

# INDICE

## **CAPITOLO I L'ATTIVITÀ AUSILIARIA AL PARLAMENTO**

1. Premessa	1
2. Le audizioni parlamentari	2
2.1. <i>Audizione sul Documento di economia e finanza 2013</i>	3
2.2. <i>Audizione sulle strategie e gli strumenti per il contrasto all'evasione fiscale</i>	5
2.3. <i>Audizione sulla legge di stabilità per l'anno 2014</i>	8
3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica	11
4. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato	15
5. La Relazione sul costo del lavoro pubblico	24
6. Le Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa	
6.1. <i>L'evoluzione del contesto ordinamentale</i>	26
6.2. <i>Le Relazioni quadrimestrali nel 2013</i>	28

## **CAPITOLO II IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE**

1. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale	32
2. I rapporti finanziari con l'Unione europea	36
2.1. <i>Fonti di finanziamento del bilancio</i>	37
2.2. <i>La politica di coesione socio-economica</i>	37
2.3. <i>La politica agricola comune</i>	40
2.4. <i>Frodi ed irregolarità</i>	41
3. Relazioni speciali	42
4. Le attività di <i>external auditor</i> presso organismi internazionali	43
5. Monitoraggio delle attività di controllo	45

## **CAPITOLO III L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

1. Quadro di sintesi	47
2. L'attività di controllo preventivo	49
3. Le delibere della Sezione di controllo	50

**CAPITOLO IV**  
**L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA GESTIONE**  
**DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

1. L'attività di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato	
1.1. <i>Considerazioni generali</i>	59
1.2. <i>Indagini approvate nel corso del 2013</i>	61
1.3. <i>Ulteriori attività svolte dalla Sezione</i>	63
1.3.1. <i>I monitoraggi sulle entrate e sulle spese</i>	64
1.3.2. <i>Il monitoraggio sugli esiti del controllo eseguito</i>	65
1.4. <i>Prospettive per il 2014</i>	68

**CAPITOLO V**  
**L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUGLI ENTI CUI**  
**LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

1. Il contesto normativo	70
2. Profili funzionali	71
3. Principali determinazioni di controllo	72

**CAPITOLO VI**  
**L'ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI E**  
**IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE**

1. Lo sviluppo degli strumenti di controllo sulle autonomie territoriali	88
2. Le attività di referto della Sezione delle autonomie nell'anno 2013	92
2.1. <i>Il referto sulla finanza regionale</i>	93
2.2. <i>Il referto sulla finanza locale</i>	98
3. L'attività di indirizzo e di coordinamento dei controlli delle sezioni regionali	101
3.1. <i>Le Linee guida</i>	101
3.2. <i>Pronunce di indirizzo e di orientamento</i>	103
4. L'attività nomofilattica in materia consultiva e di controllo	
4.1. <i>Premessa</i>	105
4.2. <i>Delibere rilevanti</i>	106
5. L'attività delle sezioni regionali di controllo	
5.1. <i>Profili generali</i>	110
5.2. <i>Controlli sulle regioni</i>	
5.2.1. <i>La parificazione dei rendiconti regionali</i>	111

<i>5.2.2. Le altre tipologie di controllo sulle regioni</i>	113
<i>5.3. Controllo sui Servizi sanitari regionali</i>	116
<i>5.4. Controlli sugli enti locali</i>	119
<i>5.4.1. Controlli di regolarità contabile e finanziaria</i>	121
<i>5.4.2. Il c.d. dissesto guidato e la procedura         di riequilibrio del piano pluriennale</i>	124
<i>5.5. Attività consultiva</i>	126

## **CAPITOLO VII L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE**

1. Ambiti della giurisdizione	128
2. Giudizi innanzi le Sezioni riunite	134
3. Profili processuali – Tutela cautelare – Rito alternativo della definizione agevolata	138
4. Tipologie di danno per temi e settori a frequente criticità	146
5. Conti giudiziali	157
6. Giudizi di conto	158
7. I giudizi nella materia pensionistica	162

## **CAPITOLO VIII L'ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI**

1. La nuova <i>governance</i> dell'Istituto	171
2. Il personale	172
3. La gestione amministrativa	174
4. Le risorse finanziarie	176

<b>TABELLE</b>	<b>179</b>
----------------	------------



## CAPITOLO I

### L'ATTIVITÀ AUSILIARIA AL PARLAMENTO

#### 1. Premessa

Nel corso del 2013, la Corte ha consolidato il proprio ruolo di organo ausiliario del Parlamento nelle materie economico-finanziarie, attraverso lo sviluppo delle attività di referto e la partecipazione alle audizioni presso le competenti Commissioni di Camera e Senato.

La funzione di coordinamento e di controllo della finanza pubblica – che è propria della Corte – è stata di recente riaffermata in molteplici occasioni.

Da un lato, la costituzionalizzazione del pareggio di bilancio e le conseguenti disposizioni attuative tracciano un disegno di competenze istituzionali complesso, ma nel quale resta evidente il rilievo delle verifiche di ultima istanza riservate alla Corte, unica istituzione nelle condizioni di attivare, in casi-limite, l'intervento dirimente della Corte Costituzionale.

Dall'altro, la valorizzazione della Corte come organo di garanzia circa la qualità dei dati di bilancio di tutte le amministrazioni pubbliche è emerso con chiarezza anche a livello comunitario, con la scelta della Commissione europea di affidare proprio alle istituzioni nazionali di *audit* finanziario il compito delicato di affiancare gli istituti nazionali di statistica sulle verifiche propedeutiche alla produzione dei consuntivi di finanza pubblica, oggetto dei controlli imposti dall'adesione all'Unione europea.

Da ultimo, l'esigenza di rafforzare e di rendere sistematica l'azione di verifica e di controllo sulle gestioni di bilancio delle regioni e delle amministrazioni locali (non sottratte al nuovo obbligo costituzionale dell'equilibrio dei conti) ha sospinto il legislatore, già a fine 2012, a estendere, in questa materia, i poteri di controllo della Corte (d.l. 174/12).

Al fine di fronteggiare adeguatamente responsabilità e impegni così gravosi, la Corte ha ritenuto necessario procedere, nel corso del 2013, a un potenziamento significativo di strumenti di analisi ritenuti indispensabili per lo svolgimento pieno dei compiti affidati.

Un protocollo d'intesa con l'Istituto nazionale di statistica (Istat), firmato nel gennaio 2013, ha consentito di avviare una collaborazione mirata a conseguire, nel corso del 2014, importanti risultati sul fronte delle tematiche di maggiore interesse in materia di conti pubblici.

Così ancora, nel 2013, è stato perfezionato un rapporto convenzionale di assistenza scientifica attraverso il quale i maggiori istituti italiani di previsione e ricerca economica sono chiamati a fornire alla Corte una collaborazione ad ampio

raggio, che si estende dall'elaborazione di scenari economici e di finanza pubblica, alla valutazione degli effetti economico-finanziari dei principali provvedimenti legislativi, alla conduzione di moduli di formazione professionale specializzata.

Patrimonio informativo diffuso e potenziamento degli strumenti analitici, costituiscono la solida base conoscitiva su cui si è sviluppata (e ancor più si svilupperà) l'attività ausiliaria della Corte nei confronti del Parlamento, che si è ormai consolidata con le audizioni, con il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, con la Relazione sul rendiconto generale dello Stato, con la Relazione sul costo del lavoro e con le Relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa (v. *infra*), nonché, infine, con i Referti sulla finanza regionale e sulla finanza locale, deliberati dalla Sezione delle autonomie (v. cap. VI).

## **2. Le audizioni parlamentari**

In linea con la parallela evoluzione delle condizioni economico-finanziarie del Paese, gli interventi della Corte in sede di audizioni parlamentari hanno registrato, nel corso del 2013, un mutamento di scenario rilevante. E ciò per quanto riguarda tanto la frequenza degli interventi richiesti, quanto il merito delle valutazioni sulle prospettive dell'economia e dei conti pubblici.

Dopo l'inconsueta frequenza delle audizioni rese negli anni precedenti (ben nove nel solo 2012), nel 2013 la Corte è stata chiamata a esprimere le proprie valutazioni presso le Commissioni di Camera e Senato in tre occasioni: la presentazione del Documento di economia e finanza (23 aprile), l'indagine sulle strategie e sugli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale (19 giugno) e la presentazione del disegno di legge di stabilità per il 2014 (29 ottobre).

Come accennato, il rientro dell'attività ausiliaria entro le cadenze imposte dal calendario della programmazione di bilancio è da ricondurre all'allentamento delle condizioni di grave emergenza finanziaria che avevano segnato il biennio 2011-2012.

Va ricordato, infatti, che la gravità della crisi aveva reso necessaria, in tale periodo, l'adozione di manovre correttive del disavanzo pubblico dell'ordine di circa 100 miliardi, definite con provvedimenti sui quali il Parlamento ha puntualmente acquisito il parere anche della Corte.

Nel corso del 2013, il quadro si è modificato in misura significativa, con un graduale allentamento delle tensioni finanziarie che ha consentito al Governo di proporre, già a partire dal Def di aprile, un cambio di impostazione della *fiscal policy* centrato sulla scelta di non prevedere ulteriori interventi correttivi sui conti pubblici se non, e in misura limitata, a partire dal 2015, in modo di privilegiare l'obiettivo del sostegno alla crescita economica.

## 2.1. Audizione sul Documento di economia e finanza 2013

Nell'aprile scorso, la Corte è stata chiamata a fornire le proprie valutazioni sul Documento di economia e finanza 2013, nel quadro delle audizioni davanti alle Commissioni speciali di Camera e Senato.

Le osservazioni della Corte muovevano da una riflessione sulla chiusura dei conti del 2012, a quel momento certificata dalla consueta notifica dell'Istat alla Commissione europea. In particolare, guardando ai conti pubblici, il 2012 evidenziava, rispetto agli obiettivi programmatici, un netto peggioramento dei saldi di bilancio e del rapporto debito/Pil, nonostante le imponenti dimensioni delle manovre correttive adottate nel triennio precedente.

Da un lato, si segnalava una efficacia delle misure di contenimento della spesa pubblica superiore a quanto previsto, anche se con distorsioni nella composizione (la caduta degli investimenti pubblici) e con interventi non adeguatamente selettivi e non strutturali (il blocco delle retribuzioni e della contrattazione del pubblico impiego).

La spesa pubblica complessiva, al netto degli interessi sul debito, risultava ridotta, nel triennio 2010-2012, di quasi il 2%, a fronte dell'aumento di poco meno del 10% segnato nel triennio 2007-2009. Ma, in presenza di un profilo di flessione del prodotto interno lordo, ciò non si è tradotto in alcuna riduzione dell'incidenza delle spese totali sul Pil, che è restata al di sopra dei livelli pre-crisi.

Dall'altro lato, l'appesantirsi della recessione produttiva, erodendo le basi imponibili, ha determinato un cedimento delle entrate di entità molto superiore alle previsioni (nel solo 2012 le entrate totali risultavano inferiori per poco meno di 30 miliardi alla stima avanzata nel Def nella primavera 2012).

L'analisi degli andamenti del 2012 rivelava, dunque, le contraddizioni intrinseche di un percorso di riequilibrio della finanza pubblica che ha seguitato a fare affidamento su consistenti aumenti discrezionali di imposte, nonostante le condizioni di profonda recessione in cui versava l'economia.

Nel proporre una valutazione d'insieme del Def 2013, la Corte si interrogava, dunque, su come questi fattori, allo stesso tempo, di contraddizione e di virtù della manovra di bilancio pubblico potessero trovare, gli uni, correzione e, gli altri, consolidamento.

L'esame del Def 2013 proponeva, in proposito, una importante novità.

Dal confronto con il Def presentato nel 2012, quando l'Europa era ancora nel pieno dell'emergenza finanziaria provocata dalla crisi dei debiti sovrani, il cambio di impostazione della *fiscal policy* appariva netto. L'emergenza si era, nel frattempo, spostata sul piano dell'economia reale, trovando misura nell'accentuata caduta del prodotto e nel drammatico aumento del tasso di disoccupazione.

In questo diverso contesto e nel presupposto che la messa in sicurezza dei conti fosse ormai strutturale, il governo appariva orientato a restituire priorità agli obiettivi di sostegno del ciclo economico.

Nel quadro programmatico del nuovo Def, infatti, la revisione verso l'alto dei valori nominali di indebitamento, rispetto al quadro delineato in precedenza, rifletteva un più esplicito orientamento anticyclico. In questo appare evidente la linea di continuità con l'impostazione della manovra avviata con la Nota di aggiornamento del settembre 2012 e poi concretizzata a fine anno con la legge di stabilità che, dopo un lungo periodo di restrizione, era tornata ad alleggerire gli obiettivi di bilancio, portando il valore programmatico dell'indebitamento per il 2013 dall'1,6 all'1,8% del Pil.

Mentre la persistenza di un disavanzo, dovuta al mancato pareggio del bilancio nominale, continuava dunque a essere un fattore di fragilità latente della nostra finanza pubblica e un elemento di esposizione agli umori dei mercati, il quadro delineato dal Governo evidenziava l'orientamento verso una gestione non emergenziale della finanza, confermata dalla esplicita esclusione di ulteriori manovre correttive a tutto il 2014 e dalla apertura di spazi per limitati e selettivi interventi di sostegno alla crescita, ma non per indiscriminati aumenti di spesa.

La nuova impostazione della politica di bilancio si muoveva entro un quadro programmatico costruito, necessariamente, con modalità più complesse che nel passato, dovendo rispondere ad adempimenti e a impegni concordati in sede europea:

- saldi nominali di bilancio contenuti entro la soglia del 3% in rapporto al Pil (al fine di evitare il permanere o la riapertura della procedura per disavanzo eccessivo);
- pareggio di bilancio strutturale, che implica una corretta applicazione delle regole, dei criteri di costruzione e delle eccezioni codificate nella manualistica di Eurostat;
- rispetto della nuova “regola della spesa”, introdotta con il Patto di stabilità e crescita 2011 e recepita dall’Italia con la legge n. 243/2012;
- rispetto della “regola del debito”, introdotta con il *Six Pack*.

Le condizioni per realizzare il quadro delineato nel Def apparivano, anche ad avviso della Corte, molto stringenti e di non agevole realizzabilità.

Ciò ha spinto la Corte, in sede di audizione, a riaffermare una linea sostenuta da tempo, ovvero che il livello crescente dello *stock* di debito pubblico non consente di interpretare in modo men che rigoroso il sentiero di risanamento che conduce al pareggio di bilancio.

Consolidare, anche in prospettiva, i rilevanti risparmi di spesa realizzati negli ultimi anni rappresenta un obiettivo prioritario. Ad avviso della Corte – ed è un avviso che resta attuale – la necessaria ricerca di margini ulteriori di contenimento della spesa, dovrà tenere ben ferma l'esigenza di preservare la qualità dei servizi resi al cittadino, esposti al rischio di un progressivo degrado, ove dovesse realizzarsi un prolungato intervento non differenziato di riduzione delle risorse pubbliche.

## 2.2. Audizione sulle strategie e gli strumenti per il contrasto all'evasione fiscale

L'evasione fiscale continua a essere per il nostro Paese un problema di straordinaria gravità, tra le prime cause se non la principale delle difficoltà del sistema produttivo, dell'elevato costo del lavoro, dello squilibrio dei conti pubblici, del malessere sociale esistente. Sono queste constatazioni che hanno guidato la Corte a occuparsi, anche nel 2013, del fenomeno dell'evasione nell'ambito dei propri referti periodici (in particolare, il Rapporto su coordinamento della finanza pubblica per l'anno 2013) in indagini specifiche sulla gestione (v. cap. IV), così come in occasione della specifica audizione tenuta a metà anno davanti alle Commissioni bilancio e finanze della Camera dei Deputati.

Le analisi, muovendo dalle dimensioni e dall'articolazione del fenomeno, si sono concentrate sulle misure tradizionalmente adottate per contrastarlo e sull'individuazione delle più adeguate strategie per conseguire un suo ridimensionamento significativo e strutturale.

La prima conclusione sottolineata dalla Corte si riferisce alla necessità di conoscere e monitorare l'evasione fiscale: un esercizio non semplice, certo, ma propedeutico per muoversi lungo percorsi e soluzioni realistiche. Se, infatti, il fenomeno conserva contorni per loro natura indefiniti, le stime più accreditate consentono di intravedere dimensioni tanto rilevanti (una perdita di gettito che arriverebbe fino al 10% del Pil) da minare profondamente l'economia e la società del nostro paese. Ma ancora più marcati si rivelano gli aspetti redistributivi, nella considerazione che la variabile evasione è variamente articolata: sul territorio (con le aree più povere del paese ulteriormente penalizzate da una più intensa "propensione a evadere"); a livello settoriale (con violazioni più accentuate nel terziario privato, di pari passo con le ampie trasformazioni della nostra struttura economica); per tipologia di contribuente (persona fisica o giuridica) e per area impositiva (con un tasso di evasione diverso a seconda della natura e della dimensione societaria e della previsione o meno di sistemi di ritenute alla fonte). D'altra parte, conoscere il fenomeno significa anche assumere consapevolezza che difficilmente il comportamento evasivo si esaurisce in un'unica violazione o in un unico contesto impositivo. Di norma, anzi, si è in presenza di un circuito dell'evasione, scandito da una successione logico-temporale e caratterizzato da un effetto domino. Un circuito dominato dall'Iva che, come una sorta di "madre di tutte le imposte", dovrebbe avviare l'insieme dei rapporti tributari (e non solo) che si instaurano fra Stato e cittadini. Con la conseguenza che l'evasione dell'Iva si traduce, a valle, in una riduzione dell'imponibile dell'Irap, dell'Irpef (o Ires), delle imposte locali e dell'imponibile contributivo. E, non di rado, si conclude sul versante della spesa pubblica con un'evasione da spesa sociale: l'evasore fiscale, insomma, riesce spesso a collocarsi in posizione reddituale utile per conseguire, in aggiunta ai frutti diretti dell'evasione, anche i benefici dello stato sociale.

È proprio nell'Iva, dunque, che si ritrovano le radici dell'evasione e i principali fattori di rischio nel funzionamento del sistema tributario italiano. Ciò che ha indotto la Corte a delineare su questo versante le prime indicazioni per una strategia di contrasto indirizzata in tre ambiti:

- quello, innanzitutto, di un rafforzamento della specifica attività di monitoraggio e di gestione dell'imposta, ciò che suggerirebbe la reintroduzione (a trent'anni dal superamento) di periodiche dichiarazioni Iva;
- quello, in secondo luogo, di disciplinare con attenzione l'istituto delle compensazioni, nella considerazione che l'obiettivo perseguito (supplire agli inaccettabili ritardi che hanno contraddistinto il recupero di crediti fiscali da parte degli operatori economici) è risultato ampiamente sopravanzato dai costi derivanti da quello che è diventato uno dei veicoli più importanti per completare un disegno evasivo ;
- c'è, infine, nel nostro Paese, una specifica questione di evasione nell'ambito della più ampia questione dell'"evasione Iva": si tratta delle violazioni che attecchiscono nei passaggi intermedi e che si concretizzano nell'appropriazione fraudolenta dell'imposta, alterando il meccanismo che conduce il gettito all'erario. Contrastarle significa introdurre misure comprendenti, fra l'altro, l'estensione del meccanismo del *reverse charge*, la previsione di limiti alla detraibilità dell'imposta, il versamento diretto all'erario, da parte della stessa amministrazione pubblica, dell'Iva dovuta sulle forniture.

D'altra parte, nella visione enunciata dalla Corte, adeguare la strategia di contrasto all'evasione fiscale significa innanzitutto prendere atto dei limiti del modello basato sul solo controllo *ex post*.

La soluzione adottata con la riforma del 1971-73 (previsione di generalizzati obblighi formali di tenuta delle scritture contabili e di presentazione delle dichiarazioni; esecuzione di un numero di controlli sostanziali approfonditi alquanto limitato in rapporto al numero di soggetti in grado di autodeterminare il proprio livello *tax compliance* e, almeno inizialmente, un sistema sanzionatorio particolarmente formalista e rigoroso) non ha mai trovato compiuta applicazione: il sistema dei controlli si è caratterizzato su una limitata frequenza di controlli approfonditi e su un apparato sanzionatorio alquanto depotenziato, almeno nei casi in cui il contribuente accertato accolga i rilievi dell'amministrazione.

In sostanza, a fronte di un universo di oltre 4 milioni di contribuenti che svolgono attività indipendenti e, come tali, a maggior rischio di evasione, il numero dei controlli approfonditi messi in campo annualmente difficilmente supera i 200.000 all'anno; dato questo che equivale a una probabilità di controllo approfondito ogni 20 anni di attività. E gli "espedienti" cui si è fatto ricorso per ovviarvi (la bolla di accompagnamento dei beni viaggianti, gli elenchi clienti e fornitori cartacei, le ricevute fiscali, i misuratori fiscali, i coefficienti di ricavi, i coefficienti di reddito, i parametri, gli studi di settore, il redditometro ecc.) si sono rivelati inefficaci e hanno avuto il comune negativo effetto di aumentare la complessità formale e l'onerosità del sistema.

In definitiva si può dire che l'impostazione di tipo quasi esclusivamente "reattivo" (cioè basata sul controllo *ex post*), finora adottata, non è stata in grado di ridurre in modo adeguato il fenomeno dell'evasione.

A parere della Corte, dunque, il passaggio obbligato per un'adeguata strategia di contrasto all'evasione fiscale non può che essere imperniato sull'uso sapiente delle tecnologie informatiche e telematiche, per razionalizzare le procedure, semplificare il rapporto con i contribuenti e indirizzare i loro comportamenti già nella fase dell'adempimento.

Le numerose fonti informative di cui dispone l'amministrazione consentono ampiamente, se ben utilizzate, di individuare efficacemente gran parte delle evasioni fiscali. Il problema, dunque, non è tanto quello di individuare gli evasori, che da tempo l'amministrazione sa individuare e, ove ne avesse i mezzi organizzativi, riuscirebbe ad accertare, ma quello di prevenire l'evasione, riducendo le possibilità di comportamenti scorretti nella fase dell'adempimento.

A questo riguardo occorre immaginare un sistema che utilizzi la tecnologia informatica e telematica non tanto e non solo in chiave reattiva, per scoprire e perseguire l'evasione già avvenuta, quanto in chiave persuasiva, per gestire il contribuente non lavoratore dipendente nella fase dell'adempimento fiscale. In sostanza, appare urgente una profonda evoluzione del sistema informativo, allo scopo di poterlo utilizzare quale fondamentale leva per la *tax compliance*, in grado di proporre al contribuente le informazioni disponibili delle quali egli deve tenere conto in sede di adempimento fiscale. In particolare, appare ormai evidente l'esigenza di utilizzare le tecnologie informatiche sin dal momento in cui vengono poste in essere le operazioni economiche e avvengono le relative regolazioni finanziarie. Ciò potrebbe avvenire prevedendo l'obbligo dei pagamenti tracciati per tutte le transazioni tra soggetti passivi Iva, unitamente all'estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica, recentemente avviato per i soli rapporti con la pubblica amministrazione.

Non meno decisivo appare il ruolo dell'amministrazione fiscale, non solo per contrastare l'evasione, ma anche per guidare il contribuente, formulare proposte di dichiarazioni e indurre comportamenti corretti.

A livello territoriale gli uffici assistono un certo numero di contribuenti, essenzialmente pensionati e lavoratori dipendenti. Sostanzialmente assente è l'interlocuzione nella fase dell'adempimento con l'universo di coloro che svolgono attività indipendenti, presso i quali si concentra la gran parte dell'evasione fiscale.

Occorre allora chiedersi se, grazie al decisivo apporto delle tecnologie, l'amministrazione non possa divenire soggetto attivo del rapporto, già nella fase dell'adempimento, mettendo a disposizione dell'impresa o del professionista attraverso strumenti come quello che attualmente viene denominato, con terminologia forse riduttiva, "cassetto fiscale", tutti i dati di cui l'amministrazione potrebbe disporre prima dell'adempimento.

D'altra parte, di grande rilievo sarebbe l'enunciazione di un obbligo giuridico di applicare l'autotutela ogni qual volta la condotta dell'amministrazione è viziata o si è in presenza di un errore scusabile del contribuente.

### *2.3. Audizione sulla legge di stabilità per l'anno 2014*

Alla fine del settembre scorso, con la presentazione della Nota di aggiornamento del Def, il Governo tracciava il nuovo quadro di riferimento macroeconomico e di finanza pubblica per gli anni 2014-2017, definendo gli indirizzi per gli interventi di politica economica e, in particolare, per le politiche di bilancio.

Le previsioni di crescita per l'economia italiana erano riviste nettamente al ribasso, sia per il preconsuntivo 2013, che con riguardo all'arco temporale del quadriennio successivo. Di riflesso, anche il profilo relativo ai conti pubblici segnalava, in negativo, scostamenti significativi rispetto alle stime del Def di aprile, con una flessione rilevante dell'avanzo primario, variabile strategica per l'azione di alleggerimento del debito pubblico.

La prevista tenuta dal lato della spesa primaria e la forte flessione di quella per interessi consentirebbe, nel quadro aggiornato, di limitare prima, e di più che compensare poi gli effetti negativi della contrazione del gettito indotta dal rallentamento dell'economia.

Il ritardo con cui si sta manifestando la ripresa economica rende, evidentemente, più complessa la gestione del bilancio pubblico. Al di là degli effetti da attribuire al provvedimento per il pagamento dei debiti delle amministrazioni pubbliche verso i fornitori (d.l. 35/2013), tutti gli interventi approvati successivamente sono stati strutturati in modo da perseguire l'obiettivo di sostegno della crescita economica, ma senza incidere sul livello dell'indebitamento netto programmatico. Promuovere la crescita a parità di saldo significa intervenire sulla composizione del bilancio, selezionando gli interventi con maggiore impatto macroeconomico e individuando le coperture laddove lo stesso impatto possa essere ritenuto meno pronunciato.

La legge di stabilità 2014 avvia il percorso programmatico delineato nella Nota di aggiornamento del Def.

Sul disegno di legge la Corte ha formulato le proprie valutazioni con l'audizione resa il 29 ottobre scorso dinanzi alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato.

Nell'impianto della legge di stabilità, la manovra di bilancio resta, nell'arco del triennio, orientata a consolidare il rientro del disavanzo pubblico, che tra il 2013 e il 2016 è stimato scendere da 47 a 14 miliardi di euro. Nel solo 2014 prevale, tuttavia, l'obiettivo di fornire uno stimolo supplementare alla ripresa dell'economia, che si starebbe lentamente manifestando nei dati congiunturali.

L'operare della legge di stabilità viene collocato dal Governo sullo sfondo di una previsione piuttosto favorevole per l'economia italiana. Il saggio di crescita, dopo la contrazione di oltre quattro punti cumulata nel 2011-2012, salirebbe all'1% il prossimo anno, per accelerare progressivamente fino all'1,9% nel 2017. Secondo le valutazioni governative, già nel 2016 il Pil tornerebbe al di sopra del livello precedente l'avvitamento recessivo del 2011; verrebbero inoltre recuperati circa due terzi della perdita di prodotto subita dall'avvio della crisi (2008).

Questo quadro di previsione si tradurrebbe, per il bilancio pubblico, in un aumento medio delle entrate nell'ordine del 2,5% annuo: un chiaro miglioramento rispetto alla variazione inferiore all'1% osservata, sempre in media, nel periodo 2008-2012. Al fine di consolidare l'inversione del ciclo economico, la scelta del Governo per il prossimo anno è di restituire al sistema parte di queste maggiori risorse, consentendo un ampliamento del *deficit* rispetto all'andamento tendenziale.

Per quel che attiene all'economia nazionale, la Corte ritiene che sia ancora alta la probabilità che si realizzi un quadro meno favorevole di quello prospettato dal Governo, e con scostamenti crescenti nel tempo.

In particolare, la più rapida ripresa del processo di accumulazione che si riscontra nello scenario governativo incorpora il robusto impulso macroeconomico attribuito dal Governo al d.l. 35 in materia di pagamenti dei debiti della pubblica amministrazione verso le imprese. Si potrebbero invece realizzare andamenti incrementali più contenuti, se si confermassero a consuntivo i risultati di alcune prime valutazioni effettuate dalla Corte sugli impatti addizionali del provvedimento

Trova al contempo conferma l'assenza di significativi spazi di manovra, da utilizzare per orientare in senso più marcatamente espansivo la leva del bilancio pubblico.

In conclusione, con la manovra affidata alla legge di stabilità si pongono le condizioni per una “tregua fiscale”, basata, tuttavia, su una dose elevata di “deterrenza”: l'individuazione di tagli significativi alle agevolazioni fiscali e l'apposizione di clausole di salvaguardia rappresentano un monito stringente per l'effettiva attuazione di quelle modifiche organizzative tante volte annunciate, ma che ancora attendono un compimento.

In occasione della ricordata audizione, la Corte ha avuto modo di riportare all'attenzione del Parlamento alcune delle principali considerazioni formulate nel Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica del maggio scorso (v. *infra*) in materia di gestione della spesa pubblica e di politica fiscale. Considerazioni che, ad avviso della Corte, conservano pienamente validità nel riferimento al quadro economico-finanziario prospettato dalla legge di stabilità.

Sotto questo profilo la Corte ha, soprattutto, sottolineato l'urgenza, per l'intero sistema economico nazionale, di interventi diretti a recuperare i ritardi finora accumulati sul terreno delle riforme. L'elenco è vasto: si va dal ridisegno delle competenze e delle strutture di governo del territorio, al destino da riservare alle società costituite negli anni dalle amministrazioni locali, oggi diventate in parte elementi fondamentali nella produzione dei servizi, ma anche espressione di rilevanti squilibri nascosti. Così come la riforma del sistema di funzionamento delle autonomie territoriali è, da oltre quattro anni, in attesa di un assetto stabile su cui fondare la gestione e valutare il contributo da queste fornito agli equilibri complessivi sia in termini programmatici che gestionali. Il sistema fiscale, infine, è impegnato nella definizione di interventi in grado di garantire “la fedeltà fiscale” del contribuente e sembra muovere decisi passi avanti con la legge delega all'esame del Parlamento. Ma, allo stesso tempo, rischia di vedere vanificati i risultati

programmati, soprattutto in ragione dei frequenti impulsi contraddittori cui esso è sottoposto.

Come detto in precedenza, è oggi indispensabile uno sforzo straordinario mirato al recupero di ulteriori margini di risparmio, sia da destinare a una riduzione del carico fiscale, che a incidere sulle carenze più evidenti nella qualità dei servizi pubblici, nella consapevolezza che l'obiettivo strategico è certamente quello di arrestare il declino del sistema produttivo.

I tagli previsti, già nell'immediato, per la spesa delle amministrazioni centrali, rappresentano la presa d'atto (e in certa misura la dimostrazione) della difficoltà di ottenere nel breve periodo riduzioni significative di spesa. Come la Corte ha sottolineato nel richiamato Rapporto sul coordinamento nel maggio scorso, il percorso di aggiustamento richiede, in tutti i settori, una attenta selezione degli interventi da attivare per ridurre l'intermediazione pubblica, siano essi tagli di spesa o benefici fiscali.

Anche con riguardo alle amministrazioni locali, incidere ancora sui livelli della spesa, appare complesso per diverse ragioni. Il quadro programmatico già incorpora, tra il 2012 e il 2016, una flessione della spesa (al netto di quella sanitaria) di oltre il 7% in termini nominali. Anche ipotizzando l'annullamento delle differenze ancora esistenti sul fronte della spesa tra enti, gli spazi di manovra, pur esistenti, non sono ampi. La convergenza per ciascuna tipologia di spesa sugli importi pro-capite più contenuti per classi di enti (una "grossolana" misura degli ulteriori risparmi che si potrebbero ottenere) indica una liberazione di risorse di poco superiore a 2,5 miliardi.

Gli stessi interventi di contenimento delle spese per gli organi istituzionali e amministrativi e per consumi intermedi, pur giustificati dai benefici che è possibile ricavarne in termini di efficienza, non sembrano offrire margini di manovra risolutivi.

È necessario quindi procedere a una revisione più radicale dei confini entro cui opera il sistema di intervento pubblico.

Il rafforzamento degli interventi di razionalizzazione della spesa pubblica e dell'azione di efficientamento delle strutture amministrative va inteso nel significato, più impegnativo e complesso, di ripensamento delle modalità di prestazione dei servizi pubblici e delle modalità di accesso, in un contesto sociale e demografico profondamente mutato.

Solo per questa via rigorosamente selettiva è possibile pensare di reperire le risorse necessarie ai programmi mirati al sostegno della crescita. In tale contesto si rafforza l'importanza del rinnovato impegno in tema di *spending review*. Un impegno che per essere affrontato non può che basarsi su una chiara strategia di governo della spesa, in cui il ridisegno sia frutto di una forte volontà politica e di una nitida visione circa il profilo che si intende assegnare al sistema pubblico dei prossimi decenni.

### 3. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica

Lo scorso maggio è stato predisposto il quarto Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica attraverso il quale la Corte offre al Parlamento una valutazione dell'operare dei principali strumenti posti a presidio del contributo dei diversi livelli di governo agli obiettivi finanziari.

La conclusione della legislatura ha spinto a estendere l'analisi, oltre ai risultati del 2012, a quelli che erano gli obiettivi programmatici previsti al suo avvio.

Il documento ha messo in evidenza i pesanti riflessi sulla gestione delle politiche di bilancio della crisi economica. I rischi di insolvenza connessi alla crisi dei debiti sovrani e il collasso delle prospettive di crescita economica hanno impresso un tono fortemente restrittivo, in tutta l'area dell'euro, alla condotta di finanza pubblica, nel tentativo di contenere l'espansione di disavanzo e debito. L'intensità delle politiche di rigore adottate dalla generalità dei Paesi europei è stata, essa stessa, una rilevante concausa dell'avvitamento verso la recessione. In Italia, nel periodo 2009-2013, la mancata crescita nominale del Pil ha superato i 230 miliardi. Nell'arco della legislatura la perdita permanente di prodotto si è tradotta in una caduta del gettito fiscale superiore alle attese, ma non in una riduzione della pressione fiscale, che anzi è aumentata rispetto al 2009 di oltre un punto in termini di Pil. Le ripetute manovre correttive hanno, invece, consentito importanti risparmi di spesa, il cui livello è risultato nel 2012 inferiore di oltre 40 miliardi alle stime iniziali. Anche in questo caso, tuttavia, il cedimento del prodotto non ha permesso alcuna riduzione dell'incidenza delle spese sul Pil, passata, nel triennio, dal 47,8 al 51,2%.

Risultati che la Corte in più occasioni aveva avuto modo di evidenziare, esprimendo la propria preoccupazione per il concretizzarsi di un rischio di corto circuito fra obiettivi stringenti di finanza pubblica, da una parte, e tenuta del quadro economico, dall'altra. Gli accadimenti del 2012 hanno confermato la fondatezza di simili preoccupazioni.

Pur mancando il conseguimento del programmato pareggio di bilancio, con riguardo ai saldi, il confronto con gli altri Paesi europei, tuttavia, ha collocato l'Italia, nel 2012, in una posizione "virtuosa", vicina alla sola Germania.

Nel difficile contesto dell'emergenza finanziaria, l'adattamento degli strumenti di gestione del bilancio pubblico, in particolare di quelli dedicati al coordinamento fra i diversi livelli di governo, è stato, a parere della Corte, superiore a quanto comunemente percepito nel dibattito interno e internazionale.

I risultati del 2012 confermano, da questo punto di vista, l'andamento virtuoso sul fronte della spesa. Nel confronto con il 2009, si osservano, sempre al netto degli interessi, riduzioni di spesa importanti: del 6,6% per le amministrazioni centrali e del 7,2% per le amministrazioni locali. Nei valori assoluti si tratta di riduzioni di oltre 26 miliardi per le prime, di più di 18 miliardi per le seconde.

I crescenti vincoli di finanza pubblica hanno evidenziato la necessità di intervenire ulteriormente sulla riduzione e riqualificazione della spesa delle

amministrazioni attraverso nuovi strumenti, di carattere più strutturale e selettivo, finalizzati a consentire un più penetrante controllo, anche qualitativo della spesa.

Una particolare attenzione è stata rivolta alla *spending review* quale procedura di governo legata alle decisioni, alla gestione e al controllo della spesa pubblica, che ben risponde all'esigenza di migliorare la distribuzione delle risorse e la *performance* delle amministrazioni pubbliche in termini di economicità, qualità ed efficienza dei servizi offerti ai cittadini.

Il rilievo delle correzioni ottenute nell'ultimo triennio fa sì, tuttavia, che nei prossimi anni i margini di risparmio dal lato delle spese potrebbero rivelarsi limitati. Ne deriva che la discussione e le analisi sulla spesa pubblica debbano concentrarsi su scelte di fondo. Senza rinunciare a muoversi ancora con decisione sul fronte dell'efficienza degli apparati pubblici, si tratta oggi di sottoporre a una coraggiosa revisione i limiti di intervento per i servizi pubblici e le modalità di fruizione degli stessi. Una condizione indispensabile per affrontare nuove emergenze in settori (trasporto locale, gestione dei rifiuti, assistenza ecc.) su cui è necessario intervenire con una capacità progettuale e realizzativa nuova. L'azione sulla spesa deve inoltre essere consolidata recuperando un principio di maggiore selettività, che consenta di coniugare i risparmi con una maggiore qualità della stessa.

Gli stretti margini che ancora sussistono nella gestione della finanza pubblica sono chiaramente evidenziati dall'operazione di pagamento dei debiti accumulati fino al dicembre 2012 dalle amministrazioni pubbliche nei confronti delle imprese fornitrice. Un'operazione che ha assunto i caratteri di una sanatoria rispetto a comportamenti amministrativi patologici e ripetuti e che, pertanto, avrebbe sollecitato una approfondita riflessione sulle cause che hanno generato il fenomeno, al fine di apprestare strumenti realmente in grado di evitarne il riprodursi.

Il provvedimento costituisce il riflesso dell'inefficacia degli strumenti attivati nel passato per ricondurre a normalità il rapporto tra amministrazioni pubbliche e imprese e per ridurre strutturalmente i tempi delle regolazioni contrattuali, ma anche gli effetti dei vincoli generali di finanza pubblica, le carenze di liquidità, l'inadeguatezza dei criteri di costruzione dei bilanci e delle procedure contabili.

Il tema della riduzione della pressione fiscale è al centro dell'attenzione. Non si tratta di un obiettivo facilmente coniugabile con il rispetto degli obiettivi europei. Di più immediata percorribilità potrebbe rivelarsi una scelta volta ad aumentare l'equità distributiva del prelievo, a ridurne le complicazioni, a selezionare le combinazioni di tributi che possano trasmettere maggiori impulsi sulla crescita e sulla competitività, pur a parità di gettito.

Va abbandonata l'illusione che, all'interno dello stesso sistema di prelievo, sia possibile rinvenire un bacino di risorse da cui attingere per finanziare eventuali riduzioni di imposta. È questo il caso delle agevolazioni, che già nel corso della passata legislatura sono state più volte indicate come possibile oggetto di ridisegno, appunto per recuperare disponibilità alla manovra del bilancio pubblico. La praticabilità di un intervento sulle agevolazioni riflette, a parere della Corte, l'operare di una serie di limiti, condizioni e incertezze, non ultima delle quali un'incidenza

distributiva sfavorevole alle classi meno abbienti. Una revisione non può essere aperta se non a fronte di una definizione, chiara e trasparente, degli obiettivi che ispirerebbero l'eventuale riforma.

Particolare attenzione merita inoltre il modello di prelievo scaturito dalla legge delega in materia di federalismo fiscale, che doveva assicurare, attraverso un coordinamento fra i diversi livelli di governo, una invarianza della pressione fiscale complessiva a carico del contribuente. La realtà si è rivelata diversa: non solo non si trovano tracce di compensazione fra fisco centrale e fisco locale, ma anzi, di pari passo con l'attuazione del federalismo nel suo interagire con la crisi dell'economia, si è registrata una significativa accelerazione sia delle entrate di competenza degli enti territoriali, sia di quelle delle amministrazioni centrali.

Si sono determinate, inoltre, significative differenze territoriali nel prelievo a carico di famiglie e imprese. Differenze importanti, che possono portare a scelte di delocalizzazione delle imprese e delle stesse famiglie, e al contempo a ricadute negative sotto il profilo della *fiscal compliance*. Si tratta, in entrambi i casi, di reazioni che finiscono per colpire più pesantemente le realtà economiche più povere: quelle che, contando su una ridotta capacità fiscale del proprio territorio e costrette ad aumentare le aliquote per ripianare i *deficit* della sanità, finiscono per deprimere ulteriormente l'economia del territorio e la capacità di generare base imponibile.

In un contesto di grave recessione, rimane forte la necessità di intraprendere un'azione di politica economica capace di coniugare equilibrio dei conti pubblici con riforme tese a incrementare il potenziale di crescita dell'economia, contrastando il profilo da lungo tempo declinante del processo di accumulazione e di infrastrutturazione.

È proseguita infatti, anche nel 2012, la flessione degli investimenti pubblici, ormai al di sotto del 2% in quota di Pil; un valore che arretra sul livello del 2003.

Le ragioni della flessione della spesa per investimenti sono note: percezione affievolita e maggiore tollerabilità sociale di un taglio delle uscite in conto capitale rispetto a un ridimensionamento di molte categorie della spesa corrente; non comprimibilità oltre certi livelli della spesa corrente, almeno nelle sue componenti obbligatorie; vincoli derivanti dal patto di stabilità interno, cui si è riusciti solo parzialmente a fare fronte attraverso l'introduzione della disciplina dei patti di solidarietà.

Numerosi e rilevanti sono stati, nell'ultimo periodo, gli interventi e le misure che, a vari livelli e a vario titolo, hanno mirato al potenziamento e all'accelerazione dei programmi infrastrutturali e delle opere pubbliche.

Ma molto resta da fare.

Si tratta di porre in essere interventi adeguati ad assicurare certezza al diritto e stabilità normativa, rapidità ed efficacia della giustizia, effettività alla lotta alla corruzione e alla semplificazione burocratica.

Deve costituire impegno di tutte le pubbliche amministrazioni l'introduzione della valutazione tra i criteri propri dell'esercizio della discrezionalità amministrativa

nel settore degli investimenti, e l'adeguamento delle proprie strutture a fare fronte a tale necessità. Dovranno, inoltre, essere rimossi gli ostacoli alle grandi opere che derivano dal confronto con le territorialità, definendo forme e metodi, al momento dibattuti, di consultazione pubblica con le popolazioni locali e le associazioni portatrici di interessi diffusi, finalizzati ad acquisirne il definitivo consenso e la ripartizione delle responsabilità tra i vari livelli di governo coinvolti nei progetti di grandi opere infrastrutturali.

Il processo realizzativo di opere pubbliche e di investimenti qualificati come necessari deve, inoltre, poter contare su un quadro di risorse certo e stabile. Infine, la certezza di tempi e costi delle opere pubbliche è conseguenza diretta di accuratezza e completezza progettuale, che deve essere valutabile e controllabile secondo parametri obiettivi, da strutture pubbliche adeguate e competenti.

Nell'ultimo anno, crescente attenzione è stata posta sulla coerenza del patto di stabilità con la necessità di garantire l'adeguamento della dotazione infrastrutturale, base ed essa stessa forza propulsiva di un processo di crescita. Una riflessione su possibili modifiche al funzionamento del Patto è quindi, oggi, nell'agenda politica.

Una scelta difficile anche considerando che, pur tra molte contraddizioni e distorsioni, il Patto ha consentito comunque una contrazione della spesa mentre si stanno rafforzando le esperienze di gestione territoriale del vincolo da cui trarre elementi di flessibilità e una più efficace programmazione degli investimenti.

Limitati sono stati, nell'esercizio, i casi di non rispetto, mentre trova conferma la tendenza a un maggior ruolo delle regioni nel raccordo e nel coordinamento degli interventi delle amministrazioni locali e di quelli infrastrutturali di matrice comunitaria. Una funzione determinante per consentire di conciliare vincoli alla spesa con la garanzia dei livelli essenziali di assistenza e con l'adeguamento delle dotazioni infrastrutturali alle necessità di crescita economica. La proliferazione delle forme con cui si è tentato di corrispondere all'esigenza di maggiore flessibilità e differenziazione del Patto per gli enti locali, è essa stessa segno di quanto sia complesso evitare le anomalie generate da una regola standard per tutti gli enti, correggere effetti distorsivi e affrontare problemi di coordinamento.

Il sistema sanitario ha confermato i progressi già evidenziati negli ultimi esercizi nel contenimento dei costi e nel riassorbimento di ingiustificati disavanzi gestionali. Essi sono il frutto di un sistema che si è venuto consolidando in questi anni. Un sistema che ha, come elementi chiave, una rete di valutazione che consente un monitoraggio efficace e attento, in grado di fare del *benchmarking* uno strumento di controllo e indirizzo effettivo; un ridisegno delle regole contabili che contribuisce con gradualità a rafforzare le ragioni di un aggiustamento strutturale; una struttura di governo a livello centrale che, nel confronto con le realtà territoriali, accompagna il perseguitamento di obiettivi di contenimento della spesa con interventi di adeguamento delle strutture, miglioramenti nella strumentazione e investimenti sulla formazione del capitale umano.

Il settore oggi si trova, tuttavia, di fronte a scelte ancora impegnative, mentre non mancano segnali preoccupanti sul fronte della qualità dei servizi garantiti ai

cittadini. La mancata definizione del nuovo patto della salute è la rappresentazione di sintesi della difficile fase che ancora attende la sanità, nonostante i progressi che si sono compiuti in questi anni.

Di qui, l'importanza e l'urgenza di potenziare gli strumenti a disposizione delle amministrazioni territoriali, di accelerare gli interventi di riadeguamento delle strutture e di miglioramento dell'appropriatezza delle prestazioni rese ai cittadini e di portare a regime la revisione dei meccanismi che governano il funzionamento del settore.

Nelle due ultime legislature, le misure che regolano il contributo delle amministrazioni territoriali agli obiettivi programmatici sono state accompagnate da interventi relativi a voci riconducibili alle strutture rappresentative e a quelle amministrative spesso al centro di valutazioni critiche sulla utilità e sulla destinazione della spesa. A questi si sono accompagnati interventi volti a semplificare la stessa impalcatura istituzionale, alla ricerca di una configurazione più efficiente ed economica, in un momento di forte tensione per una riduzione della spesa improduttiva. A ciò sono stati mirati i provvedimenti sulle unità rappresentative di minori dimensioni, sulle province, sulla revisione delle competenze tra livelli di governo. Un processo a cui non è estraneo il mutamento di indirizzo registrato sul fronte delle esternalizzazioni dei servizi che si era tradotto, nello scorso decennio, in un forte ampliamento del ricorso a società controllate dalle amministrazioni stesse.

L'osservazione delle misure assunte per il contenimento degli oneri dovuti alle strutture di rappresentanza e a quelle amministrative consente, seppur a "maglie larghe", di guardare ai risultati già ottenuti e di avere una prima misura dei risparmi cui è ancora possibile puntare. Risorse non marginali che tuttavia rappresentano solo una quota di quei tagli alla spesa scontati nei quadri programmatici di recente esposti nei documenti di finanza pubblica. Anche la semplificazione delle strutture amministrative, in primo luogo quelle provinciali, è destinata a liberare risorse limitate.

Ciò che appare di maggior rilievo, in questo caso come in quello della revisione delle strutture amministrative minori e, soprattutto, delle società partecipate, più che il risparmio immediato di risorse che si potrà conseguire, è l'identificazione di un assetto rappresentativo e amministrativo adeguato a un recupero di qualità ed economicità del servizio. Un riassetto che garantisca una chiara rappresentazione delle responsabilità gestionali e degli oneri sopportati dai cittadini per il mantenimento dei servizi.

#### **4. La Relazione sul Rendiconto generale dello Stato**

La parificazione del Rendiconto generale dello Stato e l'approvazione della contestuale Relazione al parlamento rappresentano il momento che chiude il ciclo annuale dei controlli demandati dalla Costituzione e dalla legge a questa istituzione,

così da consentire al Parlamento di adottare le proprie conseguenti determinazioni sulla base del massimo grado di trasparenza possibile.

Nel 2013, d'intesa con la Ragioneria generale dello Stato, è stato avviato il processo di dematerializzazione del Rendiconto generale dello Stato. A tal fine, in via sperimentale, parallelamente alla trasmissione cartacea del Rendiconto con i relativi allegati, è stata testata la modalità di invio e ricezione, rispettivamente da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e da parte della Corte di conti del documento dematerializzato avente requisiti tecnico-giuridici conformi a quanto previsto dal Codice di amministrazione digitale in materia di formazione e trasmissione di documenti informatici. La sperimentazione ha dato esiti positivi tanto che è prevista, per l'anno in corso, la formazione e la trasmissione del Rendiconto generale dello Stato (e relativi allegati) esclusivamente in formato elettronico, sostituendo totalmente la tradizionale modalità cartacea.

Il giudizio di parificazione, funzionale alla chiusura del percorso di bilancio, assume dal 2014 rilevanza decisiva anche sul piano delle intese europee sul pareggio strutturale del bilancio pubblico, elevate a rango costituzionale e funzionalmente rafforzate dalle leggi sul contrasto alla corruzione e sull'ampliamento dei controlli (leggi n. 190 e n. 213 del 2012).

Nella relazione che affianca la delibera di parificazione, l'analisi passa dalla descrizione del quadro complessivo di finanza pubblica, con la valutazione sull'efficacia dei principali strumenti di coordinamento, a una puntuale radiografia delle amministrazioni statali, al di là degli aspetti di regolarità contabile, per approfondire efficacia, efficienza ed economicità dei programmi di spesa e dei relativi assetti organizzativi, quale presupposto fondamentale dell'azione di risanamento e consolidamento.

Le indubbi interrelazioni tra disciplina del bilancio, miglioramento della gestione, innovazione degli assetti organizzativi, contrattualistica e altri profili dell'azione amministrativa appaiono, nell'attuale momento storico, finalizzate non solo al rigoroso contenimento della spesa e all'ottimale razionalizzazione dell'attività programmata, ma anche a una profonda revisione dei consolidati assetti ordinamentali, fino a giungere a proposte non più rinvocabili di ridisegno dei confini dell'intervento pubblico. Trattasi, ad avviso della Corte dei conti, della "nuova frontiera" da conferire all'intera attività di revisione della spesa, *spending review*, intesa come metodologia permanente e strategica di governo delle pubbliche finanze: un'occasione per ripensare le politiche pubbliche e le strutture che le supportano, ponendole al servizio di un reale sviluppo competitivo dell'economia, divenendo altresì strumento per la stabilizzazione del debito. Si tratta di una strategia che esige di rivedere le stesse modalità di produzione dei servizi pubblici, per favorire tecniche meno costose e politiche più produttive, selezionando i programmi con rigore.

Funzionale a tali orientamenti è il vincolo del tetto di spesa. Esso si aggiunge, per Costituzione, al pareggio strutturale del bilancio pubblico a decorrere dall'anno in corso e si riflette sul regime di copertura delle leggi di spesa, che resta esclusivamente affidato alla riduzione di altre spese, senza far conto sul contributo

ulteriore di entrate tributarie e fiscali. Si tratta di una novità rilevante che, in linea con l'obiettivo di risanamento finanziario, intende ridurre il peso sulla fiscalità generale.

Altre importanti questioni conseguono all'entrata in vigore del nuovo assetto costituzionale, a fronte del quale permane l'esigenza di un tempestivo adeguamento della legge quadro su contabilità e finanza pubblica, seguendo le linee tracciate dalla legge "rinforzata" n. 243 del 2012. Né possono ritenersi sufficienti i limitati ritocchi sin qui intervenuti (d.l. "milleproroghe" 50/2013).

Il nuovo assetto costituzionale costituirà essenziale riferimento per le funzioni istituzionali della Corte dei conti anche nel giudizio di parificazione relativo al rendiconto generale dello Stato del 2013, tenendo, tuttavia, ben presente il precedente assetto che ne ha guidato gestione e rendicontazione. In altri termini, l'esperienza, già avviata nei suoi adempimenti istruttori, costituirà anche un'opportuna "cerniera" tra vecchio e nuovo ordinamento, dalla quale potranno scaturire preziose indicazioni per affinamenti e proposte di razionalizzazione.

La relazione al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato dell'esercizio 2012 – seguendo un percorso già avviato nei precedenti esercizi – ha inteso analizzare, sulla base delle risultanze del conto del bilancio e del conto del patrimonio: a) il contributo effettivo che lo Stato fornisce alla complessiva evoluzione delle finanze pubbliche; b) la correttezza della gestione e della trasparenza e attendibilità dei dati contabili; c) la gestione delle entrate e la verifica dei risultati della gestione contabile delle spese delle singole amministrazioni dello Stato, attraverso l'esame dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati in relazione alle missioni e ai programmi gestiti.

In relazione al primo aspetto, il sistema di contabilità pubblica – nel cui ambito si colloca il Rendiconto generale dello Stato – si presta, per sua propria configurazione, ad analizzare le risultanze finanziarie dell'esercizio concluso, assicurando la regolarità e la trasparenza delle scritture, ma solo in parte consente di verificare l'efficacia e il grado di funzionamento degli strumenti di correzione dei conti. A tal fine, per essere utilizzate nell'ambito delle verifiche in Europa sulla situazione e l'andamento dei conti pubblici del nostro Paese, le risultanze della contabilità finanziaria richiedono operazioni di correzione e adattamento con l'obiettivo di trasformare i dati di contabilità pubblica (impegni, pagamenti, accertamenti e incassi) nei corrispondenti aggregati espressi in termini di competenza economica.

Tale operazione di raccordo a consuntivo – che replica sul piano metodologico le elaborazioni condotte in occasione dell'esame del d.d.l. di stabilità – in ottemperanza alle disposizioni della legge 196/2009, ha consentito di evidenziare l'impatto che il bilancio dello Stato comporta in termini di indebitamento netto.

L'analisi del conto dello Stato, secondo la definizione di contabilità nazionale, ha confermato anche nel 2012, nel confronto con il conto delle amministrazioni pubbliche, il contributo di grande rilievo offerto dalla spesa statale al riequilibrio dei conti pubblici. Quest'ultima, nel triennio 2010-2012, al netto degli interessi ha

registrato una diminuzione del 7%, a fronte di una riduzione di poco meno del 2% riferito al complesso delle amministrazioni pubbliche. Se, poi, il riferimento è all'andamento della spesa dello Stato al netto, non solo degli interessi, ma anche dei trasferimenti ad altri enti della pubblica amministrazione, la riduzione nel triennio raggiunge quasi il 12%.

Nell'ambito delle categorie della spesa, all'interno di quella corrente significativo è stato il contenimento dei consumi pubblici (vale a dire redditi da lavoro dipendente e consumi intermedi): una tendenza ormai in atto dal 2009. La riduzione del 2012 è stata del 2,1% per i redditi e di poco meno del 14% per i consumi intermedi, il cui valore, rispetto ai dati finanziari, che segnano una riduzione di appena lo 0,4%, va ricordato ai diversi criteri di classificazione di alcune voci di spesa e, in misura minore, alle correzioni imposte dai principi di competenza economica.

Quanto alla spesa in conto capitale, all'aumento dei contributi agli enti pubblici si contrappone il basso livello assoluto degli investimenti fissi lordi (poco più di 5 miliardi), inferiore alla stima del Def 2013 (6,2 miliardi), confermando la tendenza, più volte rilevata, a utilizzare la categoria degli investimenti pubblici e delle infrastrutture come elemento di quadratura dei conti, sotto la pressione dei vincoli imposti dalle regole europee.

In relazione al secondo profilo, attinente alla qualità e adeguatezza delle informazioni offerte dal Rendiconto dello Stato, la Relazione predisposta dalla Corte affronta annualmente le principali criticità del bilancio che contribuiscono a rendere complessa la lettura delle risultanze contabili, con conseguente difficile percezione delle reali tendenze della spesa e delle entrate.

Gli adempimenti condotti per pervenire alla parificazione del Rendiconto, in sé caratterizzati da compiutezza ed esaustività, non esauriscono il discorso sulla trasparenza e attendibilità dei dati contabili.

Al pari dei passati anni, anche nel 2013 le Sezioni riunite di controllo hanno effettuato specifiche attività di verifica in ordine all'affidabilità delle scritture contabili e delle poste del Rendiconto sulla base di metodologie mutuate dalle esperienze e dalle tecniche di analisi seguite in ambito europeo.

Per evidenziare talune specifiche anomalie, sia dal lato delle entrate che dal lato delle spese, si è proceduto con lo strumento di *auditing* finanziario-contabile su scala generale e con accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti seguiti in specifiche aree di intervento.

L'analisi svolta con riguardo alle entrate finali ha evidenziato anomalie e incongruenze delle contabilità delle amministrazioni, nonché discordanze, per alcuni capitoli, tra i dati del consuntivo e quelli delle contabilità interne; sono stati inoltre extrapolati i capitoli per i quali si sono riscontrate minori entrate di competenza rispetto alle previsioni iniziali e rispetto alle previsioni definitive, sia di competenza che di cassa.

Gli accertamenti diretti sulla regolarità dei procedimenti di spesa, adottati in specifiche aree di intervento, è stata posta in essere con l'ausilio di strumenti informatici e di approcci metodologici tratti dall'esperienza internazionale, fondati su un'attività di campionamento basato su modelli statistici consolidati anche in ambito europeo, in grado di esprimere rischi tecnici e percentuali di affidabilità. L'approccio seguito si è adeguato al sistema Mus (*Monetary Unit Sampling*) adottato dalla Corte dei conti europea per effettuare, nel contesto della dichiarazione annuale di affidabilità (*Déclaration d'assurance - Das*), i cosiddetti “test di convalida”, mirati alla verifica *ex post* della legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti ai conti del bilancio.

Al riguardo, si è proceduto all'individuazione di categorie economiche ritenute di maggiore interesse e con un maggiore grado di significatività in relazione al volume finanziario cui si riferisce il piano di campionamento e in ordine al quale è stato estratto il campione sottoposto a verifica.

Nel corso del 2013 gli atti sottoposti a verifica sono passati da 125 a 400, con la conseguenza di un ampliamento dell'effetto di deterrenza e di un miglioramento in termini di molteplicità dei casi presi in esame, con una maggiore tipizzazione delle fattispecie di criticità venute in rilievo.

Con riferimento al volume finanziario delle somme sottoposte a verifica, l'attività svolta ha consentito di raggiungere apprezzabili livelli di significatività rispetto ai parametri previsti dalla comunità europea.

Gli accertamenti svolti hanno evidenziato alcune irregolarità che hanno tuttavia riguardato una percentuale, calcolata in termini di rapporto tra l'importo del titolo e l'ammontare della spesa campionata, che non suscita allarme sul piano dell'attendibilità e dell'affidabilità dei conti<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> In particolar modo, sono state evidenziate le seguenti criticità: a) violazione delle norme in materia di conservazione dei residui con effetti sulla corretta imputazione per esercizio dei pagamenti; b) fatture emesse in esercizio finanziario precedente a quello in cui è stato assunto l'impegno: in contrasto con il principio dell'annualità di bilancio; c) utilizzo come modalità di pagamento ordinario attraverso conti sospesi collettivi, per lavori delle sedi periferiche ritenuti urgenti con il rischio di costituire una modalità elusiva dei plafond nei capitoli di consumi intermedi e la conseguente vanificazione degli effetti dei provvedimenti di riduzione della spesa pubblica; d) rinnovo di servizi di manutenzione senza procedere a una nuova ricerca di mercato finalizzata ad accertare le opportunità offerte dal mercato; e) assunzione di impegno su esercizio finanziario successivo a quello nel quale è stato emesso un ordine di acquisto in economia, in contrasto con il principio di annualità del bilancio; f) non coerente classificazione economica della spesa con riferimento alla categoria “consumi intermedi”, di spesa di personale (nella specie rimborsi dovuti a personale in posizione di comando ovvero spese per missioni e lavoro straordinario); g) occupazioni di immobili *sine titulo* da parte di amministrazioni centrali dello Stato, dovute a criticità evidenziate nei rapporti di locazione e nel reperimento di locali da adibire a sedi istituzionali; h) insufficienza della dimostrazione delle ragioni tecniche quale presupposto necessario negli affidamenti per ricorrere alla procedura negoziata di cui all'art. 57, comma 2, lett. b) del d.lgs. n. 163 del 2006; i) adozione di atti di impegno di carattere “globale” sulla base di dati previsionali o stime e non invece di obbligazioni giuridicamente perfezionate; j) incongruenza tra tempo previsto contrattualmente per la prestazione di fornitura di servizi e tempo effettivamente impiegato; k) genericità di verbale di collaudo e di fattura prodotta da una società che ha effettuato lavori a seguito di una generica indicazione delle prestazioni richieste nella procedura di affidamento; l) mancata trasmissione del provvedimento di riconoscimento di

La gestione delle entrate ha evidenziato un aumento degli accertamenti in termini nominali del 4,6%, sostanzialmente riconducibile al favorevole andamento delle entrate extratributarie e di quelle di titolo III, seguito dall'aumento della componente tributaria, che è peraltro quella che maggiormente incide in termini assoluti. Incidono inoltre sull'accertato le insussistenze, che nel 2012 si riducono nettamente. Una lieve diminuzione ha registrato la quota di accertamenti riscossi, nonché l'indice di riscossione netta dei residui.

L'andamento delle entrate espone una tenue crescita per l'accertato, ma una lieve riduzione per le riscossioni e i versamenti di competenza (in aumento la componente ricorrente e in flessione quella non ricorrente).

L'analisi delle entrate da sanzioni non tributarie ha confermato l'esistenza di ancora consistenti scarti fra accertamenti e previsioni iniziali e definitive e fra riscosso e accertato, a chiara dimostrazione che si tratta di gestioni per le quali sussistono evidenti potenzialità e necessità di miglioramento.

Sono state, inoltre, esaminate alcune delle criticità del sistema, soprattutto in relazione alla fase del pagamento con riguardo, in particolare, al fenomeno delle compensazioni e dei rimborsi; delle rateazioni dei crediti d'imposta; delle rate del condono tributario non versate; all'impatto degli accordi di ristrutturazione del debito e delle transazioni fiscali e, infine, alla fiscalità petrolifera. Sono state altresì evidenziate le entrate derivanti dalla riscossione dei canoni delle concessioni demaniali e per l'uso, in genere, dei beni pubblici e lo stato delle procedure di recupero, già affidate a Equitalia, delle somme dovute dai produttori di latte.

L'analisi della gestione del bilancio dello Stato nell'ambito delle singole amministrazioni mira a far emergere, in primo luogo, elementi coerenti con le iniziative di riforma delle norme, delle procedure e dei modelli di organizzazione e programmazione delle amministrazioni centrali e quindi con l'avviato processo di revisione della spesa, nella direzione della progressiva eliminazione delle spese non produttive e degli sprechi, nonché della revisione del perimetro dell'intervento pubblico.

Sotto il profilo organizzativo, le politiche di razionalizzazione hanno continuato a privilegiare, anche nell'esercizio 2012, interventi di immediata riduzione delle dotazioni organiche del personale dirigenziale e non dirigenziale, non sempre accompagnati da una strategica revisione degli assetti organizzativi esistenti, da attuare attraverso l'unificazione delle strutture logistiche e strumentali e la rivisitazione delle strutture periferiche.

---

debito alla Procura della Corte dei conti competente; m) non corretta qualificazione quale "aggio della riscossione" di un rimborso di un credito a favore di Equitalia; n) nei casi di partenariato pubblico-privato accertata carenza di dettagliati requisiti in ordine alla partecipazione dei privati; o) imputazione a due diversi capitoli di spesa per una medesima finalità motivata dalla insufficiente capienza di uno dei due capitoli; p) mancata allocazione di risorse necessarie e sufficienti per procedere ai pagamenti di fatture emesse, che ha determinato anche una maggiore spesa per interessi moratori.

Tale tendenza si rinviene anche nell'ultimo intervento previsto dall'art. 2 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95 (il quarto in cinque anni) che ha tuttavia previsto, accanto all'accentramento di funzioni nella Presidenza del Consiglio dei ministri, la possibilità di una modulazione selettiva dei tagli, al fine di considerare la specificità delle singole amministrazioni, con possibilità di compensare le eventuali minori riduzioni presso singoli enti.

L'operazione – che si è rilevata estremamente complessa alla luce dei processi di soppressioni e riaccorpamento di enti e al fatto che non tutte le amministrazioni interessate avevano, nel frattempo, provveduto ad attuare le riduzioni di organico previste dalla normativa antecedente – si è conclusa con l'emanazione del d.p.c.m. del 22 gennaio 2013.

Per le amministrazioni interessate, a seguito dei reiterati interventi di riduzione attuati a partire dal 2008, i tagli all'organico tra loro sommati sono stati, nel complesso, di un certo rilievo. Rispetto al 2006 risultano soppressi il 36% degli uffici dirigenziali di prima fascia, il 45% per quanto attiene a quelli di seconda e il 34% delle posizioni riguardanti il restante personale. In alcuni casi, inoltre, il taglio degli organici ha accelerato l'avvio di significativi interventi di revisione della spesa, come nel caso del Ministero dell'istruzione, della università e della ricerca e del Ministero per i beni e le attività culturali.

La definizione degli organici, in termini più o meno coincidenti con il personale in servizio, elimina una evidente anomalia organizzativa e obbliga gli enti interessati a dimensionare l'organizzazione e le linee di attività su un dato certo, attraverso una stabile ridefinizione delle modalità dell'agire amministrativo. Sarà dunque compito dei nuovi previsti regolamenti di organizzazione, oggetto di analisi nella prossima relazione, ridefinire le dimensioni, il ruolo e le attribuzioni degli uffici, in modo tale da garantire il migliore svolgimento dei compiti assegnati.

Sotto il profilo finanziario e contabile, gli effetti delle misure correttive di finanza pubblica, pur alla luce delle evidenziate differenze metodologiche con cui vengono costruiti i conti economici delle amministrazioni pubbliche ai fini delle notifiche alla Commissione europea, possono cogliersi anche nell'analisi delle risultanze del rendiconto finanziario dello Stato.

L'andamento delle principali componenti della spesa si inquadra, in particolare, nell'ambito della attività di revisione della stessa avviata in tutti i ministeri e indirizzata, da un lato, a individuare interventi di contenimento volti a produrre risparmi in breve termine senza inficiare il livello e la quantità del servizio offerto e, dall'altro, ad attivare una più profonda analisi dell'attuale organizzazione, volta a migliorare e aumentare il livello di servizio a parità di spesa, con ricadute nel medio periodo.

Sotto il primo profilo gli interventi proposti, molti dei quali attuati, hanno risposto a una rigorosa politica di contenimento della dinamica della spesa pubblica, particolarmente accentuata nei confronti delle spese di funzionamento (personale pubblico e acquisto di beni e servizi), ritenute dal legislatore prioritariamente comprimibili.

In tale ambito, gli effetti di contenimento sono stati affidati alla riorganizzazione delle strutture amministrative, alla razionalizzazione degli immobili e delle spese di locazione, alla riduzione di alcune spese di funzionamento, alla revisione degli organi non più necessari.

Nuovo impulso è stato inoltre impresso al programma di razionalizzazione degli acquisti alla luce del d.l. 52/2012 (convertito dalla l. 94/2012) e del d.l. 95/2012 (convertito dalla l. 135/2012).

L'ampliamento della platea di enti tenuti all'utilizzo degli strumenti di acquisto, l'incremento dell'impiego della negoziazione telematica e il potenziamento della razionalizzazione dei processi ha prodotto un aumento del transato, rispetto al 2011, del 28% nel sistema delle convenzioni e del 48% nel mercato elettronico.

Di notevole rilievo appaiono, inoltre, le sinergie avviate tra i diversi soggetti del sistema a rete, a livello territoriale, per mitigare gli effetti della frammentazione orizzontale dei piani di razionalizzazione, con azioni volte ad aumentare la quota di spesa per beni e servizi gestita attraverso le centrali di committenza territoriali, mediante l'aumento dei volumi oggetto di negoziazione, intervenendo su nuovi ambiti merceologici e con l'avvio della definizione dell'elenco delle centrali di committenza per la pubblicazione dei dati di contratti e convenzioni.

Non si registrano invece effettivi progressi nella direzione della concentrazione delle stazioni appaltanti, non ottenendosi economie di scala ed effetti di stimolo sul mercato ai fini di un migliore dimensionamento produttivo.

Maggiori sono gli spazi di azione della revisione della spesa nel medio periodo che, a prescindere da analisi indirizzate esclusivamente alla definizione di nuovi tagli lineari di spesa, dovrebbe concentrarsi sulle modalità di produzione dei servizi pubblici per favorire tecniche meno costose e selezionare con maggiore rigore i beneficiari di programmi di trasferimento finanziario.

Si tratta di un'attività solo in parte avviata con l'attribuzione alle amministrazioni centrali, in sede di manovra finanziaria, della possibilità di definire, nell'ambito di un importo necessario di economie da realizzare, interventi selettivi di razionalizzazione della spesa.

Più ampie sono apparse, infatti, le proposte presentate nel 2012 dalle amministrazioni al Commissario straordinario per la razionalizzazione della spesa, che spaziano dalla riorganizzazione della presenza dello Stato sul territorio con la revisione delle prefetture e dell'articolazione periferica della Polizia di Stato (Ministero dell'interno), alla razionalizzazione dei plessi scolastici, l'aggregazione degli enti di ricerca e la razionalizzazione delle reti delle università (Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca), alla revisione dello strumento militare nazionale, ora confluita nella l. 244/2012 (Ministero della difesa), a una generale riconoscenza e revisione di tutti gli impegni per contributi obbligatori assunti dall'Italia a livello internazionale (Ministero degli affari esteri), all'avvio di un'attività di riconoscenza delle tariffe introitate per l'erogazione di servizi ai cittadini finalizzata a un aggiornamento delle stesse in considerazione degli effettivi

costi dei servizi (Ministero della salute), alla revisione dei programmi di spesa e dei trasferimenti (Ministero per i beni e le attività culturali, Ministero dei trasporti e delle infrastrutture, Ministero dello sviluppo economico).

Alla luce dei primi risultati dell'avviato processo, va tuttavia sottolineato l'esiguo spazio di manovra consentito alle misure di contenimento delle spese di funzionamento, anche alla luce della formazione di debiti pregressi registrati alla chiusura dell'esercizio (fenomeno che, lunghi dall'esaurirsi, si è verificato anche nel 2012) e i ridotti effetti conseguibili in tema di risparmi effettivi, senza una attenta revisione dei confini e dei limiti dell'intervento previsto a carico dello Stato o delle amministrazioni pubbliche, anche ripensando le modalità di prestazione dei servizi pubblici e di accesso.

Rispondono a tale obiettivo anche i controlli e le analisi della Corte dei conti programmati per il 2014 (deliberazione n. 15 del 21 novembre 2013) che, nell'ambito della annuale relazione al Parlamento, avranno a oggetto in primo luogo i profili organizzativi ancora aperti, tra i quali di particolare rilievo si presentano: gli effetti conseguenti alla rideterminazione delle piante organiche; la razionalizzazione delle attività e dei servizi offerti sul territorio e la distribuzione del personale nelle strutture periferiche; la rilevanza, anche finanziaria, del complesso degli enti, agenzie, fondazioni, società e organismi comunque denominati e di qualsiasi natura giuridica facenti capo alle amministrazioni centrali.

Tale ultimo aspetto potrà fruire delle analisi, programmate nell'ambito del Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, sul quadro delle partecipazioni dirette dello Stato; analisi che mirano a verificare, accanto al peso complessivo sulla finanza statale e al ritorno economico in termini di utile distribuito, la strategicità e l'essenzialità delle partecipazioni o, al contrario, la non riconducibilità a una pubblica funzione.

Nell'ottica della revisione delle erogazioni pubbliche si iscrive anche una indagine più mirata sui programmi di spesa, soprattutto con riferimento alla componente dei trasferimenti, dei quali valutare il significato e la coerenza con le funzioni e i compiti del ministero, nonché l'attualità e l'efficacia.

Tale ultimo obiettivo – che mira a verificare se e in quale misura i programmi di spesa esistenti possano essere attuati con l'impiego di minori risorse e a ridefinire le aree e i settori di intervento dell'operatore pubblico – presuppone, da un lato, analisi funzionali su alcuni aspetti significativi della gestione (residui passivi, residui perenti e reiscrizioni, eccedenze di spesa, economie ricorrenti, andamento fondi di riserva e da ripartire, contabilità speciali, esposizione debitoria) e, dall'altro, la evidenziazione dell'effettivo conseguimento degli obiettivi assegnati ai singoli ministeri, di cui valutare i risultati di maggior rilievo in relazione agli obiettivi strategici definiti negli atti di programmazione e agli indicatori di contesto e di risultato associati alle missioni e ai programmi.

## 5. La Relazione sul costo del lavoro pubblico

Sui temi della finanza pubblica particolare segnalazione merita la Relazione sul costo del lavoro pubblico previsto dall'art. 60 del d.lgs. 165/2001.

La Corte ha avuto modo in diverse occasioni di sottolineare come tale Relazione annuale rappresenti il risultato di analisi economico-finanziarie estese a tutte le pubbliche amministrazioni.

Nella Relazione sono stati sempre più privilegiati gli aspetti relativi all'impatto finanziario delle politiche di personale, nonché i fattori che influenzano la spesa per redditi da lavoro dipendente (contrattazione collettiva nazionale e integrativa, numero e distribuzione dei dipendenti nelle varie qualifiche, incrementi automatici della retribuzione).

Particolare attenzione è stata altresì dedicata al raffronto tra l'andamento della spesa di personale pubblico e quello di alcune variabili macroeconomiche e finanziarie quali il prodotto interno lordo, la complessiva spesa corrente, anche attraverso raffronto con gli altri paesi dell'Unione europea e dell'area dell'euro, per quanto attiene al costo del lavoro e al numero dei dipendenti.

La relazione 2013 ha ulteriormente confermato una tendenza iniziata a partire dal 2010: le misure di contenimento della spesa di personale (d.l. 78/2010 e successivi provvedimenti) hanno prodotto effetti finanziari di gran lunga superiori alle aspettative, riportando perciò sotto controllo una variabile per lungo tempo critica per la finanza pubblica.

Al termine del 2012 il consuntivo dell'Istat evidenziava, infatti, una diminuzione della spesa pari al 2,3% rispetto al precedente esercizio, percentuale superiore di ben quattro volte rispetto a quanto ipotizzato nelle previsioni governative.

Nell'ultimo biennio, poi, la variazione cumulata è risultata attestarsi a circa il 4%.

Proprio la diminuzione della spesa di personale ha contribuito in modo rilevante alla complessiva flessione della spesa corrente delle pubbliche amministrazioni al netto degli interessi, compensando l'andamento in crescita rilevato per altri settori di intervento quali, ad esempio, gli ammortizzatori sociali.

Il quadro programmatico contenuto nel Documento di economia e finanza 2013 ipotizza un ulteriore calo fino al 2014, scontando l'efficacia delle misure di proroga del blocco della contrattazione e della crescita dei trattamenti economici, di fatto introdotte con la successiva legge di stabilità per il 2014, con una ripresa solo a partire dal 2015, anno in cui dovrebbe essere riavviata, secondo rinnovate regole, la contrattazione collettiva nazionale.

Oltre che dal blocco sostanziale e generalizzato dei trattamenti, la diminuzione della spesa di personale va ricondotta – ha osservato la Corte – all'effetto di severe politiche di riduzione del numero degli addetti attraverso limitazioni e vincoli al *turn over*, particolarmente significative, con riferimento agli ultimi due bienni, per il personale docente e amministrativo della scuola. Quest'ultimo è stato destinatario di

uno strutturale intervento di ridefinizione degli organici di diritto e di fatto, allo scopo di addivenire a una migliore definizione del rapporto tra studenti e docenti e a un ottimale dimensionamento dei plessi scolastici, con accorpamento di diversi istituti di minori dimensioni.

Complessivamente la riduzione dei dipendenti si è attestata - ha osservato la Corte commentando ed elaborando i dati del conto annuale delle pubbliche amministrazioni raccolti dalla Ragioneria generale dello Stato - su una percentuale cumulata di quasi 6 punti percentuali nel periodo 2009-2011 a fronte di una crescita, seppur irregolare, nel precedente decennio.

La Corte, peraltro, non ha mancato di sottolineare come, a fronte di quanto sopra, l'approccio in termini necessariamente finanziari alla materia del pubblico impiego ha comportato il rinvio dell'attuazione delle norme più significative contenute nel d.lgs. 150/2009, in materia di correlazione tra i trattamenti accessori e il miglioramento della efficacia dell'azione amministrativa, rinviando la prevista riforma strutturale della retribuzione accessoria alla ripresa della contrattazione collettiva, sospesa per ben un quinquennio.

I frequenti e reiterati tagli alla consistenza degli organici hanno, inoltre, obbligato le amministrazioni a una attività di continua revisione degli assetti organizzativi, che ha impedito il consolidarsi di competenze e professionalità, con inevitabili negativi effetti sulla quantità e qualità dei servizi erogati.

In prospettiva – ha osservato pertanto la Corte – superata l'emergenza finanziaria, resta l'esigenza di riavviare politiche di personale in grado di coniugare il necessario contenimento della spesa con una fisiologica ripresa delle procedure negoziali, all'interno delle quali avviare una strutturale riforma delle componenti accessorie della retribuzione da correlare alla incentivazione del merito individuale e al recupero di produttività delle singole amministrazioni, mentre adeguata considerazione merita la realistica sostenibilità di ulteriori tagli indifferenziati al numero di dipendenti, che rischiano di compromettere il normale funzionamento dell'attività amministrativa.

La relazione della Corte si è poi soffermata sulle problematiche connesse con l'andamento della contrattazione di secondo livello, relativamente alla quale permangono difficoltà nell'applicazione uniforme della complessa normativa in materia di blocco dei trattamenti economici individuali.

Uno specifico approfondimento, confluìto nella citata relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico, ha infatti evidenziato come il valore dei fondi unici di amministrazione che avrebbe dovuto essere cristallizzato e ridotto in relazione al personale effettivamente in servizio, abbia, viceversa, evidenziato, con riferimento soprattutto agli enti non statali, numerosi casi di significativo e non giustificato incremento.

In un contesto caratterizzato, come detto, dal blocco della contrattazione concernente gli aspetti economici del rapporto di lavoro, la Corte ha esaminato, nell'ambito della attività di certificazione della compatibilità economico-finanziaria,

esclusivamente ipotesi di accordo aventi valenza normativa e istituzionale, ovvero previsti da specifiche disposizioni di legge.

Di particolare rilevanza quello relativo al personale della scuola, finalizzato al ripristino dell'utilità dell'anno 2011, per la maturazione dell'anzianità necessaria al conseguimento dei previsti scatti stipendiali.

La Corte, nel certificare la correttezza della quantificazione dell'onere e l'esistenza di idonei mezzi di copertura, ha, peraltro, manifestato perplessità sulla reiterata tendenza a utilizzare le risorse destinate alla valorizzazione e allo sviluppo professionale della carriera del personale della scuola per incrementare componenti fisse della retribuzione. La decurtazione delle risorse facenti capo al Fondo per il miglioramento dell'offerta formativa, utilizzata a copertura degli oneri, risulta infatti rilevante e difficilmente recuperabile in termini di produttività nell'ambito dei futuri rinnovi contrattuali, specie in relazione ai ritardi nella messa a regime di un efficace sistema di valutazione delle *performance* del personale e delle singole istituzioni scolastiche.

Sotto il profilo metodologico della rilevazione dei dati in materia di personale, la Corte ha positivamente sottolineato il costante miglioramento nella qualità delle informazioni raccolte ed elaborate dalla Ragioneria generale dello Stato, nonché significativi recuperi di tempestività nella loro diffusione. Tanto che per il 2014 la stessa Corte, nel programmare le attività di controllo, ha ipotizzato di poter riferire a regime sui risultati gestionali dell'esercizio immediatamente precedente quello di stesura del rapporto.

Da ultimo, merita di essere sottolineato come nella citata relazione 2013 la Corte ha ribadito la necessità di estendere le rilevazioni del conto annuale a tutti gli enti ricompresi nel settore S.13, che raccoglie secondo regole uniformi indicate nel sistema europeo dei conti le pubbliche amministrazioni da prendere in considerazione per l'elaborazione, a cura delle autorità statistiche dei singoli Paesi, dei documenti di contabilità nazionale.

Tale sollecitazione è stata significativamente accolta dal legislatore che, con l'art. 2 del d.l. 101/2013, ha provveduto alla citata estensione, disponendo ulteriormente l'obbligo di un analitico censimento anche della spesa di personale di tutte le società a vario titolo partecipate dallo Stato o da altre pubbliche amministrazioni colmando, in tal modo, un evidente *deficit* informativo e contribuendo alla completezza delle analisi di finanza pubblica.

La vicenda sopra descritta rappresenta una ulteriore testimonianza del positivo *feedback* delle relazioni della magistratura contabile nella specifica materia.

## **6. Le Relazioni quadriennali sulla legislazione di spesa**

### *6.1. L'evoluzione del contesto ordinamentale*

La Relazione quadriennale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi approvate nel periodo considerato e sulle tecniche di quantificazione degli

oneri delle relative leggi è prevista dall'ordinamento contabile sin dal 1988, per permettere al Parlamento di cogliere con periodicità i più rilevanti aspetti metodologici concernenti le modalità con cui si svolge l'ordinario processo legislativo finanziariamente rilevante, avuto riguardo alla precipua angolazione delle tecniche utilizzate in ordine alle coperture finanziare e alle quantificazioni degli oneri. La legge di contabilità assegna dunque a questo documento una funzione ben precisa: partendo dall'esame della singola legge, rendere edotto il circuito politico decisionale – *in primis* il Parlamento – dei problemi metodologici e quindi dei margini di miglioramento evidenziati dal processo deliberativo per quanto concerne i relativi aspetti finanziari.

Va ricordato in merito che la contabilità di riferimento, per quanto attiene alla decisione legislativa, è rimasta quella finanziaria, come confermano le scelte effettuate dalla legge “rinforzata” n. 243 del 2012 (attuativa del nuovo art. 81 Cost.) in ordine alla struttura dei bilanci delle pubbliche amministrazioni e segnatamente dello Stato, che costituiscono il parametro di riferimento rispetto a cui calcolare gli effetti della legislazione onerosa.

Le Relazioni quadrimestrali costituiscono di conseguenza anche la sede nella quale la Corte svolge riflessioni in ordine alla continua attuazione dell'ordinamento contabile, quale è desumibile non solo dalla singola legge ordinaria approvata, ma anche dalla stessa legislazione delegata, in entrambi i casi per gli aspetti finanziariamente rilevanti. La Corte offre in tal modo, anzitutto al Parlamento, una panoramica la più completa e aggiornata possibile sul diritto contabile vivente, per gli aspetti di competenza, per evidenziare al contempo eventuali problematicità che consentano al decisore politico di assumere le determinazioni ritenute più opportune, di merito e di metodo. Si tratta dunque di una funzione particolarmente pregnante in una fase, come quella in corso, in cui si assiste a un rapido mutamento del quadro ordinamentale in materia di contabilità pubblica in virtù dell'operare di vari meccanismi, tra cui soprattutto la sempre maggiore connessione dell'ordinamento interno con il quadro di regole di matrice comunitaria.

Ed è in quest'ultima cornice che si situano notoriamente le recenti modifiche costituzionali in materia di finanza pubblica, rispetto alla cui attuazione, a partire dall'anno in corso, possono essere svolte, nell'ambito delle Relazioni quadrimestrali, considerazioni e riflessioni che risultano coerenti con le funzioni che al riguardo spettano alla Corte, nelle sue funzioni di garanzia.

In un tale contesto è essenziale altresì che la Corte colga l'occasione, nelle varie Relazioni quadrimestrali, di sintetizzare l'evoluzione della giurisprudenza costituzionale in riferimento non solo agli istituti consolidati, ma anche alle implicazioni delle nuove ordinamentali. Impegnative si presentano, sotto questo profilo, anche le conseguenze riferite alla finanza pubblica non statale, atteso che il nuovo primo comma dell'art. 81 Cost. pone un vincolo di equilibrio al livello della pubblica amministrazione complessivamente considerata. E non è un caso che, di recente (d.l. n. 174, convertito dalla legge 213/2012), il legislatore abbia espressamente previsto, nell'ambito della funzione ausiliare della Corte dei conti nei

confronti delle assemblee legislative regionali, analisi semestrali sulla copertura delle leggi regionali di spesa.

Un ambito operativo che potrebbe essere oggetto di ampliamento nelle Relazioni quadrimestrali riguarda, al di là degli aspetti metodologici già considerati, approfondimenti sulle tecniche di quantificazione *ex ante* degli oneri di maggior rilievo, tenuto naturalmente conto della documentazione offerta dal Governo nel corso dell'*iter* parlamentare delle leggi, peraltro non sempre esaustiva. Si tratta di una attività certamente complessa, che richiede necessari interventi di carattere organizzativo e che va affrontata con grande cautela, ma su cui il lavoro da svolgere, nel panorama istituzionale del nostro Paese, presenta margini di miglioramento, anche tenuto conto delle modalità della decisione politico-legislativa, che non risultano sempre tali da permettere di cogliere in tutta la loro dimensione, anche temporale, gli effetti di modifiche talora profonde dell'ordinamento normativo. Si tratta di un punto cruciale in ordine alla credibilità delle decisioni finanziarie che si vanno ad assumere e su cui il sistema è chiamato a esprimere un approccio dal livello qualitativo progressivamente superiore, anche tenendo conto sia dei confronti sempre più impegnativi, sotto questo profilo, con le competenti sedi comunitarie, sia della particolare attenzione richiesta in materia dalla giurisprudenza costituzionale, che in più occasioni ha ribadito che la copertura finanziaria, a garanzia del rispetto dell'art. 81 Cost., deve essere “credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale”.

## 6.2. *Le Relazioni quadrimestrali nel 2013*

Con riguardo all'attività svolta nel corso del 2013, si segnala che le Sezioni riunite hanno approvato quattro Relazioni quadrimestrali riferite, la prima, al secondo quadrimestre e, la seconda, all'ultimo quadrimestre 2012, mentre le altre due hanno riguardato le leggi di spesa approvate nel corso dei primi due quadrimestri dell'anno di riferimento. Numerosi sono i fenomeni rimarcati in tali sedi.

Tra i più significativi merita di essere rilevato anzitutto il concentrarsi della normativa con conseguenze finanziarie in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme previste fin dal testo originario, sia per l'inserimento, divenuto ormai abituale, di ulteriori disposizioni in conseguenza dell'approvazione di “maxiemendamenti” presentati nel corso del procedimento di conversione. È stata richiamata l'attenzione sugli effetti negativi determinati da questo modo di procedere: a parte i casi – meno frequenti – di mancanza dell'esame di talune norme nella relazione tecnica, spesso le disposizioni introdotte in sede di conversione sono risultate supportate da documentazione insufficiente. Gli approfondimenti sono poi spesso resi difficili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare – in molti casi sostanzialmente limitato a una sola delle due Camere – determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'*iter* con l'apposizione della questione di fiducia (quasi sempre accompagnata dalla presentazione di “maxiemendamenti”).

Peraltro, poiché con un tale *modus procedendi* si è accentuata la tendenza a introdurre nei provvedimenti d'urgenza disposizioni di carattere eterogeneo, le Sezioni riunite hanno costantemente ricordato, nelle varie Relazioni quadrimestrali, la necessità di rispettare con il massimo scrupolo i moniti rivenienti dalla giurisprudenza costituzionale e dal Presidente della Repubblica in ordine al rispetto del principio di omogeneità di materia da parte dei decreti-legge.

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni finanziariamente rilevanti nella funzione di Governo, attuato nella forma dei provvedimenti d'urgenza, ha continuato ad avere, peraltro, come conseguenza un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse, sotto il profilo della valutazione degli oneri dichiarati, dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, nonché in merito alla congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Ha trovato così conferma, soprattutto per l'assottigliarsi delle risorse a disposizione, il *trend* che vede ormai esaurito il fondo speciale quale strumento principale di copertura delle leggi.

È stato peraltro sottolineato che, al termine di questo periodo di emergenza, salvo esigenze imprevedibili, occorrerebbe rivitalizzare, per l'ordinaria legislazione onerosa, la funzione di tale modalità di copertura. Detta funzione è risultata attenuarsi, infatti, negli ultimi anni, soprattutto per il venir meno di risorse disponibili per finanziare una politica di medio-periodo, il che ha determinato il reperimento delle risorse attraverso il frequente – ma spesso episodico e improvvisato – ricorso allo spostamento delle disponibilità in essere da un obiettivo a un altro, ovvero facendo ricorso a incrementi di imposte indirette, pur in assenza di una soddisfacente dimostrazione della piena sostenibilità in termini di gettito e della coerenza con l'ordinamento tributario complessivo.

La Corte ha avuto modo di segnalare peraltro, nelle citate Relazioni quadrimestrali, una serie di altri fenomeni. Anzitutto, si è registrata l'approvazione di continue modifiche di norme entrate in vigore di recente, nonché di una normativa spesso di carattere generico. Quest'ultimo aspetto comporta un'ampia dipendenza della relativa attuazione da successivi e complessi provvedimenti amministrativi i cui tempi di entrata in vigore rischiano di incidere non marginalmente sugli effetti, sostanziali e finanziari, ascritti *ex ante* alla normativa medesima, e comunque conteggiati sovente nei saldi tendenziali di finanza pubblica.

Collegato a questi fenomeni è quello in base al quale le clausole di neutralità finanziaria non sono risultate sempre sufficientemente corredate da adeguata documentazione che ne abbia attestato una credibile sostenibilità, come puntualmente richiesto dalla legge di contabilità.

Ne è emerso un quadro normativo non sempre coordinato, di non agevole percepibilità e i cui effetti nell'ordinamento complessivo risultano sovente dipendenti da una serie di variabili poco chiare e non controllabili.

Continuano poi a persistere nel 2013 forme di copertura consistenti in “tagli lineari” di spese. Al riguardo, la Corte ha messo in luce, nelle varie Relazioni quadrimestrali, che tale perdurante tecnica, oltre a rendere progressivamente non più sostenibili le varie clausole di neutralità (anche implicite) disseminate nella legislazione vigente, è destinata inevitabilmente a intaccare alcune delle stesse clausole di salvaguardia presenti in varie leggi.

Sotto altro profilo è stata registrata come positiva – ai fini della controllabilità della finanza pubblica e in particolare degli effetti della legislazione più recente – la tendenza a un maggior ricorso all’indicazione dell’onere come limite massimo. È stato messo in luce al riguardo che si tratta di una scelta in parte necessitata dagli stringenti vincoli di bilancio, con un esito in termini di maggiore tenuta del quadro contabile. Peraltro, in tale contesto, gli stessi tradizionali problemi di una quantificazione esaustiva degli oneri finiscono per trovare una naturale attenuazione, pur restando naturalmente i problemi legati alla congruità delle risorse stanziate rispetto alla *ratio* dell’intervento.

Accanto al fenomeno dell’approvazione di norme di iniziativa parlamentare, in ordine alle quali il Governo ha espresso parere contrario per considerazioni di carattere finanziario, è stato poi rilevato un modello legislativo diretto ad accentuare, per un verso, le flessibilità già in essere circa le modalità di gestione del bilancio e a prevedere, per altro verso, in non pochi casi, esplicite deroghe di settore all’ordinamento contabile in vigore. Si tratta di due fenomeni di cui è stata sottolineata la particolare delicatezza, attese le evidenti implicazioni anche in termini di trasparenza e controllabilità dell’uso delle risorse pubbliche.

Il 2013 si è contraddistinto per un’assoluta particolarità: si è verificato il primo caso – a partire dalla legge di contabilità 468/1978 – di copertura di oneri espressamente a carico di debito pubblico aggiuntivo rispetto agli obiettivi approvati, pur utilizzando margini di flessibilità consentiti dalla normativa comunitaria al realizzarsi di determinate condizioni. Si è messo in luce, nella Relazione quadrimestrale di riferimento, come si sia trattato di una svolta nell’architettura dell’ordinamento contabile per quanto attiene al sistema delle coperture, implicando valutazioni di ordine sistematico, anche sotto il profilo della ristrutturazione del quadro ordinamentale in vigore, per tener conto delle evoluzioni connesse soprattutto all’operare di meccanismi contabili di derivazione comunitaria.

Nella medesima circostanza è stato altresì rimarcato l’operare, in dimensioni rilevanti, di tecniche consistenti nell’inclusione degli effetti indiretti nel calcolo degli oneri netti. Ciò è avvenuto sia dopo la ricomposizione del quadro macroeconomico (e quindi delle interrelazioni tra nuove norme, economia ed effetti sulla finanza pubblica), che al di fuori di una complessiva riconfigurazione. La Corte ha avuto modo di sottolineare l’assoluta problematicità di tali tecniche in ordine alla garanzia dell’allineamento temporale tra oneri e coperture, nonché per quanto concerne una quantificazione sufficientemente sostenibile delle dimensioni di tali effetti, considerando gli oneri lordi da compensare.

Altro fenomeno – tale da dare adito anche a profonde considerazioni di carattere istituzionale – rilevato di frequente e segnalato con particolare attenzione, è il rinvio a norme subprimarie per la definizione degli aspetti finanziari della normativa e, in particolare, sia per l'individuazione degli oneri, sia per il reperimento delle occorrenti fonti di copertura. Ciò, oltre a rappresentare, di fatto, una riconfigurazione non irrilevante dell'equilibrio tra i poteri dello Stato, per un verso non pare del tutto coerente con il principio dell'autosufficienza della fonte legislativa cui incombe l'obbligo di prevedere la copertura degli oneri e, per altro verso, finisce con l'infondere nel sistema elementi di incertezza circa la portata finanziaria delle norme legislative, aspetto che assume poi – in particolare in materia tributaria, ma non solo – un peso particolare anche nel rapporto tra l'operatore pubblico e la platea dei destinatari delle norme.

## CAPITOLO II

### IL RUOLO DELLA CORTE DEI CONTI NEL CONTESTO INTERNAZIONALE

#### 1. L'attività della Corte dei conti in ambito internazionale

L'attività internazionale della Corte dei conti nel corso del 2013 è stata particolarmente intensa, come si può evincere dall'indicazione dei *meeting* ai quali la stessa ha partecipato, assicurando una partecipazione costante e attiva, sia in sede multilaterale che bilaterale, mediante contributi originali nei vari contesti europei e mondiali.

È importante focalizzare l'attenzione sui risultati concreti che sono stati ottenuti, sia sotto il profilo strategico, sia sotto quello delle attività che sono state portate a compimento sotto la guida italiana o con la preminente partecipazione della Corte dei conti.

Nell'ambito del Comitato di Contatto del 2012 che ha avuto luogo ad Estoril, l'apposita *task force* "Risoluzione 6" sul ruolo e i compiti dell'*external auditor* pubblico alla luce dei recenti sviluppi nella *governance* economica dell'UE, ha delineato le linee di intervento che tendono, da un lato a monitorare le implicazioni dei provvedimenti a carattere normativo o pattizio che hanno disegnato la nuova *governance* europea (*Six-Pack, fiscal compact, Two-Pack*) sulle competenze delle Istituzioni superiori di controllo (Isc) e, dall'altro, a individuare le forme più adeguate per vedere riconosciuto il ruolo di *partner* degli organi europei nella fase di formazione dei cennati provvedimenti.

Un'accelerazione in tal senso è avvenuta, in occasione di un *extraordinary meeting* del Comitato di contatto delle Istituzioni dell'Unione europea, con l'approvazione di uno *statement* rivolto agli organi europei.

Sul piano organizzativo le Istituzioni hanno analizzato e portato avanti proposte tendenti a costituire presso la Corte dei conti europea un *Enhanced Administrative Support* (EAS) al fine di realizzare un *early warning mechanism*.

Si tratta di una operazione molto complessa, che ha impegnato le istituzioni nel corso del 2013 e che nel 2014 dovrà trovare, con molta probabilità, nel pieno del semestre a guida italiana, la sua realizzazione concreta nel prossimo Comitato di contatto di Lussemburgo.

L'obiettivo che si intende raggiungere è quello di affermare pienamente il ruolo di garanzia che le ISC devono rivestire nell'ambito della nuova *governance* europea, sul piano fondamentale della rilevazione dei risultati attesi.

Il profilo strategico ovviamente non si esaurisce sul piano europeo e i due passaggi resi dal *Global Working Group* di Tokyo<sup>2</sup> e dall'INCOSAI di Pechino<sup>3</sup> lo dimostrano.

Il primo gruppo, che coinvolge un limitato numero di istituzioni appartenenti all'INTOSAI, tra cui la Corte dei conti, ha tracciato la strada per le analisi avvenute nell'ambito del secondo gruppo, che costituisce la sede di confronto su scala mondiale di tutti i membri dell'INTOSAI.

In entrambi gli incontri sono stati fondamentalmente affrontati due temi, quello del ruolo dell'indipendenza delle ISC e quello delle relative analisi sul livello di sostenibilità economica su scala mondiale delle azioni intraprese dai vari Paesi.

La *Beijing Declaration* costituisce il manifesto di tale posizione e dimostra come, anche su scala mondiale, esista una forte coesione tra le Isc e come esse possano effettivamente rappresentare uno strumento di garanzia nell'attuale fase di globalizzazione economica.

Le analisi evolute sul “debito pubblico”, la sua composizione, l’incidenza dei “risparmi privati” e il suo rapporto con l’andamento dell’“avanzo primario” negli ultimi anni, hanno costituito i contributi che la Corte ha presentato nei *panel* dedicati alla sostenibilità delle finanze pubbliche, del debito pubblico e al ruolo delle Isc.

Le funzioni della Corte sono state trattate nell’ambito degli interventi relativi al sistema integrato di controllo e giurisdizione intestato a un organo indipendente a rilevanza costituzionale, in grado di assicurare il ruolo di garanzia della finanza pubblica. Organo che, nel contesto mondiale delle istituzioni superiori di controllo, può rappresentare un modello rispetto a funzioni e mandati che, in altri Paesi sono più limitati e relativamente in grado di soddisfare le esigenze degli *stakeholder*.

La Corte dei conti, che ha costantemente partecipato con i suoi documenti e con numerosi interventi a molteplici incontri su scala europea e mondiale, nel corso del 2013 ha portato avanti e definito due attività molto importanti, che si sono concretizzate in prodotti definitivi su scala internazionale.

---

<sup>2</sup> Il 14° GWG è stato ospitato dal Board of Audit del Giappone nei giorni 11 e 12 aprile 2013. Alla riunione hanno partecipato rappresentanti delle Istituzioni superiori di controllo dei seguenti paesi: Australia; Austria; Danimarca; Giappone, India; Italia; Messico, Nuova Zelanda, Stati Uniti d’America; Sud Africa; Svezia.

I temi in cui si sono articolati i lavori sono stati: 1) la sostenibilità delle finanze pubbliche, del debito pubblico e il ruolo delle Isc; il seminario su “Disaster related audits”; 2) “Cyber security”; 3) “Il futuro del Global Working Group”.

La denominazione del gruppo viene mutata in Global Audit Leadership Forum (GALF), ferma restando la natura essenzialmente informale del gruppo, che si riunisce una volta l’anno per discutere ai massimi livelli delle Isc le problematiche globali di maggiore interesse, e la procedura di sostanziale cooptazione per l’ammissione al gruppo stesso. La prossima riunione del GALF avrà luogo in Messico; le successive in Nuova Zelanda e in Austria.

<sup>3</sup> Il Congresso dell’Organizzazione mondiale delle Istituzioni superiori di controllo, INTOSAI, si è tenuto a Pechino dal 20 al 26 ottobre 2013.

La prima, proposta e condotta interamente dalla Corte dei conti, ha riguardato l'analisi comparata sulla *spending review*, che ha coinvolto 23 dei 27 Paesi dell'Unione (prima dell'ingresso della Croazia) ed è particolarmente approfondita e articolata. Essa è stata approvata dal Comitato di contatto tenutosi a Vilnius nell'ottobre 2013 in tempi molto ristretti (meno di sei mesi).

La seconda attività ha riguardato la *peer review* con la Contraloría General della Repubblica del Cile, sotto l'egida dell'Ocse (il cui culmine è stato l'incontro di Santiago del Cile del luglio scorso), che ha visto la Corte dei conti italiana quale istituzione *leader* nel campo europeo per le sue particolari funzioni di controllo (di legittimità e sulla gestione) e giurisdizione, nel confronto con le istituzioni dell'area centro-sud americana che hanno caratteristiche simili, ma modalità istituzionali e organizzative caratterizzate da minore autonomia. Il rapporto è ormai definito e verrà pubblicato a breve dall'Ocse.

La posizione guida della Corte dei conti ha avuto un altro momento di rilievo nell'ambito del *Core Group I*, da noi presieduto, del *working group* sull'Iva, del Comitato di contatto.

Va detto, al riguardo, che nella sessione plenaria tenutasi a Bucarest a settembre è stato presentato il Rapporto definitivo dell'attività imperniata sull'analisi del *gap* dell'Iva, e altresì nel recente *steering group*, riunitosi all'inizio di dicembre a Bonn, è stata approvata la proposta di indirizzare la nuova attività del *Core Group I* verso l'analisi comparata del *reverse charge*, argomento di grandissima attualità e oggetto della direttiva 2013/43/UE che ha amplificato la portata di tale meccanismo, introdotto con la direttiva 2006/112/CE e implementato dalla successiva direttiva 2010/23/UE.

Va sottolineato come l'attività internazionale sia caratterizzata da un'attenzione della Corte verso le tematiche affrontate nei vari ambiti europei e mondiali tra i quali, nel corso del 2013, hanno assunto particolare rilievo i temi dell'etica e dell'*information technology*. Temi che vedranno un ulteriore sviluppo nel prossimo anno e che troveranno una particolare amplificazione nel Congresso EUOSAI di giugno prossimo<sup>4</sup>.

Per entrambe le tematiche affrontate, sia in sede INTOSAI che EUOSAI, l'Italia ha presentato contributi di notevole spessore tecnico come quello sull'*Intelligent Business System* della Corte dei conti "ConosCo", riscuotendo un notevole interesse da parte delle altre Istituzioni superiori di controllo e dimostrando di avere nella propria organizzazione interna *best practice* e livelli di eccellenza che, del resto, sono stati già riconosciuti in ambito nazionale.

L'etica e la lotta alla corruzione sono, come noto, temi che coinvolgono la Corte dei conti sia sul piano nazionale che su quello internazionale: in seno alla *task force* di EUOSAI, la posizione della Corte dei conti è stata molto incisiva grazie alla presentazione di casi ed analisi degli *audit* sul sistema disciplinare e sul *feedback* in sede normativa.

---

<sup>4</sup> Sarà ospitato dall'Algemene Rekenkamer olandese dal 16 al 19 giugno 2014.

Tali temi sono stati ampiamente trattati nel corso dell'ultimo convegno di Varennna, e nella sessione dedicata ai controlli, presieduta dal Presidente della Corte dei conti europea, e in quella sulla trasparenza, che ha visto la partecipazione del rappresentante dell'Ocse.

La Corte parteciperà anche alla *task force* sull'evoluzione degli IPSAS-International public sector accounting standards, sui futuri EPSAS<sup>5</sup>, che dovrebbero essere applicati ai bilanci del settore pubblico, in collegamento con le nuove regole europee.

Va segnalata anche la partecipazione a un importante seminario sul miglioramento dell'utilizzazione degli ISSAI-International Auditing Standards delle Istituzioni superiori di controllo per il *performance audit*. Tale seminario, organizzato per l'EUROSAI dal Bundesrechnungshof tedesco, ha consentito di rimarcare l'esigenza di un approccio maggiormente pragmatico nella realizzazione delle serie degli *standard*, anche al fine di evitare una parcellizzazione in principi e linee guida che non trova rispondenza nella concreta attività, basata su linee guida nazionali con una forte caratterizzazione operativa.

Inoltre la Corte ha segnalato l'esigenza, ancor più sentita, di una visione integrata dei controlli, scarsamente compatibile con una netta distinzione tra le tipologie: *compliance* (di conformità-regolarità), *financial* (finanziari) e *performance* (sui risultati).

Le posizioni della Corte dei conti sono state condivise dalle altre ISc, inclusa la convinzione che gli ISSAI siano particolarmente utili nelle fasi della programmazione e del *follow up*.

La configurazione che da questi aspetti discende porta l'attenzione al controllo di qualità, sempre presente sul piano internazionale e particolarmente avvertita nel corso degli incontri bilaterali tenutisi a Roma con le delegazioni del *National Audit Office* cinese e dello *State Audit Office* del Vietnam.

In tali circostanze, si è potuto verificare come gli strumenti messi in campo dalla Corte, nell'ambito del controllo sulla gestione, costituiscano un sistema completo, in grado di consentire analisi sempre più improntate al controllo di qualità.

In chiusura di questa disamina, alla quale segue l'analisi dei controlli internazionali ed europei, facendo riferimento anche a tutte quelle attività che sono rifluite in specifici *item* del Comitato di contatto alle quali l'Italia ha partecipato efficacemente, come ad esempio nel gruppo sulla semplificazione della normativa sui fondi strutturali (risoluzione CC-R-2011-02 e CC-R-2013-03), va sottolineato come l'attività svolta dalla Corte dei conti nell'ambito della cooperazione internazionale sia sempre più orientata a offrire un apporto a sistemi di altri Paesi che tendono a riformare i propri strumenti di garanzia.

Esempi si rinvengono nella citata *peer review* con l'Ocse e nell'incontro con la delegazione dell'Assemblea costituente tunisina, e ciò vale anche nel rapporto con

---

<sup>5</sup> Con la risoluzione del Comitato di contatto CC-R-2013-04 si è decisa la creazione di tale *task force*.

organismi internazionali come l'OSCE-ODHIR, la cui delegazione, in visita in Italia per preparare la *need assessment mission* in vista delle elezioni del 22 e 23 febbraio 2013, è stata ospite della Corte per un confronto al quale hanno partecipato rappresentanti del nostro Collegio per le spese elettorali.

Anche questa materia ha visto significativi recenti interventi legislativi e nuovi compiti per la Corte.

L'attività internazionale della Corte persegue una strategia che tende ad assicurare la continuità dell'azione in un *framework* univoco, del quale i vari *meeting* rappresentano i luoghi in cui trovano evidenza attività e prodotti che ne costituiscono le fondamentali componenti.

Pertanto, nel corso del 2014 verrà mantenuta e incrementata l'intensità dell'attività, mirata alle finalità in precedenza esposte, con appuntamenti di grande rilievo, in sede INTOSAI (come il GALF - Global Audit Leadership Forum, il Meeting sui Key National Indicators, il Public Sector Standards Committee, il Financial Modernisation Working Group) e, in sede EUROSAC, in particolare con il citato congresso di giugno, al quale la Corte interverrà con riferimento all'*information technology*, argomento affrontato anche nel Symposium organizzato dal Bundesrechnungshof tedesco.

Di particolare interesse sarà l'avvio del *joint parallel audit* sull'ETCS - European Train Control System, con le Irc svizzera, tedesca e olandese, così come la conclusione del *coordinated audit* in seno alla *task force* dell'EUROSAC, sui fondi destinati alle zone danneggiate da disastri e catastrofi naturali, al quale partecipiamo con l'*audit* della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo.

Nel quadro delle attività del Comitato di controllo delle Istituzioni superiori di controllo dell'Unione europea, alle quali sarà assicurato l'attivo contributo della Corte, e della nostra Presidenza del Core Group I sull'Iva, verrà organizzato a Roma il primo *meeting* nel quale verrà trattato il *reverse charge*, mentre nel contesto dei controlli sui programmi della difesa, si terrà a Roma la X<sup>a</sup> Conferenza sul programma JSF - Joint Strike Fighter.

## **2. I rapporti finanziari con l'Unione europea**

Nella Relazione annuale approvata nell'adunanza del 23 dicembre 2013, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha esaminato i rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzo dei fondi comunitari nell'esercizio 2012 (con aggiornamento di alcuni dati al 2013).

## 2.1. *Fonti di finanziamento del bilancio*

L'indagine ha esposto le tipologie delle fonti di finanziamento del bilancio comunitario, analizzando i risultati dei relativi flussi, sia in entrata che in uscita.

Con riguardo al quadro generale riferito a tutti gli Stati membri dell'Unione, ha evidenziato che:

- il totale delle somme versate dagli Stati membri all'Unione europea nel 2012 (pari a 129,4 miliardi) ha segnato un incremento (+7,9%) rispetto all'anno precedente;
- l'ammontare delle somme accreditate dall'Unione agli Stati membri ha registrato nel 2012 un totale di erogazioni pari a 118,8 miliardi, corrispondente a un incremento dell'8,3% rispetto alle somme accreditate nell'anno precedente.

Rispetto alla posizione dell'Italia è risultato che:

- i versamenti complessivi effettuati all'Unione europea nel 2012 sono ammontati a 16,4 miliardi, con un incremento del 2,9% rispetto all'anno precedente;
- sempre nel 2012, l'Unione ha accreditato complessivamente all'Italia la somma di 10,7 miliardi, con un incremento del 14,7% rispetto all'esercizio precedente.

L'aspetto di maggiore criticità ha riguardato, come in passato, il dato negativo del saldo netto dell'Italia nei rapporti con l'Unione, dovuto al disavanzo tra versamenti effettuati e accrediti ricevuti; saldo che, secondo un rapporto di mera differenza aritmetica, è giunto nel 2011 a 6,6 miliardi e nel 2012 a 5,7 miliardi.

Sulla scorta degli specifici criteri di calcolo elaborati dalla Commissione europea, il risultato differenziale in questione è pari a 5,9 miliardi per l'esercizio 2011 ed a 5,1 miliardi per l'esercizio 2012.

## 2.2. *La politica di coesione socio-economica*

Nell'ambito della politica europea di coesione socio-economica, destinata a favorire uno sviluppo equilibrato tra le varie aree dell'Unione, la programmazione 2007-2013 si è articolata nei tre obiettivi prioritari della "Convergenza", della "Competitività regionale e dell'occupazione", della "Cooperazione territoriale".

Tale programmazione ha trovato applicazione nel Quadro strategico nazionale (Qsn), volto a garantire la coerenza degli interventi, che si sono avvalsi di contributi comunitari pari a 28,5 miliardi di euro e di un co-finanziamento nazionale in origine pari a 31,6 miliardi, ma in seguito ridotto dal Piano di azione coesione elaborato nel 2011 dal Governo, d'intesa con le Istituzioni europee e con le regioni interessate.

Allo scopo di far fronte ai forti ritardi iniziali nell'avvio dei progetti e alle difficoltà attuative sorte *in itinere*, tale Piano si è prefisso di favorire un più rapido, ampio e incisivo utilizzo delle risorse, attraverso la riprogrammazione degli interventi e una diminuzione della quota del co-finanziamento nazionale. Ciò al fine di ridurre la dimensione dei programmi e il rischio di perdita di fondi, per effetto della regola comunitaria che prevede la sottrazione dei contributi non impegnati entro la precisa tempistica prestabilita (in applicazione di questa regola, il progetto Poin-Attrattori culturali ha già subito una decurtazione di quasi 45 milioni di euro).

Le tre riprogrammazioni, realizzate nell'ambito del Piano suddetto (dicembre 2011, maggio e dicembre 2012), hanno comportato, al 30 giugno 2013, la riduzione di circa 10 miliardi di euro della quota del co-finanziamento nazionale. Nelle riallocazioni sono stati privilegiati obiettivi di riequilibrio strutturale e misure anticicliche.

Il decremento della quota nazionale ha riguardato quasi interamente l'obiettivo "Convergenza", che si applica a quattro regioni del Mezzogiorno (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e che beneficia degli stanziamenti più importanti.

A seguito di queste rimodulazioni, l'ammontare delle risorse attribuite a tale obiettivo al 30 giugno 2013 è risultato pari a 34,1 miliardi di euro, di cui 21,6 miliardi di euro di contributi comunitari (cifra rimasta invariata) e 12,5 miliardi di euro di co-finanziamento nazionale. Le risorse vengono canalizzate attraverso il Fondo europeo di sviluppo regionale-Fesr (27,2 miliardi di euro) e il Fondo sociale europeo-Fse (6,9 miliardi di euro).

L'attuazione finanziaria complessiva dei due fondi (Fesr e Fse) al 30 giugno 2013 si è attestata a 29,6 miliardi di euro in termini di impegni (pari all'87%) e a 12,9 miliardi di euro in termini di pagamenti (pari al 38%).

La cospicua cifra degli impegni è in parte apparente, in quanto dovuta alla diminuzione della quota del co-finanziamento nazionale. Sul fronte dei pagamenti, i progressi appaiono ancora molto limitati, con il rischio evidente che non si riesca a monetizzare tutte le risorse impegnate. Da ciò, la necessità di proseguire con determinato e costante impegno per cercare di recuperare i ritardi accumulati nei pagamenti.

Il quadro che emerge dall'insieme dei controlli effettuati e dai relativi esiti mostra l'esigenza di porre sempre maggiore attenzione alle verifiche sulla corretta gestione, sia per rendere più efficaci gli interventi, sia per non incorrere in possibili sanzioni finanziarie.

Le operazioni di "ingegneria dei co-finanziamenti" del Piano di azione coesione, cui si è fatto ricorso per favorire il più ampio tiraggio delle risorse comunitarie attribuite, rappresentano una circostanza di per sé positiva, nella situazione di perdurante crisi economico-finanziaria del Paese e di mantenimento della posizione nell'ambito del bilancio dell'Unione.

Tuttavia, la strada maestra per la conduzione di una più efficace politica di coesione, anche nella prospettiva della programmazione 2014-2020, non sembra possa più prescindere da un effettivo miglioramento delle specifiche capacità progettuali (in particolare nel Mezzogiorno, per la diffusa carenza di buona programmazione) e, a monte di ciò, delle complessive capacità istituzionali, amministrative e gestionali, a livello centrale e locale.

Al rafforzamento dell'azione di coordinamento e di presidio nazionale nell'attuazione della programmazione sembrerebbe rispondere l'iniziativa (adottata nell'ottobre scorso, non senza qualche polemica per temute duplicazioni ed *overlapping*) della creazione di una "Agenzia nazionale per la coesione territoriale", che fa seguito anche a esigenze manifestatesi a livello europeo e contribuisce al contempo a una migliore difesa degli interessi nazionali.

I programmi dell'obiettivo “Competitività regionale e occupazione” (che ha sostituito gli obiettivi 2 e 3 della precedente programmazione) hanno lo scopo di assistere le regioni nel miglioramento del proprio tessuto produttivo e nella creazione di nuove attività e gestiscono, nel complesso, una dotazione finanziaria che supera i 15 miliardi di euro ed è relativa a 33 programmi operativi (16 sul Fesr, 17 sul Fse di cui uno, il Pon “Azioni di sistema”, a livello nazionale).

I dati relativi all'attuazione finanziaria nel 2012 testimoniano, in entrambi i programmi operativi, la notevole stretta congiunturale che ancora interessa il Paese e che ha condizionato l'attuale programmazione.

Tale situazione riguarda in modo più marcato il Por Fesr (che, a causa della propria *mission*, ha risentito maggiormente delle difficoltà di accesso al credito e della dimensione progettuale richiesta per gli interventi gestiti) ma è comune anche al Fse che, seppure agevolato dalla normativa europea sulla semplificazione della rendicontazione della spesa, fatica a perseguire i propri obiettivi (anche in presenza di iniziative progettuali adeguate alle necessità del territorio), in mancanza di chiari segnali di discontinuità con le politiche del lavoro a livello nazionale.

I dati relativi all'attuazione finanziaria (fonte: Igrue) confermano che per il Por relativo al Fesr, sia nella rilevazione al 31 dicembre 2012 che in quella al 30 giugno 2013, la quota dei pagamenti è prossima al 50%, mentre il Por concernente il Fse al 30 giugno 2013 raggiunge, per i pagamenti, quota 60%.

Per entrambi i programmi operativi, nel primo semestre 2013 è possibile evidenziare una lieve accelerazione della spesa. In tale periodo, la maggior parte delle amministrazioni regionali ha altresì registrato la diminuzione della dotazione finanziaria disponibile, a seguito del “contributo di solidarietà” per il sisma dell'Emilia, regione che ha dato prova di ampia capacità gestionale, riuscendo a impegnare, pur nella difficile situazione in cui è venuta a trovarsi, la quasi totalità delle risorse ivi compresa la quota aggiuntiva dei contributi assegnati.

La succitata situazione ha, inoltre, costretto le amministrazioni a operare continue modifiche dei propri programmi, con spostamenti di risorse da un asse all'altro, per rendere le iniziative progettuali più aderenti ai bisogni dei territori ed evitare il disimpegno automatico dei finanziamenti.

Il settore della pesca è stato interessato dalla crisi economica che ha fortemente limitato la possibilità, per le imprese, di eseguire investimenti, con particolare riguardo all'acquacoltura. Tale contesto ha influenzato il livello di attuazione sì da ridefinire la pianificazione finanziaria a favore dell'amministrazione centrale. Infatti, l'entità dei pagamenti effettuati nelle diverse regioni si attesta mediamente, intorno al 41%.

L'obiettivo “Cooperazione territoriale europea”, che sostituisce i Programmi di iniziativa comunitaria (Pic) previsti nella precedente programmazione e che è finanziato principalmente attraverso il Fesr, è articolato in tre sezioni: Cooperazione transfrontaliera; Cooperazione transnazionale; Cooperazione interregionale.

La Cooperazione territoriale, peraltro, coinvolge anche Paesi non facenti parte dell'Unione europea e opera pure attraverso finanziamenti diretti dalla Commissione; ciò avviene, ad esempio, per i programmi Enpi e Ipa, che operano negli ambiti delle politiche, rispettivamente, di prossimità e di preadesione.

L'obiettivo è articolato in programmi operativi; per quanto riguarda quelli che vedono la partecipazione italiana, la dotazione finanziaria complessiva (2007-2013) è di circa 2,7 miliardi di euro, comprensivi anche della quota di cofinanziamento nazionale.

Al 30 giugno 2013, il dato tendenziale dell'attuazione finanziaria risulta migliorato rispetto all'anno precedente; rimane evidente, tuttavia, la "forbice" tra impegni e pagamenti, con i primi che raggiungono una percentuale – rispetto al contributo programmato – dell'86%, mentre i secondi si attestano sul 35,8%. Tale dato desta preoccupazione, considerato che il 2013 è l'ultimo anno del periodo di programmazione e la percentuale di pagamenti (che corrisponde alla percentuale di realizzazione dei programmi) solo in pochi casi è appena superiore al 50%, mentre in un caso si ferma addirittura a un modesto 7,3%.

Il motivo del repentino incremento degli impegni riscontrato, in genere, negli ultimi 18 mesi, va individuato – oltre che nel dovuto rispetto delle fasi previste dalla programmazione – nella necessità di evitare il disimpegno automatico delle somme relative agli anni 2008 e 2009, secondo la regola "n+3" prevista per la cooperazione transfrontaliera.

In positivo si può evidenziare la buona percentuale di realizzazione media per i programmi di cooperazione transfrontaliera "frontiere interne" con autorità di gestione italiana (eccettuato il programma operativo Italia-Slovenia, che risulta in ritardo rispetto agli altri), oltre che per i programmi della cooperazione interregionale.

In negativo, spiccano i programmi di cooperazione transfrontaliera "esterna", con percentuali molto ridotte di realizzazione sia sul fronte degli impegni che, ovviamente, su quello dei pagamenti.

### *2.3. La politica agricola comune*

Nel settore della politica agricola comune (Pac), gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato, nell'esercizio finanziario 2012 (che si riferisce al periodo 16 ottobre 2011 - 15 ottobre 2012), di contributi per 4,584 miliardi di euro, che sono stati loro liquidati dagli organismi pagatori italiani. A fronte di tale importo, i rimborси comunitari spettanti all'Italia sono ammontati a 4,574 miliardi di euro, con una differenza negativa di 10 milioni di euro.

Tale cifra, anche se superiore a quella registrata lo scorso esercizio (3 milioni di euro), è di gran lunga inferiore al saldo negativo relativo all'esercizio 2010 (70 milioni di euro), confermandosi in tal modo il ridimensionamento della problematica dei mancati rimborси.

Parimenti confortante è la conferma di assenza del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario, non essendosi verificato il superamento della quota di produzione assegnata all'Italia.

Rimane invece preoccupante, come è stato ripetutamente evidenziato dalla Corte dei conti, la mancata soluzione del problema del recupero presso i produttori delle somme già versate dallo Stato all'Unione europea, relative al prelievo supplementare degli anni precedenti, alla luce anche della procedura di infrazione avviata in sede europea nei confronti dell'Italia per tale protracto inadempimento.

Con riguardo alle iniziative sul piano nazionale assunte ai vari livelli e mirate al riassetto del coordinamento e del monitoraggio delle erogazioni in agricoltura, non risulta che si siano registrati, nel periodo in esame, concreti sviluppi positivi.

A livello europeo, in attesa dell'avvio del nuovo regime della politica agricola comune, sono stati attivati, a seguito di negoziato con la Commissione europea, provvedimenti transitori al fine di consentire una proroga dell'attuale regime per alcuni aiuti, quali, ad esempio, quelli relativi alle Organizzazioni comuni dei mercati (Ocm) vino.

Con riferimento al Fondo per lo sviluppo rurale (Fesr), la quota di esecuzione, a tutto il 2012, del programma settennale 2007-2013 ha raggiunto per l'Italia il 69% del totale, cifra che ci colloca al di sotto della media europea, con significativi scostamenti da regione a regione.

In alcune regioni meridionali sono rimasti, inoltre, privi di impegno, al 30 giugno 2013, rilevanti importi relativi alla dotazione finanziaria Fesr 2010-2011, sicché, in base alla normativa comunitaria del disimpegno automatico dopo due anni, permane per l'Italia il rischio di perdita di risorse.

#### 2.4. *Frodi e irregolarità*

Con riguardo alle frodi e alle irregolarità, si evidenzia che nel 2012 continua a registrarsi un incremento complessivo degli importi da recuperare, in particolare per i Fondi strutturali e per il Fesr. L'ampio ricorso alla decertificazione operato dalle autorità di gestione costituisce un enorme *vulnus* per l'erario nazionale. Le risorse decertificate, infatti, non rilevano per il bilancio dell'Unione, mentre il loro recupero rimane totalmente a carico dell'erario nazionale.

I programmi maggiormente interessati sono quelli regionali, le cui somme da recuperare incidono per il 56,4% sugli importi complessivi, di cui il 94,2% è relativo a fenomeni riscontrabili nelle regioni meridionali, 1,9% per quelle centrali e 3,9% per le regioni del nord.

Le regioni nelle quali si registrano i maggiori importi da recuperare sono ubicate al sud e sono: la Sicilia con 148,5 milioni di euro; la Campania con 17,4 milioni di euro; la Calabria con 12 milioni di euro. Altre regioni si attestano con irregolarità al di sotto dei 3 milioni di euro ciascuna (Basilicata, Veneto, Toscana e Sardegna).

Fra le somme irregolari, elevatissime sono quelle a carico del Fesr, in particolare nella regione Sicilia in cui sono state accertate irregolarità per 147,3 milioni di euro e, fra le amministrazioni centrali, si segnala il Ministero dello sviluppo economico con più di 109 milioni di euro.

Di entità più limitata sono i fondi da recuperare sul Fse, per i quali gli importi più significativi si rilevano a carico della regione Veneto con 1,7 milioni di euro.

Con riguardo al Feaog-Orientamento, è emersa una casistica legata alla programmazione 2000-2006 con importi elevati in Calabria (6,5 milioni di euro).

Per quanto riguarda le irregolarità in materia di politica agricola (Feaga/Feasr) la situazione nel 2013 è in lieve miglioramento rispetto al 2012; molto bassi risultano i recuperi effettuati dagli organismi pagatori (appena il 6,4% degli importi complessivi), con un ristoro poco apprezzabile sia nei confronti dell'erario comunitario che di quello nazionale.

I dati suesposti evidenziano l'ampia diffusione del fenomeno, che interessa tutte le tipologie di fondi, con conseguente preoccupante estensione dei livelli di rischio.

Ingenti sono, quindi ancora le risorse europee che continuano a essere sottratte alle finalità programmate a causa di irregolarità e frodi.

Nel corso del 2013 la Corte dei conti ha proseguito la propria attività nell'ambito del monitoraggio delle irregolarità e delle frodi comunitarie. La Sezione ha fortemente potenziato tale attività, in virtù del collegamento alla banca dati IMS (Irregularity Management System) dell'OLAF (Ufficio europeo per la lotta antifrode), sia per le irregolarità sui fondi strutturali che per quelle in agricoltura, anche attraverso la realizzazione di uno specifico sistema informativo (Sidif), predisposto all'interno della Sezione.

### **3. Relazioni speciali**

Oltre alla Relazione annuale, la Sezione di controllo per gli affari comunitari ha approvato Relazioni speciali.

Con la deliberazione n. 3 del 18 luglio 2013, la Sezione ha approvato una Relazione speciale sulle irregolarità segnalate dall'organismo pagatore Agea nelle regioni Campania e Sicilia (“Irregolarità e frodi nel Feaga/Feasr gestite da Agea con riguardo alle regioni Campania e Sicilia”). Nel complesso delle irregolarità segnalate, le due regioni incidono sul totale degli importi da recuperare per circa il 42,9%. Significativa è apparsa l'attività di controllo attuata dall'amministrazione negli ultimi anni, con il “Progetto refresh” volto a telerilevare, attraverso tecnologie avanzate, la consistenza delle aziende su tutto il territorio nazionale, al fine di monitorare l'occupazione del suolo, ivi comprese le superfici mai dichiarate. Ciò ha posto in evidenza gli scostamenti tra quanto dichiarato dal produttore e la situazione reale, consentendo all'amministrazione di ricalcolare l'aiuto ammissibile al premio. Da ciò sono conseguite, negli ultimi anni, diverse segnalazioni di irregolarità. Particolare preoccupazione ha destato l'entità degli importi irrecuperabili connessi all'insolvenza, che sono quantificabili dall'Agea in più di 109 milioni di euro. Notevole criticità ha presentato l'attività di recupero: nonostante le azioni intraprese dall'organismo pagatore, essa si presenta insufficiente in quanto l'entità delle somme da recuperare è ancora molto elevata. Si è richiamata l'attenzione sull'esigenza imprescindibile di costituire il registro nazionale dei debiti previsto dalla l. 33/2009, art. 8 ter, al fine di agevolare le modalità di recupero, anche attraverso la compensazione, sia fra i diversi organismi pagatori, che con le regioni e con le altre amministrazioni.

Nell'ambito dell'attività di controllo sulla politica agricola comune, è stata predisposta una Relazione speciale sull'attuazione delle misure di sostegno nel

settore vitivinicolo a seguito di indagine diretta a verificare il grado di utilizzo delle risorse comunitarie e le modalità di demarcazione degli aiuti provenienti dal programma dell'Organizzazione comune dei mercati rispetto a quelli inseriti nei programmi del Fondo per lo sviluppo rurale (“Organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo: attuazione e quadro evolutivo”).

È in fase di elaborazione una verifica dei sistemi di accertamento dei dazi doganali e di messa a disposizione di tali risorse a favore dell'Unione europea, con particolare riferimento agli interessi pagati dall'Italia per ritardato versamento degli importi dovuti a tale titolo (“Dazi doganali”).

È inoltre in fase istruttoria un'indagine relativa al programma operativo Italia-Francia “Marittimo”, che si propone di verificare lo stato di attuazione finanziaria del programma, il raggiungimento degli obiettivi prefissati, nonché di esaminare il sistema dei controlli e le criticità riscontrate, al termine dell'ultimo anno del periodo di programmazione 2007-2013 (“Controllo sul Programma operativo Italia-Francia “Marittimo”: aspetti generali, stato di attuazione, sistema dei controlli, criticità”). Nel mese di luglio, su tale programma operativo si è tenuto un *audit* della Corte dei conti europea, il cui esito, ancora in fase di definizione, sarà riportato nella relazione conclusiva dell'indagine.

Infine, l'indagine su “Attuazione delle norme sulla semplificazione in materia di Fondi strutturali sia sul Fesr che sul Fse”, in collegamento con il *Working Group V* sui fondi strutturali, costituito fra le Istituzioni superiori di controllo di 15 Paesi dell'Unione all'interno del Comitato di controllo dei Presidenti, rientra nell'ambito dell'attività del gruppo di lavoro sulla semplificazione delle regole sui fondi strutturali, cui partecipano 14 Paesi dell'Unione, secondo le linee guida individuate a Berlino nel marzo 2012. Si sono effettuati incontri sia in ambito internazionale che in ambito italiano; l'indagine si è conclusa e i risultati, definiti a Sofia nell'aprile 2013, sono stati approvati con una specifica Risoluzione nel Comitato di controllo dei Presidenti delle Istituzioni superiori di controllo, a Vilnius, nell'ottobre 2013. In tale materia la Corte ha in corso un'importante attività di controllo per analizzare le metodologie seguite dalle amministrazioni regionali che hanno avviato una sperimentazione sulle misure di semplificazioni adottate sul Fse.

#### **4. Le attività di *external auditor* presso organismi internazionali**

Sul piano internazionale, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha anche portato a termine il mandato di controllore esterno dell'Organizzazione europea per la ricerca nucleare (Cern), certificando la correttezza dei rendiconti relativi all'anno finanziario 2012, relativi al Cern stesso e al suo fondo pensioni.

È stato, questo, l'ultimo anno in cui la Sezione ha svolto tale mandato quinquennale, che era stato affidato dagli Stati membri alla Corte dei conti nel 2008.

Le verifiche effettuate hanno riguardato, tra l'altro, le attività del più grande acceleratore di particelle del mondo (Lhc), che contribuiscono al progresso della scienza e, attraverso le connesse applicazioni, allo sviluppo umano e sociale. Oltre alla certificazione dei rendiconti, la Sezione ha fornito anche suggerimenti sotto il

profilo della *performance* e delle buone pratiche amministrative, in un'ottica di valorizzazione delle risorse attribuite dagli Stati membri all'Organizzazione per potenziare la ricerca scientifica in questo settore, che ha fatto registrare una nuova importante scoperta proprio nel corso del 2012.

Per quanto riguarda il fondo pensioni, sono state rilevate numerose criticità, relative soprattutto alla riallocazione di un'ingente percentuale del bilancio in investimenti "immateriali" (fondi *off-shore*), il che, oltre ad avere "esternalizzato" la gestione e il controllo materiale di circa 1/3 del bilancio, ha la conseguenza – anche secondo le previsioni attuariali – di mettere a rischio la possibilità di corrispondere il trattamento previdenziale a medio-lungo termine.

Il Consiglio del Cern, oltre al più vivo apprezzamento per il controllo relativo ai rendiconti del 2012, ha espresso unanimemente manifestazioni di stima e di apprezzamento per l'"eccellenza" del lavoro compiuto nel corso dell'intero mandato della Corte.

La Sezione ha anche svolto, in virtù del mandato assegnatole nel 2011, l'attività di controllo dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (Itu), che è una delle agenzie specializzate del sistema delle Nazioni unite, rilasciando la certificazione relativa alla correttezza dei rendiconti relativi al 2012.

La Sezione ha, al riguardo, analizzato in modo approfondito la complessa organizzazione dell'Itu, caratterizzata da più sedi in ciascun continente e da funzioni differenti, svolte da divisioni dotate di parziale autonomia, che riguardano, tra l'altro, l'attribuzione delle frequenze radiofoniche, la promozione dello sviluppo delle telecomunicazioni in Paesi meno avanzati e la fissazione degli *standard* nel settore.

Oltre al rilascio della certificazione, la Sezione ha valutato la *performance* dell'Itu sotto l'aspetto della sana gestione finanziaria, senza trascurare i risvolti del rispetto formale e sostanziale dei principi che devono guidare l'Organizzazione nel quadro della più generale missione delle Nazioni unite.

Anche in sede di Consiglio dell'Itu, il lavoro svolto è stato accolto con grande apprezzamento e sono state manifestate convinte espressioni di stima e di gratitudine per questo primo impegno della Corte dei conti, che fa ben augurare per il seguito del mandato, che si concluderà nel 2016.

Per la predisposizione della relazione sul principale evento annuale dell'Itu, denominato Itu Telecom World, come richiesto da apposita risoluzione della Conferenza dei plenipotenziari, è stato effettuato nel 2013 un sopralluogo nella sede di svolgimento dell'evento stesso, in Bangkok.

Nel corso dell'anno, la Sezione ha anche partecipato alla gara per l'assegnazione del mandato di controllore esterno dell'Organizzazione internazionale dell'aviazione civile (Icao) per il triennio 2014-2016 (con facoltà di rinnovo per un ulteriore triennio), risultandone vincitrice.

La scelta della Corte dei conti, a seguito di valutazione a livello tecnico ed economico della proposta presentata dalla Sezione, ha prevalso rispetto alle offerte presentate dalle Istituzioni superiori di controllo di 9 Paesi partecipanti alla gara.

L'Icao, creata nel 1944, in quanto agenzia specializzata delle Nazioni unite ha il compito di promuovere lo sviluppo ordinato e sicuro dell'aviazione civile nel mondo intero. Ad essa aderiscono 191 Paesi, tra cui l'Italia.

Con questo ulteriore incarico, la Corte dei conti rafforza la propria presenza nell'ambito del controllo internazionale, e in particolare tra le organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni unite, e contribuisce anche al monitoraggio dell'impiego più efficace ed efficiente dei contributi erogati dagli Stati membri (tra cui l'Italia) alle suddette organizzazioni internazionali, per il perseguitamento degli obiettivi statutari concordati.

Inoltre, in quanto controllore esterno di organizzazioni che si ricollegano al sistema onusiano, la Corte è diventata membro del *panel* dei controllori delle Nazioni unite, alle cui riunioni annuali, oltre che in sede di *technical group*, partecipa, su delega del Presidente della Corte, la Sezione assieme alle Istituzioni superiori di controllo di altri undici Paesi. La 54<sup>a</sup> sessione del *panel* si è svolta presso la sede Onu di Vienna nel dicembre del 2013, e in tale occasione la Sezione ha esposto le proprie osservazioni in materia di costi e congruenza delle consulenze esterne utilizzate dalle organizzazioni in regime di applicazione dei principi Ipsas.

Nel quadro dell'attività di controllo da parte delle Istituzioni superiori di controllo dei quattro Paesi (Regno Unito, Germania, Spagna ed Italia) che partecipano al consorzio per lo sviluppo del velivolo militare Eurofighter, la Sezione ha organizzato quest'anno a Roma la Conferenza Sai 2013.

L'incontro ha avuto lo scopo di fare il punto sull'attuale fase di sviluppo del progetto e sulle sue prospettive future, con particolare riguardo alla problematica dei controlli.

## 5. Monitoraggio delle attività di controllo

È proseguita nell'anno 2013 l'attività di monitoraggio delle visite effettuate dalla Corte dei conti europea in territorio italiano al fine di svolgere controlli di *audit*, nonché delle conseguenti osservazioni della Commissione europea.

L'analisi è stata effettuata col supporto dell'apposito sistema informatico elaborato con il contributo della Dgsia.

L'applicativo, accessibile nella rete intranet dell'Istituto, rende possibile la registrazione della corrispondenza e dei dati relativi alle procedure in questione e quindi, oltre a contribuire alla puntuale gestione dei contatti con le istituzioni e gli organismi interessati, consente anche scelte razionali in ordine alle collaborazioni della Sezione di controllo per gli affari comunitari ed internazionali con la Corte dei conti europea nell'ambito dei controlli che la stessa esegue a tutela degli interessi finanziari dei cittadini dell'Unione.

È proseguita la rilevazione dei documenti approvati da altre Sezioni della Corte, centrali e periferiche, recanti analisi di tematiche attinenti alla gestione di Fondi di interesse europeo e alle risorse proprie dell'Unione europea.

La ricerca è rivolta a dare conto delle valutazioni effettuate, nell'ottica dei rispettivi criteri di indagine, sui flussi monetari che coinvolgono il nostro Paese, sul versante appunto delle entrate dell'Unione e su quello delle contribuzioni erogate dalla stessa.

I dati raccolti al riguardo vengono riportati in un apposito elenco, allegato alle Relazioni annuali della Sezione, a partire da quella concernente l'esercizio 2010.

È altresì continuata l'analisi dell'impatto finanziario del contenzioso tra l'Italia e l'Unione europea, con riferimento:

- alle procedure di infrazione instaurate nei confronti della Repubblica italiana, ai sensi degli artt. 258 e 260 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea;
- ai rinvii pregiudiziali proposti, ai sensi dell'art. 267 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, da organi giurisdizionali italiani, nonché da giudici stranieri per fattispecie che possano avere riflessi anche per l'ordinamento italiano;
- ai procedimenti avviati dalla Commissione europea nei confronti della Repubblica italiana, a sindacato degli "aiuti di Stato" concessi da quest'ultima, ai sensi dell'art. 108, par. 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Al riguardo sono state elaborate apposite linee guida per la redazione dei relativi elaborati ("Linee guida in materia di monitoraggio delle visite di *audit* disposte in territorio italiano dalle istituzioni europee, gestione delle procedure e partecipazione ai lavori").

Con deliberazione n. 2/2013, approvata nell'adunanza del 20 maggio 2013, la Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali ha dettato la disciplina in materia di partecipazione ai lavori delle visite di controllo disposte dall'Istituzione europea, al fine di ottimizzare le risorse a propria disposizione.

In particolare, per il settore delle entrate comunitarie, la Sezione ha partecipato ai lavori dell'*audit* della Corte europea svoltosi in Roma nel febbraio-marzo 2013 presso l'Agenzia delle dogane, sul tema degli accordi di commercio preferenziale.

Riguardo alla politica agricola comune, la Corte dei conti europea ha espletato nel 2013 numerose visite di *audit*. Per ciascuna di esse la Sezione ha svolto il compito di raccordo con le autorità italiane. In alcuni casi (Programma di aiuti alimentari agli indigenti e attuazione delle misure di sostegno nel settore vitivinicolo), ha fornito assistenza sul posto.

## CAPITOLO III

### **L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

#### **1. Quadro di sintesi**

L'attività della Corte dei conti nell'ambito della funzione di controllo di conformità a legge dell'attività delle amministrazioni centrali dello Stato è scandita dalla trasmissione degli atti al controllo legata, a sua volta, alle principali fasi di gestione del bilancio e all'attuazione degli atti di programmazione e di indirizzo politico-amministrativo. In altri termini l'attività di controllo preventivo e successivo sulla legittimità degli atti è per la sua intrinseca struttura definita dalla legge, non suscettibile di essere oggetto di programmazione: la previsione per legge di termini perentori entro i quali esercitare le funzione, l'imprevedibilità della quantità e della qualità dei provvedimenti per i quali è prescritto il controllo della Corte dei conti, le urgenze determinate dalle contingenze organizzativo-ordinamentali o economico-finanziarie, rendono impossibile alcuna attività di pianificazione dell'esercizio della funzione. Ciononostante, nel corso del 2013 la competente Sezione e gli uffici di controllo hanno avviato una progressiva informatizzazione del processo operativo di ausilio all'esercizio delle funzioni, per ottimizzare l'impiego delle risorse disponibili (di personale, strumentali e finanziarie) e rispondere alle esigenze palesate dalle amministrazioni controllate di potersi avvalere delle opportunità offerte dalla firma digitale e dalla posta elettronica certificata (Pec).

Nel corso del 2013 sono da segnalare due particolari fattispecie nell'ambito della funzione di controllo di conformità a legge dei provvedimenti delle amministrazioni centrali dello Stato.

In primo luogo, il Governo ha fatto ricorso alla facoltà prevista dalla lettera l) del comma 1 dell'art. 3 della legge 14 gennaio 1994 n. 20, che prevede che alla Corte dei conti possano essere sottoposti per il controllo preventivo gli atti che il Presidente del Consiglio dei Ministri richieda di sottoporre temporaneamente a controllo preventivo, per un periodo determinato. Ci si riferisce agli atti relativi alla complessa vicenda del Monte dei Paschi di Siena, in particolare al d.p.c.m. 28 dicembre 2012, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, ammesso al visto e alla conseguente registrazione in sede collegiale (delibera n. SCCLEG/4/2013/PREV), e al successivo decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

Con il citato d.p.c.m. sono state individuate le risorse per sottoscrivere strumenti finanziari emessi dal Monte dei Paschi di Siena s.p.a., ai sensi dell'art. 23-*undecies* del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012 n.135.

In ordine alla assoggettabilità del richiamato provvedimento a controllo preventivo di legittimità, la Sezione del controllo di legittimità sugli atti delle amministrazioni centrali dello Stato ha affermato che detto controllo – radicandosi sulla esplicita richiesta dello stesso Presidente del Consiglio dei Ministri di sottoporre a controllo preventivo, ai sensi dell'art. 3, co. 1, lett. l), della l. 14 gennaio 1994 n. 20, gli atti attuativi della disciplina legislativa in materia di emissione di “nuovi strumenti finanziari” contenuta negli articoli da 23-sexies a 23-duodecies della citata disciplina normativa – viene esercitato, ancorché la norma di riferimento preveda una mera “comunicazione” alla Corte dei conti e si incentra sugli aspetti finanziari e di legittimità, in coerenza con le competenze della Sezione, che escludono *ex se* valutazioni di merito, quali quelle attinenti alla convenienza economica della operazione, nel cui ambito ricadono le valutazioni di ordine propriamente mobiliare e creditizio.

La possibilità di deroga alla contabilità pubblica, consentita dall'art.23-sexies del d.l. 95/2012, è indice di una volontà legislativa di regolare l'intera unitaria disciplina di cui agli artt. da 23-sexies a 23-duodecies della citata normativa, con ciò consentendo il discostarsi dalle ordinarie regole e procedure contabili, anche con riguardo al provvedimento governativo di individuazione delle risorse finanziarie, provvedimento assistito dal parere favorevole della competente Commissione parlamentare.

Successivamente, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 26 febbraio 2013, anch'esso trasmesso per essere assoggettato al controllo, è stata approvata la conseguente sottoscrizione di nuovi strumenti finanziari per un importo complessivo di 4,071 miliardi di euro. Tale ultimo provvedimento è stato ammesso al visto anche alla luce della su richiamata delibera.

La seconda fattispecie, che per la prima volta è stata sottoposta all'esame della Sezione centrale di controllo, attiene al deferimento alla sede collegiale di alcuni provvedimenti adottati dal Ministero della difesa, di concessione di una speciale indennità pensionabile (s.i.p.), a favore di ufficiali dell'Arma dei Carabinieri che avevano svolto funzioni di vice Comandante generale dell'Arma. Questi provvedimenti sono stati inviati alla Corte ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 123/2011 e sulla base della delibera delle Sezioni riunite della Corte in sede di controllo (n. 9/CONTR/12 del 27 marzo 2012). Con detta delibera è stato sancito il principio in base al quale gli atti ai quali i competenti Uffici centrali di bilancio della Ragioneria generale dello Stato danno corso su disposizione del dirigente responsabile – in contrario avviso alle osservazioni degli stessi Uffici centrali di bilancio – devono essere assoggettati al controllo successivo di legittimità. Inoltre, è stato affermato che la competenza a deliberare sugli stessi è attribuita alla Sezione centrale del controllo di legittimità.

Sulla legittimità dei provvedimenti in parola, poi, si è osservato quanto segue. L'art. 1870, comma 3, lettera m) del Codice dell'Ordinamento militare (d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66) esclude espressamente la speciale indennità pensionabile dalle componenti utili al calcolo dell'indennità di ausiliaria, introducendo un criterio di determinazione del trattamento economico, connesso al particolare *status* di tale

posizione, diretto a ottenere un aggiornamento dell'assegno di ausiliaria esclusivamente con riguardo ai trattamenti dei pari grado in servizio, che non rivestano un carattere particolare e personale. Tale criterio deve estendersi alla valutazione ai fini della determinazione dell'assegno di ausiliaria attribuito ai Generali che hanno svolto le funzioni vicarie del Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri, posto che le disposizioni del libro VII del codice riguardano, oltre che il personale militare, anche quello appartenente alle forze di polizia con ordinamento militare e quindi anche i Carabinieri. L'applicazione di tale attuale parametro non può che avvenire successivamente alla data di entrata in vigore del codice dell'ordinamento militare, e cioè dal 9 ottobre 2010.

A questa due novità si è accompagnata una delibera che merita di essere menzionata, anche per la sua rilevanza sistematica, adottata in sede di esame di un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di variazione di bilancio, che traeva risorse dal fondo di riserva per le spese impreviste, di cui all'art. 28 della legge 31 dicembre 2009 n. 196,

Il Collegio ha ritenuto conforme a legge l'integrazione di un capitolo di bilancio attraverso il prelevamento dal "fondo", nei casi in cui l'incapienza del capitolo interessato sia dovuta a un fatto non prevedibile, determinato da un evento eccezionale. Al contrario, una non adeguata programmazione delle risorse in sede di predisposizione del bilancio di previsione, ovvero eventuali tagli delle risorse disposti nel corso della gestione per effetto di norme di legge finalizzate al controllo della spesa, non possono essere considerati "eventi eccezionali" e, pertanto, legittimi.

Inoltre, è stato sottolineato che il ricorso al fondo di riserva per le spese impreviste non può essere consentito per il ripiano di debiti pregressi ovvero al fine di evitare il formarsi di nuovi debiti, atteso che non si è in presenza di spese impreviste determinate da eventi eccezionali. Eventi che, comunque, devono sempre essere adeguatamente motivati e dei quali si deve fornire idonea documentazione.

## 2. L'attività di controllo preventivo

Nel corso del 2013, la Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni centrali dello Stato ha adottato, in sede di adunanza, 25 deliberazioni, nessuna delle quali è stata oggetto di richiesta, da parte del Governo, di registrazione con riserva.

Si deve rilevare che, come già evidenziato nelle precedenti relazioni, il coinvolgimento della Sezione riguarda un numero limitato di provvedimenti, in quanto l'attività svolta dagli uffici di controllo, di norma, è funzionale a evitare dubbi interpretativi sulle norme che regolano i procedimenti amministrativi.

A questo riguardo, si segnala l'intensa attività istruttoria dei suddetti Uffici, che trova espressione in numerosi fogli di osservazione (c.d. rilievi), attraverso i quali viene indirizzata l'attività delle amministrazioni controllate e che determina, di norma, lo spontaneo adeguamento alle indicazioni della Corte da parte delle medesime amministrazioni.

Non è infrequente, peraltro, la richiesta di ritiro da parte delle amministrazioni degli atti assoggettati a controllo preventivo di legittimità, per un riesame degli stessi.

In particolare, nel 2013, complessivamente sono pervenuti al controllo preventivo di legittimità 27.563 provvedimenti, ai quali ne vanno aggiunti 1.093 trasmessi negli ultimi mesi del 2012, per un totale di 28.656 atti. Ne sono stati esaminati 27.188 e sono stati formulati 1.586 rilievi istruttori, concernenti 3.306 provvedimenti.

Nell'ambito del controllo successivo di legittimità su atti, sono stati trasmessi 92 provvedimenti, ai quali vanno aggiunti 47 di giacenza iniziale, per un totale di 139 atti. Ne sono stati ammessi a registrazione 54, restituiti e ritirati 35.

Dalla lettura delle deliberazioni, che costituiscono il dato più significativo della complessa attività della Sezione, emerge il quadro della varietà e della rilevanza delle questioni esaminate e definite in sede istruttoria dagli Uffici di controllo e, ove necessario, nella sede collegiale.

### **3. Le delibere della Sezione di controllo**

Oltre a quelle già evidenziate (deliberazione SCCLEG/4/2013/PREV in tema di individuazione delle risorse per sottoscrivere strumenti finanziari emessi dalla Banca Monte dei Paschi di Siena s.p.a.; deliberazione SCCLEG/21/2013/PREV in tema di disciplina introdotta dal Codice dell'Ordinamento militare, d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66, in merito alle modalità di determinazione dell'indennità di ausiliaria; deliberazione SCCLEG/18/2013/PREV in materia di variazioni di bilancio con prelevamento dal fondo di riserva per le spese impreviste), si richiamano di seguito le altre significative deliberazioni della Sezione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni centrali dello Stato.

Di particolare rilievo è stata la deliberazione (SCCLEG/1/2013/PREV) in tema di completamento del processo d'incorporazione dell'Istituto per la promozione industriale (Ipi) nel Ministero dello sviluppo economico. La Sezione ha precisato che il provvedimento adottato dal Ministro – con il quale sono state dettate disposizioni per il completamento del processo d'incorporazione nel Ministero dello sviluppo economico dell'Istituto per la promozione industriale attraverso l'individuazione degli organi e degli uffici dirigenziali competenti a liquidare i debiti dell'Ipi e attraverso, altresì, l'indicazione delle relative competenze – ha natura di direttiva dell'azione amministrativa e, come tale, non può interferire sulle competenze degli uffici riservate, in linea generale, al potere legislativo (art. 97 Cost.). Il potere di emanare direttive è riservato agli organi di governo ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e successive modificazioni e integrazioni e non può essere delegato, trattandosi di competenza esclusiva. Infine si è chiarito che la natura di direttiva non comporta la necessità d'indicazione nell'atto dell'entità della spesa da affrontare e del competente capitolo di spesa.

Si segnalano, ancora, importanti pronunce su deliberazione del Comitato interministeriale per la programmazione economica - Cipe.

Nella deliberazione SCCLLEG/7/2013/PREV, concernente la deliberazione del Cipe n. 86 del 3 agosto 2013 (“Programma delle infrastrutture strategiche legge 443/2001 – Completamento del corridoio tirrenico A12 – Appia e bretella autostradale Cisterna-Valmontone, tratto A12 Roma-Civitavecchia – Roma Tor de’ Cenci. Reiterazione del vincolo preordinato all’esproprio, approvazione del progetto definitivo e parere sullo schema di convenzione”), si è precisato che l’omessa puntuale e corretta individuazione delle risorse finanziarie idonee ad assicurare la copertura finanziaria delle tratte cui si riferisce lo schema di convenzione oggetto della deliberazione del Cipe costituisce violazione dei principi dettati dalla normativa in materia contabile. Inoltre, in tema di disciplina concernente i requisiti di solidità patrimoniale per le concessionarie autostradali, prevista nel dispositivo della deliberazione del Cipe a integrazione della precedente direttiva in materia di regolazione economica del settore autostradale (adottata con delibera del Comitato 39/2007), l’omessa presentazione dello schema di delibera da parte dell’amministrazione interessata, nonché la conseguente mancata adozione della stessa da parte del Comitato integra violazione del deliberato del provvedimento ed è rilevante per i soggetti interessati dal futuro bando di gara, trattandosi, nella fattispecie, di concessione di progettazione, realizzazione e gestione di lavori pubblici. La predetta omissione determina, peraltro, l’assenza nella materia di criteri predeterminati e oggettivi fissati dal Cipe, idonei a sorreggere le valutazioni del concedente, altrimenti compiute con verifica caso per caso. Infine, l’omessa previsione in delibera della necessità di aggiornamento del piano economico finanziario in conseguenza dell’espunzione della formula tariffaria semplificata dallo schema di convenzione e la successiva adozione della formula tariffaria del *price cup* non può non ritenersi priva di significato, considerato non soltanto l’importanza dei deliberati del Cipe, ma anche che, nella fattispecie, le valutazioni e in particolare il parere del Nucleo di consulenza per l’attuazione delle linee guida per la regolazione dei servizi di pubblica utilità - Nars erano stati espressi in relazione a un piano economico finanziario non più attuale, in quanto formulato sulla base della previsione della formula tariffaria semplificata nello schema di convenzione. Nella fattispecie, la Sezione ha, di conseguenza, riconosciuto il vistoso e la conseguente registrazione al provvedimento in esame, constatando, altresì, il lungo arco di tempo trascorso dall’epoca dell’adozione della delibera (agosto 2012), alla data dell’invio definitivo della stessa al competente Ufficio di controllo (febbraio 2013).

Con la deliberazione SCCLLEG/14/2013/PREV in tema di approvazione della delibera del Cipe n. 3 del 18 febbraio 2013 (relativa al Programma delle infrastrutture strategiche. Itinerario Napoli-Bari. Tratta Cancelllo-Frasso Telesino e variante della linea Roma-Napoli via Cassino nel comune di Maddaloni. Approvazione progetto preliminare), la Sezione ha invece chiarito che va esclusa la legittimità di provvedimenti per i quali un’inidonea programmazione finanziaria, e in particolare la mancanza di indicazioni chiare e congrue sulle fonti di copertura, possa pregiudicare la realizzazione di un’opera pubblica. Il mantenimento di aspetti contraddittori nell’approvazione di un progetto preliminare, in particolare su profili rilevanti quali l’articolazione dell’opera, contrasta con le esigenze di chiarezza richiesti dall’ordinamento. La contraddittorietà tra il dispositivo e le risultanze

istruttorie costituite dal parere del Consiglio superiore dei lavori pubblici integra ulteriori profili di illegittimità. Anche in detta ipotesi si è dunque riconosciuto il visto e la conseguente registrazione del provvedimento.

Si richiama ancora la deliberazione SCCLEG/20/2013/PREV in tema di delibera del Cipe n. 34 del 19 luglio 2013 (concernente: “Programma delle infrastrutture strategiche. Linea Av-Ac Milano-Genova: terzo valico dei Giovi - Proroga della dichiarazione di pubblica utilità”), ove la Sezione ha preso atto che, in ipotesi di progetti definitivi unitari, finanziati attraverso lotti costruttivi non funzionali ai sensi dell’art. 2, commi 232, 233 e 234 della legge 23 dicembre 2009 n. 191, laddove siano presenti i requisiti e le condizioni fissati dal legislatore – con particolare riferimento all’impegno programmatico che il Cipe assume con l’autorizzazione e il finanziamento del primo lotto costruttivo non funzionale nonché con l’integrale finanziamento dei lotti successivi nei termini puntualizzati dalle norme – si può ritenere assicurata la copertura finanziaria. In tali circostanze, pertanto, può concludersi per l’applicabilità dell’art. 166, comma 4-bis, ai sensi del successivo comma 5-ter, del d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163 in materia di proroga di termine per l’adozione dei decreti di esproprio. Il Collegio ha, tuttavia, affermato che la stesura delle delibere del Cipe deve essere quanto più possibile puntuale e aderente ai principi di chiarezza e trasparenza.

Particolarmente significative sono anche le delibere con cui la Sezione ha chiarito l’assoggettabilità al controllo preventivo di alcuni rilevanti provvedimenti.

Con deliberazione SCCLEG 06/2013/PREV si è dichiarato da assoggettare al controllo preventivo di legittimità il decreto interministeriale 25 giugno 2012, ammettendolo parzialmente al visto. In particolare detto provvedimento, con il quale sono disciplinati l’istituzione e il funzionamento della Fondazione per il merito di cui all’art. 9, commi da 3 a 15, del d.l. 70/2011, convertito dalla legge 106/2011, è stato ritenuto atto normativo a rilevanza esterna, ai sensi dell’art. 3, comma 1, lettera c) della legge 20/1994. Si è poi ritenuto conforme a legge l’art. 6 del medesimo decreto, recante il conferimento da parte dei Ministri “fondatori” ai propri delegati del potere di rappresentanza finalizzato alla sottoscrizione, innanzi al notaio, dell’atto costitutivo e dello statuto.

Di rilievo anche la deliberazione SCCLEG/22/2013/PREV, con la quale la Sezione ha riconosciuto la sottoponibilità a controllo preventivo di legittimità del provvedimento con cui sono approvate e rese esecutive le proroghe per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2013 della Convenzione fra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l’Agenzia delle entrate e la società Sogei, sottoscritta in data 23 dicembre 2009 per l’affidamento della progettazione, realizzazione e conduzione del Sistema tessera sanitaria, nonché dell’Accordo convenzionale fra il Dipartimento della Ragioneria e l’Agenzia delle entrate e dell’Accordo convenzionale fra il Dipartimento della Ragioneria e Sogei, sottoscritti anch’essi in data 23 dicembre 2009, in ragione del carattere dispositivo dello stesso provvedimento, il cui *quid novi* rispetto al dettato normativo è rappresentato dall’individuazione di una scadenza al 31 dicembre 2013 per l’esercizio della proroga in atto. Il Collegio ha poi riconosciuto la legittimità del medesimo provvedimento poiché in linea con le disposizioni

contenute nei commi 4, 5 e 6 nell'art. 5 del d.l. 2 marzo 2012 n. 16, convertito con modificazioni dalla l. 44/2012, recante "Disposizioni urgenti in materia di semplificazioni tributarie, di efficientamento e potenziamento delle procedure di accertamento".

Diversamente, la Sezione ha ritenuto che non vi fosse luogo a deliberare in merito al provvedimento del Ministero dell'economia e delle finanze adottato, a seguito della sentenza del Tar Lazio 10104/2012, dal Ragioniere generale dello Stato, in qualità di commissario *ad acta*, per la definizione della quota parte delle entrate erariali ed extraerariali – relative agli esercizi 2011, 2012 e 2013 e derivanti dai giochi pubblici con vincita in danaro – destinata al finanziamento dello sport, nonché al finanziamento del monte premi delle corse ippiche. Tanto, in ragione della natura del provvedimento di atto meramente ricognitivo di stanziamenti disposti con legge di bilancio sui pertinenti capitoli dei ministeri interessati e già assegnati alle finalità indicate dalla legge (deliberazione SCCLEG/9/2013/PREV).

Parimenti, con deliberazione SCCLEG/11/2013/PREV si è chiarito che il decreto di accertamento residui (d.a.r.) la cui somma accertata è pari a zero non rientra in alcuna delle fattispecie tassativamente indicate all'art. 3, comma 1, della l. 20/1994 in ordine all'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità. La previsione contenuta alla lettera h) del menzionato art. 3, infatti, va riferita ai soli decreti con i quali si procede alla ricognizione e alla contestuale conservazione di somme, a fronte di obbligazioni giuridicamente perfezionate, quale presupposto per il futuro adempimento di debiti della pubblica amministrazione non ancora estinti. Si è precisato, tuttavia, che la non riconducibilità di detti atti nell'ambito di quelli assoggettabili al controllo preventivo di legittimità, non esclude la loro rilevanza ai fini dei riscontri propri del giudizio di parificazione del rendiconto generale dello Stato.

Si segnalano due importanti delibere in materia di patrimonio pubblico.

Con la prima, la Sezione ha ritenuto conforme a legge il provvedimento adottato di concerto fra il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento delle finanze e il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti - Dipartimento per i trasporti, la navigazione e i sistemi informativi e statistici, con il quale sono stati retrocessi al demanio pubblico dello Stato beni non più strumentali alle finalità istituzionali dell'Enac e contestualmente assegnati in uso gratuito all'Enac, in ottemperanza alle disposizioni recate dall'art. 693 del Codice della navigazione e dall'art. 8, comma 2, del d.lgs. 25 luglio 1997 n. 250: il provvedimento *de quo* è stato considerato conforme a legge, sia sotto l'aspetto della competenza ad adottare l'atto, rinvenibile in capo alle amministrazioni concertanti, alla luce dell'attuale assetto distributivo delle competenze istituzionali in materia di aviazione civile e di beni del demanio aeronautico, sia sotto il profilo delle motivazioni che hanno supportato la scelta dei beni da sottoporre a retrocessione e da assegnare in uso gratuito all'Enac (deliberazione SCCLEG/12/2013/PREV).

Con la seconda, la Sezione, nel precisare l'assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità del provvedimento della Direzione generale per i porti, di

concerto con l’Agenzia del demanio, del 21 marzo 2013 – concernente il passaggio dal demanio al patrimonio dello Stato di un’area demaniale marittima – ha chiarito che gli atti di sdeemanializzazione del demanio marittimo, necessitando, per il disposto dell’art. 35 del codice della navigazione, di espresso e formale provvedimento adottato dalla competente autorità amministrativa, hanno natura costitutiva con conseguente impossibilità di attribuire agli stessi effetto retroattivo. Efficacia *ex tunc* può essere riconosciuta, invece, agli atti di mera rettifica dell’originario decreto di sdeemanializzazione dai quali non derivi alcuna lesione degli interessi sostanziali della pubblica amministrazione (deliberazione SCCLEG/15/2013/PREV).

La Sezione si è espressa anche in tema di incarichi dirigenziali.

Si è precisato che i decreti direttoriali concernenti l’assegnazione di incarichi dirigenziali di livello non generale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti non possono prescindere dall’effettuazione delle procedure concorsuali, così come modellate negli atti regolamentari delle amministrazioni conferenti. Sono, pertanto, illegittimi gli incarichi dirigenziali attribuiti senza il rispetto delle forme regolamentari di pubblicità dei posti vacanti e in assenza delle procedure valutative. Inoltre, la motivazione dei provvedimenti di conferimento degli incarichi, fondata su criteri obiettivi e predeterminati, deve essere specifica e puntuale, per rendere chiare e comprensibili le ragioni della scelta effettuata dalle amministrazioni e della preferenza accordata a uno degli aspiranti al posto in relazione agli altri contendenti (deliberazione SCCLEG/3/2013/PREV).

La Sezione si è anche espressa sulla particolare fattispecie della revoca e del conferimento, al medesimo soggetto, di incarico di funzione dirigenziale di livello non generale ancorché, al momento dell’istanza presentata dall’interessato, la normativa all’epoca vigente prevedesse un incarico di livello dirigenziale generale (deliberazione SCCLEG/5/2013/PREV). Al riguardo si è chiarito che l’art. 19, comma 1-bis, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, nel richiedere alle amministrazioni, nel rispetto dei principi di trasparenza e di buon andamento dell’azione amministrativa, di rendere conoscibili, anche mediante pubblicazione di apposito avviso sul sito istituzionale, il numero e la tipologia dei posti di funzione che si rendono disponibili nella dotazione organica e i criteri di scelta, ha definito un’indubbia proceduralizzazione della procedura da seguire nel conferimento degli incarichi dirigenziali, che si snoda attraverso diverse fasi: pubblicazione della vacanza dei posti, presentazione delle istanze e esame comparativo delle stesse. L’avvio del procedimento di conferimento dell’incarico di funzioni dirigenziali è da individuare nella data di pubblicazione della vacanza del posto di funzione sul sito internet, momento in cui la volontà dell’amministrazione viene espressamente manifestata. La disposizione recata dal comma 3, quinto periodo, dell’art. 23-*quinquies* del d.l. 95/2012, che fa salve le procedure di conferimento di incarichi di funzioni dirigenziali generali già avviate alla data di entrata in vigore del decreto, è da intendersi posta, nell’ambito degli interventi di riduzione della spesa, nell’interesse esclusivo dell’amministrazione al fine di evitare il rinnovo di procedimenti già avviati. Ne consegue che è conforme a legge il decreto del Ministro

dell'economia e delle finanze che conferisce un incarico di funzioni dirigenziali non generali, corrispondente a una posizione di fuori ruolo istituzionale, ancorché l'interessato abbia presentato la relativa istanza antecedentemente alla normativa che ha "declassato" le funzioni dirigenziali dalla prima alla seconda fascia.

Sullo stesso tema, si segnala la deliberazione SCCLEG/23/2013/PREV con cui, in tema di proroga dell'incarico a titolo di reggenza di un Viceprefetto aggiunto, la Sezione ha ribadito che la reggenza costituisce un istituto eccezionale, contrassegnato dai caratteri della temporaneità e straordinarietà, che si configura quando, in caso di vacanza temporanea nella titolarità di un organo dovuta a cause imprevedibili, possa profilarsi il pericolo di un pregiudizio in ordine al conseguimento degli interessi pubblici dell'amministrazione. Costituisce, infatti, un provvedimento necessitato per garantire la continuità dell'azione amministrativa, quando l'organo competente ad adottarla (nella specie il Prefetto) – il quale abbia provveduto alla doverosa segnalazione della vacanza d'organico e alla relativa richiesta di copertura del posto – non disponga di strumenti organizzativi alternativi o funzionali al buon andamento della pubblica amministrazione. La Sezione ha peraltro evidenziato come il rinnovato contesto delineato dal processo di *spending review* non solo postula processi di riqualificazione della spesa e di riduzione della stessa in termini essenzialmente di spesa corrente, ma anche e soprattutto interventi di efficientamento delle pubbliche amministrazioni, idonei a ridurre il grado di rigidità della spesa. A tal fine, è necessario che siano portate a compimento, al più presto e comunque entro la data del 30 giugno 2014, le misure organizzative di semplificazione già avviate a livello periferico dell'amministrazione civile dell'interno.

Diverse le deliberazioni che hanno riguardato la disciplina degli atti e dei contratti di cui all'art.7, comma 6, del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165, nonché di quelli concernenti studi e consulenze di cui all'art. 1, comma 9, della l. 23 dicembre 2005, n. 266..

La Sezione ha precisato che la procedura concorsuale prodromica alla stipula di un contratto può limitare la partecipazione ai soli laureati con titolo conseguito da non oltre tre anni, purché la limitazione sia congruamente motivata con riferimento alla particolare evoluzione nel frattempo intervenuta nella materia (deliberazione SCCLEG/2/2013/PREV).

Così, il contratto concluso con un candidato sprovvisto del titolo di studio indicato nel bando è illegittimo e, come tale, non può essere ammesso alla registrazione (nella fattispecie, sebbene il bando richiedesse la laurea in medicina e chirurgia, statistica, informatica o matematica, l'incarico era stato affidato a una persona laureata in sociologia). Pertanto, l'amministrazione che abbia indetto una procedura comparativa per l'affidamento di un incarico di collaborazione, indicando nel bando, quale requisito di partecipazione, il possesso di un determinato titolo di studio, non può ammettere alla selezione, sulla base di una valutazione di equipollenza, candidati che dispongano di titoli di studio diversi, ove ciò non sia consentito dal bando stesso o da norme di legge o di regolamento (deliberazione SCCLEG 08/2013/PREV).

Si è peraltro chiarito che in tema di contratto di collaborazione coordinata e continuativa, ai sensi dell'art.7, comma 6, del d.lgs. 165/2001, è consentita – in sede di controllo di legittimità – la verifica circa la rispondenza ai principi di razionalità, trasparenza e non discriminazione dei criteri adottati dalla commissione esaminatrice per la selezione dei candidati. Tanto premesso, con la deliberazione SCCLEG/10/2013/PREV si è precisato che lo scopo cui deve tendere l'amministrazione è quello di reperire il soggetto dotato del miglior profilo professionale, attraverso un giudizio atto a ponderare le complessive qualità degli scrutinandi ed evitando che un singolo aspetto di cui si compone il *curriculum* possa sorreggere il giudizio complessivo. Inoltre, il corretto utilizzo delle collaborazioni esterne, secondo il modello delineato dall'art. 7, comma 6 citato, postula un ambito temporale limitato, circostanza che non ricorre nel caso esaminato ove, nello specifico settore dei fondi europei, si assiste a una costante reiterazione di apporti professionali esterni a scapito di una progressiva e adeguata strutturazione dell'ufficio in grado di curare tale attività. Per quanto attiene alla retribuzione stabilita nei suddetti contratti di collaborazione, la Sezione ha stabilito che deve essere evidenziato l'*iter* logico seguito dall'amministrazione per l'attribuzione del massimale di costo, posto che la circolare 2/09 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, disciplinante il settore e in base alla quale si era autovincolata, stabilisce che detto massimale è soggetto a contrattazione tra le parti, in relazione alle specifiche competenze dei soggetti chiamati a svolgere le attività.

La deliberazione SCCLEG/13/2013/PREV ha negato il visto e la conseguente registrazione al provvedimento di conferimento di collaborazione coordinata e continuativa e relativo contratto stipulato per la durata di due anni, difettando lo stesso di due dei requisiti richiesti dalla normativa vigente in materia, come interpretata dalla consolidata giurisprudenza della Corte dei conti: la temporaneità e straordinarietà della prestazione oggetto del contratto.

Peraltro, proprio per la presenza dei due caratteri appena menzionati, come richiesto dalla normativa vigente in materia, la Sezione ha ammesso al visto e conseguente registrazione il conferimento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa (deliberazione SCCLEG/17/2013/PREV).

Infine, nella deliberazione 24/2013/PREV si è chiarito che l'art. 7, comma 6, lett. c), del d.lgs. 30 marzo 2001 n. 165 e successive modifiche e integrazioni – secondo il quale l'eventuale proroga dell'incarico originario è consentita in via eccezionale al solo fine di completare il progetto e per ritardi non imputabili al collaboratore, ferma restando la misura del compenso pattuito in sede di affidamento d' incarico – va interpretato nel senso che per la prestazione aggiuntiva resa dal collaboratore in regime di proroga va corrisposto un compenso aggiuntivo commisurato alla durata del rapporto e alla entità del compenso in origine pattuito. La richiamata norma, invero, che si pone in deroga al divieto di rinnovo del conferimento degli incarichi e non come rafforzamento del divieto stesso, trova la sua *ratio* principalmente nella Costituzione (art. 36) e nell'ordinamento giuridico in materia, rispettivamente, di diritto alla retribuzione da parte del lavoratore e di autonomia negoziale (art. 1322 e segg. c.c.). Sotto il primo profilo, infatti, sarebbe in

contrastò con la Costituzione non riconoscere al lavoratore, per il periodo di proroga del contratto, la retribuzione aggiuntiva, allorché la proroga stessa sia consentita per ritardi non imputabili al prestatore, atteso che, per dettato costituzionale, il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionale alla quantità e qualità del lavoro anche per una prestazione di lavoro di fatto resa in dipendenza di un negozio nullo o annullabile (art. 2126 c.c.). Né sarebbe ipotizzabile che il lavoratore *sua sponte* presti il proprio consenso a una proroga dei termini di adempimento dell'obbligazione senza compensi aggiuntivi, per portare a termine un'opera non in precedenza realizzata per colpa al medesimo non imputabile. Sotto il secondo aspetto, la disposizione *de qua*, se interpretata diversamente – nel senso che, comunque, non spetta la retribuzione aggiuntiva nel periodo di proroga – sarebbe priva di contenuto precettivo e ininfluente, potendo ben le parti, senza intervento legislativo, attraverso l'autonomia negoziale riconosciuta dall'ordinamento giuridico come principio generale (art. 1322 e segg. c.c.), porre liberamente limiti temporali diversi da quelli in origine fissati, lasciando immutato il compenso in precedenza pattuito.

Si segnala, infine, una importante deliberazione nell'ambito del controllo successivo di cui all'art. 10, co. 1, del d.lgs. 30 giugno 2011 n. 123. La Sezione ha preliminarmente affermato che detto controllo deve essere considerato un controllo pieno, teso alla verifica complessiva della legittimità dell'atto e che non può attribuirsi alla trasmissione effettuata dal competente Ufficio centrale di bilancio un effetto devolutivo, limitante l'ambito della verifica di legittimità affidata alla Corte dei conti. Vertendosi, in particolare in materia di approvazione del contratto tra il Dipartimento delle finanze e un raggruppamento temporaneo di imprese per la fornitura dell'attività di *benchmarking* dei servizi compresi nel contratto quadro per la conduzione, lo sviluppo e la manutenzione del Sistema informativo della fiscalità, stipulato con la Sogei s.p.a., la Sezione ha riconosciuto la correttezza dell'azione dell'amministrazione per quanto attiene alla qualificazione della spesa quale spesa di investimento e, di conseguenza, la correttezza dell'imputazione dell'impegno adottato su un capitolo in conto capitale dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze. Ciò in quanto la spesa è destinata non al funzionamento dei servizi dell'amministrazione, bensì ad accrescere l'efficienza e la qualità dei progetti informatico-tecnologici dell'intero Sistema informativo della fiscalità. Corretta è stata ritenuta anche l'adozione dell'impegno in conto residui impropri o di stanziamento prima del provvedimento di conservazione della somma a residuo di lett. f) in base alle evidenze emergenti dal sistema Sicoge. Inoltre, il Collegio ha riconosciuto la correttezza della procedura per l'individuazione del contraente da parte della Consip, in quanto posta in essere in applicazione del disciplinare adottato in data 4 novembre 2011, che all'art. 6, co. 6, prevede che la gestione tecnico-amministrativa delle procedure per la selezione dei fornitori di beni e servizi è operata dalla Consip sotto sua esclusiva responsabilità, nel rispetto della normativa comunitaria e nazionale in materia di forniture pubbliche. Il Collegio, ha, altresì, affermato la legittimità del provvedimento sotto il profilo della definizione dell'oggetto del contratto, così come individuato puntualmente nel capitolato (deliberazione SCCLEG/25/2013/PREV).

Sempre in materia di contratti, la Sezione ha riconosciuto conforme a legge l'atto di approvazione di un contratto intervenuto successivamente alle variazioni di bilancio che hanno fornito la necessaria provvista finanziaria sul competente capitolo di bilancio, nonché a seguito dell'autorizzazione all'adozione di un impegno pluriennale, a valere sul predetto capitolo. La legittimità del provvedimento è stata riconosciuta, altresì, con riferimento all'intervenuta esecuzione anticipata (deliberazione SCCLEG/16/2013/PREV).

## CAPITOLO IV

### L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

#### 1. L'attività di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato

##### 1.1. Considerazioni generali

Il controllo sulle gestioni delle amministrazioni centrali dello Stato ha visto una significativa evoluzione dalla legge di riforma che, nel 1994, lo ha introdotto nel nostro ordinamento.

Nell'esercizio del *performance audit* da parte delle altre Istituzioni superiori di controllo, emerge come l'approccio integrato – che costituisce un dato consolidato della nostra esperienza – che affronta contestualmente l'analisi di regolarità delle gestioni, (che possiamo ricondurre al *compliance audit*), l'analisi finanziaria (*financial*) e la valutazione dei risultati (*performance*) consenta di coprire efficacemente un campo d'indagine altrimenti parcellizzato, come spesso avviene in altri Paesi.

Altro elemento che caratterizza il nostro sistema è la “concomitanza” del controllo con il concreto evolversi della gestione in esame; tale metodo non costituisce un'eccezione, ma un'evenienza costante, ulteriormente marcata dalle modalità introdotte dall'art. 11 della l. 15/2009, come esplicitate dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 29 dello stesso anno.

Un obiettivo che è nella natura stessa del controllo sulla gestione viene in tal modo a rappresentare una componente intrinseca al sistema, connotandolo delle necessarie “attualità” e reattività”, in grado, quindi di rispondere sempre più efficacemente alle aspettative degli *stakeholder*, *in primis* il Parlamento e il Governo, ma, in una visione moderna ed estesa, anche alla collettività amministrata.

Nel processo in corso, la Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato ha messo in campo strumenti che possono considerarsi di primo piano nel confronto internazionale, come si è potuto constatare anche in recenti incontri bilaterali e multilaterali; strumenti programmati e metodologici diretti ad assicurare l'efficienza e l'efficacia degli *audit*.

Al riguardo, si intende affinare tali strumenti e renderli sempre più adeguati per realizzare una vera e propria *governance* del nostro sistema di controllo, tale da garantire un vero e proprio controllo di qualità.

Inoltre, verrà sempre più assicurata la trasparenza dell'attività di *audit* nei confronti del Parlamento e della collettività, garantendo al tempo stesso l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione delle amministrazioni pubbliche, secondo l'art. 97 della Costituzione.

A tal fine, rilevano una chiara azione programmatica diretta a individuare i settori di interesse, ma anche, al tempo stesso, linee guida che vanno osservate dagli auditors nella conduzione delle attività svolte nelle varie fasi degli *audit*, sia nella fase istruttoria, con la garanzia del più ampio contraddittorio, sia in quella della stesura dei *report* e della loro approvazione da parte della Sezione del controllo.

Inoltre sono previsti momenti di controllo intertemporale e di chiusura del sistema, come i cronoprogrammi, ai quali i magistrati debbono attenersi e in relazione ai quali devono giustificare gli scostamenti.

La previsione di gruppi di lavoro ai quali è affidata la valutazione, anche di merito, della relazione giunta al livello di *draft* definitivo costituisce, anch'essa, un evidente momento di controllo di qualità dei prodotti che vengono realizzati.

Tali strumenti sono codificati nelle delibere di programmazione della Sezione centrale, per la quale la normativa prevede espressamente un'area temporale nella quale il soggetto controllato può ulteriormente confutare le posizioni assunte dalla Corte e le indicazioni relative alle azioni correttive da porre in essere, ovvero indicare, nei successivi sei mesi dal deposito della relazione, quali di tali azioni abbia posto in essere.

È inoltre previsto che la Sezione chiuda il procedimento di controllo con una relazione sugli esiti conseguiti che attiene a tutti gli *audit* per i quali la medesima ha deliberato nel corso dell'esercizio finanziario, al fine di dare conto al Parlamento degli esiti della sua azione.

Una questione che merita attenzione riguarda la rispondenza del nostro sistema ai principi stabiliti dall'INTOSAI, i quali si traducono nei cosiddetti ISSAI - International Standards of Supreme Audit Institutions.

Una verifica in tal senso è stata di recente realizzata in occasione del Seminario organizzato in seno all'INTOSAI dal Bundesrechnungshof a Bonn all'inizio del mese di dicembre su "Improving Performance Audit in SAIs by using the Performance Audit Guidelines (ISSAI 300 and 3000-3999)", riferito specificamente ai due contesti dei principi generali (serie 300) e delle linee guida (serie 3000).

In tale circostanza, la Corte dei conti italiana ha evidenziato (aspetto condiviso dalle altre Istituzioni), come, nella gran parte delle esperienze nazionali, le indicazioni recate dagli ISSAI trovino una marcata corrispondenza nelle linee guida nazionali, ma assai spesso in un'ottica integrata che mira a un approccio il più possibile concreto e che, quindi, si distingue dall'eccessiva frammentazione, che si riscontra nella costruzione degli ISSAI, i cui *set* non sono solamente distribuiti in principi generali, linee guida e indicazioni specifiche, ma sono specificamente riferiti ai tre ambiti, concepiti separatamente, del *compliance*, del *financial* e del *performance audit*.

Si è quindi proposto di avere una visione maggiormente integrata che trovi una migliore corrispondenza alle esigenze reali che devono essere soddisfatte dagli *audit*.

Una forte sottolineatura ha riguardato due momenti che sono molto evoluti nel nostro sistema: quello programmatico e quello del *follow up*.

Lo sfondo è peraltro costituito dal cosiddetto *risk assessment* che viene ancor prima della programmazione, in quanto ne costituisce un pre-requisito e consente di mirare adeguatamente i settori che prioritariamente devono costituire oggetto di indagine.

Dall'analisi che segue è possibile trarre il livello conseguito dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, che ha curato con grande attenzione le fasi alle quali si è fatto cenno e che mirano alla realizzazione di un prodotto che corrisponda alle attese dei nostri *stakeholder* e, al tempo stesso, faccia emergere *best practice*, tali anche nel confronto internazionale.

La prospettiva che l'attività della Sezione ha dinanzi nel 2014 è quella di accentuare la tempestività delle indagini rispetto all'evolversi dei fenomeni gestionali osservati, per ridurre gli effetti delle patologie, sia in termini organizzativi che in termini di costo, e di affinare gli strumenti di programmazione, indagine e verifica dei risultati, assicurando costantemente il livello qualitativo delle indagini e delle relazioni conclusive, al fine di offrire analisi concrete, che non si limitino a osservare l'esistente, ma diano indicazioni sui rimedi in grado di rendere più efficiente ed efficace l'azione amministrativa.

## 1.2. *Indagini approvate nel corso del 2013*

La Sezione centrale di controllo successivo sulle amministrazioni dello Stato ha esaminato nel corso del 2013 molteplici gestioni incentrate sempre su tematiche di particolare rilievo che, con riferimento alla suddivisione generale della programmazione, hanno riguardato tutti i settori dell'amministrazione statale.

Nella articolata serie di indagini svolte, temi di particolare complessità sono stati affrontati in quella relativa a “L'attività contrattuale delle amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico; benefici in termini di costi, nonché con riguardo alle tempistiche e alle esigenze di trasparenza delle relative procedure di acquisto” (deliberazione 3/2013/G), che espone gli esiti del controllo svolto in materia di ricorso delle amministrazioni centrali al mercato elettronico e, per ragioni di complementarietà, agli altri strumenti informatici di acquisto (in specie alle convenzioni Consip). Sulla base degli elementi acquisiti si è, in particolare, rilevato come il sistema manchi ancora di una efficace programmazione, in assenza della quale non risulta possibile la verifica della compatibilità degli impegni pluriennali di spesa con il fabbisogno e l'indebitamento netto delle amministrazioni pubbliche.

Il fenomeno della “mancata programmazione” è stato rilevato, sia pur per aspetti differenti, anche nell'indagine che si è occupata del “Fondo per le politiche giovanili” (deliberazione 2/2013/G), in esito alla quale è stato evidenziato come le problematiche emerse (polverizzazione dei progetti, tematiche generiche e sovrapponibili, difficoltà nel concludere le iniziative) siano da ricollegarsi essenzialmente alle carenze rilevate sotto il profilo programmatorio e alla mancanza di un monitoraggio qualitativo, che impedisce sia una valutazione dei risultati che

non abbia caratteristiche autoreferenziali, sia l'acquisizione di elementi fondamentali per costruire il successivo circuito programmatico.

Carenze a livello pianificatorio sono state, inoltre, messe in luce sia dall'indagine su “L'assistenza e la rieducazione dei detenuti” (deliberazione 6/2013/G) – che ha anche sottolineato l'inadeguatezza dei percorsi scolastici e formativi e l'insufficiente coordinamento sul territorio dei diversi soggetti istituzionali preposti – che dal controllo svolto sulla “Gestione delle risorse del fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio” (deliberazione 9/2013/G), che ha fatto emergere evidenti ritardi nella utilizzazione delle risorse assegnate a tali finalità a decorrere dall'esercizio 2008, amministrate con un'azione che non sembra aver prodotto risultati concreti nella gestione del servizio per la prevenzione della produzione dei rifiuti nelle specifiche realtà locali coinvolte.

L'incapacità di impiegare tempestivamente le risorse disponibili – con conseguente creazione di cospicui residui, in larga parte finiti in perenne – è, del resto, un tema comune messo in luce nel corso delle verifiche effettuate anche su altri settori dell'amministrazione statale. Tanto è stato riscontrato sia dall'indagine sui “Progetti di innovazione industriale a carico del Fondo per la competitività e lo sviluppo di cui alla l. 296/06, art.1, co. 842 (cap. 7342 e 7445 del Ministero dello sviluppo economico)” (deliberazione 12/2013/G), che da quella che si è occupata dei “Contributi in conto capitale destinati al programma denominato Contratti di quartiere II” (deliberazione 12/2013/G). Per entrambe, inoltre, si è avuto modo di constatare che le inefficienze rilevate sono, in parte, attribuibili a un contesto decisionale e operativo caratterizzato dal coinvolgimento di più soggetti pubblici che, di per sé, è un fattore di complessità e di criticità. Comune a entrambe è poi l'inadeguatezza del monitoraggio degli interventi. Su tale profilo, deve a ogni buon conto rilevarsi che per i contratti di quartiere il controllo sugli aspetti finanziari ha sostanzialmente avuto impulso in concomitanza con l'istruttoria, per corrispondere alle richieste della Corte.

Non più confortante è il quadro che, sia pur con caratteristiche diverse, è stato messo in luce dai controlli effettuati sulla “Gestione del contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali -“Pro.R.A.” (approvata con deliberazione 18/2013/G), che ha fatto anche emergere la necessità che si provveda al più presto ad adeguamenti ordinamentali e organizzativi.

Profili di notevole rilievo gestionale e finanziario sono stati denunciati dalla indagine relativa alla “Destinazione e gestione del 5 per mille” (deliberazione 14/2013/G), che ha analiticamente individuato le criticità che informano le relative attività, riconducibili, in estrema sintesi, a un quadro normativo confuso e inadeguato, ai ritardi con cui si procede alle erogazioni, all'adozione di un modello organizzativo dispendioso e, infine, a una rendicontazione lenta e laboriosa.

Di particolare interesse anche quanto segnalato nel corso della “Indagine, rivolta ai Ministeri dell'interno e della difesa, sull'impiego, previsto dall'art. 7 bis del d.l. 23 maggio 2008 n. 92, convertito dalla legge 24 luglio 2008 n. 125, di un contingente di

4.250 uomini delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine, ai fini di un miglior controllo del territorio e per il quale vengono stanziati circa 73 milioni di euro per anno" (deliberazione 4/2013/G), che, dopo aver accertato la linearità nella gestione delle risorse, ha rilevato alcune criticità nell'efficacia e nella economicità del servizio svolto dalle Forze armate, per superare le quali si è rappresentata la necessità di "ripensare parte dell'operazione", con particolare riguardo all'impiego dei 1250 militari delle Forze armate impegnati in servizi di pattuglia e perlustrazione.

Si segnala poi, in tema di contrattualistica pubblica, l'annuale relazione della Sezione sui "Contratti segretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza prevista dall'art. 17 del decreto legislativo n. 163/06" (deliberazione 7/2013/G), che ha fatto registrare, in positivo rispetto alle rilevazioni dei precedenti referti, una maggiore attenzione alle prescrizioni in tema di acquisizione dei codici introdotti dal legislatore, con la finalità di assicurare la funzionalità della rete di monitoraggio degli investimenti pubblici, in riferimento a ogni nuovo progetto di investimento pubblico.

Hanno, invece, affrontato le problematiche connesse al comparto delle entrate le indagini svolte su "Gli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori" e su "I risultati del contrasto degli abusi nelle compensazioni tra crediti e debiti di imposta" (delibere 8/2013/G e 11/2013/G). La prima ha posto in risalto la grande rilevanza e utilità che le informazioni sui rapporti economici hanno nella strategia di contrasto dell'evasione fiscale, mettendo nel contempo in luce l'esistenza di gravi e diffuse irregolarità, che vanno oltre la semplice omessa fatturazione delle operazioni e ricorda gli effetti negativi che potrebbero derivare dall'introduzione generalizzata del c.d. "contrastò di interessi". L'altra, invece, ha preso le mosse da una comprovata consistenza di abusi nelle compensazioni Iva. In tale ottica è stata analizzata la disciplina originaria introduttiva del sistema – art. 17 del d.lgs. 9 luglio 1997 n. 241 – e di essa sono state evidenziate le criticità in chiave di gettito fiscale e dimensionati i negativi effetti in chiave di fiscalità. Oggetto di esame è stata anche la riforma introdotta con l'art. 10 del d.l. 78/2009 e con l'art. 31 del d.l. 78/2010, e sottolineata la positività dei ritorni, sia in termini numerici che di bilancio, originati dai correttivi introdotti. È stato, tuttavia, contestualmente sottolineato come il riformato assetto non garantisca ancora adeguatamente l'interesse erariale e sono state quindi formulate proposte di modifica normativa – recanti più stringenti regole di accesso alla compensazione – corroborate da un raccomandato miglioramento dell'azione di controllo nell'utilizzo dell'Istituto.

### *1.3. Ulteriori attività svolte dalla Sezione*

Nel corso del 2013 hanno avuto seguito le sottoindicate attività di monitoraggio che, ormai da tempo, la Sezione svolge con carattere di continuità, sia sul bilancio dello Stato che sulle misure conseguenziali adottate in esito alle proprie indagini.

### *1.3.1. I monitoraggi sulle entrate e sulle spese*

I monitoraggi sulle entrate e sulle spese consentono, attraverso l'incrocio di dati contabili, finanziari ed economici, classificati in modo sintetico, di avere notizie circa l'andamento gestionale di programmi e/o consistenti nuclei di risorse e di gestire in maniera integrata gli obiettivi del controllo, inserendo un metodo di pianificazione a ciclo continuo, basato su un'attività di reportistica sistematica, continua e puntuale. Risultano, in tal guisa, funzionali a tutte le attività di controllo svolte dalla Corte, non solo a quelle della Sezione centrale.

Oggetto di controllo continuativo sono stati:

- gli andamenti delle entrate erariali. Il controllo ha avuto il precipuo scopo di evidenziare le variazioni intervenute mensilmente e, per quanto, possibile, le loro cause;
- i magazzini dello Stato, i cui esiti sono stati trasfusi in apposito referto che viene trasmesso annualmente alle Sezioni riunite per la Relazione sul Rendiconto generale dello Stato;
- le partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità. Tale controllo ha avuto a oggetto circa 300 capitoli di spesa, previamente individuati, afferenti a 13 amministrazioni statali, per lo più relativi alle indagini incluse nella programmazione triennale, dei quali viene seguita, attraverso specifici rapporti, la movimentazione delle relative risorse stanziate, che ammontano complessivamente a circa 150 miliardi di euro. Nei rapporti è stata evidenziata l'esistenza di chiari sintomi di non equilibrata gestione delle risorse pubbliche, sia nell'adozione degli impegni, che risultano di modesta entità rispetto agli stanziamenti di bilancio, sia nello smaltimento dei residui, che appare esiguo rispetto alla loro iniziale quantificazione. Il quadro che ne emerge è quello di un inadeguato utilizzo delle risorse finalizzate a interventi di sostegno all'economia e alla promozione dell'occupazione e della formazione professionale che, nell'attuale congiuntura, dovrebbero, al contrario, avere una corsia preferenziale per fronteggiare la situazione di crisi in cui versano le imprese e i lavoratori e che richiede misure concrete e, in primo luogo, tempestive. L'azione amministrativo-contabile attuativa degli obiettivi politici risulta esageratamente lenta, determinando prolungati e improduttivi immobilizzi di ingenti risorse finanziarie, tanto più grave in un periodo, come l'attuale, caratterizzato da una grave crisi dell'intero sistema economico del Paese;
- lo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale, attraverso l'individuazione e la dinamica delle risorse finanziarie utilizzate, delle procedure eccezionali e accelerate previste dalle norme di attuazione della l. 443/01 e dal d.l. 163/06, nonché delle delibere Cipe inerenti all'attuazione e al finanziamento delle predette iniziative.

Nel periodo all'attenzione, l'attività di rilevamento ed elaborazione dei dati contabili del cap. 7060 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti ha comportato

l'effettuazione di specifiche interrogazioni sul sistema integrato della Ragioneria generale dello Stato - Corte dei conti, cui ha fatto seguito una complessa attività di consultazione del sistema “finanza statale” (per oltre 400 operazioni), al fine di imputare correttamente a ciascuna opera i correlativi impegni e pagamenti. Tramite la rilevazione delle clausole impegni e dei mandati di pagamento sono state individuate e raffigurate in tabelle, suddivise per regioni di appartenenza, ben 157 opere infrastrutturali (per le quali lo Stato ha reso disponibili 1,29 miliardi di euro), che hanno formato oggetto di 3 articolati rapporti di monitoraggio, dai quali risulta che le risorse finanziarie sono state ripartite per il 56,90% al nord, per il 28,74% al sud e per il 14,36% al centro.

Nelle relazioni trimestrali è stata evidenziata una persistente significativa lentezza nell'avanzamento del programma degli interventi infrastrutturali. È stato, tuttavia, rilevato che l'esigenza di favorire l'afflusso di risorse verso le opere che presentano una reale capacità di proficuo impiego delle stesse ha trovato rispondenza nella loro acquisizione da quelle che, al contrario, hanno appalesato un grave improduttivo immobilizzo.

### *1.3.2 Il monitoraggio sugli esiti del controllo eseguito*

Si segnala, infine, per la particolare rilevanza rivestita, la verifica delle misure effettivamente assunte in esito alle delibere della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato, comunicate in adesione a quanto disposto dall'art. 3, co. 6, della l. 20/1994.

Come per gli esercizi precedenti, anche nel 2013 l'analisi di tali esiti è stata oggetto di una apposita relazione (approvata con deliberazione 17/2013/G), nella quale si è dato conto delle “modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate nell'anno 2012”. Nel rinviare alla sopra citata relazione per un quadro completo delle diverse tipologie di “misure consequenziali” adottate e delle indagini che le hanno in qualche modo determinate, si reputa opportuno fornirne in questa sede una panoramica, che dia sinteticamente conto delle diverse tipologie di “misure consequenziali” attivate su *input* della Sezione.

Deve, dunque, preliminarmente rilevarsi che in alcuni casi, in esito alle indagini della Sezione, sono state attivate iniziative tese all'approvazione di disposizioni normative o di decreti previsti da leggi che risultavano ancora non emanati. Molteplici sono le indagini che vanno in tal senso, a cominciare da quella si è occupata della “Gestione del Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio” (deliberazione 6/2012/G), in esito alla quale è stato emanato il decreto interministeriale del 13 gennaio 2013, la cui adozione, prevista sin dal 2008, dovrebbe agevolare il superamento delle carenze evidenziate dall'indagine per quanto attiene alle verifiche sullo stato degli interventi ivi finanziati e sulla loro effettiva realizzazione.

Può a pieno titolo essere collocata nello stesso contesto la riforma dei contributi concessi dalla cooperazione italiana alle organizzazioni non governative nei Paesi in

via di sviluppo, approvata dal competente Comitato direzionale in data 8 maggio 2013, nel cui ambito sono disciplinate procedure e modalità operative che costituiscono sicuramente il presupposto per poter superare le diverse disfunzioni messe in luce dalla relazione che di tali contributi si è occupata (deliberazione 8/2012/G).

Inoltre, a seguito del controllo svolto sul “Fondo ordinario per gli enti e le istituzioni di ricerca” (deliberazione 3/2012/G), il Ministero per l’istruzione, l’università e la ricerca non solo ha approvato il decreto relativo alla quota premiale, ma si è anche attivato per accelerare l’*iter* del provvedimento di riparto del Fondo, che è stato emanato e trasmesso alle Commissioni parlamentari in tempi più brevi rispetto a quanto si era soliti fare, anche se ancora non nei tempi auspicati dalla relazione.

Ancora, vanno nel solco indicato dalla deliberazione 7/2012/G – che ha approvato la relazione sulla “Mancata emanazione delle modalità applicative dell’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili” – le decisioni assunte dalla Conferenza delle regioni e delle province autonome in sede di definizione delle modalità attuative dell’art. 8 del decreto legislativo 6 maggio 2011 n. 68, che, si rammenta, ha trasformato l’imposta regionale sulle emissioni sonore degli aeromobili in tributo proprio regionale a decorrere dal 1° gennaio 2013. La richiesta di uniformità nella disciplina del tributo risulta, infatti, recepita e oggi abbiamo un modello di legge regionale approvato dalla Conferenza Stato-regioni. Anche il Ministero dell’economia e finanze, che aveva manifestato da sempre un atteggiamento contrario sul punto, ha, in fin dei conti, condiviso la prospettazione data dalla Corte, pur dissentendo sullo strumento individuato.

Da ultimo, ma non per ultimo, si segnala il d.p.c.m. 19 novembre 2013, che ha provveduto a individuare i criteri di riparto del Fondo per le politiche giovanili, attenendosi alle indicazioni formulate dalla citata deliberazione 2/2013, che viene ampiamente richiamata nelle premesse.

Proseguendo nella disamina, deve rilevarsi che in altri casi le amministrazioni hanno adottato atti di carattere generale, richiamando i propri uffici a tenere nel debito conto le esigenze rappresentate dalla Corte. Vanno al riguardo richiamate le note diramate dal Ministero della difesa che, in adesione alle precise indicazioni espresse nel referto che viene annualmente reso ai sensi dell’art. 17, co. 7, del d.lgs. 163/2006 (deliberazione 12/2012/G), condividendo le nostre indicazioni, hanno provveduto a definire le direttive “tese a dirimere possibili dubbi interpretativi, nonché ad assicurare la dovuta uniformità comportamentale” in materia di affidamenti di opere secretate.

Alcuni referti, poi, hanno determinato l’attivazione e/o il potenziamento di monitoraggi su ampi settori di attività, risultati sotto questo profilo carenti della dovuta attenzione da parte delle amministrazioni competenti.

Rileva in tal senso quanto rappresentato dal Dipartimento per le politiche della famiglia e dal Dipartimento per la programmazione economica in esito,

rispettivamente, alle indagini sul Fondo per le politiche della famiglia (deliberazione 2/2012/G) e sul Rifinanziamento del fondo infrastrutture (deliberazione 10/2012/G).

Per il primo, deve segnalarsi che le indicazioni della Sezione hanno indotto il competente Dipartimento della Presidenza del Consiglio a costituire un gruppo paritetico con il compito di svolgere attività di monitoraggio specifico sugli interventi finanziati a favore dello sviluppo dei servizi per la prima infanzia e per gli anziani, i cui risultati sono stati diffusi a settembre 2012. Inoltre, sempre per corrispondere a quanto segnalato nello stesso referto, nei primi mesi del 2013 sono stati avviati una serie di incontri rivolti a funzionari e dirigenti regionali per rafforzare le competenze e condividere le migliori esperienze.

Quanto all'indagine sul Fondo infrastrutture, è emerso che, per monitorare lo stato di attuazione degli investimenti programmati nel ciclo 2007-2013 da regioni e amministrazioni centrali dello Stato con le risorse per la coesione, è stato aperto il portale “Open coesione”. La stessa delibera ha, inoltre, indotto l'avvio di un programma di sopralluoghi nelle regioni c.d. “convergenza” (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) sulle opere finanziate a valere sulle risorse assegnate con delibere Cipe.

Puntuali verifiche sono, poi, state condotte sui contributi superiori alla soglia minima di € 200.000, erogati sul Fondo per la tutela dell'ambiente e la promozione dello sviluppo del territorio, oggetto dell'indagine già sopra richiamata, che aveva prospettato la necessità di tali controlli al fine di escludere che le agevolazioni potessero in qualche modo violare la normativa europea sugli aiuti di Stato.

Altre deliberazioni, invece, hanno spinto le amministrazioni ad attivare processi accelerativi in settori nei quali si erano registrati forti ritardi. Si segnala, al riguardo, il significativo miglioramento del quadro generale registrato per i lavori di interesse statale realizzati nell'ambito del programma “Grandi stazioni” (deliberazione 13/2012/G), per i quali può ritenersi che il controllo abbia determinato gli attori a promuovere azioni concludenti per superare la situazione di stallo in cui versavano i lotti centro e sud. Risultano, inoltre, in larga parte definite le relazioni conflittuali con le imprese aggiudicatarie e si è rilasciato, dopo le opportune verifiche, il nulla osta al pagamento di una serie di statuti di avanzamento.

Sotto questo profilo, deve inoltre richiamarsi quanto comunicato dall'Agenzia regionale campana difesa suolo in merito alla realizzazione delle opere sollecitate dall'indagine sulla “Emergenza socio-economico-ambientale nel bacino del fiume Sarno” (deliberazione 16/2012/G). Anche in questo caso, l'amministrazione ha dato atto dell'avanzamento delle opere e della prossima approvazione della progettazione definitiva del “Completamento della riqualificazione e recupero del fiume”.

A fronte di un quadro che dimostra come le indagini portate avanti dalla Sezione abbiano avuto una effettiva ricaduta sul piano degli interventi di competenza degli organi politici e delle amministrazioni, deve segnalarsi che per una delle indagini approvate nel 2012 (si tratta della deliberazione 20/2012/G, che si è occupata della “Gestione degli interventi di recupero delle somme pagate dallo Stato, in luogo degli allevatori, per eccesso di produzione di latte rispetto alla quota di pertinenza”), in

considerazione della gravità della situazione emersa dalle comunicazioni, si è ritenuto opportuno indire apposita adunanza alla quale sono state invitate anche le amministrazioni interessate, nel corso della quale, constatata un'inerzia e una prassi amministrativa non conformi alla necessità di una decisa attività di recupero, si è stigmatizzato che tale *modus agendi* comporta un rilevante incremento della probabilità che, con il passare del tempo, lo stesso recupero diventi impossibile, con il rischio della traslazione dell'onere finanziario dagli allevatori inadempienti alla fiscalità generale e conseguente imputazione di danno erariale nei confronti degli amministratori pubblici inadempienti (deliberazione 11/2013/G).

#### *1.4. Prospettive per il 2014*

Il programma di controllo deliberato dalla Sezione per l'anno 2014, così come quello per il triennio 2014-2016, si caratterizza per l'ampiezza della gamma di indagini previste, riguardanti gli ambiti di maggiore interesse, classificati nelle categorie: entrate; organizzazione, innovazione e sviluppo delle pubbliche amministrazioni; investimenti e infrastrutture strategiche; tutela dell'ambiente e del territorio; politiche agricole; politiche sociali e della previdenza; promozione e sostegno all'economia; scuola, università e ricerca; beni culturali e turismo; difesa.

La selezione delle singole indagini di controllo tiene conto delle disposizioni normative emanate più di recente ed è ispirato ai seguenti criteri: importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari e dagli organi di governo agli obiettivi sottesi alle gestioni oggetto di indagine; entità delle risorse finanziarie dei programmi inseriti nei bilanci o degli effetti finanziari dell'azione amministrativa programmata; complessità delle procedure realizzative, sia in termini di competenze decisionali che di moduli operativi; conoscenza di elementi sintomatici di criticità della gestione, quali ritardi nell'attuazione dei programmi, mancata utilizzazione di fondi o scostamenti tra risultati e obiettivi; grado di innovatività dei programmi in corso di realizzazione, con particolare riguardo agli obiettivi di contenimento dei costi e ai collaterali strumenti di vigilanza; prevenzione di sprechi di risorse pubbliche attraverso la sollecitazione di adeguati meccanismi di monitoraggio, verifica e rendicontazione dei fenomeni di esternalizzazione della gestione delle risorse e di programmi gestiti da altri soggetti, ma posti a carico del bilancio dello Stato.

Si è anche puntualizzato che saranno sempre più ispirate al principio della concomitanza la gestione delle pertinenti istruttorie e le modalità di deferimento delle relazioni conclusive al competente collegio, in modo da deliberare tempestivamente sulle eventuali irregolarità gestionali o sulle gravi deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione dei programmi, anche al fine di segnalare tempestivamente significativi ritardi, tanto nella realizzazione di piani e programmi quanto nell'erogazione di contributi, e dunque consentire alle amministrazioni interessate l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le pertinenti disfunzioni e la mancata utilizzazione delle risorse stanziate.

In conformità alle prassi già adottate, sono state confermate anche per il 2014, a sostegno della attività di controllo sulla gestione propriamente intesa, le attività di monitoraggio sul comparto entrate, sulle partite di spesa che presentano elementi di criticità sintomatici di inefficienze nella gestione delle risorse pubbliche, sui magazzini dello Stato, sugli esiti del controllo eseguito e sullo stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale.

## CAPITOLO V

### L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUGLI ENTI CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA

#### 1. Il contesto normativo

La gestione degli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria e, conseguentemente, l'attività di controllo che la Corte svolge sugli stessi, anche nel 2013 è stata interessata da numerose e rilevanti novità normative.

Ripetuti sono stati, già nelle annualità precedenti, gli interventi volti al contenimento della spesa pubblica. Si richiamano le manovre approvate nel 2009 (d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito dalla l. 3 agosto 2009 n. 102), nel 2010 (d.l. 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010 n. 122), nel 2011 (d.l. 6 luglio 2012 n. 98, convertito dalla l. 15 luglio 2011 n. 111), nel 2012 (d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012 n. 135) e, da ultimo, nel 2013 (d.l. 31 agosto 2013 n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013 n. 125).

Detti provvedimenti legislativi hanno disposto, per alcune fattispecie, la fusione e l'incorporazione di alcuni enti pubblici, non sempre raggiungendo i risultati sperati, anche per la complessità delle procedure attuative.

Come già rappresentato nella precedente relazione, non è stata ancora completata l'evoluzione delle istituzioni amministrative, determinata, in primo luogo, dal progressivo riassestamento – in corso da circa dieci anni – dei rapporti funzionali fra l'amministrazione centrale dello Stato e quella decentrata per enti e società (pubbliche o semi-pubbliche); comparto, quest'ultimo, che sta generalizzando l'utilizzazione di moduli privatistici, nell'ottica di una gestione economica e patrimoniale di compiti pubblici.

Si evidenzia, inoltre, come sulla graduale trasformazione delle istituzioni pubbliche stiano influendo, in maniera considerevole, le ripetute misure di razionalizzazione degli enti attraverso la riduzione delle strutture e la ricollocazione delle funzioni – e in specie di quelle esercitate da enti di modeste dimensioni – operanti in settori omogenei.

A tali misure, imposte dall'aggravarsi della situazione economica del Paese, si è andata sommando l'attuazione delle deleghe legislative per il riordino della contabilità pubblica (legge 196/2009), volte a pervenire a una razionalizzazione e a una maggiore organicità della relativa normativa al fine di soddisfare le esigenze di coordinamento e di consolidamento dei conti pubblici poste dall'attuazione del federalismo fiscale.

## 2. Profili funzionali

Al fine di delimitare l'ambito del controllo sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria (di cui alla legge 259/1958), si ricorda, in primo luogo, che la nozione di “ente pubblico”, cui si riferisce la legge, è riferita a soggetti giuridici che, pur non riconducibili alla generale nozione di ente pubblico, vengono sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, o in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli civilistici, fruiscono di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzia finanziaria.

Ciò ha determinato, nel tempo, con l'aumento del numero degli organismi pubblici, l'ampliamento dell'area del controllo della Corte.

Sul punto è da segnalare la sottoposizione al controllo, *ex art. 2 della l. 259/1958*, della gestione dell'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass), (art. 13, co. 1, del d.l. 95/2012 sulla *spending review*), al quale sono state trasferite le funzioni esercitate dal soppresso Isvap, già controllato dalla Sezione centrale di controllo sugli enti.

Le funzioni di controllo vengono in ogni caso assolte attraverso l'elaborazione di referti sulla gestione finanziaria di tali enti, con l'esclusione di quelli per i quali la contribuzione dello Stato risulti di modesta entità e di quelli di interesse esclusivamente locale.

Si soggiunge che la Sezione, nel 2013, ha ritenuto di riferire al Parlamento sui documenti contabili di “chiusura” di alcuni enti soppressi nel biennio 2010-2011, nell'ambito della manovra finanziaria che è proseguita con il d.l. 95/2012 sulla *spending review* (convertito dalla l. 135/2012). Ciò anche allo scopo di verificare le risultanze finali delle relative gestioni, quali quelle di 7 Stazioni sperimentali per l'industria e dell'Istituto per l'Africa e l'Oriente (Isiao), ente assoggettato alla procedura di liquidazione coatta amministrativa ai sensi dell'art. 15, co. 1, del d.l. 98/2011, e le cui funzioni e risorse sono state trasferite con d.p.c.m. 25 maggio 2012 al Ministero degli affari esteri.

La Sezione, nel mese di gennaio, ha condotto, nell'ambito delle proprie competenze, un'analisi dei principali indicatori economico-finanziari riferiti ai più recenti documenti di bilancio prodotti dagli enti assoggettati al suo controllo, intesa a verificare la sostenibilità economica complessiva per il raggiungimento dei fini loro affidati dall'ordinamento.

Questi indicatori, riferiti in larga parte a enti di media e piccola rilevanza, attengono in primo luogo alla qualità della spesa (corrente o di investimento), al rapporto tra spesa del personale (o comunque strumentale rispetto ai fini istituzionali) e spese destinate ai medesimi fini, e, quindi, in definitiva all'efficacia della spesa rispetto alla *mission* di ciascun ente.

Si è inteso così dare un contributo al Governo sul fronte della *spending review*, delineando un quadro economico-finanziario di molti degli enti controllati dalla Corte, affinché l'azione degli organi preposti possa avvalersi di dati oggettivi e

particolarmente significativi desunti, peraltro, dagli stessi bilanci degli enti controllati.

Un cenno particolare, da ultimo, meritano gli enti operanti nel settore previdenziale, che hanno formato oggetto di un'attenta analisi da parte della Sezione con riguardo, soprattutto, alle misure adottate dagli stessi per la sostenibilità delle gestioni nel lungo periodo.

Complessivamente, nel 2013 gli enti sottoposti al controllo della Corte hanno raggiunto il numero di 304. Di essi, 223 sono enti pubblici, 34 società e 47 persone giuridiche private diverse dalle società. Di tali enti e società pubbliche, 44 sono controllati nelle forme di cui all'art. 12 della l. 259/1958; 75 nelle forme di cui all'art. 2 della stessa legge e 2 in base alla l. 20/1994.

### **3. Principali determinazioni di controllo**

Di particolare rilievo sono stati, nel 2013, i referti sulla gestione finanziaria degli enti e società di cui si riassumono, di seguito, le risultanze:

*Anas s.p.a. (esercizio 2011; determinazione n. 36 del 14 maggio 2013)*

La gestione dell'Anas per l'esercizio 2011 si è chiusa con un utile di esercizio di 8,2 milioni di euro, a conferma di un *trend* positivo in atto a partire dal 2006.

Il bilancio consolidato del Gruppo Anas si è chiuso con un utile di gruppo pari a 25,6 milioni di euro (erano 28,4 nel 2010). Con la nuova articolazione delle competenze in materia autostradale, così come risultanti dalle ultime modifiche normative, l'Anas, dal 1° ottobre 2012, non svolge più attività di istruttoria e di proposta al Mit e al Mef.

Ha osservato la Sezione che particolare attenzione deve essere rivolta alla questione relativa al ponte sullo Stretto di Messina, in quanto il verificarsi dell'evento caducatorio previsto dal co. 8 della l. 221/2012 (mancata stipula con il contraente generale dell'atto aggiuntivo nel termine perentorio del 1° marzo 2013), con conseguente caducazione di tutti gli atti che regolano i rapporti di concessione, nonché delle convenzioni e di ogni altro rapporto contrattuale stipulato dalla Società, potrà determinare contenzioso e ulteriori oneri per effetto della mancata realizzazione dell'opera.

*Fintecna s.p.a. (esercizio 2011; determinazione n. 1 dell'11 gennaio 2013)*

La Corte ha rilevato come nel 2011 abbiano assunto particolare rilievo le attività di monitoraggio dell'andamento economico/finanziario delle partecipate Fincantieri e Fintecna Immobiliare.

Relativamente alla *governance* della Società, la Corte ha ribadito l'opportunità di una più compiuta disciplina statutaria che regoli la possibilità per l'amministratore delegato "in caso di comprovata urgenza, di superare i limiti quantitativi stabiliti per taluni dei poteri conferitigli".

La Corte ha rilevato la flessione del 5,61% della consistenza del personale e quella del 4,41% del relativo costo. Anche il contenzioso è risultato in diminuzione. Nell'esercizio considerato, la Società ha effettuato investimenti in titoli di Stato (per € 1.328.839.000, con conseguente drastica contrazione (del 90% circa) della disponibilità monetaria.

I risultati contabili di Fintecna s.p.a. sono migliorati, nel complesso, non sussistendo le partite non ricorrenti legate agli effetti della procedura di privatizzazione della Tirrenia di Navigazione s.p.a. Nell'esercizio si è infatti registrato il ritorno all'utile di circa milioni 55 di euro, cui 30 milioni distribuiti all'azionista Mef a titolo di dividendo e la quota residua portata a riserva.

Nel 2011 sono pure migliorati i risultati contabili consolidati del Gruppo. La Corte ha, in particolare, evidenziato la necessità di: porre costante attenzione alle problematiche del personale; valorizzare sempre più ampiamente le professionalità interne; un continuo monitoraggio dell'entità delle riserve, al fine di mantenere la liquidità necessaria e di non pregiudicare la copertura dei fondi rischi per i contenziosi ancora in atto; una prudente valutazione delle transazioni, nella materia del contenzioso; una persistente azione di indirizzo e di verifica nei confronti delle controllate.

La Corte ha infine ritenuto che la circostanza che la Cassa depositi e prestiti s.p.a. – esercitando la facoltà conferitagli dall'art. 23-bis della l. 7 agosto 2012, n. 135 – abbia acquistato l'intero capitale sociale di Fintecna s.p.a. non abbia fatto venir meno il controllo finora esercitato dalla Corte dei conti con le modalità di cui all'art. 12 della l. 259/1958.

#### *Poste Italiane s.p.a (esercizio 2011; determinazione n. 19 del 19 marzo 2013)*

La Corte ha evidenziato la complessità di una realtà societaria nella quale confluiscano molteplici attività e funzioni che si sono nel tempo aggiunte alla *mission* istituzionale, che è quella di provvedere al servizio postale su tutto il territorio nazionale. Tra queste spiccano i servizi finanziari e i servizi assicurativi che bilanciano positivamente, da anni, i risultati non favorevoli del servizio universale.

La valutazione dell'andamento complessivo del settore postale induce la Corte a rappresentare l'esigenza che si perseveri nell'azione tendente a compensare la diminuzione dei ricavi e dei volumi di posta, con una più marcata flessione dei costi o con l'incremento della produttività delle nuove forme di commercio elettronico, e che siano da attentamente valutare le criticità che emergono presso gli uffici postali (lentezza delle operazioni, problemi di adeguatezza per la funzione recapito per circa il 23% delle strutture territoriali e per circa il 15% per le giacenze della corrispondenza).

Nel settore dei servizi finanziari, la Corte ha preso atto della costituzione, nel 2011, del "Patrimonio BancoPosta", destinato esclusivamente all'esercizio dell'attività del BancoPosta in attuazione del disposto della l. 26 febbraio 2011 n. 10.

La Corte ha anche rilevato che nel 2011 è entrata a far parte dell'area Servizi

finanziari la Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale s.p.a., che nell'anno in esame ha svolto un'attività limitata al settore di *business* dedicato alla gestione dei fondi pubblici. Nell'esame dei risultati gestionali di Poste italiane s.p.a. per il 2011, la Corte ha evidenziato, anzitutto, il conseguimento, per la decima volta consecutiva, di un utile di esercizio (di 698,5 milioni di euro), sebbene in flessione del 4,2% rispetto al precedente esercizio.

I ricavi totali (€ 9,7 miliardi) evidenziano una flessione del 2,6%, riferibile alla contrazione dei proventi rivenienti dai servizi postali (-5,9%), mentre quelli dei servizi finanziari si incrementano rispetto all'anno precedente del 3,6%.

Nel settore dei servizi postali rileva la riduzione delle integrazioni tariffarie all'editoria, passate dai 125 milioni di euro del 2010 ai 23 milioni del 2011 (-81,6%). I costi diminuiscono complessivamente del 2,5%, con una significativa flessione del 4,0% degli oneri riferibili ai servizi postali e correlata diminuzione del costo del lavoro relativo ai medesimi servizi (-4,2%). Il patrimonio netto di Poste italiane s.p.a. alla chiusura dell'esercizio 2011 è di 2.001,8 milioni di euro, con una diminuzione di € 1.611,4 milioni (-44,6%) sul precedente esercizio (€ 3.613,2 milioni), determinata prevalentemente dalla diminuzione per 1.856,7 milioni della voce "variazioni delle riserve di *fair value*" che riflette gli effetti provocati sul patrimonio di Poste italiane s.p.a. e di BancoPosta dal minor valore dei titoli in portafoglio, connesso alla volatilità dei mercati.

Il Gruppo Poste italiane, ha evidenziato la Corte, ha chiuso l'esercizio 2011 con un utile di 846,4 milioni di euro, inferiore di 171,5 milioni rispetto al 2010.

*Inps (esercizio 2012; determinazione n. 101 del 22 novembre 2013)*

La Corte conferma l'esigenza di un costante monitoraggio degli effetti delle riforme del lavoro e della previdenza obbligatoria sulla spesa pensionistica e di una crescente attenzione al profilo dell'adeguatezza delle prestazioni collegate al metodo contributivo e degli eccessivi divari nei trattamenti connessi a quello retributivo, unitamente all'urgenza di rilanciare la previdenza complementare. Evidenzia nuovamente la necessità di un intervento finalizzato a ridisciplinare l'intero ordinamento e comunque a riequilibrare la *governance* dell'Istituto, oltre che a ridisegnare assetto e attribuzioni dell'organo di controllo interno e della vigilanza ministeriale. Sottolinea altresì che l'incorporazione di Inpdap ed Enpals ha accentuato l'urgenza di una revisione delle articolazioni della direzione generale e di una accelerazione nella sperimentazione sul territorio del modello di direzione unificata.

Ribadendo analoghe precedenti osservazioni, la Corte richiama una attenta e responsabile riflessione sulla perdurante criticità dell'invalidità civile, che ha ampiamente confermato l'improrogabilità di un intervento legislativo volto a completare il trasferimento delle competenze dell'intero procedimento in capo all'Inps.

Nel contesto del marcato aumento delle prestazioni, la ripresa del flusso contributivo

– alimentata dalla gestione privata e in particolare dal lavoro autonomo e ancor più dai “parasubordinati” – non riesce a ripianare lo squilibrio tra le ambedue essenziali componenti di quasi tutte le gestioni, non sufficientemente bilanciato da apporti statali quantitativamente e qualitativamente adeguati, con conseguente dilatazione dei saldi negativi e dell’indebitamento, aggravati dal fondo di nuova acquisizione dei dipendenti pubblici, in progressivo e crescente dissesto.

I conti generali registrano, pertanto, il primo disavanzo finanziario e l’accentuazione del *deficit* economico – derivanti dai più grandi fondi amministrati, per i quali appaiono indilazionabili misure di risanamento – che si riconnettono anche al ciclo recessivo oltre che alla incorporata gestione pubblica; al contenimento della gravosa perdita economica totale concorre tuttavia il massiccio saldo positivo di esercizio dei “parasubordinati” e quello delle prestazioni temporanee, i cui netti patrimoniali consentono ancora la copertura di quelli negativi delle altre principali gestioni e il mantenimento di un attivo nel bilancio generale, esposto peraltro a rapido azzeramento.

*Eni s.p.a. (esercizio 2012; determinazione n. 79 del 26 luglio 2013)*

Anche quelli conseguiti da Eni s.p.a. nel 2012 sono stati risultati rilevanti, avendo riportato un utile netto di 7,79 miliardi di euro (in aumento rispetto al 2011 del 13,5%) e un utile netto *adjusted* di 7,13 miliardi di euro (in incremento del 2,7% rispetto al 2011 – esercizio nel quale era ammontato a 6,97 miliardi di euro – che raggiunge il 7,6%, escludendo il contributo di Snam ai risultati).

Grazie alla ripresa della produzione in Libia e all’apprezzamento del dollaro rispetto all’euro, anche per il decorso esercizio la migliore *performance* è stata quella del settore “Exploration & Production”, che ha ottenuto un utile netto *adjusted* di 7,4 miliardi di euro.

Le divisioni “Gas & Power”, “Refining & Marketing” e il settore della chimica sono state svantaggiate dalle difficoltà dei relativi mercati, per effetto della contrazione della domanda, della concorrenza e dell’eccesso di offerta.

Il settore “Refining & Marketing” ha ridotto le perdite operative del 39% (a -328 milioni di euro), attraverso azioni di ottimizzazione degli assetti e delle rese delle raffinerie. Sono state anche lanciate nuove azioni commerciali che hanno determinato la crescita della quota di mercato al 31,2% (nel 2011 era stata del 30,5%).

Nel settore “Gas & Power” – che ha presentato un utile netto *adjusted* di 473 milioni di euro – è stata avviata la rinegoziazione dell’80% circa degli approvvigionamenti.

La Chimica è stata penalizzata dai margini negativi nelle produzioni *commodity*, per l’elevato costo della carica petrolifera ed ha riportato una perdita netta *adjusted* di 395 milioni di euro, in netto peggioramento rispetto al 2011.

Il *cash flow continuing operations* è stato di 12,356 miliardi di euro. Tale flusso di cassa e gli incassi da dismissioni (per 6.014 milioni di euro) hanno sostanzialmente

coperto i fabbisogni connessi agli investimenti tecnici (12.761 milioni di euro) e finanziari (569 milioni di euro) e al pagamento del dividendo agli azionisti. I risultati conseguiti hanno consentito la distribuzione di 1,08 euro per azione, in aumento rispetto al 2011 (€ 1,04 per azione).

A fine esercizio, il *leverage* è stato pari a 0,25 (rispetto allo 0,46 al 31 dicembre 2011).

In particolare, sotto il profilo operativo, nell'esercizio 2012:

- la produzione di idrocarburi è ammontata a 1.701 milioni di boe/giorno (+ 7% rispetto al 2011), per effetto del quasi completo riavvio di tutti gli impianti in Libia;
- le riserve certe di idrocarburi, si sono attestate sul livello massimo degli ultimi otto anni a 7,17 miliardi di boe. La vita residua è di 11,5 anni;
- le vendite di gas naturale sono ammontate a 95,32 miliardi di metri cubi, in riduzione rispetto ai volumi del 2011.

La struttura patrimoniale di Eni risulta rafforzata, rispetto al 2011, in virtù delle dismissioni, per circa 6,6 miliardi di euro, in particolare, delle quote di partecipazioni in Snam e Galp e al deconsolidamento del debito finanziario della Snam per 12,45 miliardi di euro.

Al 31 dicembre 2012, residuano quote di partecipazioni in Snam e Galp per circa 5 miliardi di euro.

Saipem ha ottenuto profitti operativi, pari a 1,46 miliardi di euro, con ordini per circa 20 miliardi di euro. L'esplorazione ha registrato un anno record, con 3,64 miliardi di boe di risorse scoperte. Sono proseguiti i successi esplorativi in Mozambico, nel Mamba Complex dell'Area 4 (Eni operatore al 50%), che costituisce il più grande ritrovamento di sempre nella storia dell'Eni. Nel Mare di Barents le scoperte hanno evidenziato riserve di olio recuperabili per circa 500 milioni di barili e in Ghana per circa 450 milioni di barili. Sono state acquisite licenze esplorative in Kenya, Liberia, Vietnam, Cipro, nell'offshore russo e per *shale gas* in Ucraina (dove sono stati acquisiti diritti su di un'area di circa 3.800 km quadrati), nonché in altre aree (Cina, Norvegia, Pakistan) in cui la presenza di Eni è ormai consolidata.

Anche per l'esercizio 2012 è stata condotta un'analisi sull'ampia attività negoziale posta in essere da Eni; il referto fornisce, in particolare, elementi sul valore complessivo dell'attività di *procurement non core* nel 2012; sulle tipologie più rilevanti dei vari atti negoziali; sul numero e il valore dei contratti superiori ai 500.000 euro; sulle procedure di affidamento più utilizzate; sull'attività di audit e sul contenzioso relativo al settore.

Nel 2012 hanno operato presso l'Eni circa 78.000 persone – delle quali il 65,56% operanti all'estero – con un incremento di 5.264 lavoratori rispetto al 2011 (+7,3%). L'attività operativa è stata realizzata avvalendosi di una struttura organizzativa ampia e complessa che risulta, comunque, adeguata alle dimensioni e all'azione di Eni.

Si è nel referto affrontata anche la tematica della remunerazione del *management* Eni, relativamente alla quale la Corte – tenuto anche conto dell'attuale, difficile

contesto economico – si è associata alle indicazioni formulate, in sede di assemblea, dal rappresentante del Ministero dell'economia e finanze.

È stato sul punto, peraltro, anche rilevato che Eni, in termini di capitalizzazione, rappresenta la più grande società quotata italiana con un'ampia e complessa struttura organizzativa.

Nel referto viene ampiamente riferito sull'andamento della cessione Snam, evidenziando che, sulla base dei principi contabili internazionali, la perdita del controllo di Snam ha comportato per Eni il deconsolidamento della partecipazione, la rilevazione della quota residua ancora in portafoglio al valore di mercato (alla data di perdita del controllo) e la sua classificazione come “investimento finanziario”, con il conseguente rafforzamento della struttura patrimoniale per effetto dell'incasso derivante dalla cessione delle suddette partecipazioni, soprattutto per il deconsolidamento del debito finanziario di € 12,45 miliardi della stessa Snam.

Nella relazione vengono anche forniti elementi riguardo alle indagini della magistratura per un'ipotesi di “corruzione internazionale”, relative ad attività di società del Gruppo Saipem in Algeria. Situazione di assoluta delicatezza, che riguarda una società quotata nella Borsa italiana (di cui Eni possiede il 43%), e che viene costantemente e attentamente seguita dagli organi di controllo e di amministrazione di Eni.

*Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia) s.p.a. (esercizio 2011; determinazione n. 15 del 12 marzo 2013)*

La Corte dei conti evidenza che per il terzo anno consecutivo il conto economico di Invitalia chiude con un utile in decisa flessione rispetto all'esercizio precedente.

Il conto economico consolidato espone un risultato negativo di 5,9 milioni di euro di cui 2,1 milioni di pertinenza di terzi.

Tale risultato è riferibile soprattutto alle perdite della società Nuovi cantieri Apuania (Nca), poi ceduta nel 2012.

L'Agenzia, a seguito dell'autorizzazione del Mise, ha proceduto alla fusione per incorporazione della Svi Finance s.p.a.

Delle 51 partecipazioni trasferite alla società Veicolo per il progressivo smobilizzo, attualmente ne restano in portafoglio 38, di cui 27 in liquidazione o in amministrazione controllata o in altre procedure concorsuali.

Anche il processo di completamento strutturale della *newco* Reti si è concluso nel 2011 con la creazione della società Invitalia attività produttive, nata dalla fusione per incorporazione di Invitalia reti in Sviluppo Italia aree produttive.

Relativamente alla *newco* Progetti, identificata in Italia navigando s.p.a., le problematiche che sin dall'origine hanno caratterizzato la Società, hanno di recente trovato soluzione tramite l'operazione di scissione societaria e di permuta con Mare 2, che ha portato all'acquisizione della totale partecipazione da parte dell'Agenzia.

In ripresa nel 2011 l'attività istituzionale, specie con riferimento all'area di intervento “sviluppo d'impresa”, con gli incentivi previsti dal d.lgs. 185/2000 a favore dell'imprenditorialità giovanile, alla promozione di lavoro autonomo, ai progetti di reindustrializzazione specie rivolti al Mezzogiorno.

*Expo 2015 s.p.a. (esercizi 2011-2012; determinazione n. 60 del 12 luglio 2013)*

La Corte ha osservato che l'attività della società è stata condizionata, fin dall'inizio, dall'incertezza del contesto normativo di riferimento, tuttora in evoluzione, dalle difficoltà operative intervenute in fase di *start up* della società, e, in particolare, dalla indecisione, protrattasi per quasi tre anni, da parte delle istituzioni locali in ordine alle modalità di acquisizione dei terreni su cui costruire il sito espositivo: di qui la consegna frazionata delle aree e l'accumulo di ritardi nel cronoprogramma delle opere.

Quanto ai risultati di bilancio, negli esercizi considerati, malgrado la sensibile diminuzione del disavanzo, è stato rilevato che la sostenibilità del modello economico finanziario della società – che, quale società di scopo, vede concentrarsi la maggior parte degli investimenti e dei costi nel periodo precedente l'evento, mentre la gran parte dei ricavi è attesa in prossimità del 2015 – richiede, da un lato, il costante monitoraggio dei costi di gestione e, dall'altro, il puntuale sostegno finanziario di tutti i soci.

Le principali novità nelle gestioni 2011 e 2012 riguardano :

- l'indizione dei bandi di gara per l'affidamento dei primi grandi appalti di opere da realizzare, pari a quasi 400 milioni di euro;
- la conclusione di significative partnership con grandi aziende di settore del valore di circa 247 milioni di euro;
- il cambiamento nella *governance* dell'evento, con la nomina:
  - del Commissario generale di sezione per il Padiglione Italia;
  - del Commissario unico delegato del Governo per l'Expo.

Sotto un profilo più generale, la Corte dei conti ha richiamato l'attenzione sulle ulteriori vicende che hanno interessato i primi grandi appalti e alcuni subappalti, e ha raccomandato, al riguardo, la massima vigilanza sull'esecuzione delle procedure di affidamento.

Anche per quanto riguarda i rilevanti poteri in deroga, previsti ora in capo al Commissario unico, la Corte dei conti ha osservato che il corretto esercizio di tali poteri, inerenti alla gestione di rilevanti risorse pubbliche, impone una stretta vigilanza da parte dei vari livelli di controllo e un corrispondente senso di responsabilità, da parte di tutti, soci e amministratori, al fine di assicurare il primario obiettivo di coniugare efficienza e legalità.

*Enel s.p.a. (esercizio 2011; determinazione n. 30 del 30 aprile 2013)*

La Corte ha evidenziato come la strategia aziendale, pur in presenza di una situazione di generale instabilità economico-finanziaria che si riflette particolarmente sul mercato dell'energia dei principali paesi europei di riferimento (Italia e Spagna), abbia consentito di realizzare, comunque, risultati economici positivi.

Sia il bilancio di esercizio che quello consolidato si sono chiusi, infatti, in utile (rispettivamente di 2.467 milioni di euro e di 5.358 milioni di euro), benché, in entrambi i casi, inferiore rispetto a quello realizzato nel 2010.

In coerenza con tale suo carattere multinazionale, Enel s.p.a. si è dotata, a partire dal 2012, di una nuova struttura organizzativa (il c.d. modello *one company*), allo scopo di consentire un più efficace esercizio delle funzioni di indirizzo strategico e coordinamento da parte della capogruppo.

L'ammontare del personale del Gruppo al 31 dicembre 2011 era di 75.360 unità, in diminuzione del 3,77% rispetto all'esercizio precedente, con conseguente riduzione (12% circa) del relativo costo.

Il costo delle consulenze assegnate nel 2011 registra un significativo decremento (-57%) rispetto all'esercizio 2010, che si aggiunge a quello altrettanto consistente realizzato nel 2010 (-45,6%).

La Società ha continuato a perseguire una strategia di accesso diretto al mercato dei capitali e del credito emettendo, nel 2011, obbligazioni per un ammontare complessivo di 5,2 miliardi di euro.

I crediti commerciali verso clienti sono ammontati (al netto del relativo fondo di svalutazione) a 11.570 milioni di euro, con un decremento di 935 milioni di euro rispetto al 31 dicembre 2010 (-7,5% circa), che era già diminuito rispetto al 2009.

L'indebitamento finanziario netto si è attestato alla fine dell'esercizio a 44.629 milioni di euro, registrando così un leggero miglioramento (-0,6%) rispetto all'esercizio 2010.

La Corte ha raccomandato di dar luogo a un'attenta valutazione sull'entità complessiva della parte variabile della retribuzione del *management* e degli amministratori esecutivi, e ha sottolineato l'esigenza di un'incisiva azione per la celere riduzione dell'indebitamento.

È stato osservato dalla Corte come la persistenza della crisi nei mercati europei di riferimento abbia condotto, alla fine del 2012, a un peggioramento di tutti i risultati operativi, raccomandando, pertanto, di finalizzare con il massimo impegno le azioni programmate con l'ultimo piano industriale approvato (2013-2017) e, in particolare, di quelle volte al contenimento e all'ottimizzazione degli investimenti, alla riduzione dei costi operativi e alla dismissione di partecipazioni non strategiche, ai fini di un'ulteriore progressiva riduzione del livello di indebitamento.

*Consip s.p.a. (esercizi 2011-2012; determinazione n. 102 del 22 novembre 2013)*

Nel periodo in esame, a fronte delle pressanti esigenze di contenimento e di razionalizzazione della spesa pubblica, l'intervenuta normativa (in particolare il d.l. 95/2012) ha intestato a Consip nuove responsabilità.

Quanto ai risultati della gestione, l'esercizio 2012 ha fatto registrare un utile netto pari a 2,3 milioni di euro, con un incremento pari al 159% rispetto all'anno precedente e del 7,4% rispetto al 2010. Il patrimonio netto, tenuto conto dell'assegnazione alla riserva legale e alla riserva disponibile dell'utile netto d'esercizio, ha ammontato nel 2011 a 25,5 milioni di euro (a fronte di 24,6 milioni nel 2010) e nel 2012 a 27,8 milioni di euro.

I principali indicatori del sistema delle convenzioni hanno registrato nel 2012 un aumento rispetto al 2011 e al 2010: la spesa affrontata, dai 12.760 milioni di euro del 2010, ha raggiunto nel 2011 un valore complessivo pari a 17.238 milioni di euro e nel 2012 pari a 17.876 milioni di euro; il risparmio potenziale è passato da 2.424 milioni di euro nel 2010 a 3.400 milioni nel 2011 e a 4.300 milioni nel 2012. Il volume di erogato (transato di competenza dell'esercizio) generato nell'anno è aumentato da 1.872 milioni di euro nel 2010 a 2.113 milioni nel 2011 e a 2.787 milioni nel 2012. Il transato sul mercato elettronico ha subito una lieve flessione nel 2011 (243 milioni di euro rispetto ai 254 milioni nel 2010), mentre ha registrato un incremento nel 2012 (360 milioni di euro).

La spesa per il personale (569 unità nel 2011 e 567 nel 2012) ha subito un incremento: dai 42.451 milioni di euro nel 2011 (39.496 nel 2010) si è passati a 43.074 milioni nel 2012. La spesa per consulenze registra una ulteriore contrazione.

Per il raggiungimento delle finalità che con la recente normativa il legislatore ha inteso perseguire, alcuni interventi potrebbero essere effettuati per migliorare l'efficienza e l'efficacia delle operazioni poste in essere da Consip, in particolare: il rafforzamento dell'azione degli organi di controllo sul rispetto degli obblighi normativamente previsti per le pubbliche amministrazioni con riguardo al programma di razionalizzazione degli acquisti; il rafforzamento del coordinamento a livello nazionale del sistema a rete, costituito da Consip e dalle altre centrali di committenza regionali; lo sviluppo di iniziative per incrementare l'area di impatto del programma, in termini di copertura merceologica e/o volume d'acquisto; l'estensione delle attività di monitoraggio delle forniture per accrescere la qualità delle stesse e verificare l'esatto adempimento delle prestazioni da parte dei fornitori.

*Equitalia s.p.a. (esercizio 2012; determinazione n. 111 del 6 dicembre 2013)*

La Corte ha evidenziato il consolidamento dell'assetto societario del Gruppo attraverso la piena operatività delle tre società (Equitalia nord, Equitalia centro ed Equitalia sud) che hanno incorporato i 17 agenti della riscossione precedentemente operanti sull'intero territorio nazionale.

L'esercizio 2012 si è chiuso con un risultato economico positivo interamente destinato a riserve, pari a 1,7 milioni di euro per il bilancio di Equitalia s.p.a. e a 8,3 milioni di euro per il bilancio consolidato di Gruppo.

Alla flessione dei ricavi derivanti dalla gestione caratteristica (minori incassi da aggio per riduzione dei volumi di riscossione e minori rimborsi spese per contrazione delle attività esecutive e cautelari) è corrisposta la riduzione dei costi di produzione, amministrativi e del personale.

Dal punto di vista gestionale, sono proseguite le attività di efficientamento e razionalizzazione della spesa già avviate negli anni precedenti. Il contenimento dei costi si è reso ancor più necessario per fare fronte alla diminuzione di un punto percentuale dell'aggio (dal 9 all'8%) a decorrere dall'esercizio 2013.

Nel 2012 si è registrata una sensibile diminuzione del riscosso (7,5 miliardi di euro, rispetto agli 8,6 miliardi del 2011), confermando il *trend* già registrato nel secondo semestre dell'anno precedente. In tale contesto, grande importanza ha rivestito la possibilità di pagare a rate le cartelle: a oggi sono attive 2,1 milioni di rateazioni per un importo di 24 miliardi di euro. La flessione dei volumi di riscossione è da attribuirsi al perdurare della crisi economica e agli effetti dei numerosi interventi legislativi che hanno modificato l'ambito operativo del sistema della riscossione, con lo scopo di rendere meno rigide e più vicine alle esigenze dei contribuenti le procedure di riscossione. Tali interventi normativi, che sono proseguiti anche nel 2013, stanno limitando in modo significativo l'azione di Equitalia e rischiano di indebolire l'attività di recupero dell'evasione.

*Enav s.p.a. (esercizio 2012; determinazione n. 110 del 6 dicembre 2013)*

La relazione della Corte dei conti sottolinea come, nonostante il 2012 sia stato caratterizzato da una diminuzione del traffico aereo del 3% sulla rotta e del 5,7% sugli aeroporti, Enav abbia raggiunto un contenimento dei costi del 3,6% rispetto a quanto concordato con la Commissione europea nel Piano di performance nazionale. Tale contenimento ha determinato che il bilancio d'esercizio del 2012 si chiudesse con un utile netto di 46 milioni di euro.

L'efficienza economica realizzata da Enav non ha influito sulle *performance* operative che, anzi, hanno fatto registrare un risultato d'eccellenza, raggiungendo, di fatto, il "ritardo zero" per i voli in rotta.

A partire dal primo gennaio 2012, la nuova normativa del Cielo unico europeo ha imposto ai *service provider* una gestione basata sulla misurazione e sull'ottimizzazione delle *performance* operative ed economiche, che ha decretato la fine del *full cost recovery*, introducendo elementi di rischio a carico dei *provider*, sia sul traffico che sui costi.

In particolare, il livello di prestazione raggiunto ha consentito a Enav il riconoscimento del massimo *bonus* economico previsto, che è stato determinato in 8 milioni di euro per l'anno 2012.

Per quanto concerne lo sviluppo commerciale dei nuovi mercati, nell'ottobre 2012 Enav si è aggiudicata un importante contratto di consulenza, riguardante "il miglioramento dei servizi di comunicazione, navigazione, sorveglianza e della gestione del traffico aereo per l'aeroporto di Kuala Lumpur e per lo spazio aereo circostante", con il Dipartimento dell'aviazione civile della Malesia per un valore complessivo di oltre 10 milioni di euro.

In conclusione, la Corte ritiene che nel 2012 Enav, pur operando in uno scenario particolarmente difficile e caratterizzato da un forte calo del traffico aereo e da una rigorosa nuova regolamentazione comunitaria, ha saputo porre in essere azioni gestionali tali che le hanno consentito di mantenere una performance operativa ed economica significativa.

*Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro - Inail (esercizio 2011; determinazione n. 29 del 30 aprile 2013)*

Il referto ha preso in esame la situazione del bilancio generale e delle singole gestioni dell'Inail, nonché l'assetto organizzativo e strutturale, a seguito dell'incorporazione, dalla data del 31 maggio 2010, dei due enti Ipsema e Ispesl.

I dati di bilancio confermano la sostanziale solidità dell'Inail, considerato che la gestione 2011 si è conclusa con un avanzo finanziario pari a 772 milioni di euro e con un avanzo patrimoniale di 2.512 milioni di euro.

Sono risultati in aumento anche l'avanzo di cassa e quello di amministrazione.

I conti generali continuano, però, a essere aggravati dall'esposizione debitoria – per complessivi 32.392 milioni di euro – della Gestione agricoltura verso la Gestione industria.

Quanto all'attività assicurativa, la tutela è stata estesa a circa 16 milioni di lavoratori e le rendite in gestione si sono attestate a 828.803.

La Corte ha anche rilevato il permanere di criticità e problematiche quanto alle politiche patrimoniali: l'inutilizzazione da oltre dieci anni di cespiti di grande valore e la mancata definizione della vendita dei beni retrocessi ex Scip1 e Scip2.

È stata, altresì, evidenziata, la mancata attuazione dei piani di investimento immobiliare, con particolare riferimento al progetto per la ricostruzione in Abruzzo, che avrebbe collocato l'Inail tra i principali protagonisti pubblici in favore dell'area aquilana.

*Unione italiana delle camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura - Unioncamere (esercizio 2012; determinazione n. 89 del 25 ottobre 2013)*

La Corte ha rilevato come il risultato del conto economico sia rimasto, nell'esercizio considerato, in avanzo, essendosi attestato a 210.059 euro, nonostante l'ente abbia dovuto versare al bilancio dello Stato oltre 900.000 euro in applicazione delle varie previsioni legislative per il contenimento della spesa.

Sono diminuiti gli oneri sia per il personale (-2,58%) che per gli organi istituzionali (-21,80%), mentre i proventi ordinari sono aumentati del 2,10%.

Il patrimonio netto è risultato in lieve diminuzione (da 51,521 a 50,904 milioni di euro), per effetto delle perdite subite dalla società *in house* Retecamere (ora posta in liquidazione) in ragione dell'insolvenza di altra società pubblica (Buonitalia, posseduta dal Ministero delle politiche agricole).

Una maggiore significatività dei bilanci dell'ente, ha evidenziato la Corte, si potrà raggiungere con la redazione del bilancio consolidato delle società *in house*.

Quanto ai profili organizzativi, la Corte segnala che l'ente ha avviato una riflessione per promuovere la gestione associata, e quindi più economica, dei servizi camerali alle imprese da parte delle “piccole” camere di commercio e, in prospettiva, per la riduzione del loro numero in correlazione con la riforma dell'istituzione provinciale.

*Ferrovie dello Stato italiane s.p.a. (esercizio 2012; determinazione n. 122 del 17 dicembre 2013)*

Dalla relazione della Corte emerge che è stato confermato anche in tale esercizio il percorso di allineamento con gli obiettivi strategici e gestionali definiti nel piano di impresa, con una *performance* che si conferma positiva per il quinto anno consecutivo. La Corte ha osservato, in particolare, che il bilancio consolidato 2012 del Gruppo Ferrovie dello Stato italiane ha registrato un risultato netto di 381 milioni di euro, in aumento rispetto all'esercizio precedente di 96 milioni di euro (più del 33%).

Tale risultato è dovuto alla tenuta dei ricavi operativi del Gruppo, nonché alla riduzione dei costi, in particolare del costo del lavoro, per effetto della riduzione dell'organico derivante dal continuo e graduale processo di miglioramento dell'efficienza dei vari processi di *business*.

Anche il bilancio di esercizio di Ferrovie dello Stato italiane s.p.a., in correlazione con i risultati del Gruppo, evidenzia un rilevante miglioramento, con un risultato netto dell'esercizio 2012 di 73 milioni di euro, a fronte dei circa 41 milioni di euro dell'esercizio precedente.

Il margine operativo lordo della capogruppo evidenzia nel 2012 un incremento di 17 milioni di euro. Si sono ridotti i costi operativi (146 milioni di euro rispetto ai 152 milioni del 2011).

Per quanto riguarda gli andamenti delle due realtà operative di maggiore rilevanza del Gruppo – Rfi s.p.a. e Trenitalia s.p.a. –, la Corte ha evidenziato quanto segue:

- Rfi, gestore della infrastruttura ferroviaria, nel 2012 ha ottenuto un utile pari a 160 milioni di euro, superiore di oltre il 60% rispetto al risultato dell'anno precedente; la crescita del margine operativo lordo (superiore di 137 milioni di euro rispetto a quello del 2011: +57%) è ascrivibile per il 92%, a un dei ricavi e per l'8%, a un decremento dei costi operativi;
- la gestione 2012 di Trenitalia s.p.a. vede anch'essa un incremento di oltre 50

milioni di euro del risultato netto dell'esercizio (+32,1%), pur a fronte di una contrazione del margine operativo lordo del 2,9% e del risultato operativo del 15,7%, risultato sul quale hanno inciso i minori oneri finanziari riconducibili a un meno elevato livello medio dell'indebitamento finanziario nel 2012 rispetto al 2011, con un miglioramento di 31,3 milioni di euro registrato dalla gestione finanziaria.

Ha osservato in proposito la Corte che resta la necessità che la Società individui strumenti idonei a fronteggiare la propria strutturale debolezza patrimoniale, caratterizzata da un indebitamento complessivo che continua ad attestarsi a oltre 6.000 milioni di euro.

Infine, relativamente alla questione della liberalizzazione del trasporto, si pone la necessità di ridefinire regole comuni al fine di dare omogeneità normativa fra stati membri dell'Unione europea, valide quindi per tutti i Paesi, anche in materia di *unbundling* tra gestore di infrastruttura e impresa ferroviaria.

#### *Parchi nazionali*

I 23 enti parco nazionali controllati dalla Sezione hanno ricevuto dal Ministero dell'ambiente contributi statali ordinari pari complessivamente a euro 60,7 milioni; ricevono, peraltro, ulteriori contributi per progetti speciali.

Tali enti sono finanziati quasi esclusivamente con risorse statali, mentre si sono ulteriormente ridotte le entrate da enti territoriali e sono in genere quasi simboliche le entrate proprie.

Ad oltre venti anni dall'approvazione della legge quadro sulle aree protette (l. 394/1991), la grande maggioranza dei parchi non è tuttora dotata dei previsti strumenti di pianificazione del territorio e delle attività economiche (piano per il parco, regolamento e programma economico-sociale), risultando in vigore solo 8 piani per il parco. Ciò appare riconducibile all'elevato grado di complessità di tali strumenti, sia nell'*iter* procedimentale che nei contenuti.

Nelle sue relazioni, la Corte ha altresì evidenziato l'inadeguatezza del modello organizzativo che, in quanto unico per tutti i parchi, non tiene conto delle caratteristiche, della dimensione territoriale e demografica di ciascuno di essi.

#### *Enti di ricerca e formazione*

I 25 enti di ricerca e formazione soggetti al controllo della Sezione sono molto differenti fra loro, sia per funzioni che per struttura e dimensioni. Il tentativo, a suo tempo avviato sotto il governo Monti, di accorpare alcuni di essi (specialmente i 12 enti vigilati dal Miur), ai fini non solo del contenimento della spesa, ma soprattutto di programmazione dell'attività di ricerca e di ottimizzazione dei risultati, non ha avuto seguito.

I contributi statali costituiscono per la maggior parte di tali enti la prevalente fonte di entrata, mentre hanno, in genere, una limitata incidenza sul loro bilancio le entrate da altre fonti o le entrate proprie.

I referti relativi a molti di tali enti evidenziano una situazione di sofferenza nella gestione finanziaria ed economica, dovuta, in buona parte, alla riduzione dei contributi statali e/o al ritardo con i quali vengono accreditati i fondi.

Peraltro, l'adozione di interventi di riduzione di spesa, in osservanza delle disposizioni legislative di contenimento dei costi per il personale e per consumi intermedi, non ha compensato le minori entrate per contributi statali e, comunque, non ha inciso in maniera determinante sulla situazione finanziaria e patrimoniale di tali enti.

Gli oneri per il personale che svolge funzioni amministrative pesano, generalmente, in misura eccessiva sui bilanci di tali enti.

Sono emerse problematiche inerenti i documenti contabili; in particolare, per l'Inaf è stata rilevata la persistente mancata redazione del conto economico e la sostanziale inaffidabilità dello stato patrimoniale.

#### *Autorità portuali*

Le Autorità portuali sottoposte al controllo della Corte sono 24, ovvero tutte quelle classificate di rilevanza nazionale e internazionale in base alla legge istitutiva 84/94.

Nel 2013 è stata sottoposta a referto la gestione di 11 Autorità portuali, per un totale di 24 esercizi finanziari.

Le Autorità portuali, enti pubblici non economici, rivestono un ruolo essenziale nell'ambito della competitività dell'economia nazionale per il volume dei traffici passeggeri e commerciali di *import-export*, specie per alcuni prodotti strategici, quali quelli energetici, le materie prime e le merci.

Dall'esame dei risultati gestionali, la maggioranza delle Autorità portuali esaminate presentano nel 2013 un saldo economico e di amministrazione positivo, malgrado la crisi economica internazionale, che ha inciso sui risultati di bilancio. Le entrate correnti sono costituite, in larghissima misura, dalle entrate dei traffici passeggeri e mercantili, nonché dalle entrate per canoni demaniali. Gli interventi di manutenzione e riqualificazione delle infrastrutture portuali sono finanziate in larga misura dal capitale pubblico. Le Autorità portuali sono sottoposte alla vigilanza del Ministero delle infrastrutture e del Ministero dell'economia e sono soggette anch'esse ai vincoli e alla regole imposte dalla normativa, anche in materia di spesa pubblica.

L'analisi dell'attività svolta dalle Autorità portuali pone una riflessione, peraltro già avviata in sede parlamentare e di governo, sulle prospettive operative e sulla opportunità di modifiche istituzionali, volte a una maggiore integrazione con il territorio per qualificare la filiera della logistica e quindi aumentare la competitività dei porti e dei territori.

In merito alla partecipazione in fondazioni, sia nella fase di costituzione sia nella gestione, la Corte ha segnalato l'opportunità di costituire un quadro di riferimento legislativo-amministrativo, come peraltro definito per le società strumentali partecipate dalle Autorità portuali, idoneo a regolamentare il fenomeno.

#### *Enti assistenziali, culturali e ricreativi*

Gli enti in oggetto – controllati da questa Corte *ex lege* 259/1958 – sono complessivamente 54. Di questi, 17 hanno riguardo ad attività lirico- sinfoniche concertistiche o assimilate, 25 a servizi culturali e 12 perseguono un interesse pubblico di “protezione sociale”.

Avuto riguardo alle prime due tipologie di enti, premesso che in materia è intervenuto il d.l. 8 agosto 2013 n. 91, convertito dalla l. 7 ottobre 2013 n. 112, si osserva, con riferimento alle fondazioni lirico-sinfoniche, che il sostegno pubblico del settore, che rappresenta circa il 90% delle contribuzioni, è andato riducendosi soprattutto per i tagli operati al Fus e per la mancata o minore erogazione dei fondi straordinari. La tendenziale contrazione della contribuzione pubblica deve indurre a ricercare nuovi ricavi attraverso forme di sponsorizzazione e *partnership*, sia nazionali che internazionali, e al contenimento dei relativi costi. Anche per le istituzioni che perseguono finalità culturali si evidenzia la continua riduzione dei finanziamenti pubblici che, specialmente per gli enti di più ridotte dimensioni, ne mette in discussione la stessa sopravvenienza.

In tale categoria rientra, in particolare, l’Associazione italiana Croce Rossa (Cri), la cui riorganizzazione è prevista dal d.lgs. 28 settembre 2012 n. 178. La notevole complessità organizzativa e gestionale (conseguente all’esistenza di circa 600 comitati con propria autonomia di bilancio) derivanti, principalmente, dalla mancanza di figure professionali adeguate, ha da sempre arrecato difficoltà e discrasie gestionali a livello locale e a livello consolidato, per la soluzione delle quali il suddetto decreto legislativo prevede un rigoroso cronoprogramma, che si auspica venga rispettato.

Con riguardo, infine, agli enti di protezione sociale, per alcuni di essi, che svolgono funzioni assistenziali specifiche per circoscritte categorie di dipendenti pubblici, la Corte ha posto l’opportunità di riconsiderarne le funzioni e il ruolo nel quadro di una normativa organica che armonizzi i trattamenti dei pubblici dipendenti (Faf); in altri casi, ha posto in luce l’esigenza di un più adeguato rispetto delle norme giuscontabili (Ens) o di più oculata gestione dei fondi a disposizione, ormai permanentemente ridotti a causa della riconosciuta necessità di contenimento della spesa pubblica.

#### *Casse previdenziali professionali private*

Tali enti si configurano come un modello che coniuga l’autonomia privata degli enti stessi con la funzione pubblica perseguita; la privatizzazione delle 20 casse professionali si è realizzata con d.lgs. 509/94 e 103/96.

La crisi economica ha evidenziato situazioni di sofferenza delle gestioni previdenziali e, quindi, della sostenibilità delle stesse nel lungo termine.

Ciò ha comportato talvolta la riduzione dei redditi degli associati, con conseguente flessione delle entrate contributive cui ha concorso, in alcuni casi, anche il calo degli iscritti.

L'esigenza di garantire nel tempo la sostenibilità finanziaria delle relative gestioni ha richiesto di assicurare i saldi previdenziali fra entrate contributive e prestazioni, imponendo la redazione di bilanci tecnici attuariali riferiti a un arco temporale di 50 anni (art. 24, co. 24, d.l. 201/2011). Le casse hanno provveduto, secondo i casi, riformando le aliquote dei contributi, estendendo il metodo contributivo, elevando l'età pensionabile e introducendo riduzioni di importo per le pensioni di anzianità.

Le analisi condotte dalla Sezione nel corso del 2013 hanno tuttavia messo in evidenza criticità che attengono per lo più alle seguenti cause:

- flessione dell'indice di copertura della gestione previdenziale che evidenzia una situazione di squilibrio tra contributi e prestazioni;
- inadeguatezza delle prestazioni per le casse di cui al d.lgs. 103/96;
- modifiche nella composizione dei patrimoni al fine della determinazione di plusvalenze o minusvalenze che incidono sui saldi di gestione;
- dismissione degli investimenti immobiliari tradizionali verso nuove forme di allocazione di capitali non sempre privi di rischi;
- risultati talvolta negativi del patrimonio mobiliare.

È, comunque, da porre in evidenza la circostanza, che trova conferma anche nella analisi dei Ministeri vigilanti, secondo cui le proiezioni dei bilanci tecnici nei cinquant'anni non mostrano elementi di criticità dal punto di vista della stabilità nel medio e lungo periodo.

È ben noto come dall'inclusione delle Casse nel novero delle amministrazioni pubbliche quale annualmente individuato dall'Istat siano conseguiti gli effetti di cui all'art. 1, co. 3, della l. 196/2009 e, in particolare, l'assoggettamento di esse alle misure di razionalizzazione e di contenimento della spesa contenute, tra l'altro, nelle più recenti leggi finanziarie o di stabilità.

Va, tuttavia, posto in evidenza come, ai sensi dell'art. 1, co. 417, della legge di stabilità 2014, agli enti in parola sia consentito assolvere alle misure di contenimento della spesa volute dalle disposizioni in tema di *spending review* (fatta eccezione per quelle che recano vincoli alla spesa per il personale) con il riversamento annuale al bilancio dello Stato del 12% delle spese sostenute nell'anno 2010 per consumi intermedi.

## CAPITOLO VI

### L'ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI E IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE

#### 1. Lo sviluppo degli strumenti di controllo sulle autonomie territoriali

Nel mutato scenario degli impegni assunti dall'Italia in sede europea - ove l'introduzione in Costituzione del principio del pareggio di bilancio rappresenta il perno su cui incentrare le politiche di riduzione strutturale del debito pubblico e di contrasto dei fenomeni di gestione in disavanzo connessi alla valorizzazione dell'autonomia finanziaria dei livelli di governo territoriali operata dalla riforma del titolo V, Parte II, della Costituzione - riprende slancio il progetto di completamento del disegno di riforma volto a rafforzare gli strumenti per il coordinamento della finanza pubblica. Lo stimolo alla introduzione di più estesi controlli esterni sugli enti di autonomia territoriale si è tradotto, infatti, nella rivisitazione dell'assetto dei controlli affidati alla Corte dei conti, con scelte legislative che hanno privilegiato il potenziamento delle funzioni di controllo a più stretto contatto con l'attività delle comunità e delle istituzioni locali, salvaguardando la centralità delle funzioni di coordinamento volte a rendere uniformi gli indirizzi del controllo rivolto al sistema delle autonomie.

L'obiettivo del rafforzamento del quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie da parte degli enti territoriali ha dunque trovato nel d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 un efficace compimento, a seguito di un'attività di riforma legislativa che intravede nel ruolo centrale assegnato alla Corte dei conti lo strumento principe su cui far leva per valutazioni complessive circa i riflessi finanziari derivanti dagli atti e dalle gestioni dei diversi enti in cui si articola la Repubblica.

Nella logica di una coerente e più compiuta definizione del quadro normativo dei controlli sulle autonomie territoriali, risultano sensibilmente rafforzate le tipologie di controllo finanziario affidate in chiave "collaborativa" alle sezioni regionali di controllo, con funzioni che vengono, tuttavia, provviste di nuove misure che, nel caso dovessero superare il vaglio di legittimità costituzionale tuttora pendente, tendono ad assicurare la cogenza delle prescrizioni correttive incidenti sulla diretta operatività degli enti.

In tale contesto si inquadrano le disposizioni che prevedono la possibilità di inibire i programmi di spesa degli enti nei casi di accertamento di squilibri economico-finanziari, di mancate coperture di spesa, di violazioni di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno.

Analoghi effetti interdittivi discendono, altresì, dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo che accertano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità

contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario. In tali ipotesi, è finanche previsto l'avvio di una apposita procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente qualora lo stesso persista nel non ottemperare, entro i termini assegnati, alle disposte misure correttive.

A temperare il rigore di detta procedura, attivabile in caso di gravi squilibri strutturali, è tuttavia previsto l'innesto di una parallela procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in grado di sospenderne gli effetti in vista del conseguimento degli obiettivi di un piano decennale diretto al riequilibrio strutturale del bilancio e al recupero dei disavanzi di amministrazione accertati.

Sotto la vigilanza delle sezioni regionali di controllo, sono introdotte modalità di gestione che impongono all'ente, per il periodo di durata del piano, livelli di aliquote o tariffe di tributi locali anche superiori alla misura massima consentita dalla legislazione vigente, nonché il raggiungimento della copertura integrale dei costi di gestione dei servizi a domanda individuale, del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio di acquedotto con i proventi delle relative tariffe. È altresì previsto l'obbligo di effettuare, sul piano contabile, la revisione straordinaria dei residui attivi conservati in bilancio, nonché la sistematica attività di accertamento e ripristino della consistenza dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione. Dal lato della spesa, gli enti sono invece chiamati a un'altrettanta rigorosa operazione di revisione dei costi dei servizi erogati e di tutti gli organismi e società partecipate posti a carico del bilancio dell'ente.

Sul piano dei mezzi di finanziamento straordinario per conseguire il riequilibrio finanziario, è prevista, infine, l'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento (in deroga anche ai limiti di indebitamento di cui all'art. 204 del t.u.e.l.), nonché l'accesso al Fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali, a condizione che l'ente si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista, che abbia assunto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non necessari ai fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della propria dotazione organica di personale.

L'accennata estensione dei compiti delle sezioni regionali di controllo, in una così delicata fase di accentuata instabilità finanziaria e di assestamento della finanza locale, non poteva trascurare l'esigenza di un maggior presidio e di un consolidamento degli strumenti di controllo anche nei riguardi delle regioni. In tale ottica, le sezioni regionali sono chiamate a svolgere il loro controllo su specifici profili innovativi che attengono, principalmente, alle relazioni annuali dei presidenti di regione, alle relazioni degli organi di revisione delle regioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti, al giudizio di parificazione dei rendiconti regionali, alla verifica della copertura delle leggi regionali di spesa, al controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, nonché alla verifica dell'attuazione delle misure collegate alla *spending review*.

La più ampia strutturazione dei controlli esterni sulla finanza regionale si affianca, altresì, al rafforzamento dei sistemi di controllo interno, i quali operano, ai

sensi dell'art. 14, co. 1, lett. e), del d.l. 138/2011 (come modificato dall'art. 30, co. 5, della l. 183/2011), in sinergia con le sezioni regionali di controllo. A garanzia della sana gestione finanziaria, infatti, i controlli esterni della Corte dei conti si innestano, già a partire dall'anno 2013, sui controlli interni degli organi di revisione presso le regioni e di qui, muovendo dall'esito di questi, proseguono attraverso l'espletamento di un'autonoma istruttoria che si risolve, in caso di accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o di mancato rispetto degli obiettivi posti dal Patto di stabilità interno, nell'adozione di una specifica pronuncia di irregolarità.

Nel descritto contesto operativo, l'azione della Corte deve potersi quindi coniugare con la necessità di verificare l'attuazione di rigorosi percorsi di riequilibrio finanziario in una chiave di sostenibilità di lungo termine. In tale prospettiva, essa è chiamata a un più pregnante sforzo di rilevazione e rappresentazione contabile che miri anche a evidenziare l'impatto finanziario delle risultanze gestionali delle società partecipate e delle aziende sanitarie sulla costruzione degli equilibri del bilancio regionale.

In proposito, tuttavia, occorre superare ancora le difficoltà connesse alla eterogeneità dei sistemi contabili che governano i bilanci regionali, da un lato, e quelli societari e degli enti del Servizio sanitario nazionale, dall'altro; i primi improntati al sistema della contabilità finanziaria, i secondi al sistema della contabilità economico-patrimoniale. La stessa applicazione del novellato quadro costituzionale di cui agli artt. 81, 97, 117 e 119 della Costituzione, che fa da cornice all'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2016, del principio del pareggio strutturale di bilancio anche per le autonomie territoriali, impone un maggiore coordinamento delle politiche di finanza pubblica, attraverso una opportuna integrazione tra i due sistemi contabili, ai fini della realizzazione di un bilancio consolidato.

In tale ottica, non può prescindersi dal far riferimento agli sviluppi raggiunti dalla sperimentazione finalizzata all'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali ai sensi dell'art. 36 del d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118. La durata di detta sperimentazione, avviata nel 2012 sulla base della disciplina definita dal d.p.c.m. 28 dicembre 2011, è stata, tuttavia, prorogata di un anno, a opera dell'art. 9 del d.l. 31 agosto 2013 n. 102, al fine di definire i decreti legislativi integrativi e correttivi previsti dall'art. 2, co. 7, della l. 5 maggio 2009 n. 42, contenenti la disciplina contabile definitiva, in vigore dal 2015 per tutte le amministrazioni a essa soggette.

La copertura e la sostenibilità finanziaria della spesa costituiscono, dunque, presidi indefettibili che devono trovare coerente riscontro non solo nel momento previsionale, tipico di una contabilità a valenza programmativa e autorizzatoria, ma anche nelle risultanze finali della gestione. In un quadro di maggior dinamicità, le sezioni regionali di controllo sono dunque chiamate a verificare, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto regionale, che la legittimità e la regolarità della gestione assicurino costantemente l'equilibrio del bilancio e la migliore efficacia ed efficienza della spesa.

Nello scenario che emerge dagli accennati interventi normativi, un ruolo centrale è affidato alle funzioni di indirizzo e coordinamento della Sezione delle autonomie, organo della Corte cui è tradizionalmente riservata la prerogativa di riferire al Parlamento sui risultati della gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali.

L'esigenza di garantire una tendenziale unitarietà di indirizzo nell'esercizio delle funzioni di controllo attribuite alla Corte si è tradotta in disposizioni che intestano alla Sezione delle autonomie non solo un potere di orientamento interpretativo in ordine a questioni di particolare rilievo, ovvero a contrasti interpretativi insorti fra le sezioni regionali (c.d. funzione "nomofilattica" in materia di controllo), ma anche il compito di adottare specifiche linee guida relativamente: alla predisposizione delle relazioni annuali sulle gestioni delle regioni e di quelle semestrali sulla legittimità e regolarità delle gestioni di province e comuni; alla elaborazione delle relazioni degli organi di revisione economico-finanziaria per le verifiche *ex art. 1, co. 166 e ss.*, della l. 266/2005, previste per i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del s.s.n.; al compimento dell'istruttoria e alle valutazioni della congruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-*quater* del t.u.e.l.

Sebbene il momento centrale del coordinamento intestato alla Sezione delle autonomie sia costituito dall'adozione delle linee guida, le cui informazioni permettono alle sezioni regionali di realizzare un costante e accurato monitoraggio dell'intero ciclo di bilancio, altro settore di attività della Sezione non privo di particolare rilievo attiene all'emissione di pronunce di orientamento tendenti a favorire l'uniformità di comportamento delle sezioni regionali per quanto riguarda anche gli inediti ambiti di competenza (quali il giudizio di parificazione, la verifica della copertura delle leggi regionali di spesa, il controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali e sulle spese elettorali nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti).

Esigenze di coordinamento si pongono, già a livello legislativo (*ex art. 6, co. 3, del d.l. 174/2012*), anche per la definizione delle metodologie necessarie per la verifica dell'attuazione della *spending review* in sede regionale e locale.

Il monitoraggio previsto dall'art. 6 del d.l. 174/2012 costituisce una tipologia a se stante di controllo, finalizzata alla ottimizzazione delle risorse e alla riduzione della spesa, che incentrandosi essenzialmente sulla valutazione dei profili dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità, apre un *focus* sull'intera organizzazione della spesa dell'ente, consentendo un più approfondito apprezzamento circa la sostenibilità del bilancio.

Senonché, la complessità della materia, il lungo periodo in cui la carica di Commissario straordinario è rimasta vacante, la ridefinizione dei compiti dello stesso Commissario (art. 49-bis, co. 5, del d.l. 69/2013) hanno ritardato il percorso attuativo. Sono insorte, fra l'altro, perplessità sulla vigenza dei co. 1 e 2 dell'art. 6 del d.l. 174/2012.

Ciò nondimeno, analisi e valutazioni di contesto e profili generali di più immediato riscontro sono contenuti nel referto sulla finanza locale.

Su un piano più generale, la Sezione delle autonomie è impegnata – ai sensi del co. 3 del citato art. 6 – nella definizione, sentite le regioni, delle metodologie necessarie allo svolgimento dei controlli da parte delle sezioni regionali, che verificano l'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa, poste in essere dagli enti territoriali.

È evidente che le condivisibili finalità di riduzione della spesa devono basarsi su un coerente impianto normativo.

I risultati attesi dalla *spending review* richiedono uno sforzo corale delle amministrazioni territoriali. Del resto, il positivo esito dell'operazione sconta il superamento di resistenze corporative, vischiosità organizzative e procedurali, inadeguati approcci alla gestione della spesa.

In tale non favorevole contesto si sono arenati i tentativi di rivisitazione della spesa avviati fin dal 2007 a livello di amministrazioni centrali.

Si segnala, infine, che la Sezione delle autonomie è stata chiamata a fornire elementi di conoscenza e valutazione sul disegno di legge “Disposizioni sulle città metropolitane, province, unioni e fusioni di comuni” A.C. 1542, ai fini dell’audizione della Corte davanti alla Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati (il disegno di legge, recependo alcune osservazioni della Corte, è stato approvato in prima lettura alla Camera il 21 dicembre 2013 ed è passato al Senato per essere assegnato alla Commissione affari costituzionali per iniziare l’*iter* di discussione).

In tale sede, peraltro, la Sezione rimarcava l’esigenza del riassetto degli organismi partecipati dagli enti territoriali, nel quadro della riforma del sistema delle autonomie territoriali, risultando disciplinata da norme non omogenee, talora risalenti nel tempo e, comunque, adottate in mancanza di un disegno coerente.

L’auspicato riordino della disciplina degli organismi partecipati, realizzato da ultimo con la legge di stabilità 2014, mira a privilegiare una strategia di consolidato di gruppo – peraltro già emersa in precedenti provvedimenti normativi e coerente con le linee istruttorie della Corte dei conti – mediante la previsione di misure atte a responsabilizzare gli enti territoriali, che saranno tenuti ad accantonare risorse in caso di perdite registrate negli organismi partecipati (art. 1, co. 551 e 552, l. 147/2013).

## **2. Le attività di referto della Sezione delle autonomie nell’anno 2013**

Nel corso del 2013, la Sezione delle autonomie si è pronunciata sullo stato della finanza regionale e locale con due distinti referti, che costituiscono il principale supporto informativo al Parlamento per valutare, sulla base dei dati ufficiali di contabilità, il quadro finanziario e le linee di tendenza del settore degli enti territoriali nell’ambito degli equilibri di finanza pubblica.

Un terzo referto è stato approvato, con deliberazione n. 7/2013/FRG, per riferire anticipatamente al Parlamento su dati definitivi relativi all'andamento della gestione finanziaria 2011 di un congruo campione di comuni e province.

Dalle attività di referto è emerso come l'intero settore delle autonomie territoriali abbia sensibilmente risentito della difficile congiuntura economica, cui ha risposto soprattutto con una prolungata contrazione della spesa in conto capitale, nel tentativo di assorbire le ricadute delle manovre correttive di finanza pubblica tradotterse nelle più recenti versioni del patto di stabilità interno.

Una perdurante problematicità mostra il settore sanitario, dove la misura dei disavanzi ha assunto le dimensioni del *deficit* strutturale conclamato in ben otto regioni, con conseguente necessità di proseguire nel percorso dei piani di rientro e di inasprire la pressione fiscale. La misura del disavanzo complessivo mostra, tuttavia, incoraggianti segni di riduzione, grazie anche al più efficace controllo della spesa. Segnali preoccupanti, invece, almeno per alcune regioni, emergono dalla gestione non sanitaria, con effetti negativi anche per il settore sanitario.

## 2.1 *Il referto sulla finanza regionale*

La relazione sulla gestione finanziaria delle regioni, approvata dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 20/2013/FRG, ha inteso fornire dati di sintesi rispetto al controllo eseguito sul territorio dalle sezioni regionali, sulla base di una classificazione omogenea che ne ha reso confrontabili gli esiti.

Il referto verifica i risultati raggiunti nel 2012 rispetto agli obiettivi assegnati dal patto di stabilità, i risultati della gestione finanziaria relativamente agli esercizi 2011 e 2012, nonché l'andamento della spesa sanitaria, che anche nel 2012 ha assorbito i tre quarti circa della spesa corrente complessiva delle regioni. Speciali approfondimenti sono stati condotti sulla materia del federalismo fiscale e dell'indebitamento regionale, mentre particolareggiate analisi sono state effettuate in ordine alla gestione attiva del debito, alla spesa del personale e alla gestione delle società partecipate da regioni e province autonome.

Per la prima volta, particolare attenzione è stata dedicata, nella prospettiva del federalismo fiscale, al fenomeno dell'evasione fiscale e del sommerso economico in sede regionale.

I principali risultati che emergono dal referto evidenziano come le regioni siano state chiamate a concorrere al contenimento della spesa pubblica in misura pari a un terzo del complesso delle manovre correttive adottate per l'intero settore pubblico nel quinquennio 2010-2014.

I saldi del conto consolidato di cassa presentano un netto peggioramento, conseguente agli effetti della riduzione dei trasferimenti statali (-20,2%) nel quadriennio 2009-2012. Tale risultato è parzialmente bilanciato dall'incremento degli incassi tributari, con ritmi superiori al 10% annuo. A copertura delle ulteriori esigenze di cassa, le regioni hanno fatto largo ricorso alle anticipazioni di tesoreria, mentre rimane sostanzialmente stabile la consistenza complessiva del debito.

Anche per l'esercizio 2012, tutte le regioni hanno adempiuto agli obiettivi del patto di stabilità interno. Con il ricorso al patto regionale verticale, le regioni hanno diffusamente ceduto, ai fini di un aumento dei pagamenti in conto capitale, parte dei propri spazi finanziari a beneficio della maggior flessibilità degli obiettivi degli enti locali.

Il contenimento della spesa per investimenti (-12,4%), la cui tendenza declinante non accenna ad arrestarsi in tutte le aree geografiche del Paese, inizia a porre seri limiti alla programmazione delle opere infrastrutturali.

La propensione all'evasione fiscale è particolarmente diffusa nel Mezzogiorno (con livelli di incidenza superiori al 40% per l'Iva e al 30% per l'Irap), a fronte di livelli pressoché dimezzati nel nord del Paese, il cui reddito imponibile evaso risulta, tuttavia, notevolmente più elevato per effetto del maggior volume d'affari.

Dopo la soppressione dell'art. 10, co. 1, del d.lgs. 68/2011, le regioni sono state escluse dal processo di *governance* ai fini della lotta all'evasione fiscale, in quanto non più chiamate a concordare con il Ministro dell'economia e delle finanze l'atto di indirizzo per il conseguimento degli obiettivi di politica fiscale.

Con riferimento all'indebitamento delle regioni, è stato osservato che il limite quantitativo imposto dalla legge è stato rispettato da quasi tutti gli enti, come rilevato dalle sezioni regionali di controllo, salvo alcune eccezioni, costituite sia dal mancato rispetto del tetto, sia dalla deroga al sistema di calcolo del limite stesso.

Dall'analisi dei dati comunicati dalle regioni è emerso che, nel 2012, l'esposizione debitoria delle regioni ammonta a 46,82 miliardi di euro. Tale importo tiene conto anche del debito che grava sullo Stato. Rispetto all'anno precedente è stata apprezzata la tendenza alla riduzione del debito (-3,5%). Anche il debito sanitario, nel biennio considerato, ha subito una contrazione.

I dati pervenuti relativi agli strumenti di finanza derivata hanno fatto registrare il medesimo *trend* riduttivo, evidenziando come l'uso di tali strumenti finanziari da parte degli enti pubblici si stia man mano ridimensionando.

Per quanto riguarda gli organismi partecipati dalle regioni, la Sezione delle autonomie ha acquisito i dati contabili relativi alle partecipazioni dirette mentre, tra le partecipazioni indirette, sono state esaminate quelle con affidamenti diretti da parte della regione stessa. Gli organismi sono risultati in numero di 403, di cui 22 partecipati da più regioni.

L'analisi è stata rivolta ad accertare l'incidenza del valore dei servizi prestati agli enti proprietari nella creazione del fatturato delle partecipate e a comprendere il grado di dipendenza degli organismi partecipati dalla committenza degli enti stessi nel conseguire il bilanciamento tra costi e ricavi. A tal fine, è stato effettuato il monitoraggio dei crediti e dei debiti complessivi degli organismi partecipati, per ricostruire i rapporti finanziari intercorrenti tra la regione e l'insieme delle proprie partecipate.

Nel complesso, gli andamenti economico-patrimoniali relativi alle sole s.p.a. e s.r.l. partecipate al 100% dalle regioni, nel periodo considerato, hanno evidenziato

perdite, con un aggravamento, in taluni casi, della situazione di perdita già evidenziata in passato.

Dall'analisi degli affidamenti in atto a favore delle partecipate è emersa, infine, la significativa esiguità di quelli assegnati con gara, con riguardo sia al numero delle regioni coinvolte (6), sia al numero totale degli affidamenti effettuati con tali modalità (22), sia alle somme a essi complessivamente destinate.

Sulla base dei modelli di rilevazione dei flussi di cassa del Sistema informativo delle operazioni degli enti pubblici (Siope) e degli schemi istruttori adottati in attuazione delle prescrizioni del d.l. 174/2012, si sono analizzati gli equilibri della gestione regionale di cassa e di competenza, scomponendo i dati di bilancio nelle tre grandi macro-aree gestionali: corrente, in conto capitale e partite di giro.

In merito al tema della armonizzazione dei bilanci, l'istruttoria svolta e le successive analisi dei dati raccolti hanno messo in evidenza tutti i limiti di un sistema contabile che è ancora lontano dall'aver trovato una chiave di uniformità. Ed è per questo che anche i risultati esposti vanno considerati con le dovute cautele.

Allo stato della legislazione vigente, ogni regione, sulla base dell'autonomia riconosciuta – o, comunque, affermata – si è data un proprio ordinamento contabile ed ha adottato un proprio modello di bilancio.

Ciò rende estremamente difficile non solo un'analisi comparata della situazione finanziaria delle varie regioni, ma anche l'analisi del singolo documento contabile, in quanto spesso non è agevole riclassificare le singole poste ai fini della valutazione degli equilibri dei vari compatti che costituiscono il bilancio (gestione corrente, conto capitale, partite di giro).

L'impostazione dei documenti contabili, inoltre, rende difficile per gli stessi uffici regionali alcune riclassificazioni e ricostruzioni.

Va sottolineato con forza, dunque, che la governabilità dei conti del Paese richiede che i sistemi contabili seguano criteri omogenei e che i documenti siano redatti secondo schemi uniformi e confrontabili, che consentano la piena conoscibilità della situazione finanziaria complessiva. Conoscibilità che è ulteriormente condizionata dal frazionamento dei soggetti erogatori di servizi pubblici in una miriade di enti i cui risultati devono trovare adeguata esposizione nei bilanci consolidati dei vari livelli di governo territoriali. Emerge, al riguardo, anche il problema degli organismi partecipati dalle regioni e degli enti sanitari, il cui mancato consolidamento nei conti regionali rischia di rendere di scarso significato ogni analisi sulla situazione finanziaria, e, in particolare, sulla sussistenza o non di un equilibrio.

In ogni caso, in estrema sintesi – e con la cautela dovuta alla novità delle elaborazioni, che hanno richiesto operazioni di riclassificazione delle poste contabili da parte degli uffici regionali rispetto agli schemi di bilancio adottati in ciascuna regione – la gestione corrente nel triennio 2010-2012 espone un risultato positivo, tuttavia insufficiente rispetto alle esigenze del settore degli investimenti. Le partite di giro, sotto il profilo della gestione di cassa, necessitano di ulteriori approfondimenti,

presentando nel periodo in questione un disavanzo che deve essere opportunamente decifrato.

I risultati della gestione finanziaria delle entrate relative agli esercizi 2011 e 2012 evidenziano una buona tenuta del complesso delle fonti di finanziamento del comparto regionale, che non sembra aver ancora subito particolari contraccolpi per effetto delle manovre correttive di finanza pubblica varate nel corso del biennio 2011-2012.

Tale risultato positivo viene conseguito soprattutto attraverso l'incremento dei trasferimenti in conto capitale (che crescono di circa 3,1 miliardi di euro) e da maggiori risorse correnti di carattere extra-tributario (titolo III), in ascesa di circa 1,6 miliardi di euro.

Nel quadro delineato, le regioni a statuto ordinario vedono incrementare gli accertamenti complessivi del 3,3%, mentre le regioni a statuto speciale mostrano un andamento complessivo in flessione del 4,7%.

L'analisi per aree geografiche conferma come, nel 2012, della crescita delle entrate delle regioni a statuto ordinario abbiano beneficiato soprattutto le regioni del centro (+13%), mentre le altre hanno conservato i livelli raggiunti nel 2011.

L'analisi della spesa delle regioni ha risentito della disomogeneità dei sistemi contabili regionali.

La consistenza degli stanziamenti conferma la tendenza delle regioni a sottostimare le proprie esigenze di spesa, con particolare riferimento alla spesa in conto capitale, sicché soltanto alcuni enti dimostrano una buona programmazione. La capacità di impegno (cioè il rapporto tra impegni e stanziamenti definitivi) è risultata complessivamente superiore al 70%, con valori percentuali più elevati con riferimento alla spesa corrente.

Nell'esercizio considerato, i pagamenti in conto competenza hanno raggiunto, a livello nazionale, il 77% circa della quota impegnata e l'83% di quelli complessivi. Con riferimento alla problematica dei debiti pregressi, si è registrato un aumento dell'11% rispetto all'esercizio precedente.

Dall'esame dell'andamento dei primi tre titoli di spesa (corrente, in conto capitale e per rimborso di prestiti) nel triennio considerato si è registrata, a livello nazionale, una sostanziale stabilità (-0,28%) dal lato degli impegni, con contrazioni di maggior rilievo della spesa corrente non sanitaria e della spesa in conto capitale.

L'entità dei residui passivi complessivi, nel triennio considerato, con riferimento alle regioni a statuto ordinario, ha segnato un incremento (+9,75%), che è risultato ancora maggiore nelle regioni a statuto speciale (+14,53%).

Dall'analisi delle categorie di spesa dettagliate nei dati di cassa rilevati dal sistema Siope, è emerso che la spesa per acquisto di beni e per prestazioni di servizi (circa il 4% della spesa corrente a livello nazionale), nel triennio, è aumentata dell'8,70% nelle regioni a statuto ordinario e si è ridotta dell'11,71% nelle regioni a

statuto speciale. Su tale categoria ha inciso quella per contratti di servizio (trasporto e altre tipologie di contratti di servizio), per il 42,08%.

L'andamento della spesa per interessi passivi, in termini di incidenza sulla spesa corrente, ha presentato valori in costante diminuzione.

Con riferimento alla spesa di personale, si è osservato che le unità annue sono diminuite (-5,40%), con risultati eterogenei tra le aree geografiche (-1,64%, al nord, -4,59% al centro e -8,71% nel sud, ove però il rapporto tra popolazione in età lavorativa rilevata al 31 dicembre del medesimo anno e personale dipendente risulta molto elevato).

Sul piano nazionale, l'incidenza tra personale dirigente e non dirigente è stato di 16,59, vale a dire che un dirigente coordina in media 17 dipendenti. I miglioramenti del rapporto si sono registrati soprattutto al sud, anche per gli elevati valori assoluti della consistenza.

La diminuzione della spesa totale per il personale dirigente e non dirigente delle regioni a statuto ordinario è stata meno che proporzionale rispetto alle variazioni della consistenza media delle stesse categorie di personale. Ne deriva che la spesa totale è calata del 2,18%, a fronte di una flessione delle unità annue pari al 5,40%.

La variazione è di gran lunga più elevata con riferimento al personale dirigente, come si evince dall'andamento della spesa media, ove i maggiori aumenti sono associati a una più elevata flessione della consistenza media. Questo risultato dimostra la tendenza, diffusa, a ripartire le risorse destinate al trattamento accessorio tra i dirigenti rimasti in servizio, nonostante il provvedimento (art. 9, co. 2-bis, del d.l. 78/2010) che ha disposto l'automatica riduzione dei fondi destinati al trattamento accessorio in proporzione alla diminuzione del personale in servizio.

Il complesso sistema di monitoraggio della spesa sanitaria, basato sulla concertazione triennale delle risorse da destinare al s.s.n. e sulla verifica periodica dei risultati della gestione, con l'obbligo di sottoscrivere specifici piani di rientro in caso di *deficit* eccessivi, continua a dimostrarsi efficace nel controllo della spesa.

Nel 2012, per il secondo anno consecutivo, in termini di contabilità nazionale si riduce la spesa sanitaria complessiva, pari a 110,8 miliardi, contro i circa 112 miliardi del 2011, e anche l'incidenza sul Pil viene contenuta al 7,1% (contro il 7,3% del 2010), nonostante la flessione dell'economia. Lo stringente sistema di monitoraggio in essere già da alcuni anni ha consentito, quindi, che le manovre di finanza pubblica condotte nello scorso triennio per il contenimento del *deficit* pubblico abbiano avuto l'effetto di stabilizzare, in termini nominali, la spesa per il s.s.n., e di ridurla in termini reali.

I risultati di esercizio rilevano un disavanzo complessivo dei servizi sanitari regionali pari a 2,155 miliardi (-543 milioni rispetto all'anno precedente). Il 52,2% del disavanzo è a carico delle regioni in piano di rientro (Piemonte, Lazio, Abruzzo, Molise, Campania, Puglia, Calabria, Sicilia).

Per le regioni a statuto ordinario e la Sicilia (monitorata per l'attuazione del piano di rientro) il tavolo di monitoraggio, a fronte di un disavanzo pari a 1,096

miliardi, ha rilevato perdite effettive per 2.772 miliardi, ridotte a 835 milioni dopo le coperture disposte dagli enti territoriali.

In termini nominali, gli incrementi delle varie voci di spesa che compongono la spesa sanitaria risultano contenuti. Si riducono, in particolare, le spese per il personale e la spesa per la farmaceutica convenzionata.

La relazione esamina anche il fenomeno dell'indebitamento degli enti del servizio sanitario, come desumibile dagli stati patrimoniali consolidati a livello regionale. La voce di debito più consistente è quella relativa ai fornitori: 37,5 miliardi nel 2011, pari al 69% circa dell'intera massa debitoria degli enti sanitari. Con riferimento al 2012, di cui si hanno dati parziali e provvisori, il dato complessivo riferibile a dodici enti, confrontato con il 2011, espone una riduzione del 3,5% del debito commerciale.

L'analisi della gestione di cassa degli enti del servizio sanitario evidenzia nel 2012 riscossioni totali, al netto delle anticipazioni di tesoreria, pari a 122,9 miliardi (+3,62% rispetto al 2011). Le entrate correnti nette (entrate correnti al netto dei movimenti imputabili esclusivamente all'interno del sistema regioni) assommano a 118,2 miliardi di euro, con un peso sul totale delle entrate nette pari al 96,2%. Le entrate in conto capitale nel 2012 ammontano a 2,4 miliardi di euro.

Sul versante dei pagamenti, al netto dei rimborsi per anticipazioni di cassa, nel 2012 si registrano uscite complessive per 122,9 miliardi, di cui il 96% riferibile alla gestione corrente.

La maggior voce di spesa corrente è costituita dagli acquisti di servizi, seguita dalla spesa per il personale e dalla spesa per acquisto di beni.

I pagamenti in conto capitale ammontano nel 2012 a 2,5 miliardi di euro, pari al 2,01% del totale dei pagamenti.

## 2.2 *Il referto sulla finanza locale*

A ragione della complessa attività di acquisizione e analisi dei dati da rendiconto dei comuni delle province e delle comunità montane, normalmente, una valutazione delle gestioni viene conclusa a distanza di oltre un anno dalla conclusione dell'esercizio finanziario considerato; tuttavia riferimenti più aggiornati e cioè riguardanti l'ultimo esercizio, vengono assunti dai dati di cassa acquisiti al sistema Siope che consentono uno sguardo più ravvicinato, anche se rivolto a dati non stabili ma, comunque, attendibili.

Fatta questa premessa, si può osservare che i risultati della finanza locale negli esercizi 2011 e 2012, esposti nella relazione al Parlamento approvata con deliberazione 21/SEZAUT/2013/FRG, hanno risentito del quadro congiunturale sfavorevole, i cui effetti hanno vanificato i segnali di ripresa mostrati nell'esercizio 2010. Con riguardo ai risultati da rendiconto 2011, i tagli ai trasferimenti decisi con gli interventi correttivi introdotti con le manovre del 2010 e 2011, pari a 1.800 milioni di euro (1.500 per i comuni e 300 per le province), e l'intervento di riduzione

del saldo tendenziale di comparto, a regime, pari a 5.140 milioni di euro (1.650 nel 2009 e 2.900 nel 2010), hanno imposto azioni di riequilibrio incentrate sul contenimento della spesa, in particolare di quella per investimenti, confermando il *trend* degli ultimi esercizi, cui si associa una consistente flessione dal lato delle entrate in conto capitale.

Valutazioni in prospettiva sugli andamenti delle entrate correnti dei comuni sono state fatte analizzando i risultati del rendiconto 2012 della sola entrata Imu su un insieme significativo di enti (2.657). Tali dati evidenziano un'espansione consistente delle entrate tributarie, la cui misura appare congrua, oltre che a garantire parità di gettito complessivo con riguardo a tutte le entrate correnti, anche a sostenere uno sforzo di riequilibrio della situazione finanziaria.

Le risultanze di cassa per il 2012 dimostrano una situazione nel complesso differente tra comuni e province, in quanto per queste ultime la riduzione delle risorse disponibili è risultata di maggiore intensità e non compensabile con altre risorse. Ciò che, invece, è stato possibile per i comuni attraverso l'utilizzo della leva tributaria, sia con l'introduzione anticipata dell'Imu, sia con l'inasprimento delle aliquote delle addizionali, sbloccate dal 2012. Sul fronte della spesa corrente, invece, in entrambe le categorie di enti si assiste a una riduzione delle uscite, essenziale per il mantenimento delle condizioni di equilibrio strutturale.

Nella prospettiva dei risultati degli enti aggregati nel loro insieme, nel 2012 migliora il livello complessivo di adeguamento agli obiettivi del patto di stabilità interno: infatti, viene realizzato uno scarto positivo rispetto alla correzione richiesta e il saldo complessivo resta comunque in avанzo. Risulta, tuttavia, diversificata la situazione delle due categorie di enti esaminati; infatti, mentre si riduce il numero dei comuni che non rispettano l'obiettivo (77 rispetto ai 101 del 2011) aumenta quello delle province inadempienti (9 rispetto a 1 nel 2011).

A livello aggregato, la flessibilità delle misure dovuta al c.d. patto verticale ha concorso efficacemente al raggiungimento dell'obiettivo complessivo.

La flessione degli accertamenti e delle riscossioni delle entrate correnti è compensata nella dinamica degli equilibri dal decremento delle spese.

Dalle analisi svolte sui conti del patrimonio del 2011 di comuni e province, emerge che il debito finanziario accertato, 48,794 miliardi di euro, presenta, rispetto al 2010, una riduzione pari al 2,15%. Quello delle province risulta pari a 11,158 miliardi di euro, con un andamento declinante leggermente più sostenuto (-3,52%). Prescindendo da situazioni specifiche, si tratta di dimensioni del debito che, alla luce dei parametri che regolano la strutturalità degli equilibri, possono considerarsi sostenibili. Il percorso di riduzione del debito appare in linea con le nuove previsioni legislative in tema di pareggio di bilancio e dei nuovi più stringenti limiti legislativamente imposti all'indebitamento.

Riguardo alla gestione del patrimonio immobiliare, dai dati contabili non emerge una significativa dinamica dei valori. Ciò deriva, da un lato, da una sostanziale stasi delle dismissioni e, dall'altro, da una ridotta azione di valorizzazione. L'analisi

sembra confermare una resistenza allo sfruttamento di tali potenzialità, espresse dal valore del patrimonio immobiliare che, per i comuni, si attesta a 151,154 miliardi di euro (in aumento del 2,85% rispetto al 2010), mentre per le province risulta pari a circa 23 miliardi di euro, in crescita del 3,37% rispetto all'esercizio precedente.

L'analisi delle gestioni ha confermato la persistenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio, in misura rilevante sia per gli importi riconosciuti che per quelli non riconosciuti. Infatti, nelle 76 province interessate dal fenomeno, nell'esercizio 2012, gli importi dei debiti fuori bilancio riconosciuti è di 72,24 milioni di euro, mentre l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2012 è di 62,62 milioni di euro. I 1.951 comuni interessati dal fenomeno hanno riconosciuto debiti fuori bilancio per 576,55 milioni di euro, mentre l'importo dei debiti fuori bilancio dichiarati ma non ancora riconosciuti al 31 dicembre 2012 è di 688,65 milioni di euro. Per una valutazione del *trend*, va infine aggiunto che, nell'ultimo biennio considerato, i debiti fuori bilancio contratti dagli enti locali e non riconosciuti sono aumentati notevolmente, da 20,78 milioni a 62,62 milioni di euro nelle province e da 264,93 milioni a 688,65 milioni di euro nei comuni.

L'analisi degli organismi partecipati dagli enti locali, riferita all'esercizio 2011 e che riguarda 5.521 organismi partecipati diretti, 4.994 dei quali in attività, ha consentito di accertare che in alcuni settori di attività (energia e acqua) si realizzano utili, mentre in altri compatti (rifiuti) situazioni di equilibrio sono raggiunte grazie a ingenti erogazioni dell'ente. Nel settore trasporti si riscontrano in alcuni organismi importanti perdite, inoltre le attività artistiche presentano forte dipendenza dal bilancio dell'ente proprietario.

Le comunità montane, completato il riordino, si sono ricollocate almeno in grandi linee, nel panorama istituzionale in una condizione di sostanziale sintonia con l'area delle amministrazioni locali; una sintonia riscontrabile negli andamenti finanziari che, in quanto fortemente dipendenti dalla finanza regionale, risentono degli effetti prodotti dalle manovre correttive.

L'analisi degli organismi partecipati dagli enti locali, compiuta nel referto 2012, ha riguardato 5.521 organismi partecipati diretti, 4.994 dei quali in attività, inseriti nella banca dati della Sezione delle autonomie.

Sono stati effettuati confronti tra organismi partecipati all'interno dei seguenti settori: fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata; fornitura di acqua, reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento; trasporto e magazzinaggio; sanità e assistenza sociale; attività artistiche, sportive, di intrattenimento e divertimento.

In seno alla relazione sulla finanza locale è ormai consuetudine riservare un certo spazio all'esame dell'esercizio dell'attività consultiva svolta, ai sensi dell'art.7, co. 8., della l. 131/2003, dalle sezioni regionali di controllo. Le delibere prese in considerazione sono state suddivise, come in passato, in filoni d'interesse, cercando di dare preponderante rilevanza agli argomenti più importanti e ricorrenti, quali il patto di stabilità, le assunzioni di personale, il conferimento d'incarichi, la spesa di personale, la mobilità di personale, le progressioni di carriera, le società partecipate,

l'indebitamento, le sponsorizzazioni, i debiti fuori bilancio, le indennità agli amministratori e i contratti.

### **3. L'attività di indirizzo e di coordinamento dei controlli delle sezioni regionali**

L'attività di indirizzo e coordinamento della Sezione delle autonomie si è svolta su più direttive, anche a seguito delle novità normative intervenute.

Nel d.l. 174/2012 si coglie, con riferimento sia ai controlli sulle regioni – che rappresentano un'innovazione assoluta – sia alle nuove forme di controllo degli enti locali, una struttura organica di strumenti che si integrano e si completano a vicenda, la cui concreta operatività è stata affidata all'azione di coordinamento della Sezione delle autonomie, mediante le linee guida previste dalla legge e le delibere di orientamento assunte per affrontare concreti nodi problematici e salvaguardare la tendenziale omogeneità delle pronunce delle sezioni regionali di controllo.

#### *3.1 Le Linee guida*

La Sezione delle autonomie ha provveduto ad adottare le linee guida previste dalle disposizioni legislative vigenti.

In particolare, con deliberazione n. 4 dell'11 febbraio 2013 sono state approvate le linee guida per il referto semestrale del sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del presidente della provincia sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sull'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni. Le finalità di fondo dello schema di relazione predisposto dalla Sezione possono essere declinate nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Su quest'ultimo aspetto, va evidenziato come la gestione delle società partecipate dagli enti territoriali costituisca un nodo cruciale nel coordinamento della finanza pubblica, sempre più oggetto di attenzione da parte del legislatore sotto molteplici profili, tutti ricollegabili ai riflessi delle esternalizzazioni sul bilancio degli enti. Gli organismi partecipati, pertanto, sono al centro dei controlli della Corte dei conti, a livello centrale e territoriale. La Sezione delle autonomie, nelle linee guida destinate ai collegi dei revisori presso le regioni e gli enti locali, nonché agli organi di vertice dei medesimi enti, ha dunque richiamato la loro attenzione sulle

responsabilità connesse al ruolo di proprietari di quote di partecipazione. Tra i molteplici profili, è stato posto l'accento sulla consistenza dei portafogli azionari degli enti territoriali (verificando se hanno dismesso o se, invece, hanno acquisito nuove partecipazioni, ovvero effettuato interventi per ricapitalizzazioni e/o ripiano perdite), nonché sulla necessità di monitorare le strategie seguite dagli enti nella gestione delle proprie partecipazioni, alla luce dei risultati conseguiti. Un efficace strumento di monitoraggio degli effetti delle gestioni esternalizzate sul bilancio degli enti proprietari è peraltro rappresentato dalla banca dati degli organismi partecipati alimentata attraverso il sistema informativo Siquel, nel quale le voci economico-patrimoniali di tali organismi (costi e valore della produzione, utili e perdite di esercizio, costi del personale ecc.) sono poste a confronto con le risorse finanziarie erogate dagli enti partecipanti, a valere sul titolo I e sul titolo II, per verificare gli effetti delle predette gestioni, in termini di flussi e di *stock*.

Con riguardo alla relazione intestata all'organo di vertice della regione – che contiene una dichiarazione di responsabilità sui principali fatti gestionali, sull'efficacia e sul funzionamento dei controlli interni, anche con riferimento alla vigilanza sugli oo.pp. e sugli enti del s.s.n. – prevista dall'art. 1, co. 6, sono state adottate le relative linee guida con deliberazione n. 5 dell'11 febbraio 2013. Elementi centrali del documento sono costituiti: a) dalla rilevazione della congruenza dei risultati della gestione e delle sue prospettive di sviluppo, in relazione a piani, a programmi e a singoli obiettivi strategici prefissati, coerentemente con i principi di coordinamento della finanza pubblica; b) dalla verifica del funzionamento dei servizi di controllo interno.

Con riferimento alle regioni, il disegno di riforma ha inteso rendere più incisive le verifiche sulla gestione dei predetti enti, mediante l'estensione agli organi di revisione economico-finanziaria istituiti presso le regioni, delle procedure di cui all'art. 1, co. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005 n. 266, già collaudate nei confronti degli enti locali e degli enti del servizio sanitario.

La Sezione delle autonomie ha adottato, con deliberazione n. 6 del 22 febbraio 2013, le linee guida per l'esame dei bilanci preventivi per il 2013 e consuntivi per il 2012, predisponendo strumenti atti a esaminare specifici profili contabili e di correttezza gestionale, in coerenza con i seguenti ambiti di controllo individuati dalla legge:

- obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno e dal patto per la salute;
- vincoli costituzionali all'indebitamento;
- sostenibilità dell'indebitamento;
- assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

Anche il sistema dei controlli della Corte per gli enti locali, già delineato con la legge finanziaria per il 2006 (art. 1, co. 166-170, della l. 23 dicembre 2005 n. 266), è stato emendato dal d.l. 174/2012 con l'abrogazione del co. 168 della citata legge finanziaria e la concomitante introduzione con la lettera e), co. 1, art. 3, dell'art. 148-

*bis*, co. 3, del t.u.e.l., dedicato al rafforzamento del controllo da parte della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali

Così, nell'anno 2013, la Sezione delle autonomie ha provveduto ad adottare, con deliberazione n. 18 del 12 luglio 2013, le linee guida cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria di comuni e province nel predisporre la relazione sul rendiconto 2012, mentre, a completamento degli adempimenti previsti dalla norma, è intervenuta la deliberazione n. 23 del 14 ottobre 2013, riguardante primi indirizzi per i comuni e le province, *ex art. 1, co. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005 n. 266*, relativi alle previsioni di bilancio 2013, per una gestione, in esercizio provvisorio, ispirata ai principi di prudenza e atta a salvaguardare la permanenza in corso d'esercizio degli equilibri di bilancio.

Infatti, in un contesto caratterizzato da continui rinvii del termine di legge di approvazione del bilancio annuale di previsione (al 30 settembre 2013 *ex art. 10, co. 4-quater, lett. b*), n. 1, del d.l. 35/2013, convertito con modificazioni dalla l. 64/2013; ulteriormente rinviato al 30 novembre 2013 *ex art. 8 del d.l. 102/2013*, convertito dalla l. 124/2013), ma, soprattutto, da gravi incertezze sull'ammontare delle risorse disponibili (gettito Imu), anche l'effettività del controllo sui bilanci preventivi perde il suo significato, con riguardo, soprattutto, alla funzione di prevenire i rischi di possibili squilibri. Da qui la decisione assunta dalla Sezione con la citata delibera n. 23/SEZAUT/2013/INPR – in via eccezionale e in ragione della complessità della situazione – di non elaborare come documento autonomo il questionario relativo alle linee guida enti locali (*ex art. 1, co. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005 n. 266*) concernente il bilancio di previsione 2013, prevedendo che i dati relativi al preventivo 2013 saranno raccolti contestualmente a quelli riferiti al rendiconto dello stesso esercizio.

Per gli enti del Servizio sanitario nazionale, con la deliberazione n. 19 del 12 luglio 2013 sono state emanate le linee guida cui devono attenersi i collegi sindacali per l'attuazione dell'art. 1, co. 170, della l. 266/2005, relativamente al bilancio di esercizio 2012.

Meritano un cenno i sistemi informativi di cui la Corte dei conti si è dotata in ambito di finanza locale (Sirtel - Sistema informativo rendicontazione telematica enti locali, Siquid - Sistema informativo questionari degli enti locali, ConosCo - *data warehouse* della finanza locale), che nascono dall'esigenza di rendere più efficaci e tempestive tutte le attività istituzionali di referto e di controllo sulla pubblica amministrazione locale e in particolare sugli enti locali, e hanno come obiettivo quello di contribuire ad attuare il disegno costituzionale in tema di coordinamento e controllo della finanza pubblica, affidato come è noto alla legislazione concorrente di Stato, regioni ed enti locali.

### 3.2 Pronunce di indirizzo e di orientamento

L'attività di coordinamento è esercitata dalla Sezione delle autonomie anche mediante l'elaborazione di linee di indirizzo e di orientamento.

Sono state adottate deliberazioni al fine di garantire il corretto e omogeneo funzionamento dei controlli affidati alle sezioni regionali e di superare contrasti interpretativi nell'applicazione delle norme di finanza pubblica.

Con deliberazione n. 10/2013/INPR, sono state emanate le prime linee di orientamento ai fini della relazione semestrale sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi di spesa, prevista dall'art. 1, co. 2, del d.l. 174/2012. Al riguardo, è evidente la stretta correlazione tra le valutazioni sulla correttezza delle coperture, a termini dell'art. 81 Cost. e quelle sull'attendibilità del bilancio di previsione (ipotesi in cui la copertura della spesa sia fondata su generiche poste del bilancio di previsione anziché su capitoli ben determinati).

Sul principio della previa copertura della spesa in sede legislativa la Corte Costituzionale, con la sentenza 51/2013, ha precisato che esso “presuppone il necessario collegamento e la conseguente coerenza tra il fabbisogno finanziario contenuto nella nuova legge o nel disegno di legge e le relative risorse allocate nel bilancio dell'esercizio” e con la sentenza 192/2012 si è pronunciata in merito alla “*necessità della corretta redazione del bilancio di previsione, la cui articolazione e approvazione è riservata al consiglio regionale e non può essere demandata a organi di gestione in sede diversa e in un momento successivo*”.

Con deliberazione n. 9/2013/INPR sono state dettate le prime linee di orientamento ai fini del giudizio di parificazione, previsto dall'art. 1, co. 5, del d.l. 174/2012. Tale giudizio consiste, sostanzialmente, in un'attività di controllo, peraltro rivestita delle formalità della giurisdizione contenziosa, sul modello collaudato per la parifica del rendiconto generale dello Stato e dei consuntivi delle regioni a statuto speciale. Infatti, esso interviene prima dell'approvazione della legge sul rendiconto (assumendo funzione di ausiliarietà rispetto alle assemblee elettive), e offre la possibilità di accesso alla Corte costituzionale, per sollevare questioni di legittimità costituzionale correlate all'art. 81, co. 4, Cost.

Con deliberazione n. 24/2013/INPR sono stati approvati i primi indirizzi interpretativi inerenti all'applicazione dell'art. 13 della legge 6 luglio 2012 n. 96, sul controllo delle spese elettorali nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

Con deliberazione n. 11/2013/INPR sono state approvate soluzioni a questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-bis e 243-*quinquies* del t.u.e.l., come introdotti dall'art. 3, co. 1, lett. r) del d.l. 174/2012, a integrazione delle linee guida relative all'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del t.u.e.l., già deliberate con pronuncia n. 16 del 13 dicembre 2012.

Particolare rilievo, per le problematiche implicate, hanno assunto le linee interpretative in materia di controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari, che hanno richiesto l'adozione di due delibere di orientamento (n. 12 e n. 15/2013/QMIG).

Nel 2013 la Sezione delle autonomie ha, complessivamente, risolto 12 questioni di massima, nel dettaglio illustrate nei paragrafi che seguono.

La funzione di coordinamento è stata caratterizzata nel 2013 anche da una costante attività di monitoraggio dei controlli posti in essere in attuazione del d.l. 174/2012 e dallo sforzo di realizzare incontri con rappresentanti delle autonomie territoriali e con le sezioni regionali di controllo, sulle tematiche emergenti caratterizzate da maggior complessità applicative e procedurali. Le pronunce della Sezione delle autonomie in attuazione del d.l. 174 sono state raccolte in uno specifico elaborato, nel quale sono state evidenziate le risultanze del monitoraggio effettuato, attraverso la banca dati del controllo, delle delibere emanate, al 30 novembre 2013, dalle sezioni regionali di controllo. Inoltre il supporto alla gestione della banca dati “controllo e referto” ha consentito nel 2013 di aggiornare le voci relative alla tipologia di delibere da pubblicare. Questi utili strumenti di conoscenza dell’attività della Corte sono fruibili anche dagli utenti esterni, tramite il sito internet istituzionale.

#### **4. L’attività nomofilattica in materia consultiva e di controllo**

##### **4.1 Premessa**

L’art. 6, co. 4, del d.l. 174/2012 assegna alla Sezione delle autonomie compiti di coordinamento e di indirizzo interpretativo nei confronti delle sezioni regionali di controllo competenti a pronunciarsi sulle richieste di parere in materia di contabilità pubblica ai sensi dell’art. 7, co. 8, della l. 5 giugno 2003 n. 131. Le attribuzioni in questione si inquadrano nell’ambito della funzione nomofilattica già assegnata alle Sezioni riunite ai sensi dell’art. 17, co. 31, del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, ora circoscritta ai casi di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero agli ambiti di applicazione di norme che coinvolgono l’attività delle Sezioni centrali di controllo.

La necessità di dirimere questioni di eccezionale rilevanza è stata sollevata in relazione ai profili organizzativi e procedurali concernenti il giudizio di parificazione dei rendiconti generali delle regioni a statuto ordinario (disciplina del contraddittorio e attività istruttoria che coinvolge le Procure regionali). Per evitare l’insorgere di prassi applicative eterogenee, le questioni sono state discusse dalle Sezioni riunite in sede di controllo, che in funzione nomofilattica si sono pronunciate con deliberazione n. 7/2013/QMIG.

La Sezione delle autonomie ha esercitato la funzione nomofilattica, ai sensi dell’art. 6, co. 4, del d.l. 174/2012, deliberando 12 pronunce di orientamento, 6 delle quali afferiscono alle problematiche relative all’attuazione dello stesso decreto.

#### 4.2. *Delibere rilevanti*

*In tema di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis, co. 1, del t.u.e.l.*

La conversione del d.l. 174/2012 con legge del 7 dicembre 2012 n. 213 ha obbligato le sezioni regionali di controllo della Corte ad affrontare con immediatezza le problematiche connesse all'avvio della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis, co. 1, del t.u.e.l.*, introdotta dall'art. 3, co. 1, lettera r), del decreto stesso. Sono state, pertanto, deferite alla Sezione delle autonomie, a norma dell'art. 6, co. 4, del già citato d.l., una serie di questioni, decise con 4 delibere di orientamento, e nel contempo sono state deliberate linee di indirizzo (del. n. 11/2013/INPR) a integrazione delle linee guida e criteri (deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR) per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-quater del t.u.e.l.*.

La Sezione regionale di controllo della Calabria, già a dicembre 2012 ha rimesso, con delibere n. 309 e 310, due questioni in merito all'ammissione alla procedura riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-bis, co. 1, del t.u.e.l.*, in vigenza dell'avvio di un procedimento di dissesto guidato *ex art. 6 del d.lgs. 149/2011*.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 1/2013/QMIG, ha espresso il criterio generale di orientamento secondo il quale la presentazione della deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio *ex art. 243-bis, co. 1, del t.u.e.l.* (nel testo del d.l. 174/2012 come modificato dalla legge di conversione 213/2012) sospende la procedura di dissesto guidato, salvo che, alla data di presentazione della deliberazione stessa, la sezione regionale di controllo abbia già adottato la delibera di accertamento del perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del t.u.e.l., secondo la scansione procedimentale individuata nella delibera n. 2/SEZAUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012.

Sulla problematica della mancata presentazione del piano pluriennale di riequilibrio – la cui attivazione ha sospeso la procedura di cui all'art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011 – e sugli aspetti afferenti il tema dei debiti fuori bilancio, la natura della anticipazione a valere sul fondo di rotazione e della possibilità di deroga ai limiti di copertura dei disavanzi, la Sezione delle autonomie si è pronunciata, rispettivamente, con le delibere n. 13 e n. 14/2013/QMIG.

Ulteriori questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-bis e 243-*quinquies* del t.u.e.l., sono state sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Campania (del. 232/2013) e della Liguria (del. 69/2013) e hanno trovato soluzione nella specifica pronuncia n. 22/SEZAUT/2013/QMIG.

*In tema di personale delle pubbliche amministrazioni*

Il tema dei limiti assunzionali e dei tetti di spesa rimane sempre attuale e complesso, alla luce delle difficoltà che, spesso, gli enti incontrano nell'ottemperare ai vincoli di finanza pubblica.

In tale prospettiva si pone la remissione da parte della Sezione regionale di controllo del Piemonte, con delibera n. 347/2013/QMIG.

La questione sollevata, in ordine alla possibilità che, per gli enti soggetti al patto di stabilità, nella spesa di personale per l'anno di riferimento, ai fini della riduzione prevista dall'art. 1, co. 557, della l. 296/2006, possa essere compreso l'importo relativo ad assunzioni programmate ma che non sono state poi effettuate e, in caso positivo, le modalità di contabilizzazione delle somme previste per le suddette assunzioni, ha assunto un certo rilievo alla luce del contrasto interpretativo in essere. Sul tema si sono registrati due diversi orientamenti delle sezioni regionali, fondati sulla difficoltà oggettiva di conciliare l'esigenza di consentire agli enti fino ai 5.000 abitanti di non privarsi di professionalità essenziali, adibite all'esercizio di funzioni fondamentali, con la necessità di non contravvenire alla cogenza delle norme in tema di riduzione di personale.

La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 27/SEZAUT/2013/QMIG, ha dato esito al quesito stabilendo che l'art. 16, co. 31, del d.l. 138/2011, che ha esteso anche ai comuni con popolazione compresa tra i 1.001 e i 5.000 abitanti l'obbligo di riduzione della spesa di personale di cui all'art. 1, co. 557, della l. 296/2006, è norma di stretta interpretazione, che non ammette deroghe. L'estensione dei vincoli assunzionali a tutti i comuni con più di 1.000 abitanti non presenta particolari incompatibilità, giacché questi enti possono riprogrammare sia le procedure di reclutamento delle risorse umane, facendo leva anche sulle previste forme di associazionismo comunale, sia i livelli complessivi di spesa. Pertanto, l'importo previsto per assunzioni programmate, ma non effettuate, non può incrementare virtualmente il livello della spesa di personale da prendere in considerazione per l'anno di riferimento.

Sempre in materia di vincoli assunzionali, la Sezione si è pronunciata con deliberazione n. 25/SEZAUT/2013/QMIG in merito al divieto, posto a carico delle province, di assunzioni di personale a tempo indeterminato, *ex art.16, co. 9, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95*, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012 n. 135.

Sulla questione sollevata dai Presidenti delle province di Parma e di Ferrara, rimessa con deliberazione n. 207/SRCERO/2013/ PAR, la Sezione si è espressa ritenendo che il divieto, posto a carico delle province, di assumere personale a tempo indeterminato, di cui all'art.16, co. 9, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni dalla l. 7 agosto 2012 n. 135, è tuttora in vigore e ricomprende anche le unità di personale aventi diritto al collocamento obbligatorio disposto dalla l. 12 marzo 1999 n. 68, nel caso in cui l'ente debba assumerle per raggiungere la copertura della quota d'obbligo prevista dalla legge medesima.

Profili di particolare interesse assume la pronuncia n. 16/SEZAUT/2013/QMIG, che esprime un orientamento generale relativamente ai criteri da adottare per la verifica dei limiti alla spesa di personale da parte degli enti in sperimentazione. La questione, infatti, se non risolta in modo adeguato, può esporre gli enti, che volontariamente si sono sottoposti alla sperimentazione, al rischio di subire conseguenze sfavorevoli in materia di assunzioni, travalicando il limite imposto alla spesa di personale a causa del maggior carico di impegni registrati nel 2013.

La Sezione delle autonomie ha ritenuto che la soluzione prospettata della Ragioneria generale dello Stato con nota n. 77981 del 3 ottobre 2012, di spostare il confronto (della percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti) al penultimo esercizio, piuttosto che a quello immediatamente precedente, non fosse idonea a dare al quesito una soluzione di generale applicabilità.

L'andamento della spesa di personale risponde a una serie di fattori connessi, principalmente, alla programmazione dell'ente e all'applicazione dei limiti imposti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica: dalla combinazione di questi fattori si determina la dinamica della spesa. Non pare possibile ipotizzare in via generale quali effetti possa generare il confronto con il 2011 piuttosto che con il 2012, in quanto in ciascun ente possono verificarsi dinamiche di spesa differenti e specifiche, tali da non rendere di generale estensione l'ipotesi che si possa spostare il confronto a un anno precedente; in tal modo l'applicazione del limite verrebbe affidata a un criterio che non è detto risulti costantemente attendibile. Per questa ragione non sembra che il riferimento al 2011 possa essere considerato un sistema di generale applicabilità per effettuare il confronto con la spesa di personale 2013; l'indice che ne deriverebbe potrebbe risultare non sempre affidabile, risentendo di andamenti congiunturali. Potrebbe, invece, risultare una via sostenibile quella di far redigere agli enti in sperimentazione, che ne hanno interesse al fine dell'applicazione del limite, un documento contabile di riclassificazione degli importi iscritti in bilancio per spese di trattamento accessorio al personale sulla base del precedente criterio. Tale documento che dovrebbe avere il limitato scopo di consentire il raffronto, senza sovrapporsi alle risultanze ufficiali del bilancio redatto secondo i nuovi criteri, dovrebbe risultare con questo conciliabile.

Altra questione di massima sollevata in relazione ai vincoli di spesa per il personale è stata decisa con deliberazione n. 2/SEZAUT/20137QMIG.

La Sezione è stata chiamata a pronunciarsi in merito alla possibilità di riconoscere una deroga parziale ai tetti di spesa fissati dall'art. 9 del d.l. 78/2010 nei casi in cui, per realizzare le economie aggiuntive previste dai processi di attuazione dei piani triennali di razionalizzazione della spesa (anche mediante reinternalizzazione di taluni servizi), sia necessario liquidare le somme spettanti al personale coinvolto nelle iniziative pianificate a valere sulla componente fissa o variabile del trattamento accessorio.

Il principio di diritto espresso dalla Sezione delle autonomie stabilisce che la possibilità concreta di integrare le risorse finanziarie variabili destinate alla contrattazione decentrata integrativa, in deroga al tetto di spesa previsto dal co. 2-bis,

è subordinata al conseguimento di effettive economie di spesa risultanti dai processi di attuazione dei piani triennali di razionalizzazione e riqualificazione della spesa di cui ai co. 4 e 5 dell'art. 16 del d.l. 6 luglio 2011 n. 98, convertito con modificazioni dalla l. 15 luglio 2011 n. 111, quale effetto di specifiche iniziative volte al raggiungimento di puntuali obiettivi di incremento della produttività individuale del personale interno all'amministrazione, da realizzare mediante il diretto coinvolgimento delle unità lavorative in mansioni suppletive rispetto agli ordinari carichi di lavoro.

*In tema di controllo della Corte dei conti sui rendiconti annuali di esercizio dei gruppi consiliari, previsto dall'art. 1, co. 9-12, del d.l. 174/2012*

L'art. 1, co. 10, del d.l. 174/2012 assegna alle sezioni regionali della Corte la verifica dei rendiconti dei gruppi consiliari.

Con riferimento a tale nuova forma di controllo, al fine di garantire l'applicazione omogenea della normativa, introdotta a fine 2012 senza la previsione di norme transitorie, la Sezione delle autonomie è stata chiamata a fornire principi di orientamento di natura vincolante, ai sensi dell'art. 6, co. 4, del d.l. 174.

I primi indirizzi sono stati emanati con deliberazione n. 12/SEZAUT/2013/QMIG, nei seguenti termini: a) il controllo deve riguardare anche i rendiconti relativi all'esercizio 2012; b) il controllo concerne la regolarità e la legittimità della gestione finanziaria rendicontata da svolgersi alla stregua delle regole all'epoca vigenti presso ciascuna regione a statuto ordinario; c) il termine per la presentazione del rendiconto alla sezione regionale di controllo, nell'esercizio 2012, decorre dalla scadenza di quello previsto per la presentazione del rendiconto al consiglio regionale, secondo le norme regionali e/o i regolamenti consiliari al tempo vigenti.

Con successiva deliberazione n. 15/SEZAUT/2013/QMIG sono state ulteriormente specificate le modalità di tale controllo che, per quanto concerne l'esercizio finanziario 2012, si inserisce in un percorso finalizzato all'integrale applicazione dell'intero impianto normativo con decorrenza 2013.

*In tema di contenimento della spesa*

In merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, co. 141, della l. 228/2012 (limiti puntuali alle spese per l'acquisto di mobili e arredi), la Sezione delle autonomie ha deliberato il seguente principio di diritto: gli enti locali sono obbligati al rispetto del tetto complessivo di spesa risultante dall'applicazione dell'insieme dei coefficienti di riduzione della spesa per consumi intermedi previsti da norme in materia di coordinamento della finanza pubblica; lo stanziamento in bilancio tra le diverse tipologie di spese soggette a limitazione può dunque avvenire in base alle necessità derivanti dalle attività istituzionali dell'ente.

## 5. L'attività delle sezioni regionali di controllo

### 5.1 Profili generali

Il 2013 è stato l'anno di prima compiuta attuazione del d.l. 174/2012, convertito dalla legge 213/2012, che ha rafforzato i controlli della Corte dei conti sul sistema delle autonomie territoriali, affidando, in particolare, un ruolo determinante alle sezioni regionali di controllo.

Queste ultime hanno potuto fare affidamento su nuovi strumenti tanto nei riguardi delle regioni (giudizio di parificazione dei rendiconti regionali; verifica annuale sulla regolarità della gestione, nonché sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni; relazioni dei revisori delle regioni sui bilanci di previsione e sui rendiconti; verifica della copertura delle leggi regionali di spesa; controllo sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali; verifica dell'attuazione delle misure collegate alla *spending review*), quanto degli enti locali (relazioni semestrali per le province e i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti; sulla legittimità e regolarità delle gestioni, nonché sul funzionamento dei controlli interni; relazioni di fine mandato prodotte dai sindaci e dai presidenti delle province; maggiore incidenza ed efficacia dei controlli sui questionari sul bilancio preventivo e sul rendiconto inviati dagli organi di revisori). A dette funzioni si aggiungono controlli su gestioni di denaro pubblico svolte da soggetti esterni alla pubblica amministrazione: oltre ai gruppi consiliari sopra richiamati, i partiti e le formazioni politiche che partecipano alle elezioni amministrative (ai sensi della normativa di cui all'art. 13 della l. 96/2012).

Le novità introdotte in materia di controllo sulle autonomie territoriali si innestano in un sistema di controlli in cui già le funzioni della Corte hanno avuto modo di esplicarsi con le peculiarità proprie di questo istituto: l'esercizio di un controllo svolto da un organo di natura magistratuale, dunque esterno e terzo, ma nel contempo non avulso dai controlli interni, rispetto ai quali risultano sempre più consolidarsi collegamenti e sinergie; la presenza di articolazioni territoriali, che consente l'esame di realtà amministrative differenziate, assicurando nel contempo la ricomposizione unitaria attraverso analisi svolte a livello centrale. Del resto, il ruolo assegnato alla Corte dei conti assume carattere necessario, proprio in quanto si pone all'interno di una visione unitaria della finanza pubblica che, attraverso un'articolata gamma di strumenti di verifica e di monitoraggio, garantisce l'effettiva tutela degli equilibri economico-finanziari complessivi, l'osservanza degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, la sostenibilità dell'indebitamento e la regolarità e l'efficienza della gestione.

Nell'anno trascorso, le sezioni regionali di controllo hanno significativamente rivestito il ruolo loro affidato dal legislatore, la cui rilevanza di sistema è stata ulteriormente amplificata dalla l. 24 dicembre 2012 n. 243, recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 81, co. 6, della Costituzione e, dunque, dalla necessità di svolgere un attento e continuo monitoraggio sull'equilibrio dei bilanci delle regioni e degli enti locali. In tale contesto si inseriscono le funzioni delle sezioni regionali di controllo della Corte, anch'esse arricchite di nuovi strumenti nei confronti degli enti

locali che versino in situazioni di grave squilibrio finanziario, finalizzate a favorirne il risanamento.

Anche nell'anno 2013, come nei precedenti, l'attività delle sezioni regionali di controllo ha assunto particolare rilievo, tanto sul piano quantitativo che qualitativo. I dati complessivi registrano, nel 2013, un'attività che si è tradotta in 5.067 deliberazioni.

Le nuove forme di controllo in capo alle regioni hanno avuto quale esito, nella quasi totalità del territorio, giudizi di parificazione *ex art. 1, co. 5* del d.l. 174/2012; inoltre, relazioni sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali, delibere sui bilanci preventivi e rendiconti delle regioni, delibere sulle relazioni di fine mandato, nonché sui rendiconti dei gruppi consiliari.

Le Sezioni hanno reso 1.243 pareri nell'ambito dell'attività consultiva ai sensi dell'art. 7, co. 8, della l. 131 del 2003, confermando il *trend* espansivo dell'attività consultiva (passata da 1072 a 1243 delibere).

Di particolare rilievo anche l'attività di controllo preventivo di legittimità che, tra l'altro, ha interessato il conferimento degli incarichi dirigenziali, nonché validazioni delle contabilità di tesoreria, dei d.a.r. e dei modelli dei funzionari delegati, con inserimento dei relativi dati nel sistema informatico della Corte dei conti.

## 5.2. *Controlli sulle regioni*

### 5.2.1. *La parificazione dei rendiconti regionali*

Nel contesto del sistema dei controlli sulle regioni quale risulta ridefinita dall'art. 1 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213, la previsione, anche per le regioni a statuto ordinario, della parificazione del rendiconto generale.

Tale previsione, unitamente alle altre competenze di controllo previste e disciplinate nello stesso testo normativo, si inserisce, secondo l'espressa dichiarazione del legislatore, nel quadro di un generale rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria di tale livello di governo, ai fini del coordinamento della finanza pubblica, oltre che della garanzia del rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Nell'attuale assetto istituzionale, il ruolo della Corte dei conti, quale Istituzione superiore di controllo, è quello, appunto, di controllore "dell'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120, Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza all'Unione europea (artt. 11 e 117, co. 1, Cost). Equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura contabile neutrale e indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico" (Corte Cost.,

sentenza n. 60/2013). E ciò è tanto ancor più significativo a seguito dell'introduzione nella Carta costituzionale del principio del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di tutte le pubbliche amministrazioni. Infatti, la legge costituzionale n. 1 del 20 aprile 2012 ha riformato in questo senso l'art. 81 della Costituzione, introducendo, contestualmente, nell'art. 97, co. 1, il principio fondante per il quale “le pubbliche amministrazioni in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico”.

Appare di tutta evidenza come l'istituto della parifica trovi la sua genesi nell'ordinamento giuscontabile statale.

Infatti, la parificazione del rendiconto generale dello Stato è disciplinata dal t.u. delle leggi sulla Corte dei conti del 1934, ed essa, come è noto, risulta essere stata applicata nella maggioranza delle regioni ad autonomia speciale, in quanto così previsto dalle norme di attuazione dei rispettivi statuti.

Avuto riguardo ai contenuti, la procedura di parificazione prende le mosse dagli accertamenti compiuti sulla base dei dati contabili di preconsuntivo e trova conclusione in un giudizio finale che è la risultante di due attività interconnesse: la decisione di parifica vera e propria, che contiene la verifica della rispondenza dei dati esposti nel rendiconto con i limiti posti dalle previsioni di bilancio, attraverso il confronto tra i dati stessi e le scritture tenute o nella disponibilità della Corte (art. 39 t.u.), e la relazione unita alla decisione, in cui la Corte esprime compiutamente le proprie valutazioni sulle dinamiche delle finanze pubbliche e sui loro riflessi sul bilancio, prendendo anche in osservazione i fenomeni gestori che si dimostrino particolarmente rilevanti (art. 41 t.u.).

Va sottolineato, comunque, che la peculiare caratteristica del giudizio di parificazione è da rinvenire nel fatto che esso si svolge, a norma dell'art. 40 del citato t.u. delle leggi sulla Corte dei conti, “nelle formalità della giurisdizione contenziosa”, con la partecipazione, dunque, del pubblico ministero, rappresentato nella specie dal Procuratore regionale, che svolge in udienza la sua requisitoria orale.

Il giudizio di parificazione dei rendiconti è stato svolto sulla scia della delibera n. 9/2013 della Sezione delle autonomie, che ne ha fissato le prime linee di indirizzo e orientamento, e della delibera n. 7/SSRRCO/QMIG/2013 delle Sezioni riunite in sede di controllo, che ha precisato le modalità istruttorie e di svolgimento del contraddittorio con le amministrazioni regionali.

Fatta salva la regione Valle d'Aosta, che dovrà adeguare il proprio ordinamento a norma dell'art. 1, co. 11, del d.l. 174/2012, non hanno parificato nel 2013 soltanto le sezioni regionali del Molise (in quanto la regione non ha ancora trasmesso alla Corte il rendiconto, a causa della vicenda legata alla sentenza della Corte costituzionale n. 266/2013 sul bilancio preventivo 2013), della Campania (la cui istruttoria è in corso) e dell'Abruzzo, cui non è stato trasmesso dall'amministrazione regionale il rendiconto 2012 (delibera n. 657/2013/FRG).

Collegato al giudizio di parificazione è stato in talune sezioni regionali lo svolgimento di analisi dell'affidabilità delle scritture contabili, secondo quanto previsto a livello europeo dagli organi di *audit*, anche in raccordo con Eurostat.

La verifica sulla attendibilità e veridicità dei dati contabili, basata su un campione di dati selezionato secondo criteri oggettivi, in talune Sezioni di controllo è stata inserita nella relazione allegata alla decisione di parifica del rendiconto 2012, mentre in altri casi ha costituito oggetto di una relazione autonoma.

Si è trattato di un primo esperimento per le regioni a statuto ordinario, che dovrà trovare sbocco in una comune metodologia di campionamento statistico sui conti regionali, nella direzione di un recupero di credibilità dei dati della finanza regionale.

#### 5.2.2. *Le altre tipologie di controllo sulle regioni*

Stretta correlazione si pone tra il giudizio di parificazione e il controllo sui bilanci e sui rendiconti regionali. Tale sistema è dettato dalla ricerca di una sostanziale coerenza con le esigenze di armonizzazione dei bilanci e di coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 1, co. 1, della l. 31 dicembre 2009 n. 196, nonché con il d.lgs. 23 giugno 2011 n. 118; ma anche con le preesistenti disposizioni, che assegnano alla Corte dei conti il controllo successivo sulla gestione del bilancio e del patrimonio delle amministrazioni pubbliche (art. 3, co. 4, della l. 14 gennaio 1994 n. 20), nonché la verifica del rispetto degli equilibri di bilancio da parte di comuni, province, città metropolitane e regioni, in relazione al patto di stabilità interno e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (art. 7, co. 7, della l. 5 giugno 2003 n. 131).

Si tratta di verifiche che, come queste introdotte, hanno a oggetto il perseguitamento della sana gestione finanziaria che, nella rinnovata attenzione per gli strumenti di governo della finanza pubblica di cui è espressione il d.l. 174/2012, si declinano nella tipizzazione dei profili gestionali oggetto di controllo e nel miglioramento, in termini di effettività, delle verifiche svolte.

Tutto ciò, secondo una ormai consolidata giurisprudenza costituzionale, deve assicurare funzionalità al sistema di controllo che ne fonda l'attribuzione alla Corte dei conti sull'art. 100, co. 2, della Costituzione, a tutela della finanza pubblica nei suoi più diversi livelli di governo.

Al riguardo, in coerenza con le linee guida della Sezione delle autonomie (delibera n. 6/2013), molte sezioni regionali hanno portato la loro attenzione sui bilanci preventivi delle regioni e, in taluni casi, ne hanno messo in discussione l'attendibilità soprattutto sul versante delle entrate. Ciò, evidentemente, impatta sulla tenuta degli equilibri di bilancio, ora garantita dalla stessa novella costituzionale dell'art. 81.

Altri aspetti contabili esaminati dalle Sezioni di controllo sono stati la inattendibilità del risultato di amministrazione, il disequilibrio della gestione di competenza e in conto capitale, la corretta quantificazione degli oneri per spesa di personale, la mancata istituzione del fondo svalutazione crediti.

Rilevante impegno istituzionale e organizzativo hanno poi richiesto, da parte delle sezioni regionali, le verifiche sui rendiconti dei gruppi consiliari regionali, sui quali sono intervenute due pronunce di orientamento della Sezione delle autonomie (delibere n. 12/2013 e n. 15/2013).

Si è al cospetto di un tema aperto. Attualmente pende il giudizio innanzi alla Corte costituzionale sollevato per il conflitto di attribuzione dalle regioni Emilia Romagna, Veneto e Piemonte in relazione alle deliberazioni con cui le Sezioni di controllo hanno intrapreso le attività di cui all'art. 1, co. 9, del d.l. 174/2012 sui rendiconti consiliari relativi all'esercizio 2012.

Ulteriori linee di lavoro hanno riguardato le relazioni annuali dei presidenti di regione, sulla base delle linee guida emanate dalla Sezione delle autonomie (delibera n. 5/2013), finalizzate all'acquisizione di elementi informativi sull'assetto dei controlli interni e sulla *governance* degli organismi partecipati, anche sul fronte del servizio sanitario.

Sono state poi esaminate dalla competenti sezioni regionali le relazioni di fine mandato dei presidenti delle regioni interessate dalla consultazione elettorale nell'anno 2013.

Tale funzione si è concretizzata in una verifica delle informazioni fornite dall'amministrazione regionale alla collettività amministrata, basandosi anche sui dati contabili e gestionali in possesso delle Sezioni di controllo; peraltro detta competenza, introdotta dall'art. 1 del d. lgs. 149/2011, è stata cancellata, in quanto la norma citata è stata dichiarata incostituzionale dalla recente sentenza della Corte Costituzionale n. 219/2013.

Fra i nuovi strumenti diretti a incrementare il patrimonio conoscitivo utile al coordinamento tra i livelli di governo statale e regionale, per assicurare il rispetto dei vincoli finanziari derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea, si inserisce l'art. 1, co. 2, del d.l. 174/2012, che ha previsto una relazione sulla tipologia delle coperture finanziarie adottate nelle leggi regionali approvate nel semestre precedente e sulle tecniche di quantificazione degli oneri, redatta ogni sei mesi dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e trasmessa ai consigli regionali.

Il citato d.l. 174/2012 ha esteso, infatti, alla legislazione di spesa delle regioni l'esercizio della funzione di referto che, sulla legislazione nazionale, è svolta dalla Corte in base alla legge 23 agosto 1988 n. 362, tuttora, in virtù della legge di contabilità 31 dicembre 2009 n. 196; estensione che trova la sua ragion d'essere, peraltro, sia nella rilevanza qualitativa e quantitativa, sotto il profilo finanziario, della produzione normativa regionale, sia nella circostanza che la Corte ha ormai acquisito, quale soggetto istituzionale dello Stato-ordinamento, il ruolo e la responsabilità di "organo ausiliario" anche delle autonomie regionali e locali (v., da ultimo, le sentenze Corte cost. n. 219/2013 e n. 198/2012).

Si è così inteso arricchire le conoscenze dei consigli su un tema, quello della copertura finanziaria e delle tecniche di quantificazione degli oneri previsti dalle leggi regionali, ad "elevato tasso di tecnicismo finanziario-contabile", al fine di

garantire l'effettivo coordinamento della finanza pubblica e il rispetto del principio del pareggio di bilancio sancito dal novellato art. 81 della Costituzione. In particolare, estendendo alle regioni l'ambito di applicazione di un istituto costruito sulle caratteristiche della legislazione statale, si è voluto dare maggiore effettività al principio della copertura finanziaria sancito dal quarto comma dell'art. 81 della Costituzione (terzo comma del testo in vigore dall'anno 2014), ai sensi del quale ogni iniziativa legislativa, per non compromettere la permanenza degli equilibri finanziari, deve indicare le risorse necessarie a sostenere i nuovi o maggiori oneri che essa comporti. Un principio – direttamente applicabile non solo allo Stato e alle regioni a statuto ordinario ma anche alle autonomie speciali (cfr. sentenze Corte cost. n. 213/2008 e n. 359/2007) – che ha assunto maggior pregnanza alla luce del più generale principio dell'equilibrio di bilancio sancito al nuovo primo comma dell'art. 81 Cost. ed esteso alle autonomie territoriali dal richiamo contenuto agli artt. 97 e 119 Costituzione.

Già in questo primo anno di attuazione di questa importante funzione da parte delle sezioni regionali, l'esame della legislazione regionale di spesa ha consentito, da un lato, di collocare le decisioni legislative di spesa entro il contesto della programmazione regionale, nelle sue interrelazioni con le manovre di finanza pubblica nazionale; dall'altro lato, di approfondire le analisi condotte, attraverso la relazione annuale, sulla gestione regionale. Detto esame consente inoltre di seguire con continuità l'andamento della gestione finanziaria in base alle decisioni mediante le quali la regione assolve all'onere di adeguare la propria capacità di entrata e di spesa – e gli obiettivi delle proprie politiche di settore – alle implicazioni che, anche in corso d'anno, sono determinate dalle manovre di finanza pubblica generale.

Le prime relazioni, in particolare, hanno fatto emergere diversi profili di criticità.

In primo luogo si è stigmatizzata la previsione di coperture attraverso il mero rinvio a “risorse statali e comunitarie eventualmente assegnate”, ovvero “a mezzi finanziari a disposizione”, quando invece, secondo gli insegnamenti della giurisprudenza costituzionale, il principio fondamentale della copertura delle spese richiede la contestualità, tanto dei presupposti che giustificano le previsioni di spesa, quanto di quelli posti a fondamento delle previsioni di entrata necessari per la copertura finanziaria. Per le stesse ragioni si sono espresse perplessità per provvedimenti legislativi promulgati nel 2013, richiamando genericamente le disponibilità di bilancio 2012.

Oggetto di rilievo sono state anche le disposizioni che rinviano direttamente o implicitamente alla giunta o agli apparati amministrativi la determinazione degli oneri e della loro eventuale copertura, ampliando in modo illegittimo le prerogative degli organi preposti alla gestione e alla esecuzione del bilancio, il cui perimetro operativo deve essere invece saldamente circoscritto entro le autorizzazioni di spesa legislative.

Infine, si è precisato che i referti tecnici devono contenere un'analitica indicazione del tipo di oneri finanziari conseguenti a provvedimenti legislativi, della

quantificazione di tali oneri e dell'individuazione delle risorse necessarie a garantire la relativa copertura finanziaria.

### *5.3. Controlli sui Servizi sanitari regionali*

La sanità continua a rappresentare, per le sezioni regionali di controllo, oggetto di particolare approfondimento.

Già negli anni precedenti, infatti, i servizi sanitari regionali sono stati esaminati con analisi specifiche che sono andate ad aggiungersi a quelle operate, a livello nazionale, dalle Sezioni riunite nel più ampio quadro della finanza pubblica generale e dalla Sezione delle autonomie nell'annuale referto al Parlamento. In particolare, il settore è stato analizzato nei referti generali sulla finanza della regione, nell'ambito di indagini specifiche programmate aventi come esito referti sulla sanità regionale nel suo complesso o su particolari aspetti (ad es.: *intramœnia*, acquisti di beni e servizi), nonché attraverso le verifiche previste dall'art. 1, co. 170, della legge finanziaria per il 2006 sugli enti del s.s.n., attuandosi dunque un controllo, tanto finanziario, quanto sulla gestione.

Nel 2013, le sezioni regionali hanno potuto fare affidamento, anche nelle verifiche su questo specifico settore, sugli ulteriori strumenti messi a disposizione dal d.l. 174/2012: il giudizio di parifica, così come l'esame delle prime relazioni dei revisori sui bilanci di previsione e sui rendiconti delle regioni, sono stati l'occasione per analizzare in maniera più penetrante gli aspetti riguardanti la rappresentazione dei flussi finanziari delle risorse dedicate alla sanità nel bilancio della regione, nonché le relazioni finanziarie fra il bilancio regionale e quello delle aziende sanitarie, ferme restando le puntuali analisi finanziarie sull'evoluzione della spesa nei rispettivi s.s.r.

In particolare si è verificata, in tali sedi, la corretta perimetrazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale nel rendiconto 2012 della regione, così come nei correlati documenti di programmazione finanziaria, secondo le previsioni di cui al d.lgs. 118/2011 in materia di armonizzazione dei conti pubblici. Si è evidenziato, a tal proposito, come detta perimetrazione, da effettuarsi necessariamente già in fase di programmazione finanziaria, debba riferirsi tanto alle uscite, quanto alle entrate relative al finanziamento del Servizio sanitario regionale, al fine di evidenziare in maniera puntuale, attraverso una immediata confrontabilità fra poste attive e passive, il risultato finanziario della gestione del s.s.r. e la sua incidenza sui risultati della gestione finanziaria complessiva.

Si è inoltre sottolineata la rilevanza di una piena correlazione fra i rendiconti finanziari della regione e i conti consolidati degli enti del s.s.r., aspetto che assume particolare rilevanza, condizionando la trasparenza e la veridicità dei risultati ivi rappresentati. La stessa correlazione è inoltre richiesta anche rispetto ai bilanci finanziari della regione, ai fini di una valorizzazione della programmazione finanziaria del settore che consenta un contestuale rafforzamento della

programmazione delle attività e un maggiore controllo sul raggiungimento degli obiettivi e sul perseguitamento dei risultati.

Oggetto di attenzione è stata anche la non piena attuazione delle disposizioni sulla gestione accentratata (la gestione diretta di una quota del finanziamento del servizio sanitario da parte della regione, piuttosto che attraverso il trasferimento alle aziende sanitarie, per la quale il d.lgs. 118/2011 ha previsto adempimenti contabili alla stregua di quelli previsti per le aziende), così come, in alcune realtà, la non piena definizione della procedura volta a garantire l'integrale raccordo e riconciliazione tra le poste iscritte e contabilizzate in termini di contabilità economica e quelle iscritte in termini di contabilità finanziaria. Dette criticità contribuiscono alla determinazione di disallineamenti, non solo fra il conto consolidato e i bilanci delle singole aziende sanitarie, ma anche fra i valori del consolidato e quelli riportati nel rendiconto finanziario regionale.

Particolare rilievo si è dato anche alla rappresentazione dei residui nei rendiconti delle regioni. Si sono rilevate alte percentuali di residui attivi vetusti, per lo più correlati a trasferimenti statali. Si tratta di fenomeni da monitorare specie ove trattasi di residui attivi relativi a risorse corrispondenti a mancati trasferimenti alle aziende sanitarie. Anche all'esame dei residui passivi del settore sanità si è dato, del resto, particolare rilievo, attesa la necessità di assicurare piena corrispondenza fra questi ultimi e le posizioni creditorie delle aziende sanitarie nei confronti della regione.

Anche nel 2013 sono stati posti in essere gli specifici controlli sugli enti del Servizio sanitario nazionale previsti dall'art. 1, co. 170, della già citata legge 266/2005 che, nell'estendere a questi ultimi le disposizioni contenute nei co. 166 e 167, riguardanti gli enti locali, ha prescritto che i collegi sindacali dei predetti enti trasmettano alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sulla base di criteri e linee guida definiti unitariamente dalla stessa Corte e deliberati annualmente dalla Sezione delle autonomie, precisando che, nel caso di enti che non abbiano rispettato gli obblighi previsti, la Corte trasmetta la propria segnalazione alla regione interessata per i conseguenti provvedimenti.

Le potenzialità di tale funzione risultavano già rafforzate dal d.lgs. 118/2011 sull'armonizzazione dei conti pubblici che, nel rendere i conti sanitari più trasparenti e più facilmente confrontabili fra loro, ha posto le basi per controlli più incisivi ed efficaci.

Il d.l. 174/2012 ha introdotto novità anche rispetto a questo tipo di controllo, pur lasciando immutate le disposizioni appena richiamate, con un rilevante impatto, sia sulla procedura che sull'oggetto delle verifiche in parola.

In particolare, l'art. 1, co. 7, del citato decreto legge applica anche ai controlli sugli enti del s.s.n. i passaggi procedurali previsti per le verifiche sui bilanci delle regioni e degli enti locali, e dunque precisa che l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria comporta l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di

accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora, infine, la regione non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa.

Continua a trattarsi di verifiche obbligatorie, che investono tutti gli enti del servizio sanitario pubblico: aziende sanitarie locali, aziende ospedaliere, policlinici universitari, istituiti di ricovero e cura a carattere scientifico.

Anche nel 2013, nel rispetto delle indicazioni fornite nelle linee guida dettate dalla Sezione delle autonomie, le verifiche si sono concentrate sui rendiconti degli enti del s.s.r., mantenendo in ogni caso, in sede di tale esame sui rendiconti, alcuni momenti di verifica di rispondenza della gestione rispetto ai preventivi.

In ogni caso, ove dall'esame della relazione del collegio sindacale o a seguito della successiva eventuale istruttoria, siano emerse gravi irregolarità, suscettibili di specifica pronuncia, o comunque disfunzioni del sistema e criticità gestionali, la sezione regionale della Corte competente ha adottato, a seconda dei casi, una pronuncia specifica o comunque segnalato alla regione le irregolarità rilevate al fine di stimolare l'adozione di misure correttive da parte della stessa regione ovvero, indirettamente, delle aziende esaminate, tenuto conto dei poteri di vigilanza della regione su quest'ultime.

Dall'esame svolto nel corso del 2013 sugli esercizi precedenti, problemi sono emersi in ordine all'attuazione della normativa in tema di programmazione, *budget*, contabilità analitica, controlli interni, *customer satisfaction*, procedimenti di controllo. Sono state analizzate le ragioni delle perdite di esercizio e la struttura dei conseguenti piani aziendali di ripiano dei disavanzi e di riequilibrio della situazione economica. Si è proceduto alla disamina delle principali voci del valore e dei costi della produzione; alla verifica dell'applicazione del principio di competenza economica per quanto riguarda la mobilità interregionale e il computo delle ferie non godute; all'accertamento del grado di conseguimento degli obiettivi fissati per la spesa farmaceutica; all'applicazione della normativa in tema di approvvigionamenti di beni e servizi.

È emerso un tendenziale *trend* negativo dei risultati d'esercizio di ciascuna azienda, rispetto agli esercizi precedenti: maggiori assegnazioni di contributi in conto esercizio ovvero il generalizzato aumento del valore della produzione, non hanno impedito, per molti enti, il peggioramento dei risultati d'esercizio, a causa dell'andamento crescente dei costi di produzione. Peraltra, al riguardo, appare rilevante sottolineare che, in alcuni casi le perdite dell'esercizio non sono precedute da una vera e propria autorizzazione preventiva da parte della regione; nelle relazioni sulla gestione dei direttori generali, inoltre, è raro trovare riferimenti alle cause delle perdite, emergendo una sottovalutazione della rilevanza delle perdite conseguite dalle aziende; per le stesse ragioni, sono pochi i collegi sindacali che si sono espressi in merito alle modalità di copertura delle perdite e alla loro attendibilità. Si conferma,

pertanto, la tendenza, già negli anni precedenti rilevata, a tenere una gestione della spesa che non responsabilizza pienamente le aziende sanitarie, ovvero una gestione delle spese non correlata strettamente alle risorse esistenti, affidandosi il ripiano delle perdite a successivi maggiori finanziamenti regionali e statali. In alcuni casi, incide sui risultati finanziari rilevati la totale mancanza di determinazione di obiettivi da parte della regione, la genericità degli stessi, o comunque la mancata osservanza da parte delle aziende sanitarie. Si segnala, in particolare, anche il superamento dei limiti in materia di spesa del personale, e in specie di quelli per i contratti di lavoro a tempo determinato.

Al di là degli squilibri strutturali che interessano buona parte delle aziende sanitarie, si sono rilevati: scostamenti in termini di costi tra il bilancio previsionale e il bilancio d'esercizio; la pressoché generale mancata istituzione delle centrali di approvvigionamento di beni e servizi; i ritardi nella razionalizzazione di talune tipologie di spesa indicate dal legislatore; criticità nella rilevazione dei costi indiretti dell'Alpi (costi fissi e variabili relativi alla struttura), rilevandosi la mancanza di un sistema di contabilità analitica in grado di evidenziare tutti i costi connessi all'attività intramoenia; l'assenza di inventario dei beni mobili e immobili; il costante aumento dell'esposizione debitoria verso i fornitori.

Rileva, a quest'ultimo riguardo, l'entità e la vetustà dei crediti nei confronti delle regioni degli enti del servizio sanitario. Si è rilevata, peraltro, la tendenza a rimborsare i crediti più recenti, permanendo dubbi sull'esigibilità dei crediti più vetusti. Tale situazione influisce negativamente sulle disponibilità liquide, e dunque sulla situazione debitoria delle singole aziende. Si è verificato, infatti, in molte aziende un incremento, tanto dei debiti verso fornitori, quanto dei correlati oneri finanziari, il che denota l'incapacità delle aziende di adempiere alle scadenze previste, le proprie obbligazioni, e la tendenza a utilizzare l'indebitamento verso i fornitori come una forma impropria di finanziamento.

Anche i ritardi nell'adozione e approvazione dei bilanci delle aziende sanitarie sono stati stigmatizzati, per le importanti conseguenze sulla programmazione del servizio sanitario, sia a livello regionale che aziendale, oltre che sui relativi controlli.

#### *5.4. Controlli sugli enti locali*

L'esame e la verifica dei bilanci di previsione e dei rendiconti degli enti territoriali è un compito che oramai caratterizza la funzione di controllo in sede periferica.

Nell'ambito delle verifiche ordinarie condotte dalle sezioni regionali, sono state attivate specifiche forme di vigilanza in relazione agli enti che presentano una situazione finanziaria critica in base all'art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011 e sono stati pronunciati accertamenti ai sensi dell'art. 148-bis, co. 3, del t.u.e.l., introdotto dall'art. 3, co. 1, lett. e), del d.l. 174/2012.

Inoltre, nell'ambito del d.l. 174/2012, come convertito dalla l. 213/2012, puntuali disposizioni riguardano il c.d. predisposto degli enti locali e la previsione di

piani di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-*bis* e ss. t.u.e.l.), in ordine ai quali un ruolo determinante è attribuito alle sezioni regionali di controllo, le cui funzioni non sono limitate all'approvazione del piano, ma alla vigilanza durante tutta l'esecuzione dello stesso.

Nel corso del 2013, al di là dei dati quantitativi, si è registrato un salto di qualità negli approfondimenti condotti dalle sezioni regionali di controllo che – anche sotto la spinta delle disposizioni recate dal citato d.lgs. 149/2011 – hanno portato al disvelamento di situazioni di criticità nella tenuta degli equilibri di numerosi bilanci comunali, per effetto anche delle restrizioni finanziarie indotte dalle manovre correttive degli ultimi anni. In tale contesto, particolare attenzione è stata posta in ordine al mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio, che costituisce elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria.

Al nucleo essenziale di tali attività, basato, come negli anni precedenti, sulla funzione di controllo di regolarità contabile (controllo-segnalazione) sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, si sono aggiunte le attività connesse alla valutazione della congruità delle misure conseguenziali *ex art. 148-*bis* del t.u.e.l.*, il corposo lavoro di analisi e ponderazione dei piani di riequilibrio pluriennali *ex art. 243-*bis* e ss. del t.u.e.l.*, nonché le deliberazioni in materia di c.d. dissesto guidato *ex art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011*.

Grande attenzione è stata rivolta anche alla verifica sui controlli interni, obbligatoriamente riferibile *ex art. 148 del t.u.e.l.* ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e alle province, quali enti espressamente chiamati a inoltrare alle sezioni regionali di controllo, un referto informativo “sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato”, da redigersi sotto la responsabilità del sindaco o del presidente della giunta e sulla base di apposite linee guida redatte dalla Sezione delle autonomie (delibera n. 4/2013).

Tale verifica del funzionamento del sistema dei controlli interni, essenziale per orientare proficuamente l'attività del controllore esterno, viene ad assumere rinnovata centralità nel contesto delle attribuzioni di cui all'art. 148 del d.lgs. 267/2000, come modificato dall'art. 3, co. 1, lett. e), del d.l. 174/2012. La determinazione concreta di questa tipologia di controlli risulta demandata alla regolamentazione del consiglio dell'ente, la cui verifica è assegnata specificamente alle sezioni regionali di controllo con cadenza semestrale “ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio”.

Pur in sede di prima applicazione della norma, le sezioni regionali hanno contribuito a disvelare situazioni di diffusa criticità (carena del sistema di *audit*; mancata previsione della responsabilità dei dirigenti; carenti previsioni regolamentari aventi a oggetto la gestione amministrativa e contabile dell'ente), in merito ai quali sono state operate le dovute segnalazioni ai consigli comunali e provinciali.

#### 5.4.1. *Controlli di regolarità contabile e finanziaria*

Uno dei punti qualificanti di questa forma di controllo sugli enti locali, già disciplinata dalla legge finanziaria 2006, è la possibilità, per ciascuna sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di eseguire su tutti gli enti autonomi della regione un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio, così da constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per ovviare alle irregolarità, ai rischi o alle disfunzioni eventualmente segnalati nell'esame del bilancio preventivo.

Occorre, al riguardo, premettere che il quadro normativo dei controlli della Corte dei conti sul sistema delle regioni e degli enti locali, pur muovendosi nella cornice dei controlli delineati dalla l. 20/1994, si è formato, nell'ultimo decennio, per successive stratificazioni: alla c.d. legge La Loggia (l. 131/2003), che ha conferito tra l'altro piena base legale alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e che ha dato assetto ai controlli sulla gestione e sulla sana gestione finanziaria delle regioni e degli locali, hanno fatto seguito i controlli di regolarità contabile e finanziaria sui bilanci degli enti locali, introdotti con l'art. 1, co. 166 e ss., della l. 266/2005 ed estesi anche agli enti del Servizio sanitario nazionale; tali controlli risultano ora modificati dal d.l. 174/2012 che ha introdotto l'articolo 148-*bis* del t.u.e.l..

La sentenza della Corte Costituzionale n. 60 del 26 marzo 2013, depositata il 5 aprile 2013, ha ribadito che i principi di coordinamento della finanza pubblica (*ex plurimis*, sentenze n. 229 del 2011, n. 289 e n. 120 del 2008) ed, in particolare l'art. 1, co. da 166 a 172, della l. 266/2005, concorrendo “alla formazione di una visione unitaria della finanza pubblica, ai fini della tutela dell'equilibrio finanziario e di osservanza del patto di stabilità interno” (sentenze n. 198/2012 e n. 179/2007), hanno introdotto controlli di legalità e di regolarità sulle finanze pubbliche attribuiti alla Corte dei conti in riferimento alle compatibilità poste dagli art. 81 e 119 Cost. e agli obiettivi parametrici di governo dei conti pubblici concordati in sede europea, ai quali non si sottraggono gli enti locali e gli enti del Servizio sanitario nazionale.

In questa ottica deve essere inquadrato il sistema delineato dal legislatore con il d.l. 174/2012, che ha sostanzialmente confermato e valorizzato, con la previsione di stringenti termini di esecuzione delle pronunzie di grave irregolarità adottate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e di applicazione di misure cautelari in caso di inosservanza dei medesimi, la funzione di vigilanza della Corte dei conti, puntualizzandone le finalità.

La verifica delle azioni correttive poste in essere dalle amministrazioni locali potenzia e restituisce effettività al controllo sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali, effettuato ai sensi dell' articolo 1, commi 166 e seguenti, della l. 266/2005.

L'art. 148-*bis* del d.lgs. 267/20003, introdotto dall'art. 3, co. 1, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213, ha rafforzato il sistema dei controlli sugli enti locali, attribuendo alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti “l'accertamento... di squilibri economico-finanziari, della

mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno”.

La norma citata ha posto a carico degli enti interessati “l’obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio” e di trasmettere i provvedimenti correttivi *medio tempore* adottati “alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”.

La trasmissione della pronuncia di grave irregolarità ai consigli comunali e provinciali stimola l’adozione di provvedimenti auto-correttivi. Se l’ente non provvede all’adozione delle necessarie misure consequenziali o “la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l’attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l’insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”.

L’obbligo di assumere e di comunicare le misure consequenziali *medio tempore* adottate dall’amministrazione assume, in questi termini, una connotazione di doverosità sul piano soggettivo, che è insita nella stessa natura conformativa dei controlli in argomento, altrimenti privi di utilità concreta. Restano, comunque, distinte le fattispecie connotate da offensività alla regolare gestione finanziaria o al rispetto del patto di stabilità, alle quali deve seguire l’adozione di opportune misure correttive volte a sanare le irregolarità accertate, da quelle, eventualmente emerse, non qualificabili come tali in concreto, per avere ridotta o non comprovabile potenzialità offensiva, e per le quali le relative contestazioni sono formulate in termini di semplici raccomandazioni agli enti.

Ove le misure correttive adottate dagli enti non siano state ritenute congrue relativamente alle criticità rilevate e idonee a risolverle, ha trovato applicazione l’articolo 148-bis, co. 3, t.u.e.l., con conseguente preclusione dei programmi di spesa per i quali non è stata trovata una idonea e concreta fonte di finanziamento.

Quanto all’attività svolta nel 2013, si segnalano alcune delle più rilevanti irregolarità evidenziate e, in particolare, quelle aventi riflessi sugli equilibri di bilancio degli enti.

#### *a) rendiconti per l’esercizio 2011*

Le criticità riscontrate hanno riguardato prevalentemente: il mancato rispetto del patto di stabilità in termini sia di competenza che di cassa; il carente rispetto degli equilibri, soprattutto con riferimento all’utilizzo di risorse di carattere straordinario per il finanziamento di spese correnti ripetitive; l’elevata vetustà dei residui attivi e la loro considerevole mole senza che, per molti anni, si sia proceduto al periodico riaccertamento, imposto dal t.u.e.l., circa la verifica del permanere delle cause di esistenza delle ragioni giuridiche, con effetti diretti sulla veridicità dello stesso risultato di amministrazione.

Ulteriori segnalazioni hanno riguardato la spesa di personale, sotto il profilo della mancata osservanza dei limiti e dei vincoli posti dal legislatore nazionale; le dimensioni e le modalità dell'indebitamento; il mancato aggiornamento dell'inventario; la mancata o non corretta adozione del piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari.

In numerose deliberazioni sono state esposte criticità riguardanti l'utilizzo improprio delle c.d. partite di giro (capitoli relativi ai servizi in conto terzi).

Rilevante è risultato il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, in parte motivato con le difficoltà di cassa originate dalle ridotte riscossioni imputabili alla difficile situazione economica, oltre che con la riduzione dei trasferimenti agli enti locali, ovvero i mancati trasferimenti regionali.

La carenza di liquidità, già rilevata in passato, refluisce nella problematica dei ritardati pagamenti ai soggetti terzi creditori. Tale fenomeno, sebbene non assurga a forma elusiva del patto di stabilità, si traduce in prassi che, ai fini del rispetto dei vincoli connessi al già richiamato patto di stabilità, alimenta la patologia del fenomeno del ritardo con evidente danno sulle imprese e sull'economia reale, condizionata in tal senso da un elemento deflattore della crescita.

Come è noto, il d.l. 35/2013 è intervenuto in tema di pagamento dei debiti pregressi e ciò avrà effetti significativi sul rendiconto 2013.

*b) bilanci di previsione dell'esercizio 2013.*

Occorre precisare che lo slittamento al 30 novembre 2013 del termine per l'approvazione dei bilanci preventivi 2013 ha fortemente ridimensionato la valenza del loro esame da parte delle sezioni regionali di controllo. Il bilancio preventivo, infatti, ha finito per perdere le sue peculiari caratteristiche di strumento programmatico.

Su tale endemico fenomeno negativo è intervenuta la delibera n. 23/2013 della Sezione delle autonomie, che ne ha evidenziato i rischi per la stessa tenuta degli equilibri di bilancio.

In tale contesto, è stato necessario soprassedere all'emanazione delle linee guida per l'esame dei bilanci preventivi 2013, che avverrà contestualmente alla verifica dei rendiconti 2013.

#### *5.4.2. Il c.d. dissesto guidato e la procedura di riequilibrio del piano pluriennale*

Le norme sul dissesto finanziario negli enti locali introdotte con il d.lgs. 149/2011 hanno assunto particolare rilevanza anche per il ruolo più incisivo riconosciuto alla Corte dei conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica, in relazione agli effetti che derivano da pronunce in sede di controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

Alla constatazione che l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali è strettamente correlata alla verifica dell'adozione delle necessarie misure correttive da parte dell'ente locale nel termine fissato dalla Sezione stessa, fa da corollario, infatti, la necessità che le misure conseguenti agli accertamenti effettuati dalle sezioni regionali si traducano in doverosi interventi autocorrettivi della stessa amministrazione.

In particolare, la procedura del c.d. dissesto guidato, prevista dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011, introduce nell'ordinamento un secondo percorso rispetto all'art. 244 del t.u.e.l. e si raccorda con la procedura prevista dalla l. 266/2005, rappresentandone l'esito finale, allorquando l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria esitino in uno squilibrio strutturale tale da preludere al dissesto. In mancanza dell'adozione dei provvedimenti autocorrettivi da parte dell'amministrazione in relazione alle rilevate irregolarità contabili-gestionali nei termini assegnati, viene intrapreso, a iniziativa della Sezione, un procedimento complesso, all'esito del quale, perdurando l'inadempimento all'adozione di idonee misure correttive da parte dell'ente locale e la sussistenza delle condizioni di dissesto ai sensi dell'art. 244 del t.u.e.l., il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto.

Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti hanno ritenuto, in diversi casi nel corso del 2013, di avviare la procedura di cui all'art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011 in presenza di situazioni di pre-dissesto finanziario, proprio al fine di individuare un percorso di accompagnamento dell'ente verso il risanamento.

Il d.l. 174/2012 ha, altresì, introdotto la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, disciplinata dagli articoli 243-bis, ter e quater del t.u.e.l., cui possono ricorrere i comuni e le province per i quali, anche in considerazione delle pronunce delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti sui bilanci degli enti, sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli artt. 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio.

L'iniziativa della procedura è rimessa alla autonoma determinazione degli organi dell'ente. Entro il termine di sessanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura, deve essere approvato dal consiglio dell'ente il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, avente durata massima di dieci anni.

Nel corso del 2013 sono intervenute alcune modifiche normative riguardanti la procedura di riequilibrio. La prima di queste persegue l'obiettivo di potenziare la relazione di responsabilità tra efficacia del rimedio e le scelte compiute. L'art. 49-*quinquies* del d.l. 69/2013, convertito dalla l. 98/2013, ha aggiunto al co. 5 dell'art. 243-*bis* del t.u.e.l. la previsione, nel caso di inizio mandato, di una rimodulazione del piano presentato dall'amministrazione uscente, qualora non sia ancora intervenuta la pronuncia della sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Così come, sul piano di una maggiore concentrazione della fase dell'istruttoria ministeriale dei piani, l'art. 10-*ter* del d.l. 35/2013, convertito dalla l. 34/2013, ha limitato la competenza all'adozione degli indirizzi istruttori alla Sezione delle autonomie. Infine l'art. 1, co. 573, della legge di stabilità per il 2014 ha codificato una sostanziale attenuazione della rigidità del meccanismo procedimentale che, in caso di mancato rispetto dei termini procedurali, conduce al dissesto, prevedendo la possibilità per l'ente di riproporre il piano, entro termini perentori, qualora dimostri di aver migliorato la condizione di ente strutturalmente deficitario.

Spetta alla sezione regionale di controllo, sulla base dell'istruttoria compiuta dal Ministero dell'interno, deliberare sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio (art. 243-*quater*, co. 3).

La mancata adozione del piano da parte del consiglio comunale entro il termine normativamente indicato, il diniego dell'approvazione del piano o l'accertamento da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, nonché la verifica del mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente alla scadenza del piano “comportano l'applicazione dell'articolo 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011, con l'assegnazione al consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto”.

Molte delle attività dell'ultimo semestre del 2013 delle sezioni regionali di controllo sono state assorbite dall'analisi e dalle conseguenti pronunce di attendibilità o non attendibilità dei piani di riequilibrio *ex art. 243-bis e ss. del t.u.e.l.*, anche basandosi sulle linee guida dettate in argomento dalla Sezione delle autonomie, che delineano il rapporto tra le due procedure (n. 1/SEZAUT/2013/QMIG, n.13/SEZAUT/2013/QMIG).

Ai sensi dell'art. 243-*quater*, co. 5, t.u.e.l., le Sezioni riunite in speciale composizione, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'art. 103, secondo comma, della Costituzione, si sono pronunciate sulle controversie concernenti l'impugnazione delle delibere di approvazione o di diniego del piano di riequilibrio e sui ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter*.

In un'ottica di coerente costruzione di sistema, non sembra giustificabile l'asimmetria di disciplina prevista per il regime impugnatorio delle deliberazioni emesse dalle sezioni di controllo di questa Corte, che limita la tutela giurisdizionale innanzi alla Sezioni riunite in speciale composizione alla sola ipotesi di approvazione-diniego del piano di riequilibrio, e non anche alle deliberazioni emesse

sulla analoga materia di “dissesto guidato”, disciplinata dal d.lgs. 149/2011, e a quelle relative alla verifica dell’andamento della procedura di riequilibrio. È, pertanto, da auspicarsi un intervento legislativo che faccia chiarezza, riconducendo a sistema la giustiziabilità delle deliberazioni delle sezioni di controllo della Corte dei conti *in subiecta materia*.

### 5.5. Attività consultiva

Il proliferare di manovre correttive, la sovrapposizione di disposizioni sui vincoli alla spesa di personale, le mutevoli regole sul patto di stabilità interno e, in generale, i molteplici interventi normativi finalizzati al coordinamento della finanza pubblica, hanno, nel tempo, accresciuto il ruolo della funzione consultiva. Quest’ultima, infatti, rappresenta un motivo di arricchimento della funzione di controllo, essendo intesa a prevenire e, in un certo senso, ad anticipare le problematiche che sono destinate a emergere nell’applicazione della legislazione finanziaria di interesse regionale e locale. L’attività si esplica, pertanto, in sinergia con la funzione di controllo, rafforzando la vocazione di ausiliarietà attribuita alla Corte dei conti, che le Sezioni di controllo declinano a livello territoriale.

La continua evoluzione normativa che ha interessato il mondo delle autonomie locali negli ultimi anni ha accresciuto le problematiche su cui sono state sollecitate le sezioni regionali di controllo. La Corte, con sempre maggiore frequenza, è stata chiamata a pronunciarsi sui temi relativi: al contenimento della spesa; ai vincoli assunzionali e di spesa del personale, anche con riferimento al personale degli enti associati o partecipati; al consolidamento delle spese sostenute dalle società e organismi partecipati; alle forme flessibili di assunzione o impiego; alle politiche assunzionali e ai limiti all’utilizzo della c.d. mobilità fra amministrazioni; alle trasformazioni di consorzi, società e aziende speciali; agli affidamenti; ai vincoli all’indebitamento e ricorso agli strumenti del *leasing* immobiliare; alle operazioni di *partnership* tra pubblico e privato; ad affidamenti e contratti pubblici.

Nel 2013, in particolare, l’esigenza di dare attuazione ad alcuni degli istituti introdotti e regolamentati dal d.l. 174/2012 ha alimentato il ricorso all’attività consultiva. Molteplici, ad esempio, i quesiti aventi a oggetto il riequilibrio finanziario pluriennale *ex art. 243-quater* del t.u.e.l., come introdotto dall’art. 3, co. 1, lett. r), del citato decreto 174/2012.

Le deliberazioni interpretative delle sezioni regionali sono divenute sempre più numerose nel tempo. Nella banca dati del controllo risultano pubblicate, per il solo 2013, 1.243 delibere che esprimono, talvolta, orientamenti diversi, rendendo perciò necessario il pronunciamento di un criterio generale di orientamento univoco. L’art. 6, co. 4, del d.l. 174/2012 ha assegnato alla Sezione delle autonomie il compito di deliberare, in presenza di interpretazioni discordanti delle norme rilevanti per l’attività di controllo o consultiva, o per la risoluzione di questioni di massima di particolare rilevanza, per esprimere un criterio generale di orientamento al quale le sezioni regionali di controllo si conformano.

Resta in ogni caso salva l'applicazione dell'art. 17, co. 31, del d.l. 1° luglio 2009 n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009 n. 102, che assegna al Presidente della Corte la facoltà di rimettere l'esame della questione alle Sezioni riunite in sede di controllo, nei casi riconosciuti dal Presidente stesso di eccezionale rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica, ovvero qualora si tratti di applicazione di norme che coinvolgono l'attività delle Sezioni centrali di controllo.

## CAPITOLO VIII

### L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE

#### 1. Ambiti della giurisdizione

Un tema di frequente portato al vaglio delle Sezioni giurisdizionali è quello riguardante la spettanza della potestà cognitiva su danni patrimoniali, spesso ingenti, causati a società aventi veste di diritto privato, che svolgono servizi pubblici e sono partecipate da soci-amministrazioni pubbliche.

La problematica, dopo la notoria inversione di tendenza innescata dalla sentenza SS.UU. 26806/2009, nel corso dell'anno 2013 ha raccolto ulteriori pronunce della Corte di cassazione<sup>6</sup>.

È stato ribadito l'orientamento secondo cui si deve avere riguardo all'autonomia personalità giuridica della società. Non è configurabile alcun rapporto di servizio tra l'agente danneggiatore e l'ente pubblico titolare della partecipazione, quand'anche totalitaria: il danno (salvo il caso del danno all'immagine) è da considerare inferto soltanto al patrimonio della società; la giurisdizione spetta al giudice ordinario, con possibile attivazione della stessa soltanto attraverso l'esercizio (non officioso, quindi facoltativo e di fatto quasi del tutto inesistente) delle ordinarie azioni sociali civilistiche.

Una parziale apertura ermeneutica si è avuta a proposito delle società *in house*, per le quali, ove siano identificabili i tre requisiti che la normativa europea detta a tutela della concorrenza<sup>7</sup>, le SS.UU. della Cassazione hanno ritenuto potersi ammettere la giurisdizione del giudice contabile.

Presso la Corte dei conti, nel 2013, la giurisdizione è stata positivamente affermata:

- nel caso di azienda intercomunale partecipata, a capitale interamente pubblico, dedita allo svolgimento del servizio idrico (Sez. prima centrale di appello, n. 375);
- nel caso di una società per azioni, originariamente nata come consorzio, operante nel settore dei servizi idrici, fognari e altro, avente come soci 72 comuni e la provincia comprendente gli stessi (Sez. prima centrale di appello, n. 489);
- nel caso di Anas s.p.a. (Sez. Lazio, n. 683). In quest'ultima ipotesi, l'affermazione in positivo della giurisdizione è avvenuta avendo la Sezione giudicante, ritenuto Anas assimilabile a Rai s.p.a., in quanto società di diritto privato ma a totale partecipazione pubblica, designata dalla legge (d.l. 138/2002 e

<sup>6</sup> In tema e con riferimento all'anno 2013 si possono menzionare le decisioni delle SS.UU. n. 3038, n. 7374, n. 8352, n. 10299, n. 20075, n. 20696, n. 26283, n. 26936, n. 27489 e n. 27993.

<sup>7</sup> Matura esclusivamente pubblica dei soci; esercizio di attività in prevalenza a favore dei soci stessi; sottoposizione al c.d. "controllo analogo", quest'ultimo da intendersi in senso quasi "gerarchico" e corrispondente a quello esercitato dagli enti pubblici sui propri uffici, senza alcun margine di libera determinazione da parte degli organi societari.

d.lgs. 143/1994) quale concessionaria di servizio pubblico, compresa tra gli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, sottoposta al controllo della Corte dei conti e, infine, tenuta all'osservanza delle procedure di evidenza pubblica nell'affidamento degli appalti.

Di contro, la giurisdizione è stata esclusa nel caso di Cinecittà Holding s.p.a., atteso che il danno prospettato in fattispecie atteneva a scelte imprenditoriali connesse alla creazione di una società per la gestione del risparmio, finalizzata al finanziamento di produzioni o coproduzioni cinematografiche, con potestà cognitiva spettante al giudice ordinario (Sez. terza centrale di appello, n. 546); nel caso di Ferrovie dello Stato s.p.a. (Sez. terza centrale di appello, n. 548), in considerazione del fatto che il danno azionato in fattispecie (indebita erogazione di emolumenti a titolo di trattamento economico liquidatorio in favore dell'amministratore delegato e presidente pro-tempore della società) costituisce una scelta effettuata nell'esercizio di poteri propri dell'organo gestorio, che ha interpretato le clausole di un contratto di lavoro e deliberato l'erogazione dell'emolumento, con lesione non inferta in via diretta al socio pubblico. Da ultimo, per Ferrovie dello Stato s.p.a., la Corte di cassazione, con sentenza n. 71/2014, ha affermato la giurisdizione del giudice ordinario su analoga fattispecie di danno.

Diventa, a questo punto, inevitabile osservare come la persistenza di oscillazioni giurisprudenziali nell'esatta individuazione di presupposti idonei e bastevoli al radicamento della giurisdizione contabile nei confronti di amministratori e dipendenti di società partecipate da capitale pubblico, indichi che le riflessioni sulla tematica non sono definitivamente concluse.

*De iure condendo*, l'auspicio è che tutta la giurisdizione in tema di organismi partecipati possa risultare, attraverso l'intervento del legislatore, accorpato nell'unico plesso della Corte dei conti, avuto riguardo non alla veste formale del soggetto agente, ma alla natura pubblica della spesa e ai fini, altrettanto pubblici, perseguiti.

Diverse considerazioni meritano i temi dell'indebita fruizione e dell'illecito uso di contributi e di provvidenze economiche pubbliche.

In ragione dei persistenti indirizzi elaborati ed enunciati dalla Cassazione, la giurisprudenza delle sezioni regionali e di appello della Corte dei conti costantemente afferma la giurisdizione nei confronti di soggetti, pubblici o privati – siano essi persone fisiche, giuridiche, entità non personificate – che abbiano indebitamente percepito o utilizzato contributi di derivazione europea oppure nazionale, finalizzati e vincolati a programmi pubblici.

I menzionati principi, più volte ribaditi dal giudice regolatore della giurisdizione, hanno oramai trovato integrale applicazione nella giurisprudenza della Corte dei conti, sia in primo grado sia in appello, sicché, anche nell'anno 2013, numerose sono le sentenze rese, in tema di responsabilità patrimoniale, connesse a indebita percezione o utilizzo di contributi pubblici<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Vedi Sez. Trento (sentenze nn. 1, 9, 21, 23, 26, 39), Sez. Liguria (sentenze nn. 26, 33, 46, 48, 219), Sez. Molise (sentenza n. 92), Sez. Campania (sentenze nn. 1520, 1575, 1576), Sez. Sicilia (sentenze nn. 2697, 2789), Sez. Sardegna (sentenze nn. 72, 142, 203, 260, 270, 290, 316, 356).

La Sezione terza centrale, con riferimento a danno derivato dall'avere una società privata lucrato sovvenzioni non dovute, attraverso un apporto di capitale inferiore a quello richiesto per l'erogazione pubblica, ha, tra l'altro, precisato che l'intero contributo pubblico (e non solo una sua quota) è da considerare indebitamente erogato. Di conseguenza costituisce danno il totale delle somme percepite, senza che possa operarsi una riduzione proporzionale alla misura del reale apporto di mezzi propri della società percipiente (sent. n. 549).

Dalla stessa Sezione centrale è stata, altresì, confermata una pronuncia di primo grado, concernente il caso della produzione di falsa documentazione atta a determinare l'acquisizione di contributo pubblico non dovuto, mediante attestazione di fatti e circostanze non veritieri (sent. n. 914).

Nel concludere la rassegna sull'argomento, vale la pena segnalare una significativa novità occorsa nell'anno 2013, maturata sulla base di attività giudiziarie incardinate presso la Sezione giurisdizionale regionale della Lombardia.

Per la prima volta sono state azionate, innanzi la Corte dei conti, pretese risarcitorie concernenti la restituzione in favore della Commissione dell'Unione europea, di somme erogate per incentivare la ricerca tecnologica in ambito internazionale.

A differenza delle fattispecie sinora note e pacifice (danni concernenti contributi comunitari "indiretti", che entrano nel bilancio dell'amministrazione nazionale statale, regionale o locale per poi essere attribuiti ai vari aspiranti attraverso apposite procedure), la nuova ipotesi afferisce a contributi comunitari "diretti", gestiti dalla Commissione europea a partire dalla fase del bando e sino a tutte le attività di erogazione e di rendicontazione.

Con due decisioni di tenore sostanzialmente analogo (ord. n. 20701 e n. 26935) la Corte, applicando il principio di assimilazione già recepito dalle Sezioni unite penali (sent. n. 1235/2010) in forza del quale gli interessi finanziari europei sono assimilati a quelli nazionali, ha riconosciuto la giurisdizione della Corte dei conti quale "giudice nazionale" deputato a conoscere delle controversie nella materia *de qua*.

In tal maniera, la giurisdizione della Corte non è preclusa da eventuali rimedi attribuiti alla Comunità europea per il recupero dei finanziamenti o per l'esercizio di proprie sanzioni e/o azioni di inadempimento contrattuale, posto che le relative azioni restano reciprocamente indipendenti nei loro rispettivi profili istituzionali.

Passando – in una panoramica ancor più ampia – a dar conto delle controversie per le quali, nel 2013, è stata affrontata la problematica della perimetrazione della giurisdizione contabile, meritano di essere segnalate le seguenti decisioni.

La Sezione seconda centrale di appello, applicando l'orientamento enunciato dalla Corte di cassazione, ha affermato che le controversie derivanti dal mancato pagamento di canoni per l'uso di alloggi di servizio da parte di dipendenti pubblici sono da considerarsi affidate alla competenza cognitiva dell'autorità giurisdizionale ordinaria (sent. n. 435, n. 436 e n. 437).

La Sezione terza centrale di appello, aderendo a principi enunciati dalla Corte di cassazione, ha affermato che la giurisdizione della Corte dei conti si ferma al momento della costituzione del titolo e dell'emanazione della sentenza, restando riservata al giudice ordinario la cognizione della fase esecutiva del titolo giudiziale così formato (sent. n. 498).

Sempre la Sezione terza centrale ha ritenuto, invece, sussistere la giurisdizione contabile nell'ipotesi di assessore comunale che percepisce indennità di funzione per la carica in misura intera, nonostante il contemporaneo svolgimento di rapporto di lavoro dipendente, avendo rilevato trattarsi non di mero *accipiens* e di indebito oggettivo, ma di un soggetto legato alla pubblica amministrazione da rapporto di servizio che ha potuto procurare a se stesso un ingiusto profitto con correlativo danno alle finanze dell'ente, mediante condotta antigiuridica attribuibile a titolo di dolo o colpa grave (sent. n. 574).

La sussistenza della giurisdizione è stata, inoltre, esclusa nei confronti dell'Ordine dei dottori commercialisti ed esperti contabili (Odcec), ritenendosi di dover sottolineare la “peculiarità” degli ordini professionali che, pur essendo enti pubblici non economici, si autofinanziano con i soli contributi degli iscritti, senza alcun apporto a carico del bilancio statale, sicché il depauperamento delle risorse si traduce in un danno essenzialmente privato, come private sono le entrate dell'ente (Sez. Veneto, sent. n. 199 e n. 326).

La Sezione Piemonte, con la sentenza n. 14 ha riconosciuto la responsabilità contabile del soggetto tenuto a riscuotere e versare all'Organismo pubblico competente il cosiddetto “prelievo supplementare”, in quanto investito delle funzioni di agente contabile, preposto al maneggio ed alla gestione di denaro pubblico.

La Sezione Trento, avvalendosi di consolidati principi di diritto enunciati dalla Corte di cassazione nell'ambito di molteplici regolamenti di giurisdizione, ha affermato la propria competenza a decidere sulla responsabilità ascrivibile a soggetto che, nell'ambito di attività di realizzazione di lavori pubblici, abbia rivestito la duplice qualità di progettista e di direttore dei lavori, venendo meno a obblighi correlati al rapporto di servizio in tal maniera intessuto con l'amministrazione committente (sent. n. 40).

La Sezione Marche ha ritenuto che la natura pubblica o privata di una società partecipata da una pubblica amministrazione non risiede soltanto nella forma civilisticamente assunta, ma deriva essenzialmente dalla particolare e specifica tipologia dei rapporti che legano la società al soggetto pubblico. In tale contesto, una società *in house providing* è una società pubblica in quanto una tale connotazione comporta una sostanziale immedesimazione della società stessa con la pubblica amministrazione per la quale opera, onde i relativi danni a essa provocati sono perseguitibili con l'azione contabile (sent. n. 80).

La Sezione Liguria (sent. n. 215), pronunciando in tema di sindacato sulle “scelte discrezionali”, ha ritenuto sussistere la giurisdizione, considerato che la limitazione del sindacato giudiziale, di cui all'art. 1, co. 1, della l. 20/1994, afferisce soltanto al “merito” delle scelte discrezionali.

Analogamente, l'esercizio del sindacato giurisdizionale sulle scelte discrezionali è stato più volte vagliato dalla Sezione seconda centrale (sent. n. 333 e n. 402), dalla Sezione Piemonte (sent. n. 52), dalla Sezione Friuli Venezia Giulia (sent. n. 72), dalla Sezione Campania (sent. n. 1319).

La Sezione Veneto ha affrontato il tema del sindacato sulle scelte discrezionali con riferimento a casi di instaurazione o coltivazione delle liti giudiziarie. La Sezione ha ritenuto che la scelta di agire o resistere in giudizio è di per sé una scelta discrezionale e, come tale, è insindacabile da parte del giudice contabile.

Il limite della insindacabilità non sussiste, invece, allorché le scelte discrezionali siano contrarie alla legge o si rivelino gravemente illogiche, arbitrarie, irrazionali o contraddittorie, come nel caso di lite temeraria. Per la valutazione della avventatezza del comportamento va effettuata un'indagine *ex ante* e in concreto, facendo riferimento alla situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui è stata adottata la decisione di resistenza in giudizio dell'amministrazione e tenuto conto del margine di aleatorietà insito in ogni contesa giudiziaria (sent. n. 101 e n. 269).

La Sezione Emilia Romagna ha affermato sussistere la giurisdizione nei confronti di giudice tributario che, con abituale e sistematico ritardo, non ha provveduto al deposito delle sentenze, né alla riconsegna dei relativi fascicoli causando danno patrimoniale (emolumenti fissi percepiti nel periodo d'udienza viziato da prestazioni difformi dai doveri di servizio) e danno da disservizio, arrecato all'apparato amministrativo della giustizia tributaria e al corretto svolgimento dell'attività di decisione dei ricorsi, per l'aggravamento degli adempimenti amministrativi e di organizzazione del lavoro della Commissione tributaria, quantificabile con criteri equitativi (sent. n. 133).

Il tema della responsabilità del magistrato è stato affrontato, con riferimento alla violazione della durata ragionevole del processo e alla conseguente equa riparazione (legge Pinto), anche dalla Sezione Puglia, che ha ritenuto sussistente la responsabilità nel caso di ritardo irragionevole e ingiustificato nel deposito di sentenza pari a tre anni e cinque mesi dal passaggio in decisione della causa (sent. n. 251).

La Sezione Toscana, occupandosi di vicenda relativa a sequestro di autovettura per violazioni del codice della strada, con affidamento in custodia allo stesso contravventore proprietario, ha ritenuto configuratosi un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, considerato che l'atto di affidamento dell'incarico di custode giudiziario dell'autovettura, sequestrata e poi confiscata, avrebbe determinato l'assegnazione di poteri per il raggiungimento di fini pubblicistici, con inserimento nell'apparato organizzativo della p.a. secondo le regole e i criteri propri di quest'ultima (sent. n. 147).

La Sezione Lazio ha affermato la giurisdizione nei casi:

- di società consortile svolgente servizio di gestione di immobili Inpdap (sent. n. 620);
- di richiesta danni avanzata nei confronti di società concessionaria per mancata riscossione di tributi comunali, senza che sussista contraddittorietà tra

un'eventuale decisione in ordine alla responsabilità contabile delle società e quella del Tribunale fallimentare, avente a oggetto l'insinuazione del credito vantato dal comune, posto che la certezza creditoria del comune presuppone proprio una pronuncia sull'esistenza e l'entità del danno di competenza della Corte dei conti (sent. n. 677);

- di danno causato da segretario di università agraria che amministri beni appartenenti alla collettività locale (sent. n. 696);
- di ditta privata che abbia percepito contributi pubblici (sent. n. 539).

La stessa Sezione Lazio ha invece escluso la giurisdizione:

- nel caso di privato datore di lavoro che abbia omesso di versare all'Inps ritenute previdenziali e assistenziali (sent. n. 359);
- nel caso di preso danno all'ambiente causato nell'ambito di servizio concernente lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (sent. n. 459).

La stessa Sezione, infine, collocando il tema sotto il profilo del difetto di giurisdizione, ha negato l'esperibilità, ai sensi dell'art. 106 c.p.c., della chiamata in giudizio di soggetto terzo (società di assicurazione) dal quale il presunto responsabile di danno pretenda di essere garantito (sent. n. 836).

La Sezione Abruzzo ha, invece, affermato la giurisdizione nell'ipotesi di indebite appropriazioni, da parte di segretario regionale dell'Associazione volontari italiani sangue, qualificabile come agente contabile, di somme relative a progetto finanziato dalla regione (sent. n. 206).

Soluzioni affermative della giurisdizione contabile hanno assunto anche:

- nell'ipotesi di notaio, il quale indebitamente si è appropriato di somme provenienti da vendite immobiliari delegate dal giudice, la Sezione Calabria ha ritenuto che egli ha agito quale *longa manus* del tribunale ed è perciò obbligato a compiere tutti gli adempimenti inerenti al corretto e tempestivo svolgimento delle procedure esecutive, acquisendo temporanea disponibilità di somme altrui di cui dovrà comunque rispondere in caso di sottrazione (sent. n. 351);
- la Sezione Sardegna, nell'ipotesi di danno causato da dipendente di Equitalia Sardegna s.p.a., società partecipata della *holding* Equitalia s.p.a., con capitale sociale interamente pubblico appartenente per il 51% alla Agenzia delle entrate e per il restante 49% all'Inps (sent. n. 184).

Soluzioni negatorie della giurisdizione, invece, sono state assunte:

- dalla Sezione Trento (sent. n. 2), nel caso di irregolare percezione di indennizzo, erogato per movimentazione materiali a una ditta concessionaria di attività estrattive, non afferendo la presa illiceità al rapporto di servizio regolarmente intercorso con la pubblica amministrazione e alla compiuta realizzazione del pubblico programma (smaltimento materiale di scarto, regolarmente esitato);
- dalla Sezione Sicilia (sent. n. 2512 e n. 2582), in casi di indebita fruizione di permessi retribuiti da parte di componente di un'organizzazione sindacale, ritenendosi esclusa la giurisdizione della Corte dei conti in conformità all'orientamento della Corte di cassazione, secondo cui l'indebita utilizzazione

dei permessi non si traduce in un inadempimento, ma rivela l'inesistenza di uno degli elementi costitutivi del diritto, conseguendone, ove vi sia contestazione, che la controversia appartiene alla competenza del giudice ordinario.

## 2. Giudizi innanzi le Sezioni riunite

Le Sezioni riunite della Corte dei conti, stante la previsione di cui all'art. 1, co. 7, della l. 19/1994 e successive modificazioni, hanno intestata la competenza a decidere sui conflitti di competenza e sulle questioni di massima deferite dalle Sezioni giurisdizionali centrali o regionali, a richiesta del Procuratore generale oppure a seguito di atto di deferimento del Presidente della Corte.

I compiti di “nomofilachia” – potenziati a seguito della novella recata dall'art. 42, co. 2, della l. 69/2009 e assimilabili a funzioni affidate ad altre autorità giurisdizionali (v. art. 374, co. 2, c.p.c. quanto alla Corte di cassazione; art. 99, co. 1 e 2, d.lgs. 104/2010 quanto al Consiglio di Stato) – sono esercitati da un organo collegiale (appunto le Sezioni riunite), che rappresenta “una articolazione interna della Corte nella sede giurisdizionale di appello” (v. Corte cost., sent. n. 30/2011).

L'esercizio di detta funzione, in vista di esigenze di certezza del diritto, si sostanzia nell'affermare “principi di diritto” che possano orientare la successiva evoluzione giurisprudenziale, pur senza irridirla, tanto che è ammesso il dissenso tramite la motivata reiterazione di nuova questione di massima.

L'attività in discorso è proseguita anche nell'anno 2013. Ne costituiscono significativi esempi :

- le ordinanze n. 1 e n. 2 che, decidendo regolamenti di competenza, hanno annullato provvedimenti di sospensione del processo contabile adottati in carenza di pregiudizialità logico-giuridica tra giudizio sospeso e giudizio ritenuto pregiudicante (in un caso giudizio di legittimità costituzionale pendente e riguardante norma di legge non suscettibile di applicazione nel processo contabile);
- la sentenza n. 4/2013/QM del 30 luglio 2013 che, in ambito di giudizio pensionistico, ha affermato il principio di diritto secondo cui, per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito della riassunzione di processo che sia stato interrotto ai sensi dell'art. 5, co. 3, della l. 205/2000, non è necessaria la notifica dell'atto di riassunzione alla controparte, ma è sufficiente che l'atto medesimo sia depositato, entro il termine semestrale previsto dall'art. 305 c.p.c., nella segreteria dell'ufficio giudiziario presso il quale pende il processo, mentre la notifica dell'istanza e del decreto di fissazione d'udienza può avvenire anche successivamente, purché entro il termine eventualmente fissato dal giudice ovvero, in mancanza, rispettando i termini per la comparizione. Il principio è stato mantenuto inalterato con la successiva decisione n. 8/2013/QM del 4.12.2013, essendo state le Sezioni investite di identica questione.

Senonché, sul finire dell'anno 2012, due interventi normativi, distinti nei rispettivi contenuti sostanziali e succedutisi l'uno all'altro, hanno ampliato il

perimetro delle potestà cognitive affidate all'organo collegiale, genericamente delineandone una “speciale composizione”.

L'articolo 243-*quater*, co. 5, del d.lgs. 267/ 2000, come novellato dal d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, ha previsto la proponibilità, appunto innanzi le Sezioni riunite in speciale composizione, di ricorsi avverso l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale degli enti locali, deliberati dalla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti, e di ricorsi avverso i provvedimenti di ammissione al Fondo di rotazione destinato, ai sensi dell'art. 243-*ter* del t.u. 267/2000, a supportare l'attuazione delle procedure di riequilibrio pluriennale previste dall'art. 243-*bis* dello stesso t.u.e.l.

Poco tempo dopo, l'art. 1, co. 169, della legge di stabilità 2013 (l. 24 dicembre 2012 n. 228) ha disposto l'ammissibilità di ricorso alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione, e ai sensi dell'art. 103, co. 2, della Costituzione, avverso gli atti di cognizione delle amministrazioni pubbliche operata annualmente dall'Istat, ai sensi dell'art. 1, co. 3, della l. 31 dicembre 2009 n. 196.

Entrambe le innovazioni legislative hanno fatto esplicito riferimento alla competenza giurisdizionale di cui all'art. 103, co. 2, della Costituzione, in tal maniera configurando quella *interpositio* che, per materie anche diverse da quelle della contabilità pubblica (intese in senso stretto), dà corpo sostanziale al preceitto dell'art. 103, co. 2, della Costituzione, che stabilisce il carattere tendenzialmente espansivo della giurisdizione della Corte dei conti.

Le prescrizioni recate dalla due leggi del 2012, hanno enunciato soltanto i tratti salienti delle nuove tipologie di ricorsi, identificando giudizi in unico grado attivabili a istanza di parte, da svolgersi nelle forme contenziose e, quindi, con l'intervento obbligatorio del pubblico ministero (ai sensi dell'art. 58 del regolamento di procedura di cui al r.d. 1038/1933).

L'avvenuta proposizione di vari ricorsi ascrivibili a entrambe le anzidette tipologie, ha posto la necessità di dare immediata attuazione alle nuove competenze.

Relativamente ai ricorsi proposti avverso gli elenchi Istat, nell'anno 2013 le Sezioni riunite hanno reso due decisioni (sent.-ord. n. 3/2013/RIS dell'11 luglio 2013 e sent. n. 7/2013/RIS del 27 novembre 2013).

Sono state ritenute applicabili le norme del r.d. 1038/1933, con specifico riguardo all'art. 58, sui giudizi a istanza di parte e dalle disposizioni generali recate dal titolo I dello stesso regolamento di procedura.

È stata esclusa l'applicabilità del termine decadenziale di sessanta giorni, valevole nell'ambito della giurisdizione amministrativa (previsto dall'art. 29 del d.lgs. 104/2010), ovvero del termine di 30 giorni previsto per l'impugnazione delle delibere delle sezioni regionali di controllo, ritenendo invece sussistere l'interesse a ricorrere (*ex art. 100 c.p.c.*) fino a che l'elenco Istat impugnato, che ha efficacia annuale, dispieghi i suoi effetti.

Infine, è stata evidenziata l'applicabilità di ogni altra regola processuale dettata dall'art. 58, in tema di giurisdizione esclusiva sui giudizi a istanza di parte.

Quanto ai giudizi proponibili ai sensi dall'art. 243-*quater*, co. 5, del d.lgs. 267/2000, in attuazione delle nuove norme, le Sezioni riunite sono state chiamate a rendere quattro decisioni (sent. n. 2/2013/EL del 12 giugno 2013, n. 5/2013/EL dell'11 ottobre 2013, n. 6/2013/EL del 4 novembre 2013 e n. 9/2013/EL del 13 dicembre 2013).

In fase di primissima applicazione delle nuove norme, è possibile enucleare, dal complesso di dette sentenze, vari principi affermati dalla Corte che non trovano espressa disciplina nel testo di legge.

In primo luogo è stato osservato che, per tutti i giudizi a istanza di parte in tema di giurisdizione contabile esclusiva, si rende necessaria l'applicazione, sul piano processuale, delle norme e principi posti dall'art. 58 del r.d. 1038/1933, aventi portata generale.

I ricorsi sono da notificarsi nelle forme della citazione.

Il decreto di fissazione d'udienza, emesso su istanza della parte più diligente, deve, a cura di questa, essere notificato a tutte le altre parti in causa.

Infine, quando lo Stato non abbia interesse in tali giudizi, il Procuratore generale conclude solamente all'udienza; in caso diverso, formula le sue conclusioni e le deposita in segreteria nei trenta giorni antecedenti all'udienza fissata.

Relativamente all'ambito oggettivo della competenza giurisdizionale, è stato affermato che "le materie di contabilità pubblica possono ora correttamente e positivamente individuarsi in un organico corpo normativo, inteso alla tutela dell'integrità dei bilanci pubblici, dotato di copertura costituzionale e presidiato da un giudice naturale, che è la Corte dei conti nelle sue varie attribuzioni costituzionali, similmente a quanto, del resto, avviene per i cosiddetti "blocchi di materie" riservati alla giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (cfr. Corte Cost. n. 204/2004). Che, poi, le materie della contabilità pubblica abbiano un impatto trasversale su tutte le altre giurisdizioni è un dato non revocabile in dubbio, il quale esige estrema cura nella delimitazione delle rispettive sfere di giurisdizione".

Ne è scaturito il convincimento secondo cui tutti gli atti deliberati dalle sezioni regionali in sede di controllo non si configurano come provvedimenti promananti da organi del potere amministrativo, ma come atti provenienti da organo esterno alla pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere attribuito in via esclusiva alla magistratura contabile.

In conseguenza di ciò, al di là delle ipotesi tipizzate all'art. 243-*quater* del t.u.e.l., le delibere adottate dalle sezioni regionali di controllo della Corte sono del tutto sottratte al sindacato giurisdizionale di giudici diversi e sono, pertanto, conoscibili, in via di ricorso, dalle Sezioni riunite della stessa Corte in speciale composizione, senza che si renda necessaria una specifica *interpositio legislatoris*.

A fronte di eccezioni di parte, e occupandosi della tempistica processuale, le Sezioni riunite hanno, altresì, ritenuto inapplicabili i normali termini dilatori processuali per la costituzione delle parti in giudizio, stante l'obbligo di pronunciare una decisione entro il termine di 30 giorni dal deposito del ricorso. Ciò comporta la necessità di avvalersi del disposto dall'art. 17 del r.d. 1038/1933 (abbreviazione dei termini) e di escludere la possibilità – sempre in ragione della brevità del termine di legge stabilito in 30 giorni – di accordare rinvii a richiesta per il rilascio di c.d. “termini a difesa”.

Merita un cenno la tematica, di soluzione non lineare, atteso il totale silenzio serbato in proposito dalla legge, relativa alla composizione speciale dell'organo giudicante.

Serve rammentare, dal punto di vista ordinamentale, che – ai sensi dell'art. 11, co. 7, della l. 15/2009 (la quale, peraltro, rinvia alla disciplina dettata per il Consiglio di Stato dall'art. 1, co. 5, della l. 186/1982) – è compito del Presidente della Corte dei conti procedere alla composizione nominativa delle Sezioni riunite. Nel contempo, serve anche notare che l'esercizio delle funzioni in discussione, in quanto aventi connotazione “giurisdizionale”, come mostra il testuale richiamo dell'art. 103, co. 2, della Costituzione, implicitamente induce a evocare i principi generali, anche di rango costituzionale, attinenti al tema della precostituzione del giudice.

Tutte le problematiche dinanzi citate, a seguito di osservazioni prospettate dal pubblico ministero, sono venute in rilievo in occasione dei giudizi esitati, rispettivamente, con le sentenze n. 7/2013/RIS, n. 2/2013/EL e n. 5/2013/EL.

Le Sezioni riunite, nella specie, hanno riscontrato e confermato la correttezza delle modalità di precostituzione del giudice, come imposte da regole anche di livello costituzionale, osservando che la formazione del Collegio è stata disposta con ordinanza del Presidente della Corte dei conti (n. 5 del 4 marzo 2013), assunta in epoca precedente alla proposizione del ricorso, sulla base di criteri oggettivi e predeterminati che hanno tenuto conto della necessità partecipativa di “magistrati appartenenti sia all'area giurisdizionale che a quella del controllo, data la peculiarità delle fattispecie da delibare, che richiedono professionalità e conoscenze proprie di entrambe le aree”.

Per il 2014, è intervenuta una nuova ordinanza (n. 16/2013) che ha regolato la composizione e l'attività delle Sezioni riunite in sede giurisdizionale, di controllo, deliberante, consultiva e in speciale composizione.

Si è trattato di un adempimento urgente che, nel pieno rispetto del principio dell'annualità, ha posto fine al reiterarsi delle proroghe.

In detta delibera, peraltro, sono contenute previsioni volte ad assicurare il massimo rispetto dei principi della pre-costituzione del collegio e della terzietà e imparzialità del giudice, tanto per le Sezioni riunite in sede giurisdizionale, quanto per quelle in speciale composizione.

### **3. Profili processuali - Tutela cautelare - Rito alternativo della definizione agevolata**

Tra le numerose questioni di rito che emergono in esordio di svolgimento dei giudizi di responsabilità, quella della c.d. *actio nullitatis*, proponibile ai sensi dell'art. 17, co. 30-ter, del d.l. 78/2009, convertito dalla l. 102/2009 e poi modificato dall'art. 1 del d.l. 103/2009, convertito dalla l. 141/2009, anche per l'anno qui in rassegna, ha potuto fruire degli effetti positivi di stabilizzazione indotti dalle sentenze n. 12/2011/QM e n. 13/2011/QM delle Sezioni riunite.

Le due decisioni, assunte a seguito di deferimenti di questioni di massima, in funzione compositiva di varie incertezze che si erano manifestate in fase di prima applicazione della nuova normativa, hanno contribuito, con evidente efficacia, a conformare i successivi orientamenti interpretativi.

In particolare, avvalendosi anche di enunciati della Corte costituzionale, le Sezioni riunite hanno provveduto a dirimere dubbi sul significato da attribuire ai requisiti della "specificità" e "concretezza" che una "notizia di danno" deve possedere per abilitare l'avvio delle attività istruttorie.

Nel 2013 varie sono state le pronunce intervenute sul punto.

Tra di esse si può segnalare quanto affermato a proposito di ampliamento delle indagini istruttorie, effettuato a fronte di notizia iniziale riferita a una vicenda soggettiva puntuale. Il caso ha riguardato informazioni concernenti un premio in denaro, concesso a funzionario di una azienda pubblica, erogato in connessione con ritenuti buoni risultati gestionali da questi conseguiti nell'esercizio del proprio mandato. Il problema posto è stato quello di valutare se, sulla base di tale specifico e concreto episodio potenzialmente dannoso, la portata delle indagini poteva essere estesa a fattispecie similari caratterizzate da concessione di analoghe elargizioni, comunque denominate, in favore di funzionari versanti in analoga posizione. La soluzione è stata nel senso della ammissibilità, posto che le procure regionali possono apprendere la *notitia damni* dalla lettura delle deduzioni o dalla documentazione fornita da un soggetto invitato o da fatti conosciuti a seguito della delega di indagini attribuita a organismi ispettivi, o anche derivare dalla stessa attività istruttoria posta in essere dal requirente per altri fini, purché la stessa identifichi con adeguata sicurezza, nei suoi elementi essenziali, un illecito contabile (Sez. terza centrale, sent. n. 301).

Significative appaiono essere anche le enunciazioni riguardanti plurimi elementi informativi desunti da un circostanziato esposto anonimo, con riscontri esterni sul medesimo accadimento traibili da una interrogazione parlamentare che chiedeva di conoscere, tra l'altro, il numero di apparecchi realmente collegati con lettura telematica, attivati per accertare le condizioni per la revoca di concessioni per il gioco lecito a soggetti ritenuti inadempienti, con possibili anomalie nel riversamento degli incassi da parte dei gestori. Nella fattispecie, è stato ritenuto che l'avvio delle indagini, volte all'acquisizione dapprima di documentazione inerente i rapporti concessori e, successivamente, all'approfondimento dei vari elementi cognitivi progressivamente emergenti, fosse non solo lecito, ma doveroso, non configurando le

iniziativa del p.m. una forma di controllo generalizzato sull'attività amministrativa, ma un'istituzionale attività di verifica di ipotesi di danno erariale da sottoporre al vaglio del giudice (Sez. terza centrale, sent. n. 392).

Soluzione affermativa si è avuta anche a proposito di esposto di provenienza anonima, quando sia dato rinvenire una specifica e concreta notizia di una condotta dannosa per l'erario, riconducibile a *mala gestio* di denaro pubblico (in fattispecie: irregolarità nella gestione di finanziamenti regionali per la costruzione di asili nido comunali). Detta tipologia di denuncia è stata ritenuta giustificare l'attivazione di apposita indagine da parte della procura regionale, trattandosi di attività non condotta "al buio" e non assumente le connotazioni del controllo generalizzato di interi settori di attività amministrativa (Sez. terza centrale, sent. n. 670).

Infine, peculiari aspetti sono stati affrontati con riferimento a una vicenda che ha spinto a dover vagliare questioni interessanti l'area di intersezione che esiste tra le funzioni di controllo e le funzioni giurisdizionali. In questo caso (Sez. terza centrale, sent. n. 725) – riguardante accadimenti lesivi nell'ambito della gestione del patrimonio immobiliare di un comune di grandi dimensioni – si è posto il problema di un avvio di indagini scaturito sia da notizie di stampa e segnalazioni varie, sia da elementi notiziali desumibili da un'indagine di controllo sfociata in una specifica attività di referto. Nel giudicare sulle eccezioni defensionali in ordine alla mera supposizione del danno e a un'istruttoria consistita in generalizzata attività ispettiva su interi segmenti dell'attività amministrativa dell'ente locale, è stato preliminarmente osservato che, nella sede del controllo, la Corte verifica la legittimità e la regolarità delle gestioni pubbliche, anche quelle vaste e complesse, individuando eventuali punti critici e chiedendo, se del caso, alle amministrazioni di comunicare le misure correttive assunte per l'eliminazione delle criticità gestionali rilevate. Se poi, nella distinta sede della responsabilità, si dà avvio ad attività istruttoria riguardante siffatte gestioni, la vastità dell'istruttoria che ne consegue non è né generale, né generica, ma dipende unicamente dalla vastità e complessità delle attività gestionali ipoteticamente produttive di danno, come risultanti anche dalla relazione di controllo (quando offre argomenti sufficienti per una notizia di danno da individuare e circoscrivere attraverso l'accertamento istruttorio di ulteriori fatti e notizie).

In tema di nullità-inammissibilità potenzialmente afferente l'atto introduttivo di giudizio, la Sezione Umbria ha ribadito il principio, pacifico nella giurisprudenza nettamente prevalente, secondo cui, per tutti gli atti e i documenti menzionati o anche solo richiamati nell'invito a dedurre, deve essere consentito al richiedente l'accesso documentale (sent. n. 53).

Una problematica di "rito", solo apparentemente marginale ma di notevole importanza quanto al doveroso ossequio da prestare ai principi del giusto processo, è quella riguardante il frazionamento della domanda giudiziale risarcitoria, che il pubblico ministero può provocare quando intraprenda plurime iniziative giudiziarie collegate allo stesso evento dannoso.

Tre decisioni (Sez. Friuli Venezia Giulia, sent. n. 31, Sez. Basilicata, sent. n. 56 e Sez. Sicilia, sent. n. 2791) si sono occupate del fenomeno, statuendo in conformità a principi resi in orizzonte nomofilattico dalla giurisprudenza della Cassazione.

Gli atti di citazione comportanti un'ingiustificata parcellizzazione della richiesta risarcitoria relativa a unico fatto illecito dannoso sono inammissibili, in quanto – come affermato dalla Suprema Corte – mostrano di essere “forme eccedenti, o devianti, rispetto alla tutela dell’interesse sostanziale, che segna il limite, oltreché la ragione dell’attribuzione, al suo titolare, della *potestas agendi*”.

Essi costituiscono espressione di un fenomeno da dottrina e giurisprudenza notoriamente denominato “abuso del processo”, che contrasta con le regole di correttezza e buona fede di cui all’art. 88 c.p.c., nonché con i canoni sanciti dall’art. 111 della Costituzione, dando luogo a proliferazione moltiplicativa di giudizi, a dilatazione dei tempi processuali in spregio della regola costituzionale della durata ragionevole, al rischio di formazione di giudicati fra loro potenzialmente contraddittori.

Ovviamente, nei casi di moltiplicazione delle citazioni derivante dalla circostanza che il documento erariale prosegua nel suo materiale prodursi anche dopo il deposito della domanda, è da escludere ogni “malafede processuale” del p.m. attore, che si vede costretto a presentare una pluralità di citazioni stante il non riconoscimento, nella giurisprudenza della Corte dei conti, del cd. “danno futuro” (pacificamente ammesso in risarcimento, invece, dal giudice ordinario).

Una questione innovativa, anche sotto il profilo del rito (ma non solo), è quella affrontata dalla Sezione Lazio con tre decisioni (ord. n. 155, n. 173 e sent. n. 914) relative all’adozione, nel giudizio di responsabilità, del provvedimento di cui all’art. 186-*bis* del codice di procedura civile.

Si tratta del provvedimento che il giudice ordinario, nella fase istruttoria, su istanza di parte e sino al momento della precisazione delle conclusioni, può emettere circa il pagamento di somme non contestate dalle parti costituite.

L’ordinanza è soggetta alla disciplina delle ordinanze revocabili, costituisce titolo esecutivo e conserva efficacia in caso di estinzione del processo. La Sezione regionale Lazio ha ritenuto di dover evocare i principi generalmente condivisi della giurisprudenza civilistica, quali quelli secondo cui l’ordinanza non postula il concetto di “ammissione” o “riconoscimento del diritto”, non ha natura cautelare ma solo anticipatoria della pronuncia di merito, è un provvedimento endoprocessuale privo di decisività in quanto revocabile e modificabile sia in corso di causa, sia in sentenza, restando essa nella disponibilità del giudice che l’ha emessa (è revocabile su istanza di parte, d’ufficio o anche in conseguenza di rivalutazione degli elementi di fatto o di emersione di impedimenti di rito, soltanto con i limiti derivanti dal regime delle preclusioni) e, infine, non è vincolante in ordine alla debenza delle somme delle quali viene ordinato il pagamento, poiché solo la sentenza che definisce il giudizio determina l’ammontare del debito (come poi è concretamente avvenuto con riferimento all’ord. n. 173).

La Sezione ha poi ritenuto l'istituto processuale *de quo* essere pienamente compatibile con il sistema normativo che regola il giudizio di responsabilità amministrativo-contabile di competenza della Corte dei conti e, quindi, applicabile in virtù del rinvio dinamico di cui all'art. 26 del r.d. 1038/1933, osservando, altresì, che la non contestazione di alcune somme acquista, sul piano probatorio, una valenza più pregnante che nel processo civile, atteso che nel processo contabile l'ammissione della debenza coincide con il riconoscimento della responsabilità erariale ed esclude l'obbligo per il giudice di valutare gli elementi probatori sulla condotta illecita addotti dal pubblico ministero a sostegno della domanda risarcitoria introduttiva. Nel caso in questione, l'ordinanza ha attribuito il valore di confessione all'affermazione del convenuto in ordine alla propria responsabilità, ai sensi dell'art. 115 c.p.c. e dell'art. 2733 c.c.

Con riferimento al processo di appello, la Sezione seconda centrale (sent. n. 130) ha esaminato la vigenza dell'art. 66, co. 2, del r.d. 1038/1933, in base al quale, fino a che non sia iniziata la discussione, può essere fatta adesione all'atto di appello da parte di "coloro che abbiano interesse comune con l'appellante". Il collegio, confermando la vigenza della disposizione, ne ha escluso l'applicabilità in favore di corresponsabile rimasto soccombente nel giudizio di primo grado, in quanto titolare di un interesse autonomo, alla pari degli altri appellanti, a impugnare la sentenza di prime cure tramite appello da notificare al p.m.<sup>9</sup>.

Passando alle numerose problematiche tecniche che pone la tutela "interinale" (sequestro conservativo), merita segnalazione quella risolta dalla Sezione Lombardia (ord. n. 121), che ha respinto la richiesta di riduzione del sequestro, nei limiti di un quinto, di somma insistente su conto corrente intestato a presunto responsabile di danno erariale e derivante esclusivamente da vitalizio dallo stesso percepito in quanto appartenente a consiglio regionale. La Sezione ha reputato non doversi disporre la riduzione, in quanto l'assegno vitalizio è collegato a una indennità di carica goduta in relazione all'esercizio di un mandato pubblico e non a una retribuzione connessa a un rapporto di pubblico impiego, non rientrando, quindi, nel regime giuridico proprio delle pensioni, indennità e retribuzioni relative a un rapporto di lavoro privato o pubblico.

Altra questione esaminata ha riguardato la conversione del sequestro conservativo in pignoramento, che opera *ipso iure* nel momento in cui il sequestrante ottiene sentenza di condanna esecutiva, iniziando in quello stesso momento il processo esecutivo di cui il sequestro stesso, una volta convertitosi in pignoramento, costituisce il primo atto. La Sezione Sicilia (ord. n. 246), di conseguenza, ha ritenuto che la sospensione dell'esecuzione della sentenza di primo grado – per effetto dell'art. 1, co. 5-ter del d.l. 15 novembre 1993, convertito con modificazioni dalla legge 14 gennaio 1994 n. 19 – conseguente al ricorso in appello, non colpisce il momento genetico della conversione del sequestro conservativo in pignoramento, che dipende dal solo fatto che il sequestrante ottenga la sentenza di condanna

---

<sup>9</sup> V. in tema anche Sezione appello Siciliana, sent. n. 90.

esecutiva, ma concerne la vita funzionale del processo esecutivo così nato, inibendo, finché dura la sospensione stessa, il solo sviluppo dello stesso.

La stessa Sezione regionale ha vagliato la questione dell'idoneità di polizze assicurative a sostituire il vincolo imposto su beni, denaro e crediti con il sequestro conservativo, consentendone la liberazione. La Sezione ha ritenuto che le polizze assicurative non arrecano al creditore, in sede cautelare, un vantaggio almeno pari a quello derivante dal sequestro conservativo. Conseguentemente, alla luce dell'interesse del creditore a non perdere la garanzia del proprio credito – e con assorbimento di ogni altra questione riguardante, in concreto, le singole polizze (quali l'individuazione del rischio assicurato, intervallo di tempo in relazione al quale è efficace la copertura assicurativa) – le stesse, stipulate per la copertura del rischio costituito dalla responsabilità amministrativa per colpa grave, non possono ritenersi idonee a sostituire il vincolo imposto con il sequestro conservativo (Sez. Sicilia, ord. n. 270).

Di sicuro interesse, in relazione ai rapporti tra misure cautelari assunte in altra sede giudiziale e il processo di responsabilità amministrativa, è quanto affermato dalla Sezione Piemonte (sent. n. 1) che, richiamando a conferma pregresse decisioni, ha ricordato come non esista alternatività tra la confisca per equivalente in sede penale e il risarcimento del danno in sede contabile.

La confisca per equivalente di beni e denaro costituenti profitto o prezzo del reato si inserisce nella categoria delle misure di sicurezza patrimoniali e presenta un contenuto general-preventivo e sanzionatorio, tendendo a prevenire la commissione di nuovi reati mediante l'espropriazione a favore dello Stato di beni che, "provenendo da fatti illeciti penali o in altra guisa collegandosi alla loro esecuzione, manterrebbero viva l'idea e l'attrattiva del reato". La confisca in questione non ha, quindi, la finalità risarcitoria che invece è propria dell'azione di responsabilità amministrativa, né si risolve per l'amministrazione danneggiata in un beneficio che possa essere dedotto dalla contestazione del *quantum* del danno. L'avvenuta applicazione della confisca all'esito del processo penale, pertanto, non può essere invocata ai fini della riduzione della condanna nel (diverso) giudizio dinanzi al giudice contabile.

Nell'area delle forme di tutela cosiddetta "cautelare" approntabili nel processo sembra opportuno segnalare gli andamenti giurisprudenziali che continua ad annotare l'applicazione dell'art. 1, co. 174, della l. 266/2005. La norma, allo scopo di potenziare la tutela dei crediti erariali, ha da tempo interpretato l'art. 26 del Regolamento di procedura, di cui al r.d. 1038/1933, nel senso della promovibilità, da parte del pubblico ministero, di tutte le azioni a tutela delle ragioni del creditore previste dalla procedura civile, ivi compresi i mezzi di conservazione della garanzia patrimoniale di cui al libro VI, titolo III, capo V, del codice civile.

Orbene, le azioni sinora esercitate consistono nella revocatoria, proposta ai sensi dell'art. 2901 e ss. del codice civile, onde ottenere declaratoria di inefficacia relativa di atti di disposizione del patrimonio, con i quali l'agente danneggiatore abbia recato

pregiudizio alla garanzia patrimoniale generale – *ex art. 2740 c.c.* – delle ragioni erariali .

Nel corso dell'anno 2013 – confermandosi la consolidata giurisprudenza che, ai fini dell'esperibilità della tutela revocatoria nei confronti di atti di disposizione patrimoniale compiuti a detrimento delle garanzia patrimoniale generale, reputa essere sufficiente l'esistenza di una ragione di credito ancorché non ancora accertato giudizialmente (c.d. credito litigioso) – è stato più puntualmente precisato che l'invito a dedurre, emesso nei confronti del presunto responsabile di un danno erariale, costituisce atto idoneo a configurare la sussistenza di un credito avente siffatta natura (Sez. prima di appello, sent. n. 913).

Anche presso le sezioni regionali vi sono state numerose occasioni processuali per approfondire in fase applicativa molteplici questioni tecnico-giuridiche, riguardanti l'ammissibilità dell'azione revocatoria al cospetto dei requisiti dell'esistenza di una ragione di credito per illeciti erariali commessi, dell'*eventus damni* ancorato a variazioni quantitative e qualitative indebitamente prodotte nel patrimonio del presunto responsabile-debitore, dell'elemento soggettivo della consapevolezza del pregiudizio recato alle ragioni erariali, elementi tutti ovviamente da declinare alla stregua delle specificità dei processi di responsabilità patrimoniale-contabile<sup>10</sup>.

Di un ultimo istituto processuale è opportuno trattare in questa rassegna, in considerazione della circostanza che, nell'anno 2013, è sopravvenuta una importante novità normativa, recata dall'art. 14 del d.l. 102/2013, poi convertito dalla l. 124/2013.

Il co. 1 dell'art. 14 del d.l. citato ha enunciato in premessa lo scopo delle nuove previsioni, facendo riferimento alla “particolare opportunità di addivenire in tempi rapidi all'effettiva riparazione dei danni erariali accertati con sentenza di primo grado”.

Siffatta *ratio legis* mostra di essere sostanzialmente aderente a quanto a suo tempo fu affermato dalla Corte costituzionale nelle sentenze n. 183 e n. 184 del 2007 (seguite nel tempo da altre decisioni conformi), in occasione di scrutini di legittimità costituzionale dell'art. 1, co. 231 e 232, della l. 266/2005.

Le disposizioni oggi sopravvenute hanno confermato che l'istituto processuale presuppone la necessità di una sentenza di condanna di primo grado, nonché di un appello che sia validamente interposto avverso la sentenza e permetta di introdurre la richiesta di definizione agevolata del giudizio di secondo grado.

Inoltre, le nuove norme hanno introdotto un'estensione applicativa del rito agevolativo, prima non inclusa né concepibile tra le previsioni della l. 266/2005) e ora, dalla legge del 2013, esplicitamente condizionata e subordinata a una specifica formulazione (anche quanto a percentuale minima del *quantum*) di istanza da parte

---

<sup>10</sup> V. Sez. Piemonte (sent. n. 1, 2, 40, 49, 155, 170); Sez. Friuli Venezia Giulia (sent. n. 6); Sez. Liguria (sent. n. 3, 106); Sez. Campania (sent. n. 605, 1577); Sez. Sicilia (sent. n. 3160).

del richiedente, da presentarsi entro e non oltre il termine massimo perentorio del 15 novembre 2013.

In tal maniera l'istituto processuale è stato reso applicabile, nei termini indicati, anche ai giudizi aventi a oggetto fatti che siano avvenuti, anche solo in parte, anteriormente al 31 dicembre 2005, nonché ai giudizi aventi a oggetto danni erariali verificatisi dopo la data limite del 31 dicembre 2005 ed entro il 31 agosto 2013.

Le Sezioni centrali di appello hanno fatto applicazione delle norme sopravvenute. L'impegno applicativo, reso più intenso dalla stringente calendarizzazione normativa dei tempi procedurali, collocatisi tra settembre e il 15 novembre 2013 e nel susseguirsi dei decreti-legge, ha in ogni caso consentito un introito, sull'apposita contabilità speciale di tesoreria pari a complessivi 340 milioni di euro<sup>11</sup>.

Una speciale modalità interpretativa e applicativa delle norme, in tema di definizione agevolata del giudizio di appello, sicuramente unica nel panorama della giurisprudenza nazionale, è poi quella tuttora seguita dalla Sezione siciliana di appello (ord. n. 9).

La Sezione siciliana, tramite varie ordinanze di remissione, aveva a suo tempo sollevato una questione di legittimità costituzionale del sistema di definizione agevolata, disciplinato dall'art. 1, co. 231 e ss., della l. 266/2005, ritenendo – pur non potendosi contestare la facoltà per il legislatore di disciplinare un istituto di tal genere – che le emanate disposizioni presentassero profili di dubbia costituzionalità, apparendo caratterizzate da un'indeterminatezza assoluta circa la finalità pubblica perseguita, tale quindi da precludere l'individuazione di una qualsiasi normativa che non fosse quella della limitazione *tout court* dell'ammontare del risarcimento gravante sui soggetti riconosciuti responsabili di danno erariale.

Ad avviso della Sezione remittente, le norme di legge, connotandosi come produttive soltanto di un effetto premiale ingiustificato, si configuravano come irrazionalmente lesive dei principi d'uguaglianza, di buon andamento della p.a. e dei poteri di controllo di competenza del giudice contabile.

La Corte Costituzionale, con la sentenza n. 183 del 2007, seguita da altre decisioni confermative degli stessi principi, ha dichiarato infondata la questione di legittimità costituzionale proposta dalla Sezione siciliana di appello, affermando, di contro, che le norme indubbiamente non comportano alcuna deroga al sistema della responsabilità amministrativa, non producono alcun ingiustificato e automatico effetto premiale e richiedono che il giudice d'appello valuti tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti già compiuto nella sentenza di primo grado (gravità della fattispecie illecita, entità del danno erariale, sussistenza del dolo, illecito arricchimento, grado d'intensità della colpa, condizione patrimoniale del condannato ecc.).

---

<sup>11</sup> V. d.m. 30 novembre 2013, recante l'attivazione della clausola di salvaguardia, di cui al co. 4, art. 15, del d.l. 31 agosto 2013 n. 102, convertito con modificazioni dalla legge 28 ottobre 2013 n. 124, in G.U. 2 dicembre 2013 n. 282.

La Sezione siciliana, ritenendo di non poter più riproporre la questione di legittimità costituzionale e realizzando una lettura *sui generis* della pronuncia della Consulta, reputa che le istanze di definizione dei giudizi di appello, formulate ai sensi della l. 266/2005, debbano essere tutte respinte “per carenza di concreto interesse”.

Ad avviso della Sezione, il soggetto appellante che chiede la definizione agevolata potrebbe ipoteticamente ottenere, in sede di ordinaria definizione del giudizio, l'applicazione del c.d. “potere riduttivo” dell'addebito anche nella misura prevista dall'art. 1, co. 231-233, della predetta l. 266/2005. Inoltre, sempre ad avviso della Sezione, il soggetto vanta pure un precipuo interesse alla pronuncia di assoluzione nel merito dalle contestazioni. In forza di queste ipotesi logico-deduttive circa le intenzioni e gli interessi reali degli appellanti, la Sezione siciliana rigetta sistematicamente tutte le richieste di definizione agevolata e dispone la trattazione nel merito dei giudizi di appello.

Da ultimo, con riferimento ad aspetti processuali più generali, si può segnalare che la Sezione terza centrale, movendo da una premessa in punto di diritto, secondo cui l'ammissione al rito camerale agevolato presuppone una valutazione di merito da parte del giudice contabile sul fatto che l'esigenza di giustizia possa ritenersi soddisfatta a mezzo della procedura accelerata (cfr. Corte Cost., sent. n. 183/2007), è giunta a osservare che, in mancanza di tempestiva richiesta ( contenuta nell'atto di appello), non sia possibile ammettere l'istanza nell'ambito del giudizio di revocazione (rimedio limitato ed eccezionale). Al giudice, attesa la tassatività dei casi di revocazione, sarebbe infatti preclusa la possibilità di valutare tutti gli elementi desumibili dall'accertamento dei fatti già compiuto nella sentenza di primo grado (sent. n. 365).

Tornando alle specificità della sopravvenienza normativa del 2013 – correlata a contingenze ed emergenze finanziarie enunciate nella relazione illustrativa del decreto legge – è doveroso notare che la stessa ha, inevitabilmente, rimesso in evidenza il tema della disciplina normativa dei riti processuali, non solo abbreviati, aventi svolgimento innanzi la Corte dei conti.

Si tratta di una disciplina regolatoria complessiva che registra, tuttora, innegabili lacunosità, capaci di destare (come in concreto è accaduto anche con riferimento alle nuove norme del 2013) perplessità interpretative e talune divergenze applicative.

Le varie criticità, invero, potrebbero essere tutte trasmutate in un'opportunità positiva, sempre che si rendesse possibile intraprendere, sul piano normativo, la strada della ridefinizione disciplinatrice dei riti processuali contabili.

In questa proficua prospettiva razionalizzatrice, rispettosa dei principi del giusto processo di cui all'art. 111 della Costituzione e della non declinabile necessità di conferire “effettività” a tutte le forme di tutela giudiziale, che la Corte di conti assicura per ciò che attiene alle materie della contabilità pubblica, potrebbe essere ipotizzata la compiuta e stabilizzata regolazione di un rito alternativo e abbreviato.

Il rito, attivabile sin dal primo grado di giudizio o anche in fase preprocessuale, potrebbe porsi quale strumento addizionale idoneo ad assicurare più rapido incameramento di somme relative ad accadimenti dannosi e, nel contempo, più incisivi effetti di deterrenza e prevenzione dei fenomeni di illiceità patrimoniale lesiva.

#### **4. Tipologie di danno per temi e settori a frequente criticità**

In materia di responsabilità dei dipendenti e amministratori pubblici – nel cui novero debbono essere compresi i soggetti privati funzionalmente inseritisi nelle attività procedurali amministrative –, stante l'innumerabile varietà delle fattispecie concrete di danno risarcibile, occorre limitare l'analisi alle decisioni di maggior rilievo rese dalle sezioni regionali e centrali.

Una prima casistica suscettibile di essere menzionata è quella riferibile all'applicazione delle norme in tema di danno all'immagine.

La tipologia di documento, dopo la riforma normativa del 2009, si correla indissolubilmente alla commissione, nei confronti delle pubbliche amministrazioni, di delitti di particolare gravità fatti oggetto di accertamenti penali definitivi. L'esistenza di numerose pronunce in materia offre, per ciò stesso, un indicatore sintomatico anche per compiere un riscontro sul persistere della piaga della corruzione.

Il succedersi di disposizioni di legge in materia, ha suscitato alcune perplessità applicative, che le Sezioni giudicanti della Corte hanno affrontato attraverso sforzi interpretativi che impegneranno anche in prosieguo di tempo e, quindi, prospettano un obiettivo da perseguire ulteriormente.

La Sezione terza centrale di appello ha emesso varie pronunce, osservando tra l'altro:

- l'inapplicabilità della tutela risarcitoria del danno non patrimoniale, in questione ai casi di estinzione del giudizio penale per l'intervenuta prescrizione del reato – stante l'espressa previsione recata dall'art. 1, co. 62, della l. 190/2012, che ha novellato l'art. 1 della l. 20/1994, con l'aggiunta del comma 1-sexies (sent. n. 364)<sup>12</sup>;
- l'esistenza, a proposito della prova oggettiva del documento, di taluni comportamenti, la cui grave devianza, rispetto a specifici doveri di servizio, non può non riflettersi negativamente sulla collettività interessata, per l'intuibile perdita di fiducia a tutto discapito sia del rispetto, sia dell'apprezzamento che i cittadini nutrono nei confronti dei titolari di delicate funzioni nonché della p.a., compromessa nella sua credibilità e affidabilità, come in fattispecie incentrata su danno all'immagine arrecato da segretario, componente di commissione per abilitazione professionale, con condotta illecita integrante il reato di corruzione nei confronti di partecipante all'esame (sent. n. 315).

---

<sup>12</sup> In senso conforme Sez. Umbria, sent. n. 101

L'analisi di altri aspetti riguardanti la tipologia di danno in rassegna si è resa necessaria per il recente succedersi di ulteriori interventi normativi, tra cui spiccano l'introduzione dell'articolo 55-*quinquies* del d.lgs. 165/2001, relativo a false attestazioni e certificazioni nei rapporti lavorativi di pubblico impiego, e l'introduzione del nuovo comma 1-*sexies* nell'art. 1 della l. 20/1994, in base al quale, nel giudizio di responsabilità, l'entità del danno all'immagine derivante dalla commissione di un reato contro la pubblica amministrazione si presume, salva prova contraria, pari al doppio della somma di denaro o del valore patrimoniale di altra utilità illecitamente percepita dal dipendente.

Relativamente alla prima tra le due sopravvenienze normative (incriminazione per assenteismo), la Sezione regionale Piemonte (sent. n. 48 e n. 54) ha ritenuto che il legislatore, attraverso il d.lgs. 150/2009, abbia introdotto una "particolare fattispecie tipizzata e sanzionatoria" e un tutela risarcitoria per condotte del dipendente integranti un reato suscettibile di recare un *vulnus* all'immagine dell'amministrazione, intesa quale percezione esterna che i consociati hanno del modello di azione pubblica. Ciò premesso, la Sezione ha ritenuto non perseguitabile il danno all'immagine per fatti di assenteismo accaduti prima dell'entrata in vigore della nuova disposizione (quindi penalmente imputati ad altro titolo di reato), come tali non resi oggetto di una sentenza penale passata in giudicato che abbia accertato la commissione dello specifico e nuovo delitto.

Quanto alla disposizione introdotta dalla legge anticorruzione n. 190 del 2012 (presunzione semplice circa la quantificazione del danno), in fase di prima applicazione si sono registrati andamenti interpretativi non uniformi.

La Sezione Puglia (sent. n. 1748/2012) già aveva reputato che la nuova disposizione avesse introdotto un parametro di quantificazione della posta di danno in esame, per l'appunto il doppio della *utilitas* illecitamente percepita dal dipendente, superabile soltanto in presenza di prova contraria. Si tratta, dunque, di un criterio equitativo di "liquidazione del danno", come tale suscettibile di applicazione processuale immediata e quale base di calcolo sulla quale applicare, salvo prova contraria, il criterio di legge del raddoppio<sup>13</sup>.

La Sezione Lombardia, invece, ha ritenuto la non applicabilità retroattiva della nuova disposizione sulla quantificazione presuntiva del nocumeto erariale, reputandola essere norma di diritto sostanziale (sent. n. 17).

Su posizione meno impegnativa dal punto di vista esegetico sembrano essersi collocati taluni uffici di procura. Ad esempio, in un giudizio che è stato azionato per la sola posta di danno all'immagine, la Sezione di Trento ha preso atto che il p.m. ha contenuto la propria richiesta di danno in misura equivalente alle sole utilità ritratte dalla commissione di reati accertati in sede penale, considerando applicabile alla fattispecie soltanto la preesistente normativa e non la presunzione di cui al citato art. 1, co. 1-*sexies*, della l. 20/1994. La Sezione, pertanto, senza andare oltre detto *petitum*, ha condannato nei limiti della somma richiesta (sent. n. 49).

---

<sup>13</sup> In senso conforme i principi affermati da Sez. Veneto, sent. n. 68.

Una soluzione, per così dire “medianà”, sembra emergere nella giurisprudenza dalla Sezione Molise. La stessa, pur ritenendo la non applicabilità retroattiva della disposizione recata dall’art. 1, co. 62, della legge anticorruzione, reputa, tuttavia, che gli indici presuntivi racchiusi nella novella possano essere, con gli opportuni temperamenti, adattati e adoperati non già quale espressione di *iussum normativo*, ma quale supporto al legittimo esercizio del potere equitativo *ex art. 1226 c.c.*

Infine, la Sezione Emilia-Romagna, attraverso una riflessione ermeneutica di tipo sostanzialistico ancora diversa, ha ritenuto che il legislatore, con la novità recata dalla l. 190/2012, abbia inteso circoscrivere ulteriormente la tipologia di illeciti da cui può scaturire un danno all’immagine, fissando il principio che, solo laddove il dipendente abbia illecitamente “percepito” una somma di danaro od altra utilità, sia possibile ipotizzare la sussistenza di un danno all’immagine (sent. n. 57).

Sempre in tema di danno all’immagine, ma soffermandosi su aspetti più generali, la Sezione Puglia:

- in una fattispecie riguardante la contestazione di danno all’immagine per reato corruttivo commesso da pubblico dipendente al di fuori delle funzioni attinenti al proprio rapporto di servizio, ha ritenuto che indefettibile presupposto della responsabilità resti il collegamento (di occasionalità necessaria) tra la condotta illecita, da cui scaturisce il *vulnus* al prestigio dell’amministrazione, e il rapporto di servizio dell’agente pubblico. Le norme introdotte per circoscrivere con maggior puntualità la figura del danno all’immagine della pubblica amministrazione presuppongono infatti, in ogni caso, l’esistenza di una condotta lesiva posta in essere nell’ambito delle funzioni pubbliche riconducibili al rapporto di impiego (sent. n. 766);
- in una fattispecie connotata da pluralità di corresponsabili di pressioni concussive, ha ritenuto non essere preclusiva, per l’applicazione del criterio liquidativo del raddoppio dell’*utilitas* (salvo prova contraria), la circostanza che i compensi illecitamente appresi siano stati versati a terzi, essendo connaturato alla fattispecie concussiva che l’utilità possa essere rivolta anche a favore di un terzo, senza che ciò ne faccia venire meno la rilevanza penale integrativa del delitto di concussione (sent. n. 769).

La Sezione di appello siciliana – dopo aver premesso che la presenza, in una fattispecie complessa, di taluni reati non compresi tra quelli specificamente indicati dalla norma per la perseguitabilità del danno all’immagine, non assume rilevanza ai fini del legittimo esercizio dell’azione, ben potendo gli stessi formare oggetto di una valutazione complessiva da parte del giudice, specialmente qualora la commissione del reato contro la p.a. costituisca presupposto per la commissione delle ulteriori fattispecie criminose – ha ritenuto che la modifica recata dalla l. 190/2012 sia norma indubbiamente sostanziale e non processuale, tanto è vero che ha introdotto un *quid novi* rispetto alla disciplina prevista dal c.d. “lodo Bernardo”, tramite la presunzione sostanziale *juris tantum* di quantificazione del danno, finora sconosciuta dall’ordinamento. La norma, pertanto, può trovare applicazione solo alle fattispecie realizzatesi dopo la sua entrata in vigore (sent. n. 132).

La Sezione Umbria ha confermato il proprio orientamento, secondo cui la sentenza penale di condanna emanata nelle more del giudizio (contabile) sana il difetto di presupposto dal quale deriverebbe la nullità della citazione, costituito dalla mancanza della sentenza penale stessa, *ex art. 17, co. 30-ter*, del d.l. 78/2009, come convertito dalla legge 102/2009 (sent. n. 2), nonché ha ritenuto che, in mancanza di sentenza penale, è “improcedibile” l’atto di citazione per danno all’immagine, fermo restando il potere del p.m. di reiterare l’atto, una volta intervenuta la condanna penale definitiva (sent. n. 101).

Da ultimo, e per profili interpretativi riferiti alla tutela cautelare, ma che finiscono con avere riflessi concernenti il regime di disciplina sostanziale del danno all’immagine, serve segnalare l’ord. n. 287 della Sezione Campania. Ad avviso della sezione regionale, la legge anti-corruzione avrebbe ampliato il campo di azione del p.m. contabile, permettendogli di agire per pregiudizi non patrimoniali scaturiti dalla commissione di un qualsiasi “reato contro la p.a.”, quale nozione più ampia di quella dei “delitti dei pubblici ufficiali contro la p.a.” contemplati dal c.d. lodo Bernardo.

Inoltre, la novella ha usato un’espressione – “fondato timore di attenuazione della garanzia del credito erariale” (espressione che, in verità, ha sostituito la ben più atecnica locuzione contenuta nel testo del d.d.l. originario, riferita a una “probabile attenuazione della garanzia del credito erariale” e quindi molto più sfumata quanto all’onere della prova) – che permetterebbe di agire anche quando non sussista un *periculum* tradizionalmente connotato dalla “perdita” della garanzia del credito di cui all’art. 671 c.p.c.

Nella nuova disposizione è soprattutto scomparso ogni riferimento alla previa “sentenza di condanna”, essendo richiesta una mera “sentenza passata in giudicato”, anche non di condanna *stricto jure*. In considerazione della sommatoria di tutte le anzidette notazioni testuali, nonché della autonomia del giudizio cautelare rispetto a quello di merito, la Sezione campana reputa pertanto ammissibile, in caso di danno all’immagine, il sequestro conservativo *ante causam* anche in assenza di sentenza penale irrevocabile di condanna, posto che la previa sentenza è condizione di validità della sola azione di responsabilità nel merito e non di quella cautelare.

Un altro ambito casistico problematico è quello riferito al c.d. “danno alla concorrenza”, quale tipologia tendente ad assumere alcune caratteristiche specifiche nell’elaborazione pretoria contabile.

Talune sedimentazioni interpretative vanno maturando in sede di appello.

Così, ad esempio, la Sezione terza centrale (sent. n. 241), richiamando numerosi precedenti di altre sezioni centrali, ha osservato come il danno da disservizio debba essere individuato in un pregiudizio per il servizio che sia effettivamente risentito dall’ente, in un aggravio delle spese che sia oggetto di adeguata prova in giudizio.

Le condotte illecite che attengano esclusivamente a profili di natura penale e non abbiano causato un provato nocimento patrimoniale non configurano *ex se* il danno “da disservizio”, che va piuttosto riferito a fattispecie di inesecuzione dei compiti di servizio gravanti sul presunto responsabile. Ragion per cui, dalla sola commissione

di delitti contro la pubblica amministrazione non può farsi descendere automaticamente, come conseguenza necessaria, il danno da disservizio. Sintomatico, del resto, di una qualche fragilità di prova circa la configurazione del danno può essere il ricorso sistematico, in fase di contestazione da parte del p.m., al criterio equitativo di cui all'art. 1226 c.c., nell'impossibilità di rinvenire un pertinente e più consono parametro per l'addebito e mancando l'esatta determinazione e la relativa prova di un reale pregiudizio subito dall'amministrazione.

In direzione analoga sembra muoversi la Sezione Lombardia (sent. n. 120) che, in un caso di pregiudizio da disservizio contestato a militari dell'Arma a seguito di sinistro stradale, asserendosi non avere l'attività cui i due militari erano stati comandati prodotto alcuna *utilitas* per l'amministrazione di appartenenza o, comunque, avere procurato un'utilità "lontana" rispetto a quella attesa, ha escluso l'esistenza di un provato pregiudizio patrimoniale.

Naturalmente, la prosecuzione dell'elaborazione ermeneutica sul punto da parte delle sezioni territoriali non si ferma, e altre pronunce (ad es. Sezione Puglia, sent. n. 952), più di recente, hanno continuato a considerare provata la sussistenza della tipologia di danno in caso di sodalizio criminoso sistematicamente dedito a truffe perpetrata in danno dell'Inail e dell'Inps. La Sezione ha ritenuto che l'avere asservito l'espletamento delle attribuzioni di servizio agli interessi privati illeciti perseguiti dall'associazione delittuosa, di vantaggio proprio o di terzi, integra una devianza sostanziale del *munus publicum* dall'interesse generale che ne giustifica l'attribuzione. Ne risulta minata in radice la produttività e qualità funzionale dell'attività amministrativa, dal momento che l'organizzazione, pur nell'apparente regolarità formale, viene nella sostanza stravolta, piegata e strumentalizzata alla realizzazione degli scopi dell'associazione per delinquere. I relativi costi non vengono diretti alla realizzazione dell'interesse pubblico, quanto piuttosto al soddisfacimento di interessi privati, per di più di natura criminale, con completa denegazione del rapporto sinallagmatico tra le retribuzioni erogate ai dipendenti infedeli e la prestazione deviante da essi resa, nonché con radicale stravolgimento del principio contabile che esige l'imputazione dei costi organizzativi per benefici realmente acquisiti per la realizzazione dell'interesse pubblico. In altri termini, a parere della Sezione, quando vi è strumentalizzazione dell'attività e del potere amministrativo alla perpetrazione di un'attività illecita, per ciò stesso, e automaticamente, si causa un disservizio all'amministrazione e alla collettività, che vedono le risorse pubbliche distolte dalla realizzazione dei pubblici interessi e asservite a interessi privati.

Un comparto spesso alla ribalta per accadimenti dannosi è quello della sanità. Una prima tipologia che si mostra in rilievo per questo ambito di attività riguarda il c.d. "danno iatrogeno" che, nel corso del tempo, ha visto incrementarsi il contenzioso di tipo civile e penale (dal quale possono poi derivare giudizi di responsabilità azionati in rivalsa nei confronti degli operatori sanitari), stante anche un radicale mutamento di prospettiva che, a partire dagli anni '70 e sul piano giuridico, ha caratterizzato il rapporto medico-paziente.

La Sezione Emilia Romagna (sent. n. 141) ha sottolineato come le fattispecie di cui prende cognizione la Corte dei conti e che involgono la responsabilità per prestazioni rese da medici in rapporto di servizio pubblico implicano analisi e valutazioni di natura prettamente medico-scientifica, investono problematiche complesse, che richiedono conoscenze in distinte, molteplici e specifiche branche specialistiche (chirurgia, ginecologia e ostetricia, neonatologia, medicina legale ecc.). La Sezione ha osservato come – alla stregua di quanto disposto dall'art. 2, co. 4, del d.l. 453/1992, convertito dalla l. 19/1994 – non siano ravvisabili preclusioni all'acquisizione, anche nel giudizio di responsabilità amministrativo contabile (e non solo nel giudizio pensionistico), del parere di consulenti tecnici istituiti presso pubbliche amministrazioni. Si tratta, del resto, di ordinaria prassi processuale seguita dalle sezioni territoriali della Corte dei conti, la cui giurisprudenza ha avuto occasione di sottolineare, sia pure con riferimento al sistema pensionistico, la preferenza data dal legislatore all'acquisizione di pareri medico-legali resi da organi sanitari pubblici, che per il loro ruolo istituzionale si collocano in posizione di terzietà<sup>14</sup>.

La Sezione prima centrale di appello ha sottolineato la necessità di seguire insegnamenti della giurisprudenza, sia domestica che della Corte di cassazione, nel senso che la valutazione degli accertamenti peritali, pronunciatisi in tema di condotta medica, va operata secondo il principio in base al quale il nesso di causalità tra condotta e danno è sussistente non solo quando quest'ultimo possa ritenersi conseguenza inevitabile della condotta, ma anche quando ne sia conseguenza altamente probabile e verosimile (sent. n. 312).

Tra le più gravi tipologie di danno nel campo della sanità, dopo le menzionate ipotesi di lesioni strettamente correlate a prestazioni medico-sanitarie, può farsi cenno a quelle connotate da elementi di falsità.

Nei casi di “falso medico” la Sezione Lombardia (sent. n. 280 e, in senso conforme, Sezione Campania, sent. n. 133) ha ritenuto che nessuna utilità può essere riconosciuta alle prestazioni rese da soggetto privo di titolo.

In detta fattispecie di responsabilità, non ricorre un rapporto giuridico tra mero *acciopiens* (medico incaricato) di somme indebitamente pagate dal *solvens* (azienda sanitaria locale), con conseguente depauperamento di natura patrimoniale assistito da azione personale di ripetizione, secondo lo schema legale tipico del pagamento dell'indebito oggettivo (art. 2033 e ss. c.c.)

Piuttosto, si è in presenza di soggetto legato alla pubblica amministrazione da un rapporto di servizio (tale potendosi ritenere anche un rapporto convenzionale per l'esercizio dell'attività medica) che, trasgredendo agli obblighi da esso derivanti, abbia procurato a se stesso un ingiusto profitto, con correlativo danno alle finanze dell'ente medesimo, mediante condotta dolosamente antigiuridica.

---

<sup>14</sup> In tema di danno per errate prestazioni sanitarie si vedano anche: Sez. Lazio, sent. n. 243, 593; Sez. Umbria, sent. n. 44, 59, 100, 138, 148.

Secondo un orientamento, nettamente maggioritario nella giurisprudenza contabile, da tale prestazione lavorativa, in quanto non espressiva di capacità derivante dalla preparazione professionale conseguita con un regolare percorso di studio, non può derivare per l'ente di appartenenza alcuna utilità, se non limitatamente al disbrigo di mansioni lavorative aventi caratteristiche di genericità e fungibilità, per le quali non sono richieste conoscenze specialistiche.

A nulla rileva la circostanza che gli emolumenti percepiti abbiano corrisposto a prestazioni effettivamente svolte, considerato che il possesso dei requisiti culturali e professionali si pone come necessaria premessa per l'utile svolgimento della relativa attività, in assenza del quale il sinallagma tra prestazione e retribuzione deve considerarsi irrimediabilmente e integralmente mancante. Né rileva il fatto che lo svolgimento delle mansioni non abbia dato luogo a censure, poiché per dette attività non si richiede l'assenza di censure, ma il fatto che esse possano essere esplicate al meglio.

Altra fattispecie connotata da elementi di non veridicità è quella in cui il danno erariale sia costituito da benefici economici liquidati in conseguenza di indebito riconoscimento di invalidità civile.

La Sezione seconda centrale (sent. n. 193) ha, in proposito, affrontato la questione della decorrenza iniziale del periodo prescrizionale per l'esercizio dell'azione di responsabilità nei confronti dei componenti della commissione medica che hanno accertato lo stato di invalidità. Sulla questione, nella maggioranza dei casi, si è sostenuto che il *dies a quo* è da individuare nella data di emissione del decreto di revoca del provvedimento concessivo delle provvidenze economiche; in altri casi è stato affermato che si dovrebbero applicare i principi in materia di pagamenti periodici, con la conseguenza che il termine iniziale andrebbe individuato nel primo pagamento, ovvero nei singoli pagamenti. Naturalmente, la problematica si pone soltanto quando non si verta in ipotesi di occultamento doloso del danno, per le quali la prescrizione decorre sempre e solo dalla scoperta dell'illecito.

Orbene, la Sezione – premesso che i pagamenti effettuati prima della revoca sono sorretti da una presunzione di legittimità in quanto emessi a seguito di un procedimento amministrativo di accertamento della sussistenza dei requisiti per la concessione dei benefici – ha escluso che la prescrizione decorra dai singoli pagamenti e ha, invece, ritenuto che, prima che sia disposta la revoca della provvidenza, il danno non è immediatamente percepibile dal soggetto danneggiato. Dal che discende che la prescrizione del diritto al risarcimento decorre dalla data della revoca, salvo che non sia fornita la prova che la sussistenza del danno fosse conoscibile con l'ordinaria diligenza, da parte dell'amministrazione danneggiata, in un momento anteriore a quello della revoca.

Ulteriore categoria di vicende dannose riguarda le illiceità e irregolarità afferenti le prestazioni sanitarie e laboratoriali in convenzionamento oppure le prescrizioni di farmaci con oneri fatti indebitamente gravare sul Servizio sanitario nazionale o, infine, le apparecchiature tecnico-sanitarie.

Esempi del primo tipo hanno riguardato una società accreditata presso il Servizio sanitario nazionale come laboratorio di analisi cliniche – società unipersonale in liquidazione –, che ha indebitamente ottenuto rimborsi per prestazioni di laboratorio non eseguite o, comunque, eseguite e pagate dai soggetti richiedenti presso altra struttura non accreditata e, pertanto, non idonee a essere poste a carico del s.s.n. (Sez. Lazio, sent. n. 143), oppure una struttura sanitaria priva dei requisiti di legge e di autorizzazione, che ha svolto attività di assistenza per degenzi ricevendo contributi da varie aziende sanitarie locali in assenza di apposita convenzione (Sez. seconda centrale, sent. n. 540).

Un esempio del secondo tipo ha riguardato la prescrizione di numerosi medicinali prescritti da medici convenzionati, a favore di soggetti di nazionalità egiziana, senza che fosse stato rilasciato l'obbligatorio piano terapeutico da parte di uno specialista (epatologo, infettivologo, oncologo, ematologo, immunologo e gastroenterologo), il tutto finalizzato a procurare medicinali a totale carico del s.s.n. da immettere poi sul mercato clandestino dell'Africa settentrionale, territorio caratterizzato da una forte emergenza sanitaria contrastabile con i farmaci in discorso (Sez. Lazio, sent. n. 557).

Un esempio del terzo tipo ha riguardato il tipo di documento correlato all'acquisto di un costoso mammatone destinato alla realizzazione di un programma di *screening* per la prevenzione dei tumori femminili alla mammella e al collo dell'utero. La decisione ha confermato, nella specie, il rilievo non dell'acquisto in sé dello strumento, ma del danno da disservizio conseguente al non uso dell'apparecchiatura, con fallimento dell'iniziativa e notevole sperpero di pubbliche risorse, altrimenti impiegabili in modi più proficui (Sez. prima centrale, sent. n. 293 in sede di revocazione).

Su un piano diverso, che investe la relazione lavorativa o di servizio di medici operanti presso strutture pubbliche e i doveri di esclusività propri dei rapporti di impiego, assumono risalto anche i fenomeni dannosi riguardanti:

- la violazione delle regole normative che disciplinano la corresponsione della c.d. “indennità di esclusiva” e l'esercizio della libera professione c.d. *intramœnia*, anche nella modalità c.d. “allargata”. La Sezione Campania (sent. n. 1111) ha ritenuto in proposito che, nei casi di trasgressione, la corresponsione dell'indennità non ha più ragion d'essere perché il professionista, non fatturando le prestazioni erogate in regime intramurario, svolge di fatto un'attività per la quale trattiene per sé l'intera somma e, dunque, eroga una prestazione di tipo sanitario non gratuita e soprattutto, aggira l'obbligo del bollettario, impedisce di imputare l'attività a quella resa “in nome e per conto” della struttura di appartenenza, in spregio del principio di incompatibilità più volte affermato dalla normativa di settore. Ulteriore conseguenza negativa per l'azienda sanitaria è da ravvisarsi nell'alterazione del rapporto percentuale tra l'attività istituzionale e quella libero-professionale, posto che l'occultamento di prestazioni mediche libero-professionali mistifica la proporzione dell'orario dedicato alle diverse attività e tradisce le finalità proprie dell'autorizzazione tesa a “razionalizzare la domanda sanitaria, a ridurre le liste d'attesa, a integrare le attività territoriali e

- ospedaliere" (in senso conforme, Sez. Sardegna, sent. n. 46, 145; Sez. Veneto, sent. n. 221);
- la violazione delle regole dettate con riferimento ai medici specializzandi, connotate dal carattere vincolante del regime di incompatibilità stabilito dal d.lgs. 368/1999 e confermato dal d.m. 7 marzo 2006, che inibisce al medico in formazione l'esercizio di attività libero-professionali e ogni rapporto convenzionale, precario o di consulenza, con il Servizio sanitario nazionale o con enti e istituzioni pubbliche o private, anche di carattere saltuario o temporaneo, fatte salve le sole sostituzioni a tempo determinato di medici di medicina generale convenzionati, nonché le sostituzioni per guardie mediche notturne, festive e turistiche (Sez. Bolzano, sent. n. 24, 26; Sez. Liguria, sent. n. 208).

In conclusione, nell'ambito della Sanità merita menzione una decisione riferita al tema dannoso, mai definitivamente risolto, dei mancati aggiornamenti delle liste degli assistiti di medicina generale da parte dei medici convenzionati con il Servizio sanitario nazionale che, in trasgressione di obblighi previsti dalla l. 724/1994, impediscono l'eliminazione dalle stesse di pazienti trasferiti, deceduti, revocati o i doppioni ancora in carico, continuandosi così a corrispondere indebitamente quote di compensi, in realtà non dovuti, ai sanitari convenzionati in base alle tariffe previste dal contratto collettivo di lavoro (Sez. prima centrale, sent. n. 513).

Pure le vicende dannose riferite alla realizzazione di lavori pubblici oggetto di giudizi svoltisi nel corso del 2013 sono numerose<sup>15</sup>.

Si tratta, peraltro, di un'area settoriale molto spesso esposta a irregolarità e illecitità consistenti, con risvolti sovente emergenti dall'ambito penale, nel quale si registrano molteplici pronunce concernenti fatti delittuosi.

Nello stesso settore si colloca anche il tema della realizzazione di opere pubbliche che abbiano comportato esborso di denaro non fruttuosamente confluito nell'utilizzabilità dell'opera, secondo quanto era stato oggetto del programma pubblico di intervento specificamente approvato e finanziato. Un esempio è offerto dalla sentenza resa dalla Sezione prima centrale di appello, pronunciatisi a proposito del "ripascimento" di un noto tratto del litorale cagliaritano, che ha comportato un esborso di denaro pubblico senza che la realizzazione dell'*opus* abbia rispettato disposizioni contrattuali e di capitolato speciale, che avevano puntualmente regolamentato le modalità di esecuzione dell'intervento, per garantire e salvaguardare la preziosa morfologia del litorale, in virtù della quale la spiaggia era sottoposta a tutela ambientale vincolata (sent. n. 77).

Diversa tipologia di danno può avversi quanto al mancato utilizzo di opere pubbliche compiute (nella specie: mancato impiego di un immobile destinato a presidio ospedaliero). La Sezione prima centrale, dichiarando di aderire a prevalente giurisprudenza contabile, ha osservato che si è al cospetto di un illecito permanente e che il diritto al risarcimento del danno sorge con l'inizio del fatto illecito generatore del danno e con questo persiste nel tempo, con la conseguenza che la prescrizione ha

---

<sup>15</sup> Si possono menzionare, tra le altre: Sez. seconda centrale, sent. n. 478, 515; Sez. Lazio, sent. n. 358, 644; Sez. Marche, sent. n. 88.

inizio da ciascun giorno rispetto al fatto già verificatosi e al corrispondente diritto al risarcimento. In altri termini, occorre fare riferimento al momento in cui è iniziato il mancato uso dell'immobile, allorquando lo stesso sarebbe stato utilizzabile e non lo fu (sent. n. 339).

Sempre a proposito di appalti (che non riguardano, ovviamente, la sola costruzione di manufatti), la giurisprudenza di varie sezioni territoriali è orientata nell'ammettere la sussistenza del c.d. “danno alla concorrenza”, quale *vulnus* alle regole dell'evidenza pubblica e all'interesse pubblico, che impone di assicurare, attraverso appositi procedimenti di contrattualistica (gare ufficiali), la più ampia partecipazione possibile di imprese concorrenti, dovendosi limitare il ricorso a trattativa privata ai soli casi espressamente consentiti dalla legge. Circa la quantificazione del danno, di regola, si fa riferimento, attraverso una valutazione che adotta un criterio presuntivo, a una soglia minima intrinseca al contenuto delle violazioni, che la giurisprudenza amministrativa ha computato esser quantificabile in una percentuale oscillante tra il 10 e il 5% del valore dell'appalto (criterio liquidatorio dell'utile di impresa).

Questa elaborazione giurisprudenziale, anche nell'anno 2013, è stata seguita da varie sezioni regionali<sup>16</sup>, mentre ha continuato a registrare indirizzi divergenti manifestatisi in grado di appello<sup>17</sup>.

La giurisprudenza delle sezioni territoriali è orientata nell'ammettere la sussistenza del c.d. “danno alla concorrenza” nei termini illustrati.

È stato, infatti, osservato che la categoria di danno in parola, elaborata per la prima volta dalla Sezione Lombardia – e oggetto di numerosissime sue decisioni – poi affermatasi anche presso altre sezioni giurisdizionali regionali, tende a considerare che ogni lesione delle regole dell'evidenza pubblica in materia di contratti possa, *in re ipsa*, equivalere alla prova di un documento patrimoniale ontologicamente arrecato all'amministrazione appaltante e, quindi, di un danno pubblico risarcibile.

Per contro, la Sezione seconda centrale, confermando pregresse indicazioni rese anche da altre sezioni di secondo grado, ha osservato come non appaia appropriato trasporre nel giudizio di responsabilità i criteri elaborati dalla giustizia amministrativa per la quantificazione del danno subito dall'impresa illegittimamente esclusa da una gara. È agevole, invero, rilevare che il giudice amministrativo valuta la fondatezza di una domanda di risarcimento del danno proposta sul presupposto che l'illegittima esclusione abbia precluso all'impresa di conseguire l'utile che avrebbe ottenuto in caso di aggiudicazione del contratto. È comprensibile, quindi, che per la determinazione del *quantum* si faccia riferimento a una percentuale variabile tra il 5 e il 10% del prezzo di aggiudicazione, costituendo – di regola – detta percentuale la misura dell'utile d'impresa e indicando, di converso, l'entità presumibile del danno subito dall'impresa esclusa dalla gara.

---

<sup>16</sup> V. Sez. Campania, sent. n. 141; Sez. Lazio, sent. n. 264.

<sup>17</sup> V. Sez. seconda centrale di appello, sent. n. 130.

Senonché, dal lato dell'amministrazione danneggiata, e salvo che si agisca per il risarcimento del danno “indiretto”, non si vede perché la maggiore spendita di denaro pubblico, che può conseguire dall'illegittima scelta del contraente, dovrebbe automaticamente coincidere con la perdita dell'utile riconosciuta all'impresa illegittimamente estromessa. In realtà, sul versante della responsabilità amministrativa, il danno alla concorrenza deve essere effettivamente provato nell'*an* e può non corrispondere nel *quantum* a quelle misure percentuali, potendo oltrepassarle sia nel valore minimo (del 5%) sia in quello massimo (del 10%) in relazione alla peculiarità del caso concreto, come potrebbe emergere dagli esiti di doverosi accertamenti probatori effettuati dal p.m. attore.

Un ambito particolare nel quale, anche per l'anno 2013, si annotano innumerevoli sentenze – del quale si è già fatto cenno con riferimento alla sussistenza della giurisdizione contabile riconosciuta dalle Sezioni unite della Corte di cassazione – è quello relativo alla percezione e all'utilizzo di contributi pubblici e gestione dei fondi europei, tra l'altro oggetto di feconda attività di raccordo e coordinamento tra la Corte dei conti e l'Ufficio europeo di lotta alla frode (Olaf).

Le condotte censurate in sede giudiziale riguardano – senza che l'elencazione possa essere considerata tassativa o esaustiva – l'ottenimento di finanziamenti sulla base di dichiarazioni mendaci, la mancata realizzazione delle attività finanziate, la produzione di documentazione non veritiera sulle attività svolte, l'acquisto di macchinari usati anziché nuovi, ovvero la fittizia rappresentazione di acquisti nemmeno effettuati, il difetto di condizioni soggettive per l'accesso al finanziamento. Molte sono state le sezione regionali<sup>18</sup> e le sezioni centrali<sup>19</sup> che hanno reso pronunce in tema.

Con riferimento ad altre tipologie di accadimenti dannosi, delle quali si può fare menzione in ragione delle loro peculiarità, vanno, infine, segnalate :

- la pronuncia resa dalla Sezione Piemonte in tema di osservanza del patto di stabilità. La Sezione, premesso che la violazione del patto di stabilità da parte dell'ente locale comporta, oltre una sanzione, anche ulteriori vincoli di contenimento della spesa, ha osservato come la condotta di amministratori o dipendenti pubblici che attestino falsamente il rispetto del patto e, per l'anno successivo all'inadempienza, superino i vincoli di spesa, costituisce illecito e comporta responsabilità per danno erariale (sent. n. 6);
- la pronuncia resa dalla Sezione Campania in tema di rimborsi di indennità e spese

<sup>18</sup> Sez. Abruzzo (sent. n. 11, 58, 96, 112); Sez. Basilicata (sent. n. 16, 52, 61, 94, 96); Sez. Calabria (sent. n. 8, 34, 35, 43, 44, 60, 61, 118, 121, 123, 126, 127, 160, 199, 236, 237, 241, 243, 246, 247, 263, 264, 265, 268, 273, 274, 282, 291, 293, 299, 312, 307, 316, 317, 326, 342, 346, 350, 354, 357); Sez. Campania (sent. n. 597, 598, 600, 603, 685, 1348); Sez. Friuli V.G. (sent. n. 9); Sez. Lazio (sent. n. 165, 316, 408, 562, 583, 592); Sez. Liguria (sent. n. 26, 33, 46); Sez. Marche (sent. n. 39, 71); Sez. Molise (sent. n. 62); Sez. Puglia (sent. n. 34, 35, 150, 261, 496, 659, 736, 767, 944, 1193, 1381, 1403, 1536, 1537, 1538); Sez. Sardegna (sent. n. 142, 203); Sez. Sicilia (sent. n. 300, 622, 644, 1383, 2001, 2107, 2532, 2543, 2788, 2697, 2789, 2920, 3331, 3348); Sez. Toscana (sent. n. 34) Sez. Trentino Alto Adige-Trento (sent. n. 8, 21, 23, 26, 41); Sez. Umbria (sent. n. 25); Sez. Veneto (sent. n. 175).

<sup>19</sup> Tra di esse: Sez. prima centrale, sent. n. 281; Sez. seconda centrale, sent. n. 336; Sez. terza centrale, sent. n. 55; Sez. Sicilia n. 63.

in favore di amministratore locale. La Sezione ha dovuto confermare la pacifica regola normativa, evidentemente nella specie violata, secondo la quale il rimborso delle spese sostenute dagli amministratori che, in ragione del loro mandato, si rechino fuori del capoluogo del comune ove ha sede il rispettivo ente, è subordinato alla presentazione di idonea documentazione attestante le spese in questione, oltretché alla produzione di una dichiarazione dell'interessato sulla durata e finalità della missione (sent. n. 1320);

- la pronuncia resa dalla Sezione prima centrale di appello in tema di illegittimità di atti di conferimento di incarichi (consulenze) in violazione dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001. La Sezione, con riguardo a una deliberazione assunta dall'Ufficio di presidenza di consiglio regionale tramite la quale era stato affidato a un soggetto esterno l'incarico di redigere un progetto di organizzazione del consiglio regionale medesimo, ha ritenuto l'atto essere espressione di attività (e correlativa spesa) *prima facie* esulante dalle attribuzioni consiliari tutelate dall'insindacabilità, per rientrare, invece, tra quelle puramente amministrative. Né potrebbe ritenersi che il conferimento di un incarico a soggetti estranei possa riguardare l'autorganizzazione del consiglio regionale, alla quale deve attendere l'organo assembleare interessato. Oltre a ciò, la contestata delibera non potrebbe comunque essere coperta dall'immunità consiliare, posto che essa non costituisce esecuzione della volontà dell'assemblea, ma autonoma determinazione dell'Ufficio di presidenza, nell'esercizio di semplici funzioni di amministrazione attiva, tipiche di quell'ufficio, e che in alcun modo potrebbero essere assimilate a quelle oggetto della speciale tutela di cui all'art. 122, co. 4, Cost. (sent. n. 190).

## 5. Conti giudiziali

Accanto alla funzione di controllo e a quella giurisdizionale, la Corte dei conti è attributaria della competenza in materia di giudizi di conto, cioè della verifica della gestione del pubblico denaro operata dall'agente contabile che ne ha avuto la disponibilità.

La Corte ha impresso un rinnovato impulso al settore, nella convinzione che la salvaguardia delle finanze pubbliche passi attraverso il costante e mirato controllo del conto, che è il documento rappresentativo dell'entità delle risorse finanziarie di cui l'agente ha avuto il "maneggio" e le modalità con le quali sono state gestite.

L'esigenza di una intensificazione dell'attività di controllo sui conti giudiziali è dettata dalla vasta platea di agenti contabili soggetti alla giurisdizione della Corte dei conti, che non è limitata alle tradizionali figure presenti nelle amministrazioni centrali e negli enti locali, ma è estesa a enti istituzionali nei quali affluiscono e vengono gestite risorse pubbliche di rilevanti proporzioni (a.s.l., *authority*, università, camere di commercio ecc.).

La più recente esperienza dell'attività di verifica dei conti giudiziali ha confermato il ruolo fondamentale che tale tipologia di controllo può svolgere nella salvaguardia delle risorse pubbliche, non solo come deterrente di eventuali irregolarità gestionali, ma anche come concreto strumento di acquisizione di

maggiori entrate, derivanti dalla non corretta esecuzione, da parte delle variegate figure di agenti della riscossione, della convenzione che disciplina i profili economici del rapporto intercorrente con l'amministrazione. Infatti, specialmente in materia di tributi locali, i concessionari della riscossione, da un lato, operano in maniera a volte vessatoria nei confronti dei contribuenti e, dall'altro, mirano a raggiungere un *plafond* di introiti sufficiente a soddisfare l'aggio a essi spettante, trascurando le maggiori entrate che potrebbero affluire all'ente da una più adeguata azione di accertamento delle singole posizioni debitorie e delle conseguenti riscossioni.

## 6. Giudizi di conto

Ai sensi dell'art. 44 del r.d. 1214/1934, la Corte giudica, con giurisdizione contenziosa, sui conti dei tesorieri, dei ricevitori, dei cassieri e degli agenti incaricati di riscuotere, di pagare, di conservare e di maneggiare denaro pubblico o di tenere in custodia valori e materie di proprietà dello Stato, di coloro che si ingeriscono, anche senza legale autorizzazione, negli incarichi attribuiti ai detti agenti, nonché sui conti dei tesorieri e agenti di altre pubbliche amministrazioni, per quanto le spetti a termini di leggi speciali.

In quest'ambito di giurisdizione, riferibile a tutti coloro che a qualsiasi titolo maneggino denaro, valori o materia di appartenenza pubblica e che affida alla Corte il compito di procedere a riscontri volti ad accertare la regolarità delle gestioni e il legittimo esito dato a quanto sia stato preso "in carico" dall'agente contabile, l'anno 2013 ha fatto annotare, come si avrà modo di sotteggiare nel seguito, accanto alle consuete attività anche nuovi impulsi dimostranti l'attualità di siffatta potestà cognitiva.

La Sezione seconda centrale di appello, con la sentenza n. 343, ha osservato che l'individuazione del *dies a quo* del termine quinquennale di estinzione del giudizio – che comunque non preclude l'eventuale azione di responsabilità amministrativo-contabile – va effettuata prendendo a riferimento la data in cui "i conti sono depositati nella segreteria della sezione competente, che li trasmette al primo referendario o referendario designato quale relatore dal presidente" e non la data in cui il conto viene depositato presso l'amministrazione, come risulta chiaramente dall'art. 2 della l. 20/1994, che a tal fine richiama l'art. 27 del r.d. 1038/1933 (in senso analogo, Sez. appello Sicilia, sent. n. 1269; Sez. Calabria, sent. n. 319).

La stessa Sezione centrale di appello, con le sentenze n. 463, 497, 498 e 499 ha confermato la sussistenza della giurisdizione sui conti giudiziari che devono rendere gli agenti contabili dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni (Agcom).

Se la soggezione delle autorità amministrative indipendenti al sindacato del giudice ordinario e del giudice amministrativo, in applicazione dell'art. 113 della Costituzione, è indubbia, altrettanto certa deve essere considerata la soggezione delle autorità amministrative indipendenti – *recte*: dei loro contabili – al giudizio di conto davanti alla Corte dei conti. L'art. 103 della Costituzione – secondo cui "la Corte dei conti ha giurisdizione nelle materie di contabilità pubblica e nelle altre specificate

dalla legge” – “contiene una clausola generale non limitabile o comprimibile, e quindi non necessitante, a differenza delle altre ipotesi di giurisdizione affidate alla Corte dei conti, dell’*interpositio legislatoris*” (Cass. SS.UU. n. 7390/2007). Anche la giurisprudenza che ritiene, invece, necessaria una *interpositio* del legislatore per la “concreta attribuzione” della “giurisdizione della Corte dei conti sulla materia della contabilità pubblica”, distingue: una “*interpositio in positivo*”, propria della responsabilità amministrativa, nella quale l’intervento del legislatore ordinario rileva per la determinazione dell’ambito e degli elementi della responsabilità stessa, e una “*interpositio in negativo*”, propria della responsabilità contabile in senso stretto, per la quale occorre, per escludere la giurisdizione della Corte dei conti per tale forma di responsabilità, un’espressa deroga alla generale attribuzione ed estensione, fondata esclusivamente sull’art. 103 Cost., nella quale è ricompresa totalmente *ratione materiae* (Cass. SS.UU. n. 12539/2011). Del resto, l’autonomia contabile delle autorità indipendenti, che si sostanzia nel potere di gestire una propria contabilità, con norme speciali derogatorie della normativa statale di contabilità generale, viene valorizzata, non limitata, da un giudizio che accerti in concreto l’osservanza, da parte dei contabili, delle norme speciali poste dalla stessa *authority*.

Con la sentenza n. 51, la Sezione di Trento, pur avendo rilevato una macroscopica anomalia dovuta ad anticipazioni straordinarie concesse da un tesoriere comunale nella forma tecnica di apertura di credito in conto corrente, in aggiunta a quelle ordinarie regolamentate dalla convenzione di tesoreria, oltre i limiti normativamente previsti e al fine di finanziare spese anche non di investimento, oltretutto senza che ne sussistesse la necessità, ha osservato che detta anomalia non si riverbera sui conti resi dal tesoriere, rimanendone al di fuori. Pertanto detti conti si presentano computisticamente corretti e le sottostanti gestioni, essendo state condotte in conformità alle condizioni previste dalla convenzione di tesoreria, sono da dichiararsi regolari.

La sentenza-ordinanza n. 196 della Sezione Abruzzo, premessa l’esistenza al riguardo di due diversi indirizzi ermeneutici, ha ritenuto che, ai fini del computo del periodo quinquennale rilevante per l’estinzione del giudizio di conto, opera ed è applicabile la sospensione feriale dei termini processuali prevista dall’art. 1 della l. 742/1969. L’istituto della sospensione feriale trova necessaria applicazione anche al termine, evidentemente “processuale”, di cui all’art. 2 della l. 20/1994 (termine fissato, a ben vedere, non tanto per il deposito di un atto del giudice, quanto per consentire l’esame del conto da parte del magistrato relatore nonché per la formalizzazione di eventuali contestazioni da parte dell’amministrazione, degli Organi di controllo o del pubblico ministero).

La Sezione Lazio, con la sentenza n. 584 nel pronunciare su conti depositati da società concessionaria per la gestione di apparecchiature del gioco lecito, ha sottolineato che, nel conto giudiziale, i dati contabili esposti nel prospetto presentato dall’agente contabile devono rivestire il carattere della certezza e della rappresentazione reale del fenomeno gestorio da esaminare, non potendosi accordare l’accertamento giudiziale a poste contabili che siano sfornite di quel carattere e che rappresentino solo parzialmente e con valore approssimativo l’entità della gestione

svolta. Di conseguenza, nella fattispecie, ha ritenuto di dover disporre la restituzione degli atti all'agente contabile per il tramite dell'amministrazione concedente e di dover dichiarare improcedibile l'instaurato giudizio di conto, con trasmissione della sentenza alla procura regionale per gli eventuali successivi provvedimenti da assumere.

La sentenza n. 355 della Sezione Campania, nel giudicare su conto concernente la gestione dell'attività *intramænia* di una a.s.l., ha osservato che l'essere gli agenti pubblici preposti alla gestione *de qua*, l'uno in qualità di funzionario responsabile e l'altro di coadiutore amministrativo, pur non comportando il materiale maneggio di denaro e svolgendosi attraverso operazioni da effettuare per via telematica, configura comunque maneggio di valori di pertinenza pubblica, con conseguente insorgenza dell'obbligo di resa del conto giudiziale.

La Sezione Calabria, a conferma di pregresso indirizzo, con la sentenza n. 314 ha ribadito l'assoggettabilità alla giurisdizione dei conti degli economi di consorzi istituiti tra enti pubblici, tra i quali i consorzi per lo sviluppo industriale, in considerazione della loro natura pubblica, dell'attività svolta, nonché della pertinenza pubblica del denaro gestito.

La Sezione Puglia ha ritenuto che i consegnatari, per debito di vigilanza, non rivestono la qualifica di agente contabile, per cui non devono rendere il conto giudiziale. Essi, in relazione ai beni ricevuti in consegna, sono soggetti a responsabilità amministrativa e non a responsabilità contabile, cui sono, invece, soggetti i consegnatari per debito di custodia che, quali agenti contabili cui è demandata la conservazione, la gestione, la distribuzione e il rifornimento dei beni mobili destinati ad altri uffici, devono rendere il conto giudiziale (sent. n. 516).

La Sezione Sardegna, nell'esaminare 16 conti giudiziali resi da concessionari della riscossione (sentenze n. 317, 334-348, 350), si è soffermata sulla questione del modello sul quale la gestione contabile *de qua* deve trovare esposizione, essendosi riscontrati nella giurisprudenza due diversi orientamenti. Secondo il primo, il conto potrebbe essere reso usando modulistica analoga a quella utilizzata per la riscossione delle entrate erariali, comprendendovi tanto il conto "di diritto" quanto quello "di cassa"; di contro, un secondo e diverso indirizzo ha stabilito che il conto di che trattasi andrebbe redatto secondo quanto previsto nel modello 21 approvato con il d.p.r. 194/1996.

Dopo avere premesso che le due tesi non attengono a questione formale – posto che la rendicontazione mediante il modello statale impone di esporre, accanto alla gestione di cassa, anche il c.d. conto di diritto (quello, cioè, attinente al carico dell'agente contabile per le somme rimaste da riscuotere alla fine dell'esercizio precedente, per quelle la cui riscossione gli è stata affidata nel corso dell'esercizio cui il conto si riferisce e per quelle che rimangono da riscuotere al termine dell'esercizio medesimo) – la Sezione ha aderito alla prima tesi, osservando che la semplicità della rendicontazione del modello 21 (recante la sola indicazione degli estremi della riscossione e numero della ricevuta, e gli estremi della quietanza del versamento in tesoreria) induce a ritenere utilizzabile il modello per gli agenti interni

dell'ente locale che svolgono solo attività di incameramento di somme già prestabilite (diritti ecc.), con semplice rilascio di ricevuta all'utente.

Nella materia dei conti giudiziali che devono rendere gli agenti che riscuotono somme di spettanza pubblica, varie altre sezioni giurisdizionali hanno prodotto pronunce, così restando confermata l'attualità delle connesse problematiche<sup>20</sup>.

Nel condurre a conclusione la presente parte dedicata alle principali pronunce intervenute nell'anno 2013 in tema di giudizi di conto, non si può fare a meno di menzionare una complessa problematica ermeneutica sorta in ordine alla sussistenza (o meno) dell'obbligo di resa del conto giudiziale in capo ai presidenti dei gruppi consiliari regionali, quale agenti preposti alla gestione dei contributi finanziari erogati ai gruppi medesimi.

Il tema interseca e intercetta, da un lato, profili attinenti ai contenuti e all'estensione delle prerogative che l'art. 122, co. 4, della Costituzione intesta ai consiglieri regionali e, dall'altro lato, la sopraggiunta innovazione normativa recata dall'art. 1, co. 10 e ss., del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, nella parte in cui affida alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti, territorialmente competente, il compito di effettuare il riscontro annuale di regolarità dei rendiconti amministrativi resi dai gruppi consiliari.

Pluralità e problematicità dei profili anzidetti si sono tradotte, per il momento, in soluzioni giurisprudenziali non univoche (ordinanza n. 17 di diniego di istanza per resa di conto, emessa dalla Sezione Piemonte e annullata in appello; decreti per resa di conto emessi dalla Sezione Lazio – dec. n. 1/2012 – e dalla Sez. Toscana (dec. n. 13, 14, 15, 16, 17, 18, 219 del 2013).

Nel contempo, nella distinta area della giurisdizione di responsabilità, sono stati avviati giudizi di responsabilità per spese di rappresentanza, da parte dei consiglieri, ritenute non giustificate; in alcuni casi (es. Sez. Veneto, Sez. Friuli, Sez. Toscana), con riferimento a questi medesimi giudizi, sono stati proposti, da parte dei soggetti presunti responsabili, regolamenti preventivi di giurisdizione *ex art. 41 c.p.c.* innanzi le Sezioni unite della Corte di cassazione.

Infine, in materia, risultano attivati e pendenti due giudizi innanzi le Sezioni riunite della Corte dei conti, in composizione sia ordinaria che speciale.

Di alcune delle multiformi questioni che l'argomento implica – riguardanti l'immunità dei consiglieri, la qualificazione soggettiva di agente contabile, la sussistenza della giurisdizione di conto, l'esistenza di procedure interne alle regioni per la rendicontazione, le forme di controllo e di riscontro innovativamente introdotte dal d.l. 174/2012 e, per finire, la sussistenza della giurisdizione di responsabilità, che è comunemente indipendente e prescinde dall'obbligo della resa di un conto giudiziale – è stata investita anche la Corte costituzionale.

Infatti:

---

<sup>20</sup> V. Sez. Emilia Romagna (sent. n. 105, 138); Sez. Puglia (sent. n. 805); Sez. Sicilia (sent. n. 464, 2805, 3160, 3375).

- le regioni Emilia-Romagna, Veneto e Piemonte hanno proposto conflitti di attribuzione avverso le deliberazioni con cui le sezioni regionali di controllo hanno intrapreso le attività previste dall'art. 1, co. 9, del d.l. 174/2012, sui rendiconti dei gruppi consiliari relativi all'esercizio finanziario 2012;
- la regione Toscana ha proposto conflitto di attribuzione avverso i decreti per resa di conto emessi dalla Sezione giurisdizionale regionale della Toscana, con successivo intervento *ad adiuvandum* spiegato dai presidenti dei gruppi consiliari.

Si è al cospetto, pertanto, di un tema aperto, sul quale è ancora in corso l'esame giudiziale da parte di vari organi operanti in aree di competenza giurisdizionale diverse tra di loro.

Gli sviluppi che avrà il tema, caratterizzato da particolare rilievo e interesse, in ragione delle funzioni e delle tutele che la legge affida alla Corte dei conti quale garante e giudice terzo e imparziale della finanza pubblica, meriteranno perciò di essere monitorati e segnalati in prosieguo di tempo.

## **7. I giudizi nella materia pensionistica**

In tema di giudizi pensionistici va, anzitutto, ricordata la sentenza n. 1 del 2013, depositata in data 15 aprile 2013, dalle Sezioni riunite. L'organo nomofilattico ha avuto modo di pervenire ad affermazioni di principio in punto di notificazione degli appelli pensionistici precisando che “la rinnovazione della tempestiva notificazione di un appello disposta dal giudice in applicazione degli artt. 291, 350, co. 2, e 359 del codice di procedura civile, ed eseguita regolarmente nel termine assegnato dal Giudice, ha efficacia sanante *ex tunc* della nullità della precedente notificazione, con l'effetto di impedire la decadenza dall'impugnazione, nonostante la rinnovazione stessa intervenga dopo la scadenza del termine per impugnare”.

Con la successiva sentenza n. 4 del 2013, depositata in data 30 luglio 2013, le Sezioni riunite, in tema di corretta instaurazione del contraddittorio, hanno affermato il principio di diritto secondo cui: “per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito di riassunzione del giudizio interrotto ai sensi dell'art. 5, co. 3, della l. 10 agosto 2000 n. 205, non è necessaria la notifica dell'atto di riassunzione a controparte, ma è sufficiente che l'atto riassuntivo sia depositato entro il termine semestrale previsto dall'art. 305 c.p.c. nella segreteria dell'ufficio giudiziario presso il quale pende il processo, mentre la notifica dell'istanza e del decreto di fissazione d'udienza può avvenire anche successivamente, purché entro il termine eventualmente fissato dal giudice ovvero, in mancanza di esso, rispettando i termini per la comparizione”.

Una tematica di grande rilievo in ambito pensionistico, nel corso del 2013, è stata rappresentata con riferimento al personale comparto scuola, dal diritto – rivendicato in numerosi ricorsi proposti – al collocamento in quiescenza a far data dal 1° settembre 2012, sulla base della normativa previgente al nuovo regime pensionistico introdotto dall'art. 24 del d.l. 201/2011 (disposizioni urgenti per la

crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito con modificazioni dalla l. 214/.

In considerazione della questione di legittimità costituzionale, sollevata in relazione a tale norma dal Tribunale di Siena - Sezione lavoro, con ordinanza del 21 agosto 2012 sono stati sospesi, durante il 2013, molteplici giudizi pendenti presso le Sezioni giurisdizionali regionali in attesa della pronuncia della Corte Costituzionale.

In data 17 dicembre 2013, con ordinanza n. 318/2013, la Corte Costituzionale ha dichiarato la manifesta inammissibilità della questione di legittimità costituzionale dell'art. 24, co. 3, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201 sollevata, in riferimento agli art. 2, 3, 11, 38, 97 e 117, co. 1, della Costituzione, quest'ultimo richiamato in relazione all'art. 6, par. 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, ratificata con la l. 4 agosto 1955 n. 848.

Sulla questione è, infine, intervenuto il d.l. 31 agosto 2013 n. 101, recante "disposizioni urgenti per il perseguimento di obiettivi di razionalizzazione nelle pubbliche amministrazioni", convertito con modificazioni dalla l. 30 ottobre 2013 n. 125, che ha fornito interpretazione autentica di tali disposizioni contenute nel d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, (c.d. riforma Monti-Fornero), convergente alle aspettative dei pensionati del comparto scuola.

In particolare, infatti, con l'art. 2, co. 4 e 5, del d.l. 101/2013 è stato precisato che:

"4. L'art. 24, co. 3, primo periodo, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011 n. 214, si interpreta nel senso che il conseguimento da parte di un lavoratore dipendente delle pubbliche amministrazioni di un qualsiasi diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011 comporta obbligatoriamente l'applicazione del regime di accesso e delle decorrenze previgente rispetto all'entrata in vigore del predetto articolo 24.

5. L'art. 24, co. 4, secondo periodo, del d.l. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito in legge 22 dicembre 2011 n. 214, si interpreta nel senso che per i lavoratori dipendenti delle pubbliche amministrazioni il limite ordinamentale, previsto dai singoli settori di appartenenza per il collocamento a riposo d'ufficio e vigente alla data di entrata in vigore del d.l. stesso, non è modificato dall'elevazione dei requisiti anagrafici previsti per la pensione di vecchiaia e costituisce il limite non superabile, se non per il trattenimento in servizio o per consentire all'interessato di conseguire la prima decorrenza utile della pensione ove essa non sia immediata, al raggiungimento del quale l'amministrazione deve far cessare il rapporto di lavoro o di impiego se il lavoratore ha conseguito, a qualsiasi titolo, i requisiti per il diritto a pensione".

Tra le tematiche di maggior rilievo in ambito pensionistico è da annoverare la delicata materia dei trattamenti previdenziali conseguenti a malattie indotte dall'assoggettamento a inquinamento da amianto, ove le maggiorazioni figurative conseguono all'accertata esposizione qualificata e ultradecennale alle polveri inquinanti.

Al riguardo va evidenziato che il d.l. 21 giugno 2013 n. 69 “Disposizioni urgenti per il rilancio dell’economia”, convertito con modificazioni dalla l. 9 agosto 2013 n. 98, con l’art. 42-*quater* ha inserito, dopo il co. 14-*bis* dell’art. 7-*ter* del d.l. 10 febbraio 2009 n. 5, convertito con modificazioni dalla l. 9 aprile 2009 n. 33, il co. 14-*ter*, la cui *ratio* è quella di assicurare maggiore tutela ai lavoratori nel procedimento di riconoscimento della spettanza del particolare beneficio.

In particolare, il comma 14-*ter* prevede che:

“14-*ter*. Ai fini della determinazione del diritto e della misura del trattamento pensionistico, nei casi di lavoratori che risultino, alla data del 22 giugno 2013, cessati per mobilità, oppure titolari di prestazioni straordinarie a carico dei fondi di solidarietà o autorizzati alla prosecuzione volontaria della contribuzione, restano validi ed efficaci i provvedimenti di certificazione di esposizione all’amiante rilasciati dall’Istituto nazionale per l’assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, ai fini del conseguimento dei benefici di cui all’articolo 13, comma 8, della l. 27 marzo 1992 n. 257 e successive modificazioni. I provvedimenti di revoca delle certificazioni rilasciate sono privi di effetto, salvo il caso di dolo dell’interessato accertato in via giudiziale con sentenza definitiva”.

In tale materia, la giurisprudenza contabile ha completato il quadro della tutela dei lavoratori sul versante interpretativo e applicativo delle norme di settore, precisando che:

- l’art. 13, co. 8, della l. 27 marzo 1992 n. 257, concernente la posizione dei lavoratori esposti all’amiante, non prevede alcuna forma di indennizzo per il pericolo da amianto né assolve a finalità risarcitorie, perseguiendo il precipuo obiettivo di favorire l’esodo dal lavoro dei soggetti esposti a tale fattore di rischio, come chiarito anche dalla stessa Corte Costituzionale con sentenza 31 ottobre 2002, n. 434. Ne consegue che sono necessariamente esclusi dall’applicazione della norma in esame soltanto coloro i quali si trovavano già in pensione al momento dell’entrata in vigore di detto testo normativo e coloro che, a quella data, avevano già maturato il massimo di contribuzione a fini pensionistici (Corte Cost., sent. n. 290/2010); viceversa, debbono ritenersi destinatari della citata disposizione i soggetti in servizio alla predetta data – anche se già in possesso dei requisiti per ottenere il trattamento di quiescenza – nonché quelli in stato di disoccupazione o titolari di assegno o pensione anche se abbiano presentato la domanda, per ottenere i benefici in questione, dopo il collocamento a riposo (Sez. terza giurisdizionale centrale d’appello, sentenza n. 496/2013);
- la certificazione resa dall’Inail costituisce un atto necessario del procedimento amministrativo, ma gli art. 24 e 113 della Costituzione stabiliscono, rispettivamente, che “tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi” e che “contro gli atti della pubblica amministrazione è sempre ammessa la tutela giurisdizionale dei diritti e degli interessi legittimi”. Pertanto, in caso di esito sfavorevole del procedimento di riconoscimento dell’esposizione all’amiante, è comunque possibile sindicare in giudizio il diniego dell’amministrazione e in tal modo superare, eventualmente, il contenuto della

certificazione Inail (Sez. prima giurisdizionale centrale, sentenza n. 1033/2013/A);

- la certificazione Inail non può assumere valore assoluto ed esclusivo ai fini del riconoscimento del beneficio in parola, e le contestazioni riguardanti tale certificazione, come anche gli accertamenti finalizzati alla verifica e alla durata dell'esposizione all'amianto, ben possono essere sindacate da parte della Corte. A tal fine, il prudente apprezzamento del giudicante deve fondarsi non solo sulla certificazione Inail, ma anche sulle risultanze di altri, adeguati, mezzi probatori quali dichiarazioni testimoniali, consulenze tecniche, perizie ecc. (Sez. terza giurisdizionale centrale d'appello, sentenza n. 121/2013);
- alla luce del combinato disposto dell'art. 47, co. 6-bis, e dell'art. 3, co. 132, della l. 350/2003, le disposizioni previgenti al d.l. 269/03 continuano a trovare applicazione nei confronti dei lavoratori che, alla data del 2 ottobre 2003, si siano trovati, alternativamente, in una delle seguenti posizioni: a) abbiano già presentato domanda all'Inail per il rilascio del certificato attestante lo svolgimento di attività lavorative con esposizione ultradecennale all'amianto; b) abbiano già ottenuto il riconoscimento, in sede giudiziale o amministrativa, del beneficio previdenziale in argomento; c) abbiano già maturato il diritto alla pensione anche con contributi riconosciuti per lavorazioni esposte all'amianto; d) abbiano definito la risoluzione del rapporto di lavoro in relazione alla domanda di pensionamento; e) siano percettori di trattamenti di mobilità. L'art. 47 del d.l. 269/2003, ha inoltre precisato che con il termine "lavoratori" (ossia tutti i lavoratori) non si debba fare riferimento alla necessaria iscrizione all'assicurazione obbligatoria contro le malattie professionali derivanti dall'esposizione all'amianto, gestita dall'Inail, contenuta nell'art. 13, co. 8, della l. 27 marzo 1992 n. 257, e che quindi il beneficio si applica anche a coloro che non risultano coperti dalla predetta assicurazione. La l. 247/2007 ha stabilito la validità delle certificazioni rilasciate dall'Inail, sulla base degli atti di indirizzo del Ministero del lavoro, anche per le attività con esposizione ad amianto svolte per periodi successivi all'anno 1992 e fino al 2 ottobre 2003, e la relativa procedura è stata regolamentata con il citato decreto ministeriale del 12 marzo 2008 (Sez. Campania, sent. n. 1525/2013).

Numerosi sono stati nel corso dell'anno anche gli arresti giurisprudenziali in ordine ai limiti alla ripetibilità delle somme indebitamente percepite a titolo di pensione provvisoria e al consolidamento di situazioni derivanti dal principio di affidamento e buona fede del percipiente.

Al riguardo è stato evidenziato che:

- preminente è, comunque, l'apprezzamento in concreto della buona fede del percettore, tanto sotto il profilo soggettivo (corrispondente allo stato psicologico dell'essere "in buona fede") quanto sotto quello oggettivo del comportamento "secondo buona fede" (rispettoso, cioè, dei canoni comportamentali di lealtà e correttezza nei rapporti del pensionato con l'istituto previdenziale, oltre che, ovviamente, dell'istituto con lo stesso pensionato): condizione che può, in generale, ritenersi sussistente quando, usando l'ordinaria diligenza

(comportamento “secondo buona fede”), “la somma indebita – confusa generalmente con quella effettivamente dovuta – non è riconoscibile dall’interessato”, il quale può plausibilmente (cioè “in buona fede”) ritenere che l’importo corrisposto sia quello effettivamente spettante (Sez. terza giurisdizionale centrale d’appello, sent. n. 765/2013);

- con riguardo all’affidamento incolpevole del pensionato e, quindi, alla irripetibilità dell’indebito, è stato osservato che deve escludersi sia ostativa al suo riconoscimento la circostanza che in prossimità della cessazione dal servizio (e, quindi, in epoca risalente nel tempo) l’interessato abbia autorizzato l’amministrazione militare a trattenere le somme che, in sede di attribuzione del trattamento provvisorio di quiescenza, fossero state corrisposte indebitamente. È sufficiente sul punto osservare che – a prescindere dalla sottoscrizione o meno di una siffatta “autorizzazione” – la consapevolezza del carattere provvisorio del trattamento di pensione percepito anteriormente alla liquidazione della pensione definitiva ha rilievo solo fintanto che non subentri, proprio per l’anomalo perpetuarsi nel tempo della pensione provvisoria, la convinzione che quel trattamento abbia perso la connaturata connotazione di provvisorietà (Sez. seconda giurisdizionale centrale, sent. n. 790/2013).

Occorre rilevare come il riconoscimento della irripetibilità delle somme indebitamente percepite a titolo di pensione provvisoria abbia determinato un incremento delle azioni di rivalsa da parte dell’Inps nei confronti degli enti di appartenenza dei pensionati ai sensi dell’art. 8, co. 2, del d.p.r. 8 agosto 1986 n. 538. Tale disposizione, infatti, prevede che “Qualora, per errore contenuto nella comunicazione dell’ente di appartenenza del dipendente, venga indebitamente liquidato un trattamento pensionistico definitivo o provvisorio, diretto, indiretto o di reversibilità, ovvero un trattamento in misura superiore a quella dovuta e l’errore non sia da attribuire a fatto doloso dell’interessato, l’ente responsabile della comunicazione è tenuto a rifondere le somme indebitamente corrisposte, salvo rivalsa verso l’interessato medesimo”.

Con riguardo a tale istituto, si è consolidato l’orientamento affermativo della giurisdizione della Corte dei conti ed è stato precisato che:

- non sussiste una ipotesi di litisconsorzio necessario rispetto alla domanda di irripetibilità del pensionato – trattandosi di una diversa controversia, sia per *petitum* che per *causa petendi* –, con la conseguenza di escludere la necessità di integrazione del contraddittorio nei casi in cui l’ordinatore primario di spesa non sia stato citato in giudizio dal titolare del trattamento pensionistico. A tale decisione si perviene, oltre che in forza dei richiamati principi di insussistenza del litisconsorzio necessario e di scindibilità delle cause, anche in virtù del principio di cui all’art. 111 della Costituzione, che conduce alla necessità di definire celermemente il rapporto pregiudiziale dedotto in giudizio (di dare/avere tra pensionato ed ente previdenziale), in coerenza con il rito del processo previdenziale e con le preminent ragioni di garantire al ricorrente un processo dalla ragionevole durata (Sez. Veneto, sent. n. 42, 47);
- la norma in esame, la quale stabilisce l’obbligo dell’ente che ha liquidato il

trattamento pensionistico errato (e poi materialmente corrisposto dall'ente previdenziale), di rifondere le spese in eccesso sostenute dall'ordinatore secondario di spesa, deve ritenersi espressione di un principio di carattere generale; tale generale obbligo di rifusione deve ritenersi operante anche nei confronti delle amministrazioni statali, non essendo certo ipotizzabile che per tale categoria non sussista alcuna possibilità di reintegro, da parte dell'ente previdenziale, nel caso di errori nella liquidazione del trattamento pensionistico da parte dell'amministrazione o ente ex datore di lavoro, anche perché l'art. 162 del t.u. 1092/1973, comunque, prevede il recupero da parte dell'ente erogatore sul pensionato, ed è evidente che nel caso di mancato recupero (per qualsiasi motivo) a carico dell'indebito perceptor non può, in astratto, ritenersi impedita l'azione di rivalsa nei confronti dell'ente responsabile di tale errata liquidazione; azione la cui giurisdizione va attribuita al giudice contabile (Sez. prima giurisdizionale centrale, sent. n. 267);

- gli enti – in base alla disciplina posta dall'art. 7, co. 2 e 3 del d.p.r. 8 agosto 1986 n. 538 – sono tenuti a riscontrare la corretta esposizione dei dati di liquidazione del trattamento provvisorio prima di trasmetterli all'istituto che materialmente eroga la spesa e sono, conseguentemente, tenuti a rispondere per gli errori commessi, a garanzia della corretta applicazione della normativa pensionistica, cui essi stessi sono astretti, al pari dell'ente previdenziale;
- la responsabilità del datore di lavoro, come è stato rilevato in giurisprudenza, si caratterizza, in particolare, per avere contenuto e titolo autonomi rispetto all'obbligo restitutorio del pensionato, con conseguente applicabilità della prescrizione ordinaria decennale da inadempimento, il cui termine decorre, ai sensi dell'art. 2935 c.c., dal momento in cui la produzione dell'indebito si è manifestata all'esterno, divenendo oggettivamente percepibile e riconoscibile dall'Istituto previdenziale (sul punto, Sez. giurisdizionale centrale, sent. n. 44);
- il rischio di indebite erogazioni di somme in sede di liquidazione provvisoria, per errore contenuto nella comunicazione dell'ente di appartenenza dell'ex dipendente (sempre che l'errore non sia da attribuire esclusivamente a fatto doloso dell'interessato, come opportunamente precisa la legge), deve permanere a carico dell'ente medesimo, fino alla scadenza del termine prescrizionale da individuare in quello ordinario decennale; dal momento in cui l'istituto previdenziale ha acquisito la piena conoscenza o, comunque, la conoscibilità della concreta fattispecie, emanando conseguentemente il provvedimento definitivo di pensione che sostituisce la liquidazione provvisoria, il rischio suddetto si trasferisce dall'ente datore di lavoro a quello previdenziale (Sez. terza giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 218);
- ai fini della valutazione dell'ambito della responsabilità dell'ex datore di lavoro del pensionato, ai sensi dell'art. 8 del d.p.r. 538/1986, si deve fare applicazione del principio “causalistico”, contenuto nella disposizione di cui all'art. 1227 c.c. (Sez. Veneto, n. 1; Sez. Toscana, n. 166). Tale norma, che regola il concorso di colpa del creditore nella responsabilità contrattuale, è applicabile, per espresso richiamo di cui all'art. 2056 del c.c., anche ai casi di responsabilità extra contrattuale e impone (anche al creditore, o al danneggiato) di tenere tutte le

condotte esigibili per limitare o evitare integralmente il danno risarcibile (Sez. Veneto, sent. n. 292).

Ma sono stati individuati dalla giurisprudenza di merito anche dei limiti all'esercizio da parte dell'Inps dell'azione di rivalsa, infatti, è stato precisato che:

- l'ente previdenziale non può chiedere la restituzione dei ratei indebitamente corrisposti al pensionato, dal momento in cui l'ente datore di lavoro abbia comunicato – a correzione di quanto in precedenza erroneamente indicato – l'esatto importo delle retribuzioni da erogare e l'ente previdenziale, nonostante ciò, abbia continuato per anni a erogare un importo errato di pensione provvisoria, correggendolo solo al momento dell'emissione del decreto di pensione definitiva (Sez. Sicilia, sent. n. 2850).

In tema di recupero di indebito pensionistico, sono da segnalare gli arresti della giurisprudenza di merito protesi a ben individuare i limiti di tale azione nei confronti dei pensionati ed espressi nel senso che:

- ove l'ente previdenziale riveste il ruolo di sostituto di imposta al pari del datore di lavoro, il recupero dell'indebito pensionistico deve essere effettuato al netto delle ritenute fiscali, anche in considerazione dell'eccessiva difficoltà per il pensionato di ottenere il relativo rimborso nel termine perentorio di quarantotto mesi previsto dall'art. 38 del d.p.r. 602/1973, alla luce delle incertezze interpretative che sussistono circa il momento di decorrenza di tale termine di decadenza (Sez. Sicilia, sent. n. 2572);
- non si può onerare il pensionato del recupero, dall'erario, delle somme versate dal sostituto d'imposta Inpdap, anche se, effettivamente, si trattasse di oneri deducibili ai sensi dell'art. 10, co. 1, del t.u.i.r., richiamandosi, sul punto, la Corte di cassazione (Sez. lavoro, n. 2844/2002), nel senso che il datore di lavoro, nel ripetere nei confronti del dipendente somme erroneamente corrispostegli, può recuperare solo le somme effettivamente percepite dallo stesso, al netto e non al lordo delle relative ritenute fiscali, potendo chiederne, quale sostituto d'imposta, il rimborso al fisco, ai sensi dell'art. 38 del d.p.r. 602/1973 (Sez. Abruzzo, sent. n. 120).

Ma sono state adottate anche pronunce che hanno stigmatizzato gli obblighi ineludibili posti in capo ai medesimi pensionati:

- non è applicabile la regola della irripetibilità delle somme pensionistiche percepite indebitamente ma in buona fede (*ex art. 206 del d.p.r. 1092/1973*), all'indebito scaturito dalla revisione del trattamento di riversibilità conseguente alla riduzione dello stesso in applicazione dell'art. 1, co. 41, della l. 335/1995, secondo cui gli importi dei trattamenti pensionistici ai superstiti sono cumulabili con i redditi del beneficiario nei limiti di cui all'allegata tabella F. Parimenti, si palesa inapplicabile il principio, di elaborazione giurisprudenziale, che esclude la ripetizione dell'indebito pensionistico quando si tratti di somme percepite in buona fede per un lungo lasso di tempo e destinate al soddisfacimento delle fondamentali esigenze di vita; tale tipologia di indebito scaturisce, infatti, dalla violazione dell'obbligo di segnalare all'ente erogatore le intervenute variazioni

della propria situazione reddituale, ai sensi dell'art. 86, ultimo comma, del d.p.r. 1092/1973, ove si dispone che “è fatto obbligo agli interessati di comunicare alla competente direzione provinciale del tesoro la cessazione delle condizioni che hanno dato luogo all'attribuzione della pensione o dell'assegno alimentare, nonché il verificarsi di qualsiasi evento che comporti variazione della pensione stessa ovvero soppressione degli assegni accessori” (Sez. l'Emilia Romagna, sent. n. 43359).

Una importante decisione giurisprudenziale ha riguardato la cessazione dal servizio per perdita del grado, ai sensi dell'art. 37 della l. 599/54. La norma – riproposta con una nuova formulazione dal d.lgs. 15 marzo 2010 n. 66, con l'art. 867, e l'art. 923, co. 5 – prevede che, qualora il procedimento penale o disciplinare si concluda con una sentenza o con un giudizio di commissione di disciplina che importi la perdita del grado, la cessazione del sottufficiale dal servizio permanente si considera avvenuta, a ogni effetto, per tale causa e con la medesima decorrenza con la quale era stata disposta.

La giurisprudenza in merito ha rilevato che:

- nella fattispecie di cessazione dal servizio per perdita del grado vengono meno le ragioni che hanno indotto il legislatore, nei casi di cessazione dal servizio per invalidità, a derogare espressamente, con il citato art. 1, co. 32, l. 335/95, alla nuova disciplina in materia di requisiti di accesso e decorrenza dei trattamenti pensionistici. Opera quindi, in presenza di perdita del grado, una sostituzione *opere legis*, coerente con la valenza latamente sanzionatoria dell'art. 37, di tale causa con qualsiasi altro motivo di cessazione, anche temporalmente antecedente (Sez. terza giurisdizionale centrale d'appello, sent. n. 5);
- la novazione del titolo di cessazione (da “riforma per inabilità assoluta” a “perdita del grado per rimozione”) ha come conseguenza l'applicazione delle comuni regole generali sul trattamento di quiescenza che richiedono una maggiore anzianità di servizio e anagrafica (Sez. Lombardia, sent. n. 261);
- è legittima la revoca di precedente provvedimento amministrativo concessivo della pensione annua ordinaria diretta per fisica inabilità in favore del ricorrente, in relazione all'efficacia retroattiva del provvedimento di destituzione dal servizio. Nel caso del sopravvenire di provvedimento di rimozione con efficacia *ex tunc*, il diritto al mantenimento di un eventuale trattamento pensionistico in godimento può, tuttavia, essere riconosciuto solo in presenza di espressa disposizione di legge, o dei requisiti anagrafici e cronologici di servizio a quella data già maturati (Sez. Campania, sent. n. 1530).

In materia di pensioni privilegiate per dipendenza da causa di servizio di infermità, sono state emesse numerose decisioni volte a ben delineare i limiti della sua riconoscibilità e, tra esse:

- il nesso causale tra un'infermità psichica e il servizio d'istituto è interrotto qualora le vicende di servizio assunte ad antecedente causale dell'infermità, siano a loro volta riconducibili a un comportamento doloso o gravemente colposo dell'interessato (Sez. Abruzzo, sent. n. 139);

Con altre pronunce, la giurisprudenza di merito ha affrontato specifiche ma rilevanti questioni, e in tale ambito è stato affermato che:

- il risarcimento del danno da ritardo nell'assunzione dell'atto amministrativo di pensione definitiva – che va tenuto distinto dal danno derivante dal ritardo nell'erogazione della pensione – non riguarda il rapporto pensionistico e, ai sensi dell'art. 2-bis (Conseguenze per il ritardo dell'amministrazione nella conclusione del procedimento) della l. 241/1990, come introdotto dall'art. 7, co. 1, lett. c), della l. 18 giugno 2009 n. 69 (c.d. “legge di semplificazione”), rientra nella giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo (Sez. prima giurisdizionale centrale, sent. n. 226/2013/A);
- va dichiarata manifestamente infondata la questione di legittimità costituzionale del blocco della perequazione automatica sui trattamenti pensionistici superiori a tre volte il “minimo Inps”, previsto dall'art. 24, co. 25, del d.l. 201/2011 (c.d. “decreto Salva Italia”), tenuto conto che la misura si inserisce in un programma di progressiva limitazione della spesa pensionistica, in ottemperanza degli obblighi di bilancio interni ed europei, come più volte affermato dalla Corte Costituzionale (Sez. Abruzzo, sent. n. 140);
- il rimedio dell'art. 700 c.p.c. è percorribile solo in presenza di un pregiudizio imminente e irreparabile, oggetto di valutazione sommaria con riferimento ai requisiti del *fumus boni iuris* e del *periculum in mora*. Sussistono i suddetti requisiti nel caso in cui l'amministrazione non provveda tempestivamente alla liquidazione del trattamento pensionistico, accertata la situazione di oggettiva difficoltà economica del ricorrente nelle more tra la cessazione del rapporto lavorativo e l'erogazione della pensione (Sez. Campania, ord. 202/2012);

Giova, infine, menzionare la questione di legittimità costituzionale sollevata in relazione all'art. 204 del d.p.r. 1092/1973, per contrasto con gli art. 3, 36 co. 1; 38 co. 2; 97 della Costituzione, nella parte in cui non prevede il potere di revoca o modifica del provvedimento definitivo di pensione in capo all'amministrazione anche nel caso di “errore di diritto” (Sez. terza giurisdizionale centrale d'appello, ord. n. 05/2012).

## CAPITOLO VIII

### L'ORGANIZZAZIONE DELLA CORTE DEI CONTI

#### 1. La nuova *governance* dell'Istituto

L'anno di riferimento si è contraddistinto per un profondo rinnovamento nell'assetto della *governance* dell'Istituto; sono, infatti, venuti in scadenza, per fine mandato o per collocamento in quiescenza per raggiunti limiti d'età, tutti i vertici istituzionali.

Il processo di rinnovamento è stato avviato nel mese di maggio con l'indizione delle elezioni dei membri togati del consiglio di presidenza e, a seguito della definizione della componente di pertinenza dei due rami del Parlamento, si è concluso con l'adozione del decreto del Presidente della Repubblica, il 1° ottobre 2013.

Il collocamento a riposo del Presidente della Corte, avvenuto il 16 agosto, ha, a sua volta, determinato la conseguente attivazione del procedimento di nomina del nuovo vertice dell'Istituto, che dopo un periodo di funzioni svolte dal Presidente aggiunto, si è concluso, con decreto del Presidente della Repubblica del 4 novembre 2013, con la nomina dello stesso Presidente aggiunto a Presidente dell'Istituto.

Il nuovo vertice ha, dunque, provveduto a riorganizzare l'assetto istituzionale, nominando, sul finire dell'anno 2013, i vertici del Segretariato generale, del Gabinetto e di tutti gli uffici di staff.

La profonda innovazione si è conclusa, quindi, con la nomina del nuovo Presidente aggiunto.

L'organizzazione degli uffici della Corte dei conti, invece, non ha subito rilevanti modifiche, salvo quelle collegate al naturale avvicendamento nelle funzioni presidenziali in alcune sezioni di controllo e giurisdizionali, ovvero nella titolarità di alcune procure centrali e regionali.

Com'è noto, gli uffici dell'Istituto sono presenti sull'intero territorio nazionale e sono organizzati su un polo centrale con sede a Roma e su sedi regionali ubicate presso ciascun capoluogo di regione e presso le province autonome di Trento e Bolzano.

L'Istituto si avvale – oltre che di 452 magistrati – di 55 dirigenti e di circa 2200 dipendenti amministrativi, distribuiti, a partire dal completamento del processo di decentramento delle funzioni giurisdizionali risalente al 1996, in 87 uffici dislocati nei capoluoghi di regione e nelle suddette province autonome.

Dal 2000, con la costituzione delle sezioni regionali di controllo, anche il sistema dei controlli sugli uffici periferici dello Stato e sugli enti di autonomia territoriale ha trovato definitivo assetto, in un contesto – specie per quanto riguarda questi ultimi – di progressivo ampliamento delle competenze.

Le più volte citate riforme degli ultimi anni, realizzate in particolare con le leggi n. 131 del 2003 (in materia di controllo sui bilanci di comuni e regioni) e n. 15 del 2009 e, con ancora maggiore dirompenza, con la l. 7 dicembre 2012 n. 213 (di conversione del d.l. 174/2012), hanno notevolmente accresciuto il ruolo dei sistemi dei controlli sugli enti territoriali, implementando le competenze dell'Istituto, che, attraverso le sezioni regionali, è diventato il fulcro di un meccanismo inteso a rafforzare il coordinamento della finanza pubblica, anche al fine di garantire il rispetto dei vincoli finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea.

La portata delle attribuzioni e dei compiti affidati ha comportato per la Corte una difficile sfida, da affrontare anche sul piano organizzativo, con riguardo alle risorse umane impiegate e alla pertinente logistica.

## **2. Il personale**

L'attuale fase di emergenza e di crisi profonda della società e dell'economia italiana ha comportato, via via, una crescente limitazione di risorse verso il pubblico impiego, certamente uno dei settori che più ha contribuito al tentativo di superamento della complessa congiuntura economica ancora in atto.

In detto contesto anche l'Istituto, di par grado, ha attraversato e tutt'ora attraversa una forte crisi in termini di forza-lavoro, come mai verificatosi in precedenza.

Al 31 dicembre 2013 l'organico magistratuale, che prevede una dotazione di 611 unità, si presenta con una copertura effettiva di 435, evidenziando una consistente scopertura, pari a circa 180 magistrati.

Per quanto riguarda la ripartizione del personale in questione sul territorio, va evidenziato che i magistrati assegnati alle diverse funzioni esercitano, in assegnazione principale, la propria attività per il 75% (337 unità) presso le sedi regionali e per il 25,8% (98 unità) presso gli uffici centrali con sede in Roma.

I magistrati addetti al controllo sono, a fine 2013, 186 (pari al 42,7%), quelli con funzioni giudicanti 139 (pari al 32%), mentre quelli con funzioni requirenti si attestano su 110 unità (pari al 25,2%), con conseguente scopertura rispetto alla vigente pianta organica di 70, 61 e 41 posti, rispettivamente con riguardo alle funzioni di controllo, giurisdizionali e requirenti.

Al fine di fare adeguatamente fronte alle molteplici attribuzioni conferite dal legislatore, nella descritta situazione di carente copertura di organico, si è proceduto a rafforzare le sedi regionali e, al contempo, ad assicurare il regolare funzionamento della sede centrale, attraverso un massiccio ricorso all'istituto della doppia (se non tripla) assegnazione del personale magistratuale.

Non può, tuttavia, sottacersi che il vuoto di organico del ruolo magistratuale, oggi prossimo al 30% del totale, finisce per penalizzare fortemente l'Istituto e l'ottimale attuazione delle nuove competenze.

Del pari, neppure può sottacersi l'esigenza di disporre di più adeguate risorse umane, anche relativamente al personale amministrativo. Al riguardo, va evidenziato che la dotazione organica del personale in questione, nonostante la continua crescita dei compiti attribuiti, anziché incrementarsi corrispondentemente, si è inspiegabilmente ridotta dai 3.120 posti degli anni '90 agli attuali 2.594.

A fine 2013, le 2.472 unità di personale amministrativo in servizio presso l'Istituto, dato questo che tiene conto anche delle unità in posizione di comando e di distacco, risultano così distribuite: 1.232 unità presso la sede centrale di Roma e 1.181 unità presso le sedi regionali.

In merito, poi, alla loro distribuzione per funzioni svolte, il 35,2% è a supporto della funzione di controllo, il 19% a supporto della funzione giurisdizionale e il 14,5% dell'attività delle procure. Un ulteriore 8% è impiegato in altre funzioni istituzionali, mentre al restante 23,2% è affidata la gestione dei servizi amministrativi (personale, affari generali, bilancio, sistemi informativi automatizzati).

Le operate riduzioni, rispetto a un passato meno prossimo, della percentuale di personale assegnato in via esclusiva all'attività di gestione amministrativa – particolarmente complessa in considerazione della notevole e articolata struttura organizzativa – è anche il risultato di una politica, perseguita dall'Istituto attraverso l'esercizio del potere regolamentare a essa riconosciuto, volta a semplificare e razionalizzare le attività gestionali comuni a tutti i settori, sia in ambito centrale, sia in ambito regionale, attraverso l'istituzione dei servizi amministrativi unici.

Le maggiori competenze attribuite alla Corte dei conti nel settore dei controlli, le sue funzioni di garante degli equilibri generali di bilancio, le sempre crescenti attività a essa richieste quale organo ausiliario del Parlamento determinano, inoltre, l'esigenza di disporre rapidamente, e in misura ben più consistente dell'attuale, di professionalità specifiche nei settori economico-finanziari e statistici.

A tale obiettivo corrisponde la recente assunzione di 27 unità di personale magistratuale, all'esito dell'espletamento delle prove concorsuali avviate a marzo del 2012. La procedura in questione, infatti, ha recepito rilevanti innovazioni finalizzate a selezionare per la magistratura contabile professionalità idonee ad adempiere ai compiti assegnati con le citate novelle legislative, in virtù delle cognizioni possedute, non più limitate essenzialmente al versante giuridico, bensì estese anche alle suddette discipline economiche-finanziarie e statistiche.

Alla medesima esigenza farà fronte, altresì, l'assunzione di 18 unità di personale per la qualifica di funzionario amministrativo-economico, il cui bando è stato adottato nel luglio 2012 e le cui prove preselettive e scritte sono state espletate nel corso del 2013.

È stata, inoltre, conclusa la procedura di assunzione di 3 unità di personale dirigenziale di seconda fascia da assegnare ai servizi informatici, all'esito della quale il competente Direttore generale ha provveduto ad apportare le dovute modifiche regolamentari alla organizzazione e alle attribuzioni della pertinente Direzione dei servizi informatici automatizzati.

Queste modeste procedure di reclutamento, quanto al limitato contingente di forza-lavoro, rispondono alle severe regole del *turn over* imposte dalla normativa sulle assunzioni, cui si aggiungono, per il futuro, le altrettanto rigide disposizioni del recente decreto legge 101/13.

Per completezza va detto che alle assunzioni conseguenti alle predette procedure concorsuali si sono aggiunte quelle di 5 unità magistratali di nomina governativa, effettuate nell'ambito del contingente fissato dalla legge e nel rispetto dei requisiti stabiliti con apposita delibera dell'Istituto.

Su questi dati, che non lasciano intravedere una soluzione risolutiva dell'attuale vuoto di organico, destinato, per di più, ad accentuarsi a causa della insoddisfacente percentuale di sostituzione delle unità che andranno prossimamente a cessare, imposta dalla predetta limitativa disciplina del *turn over*, non rimane che auspicare appropriati interventi legislativi che consentano alla Corte di derogare alla medesima, per consentirle di assolvere appieno al crescente impegno richiestole.

Frattanto è necessario continuare a operare nella logica della massima ricerca di efficienza operativa, attraverso appositi procedimenti di ristrutturazione, di riorganizzazione e reingegnerizzazione dei processi.

### **3. La gestione amministrativa**

Le previsioni normative di riduzione delle spese di gestione e per investimenti presuppongono un ripensamento delle esigenze amministrative e una reingegnerizzazione dei relativi processi, in un'ottica di miglioramento dei risultati, pur in presenza di minori risorse disponibili.

Ciò consentirà nel futuro di utilizzare le scarse disponibilità finanziarie a beneficio dei procedimenti finalizzati all'attuazione delle nuove funzioni intestate all'Istituto.

E, in una tale ottica di *spending review*, la Corte ha certamente dimostrato di essere impegnata in prima linea.

In proposito va evidenziato, quale fenomeno particolarmente significativo al riguardo, che il Presidente dell'Istituto e il Presidente del Cnel hanno siglato un accordo di collaborazione volto all'attuazione degli obiettivi indicati dall'Agenda digitale, di razionalizzazione dei sistemi informatici delle pubbliche amministrazioni e di consolidamento delle pertinenti infrastrutture.

Con questo accordo le due Istituzioni si sono impegnate a condividere le rispettive esperienze nella gestione delle infrastrutture di che trattasi e ad avviare un'azione congiunta finalizzata alla razionalizzazione dei relativi costi e all'ottimizzazione delle relative risorse, intervenendo sulle strutture di erogazione dei servizi informatici e, in particolare, sul numero dei *data center*, nonché sul livello di sicurezza attuato nell'elaborazione di dati.

In detto ambito il Cnel avrà un *network* assimilabile a quello di una sede periferica della Corte dei conti, ricevendone gli stessi servizi sia in termini di qualità

che di quantità, mentre un comitato di gestione comune coordinerà la collaborazione, sia per la parte programmatica che per quella operativa.

Un'azione congiunta, dunque, finalizzata alla razionalizzazione dei costi di gestione e all'ottimizzazione delle risorse, che prevede interventi sulle strutture di erogazione dei servizi, sulla base di un cronoprogramma già condiviso e che sarà attuato completamente nel corso del 2014.

Si tratta della prima volta in Italia che due Istituzioni pubbliche mettono a fattor comune le proprie esigenze tecnologiche, aprendo di fatto una strada di enorme interesse nazionale nell'ambito della cooperazione tecnologica interistituzionale che condurrà a risparmi certi per la finanza pubblica, attraverso un più efficace utilizzo delle potenzialità informatiche disponibili, allo stato nella maggior parte dei casi sottoutilizzate.

Al riguardo, infatti, l'Agenzia per l'Italia digitale ritiene che l'accordo sottoscritto dal Cnel e dalla Corte dei conti rappresenti un modello di grande importanza per il Paese, sia per il ruolo istituzionale dei due organi, sia per la strada che l'accordo indica.

In questa direzione si inserisce, altresì, l'avviato progetto di gestione documentale dell'Istituto, che sarà perseguito anche nel 2014, unitamente ad altri progetti di dematerializzazione che coinvolgeranno in modo capillare tutti gli uffici.

Tra gli obiettivi fondamentali del progetto, che dovrà consentire alla Corte dei conti di intraprendere, in modo efficace, il passaggio dai supporti cartacei al digitale, sono certamente da considerare il ridisegno dei processi di governo dei flussi documentali che concernono anche più amministrazioni, anche per ricondurre a unitarietà la gestione dei dati, degli eventi e dei documenti non strutturati.

Dal punto di vista della logistica, fondamentale, sempre nell'ottica del risparmio, è risultata l'opera di accorpamento delle sedi lavorative del polo centrale, realizzatosi, in una logica di risparmio e di efficientamento, con la messa in servizio del nuovo edificio costituito dalla ex "Caserma Montezemolo" e con la contestuale e definitiva chiusura dei locali siti in via Talli.

Così come è stato ridefinito, provvedendo a dare applicazione al vincolo di spesa fissato dall'art. 5 del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito dalla l. 7 agosto 2012 n. 135, il pertinente parco autovetture di servizio e le relative modalità di utilizzo; il che ha comportato un risparmio, rispetto al 2013, addirittura superiore al 50% del costo complessivo.

Nell'anno di riferimento si è data, inoltre, concreta attuazione a quanto richiesto dalle normative in materia di anticorruzione (la l. 6 novembre 2012 n. 190) e di trasparenza (d.lgs. 2013 n. 33), normative che hanno introdotto una opportuna visione integrata delle politiche di prevenzione e repressione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni, ponendo al centro dell'attenzione il valore etico della legalità e dell'integrità, inteso come principio cardine dell'intera azione amministrativa.

E, proprio partendo dal suddetto valore, si è dato corso a una rivisitazione dell'organizzazione dell'Istituto, in un ottica di forte ri-orientamento al perseguitamento degli obiettivi di prevenzione della corruzione, trasparenza e ottimizzazione della *performance*, che darà i suoi frutti a partire dal 2014.

In detto ambito, si è proceduto alle nomine dei Responsabili della prevenzione della corruzione e della trasparenza, alla predisposizione dei relativi piani triennali, alla riorganizzazione del sito della Corte dei conti nella sezione dedicata alla "amministrazione trasparente", all'emanazione del Codice di comportamento dei dipendenti pubblici a norma del d.p.r. 62/2013, alla redazione del Regolamento degli incarichi extraistituzionali, all'assolvimento degli obblighi di pubblicazione concernenti gli organi di indirizzo politico, i vertici amministrativi e i consulenti, con l'osservanza di tutte le prescrizioni richieste dalla normativa, i tassi di assenza, nonché i dati informativi relativi alle strutture organizzative e ai procedimenti dell'Istituto.

Si è dato conto, altresì, dei dati relativi alle posizioni organizzative del personale, a quelli inerenti al bilancio, ai bandi per le procedure concorsuali per il reclutamento di personale e per l'affidamento degli appalti.

Un Istituto che detiene nel suo dna la cultura dell'integrità e che persegue nella sua azione quotidiana ogni forma di corruzione e mala gestione del pubblico denaro, deve, nella sua attività amministrativa, costituire un esempio per tutte le amministrazioni.

#### **4. Le risorse finanziarie**

Le risorse finanziarie della Corte dei conti provengono esclusivamente dagli stanziamenti iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione del bilancio dello Stato.

L'Istituto ha sempre improntato la propria azione all'oculata gestione delle risorse disponibili dando applicazione, pur nell'ambito dell'autonomia finanziaria a essa riconosciuta, alle disposizioni di contenimento della spesa cui è ispirata la recente legislazione. Grazie a una siffatta politica l'Istituto è riuscito ad assolvere ai propri compiti anche in anni in cui la dotazione finanziaria presentava profili di criticità.

La spesa della Corte dei conti, analogamente del resto a quanto avviene presso amministrazioni aventi analoghe caratteristiche, è contraddistinta da un rilevante livello di rigidità. Il 76% circa della spesa ha, infatti, natura obbligatoria ed è in quota del tutto prevalente destinata al pagamento degli stipendi del personale. Quanto alle altre voci di spesa che assumono rilievo nel bilancio della Corte (il riferimento è alle previsioni 2014), l'8,1% del totale degli stanziamenti è destinato alla spesa per lavori e all'acquisto di beni e servizi, mentre lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informativi assorbono finanziamenti pari a circa il 13%, crescenti rispetto al precedente esercizio.

La ripartizione della spesa tra le diverse funzioni che realizzano la missione istituzionale della Corte vede le risorse destinate al controllo pari a circa il 37%, quelle per la funzione giudicante raggiungere circa il 23%, mentre le risorse per la funzione requirente sono pari a circa il 17%.

La Corte dei conti, nel rispetto delle proprie prerogative di autonomia organizzativa, ha avviato nel 2010 l'integrazione del sistema di contabilità finanziaria con la contabilità economica analitica per centri di costo. I costi sono rilevati con riferimento alla responsabilità organizzativa, attraverso il piano dei centri di costo; alla natura di costo, ossia alle caratteristiche fisico-economiche delle risorse utilizzate mediante il piano dei conti; alla finalità o destinazione, in relazione ai risultati da perseguire, rappresentati dalla nuova classificazione per missioni e per programmi voluta dalla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (l. 196/2009), i cui principi sono stati recepiti nel nuovo regolamento di autonomia finanziaria dell'Istituto.

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

**TABELLE**

**Indice**

QUADRO SINOTTICO DELIBERE E SENTENZE DELLE SEZIONI CENTRALI	181
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO	182
SEZIONE DELLE AUTONOMIE	183
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI	185
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	186
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO	188
SEZIONE DI CONTROLLO SUGLI ENTI	197
SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO	205
SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE	206
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE E CONSULTIVA	208
SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA	209
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ E IN MATERIA PENSIONISTICA	210
PERSONALE	212

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

**QUADRO SINOTTICO DELIBERE E SENTENZE DELLE SEZIONI CENTRALI****Delibere Sezioni riunite e Sezioni centrali di controllo**  
anno 2013

<b>Sezioni riunite in sede di controllo</b>	<b>17</b>
di cui: audizioni del Presidente al Parlamento	3
rapporti sul costo del lavoro	4
Relazioni quadrimestrali	4
SS.RR. Sardegna e Sicilia	2
Q.M. e altro	4
<b>Sezioni riunite in sede deliberante</b>	<b>0</b>
<b>Sezioni riunite in sede consultiva</b>	<b>1</b>
<b>Sezione di controllo sugli enti</b>	<b>123</b>
<b>Sezione delle autonomie</b>	<b>28</b>
di cui: delibere di coordinamento	12
delibere di referto	3
Q.M.	12
audizioni	1
<b>Sezione centrale di controllo di legittimità</b>	<b>25</b>
<b>Sezione centrale di controllo sulla gestione</b>	<b>39</b>
di cui: delibere di controllo	19
rapporti di monitoraggio	20
<b>Sezione di controllo per gli affari comunitari e internazionali</b>	<b>11</b>

**Sentenze Sezioni riunite in sede giurisdizionale**  
anno 2013

Sezioni riunite in sede giurisdizionale	11
Sezioni riunite regione Sicilia in sede giurisdizionale	32

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO**

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
1/2013/SSRRCO/RQ	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadri mestre maggio-agosto 2012
5/2013/SSRRCO/RQ	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadri mestre settembre-dicembre 2012
6/2013/RCFP	Rapporto 2013 sul coordinamento della finanza pubblica
7/2013/QMIG	Questione di massima di eccezionale rilevanza concernente la “Parificazione dei rendiconti generali delle regioni a statuto ordinario: connesse problematiche applicative”
10/2013/PARI	Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2012
11/2013/SSRRCO/RQ	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadri mestre gennaio-aprile 2013
12/2013/SSRRCO/RQ	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadri mestre maggio-agosto 2013
15/2013/SSRRCO/INPR	Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per l'anno 2014

**Audizioni**

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
23 aprile 2013	Audizione sul Documento di economia e finanza 2013
19 giugno 2013	Considerazioni in merito alle strategie e gli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale
29 ottobre 2013	Audizione sulla legge di stabilità per l'anno 2014

**Costo del lavoro**

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
2/2013/SSRRCO/CCN	Ipotesi di c.c.n.l. relativo al personale del comparto scuola per il reperimento delle risorse da destinare per le finalità di cui all'art. 8, co. 14, d.l. 78/2010, convertito dalla legge 122/2010 e dell'art. 4, co. 83, della l. 183/2011
3/2013/SSRRCO/CCN	Ipotesi di accordo su integrazione e modifica dell'acq. del 7 agosto 1998 per la costituzione delle rappresentanze sindacali unitarie per il personale dei compatti delle pubbliche amministrazioni e per la definizione del relativo regolamento elettorale – (comparto scuola)
9/2013/SSRRCO/CCN	Relazione 2013 sul costo del lavoro pubblico

## SEZIONE DELLE AUTONOMIE

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
1/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima proposta dalla Sezione regionale di controllo per la Calabria ai sensi del combinato disposto dell'art. 17, co. 31, del d.l. 78/2009, convertito dalla l. 102/2009, e dell'art. 6, co. 4, del d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012, in materia di rapporti tra le procedure di accertamento del dissesto finanziario degli enti locali (ex art 6, co. 2, d.lgs. 149/2011) e di risanamento pluriennale, in applicazione dell'art. 243 del t.u.e.l. nel testo introdotto dal d.l. 174/2012, convertito dalla l. 213/2012
2/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima relativa alla possibilità di riconoscere una deroga parziale ai tetti di spesa fissati dall'art. 9 del d.l. 78/2010 nei casi in cui, per realizzare le economie aggiuntive previste dai processi di attuazione dei piani triennali di razionalizzazione della spesa, sia necessario liquidare le somme spettanti al personale coinvolto nelle iniziative pianificate a valere sulla componente fissa o variabile del trattamento accessorio
3/2013/SEZAUT/INPR	Programma delle attività di controllo per l'anno 2013
4/2013/SEZAUT/INPR	Approvazione delle linee guida per il referto semestrale del sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del presidente della provincia sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 t.u.e.l.)
5/2013/SEZAUT/INPR	Approvazione delle linee guida per la relazione annuale del presidente della regione sulla regolarità della gestione, sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni (art. 1, co. 6, del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 213/2012)
6/2013/SEZAUT/INPR	Approvazione delle linee guida per le relazioni dei revisori dei conti delle regioni sui bilanci di previsione per il 2013 e sui rendiconti delle regioni per il 2012, secondo le procedure di cui all'art. 1, co. 166 e ss, l. 23 dicembre 2005 n. 266, richiamato dall'art. 1, co. 3, d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213.
7/2013/SEZAUT/FRG	Relazione: "La finanza locale nei rendiconti 2011 – Valutazioni di sintesi"
8/2013/SEZAUT/INPR	Invio rendiconti degli enti locali al sistema Sirtel – Esercizio 2012
9/2013/SEZAUT/INPR	Prime linee di orientamento per la parifica dei Rendiconti delle regioni ex art. 1, co. 5, d.l. 10 ottobre 2012 n. 174
10/2013/SEZAUT/INPR	Prime linee di orientamento per le relazioni semestrali sulla copertura delle leggi regionali di spesa, ex art. 1, co. 2, del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174
11/2013/SEZAUT/INPR	Linee di indirizzo in merito a questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale
12/2013/SEZAUT/QMIG	Pronuncia di indirizzo per l'applicazione omogenea della normativa di cui all'art. 1, co. 9 e 10, del d.l. 174/2012, convertito con modificazioni dalla l. 213/2012, introdotta senza la previsione di norme transitorie, in materia di rendicontazione delle assegnazioni e dei contributi in danaro a carico del bilancio di ciascuna regione
13/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima posta dalla Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, in merito alla ipotesi che la mancata presentazione del piano pluriennale di riequilibrio – la cui attivazione ha sospeso la procedura di cui all'art. 6, co. 2, del d.lgs. 149/2011 – entro il termine di cui all'art. 243-bis, co. 5, del t.u.e.l., comporti la ripetizione dei passaggi procedurali non ancora definiti della procedura di cui all'art. 6, co. 2, sopracitato, ovvero l'applicazione letterale dell'art. 243-quater, co. 7, del t.u.e.l.
14/2013/SEZAUT/QMIG	Questioni di massima su aspetti istruttori concernenti un piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del t.u.e.l., come introdotto del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213. Le questioni afferiscono al tema dei debiti fuori bilancio, della natura dell'anticipazione a valere sul fondo di rotazione e della possibilità di deroghe ai limiti in materia di copertura dei disavanzi
15/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima concernente le modalità di controllo dei rendiconti dei gruppi consiliari delle sezioni regionali
16/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima in merito all'applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata in corso di sperimentazione e conseguenze nei confronti dell'applicazione dei limiti imposti dalla normativa sulle spese di personale (rispetto del tetto di spesa dell'anno precedente e della percentuale di incidenza delle spese di personale sulle spese correnti)

17/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima in merito al computo, in capo all'ente capofila, dell'intera spesa per il segretario, in regime di convenzione
18/2013/SEZAUT/INPR	Approvazione delle linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, co. 167, della l. 23 dicembre 2005 n. 266 (finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione di una relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012 ed i questionari allegati (questionari per le province; questionari per i comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti; questionari per i comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti)
19/2013/SEZAUT/INPR	Approvazione delle linee guida cui devono attenersi i collegi sindacali degli enti del Servizio sanitario nazionale per l'attuazione dell'art. 1, co. 170, della l. 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria 2006), relativamente al bilancio di esercizio al 31 dicembre 2012
20/2013/SEZAUT/FRG	Approvazione della Relazione sulla gestione finanziaria delle regioni – esercizi 2011-2012
21/2013/SEZAUT/FRG	Approvazione della Relazione sulla gestione finanziaria degli enti locali – esercizi 2011-2012
22/2013/SEZAUT/QMIG	Questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243bis-243 <i>quinquies</i> del t.u.e.l. come introdotti dall'art. 3, co. 1, lett. r), del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213
23/2013/SEZAUT/INPR	Indicazioni per la sana gestione delle risorse nel caso del protrarsi dell'esercizio provvisorio e primi indirizzi, <i>ex art.</i> 1, co. 166 e ss., della l. 23 dicembre 2005 n. 266, relativi al bilancio di previsione 2013
24/2013/SEZAUT/INPR	Primi indirizzi interpretativi inerenti l'applicazione dell'art. 13 della l. 6 luglio 2012 n. 96, sul controllo delle spese elettorali nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti
25/2013/SEZAUT/QMIG	Il divieto posto a carico delle province, in materia di assunzioni di personale a tempo indeterminato, <i>ex art.</i> 16, co. 9, del d.l. 6 luglio 2012 n. 95, convertito con modificazioni nella l. 7 agosto 2012 n. 135
26/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima in merito alla corretta interpretazione dell'art. 1, co. 141, della l. 228/2012 (legge di stabilità per il 2013) che, nel disporre limiti puntuali alle spese per l'acquisto di mobili e arredi, obbliga gli enti locali al rispetto del tetto complessivo di spesa
27/2013/SEZAUT/QMIG	Questione di massima in ordine alla possibilità che, per gli enti soggetti al patto di stabilità, nella spesa di personale per l'anno di riferimento, ai fini della riduzione prevista dall'art. 1, co. 557, della l. 296/2006, possa essere compreso l'importo relativo ad assunzioni programmate ma non potute effettuare, ed in caso positivo le modalità di contabilizzazione delle somme previste per le suddette assunzioni

## Audizioni

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
6 novembre 2013	Esame del disegno di legge recante disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni – A.C. 1542
19 giugno 2013	Considerazioni in merito alle strategie e gli strumenti per il contrasto dell'evasione fiscale
29 ottobre 2013	Audizione sulla legge di stabilità per l'anno 2014

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI**

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
1/2013	Programma dell'attività di controllo per l'anno 2013
2/2013	Linee guida in materia di monitoraggio delle visite di <i>audit</i> disposte in territorio italiano dalle Istituzioni europee, gestione delle procedure e partecipazione ai lavori
3/2013	Irregolarità e frodi nel Feaga/Feasr gestite da Agea con riguardo alle regioni Campania e Sicilia
4/2013	Certificazione Bilancio Cern (Organizzazione europea per la ricerca nucleare)
5/2013	Certificazione Bilancio Cern Pension Fund
6/2013	Audit su <i>Annual Progress Report</i> del Cern
7/2013	Certificazione Bilancio Itu (International Telecommunication Union)
8/2013	Certificazione Progetti Itu-Unpd
9/2013	Audit of the world event Itu Telecom World 2012
10/2013	Organizzazione comune dei mercati nel settore vitivinicolo: attuazione e quadro evolutivo
11/2013	Relazione annuale 2013

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO**  
**SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

<b><i>Deliberazione</i></b>	<b><i>Argomento</i></b>
1/2013/G	Programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2013
2/2013/G	Relazione relativa all'indagine sul "Fondo per le politiche giovanili"
3/2013/G	Indagine relativa all'attività contrattuale delle amministrazioni statali attraverso il mercato elettronico; benefici in termini di costi, nonché con riguardo alle tempistiche e alle esigenze di trasparenza delle relative procedure di acquisto
4/2013/G	Indagine rivolta ai Ministeri dell'interno e della difesa sull'impiego, previsto dall'art. 7 bis del d.l. 23 maggio 2008 n. 92, convertito dalla legge 24 luglio 2008 n. 125, di un contingente di 4.250 uomini delle Forze armate in supporto alle Forze dell'ordine, ai fini di un miglior controllo del territorio e per il quale vengono stanziati circa 73 milioni di euro per anno
5/2013/G	Indagine sulle "Spese per la realizzazione di opere infrastrutturali di ampliamento, ammodernamento e riqualificazione dei porti (cap. 7261 e 7274 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)"
6/2013/G	Relazione concernente "L'assistenza e la rieducazione dei detenuti (cap. 1761 del Ministero della giustizia)"
7/2013/G	Referto sulla gestione dei contratti pubblici segretati o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (art. 17, co. 5, d.lgs. 163/2006) – Anno 2012
8/2013/G	Indagine sugli esiti dell'attività di controllo fiscale svolta dall'Agenzia delle entrate e dalla Guardia di finanza basata sugli incroci delle informazioni contenute negli elenchi clienti e fornitori
9/2013/G	Relazione sulla gestione delle risorse del fondo per la promozione degli interventi di riduzione e prevenzione della produzione di rifiuti e per lo sviluppo di tecnologie di riciclaggio
10/2013/G	Relazione concernente l'indagine "I risultati del contrasto degli abusi nelle compensazioni tra crediti e debiti di imposta"
11/2013/G	Relazione concernente "Quote latte: la gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nel recupero del prelievo a carico degli allevatori"
12/2013/G	Indagine sulla gestione dei progetti di innovazione industriale a carico del Fondo per la competitività e lo sviluppo di cui alla legge n. 296/06, art.1, co. 842 (cap. 7342 e 7445 del Ministero dello sviluppo economico)
13/2013/G	Programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per il triennio 2014-2016.

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

14/2013/G	Destinazione e gestione del 5 per mille dell'Irpef
15/2013/G	Relazione concernente “Contributi in conto capitale destinati al programma denominato Contratti di quartiere II, ai sensi dell’art. 4, co. 1, della l. 8/2/2001 n. 21 (capitoli 7437 e 7438 del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti)”
16/2013/G	Programma dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l’anno 2014
17/2013/G	Indagine sulla gestione del contributo dello Stato alle spese di gestione del programma nazionale di ricerche aerospaziali – Prora
18/2013/G	Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell’anno 2012
19/2013/G	Indagine su “Il Fondo per il sostegno della formazione universitaria e la Fondazione per il merito”

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ**  
**SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

<i>Deliberazione</i>	<i>Argomento</i>
1/20013/PREV	In tema di completamento del processo d'incorporazione dell'Istituto per la promozione industriale (Ipi) nel Ministero dello sviluppo economico
2/20013/PREV	In tema di contratto di collaborazione stipulato dall'Università di Cagliari, che limita l'accesso alla procedura concorsuale ai soli soggetti in possesso di laurea acquisita negli ultimi tre anni
3/20013/PREV	In tema di assegnazione di incarichi dirigenziali di livello non generale presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti
4/20013/PREV	In tema di individuazione delle risorse per sottoscrivere strumenti finanziari emessi dalla Banca "Monte dei Paschi di Siena s.p.a" (richiesta di sottoposizione al controllo preventivo della Corte ex art. 3, co. 1, lett. l), l. 20/1994
5/20013/PREV	In materia di revoca e di conferimento al medesimo soggetto di incarico di funzione dirigenziale di livello non generale ancorché, al momento dell'istanza presentata dall'interessato, la normativa all'epoca vigente, prevedesse un incarico di livello dirigenziale generale
6/20013/PREV	In materia di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità del decreto interministeriale 25 giugno 2012 con il quale viene disciplinata la Fondazione per il merito
7/20013/PREV	Approvazione della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) n. 86 del 3 agosto 2012 (prot. C.d.c. 5220 del 26.02.2013) relativa al Programma delle infrastrutture strategiche (l. 443/2001), completamento corridoio tirrenico meridionale A12-Appia e bretella autostradale Cisterna-Valmontone, tratto A12 Roma Civitavecchia-Roma (Tor de' Cenci). Reiterazione del vincolo preordinato all'esproprio, approvazione del progetto definitivo e parere sullo schema convenzione
8/20013/PREV	In materia di contratto di collaborazione stipulato dal Ciram dell'Università degli studi di Napoli, concluso con un candidato sprovvisto del titolo di studio indicato dal bando
9/20013/PREV	In materia di assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità ex art. 3, co. 1, l. 14 gennaio 1994 n. 20, di un atto adottato dal Ragioniere generale dello Stato, in qualità di commissario <i>ad acta</i> , per la definizione della quota parte delle entrate erariali ed extraerariali – relative agli esercizi 2011, 2012 e 2013 e derivanti dai giochi pubblici con vincita in danaro – destinata al finanziamento dello sport nonché al finanziamento del monte premi delle corse ippiche
10/20013/PREV	In materia di contratto di collaborazione coordinata e continuativa ai sensi dell'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001
11/20013/PREV	In materia di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità di decreti di accertamento residui la cui somma è pari a zero

12/20013/PREV	In materia di retrocessione di beni al demanio pubblico dello Stato – ramo trasporti aviazione civile – e contestuale assegnazione in uso gratuito all'Ente nazionale per l'aviazione civile (Enac)
13/20013/PREV	In materia di affidamento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa a soggetti estranei all'amministrazione <i>ex art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001</i>
14/20013/PREV	In materia di approvazione della delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (Cipe) n. 3/2013 del 18 febbraio 2013, relativa al Programma delle infrastrutture strategiche (l. 443/2001). Itinerario Napoli-Bari. Tratta Cancello-Frasso Telesino e variante della linea Roma-Napoli via Cassino nel Comune di Maddaloni. Approvazione progetto preliminare
15/20013/PREV	In materia di passaggio dal demanio al patrimonio dello Stato di un'area demaniale marittima
16/20013/PREV	In materia di approvazione dei contratti stipulati dalle pubbliche amministrazioni e di termini per il pagamento dei debiti della pubblica amministrazione per transazioni commerciali
17/20013/PREV	In materia di ricorrenza dei presupposti richiesti dall'art. 7, co. 6, del d.lgs. 165/2001 per l'affidamento di incarichi di collaborazione coordinata e continuativa
18/20013/PREV	Massima in materia di variazioni di bilancio con prelevamento dal Fondo di riserva per le spese impreviste
19/2013/PREV	Massima in materia di attribuzione unitamente alla massima di incarico dirigenziale non generale ai sensi dell'art. 19, co. 5-bis, del d.lgs. 165/2001
20/2013/PREV	In materia di attribuzione unitamente alla massima di incarico dirigenziale non generale ai sensi dell'art. 19, co. 5-bis, del d.lgs. 165/2001
21/2013/PREV	In materia di determinazione del trattamento pensionistico degli ufficiali dell'Arma dei Carabinieri contestualmente al conferimento dell'indennità di ausiliaria.
22/2013/PREV	In materia di approvazione delle proroghe per il periodo 1° gennaio - 31 dicembre 2013 della convenzione fra il Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, l'Agenzia delle entrate e la società Sogei, per l'affidamento della progettazione, realizzazione e conduzione del Sistema tessera sanitaria, nonché dell'Accordo convenzionale fra il Dipartimento della Ragioneria e l'Agenzia delle entrate e dell'Accordo convenzionale fra il Dipartimento della Ragioneria e Sogei
23/2013/PREV	In materia di proroga per sei mesi di incarico a titolo di reggenza per funzioni dirigenziali
24/2013/PREV	In materia di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati in data 26 settembre 2013 dall'Università di Cagliari

25/2013/PREV	In materia di approvazione del contratto tra il Dipartimento delle finanze ed il Raggruppamento temporaneo di imprese (Convergent Technologies Partners s.p.a., Compass Management Consulting Italia s.r.l.) per la fornitura dell'attività di <i>benchmarking</i> dei servizi compresi nel Contratto quadro per la conduzione, lo sviluppo e la manutenzione del Sistema informativo della fiscalità, stipulato con la Sogei s.p.a., nonché il contestuale impegno sul cap. 7762/R (lett. f). (controllo successivo di legittimità ai sensi dell'art. 10 del d.lgs. 123/2011)
--------------	--

Attività degli uffici centrali di controllo					
ufficio	giacenza al 1/1	pervenuti	esaminati	rimanenza al 31/12	rilievi emessi
P.C.M – Ministeri giustizia, affari esteri	295	3.719	3.820	194	125
Ministeri interno e difesa	90	2.738	2.696	132	12
Ministero economia e finanze	191	4.386	4.324	253	742
Ministeri sviluppo economico, politiche agricole, alimentari e forestali	213	4.783	4.669	327	131
Ministeri infrastrutture e trasporti-ambiente, tutela del territorio e del mare	109	5.883	5.661	331	109
Ministeri istruzione, beni e attività culturali, salute, lavoro e politiche sociali	195	6.054	6.018	231	467
<b>TOTALE</b>	<b>1.093</b>	<b>27.563</b>	<b>27.188</b>	<b>1.468</b>	<b>1.586</b>

## Atti di governo

Ufficio di controllo	n. atti
Ministeri interni e difesa	11
Ministeri affari esteri, giustizia e P.C.M.	25
Ministero economia e finanze	9
Ministeri sviluppo economico, politiche agricole alimentari e forestali	9
Ministeri infrastrutture, trasporti e ambiente	9
Ministeri istruzione, beni culturali, salute e lavoro	16
<b>Totale</b>	<b>79</b>

## Atti di governo

<i>Atto</i>	<i>Ministero</i>	<i>Oggetto</i>
d.m. 16/11/2012	MIUR	Indicazioni nazionali curricolo scuola infanzia e primo ciclo istruzione
d.m. 20/12/2012	Lavoro	Disciplina modalità elezione “Osservatorio nazionale dell’associazionismo”
d.p.c.m. 21/12/2012	Pres. Cons. Ministri	Disciplina nuclei c/o le amm.ni centrali dello Stato per supporto tecnico alla programmazione, valutazione e monitoraggio degli interventi pubblici
d.m. 28/12/2012	Economia e finanze	Condizioni e requisiti per iscrizione agenti in attività finanziaria che prestano servizi di pagamento
d.m. 21/12/2012	Sviluppo economico	Norme per iscrizione nell’elenco associazioni dei consumatori- Codice del consumo-
d.m. 28/12/2012	Economia e finanze	Trattamento dati personali nella gestione del Registro dei revisori legali e del Registro del tirocinio
d.m. 28/12/2012	Economia e finanze	Casi e modalità di revoca, dimissioni e risoluzione consensuale dell’incarico di revisione legale
d.m. 8/1/2013	Economia e finanze	Regolamento gestione della Sezione dei revisori inattivi
d.m. 19/12/2012	Salute	Disciplina tra Min. salute e il personale sanitario non medico
d.i. 7/1/2013	Affari esteri	Regolamento attuazione l. 9 luglio 1990 n. 185
d.m. 19/12/2012	Difesa	Competenza del Ministero della difesa in materia di sicurezza della navigazione aerea
d.p.c.m. 28/1/2013	Affari esteri	Disciplina del concorso di accesso alla carriera diplomatica
d.m. 8/2/2013	Giustizia	Esercizio di attività professionali regolamentate sistema ordinistico

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

d.m. 4/2/2013	Salute	Disciplina igienica imballaggi, recipienti, utensili per sostanze alimentari o d'uso personale
d.p.r. 12/2/2013	Difesa	Disposizioni riduzione dotazioni organiche delle Forze armate
d.p.r.12/2/2013	Infrastrutture	Regolamento veicoli eccezionali e trasporti in condizioni di eccezionalità (macchine agricole)
d.m. 8/2/2013	MIUR	Modalità di accreditamento e istituzione sedi e corsi di dottorato da parte degli enti accreditati
d.m. 14/2/2013	Ambiente	Disciplina cessazione della qualifica di rifiuto di determinate tipologie di combustibili solidi secondari (Cc.s.s.)
d.m. 22/2/2013	Economia e finanze	Modifiche alle norme di attuazione del Fondo di solidarietà per mutui per acquisto prima casa
d.p.r.11/3/2013	Pres. Cons. Ministri, Giustizia, Esteri	Applicazione art. VII della Convenzione fra paesi aderenti al Trattato del Nord Atlantico sullo <i>status</i> delle loro forze armate
d.p.c.m. 27/2/2013	P.a. e semplificazione	Regolamento di organizzazione del Ministero dell'economia e delle finanze
d.m. 21/2/2013	Economia e finanze	Rivendite tabacchi e impianti distribuzione carburanti
d.p.r. 5/3/2013	Politiche agricole	Revisione normativa produzione e commercializzazione di sfarinati e paste alimentari
d.m. 21/2/2013	Lavoro	Determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi spettanti agli iscritti all' albo consulenti del lavoro
d.p.r. 5/3/2013	MIUR	Organizzazione dei percorsi della sezione ad indirizzo sportivo del sistema dei licei
d.i. 22/12/2012	Giustizia	Determinazione dei profili dei ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria

d.m. 28/1/2013	Ambiente	Approvazione del Piano di gestione e del regolamento attuativo della Riserva naturale statale di "Torre Guaceto"
d.p.r. 13/3/2013	Difesa	Disciplina delle attività del Ministero della difesa in materia di lavori, servizi e forniture militari
d.m. 3/4/2013	Giustizia	Modifiche alle regole tecniche per l'adozione nel processo civile e penale delle tecnologie dell' informazione e della comunicazione
d.m. 13/3/2013	Infrastrutture	Modalità di redazione dell'"elenco-anagrafe delle opere pubbliche incompiute"
d.p.r. 18/3/2013	Difesa	Privatizzazione dell'ente pubblico non economico vigilato dal Ministero della difesa <i>"Unione Nazionale degli Ufficiali in congedo d'Italia"</i>
d.p.r. 18/3/2013	Infrastrutture	Nuovo statuto Aero club d'Italia e nuovo statuto Aero club locali federati
d.p.c.m. 21/3/2013	Interno	Termini non superiori a 90 giorni L. 241/1990
d.p.r. 28/3/2013	MIUR	Sistema nazionale di valutazione in materia di istruzione e formazione
d.m. 18/3/2013	Economia e finanze	Disciplina scommesse a distanza a quota fissa con interazione diretta fra giocatori
d.i. 22/2/2013	Salute	Disposizioni funzionamento e organizzazione dell'Istituto nazionale promozione salute popolazioni migranti e contrasto malattie della povertà
d.p.r. 13/3/2013	Ambiente	Disciplina Autorizzazione Unica Ambientale e semplificazione adempimenti amministrativi in materia ambientale
d.p.r. 5/4/2013	Pres. Cons. Ministri	Disciplina trasferimento flotta aerea antincendio della protezione civile al Dipartimento dei vigili del fuoco, del soccorso pubblico
d.m. 25/3/2013	MIUR	Disciplina requisiti e modalità formazione iniziale insegnanti scuola infanzia, primari , secondaria di primo e secondo grado
d.p.r. 28/3/2013	Salute	Riordino organi collegiali e altri organismi operanti presso Min. Salute
d.i. 3/4/2013	Economia e finanze	Regolamento emissione, trasmissione e ricevimento fattura elettronica
d.p.r. 16/4/2013	Ambiente	Riordino enti vigilati dal Ministero ambiente, tutela del territorio e del mare

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

d.p.r. 16/4/2013	P.a. e semplificazione	Codice di comportamento dei dipendenti pubblici
d.p.r. 16/4/2013	P.a. e semplificazione	Riordino sistema reclutamento e formazione dei dipendenti pubblici e delle Scuole pubbliche di formazione -
d.p.r. 16/4/2013	Infrastrutture	Regolamento recante modifiche in materia di commissioni mediche locali
d.i. 10/4/2013	Sviluppo economico	Determinazione requisiti di professionalità e onorabilità dei commissari giudiziari e straordinari per grandi imprese in crisi
d.m. 22/4/2013	Interno	Ripartizione incentivo economico al personale del Dipartimento vigili del fuoco, del soccorso pubblico e della difesa civile
d.p.r. 26/4/2013	Pres. Cons. Ministri	Criteri e procedure per l'utilizzazione della quota dell'otto per mille dell'Irpef devoluta alla diretta gestione statale
d.p.r. 16/4/2013	Sviluppo economico	Criteri di accreditamento per qualificazione e indipendenza esperti e organismi per la certificazione energetica degli edifici
d.p.r. 16/4/2013	Sviluppo economico	Criteri generali per impianti termici per la climatizzazione invernale ed estiva
d.m. 22/5/2013	Interno	Criteri accesso tramite concorso pubblico al ruolo ispettori e sostituti direttori antincendio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
d.m. 22/5/2013	Interno	Criteri accesso tramite concorso interno al ruolo ispettori e sostituti direttori antincendio del Corpo nazionale dei vigili del fuoco
d.m. 21/6/2013	Giustizia	Norme per l'espletamento dei concorsi per l'accesso alla qualifica iniziale degli ispettori del Corpo di polizia penitenziaria
d.m. 25/6/2013	Salute	Disciplina dei rapporti libero professionali tra il Ministero della salute ed i medici generici fiduciari per assistenza personale navigante, marittimo e aviazione civile
d.p.c.m. 24/6/2013	Pres. Cons. Ministri	Disciplina per l'accesso al credito per l'acquisto della prima casa -giovani coppie o nuclei familiari monogenitoriali
d.p.c.m. 27/2/2013	Funzione pubblica	Regolamento di organizzazione del Ministero delle politiche agricole, alimentari e forestali
d.i. 9/10/2013	Giustizia	Modalità di accesso alla qualifica iniziale ruoli tecnici del Corpo di polizia penitenziaria
d.m. 2/8/2013	Giustizia	Determinazione parametri liquidazione compensi per professioni regolamentate vigilate dal Ministro della giustizia
d.p.r. 6/8/2013	Difesa	Disposizioni per il riordino delle scuole militari e degli istituti militari di formazione
d.m. 8/8/2013	Giustizia	Disposizioni in materia di recupero delle spese del processo penale

d.m. 9/8/2013	Sviluppo economico	Misure e modalità di intervento da parte degli operatori delle telecomunicazioni per minimizzare interferenze tra servizi a banda larga mobile e impianti per la ricezione televisiva domestica
d.i. 9/8/2013	Sviluppo economico	Norme per la progressiva dematerializzazione dei contrassegni assicurativi.
d.p.c.m. 23/8/2013	P.a. e semplificazione	Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente – ANPR-
d.p.r. 4/9/2013	P.a. e semplificazione	Proroga del blocco della contrattazione e degli automatismi stipendiali per i pubblici dipendenti
d.p.r. 19/9/2013	Pres. Cons. Ministri	Norme per l'amministrazione e la contabilità della commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali
d.p.r. 17/9/2013	Salute	Organizzazione degli uffici di diretta collaborazione del Ministero della salute e dell'Organismo indipendente di valutazione della performance
d.m. 20/9/2013	Salute	Disciplina igienica degli imballaggi (polietileneftalato riciclato)
d.p.c.m. 2/10/2013	Pres. Cons. Ministri	Individuazione delle attività di rilevanza strategica per <i>iol</i> sistema di difesa e sicurezza nazionale
d.m. 4/10/2013	Economia e finanze	Modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche.
d.i. 9/10/2013	Sviluppo economico	Procedure autorizzative per i casi di realizzazione di impianti di produzione da fonti rinnovabili
d.p.r. 28/10/2013	Lavoro	Accesso per l'armonizzazione all'assicurazione generale obbligatoria dei requisiti minimi di accesso al pensionamento di categorie di personale
d.p.r. 8/11/2013	Interno	Composizione e modalità di funzionamento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali
d.m. 11/11/2013	Salute	Disciplina igienica degli imballaggi, limitatamente agli acciai
d.p.c.m. 5/12/2013	Lavoro	Revisione modalità e applicazione dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE)
d.m. 30/10/2013	Sviluppo economico	Criteri esecuzione controlli metrologici successivi su contatori di acqua e calore
d.p.r. 18/11/2013	Politiche europee	Modalità di attuazione del regolamento (UE) riguardante l'iniziativa dei cittadini

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

d.m. 27/11/2013	Ambiente	Criteri tecnici per l'identificazione dei corpi idrici artificiali-acque fluviali e lacustri
d.p.c.m. 5/12/2013	Funzione pubblica	Regolamento di organizzazione del Ministero dello sviluppo economico
d.i. 9/10/2013	Giustizia	Disposizioni in materia di iscrizione all'Albo degli amministratori giudiziari

**SEZIONE DEL CONTROLLO SUGLI ENTI**

<i>Attività di referto 2013</i>	
Enti controllati al 31/12/2013	304
Enti sui quali si è riferito	121
Referti al Parlamento	120
Altre deliberazioni (istruttorie, di programma ecc.)	3

<i>Deliberazione</i>	<i>Oggetto</i>
1	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Fintecna s.p.a. per l'esercizio 2011
2	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione La Quadriennale di Roma per gli esercizi 2010 e 2011
3	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Club alpino italiano (Cai) per l'esercizio 2011
4	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia spaziale Italiana (Asi) per gli esercizi 2010 e 2011
5	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Istituto nazionale di statistica per gli esercizi 2010 e 2011
6	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Fondazione La Biennale di Venezia per l'esercizio 2011
7	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale dell'arcipelago di la Maddalena per l'esercizio 2011
8	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (Infn) per l'esercizio 2011
9	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale del vetro per l'esercizio 2010 (da 1° gennaio al 31 maggio)
10	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Museo della fisica e Centro studi e ricerche Enrico Fermi per l'esercizio 2011
11	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Sogesid s.p.a. per l'esercizio 2011

12	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (Ansv) per l'esercizio 2011
13	Programma di attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2013
14	Determinazione sulle modalità e adempimenti del controllo dell'istituto per la vigilanza sulle assicurazioni (Ivass)
15	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (Invitalia) s.p.a. per l'esercizio 2011
16	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Piombino per gli esercizi dal 2009 al 2011.
17	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Genova per gli esercizi dal 2009 al 2011
18	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale per i combustibili per l'esercizio 2010 (dal 1° gennaio al 31 maggio 2010)
19	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Poste italiane s.p.a. per l'esercizio 2011
20	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per le imprese all'estero (Simest) s.p.a. per l'esercizio 2011
21	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società gestione impianti nucleari (Sogin s.p.a.) per l'esercizio 2011
22	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consorzio dell'Adda, del Consorzio dell'Oglio e del Consorzio del Ticino per gli esercizi finanziari dal 2008 al 2011
23	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Cassa nazionale di previdenza e assistenza per gli ingegneri e gli architetti liberi professionisti (Inarcassa) per l'esercizio 2011
24	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Fondazione Museo Nazionale della Scienza e della tecnologia Leonardo da Vinci per l'esercizio 2011
25	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Equitalia s.p.a. per l'esercizio 2011
26	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Stazione sperimentale per la seta per l'esercizio 2010 (dal 1° gennaio al 31 maggio 2010)
27	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Stazione sperimentale per l'industria delle pelli e materie concianti, per l'esercizio 2010 (dal 1° gennaio al 31 maggio 2010)
28	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Stazione sperimentale per le industrie degli oli e dei grassi per l'esercizio 2010 (dal 1° gennaio al 31 maggio 2010)
29	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Inail per l'esercizio 2011

30	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Enel s.p.a. per l'esercizio 2011
31	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Cinecittà Luce s.p.a. per l'esercizio 2011
32	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) per gli esercizi dal 2009 al 2011
33	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sulla Consap - Concessionaria servizi assicurativi pubblici s.p.a. per l'esercizio 2011
34	Determinazione sulle modalità e adempimenti del controllo su Ice - Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane
35	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Autorità portuale di Napoli per l'esercizio 2011
36	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Anas s.p.a. per l'esercizio 2011
37	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro sperimentale di cinematografia per gli esercizi 2010 e 2011
38	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale del Vesuvio per l'esercizio 2011
39	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sull'Autorità portuale di Messina per gli esercizi dal 2009 al 2011
40	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria sul Centro italiano ricerche aerospaziali (Cira s.c.p.a.) per l'esercizio 2011
41	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria degli Istituti fisioterapici ospedalieri (Ifo) per gli esercizi 2010 e 2011
42	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale per il microcredito (Enm) per gli esercizi 2010 e 2011
43	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale forense per l'esercizio 2011
44	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Gestore dei servizi energetici s.p.a. per gli esercizi 2010 e 2011
45	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (Isfol) per gli esercizi dal 2009 al 2011
46	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria (Inea) per l'esercizio 2011
47	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano di studi germanici (Iisg) per gli esercizi 2010 e 2011

48	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale risi per l'esercizio 2012
49	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa nazionale del notariato per l'esercizio 2011
50	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Enit - Agenzia nazionale del turismo per l'esercizio 2011
51	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Sicot - Sistemi di consulenza per il Tesoro s.r.l. per l'esercizio 2011
52	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale del Gargano per l'esercizio 2011
53	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore per la protezione e la ricerca ambientale (Ispra) per gli esercizi dal 2009 al 2011
54	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza a favore dei biologi (Enpab) per gli esercizi 2010 e 2011
55	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di assistenza per gli agenti e rappresentanti di commercio (Enasarco) per gli esercizi 2010 e 2011
56	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale Circeo per l'esercizio 2011
57	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente autonomo Parco nazionale d'Abruzzo, Lazio e Molise per gli esercizi dal 2009 al 2011
58	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria degli Enti Parco nazionali: Monti Sibillini; Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino, Val Grande, per l'esercizio 2011
59	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente per lo sviluppo dell'irrigazione e la trasformazione fondiaria di Puglia, Lucania e Irpinia (Eipli) per gli esercizi dal 2007 al 2011
60	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Expo 2015 s.p.a. per gli esercizi 2011 e 2012
61	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani Giovanni Amendola (Inpgi) per l'esercizio 2012
62	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza dei farmacisti (Enpaf) per l'esercizio 2012
63	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Aero Club d'Italia (Aeci) per l'esercizio 2011
64	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste per l'esercizio 2011

65	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto della Enciclopedia Italiana G. Treccani per l'esercizio 2011
66	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di astrofisica (Inaf) per gli esercizi 2010 e 2011
67	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Sace s.p.a. - Servizi assicurativi del commercio estero, per gli esercizi dal 2009 al 2011
68	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti (Cipag) per l'esercizio 2012
69	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Cagliari per gli esercizi 2010 e 2011
70	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Civitavecchia per l'esercizio 2011
71	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato italiane s.p.a. per l'esercizio 2011
72	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Centro internazionale di studi di architettura Andrea Palladio (Cisa) per l'esercizio 2011
73	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale di studi verdiani (Insv) per l'esercizio 2011
74	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Fondo di previdenza per il personale del Ministero dell'economia e delle finanze per l'esercizio 2012
75	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Lega navale italiana, per l'esercizio 2012
76	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale per la carta, cartoni e paste per carta per l'esercizio 2010 (dal 1° gennaio al 31 maggio)
77	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale per le industrie delle essenze e dei derivati dagli agrumi per gli esercizi dal 2001 al 2009
78	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di alta matematica Francesco Severi per gli esercizi 2010 e 2011
79	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Eni s.p.a. per l'esercizio 2012
80	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano di tecnologia (Iit) per gli esercizi 2011 e 2012
81	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Inrim per l'esercizio 2011
82	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della stazione zoologica Anton Dohrn per l'esercizio dal 2010 al 2012

83	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro internazionale radio medico (Cirm) per l'esercizio 2012
84	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Centro servizi, studi e formazione per l'ammmodernamento delle p.a. - Formez p.a. per gli esercizi 2011 e 2012
85	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ravenna per gli esercizi 2011 e 2012
86	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore di sanità (Iss) per gli esercizi 2011 e 2012
87	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza della professione infermieristica (Enpapi) per gli esercizi 2011 e 2012
88	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Accademia della crusca per gli esercizi 2010 e 2011
89	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Unioncamere per l'esercizio 2012
90	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo - Arcus s.p.a. per l'esercizio 2011
91	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Opera nazionale assistenza orfani sanitari italiani (Onaosi) per l'esercizio 2012
92	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale della Majella per l'esercizio 2012
93	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Rossini opera festival per gli esercizi 2011 e 2012
94	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Società italiana per l'organizzazione internazionale (Sioi) per gli esercizi 2011 e 2012
95	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano per gli esercizi 2011 e 2012
96	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ancona per gli esercizi 2011 e 2012
97	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco nazionale del gran Paradiso per gli esercizi 2011 e 2012
98	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Italia lavoro s.p.a. per l'esercizio 2012
99	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione La Triennale di Milano per gli esercizi 2011 e 2012
100	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (Insml) per l'esercizio 2012

101	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (Inps) per l'esercizio 2012
102	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Consip s.p.a. per gli esercizi 2011 e 2012
103	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Agenzia del demanio per l'esercizio 2012
104	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Accademia dei Lincei per gli esercizi 2009-2011
105	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (Cra) per l'esercizio 2011
106	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Gioia Tauro per gli esercizi 2011 e 2012
107	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza ed assistenza dei veterinari (Enpav) per gli esercizi 2011 e 2012
108	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Cinecittà Luce s.p.a. per l'esercizio 2012
109	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto nazionale del dramma antico (Inda) per l'esercizio 2012
110	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Enav s.p.. per l'esercizio 2012
111	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Equitalia s.p.a. per l'esercizio 2012
112	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Comitato olimpico nazionale italiano (Coni) per l'esercizio 2012
113	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Coni servizi s.p.a. per l'esercizio 2012
114	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (Isiao) per gli esercizi 2010 e 2011 (sino 11 novembre 2011)
115	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria Stazione sperimentale per le industrie agrumi delle essenze e dei derivati dagli agrumi, per l'esercizio 2010 (sino al 31 maggio)
116	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria del Club alpino italiano (Cai) per l'esercizio 2012
117	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Palermo per gli esercizi dal 2010 al 2012
118	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria della Fondazione La Biennale di Venezia per l'esercizio 2012
119	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Trieste per gli esercizi 2011 e 2012.
120	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente Parco del Cilento, Vallo di Diano e Alburni per l'esercizio 2012

INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2014

121	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria dell'Opera nazionale di assistenza per il personale dei vigili del fuoco (Opafs) per l'esercizio 2012
122	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Ferrovie dello Stato italiane s.p.a. per l'esercizio 2012
123	Relazione sul risultato del controllo sulla gestione finanziaria di Rete ferroviaria italiana (Rfi) s.p.a. per gli esercizi 2011 e 2012

**SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO**

<b>ATTIVITÀ COLLEGIALE</b>	
deliberazioni	1.121
pronunce enti locali e A.s.l.*	2.703
pareri	1.243
<b>Totale</b>	<b>5.067</b>

\* Il dato si riferisce alle pronunce previste dall'art. 1, co. 166 e 170, della l. 23 dicembre 2005 n. 266 (legge finanziaria per il 2006)

<b>ATTIVITÀ DI CONTROLLO DI LEGITTIMITÀ</b>			
<b>pendenti iniziali</b>	<b>introdotti</b>	<b>esaminati</b>	<b>rimanenza</b>
1.119	13.152	13.639	632

I dati delle singole Sezioni verranno pubblicati, a cura delle medesime, in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2014, presso la rispettiva sede regionale.

## SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

N. giudizio	Argomento
349	<p><b>QUESTIONE DI MASSIMA</b></p> <p>Rimessa dalla Sezione prima giurisdizionale centrale d'appello: "se la rinnovazione della notifica dell'appello disposta dal giudice a norma degli art. 359 e 291, primo comma, del codice di procedura civile, ed eseguita regolarmente e nel termine assegnato, abbia o no efficacia sanante <i>ex tunc</i> della nullità della precedente notifica, con l'effetto di impedire la decadenza dell'impugnazione".</p> <p><b><i>Sentenza n. 1/2013/QM</i></b></p>
350	<p><b>REGOLAMENTO DI COMPETENZA</b></p> <p>Ricorso proposto dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale di Bolzano avverso la SENT/ORD. della Sezione Trentino Alto Adige, n. 27, nella parte in cui sospende il giudizio sino alla conclusione del giudizio di legittimità costituzionale.</p> <p><b><i>Ordinanza n. 1/2013/ORD</i></b></p>
351	<p><b>QUESTIONE DI MASSIMA</b></p> <p>Rimessa dalla Sezione prima giurisdizionale d'appello: "se per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito di riassunzione del giudizio interrotto ai sensi dell'art. 5, co. 3, della l. 10 agosto 2000 n. 205 sia necessaria, a pena di inammissibilità, la notifica dell'atto di riassunzione a controparte".</p> <p><b><i>Sentenza n. 4/2013/QM</i></b></p>
352	<p><b>RICORSO AD ISTANZA DI PARTE</b></p> <p><i>Ex art. 243-quater</i>, del t.u.e.l. 267/2000 proposto dal Comune di Belcastro per l'annullamento e/o la riforma della deliberazione della Sezione regionale di controllo di diniego del piano di riequilibrio</p> <p><b><i>Sentenza n. 2/2013/EL</i></b></p>
353	<p><b>REGOLAMENTO DI COMPETENZA</b></p> <p>Proposto dalla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Siciliana avverso l'Ordinanza di sospensione del giudizio di responsabilità amministrativa in attesa della definizione del giudizio penale pendente.</p> <p><b><i>Ordinanza n. 2/2013/ORD</i></b></p>
354	<p><b>RICORSO ISTAT</b></p> <p>Ricorso ad istanza di parte <i>ex art. 1, co. 169 della l. 228/2012</i> proposto da Fondazione Rossini Opera Festival per l'esclusione dall'Elenco Istat.</p> <p><b><i>Sent/Ord n.3/2013/RIS</i></b>  <b><i>Sentenza n. 7/2013/RIS</i></b></p>

356	<p><b>QUESTIONE DI MASSIMA</b>          Rimessa dalla Sezione prima giurisdizionale d'appello.          "se per la regolare instaurazione del contraddittorio, a seguito di riassunzione del giudizio interrotto ai sensi dell'art. 5, co. 3 della l. 10 agosto 2000 n. 205, sia necessaria, a pena di inammissibilità, la notifica dell'atto di riassunzione a controparte".</p> <p><b><i>Sentenza n. 8/2013/QM</i></b></p>
357	<p><b>RICORSO AD ISTANZA DI PARTE</b>          Proposto dal Comune di Montecchio Maggiore (VI) avverso la delibera della Sezione regionale di controllo per il Veneto "elusione di vincoli di finanza pubblica – Mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2009".</p> <p><b><i>Sentenza n. 6/2013/EL</i></b></p>
358	<p><b>RICORSO AD ISTANZA DI PARTE</b>          Ricorso proposto, <i>ex art. 243-quater</i> del t.u.e.l. 267/2000, dal Comune di Ispica(RG) avverso la delibera di diniego del piano di riequilibrio.</p> <p><b><i>Sentenza n. 5/2013/EL</i></b></p>
360	<p><b>RICORSO AD ISTANZA DI PARTE</b>          Proposto dal Comune di Porto Azzurro (LI) avverso la delibera della Sezione regionale di controllo per la Toscana per la negata convalida del piano di riequilibrio.</p> <p><b><i>Sentenza n. 9/2013/EL</i></b></p>

**SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE E CONSULTIVA**

**Sede consultiva**

N. giudizio	Argomento
373/D	Parere sullo schema di decreto del Ministro dell'economia e delle finanze recante il regolamento concernente la dematerializzazione delle quietanze di tesoreria. <i>Delibera n. 1/2013/CONS</i>

**SEZIONI I, II, III CENTRALE DI APPELLO  
E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIANA**

Giudizi di responsabilità e di conto		Sezioni d'appello				
		I centrale	II centrale	III centrale	Sicilia	Totale generale
Pendenti al 1.1.2013	Istanza P.G.	98	149	41	38	326
	Istanza di parte	365	1.004	840	120	2.329
	<b>Totale</b>	<b>463</b>	<b>1.153</b>	<b>881</b>	<b>158</b>	<b>2.655</b>
Pervenuti	Istanza P.G.	31	82	85	18	216
	Istanza di parte	191	245	307	82	825
	<b>Totale</b>	<b>222</b>	<b>327</b>	<b>392</b>	<b>100</b>	<b>1.041</b>
Definiti	Istanza P.G.	59	26	14	15	114
	Istanza di parte	192	135	303	91	721
	<b>Totale</b>	<b>251</b>	<b>161</b>	<b>317</b>	<b>106</b>	<b>835</b>
Rimanenza al 31.12.2013	Istanza P.G.	70	205	112	41	428
	Istanza di parte	364	1.114	884	111	2.473
	<b>Totale</b>	<b>434</b>	<b>1.319</b>	<b>996</b>	<b>152</b>	<b>2.901</b>

Istanze di definizione ex art. 1, co. 231, 232, 233, l. 266/2005					
Sezioni di appello	I centrale	II centrale	III centrale	Sicilia	Totale generale
Pendenti al 1.1.2013	22	3	47	3	75
Istanze presentate (1.1-31.12.2013)	103	133	168	54	458
Istanze accolte	101	48	136	15	300
Istanze rigettate o inammissibili	46	65	65	41	217

Giudizi in materia pensionistica	Sezioni d'appello				
	I centrale	II centrale	III centrale	Sicilia	Totale generale
Pendenti al 1.1.2013	2.091	4.080	1.697	370	8.238
Pervenuti	325	508	444	447	1.724
Definiti	989	935	611	325	2.860
Rimanenza al 31.12.2013	1.427	3.653	1.530	492	7.102

**SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI  
IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ E IN MATERIA PENSIONISTICA**

**Attività svolta in materia di responsabilità e conto**

<b>Giudizi</b>							
<b>Pendenti (1.1.13)</b>		<b>Pervenuti</b>		<b>Definiti</b>		<b>Rimanenza (31.12.13)</b>	
3.036		1.919		2.395*		2.660	

\* i giudizi definiti hanno riguardato 2.820 convenuti

**Attività svolta in materia pensionistica**

<b>Giudizi</b>											
<b>Pendenti al 1.1.2013</b>			<b>Sopravvenuti</b>			<b>Definiti</b>			<b>Rimanenza al 31.12.2013</b>		
<b>civili</b>	<b>militari</b>	<b>guerra</b>	<b>civili</b>	<b>militari</b>	<b>guerra</b>	<b>civili</b>	<b>militari</b>	<b>guerra</b>	<b>civili</b>	<b>militari</b>	<b>guerra</b>
14.439	4.538	1.167	3.064	1.065	120	8.077	2.535	688	9.426	3.068	599
<b>20.144</b>			<b>4.249</b>			<b>11.300*</b>			<b>13.093</b>		

\* i giudizi definiti hanno riguardato 16.932 ricorrenti

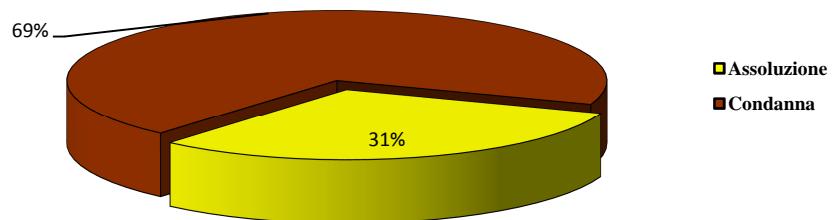
**Attività svolta in materia di conti giudiziali**

<b>Pendenti (1.1.13)</b>		<b>Pervenuti</b>		<b>Definiti</b>		<b>Rimanenza (31.12.13)</b>	
311.555		76.994		40.922		347.627	

I dati delle singole Sezioni verranno pubblicati, a cura delle medesime, in occasione delle rispettive inaugurazioni dell'anno giudiziario 2014.

<b>Esito delle sentenze riferito ai convenuti nei giudizi di responsabilità</b>	
Assoluzione	867
Condanna	1.953
<b>Totale</b>	<b>2.820</b>

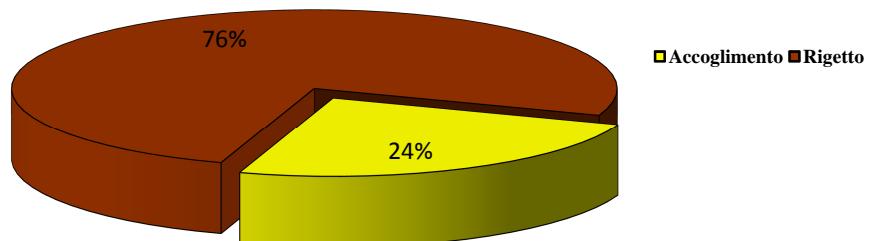
**Esito delle sentenze di contabilità di 1º grado**



**Esito delle sentenze riferito ai ricorrenti  
nei giudizi in materia pensionistica**

<b>Esito delle sentenze riferito ai ricorrenti nei giudizi in materia pensionistica</b>	
Accoglimento	4.134
Rigetto	12.798
<b>Totale</b>	<b>16.932</b>

**Esito delle sentenze pensionistiche di 1º grado**



Dati del Sistema conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 18 gennaio 2014

**PERSONALE****Personale di magistratura**

al 31 dicembre 2013

<b>Situazione del personale di magistratura</b>				
		Organico	Presenti	Vacanti
Controllo	Sezioni regionali	135	125	10
	Centro	121	61	60
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	116	55
	Centro	29	23	6
Procura	Sezioni regionali	129	96	33
	Centro	22	14	8
Totale	<b>Sezioni regionali</b>	<b>435</b>	<b>337</b>	<b>98</b>
	<b>Centro</b>	<b>172</b>	<b>98</b>	<b>74</b>
	<b>Generale</b>	<b>607</b>	<b>435</b>	<b>172</b>

La dotazione organica esposta nella sopraindicata tabella, pari a 607 unità, non comprende il posto di Presidente della Corte dei conti e i 3 posti di fuori ruolo istituzionale (Giudice costituzionale; magistrato delegato al controllo Inps; magistrato delegato al controllo Inail).

**Personale amministrativo**

al 1° gennaio 2014

Distribuzione del personale di ruolo e comandato								
Posizione economica	Uffici di controllo		Procuri generali	Procuri regionali	Sezioni giurisdizionali		Amm.ne attiva e altro	Totale
	centrali	regionali			centrali	regionali		
Dirigenti 1^ fascia	-	-	-	-	-	-	4	4
Dirigenti 2^ fascia	5	3	1	1	3	2	40	55
<b>Totale dirigenti</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>44</b>	<b>59</b>
Personale area 3	228	290	22	136	41	143	300	1.160
Personale area 2	150	186	22	170	35	238	416	1.217
Personale area 1	3	6	2	5	1	7	12	36
<b>Totale aree 1-2-3</b>	<b>381</b>	<b>482</b>	<b>46</b>	<b>311</b>	<b>77</b>	<b>388</b>	<b>728</b>	<b>2.413</b>
<b>Totale generale</b>	<b>386</b>	<b>485</b>	<b>47</b>	<b>312</b>	<b>80</b>	<b>390</b>	<b>772</b>	<b>2.472</b>