	3 Ricerca e innovazione (17)			
3.2	Ricerca scientifica e tecnologica applicata (17.9)	-	+330.025,89	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			
1615	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+339.624,85	+339.624,85
1629	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+32.951,46	+32.951,46

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
3.3	Ricerca scientifica e tecnologica di base (17.10)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			
1607	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+105.158,46	+105.158,46
	4 L'Italia in Europa e nel mondo (4)			
4.2	Cooperazione culturale e scientifico-tecnologica (4.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER L'UNIVERSITA', L'ALTA FORMAZIONE ARTISTICA, MUSICALE E COREUTICA E PER LA RICERCA			
1614	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+254.347,79	+254.347,79
1627	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+18.033,28	+18.033,28
	5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
5.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1003	SOMMA OCCORRENTE PER LA CONCESSIONE DEI BUONI PASTO	-	+44.368,77	-
1006	COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+207.471,84	-
5.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	+2.046.754,99	-
	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	-	+2.545.759,97	+2.539.462,56
1189	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPONTE AI DIPENDENTI	-	+159.075,42	+158.644,44
	TOTALE Cap.	+377.906,86	+1.679.539.455,91	+1.673.758.767,01
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	+364.815,76	+1.668.247.132,69	+1.493.539.487,80

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'INTERNO			
	3 Ordine pubblico e sicurezza (7)			
3.3	Pianificazione e coordinamento Forze di polizia (7.10)	-	-	-
	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE			
	DIPARTIMENTO DELLA PUBBLICA SICUREZZA			
2871	SPECIALE ELARGIZIONE ED ALTRI BENEFICI ECONOMICI IN FAVORE DELLE FAMIGLIE DELLE VITTIME DEL DOVERE APPARTENENTI ALLE FORZE DI POLIZIA, AI VIGILI URBANI ED A QUALSIASI PERSONA CHE, LEGALMENTE RICHIESTA, ABBAIA PRESTATO ASSISTENZA AD UFFICIALI ED AGENTI DI POLIZIA GIUDIZIARIA O AD AUTORITA', UFFICIALI E AGENTI DI PUBBLICA SICUREZZA - CONCORSO NELLE SPESE FUNERARIE DEL PERSONALE DELLA POLIZIA DI STATO DECEDUTO IN SERVIZIO	-	+915.086,89	+915.086,89
2872	SPECIALE ELARGIZIONE IN FAVORE DELLE VITTIME DEL DOVERE E DI DIPENDENTI PUBBLICI, DECEDUTI O CHE ABBIANO SUBITO UNA INVALIDITA' PERMANENTE IN ATTIVITA' DI SERVIZIO O NELL'ESPLETAMENTO DELLE FUNZIONI DI ISTITUTO	-	+1.949.239,66	+1.728.039,20
	TOTALE Cap.	-	+2.864.326,55	+2.643.126,09
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELL'AMBIENTE E DELLA TUTELA DEL TERRITORIO E DEL MARE			
	1 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)			
1.9	Tutela e conservazione del territorio e delle risorse idriche, trattamento e smaltimento rifiuti, bonifiche (18.12)	-	-	-
	INTERVENTI			
	DIREZIONE GENERALE PER LA TUTELA DEL TERRITORIO E DELLE RISORSE IDRICHE			
1821	CONTRIBUTI IN CONTO INTERESSI	-	+207.328,97	+221.198,55
	TOTALE Cap.	-	+207.328,97	+221.198,55
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE INFRASTRUTTURE E DEI TRASPORTI			
	1 Infrastrutture pubbliche e logistica (14)			
1.6	Sicurezza, vigilanza e regolamentazione in materia di opere pubbliche e delle costruzioni (14.9)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	CONSIGLIO SUPERIORE DEI LAVORI PUBBLICI			
2920	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+154.489,05	+154.489,05
2927	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+10.276,02	+10.276,02
1.7	Opere strategiche, edilizia statale ed interventi speciali e per pubbliche calamita' (14.10)	-	+5.630.665,52	-
	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	-	+8.991.148,49	+8.990.371,38
1187	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+532.321,82	+532.338,76
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			
7517	CONTRIBUTI TRENTENNALI IN ANNUALITA', IN SEMESTRALITA' O IN RATE COSTANTI AI PROPRIETARI CHE PROVVEDONO ALLA RICOSTRUZIONE ED ALLA RIPARAZIONE DEI LORO FABBRICATI DISTRUTTI O DANNEGGIATI DALLA GUERRA PER DESTINARLI ALLE PERSONE RIMASTE SENZA TETTO, NONCHE' CONTRIBUTI AI PROPRIETARI STESSI NELLE ANNUALITA' DI AMMORTAMENTO DEI MUTUI CONTRATTI.	-	+6.688,95	-
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.	-	-	+335.889,44
7619	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER LA COSTRUZIONE E IL COMPLETAMENTO DI CHIESE PARROCCHIALI E LOCALI AD USO DI MINISTERO PASTORALE O DI UFFICIO O ABITAZIONE DEL PARROCO	-	-	+7.191,60
7629	CONTRIBUTI TRENTACINQUENNALI PER L'ESECUZIONE DELLE OPERE RECANTI PROVVIDENZE PER IL COMUNE DI ROMA	-	+1.212.696,13	+1.212.696,13
	2 Diritto alla mobilita' (13)			
2.1	Sviluppo e sicurezza della mobilita' stradale (13.1)	-	+1.469.813,88	-
	FUNZIONAMENTO			
	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	-	+5.291.656,42	+5.291.054,58
1159	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+383.590,72	+382.992,70
2.3	Sviluppo e sicurezza del trasporto aereo (13.4)	-	-	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	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	-	+1.767,65	+1.767,65
2.5	Sviluppo e sicurezza del trasporto ferroviario (13.5)	-	+119.966,24	-
	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	-	+190.567,16	+190.567,16
1293	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+10.549,88	+10.549,88
2.6	Sviluppo e sicurezza della navigazione e del trasporto marittimo e per vie d'acqua interne (13.9)	-	-	-
	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	-	+4.014,21	+3.814,21
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
7601	CONTRIBUTI PER LA COSTRUZIONE, TRASFORMAZIONE E GRANDE RIPARAZIONE NAVALE	+227.267,45	+2.018.934,65	+2.246.202,10
7609	CONTRIBUTI PER LA DEMOLIZIONE DI NAVI CISTERNA	-	+815.511,05	+165.059,39
2.7	Sviluppo e sicurezza della mobilita' locale (13.6)	-	-	-
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
7141	CONCESSIONE DI CONTRIBUTI PER CAPITALE E INTERESSI, DERIVANTI DALL'AMMORTAMENTO DEI MUTUI GARANTITI DALLO STATO CHE LE FERROVIE IN REGIME DI CONCESSIONE E IN GESTIONE COMMISSARIALE GOVERNATIVA POSSONO CONTRARRE PER LA REALIZZAZIONE DEGLI INVESTIMENTI	-	+10.637.647,37	+6.137.557,78
7404	CONTRIBUTI PER CAPITALE ED INTERESSI DERIVANTI DALL'AMMORTAMENTO DEI MUTUI GARANTITI DALLO STATO CONTRATTI PER LA REALIZZAZIONE DI SISTEMI FERROVIARI PASSANTI, DI COLLEGAMENTI FERROVIARI CON AREE AEROPORTUALI, ESPOSITIVE ED UNIVERSITARIE, DI SISTEMI DI TRASPORTO RAPIDO DI MASSA E DI PROGRAMMI URBANI INTEGRATI.	-	+45.441,08	+7.693.551,27
7580	FONDO PER IL FINANZIAMENTO DEGLI INTERVENTI A FAVORE DELLA MOBILITA' CICLISTICA	-	+3.294.283,04	+2.070.283,11
3.1	3 Casa e assetto urbanistico (19)	-	+702.480,77	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO PER LE INFRASTRUTTURE, GLI AFFARI GENERALI ED IL PERSONALE			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
1580	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+666.369,19	+666.369,19
1600	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI 4 Ordine pubblico e sicurezza (7)	-	+43.348,48	+43.348,48
4.1	Sicurezza e controllo nei mari, nei porti e sulle coste (7.7)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	CAPITANERIE DI PORTO			
2054	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.928.643,16	+1.928.643,16
2063	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL PERSONALE CIVILE 5 Ricerca e innovazione (17)	-	+123.120,70	+123.117,48
5.1	Ricerca nel settore dei trasporti (17.6)	-	+1.381.511,38	-
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO PER I TRASPORTI E LA NAVIGAZIONE ED I SISTEMI INFORMATIVI E STATISTICI			
7618	CONTRIBUTO ALL'ISTITUTO NAZIONALE PER STUDI ED ESPERIENZE DI ARCHITETTURA NAVALE (I.N.S.E.A.N.) ED AL CENTRO PER GLI STUDI DI TECNICA NAVALE (CE.TE.NA.) NEL QUADRO DELLA DISCIPLINA COMUNITARIA PER GLI AIUTI DI STATO ALLA RICERCA E SVILUPPO. 6 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)	-	+1.381.511,38	-
6.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO			
1003	SOMMA OCCORRENTE PER LA CONCESSIONE DI BUONI PASTO	-	+3.105,42	-
1014	ONERI SOCIALI A CARICO DELL'AMMINISTRAZIONE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI MINISTRI E SOTTOSEGRETARI	-	+34.269,58	+34.211,58
1015	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+125.335,88	+135.335,88
6.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	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	+2.686,74	-	-
	TOTALE Cap.	+229.954,19	+37.907.287,48	+38.367.677,98
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+9.304.437,79	-

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLA DIFESA			
	1 Difesa e sicurezza del territorio (5)			
1.1	Approntamento e impiego Carabinieri per la difesa e la sicurezza (5.1)	-	+767.680,55	-
	FUNZIONAMENTO			
	ARMA DEI CARABINIERI			
4802	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE CIVILE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.447.262,90	+2.447.262,90
4812	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL PERSONALE CIVILE	-	+195.620,36	+195.620,36
1.3	Approntamento e impiego delle forze navali (5.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	MARINA MILITARE			
4315	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE CIVILE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.305.729,95	+1.298.944,50
1.5	Funzioni non direttamente collegate ai compiti di difesa militare (5.5)	-	+28.889.720,53	+13.598.919,44
	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE			
	SEGRETARIATO GENERALE			
1389	ELARGIZIONI IN FAVORE DEI MILITARI VITTIME DEL DOVERE ED EQUIPARATI E DELLE VITTIME DEL TERRORISMO E DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E SUPERSTITI.	-	+37.693.989,04	+37.619.262,28
1392	TRATTAMENTI PROVVISORI DI PENSIONE	-	+23.134,45	+23.134,45
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	BILANCIO E AFFARI FINANZIARI			
1104	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE CIVILE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+62.540,51	+62.540,51
1109	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AL PERSONALE CIVILE	-	+589.579,62	+589.579,62
	TOTALE Cap.	-	+42.317.856,83	+42.236.344,62
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+29.657.401,08	+13.598.919,44

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
	MINISTERO DELLE POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI			
	1 Agricoltura, politiche agroalimentari e pesca (9)			
1.2	Politiche europee ed internazionali e dello sviluppo rurale (9.2)	-	+375.936,22	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE			
1152	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+866.368,84	+866.368,84
1156	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+53.930,59	+53.930,59
	INVESTIMENTI			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE			
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	+1.653,09	-	-
	ONERI COMUNI DI CONTO CAPITALE			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE EUROPEE E INTERNAZIONALI E DELLO SVILUPPO RURALE			
7096	SOMME OCCORRENTI PER IL PAGAMENTO DEI RESIDUI PASSIVI PERENTI DI SPESE IN CONTO CAPITALE PER I QUALI RISULTA SOPPRESSO IL CAPITOLO DI PROVENIENZA	+778,24	-	-
1.5	Politiche competitive, della qualita'' agroalimentare, della pesca e mezzi tecnici di produzione (9.6)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE E DELLA PESCA			
1883	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+347.733,75	+347.733,75
	INTERVENTI			
	DIPARTIMENTO DELLE POLITICHE COMPETITIVE DELLA QUALITA' AGROALIMENTARE E DELLA PESCA			
2251	CONCORSO STATALE NEL PAGAMENTO DEGLI INTERESSI SUI MUTUI CONTRATTI DALLE IMPRESE PER LA BONIFICA , IL MIGLIORAMENTO E LO SVILUPPO FONDARIO	-	+38.510,06	+13.866,62
2255	CONCORSO STATALE NEL PAGAMENTO DEGLI INTERESSI SUI MUTUI QUINDICENNALI CONTRATTI DAI CONSORZI NAZIONALI DI COOPERATIVE AGRICOLE E DALLE COOPERATIVE AGRICOLE DI RILEVANZA NAZIONALE PER IL CONSOLIDAMENTO E LO SVILUPPO DEI CONSORZI E DELLE COOPERATIVE MEDESIME	+2.056,25	-	+3.559,31
	2 Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente (18)			
2.1	Tutela e conservazione della fauna e della flora e salvaguardia della biodiversita' (18.7)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	CORPO FORESTALE DELLO STATO			
2862	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+2.329.892,31	+2.089.722,14

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
2864	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+1.473.875,19	-
	4 Soccorso civile (8)			
4.1	Interventi per soccorsi (8.1)	-	+1.350.990,03	-
	FUNZIONAMENTO			
	CORPO FORESTALE DELLO STATO			
2852	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+2.020.302,40	-
2863	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+27.030,65	-
	5 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
5.1	Indirizzo politico (32.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO			
1003	SOMMA OCCORRENTE PER LA CONCESSIONE DI BUONI PASTO	-	+22.290,72	-
	TOTALE Cap.	+4.487,58	+7.179.934,51	+3.375.181,25
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	+1.726.926,25	-

	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)			
1.2	Sostegno, valorizzazione e tutela del settore dello spettacolo (21.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER LO SPETTACOLO DAL VIVO			
6501	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+99.569,29	+99.569,29
6505	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+5.576,34	+5.576,34
1.15	Tutela del patrimonio culturale (21.15)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			
1804	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI.	-	+293.573,90	+293.569,90
	2 Ricerca e innovazione (17)			
2.1	Ricerca in materia di beni e attivita' culturali (17.4)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	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	-	+222.532,79	+222.422,79
3517	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+14.733,49	+14.706,49
	DIREZIONE GENERALE PER LE ANTICHITA'			
4007	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	-	+33.783,53
	3 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche (32)			
3.2	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza (32.3)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			
2001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+188.454,54	+177.145,46
2005	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+10.264,40	+9.766,80
	ONERI COMUNI DI PARTE CORRENTE			
	DIREZIONE GENERALE PER L'ORGANIZZAZIONE, GLI AFFARI GENERALI, L'INNOVAZIONE, IL BILANCIO ED IL PERSONALE			

	UNITA' DI VOTO	RESIDUI	COMPETENZA	CASSA
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	-	+22.053,50	+22.053,50
	TOTALE Cap.	-	+856.758,25	+878.594,10
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-

	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)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA E DELL'INNOVAZIONE			
4003	SOMME DOVUTE A TITOLO DI IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+1.223,54	+1.223,54
1.2	Sanita' pubblica veterinaria, igiene e sicurezza degli alimenti (20.2)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLA SANITA' PUBBLICA VETERINARIA, DELLA SICUREZZA ALIMENTARE E DEGLI ORGANI COLLEGIALI PER LA TUTELA DELLA SALUTE			
5001	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+48.975,45	+48.975,45
5003	SOMME DOVUTE A TITOLO D'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE SULLE RETRIBUZIONI CORRISPOSTE AI DIPENDENTI	-	+15.727,70	+15.727,70
1.4	Regolamentazione e vigilanza in materia di prodotti farmaceutici ed altri prodotti sanitari ad uso umano e di sicurezza delle cure (20.4)	-	-	-
	FUNZIONAMENTO			
	DIPARTIMENTO DELLA PROGRAMMAZIONE E DELL'ORDINAMENTO DEL SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE			
3008	COMPETENZE FISSE E ACCESSORIE AL PERSONALE AL NETTO DELL'IMPOSTA REGIONALE SULLE ATTIVITA' PRODUTTIVE	-	+103.465,61	+103.465,61
	TOTALE Cap.	-	+169.392,30	+169.392,30
	TOTALE AMMINISTRAZIONE	-	-	-
	TOTALE GENERALE Cap.	2.785.674,31	1.807.764.555,09	1.796.322.555,61
	TOTALE GENERALE AMMINISTRAZIONI	2.123.270,72	1.708.935.897,81	1.507.138.407,24