

GIUDIZIO SUL RENDICONTO GENERALE
DELLO STATO
2009

MEMORIA
DEL PROCURATORE GENERALE

(UDIENZA 24 GIUGNO 2010 - PRESIDENTE TULLIO LAZZARO)

INDICE

	pag.
I LA MANOVRA DI BILANCIO	
1. - La manovra di bilancio per il 2009	4
2. - Indebitamento pubblico e interessi sul debito	13
3. - Dati a consuntivo	17
4. - Eccedenze di spesa	22
II PARTICOLARI PROFILI DELLA GESTIONE DELLE ENTRATE	
1. - Criticità dell'attività di riscossione dei tributi: vicende processuali e sanatorie	26
2. - Il contrasto all'evasione fiscale	31
III CONSIDERAZIONI A MARGINE DEL BILANCIO DELLO STATO	
1. - Rilevanza di fenomeni centrifughi quali:	41
a) finanza decentrata - finanziamento delle rappresentatività locali	41
b) società partecipate	54
2. - Art. 119, secondo ed ultimo capoverso della Costituzione nel quadro del principio di coordinamento della finanza pubblica	64
3. - Fenomeni traslativi di effetti finanziari nel tempo: i derivati	76
4. - Riflessi sul bilancio nazionale del contenzioso con l'Unione Europea con particolare riguardo alle procedure di infrazione ed al recupero degli aiuti di Stato	83
IV ASPETTI SALIENTI DELLA SPESA PUBBLICA	
1. - Processi di trasformazione delle Pubbliche Amministrazioni e gestione del personale pubblico	90
a) Profili organizzativi: privatizzazioni di funzioni pubbliche, Agenzie, Autorità di vigilanza	90
b) Amministrazione e gestione del personale pubblico	110
2. - La spesa sanitaria	118
3. - La previdenza, l'assistenza e gli ammortizzatori sociali	138
4. - L'attività contrattuale	163
V IL PATRIMONIO PUBBLICO	
1. - La cartolarizzazione immobiliare	192
2. - Le dismissioni immobiliari del Ministero della difesa	198
3. - Operazioni di recupero di beni culturali più significative	200
4. - Beni confiscati alla criminalità organizzata	205
CONCLUSIONI	227

REPUBBLICA ITALIANA
SEZIONI RIUNITE
DELLA CORTE DEI CONTI

* * *

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

2009

* * *

IL PROCURATORE GENERALE

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

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

Visto l'art. 6 del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con deliberazione della Corte dei conti a Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modifiche e integrazioni;

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

Vista l'ordinanza del Presidente delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 25/Contr/D.REL-S/10 del 10 giugno 2010, con la quale è stata fissata per il 24 giugno 2010 l'udienza delle stesse Sezioni Riunite per il giudizio sulla regolarità del rendiconto generale dello Stato relativo all'esercizio finanziario 2009

DEPOSITA

La presente memoria.

* * *

Ancora una volta dopo la grande riforma del sistema dei controlli dell'ultimo decennio del secolo scorso e proprio a ragione dei molti interventi normativi in materia di contabilità e bilanci da allora posti in essere, non appare inutile ricordare la funzione del giudizio di parificazione del Rendiconto generale dello Stato e del significato da riconoscere alla solennità delle forme della giurisdizione contenziosa nelle quali lo stesso si svolge.

Tra la indefettibile verifica di concordanza e veridicità delle risultanze del Rendiconto e quindi della regolarità ed affidabilità della gestione del bilancio e del patrimonio in termini di rispetto della legge di bilancio e dei vincoli finanziari posti dalla legge, che ne costituisce oggetto primario, e le formalità giurisdizionali del relativo procedimento sussiste un rapporto di necessaria e completa congruenza.

La pronuncia di parificazione, che costituisce sotto altro aspetto l'indispensabile presupposto delle valutazioni dei risultati conseguiti e delle politiche gestionali adottate, oggetto della allegata relazione, acquista valore di certezza legale proprio in ragione della forma giurisdizionale nella quale viene assunta e soprattutto della presenza in giudizio del Procuratore generale nel ruolo di Pubblico ministero, che assicura il principio del contraddittorio.

In tal senso vale ricordare la risalente giurisprudenza della Corte costituzionale, che ha trovato anche di recente conferma con la sentenza n. 164 del 2008.

Come è stato già osservato nella requisitoria di questa Procura generale nel giudizio di parificazione del Rendiconto dell'esercizio 2008, le formalità della giurisdizione che ne caratterizzano lo svolgimento e l'intervento del Procuratore generale, vanno considerate puntuale espressione del disegno

costituzionale che fonda la missione di garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario e della corretta gestione delle pubbliche risorse, affidata alla Corte dei conti in posizione di indipendenza e neutralità, sulla duplicità delle funzioni del controllo e della giurisdizione contabile ad essa intestate dagli artt. 100 e 103 Cost..

Di conseguenza, il ruolo di Pubblico ministero svolto dal Procuratore generale nel giudizio di parificazione si realizza in primo luogo nella formulazione delle specifiche richieste conclusive, che possano trovare fondamento su valutazioni d'insieme in ordine ad aspetti significativi della gestione amministrativa e finanziaria ovvero si riferiscano a specifiche irregolarità.

Va tenuto conto, peraltro, che tale compito non può ritenersi fondato su una istituzionale destinazione o partecipazione diretta alla funzione certativa, che appartiene alla struttura della Corte dedicata al controllo e per la quale la Procura generale non è predisposta né dispone degli indispensabili strumenti di verifica, ma trova dovuta esplicazione in riferimento ad eventi negativi comunque emersi ed accertati.

L'aspetto più rilevante della posizione del Procuratore generale nel giudizio di parificazione, in coerenza con la ricordata concezione unitaria della funzione di garanzia della Corte dei conti, è dunque quello che si concreta nel porre in evidenza le inerzie, le disfunzioni, le inadempienze, gli sprechi ed ogni altro fatto che possa incidere negativamente sulla corretta gestione delle risorse, dei quali il Procuratore generale ed i Procuratori regionali siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle proprie specifiche funzioni di perseguimento dei comportamenti illeciti che arrecano danno all'erario.

Proprio in relazione a tale competenza si sono poste in evidenza nella presente memoria gli elementi, di diversa natura ed origine, che in misura

maggiormente appaiono influire sugli equilibri di bilancio e costituire ostacolo ad una sana gestione delle pubbliche risorse o che impediscano il realizzarsi di una struttura organizzativa della pubblica amministrazione adeguata alle esigenze di un Paese in forte e continua evoluzione ed inserito in un assetto istituzionale sovranazionale e, come tale, inevitabilmente sottoposto ad analisi comparative di capacità ed efficienza.

Si è pertanto ritenuto di formulare osservazioni in ordine ad aspetti salienti della manovra di bilancio, ai fattori più significativi che incidono sulla rappresentatività del bilancio, agli elementi di rigidità e di appesantimento della spesa pubblica, a talune operazioni di gestione del patrimonio pubblico.

I. LA MANOVRA DI BILANCIO

1. - La manovra di bilancio per il 2009 (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

La strategia di bilancio per l'anno 2009 è stata adottata dal Governo contestualmente al DPEF 2009-2013 ed è stata caratterizzata da aspetti notevolmente innovativi rispetto al passato, sia per i tempi che per i contenuti.

La manovra di bilancio per gli anni 2009-2011 (manovra triennale) è stata infatti approvata già nell'estate 2008 e, nel perseguire l'obiettivo fondamentale della stabilizzazione della finanza pubblica, era basata sul presupposto di garantire la completa convergenza del profilo programmatico e di quello attuativo¹. E' opportuno ricordare, a tale proposito, che l'ultimo DPEF ad includere un quadro programmatico analitico era stato presentato nel giugno 1999. Negli anni successivi il Governo indicava a giugno sia gli obiettivi per

¹ Il DPEF riporta, per l'intero orizzonte previsivo, oltre al conto economico delle Amministrazioni pubbliche a legislazione vigente, anche quello programmatico.

l'orizzonte temporale del DPEF, sia l'entità della correzione rispetto alle stime tendenziali per conseguirli. La manovra di bilancio veniva poi presentata a settembre e conteneva le misure necessarie al conseguimento degli obiettivi per il solo primo anno.

Questa manovra, invece, secondo le stime ufficiali avrebbe dovuto consentire il conseguimento degli obiettivi fissati nel DPEF per l'orizzonte temporale della programmazione, rappresentando un importante progresso per tutto quanto attiene alla qualità della governance fiscale².

Il DPEF, basandosi su uno scenario macroeconomico in cui la crescita del PIL era stimata per il 2008 pari allo 0,5 per cento e, per l'anno 2009, pari allo 0,9 per cento, formulava stime per l'indebitamento netto tendenziale - redatto in base al criterio a legislazione vigente - pari al 2,6 per cento del PIL nel 2009, al 2,1 nel 2010 e al 2,0 nel 2011. Accanto agli andamenti tendenziali il Documento riportava anche gli obiettivi che si intendevano conseguire, nello stesso intervallo temporale e in relazione allo stesso saldo: 2,0 per cento del PIL nel 2009 che diventava circa 1,0 per cento nel 2010, mentre per il 2011 si programmava un sostanziale pareggio di bilancio. Sempre in riferimento agli obiettivi, l'avanzo primario sarebbe invece cresciuto progressivamente nel triennio mentre il debito pubblico si sarebbe ridotto gradualmente fino ad arrivare al 97,2 per cento del PIL nel 2011³.

In sintesi, la manovra di bilancio è stata articolata in due fasi: la prima dedicata alla "messa in sicurezza" dei conti pubblici, la seconda al sostegno delle imprese e delle famiglie.

Lo strumento normativo cui il Governo ha affidato la correzione dei conti

² La reintroduzione nel DPEF di un quadro programmatico pluriennale per le singole voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche avrebbe garantito l'ottenimento di informazioni più puntuali sulle politiche di bilancio, permettendo così tanto alle Camere che all'opinione pubblica una più attenta disamina degli indirizzi dell'azione di Governo in riferimento sia all'entità che alla composizione delle entrate e delle spese pubbliche.

³ Cfr. *Testimonianza del Governatore della Banca d'Italia Mario Draghi alla Camera dei Deputati - 2 luglio 2008.*

pubblici è costituito dal decreto legge n. 112/2008⁴ convertito nella legge n. 133/2008. Gli altri provvedimenti normativi varati per l'attuazione della manovra di bilancio sono rappresentati, oltre che dalla legge finanziaria per il 2009 (legge n. 203/2008)⁵, da alcuni decreti legge. In particolare: il decreto legge n. 185/2008⁶ convertito nella legge n. 2/2009, il decreto legge n. 5/2009⁷ convertito nella legge n. 33/2009 e il decreto cosiddetto "mille proroghe" convertito nella legge n. 14/2009⁸. Con i decreti legge nn. 185/2008 e 5/2009 sono state introdotte misure che ad avviso del Governo avrebbero dovuto contrastare gli effetti della crisi economica internazionale sull'economia italiana; l'obiettivo che si intendeva conseguire era quello di fornire un sostegno all'economia nazionale, lasciando però, nello stesso tempo, pressoché inalterati i saldi di bilancio. Il Governo ha adottato la scelta che, pur in presenza di una recessione che si è poi rivelata tra le più gravi della storia moderna, non sarebbe stato consentito un incremento del disavanzo che potesse essere superiore a quello che sarebbe derivato dalle sfavorevoli condizioni cicliche. Questa decisione era dettata anche dal fatto che per l'Italia, Paese con il debito pubblico tra i più elevati tra quelli dei Paesi ad economia avanzata, l'utilizzo di politiche di bilancio espansive non poteva che essere piuttosto limitato.

⁴ Il decreto legge n. 112/2008 introduceva "Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria".

⁵ La legge finanziaria per il 2009 includeva unicamente interventi tecnici finalizzati a dare attuazione alla manovra triennale.

⁶ Il decreto legge n. 185/2008 recava "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale".

⁷ Il decreto legge n. 5/2009 introduceva "Misure urgenti a sostegno dei settori industriali in crisi".

⁸ Alla manovra di bilancio erano in realtà collegati anche tre disegni di legge delega finalizzati, rispettivamente, all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico (divenuto legge delega n. 15 del 4 marzo 2009), all'attuazione del federalismo fiscale (divenuto legge delega n. 42 del 5 maggio 2009) e al riassetto normativo in materia di lavori usuranti, lavoro pubblico e controversie di lavoro (attualmente in corso di esame). Tali norme non avrebbero comportato, tuttavia, effetti finanziari aggiuntivi.

La stabilizzazione della finanza pubblica

Il decreto legge n. 112/2008 è stato, come già anticipato, lo strumento normativo su cui si è articolata la manovra di correzione dei conti pubblici dell'estate 2008⁹. La legge di conversione del decreto mirava a ridurre l'indebitamento netto in maniera progressiva: 9,8 miliardi nel 2009, 17,1 nel 2010 e 30,9 miliardi nel 2011 rispetto agli andamenti tendenziali.

La riduzione dell'indebitamento netto si sarebbe ottenuta attraverso un aumento netto delle entrate intorno allo 0,3 per cento del PIL per ogni anno dell'intervallo temporale di riferimento (2009-2011) e da una riduzione delle spese via via crescente (0,3 per cento nel 2009, 0,7 nel 2010 e 1,5 per cento nel 2011). La correzione del saldo, dunque, sarebbe stata conseguita, soprattutto nel biennio 2010-2011, insistendo in maniera decisa sulla contrazione della spesa pubblica¹⁰.

Il Governo si attendeva maggiori entrate in particolare da due fonti:

- l'incremento del prelievo nei confronti di alcune categorie di contribuenti, in particolare le imprese operanti in settori caratterizzati negli ultimi anni da profitti elevati;
- la lotta all'evasione e al sommerso.

In relazione agli interventi rientranti nella prima delle due tipologie di fonti, il decreto legge poneva un limite alla deducibilità degli interessi passivi per le banche e le imprese di assicurazioni e, sempre per esse, prevedeva una rimodulazione della deducibilità delle svalutazioni su crediti e degli accantonamenti al fondo per rischi su crediti. Le imprese del settore energetico erano interessate dall'introduzione di un'addizionale Ires del 5,5 per cento e dal pagamento di un'imposta sostitutiva sulle plusvalenze maturate sulle scorte di

⁹ Il Governo, avendo previsto la crisi in anticipo, ha cercato di limitarne gli effetti negativi sui conti pubblici.

¹⁰ Cfr. *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2009 (tavola IV.2)*.

prodotti petroliferi. Per le cooperative, si stabiliva l'innalzamento della ritenuta alla fonte sugli interessi corrisposti ai soci e, per quelle di consumo, veniva innalzata la quota imponibile degli utili netti annuali¹¹.

Per ciò che attiene alle politiche rivolte a combattere l'evasione fiscale, si prevedeva il potenziamento dell'attività di accertamento, lo sviluppo di un piano straordinario di controlli (anche attraverso un maggiore coinvolgimento dei Comuni) e norme di contrasto all'evasione derivante dalle residenze all'estero fittizie.

Dal lato della spesa l'azione del Governo sarebbe stata caratterizzata dal continuo e crescente contenimento della spesa corrente; nel triennio di riferimento era prevista comunque anche la riduzione della spesa in conto capitale.

Il contenimento della spesa avrebbe riguardato soprattutto le Amministrazioni centrali nell'ambito di una più generale e complessa attività rivolta alla razionalizzazione e riorganizzazione della pubblica amministrazione. A tale proposito giova ricordare che il decreto legge n. 112/2008 andava a rafforzare gli elementi di flessibilità già esistenti nella legislazione vigente riguardanti il processo di revisione sistematica della spesa (spending review): la rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra i diversi programmi compresi in ciascuna missione di spesa si sarebbe potuta effettuare, per esigenze di tempestività, con appositi decreti del Ministro dell'economia e delle finanze su proposta del Ministro competente¹². In questo modo, l'utilizzo

¹¹ Dal lato delle entrate, le modifiche apportate in sede di conversione erano piuttosto contenute. La legge di conversione, tra l'altro, ha lievemente ridimensionato gli ambiti settoriali nei quali trovava applicazione l'addizionale Ires di 5,5 punti percentuali (Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 54, Ottobre 2008*).

¹² Il decreto legge n. 112/2008 stabiliva che, in via sperimentale e limitatamente all'esercizio 2009, nella legge di bilancio, nel rispetto dell'invarianza degli effetti sui saldi di finanza pubblica e dell'obiettivo di pervenire ad un consolidamento per missioni e per programmi di ciascuno stato di previsione, era consentita la rimodulazione delle dotazioni finanziarie tra i programmi di ciascuna missione di spesa, fatta eccezione per le spese di natura obbligatoria, per le spese di annualità e a pagamento differito. Le rimodulazioni tra spese di funzionamento e spese per interventi potevano avvenire nel limite del 10 per cento delle risorse stanziare per gli interventi stessi. Peraltro non era possibile l'utilizzo degli stanziamenti di spesa in conto capitale per finanziare spese di natura corrente (Cfr. *Relazione Previsionale e Programmatica per il 2009 - Sezione II - "Il bilancio dello Stato a legislazione vigente per l'anno 2009"*).

dei margini di manovra offerti dal nuovo bilancio basato su missioni e programmi poneva dei veri e propri limiti preventivi alla crescita della spesa.

In materia di pubblico impiego minori spese si sarebbero conseguite dalla forte restrizione delle assunzioni nel triennio, dalla rimodulazione degli ingressi per studi e consulenze in coerenza con il processo di valorizzazione delle professionalità interne alla pubblica amministrazione, dalla riduzione degli stanziamenti a disposizione per la stabilizzazione dei precari rispetto a quelli previsti dalla legge finanziaria per il 2008. Altri risparmi si sarebbero ottenuti dalla riorganizzazione e dalla conseguente razionalizzazione della spesa relativa al settore della scuola pubblica¹³.

Minori spese erano attese dagli interventi relativi ai settori della finanza decentrata, della sanità e della previdenza.

Gli interventi nel settore della finanza decentrata avrebbero, nelle previsioni del Governo, generato risparmi di spesa derivanti in modo particolare dalla rinegoziazione del Patto di stabilità interno per il periodo 2009-2011, con la fissazione di obiettivi precisi in termini di riduzione del saldo tendenziale per Province e Comuni e in termini di tetto alla crescita delle spese delle Regioni. Meccanismi sanzionatori e premiali sarebbero stati introdotti per gli enti che, rispettivamente, avrebbero mancato gli obiettivi programmati e per quelli che invece si sarebbero rivelati virtuosi¹⁴.

Nel settore della Sanità si stimavano risparmi crescenti le cui modalità di conseguimento, fermo restando il rispetto dei piani di rientro, erano demandate alle Regioni nell'ambito di una intesa con lo Stato. In caso di mancato raggiungimento dell'obiettivo era comunque previsto l'aumento automatico

¹³ Il decreto fissava come obiettivo, a regime, l'aumento del rapporto tra alunni e docenti da 8,9 a 9,9 e la riduzione del 17 per cento del personale non docente della scuola.

¹⁴ La realizzazione del federalismo fiscale sarebbe stata cruciale per rendere sostenibile il contenimento della spesa accrescendone l'efficienza e l'efficacia.

delle aliquote dell'addizionale regionale all'Irpef e dell'IRAP.

Nel settore della Previdenza si attendevano risparmi di spesa dall'attivazione di un piano straordinario di verifica degli aventi diritto agli assegni di invalidità civile. In campo pensionistico, invece, non venivano adottate misure di impatto significativo.

Il sostegno dell'economia

Dopo aver adottato misure che secondo le stime del Governo sarebbero state in grado di salvaguardare i conti pubblici nel corso della recessione, a partire dall'autunno del 2008 furono varati provvedimenti normativi atti a contrastare gli effetti della crisi.

Il decreto legge n. 185/2008, convertito con modificazioni dalla legge n.2/2009, con la sostanziale invarianza dei saldi di bilancio per il triennio di riferimento, è stato adottato per sostenere, da un lato, le famiglie (in particolare quelle con i redditi più bassi) e, dall'altro, per ridurre il carico fiscale sulle imprese e per stimolare gli investimenti.

Gli interventi in favore delle famiglie erano quelli più rilevanti per entità di risorse previste (3,5 miliardi per il 2009) ed erano connessi, fondamentalmente, ad un trasferimento una tantum ai nuclei familiari a basso reddito (bonus famiglia), a rate dei mutui a tasso variabile più leggere mediante l'accollo da parte dello Stato degli interessi eccedenti un livello predefinito; ad ammortizzatori sociali quali l'integrazione al reddito in caso di disoccupazione per alcune categorie di lavoratori.

Se le misure in favore delle imprese erano riferibili in maniera particolare a sgravi fiscali, gli interventi rivolti a rilanciare gli investimenti in infrastrutture ed opere pubbliche, pur non impiegando ingenti risorse pubbliche per il triennio (0,1 miliardi di euro nel 2009, 0,4 nel 2010 e 0,2 nel 2011) avrebbero però dovuto favorire, già a partire dal 2009, l'attivazione di spese del settore privato

pari a circa 2 miliardi di euro. Altri interventi, quali i contributi agli investimenti del gruppo Ferrovie dello Stato, i trasferimenti per il rinnovo dei contratti di servizio di Trenitalia S.p.A. e i fondi per favorire la privatizzazione delle società del gruppo Tirrenia, sarebbero stati finanziati con la riduzione di stanziamenti al Fondo aree sottoutilizzate (FAS)¹⁵.

Il finanziamento degli interventi sopra menzionati veniva garantito, oltre che dalla riduzione del FAS, dal gettito di alcune imposte sostitutive, dall'aumento dell'aliquota IVA sui servizi televisivi, dal potenziamento dell'attività di accertamento e riscossione e, infine, dall'accelerazione del recupero di crediti delle Amministrazioni pubbliche¹⁶.

Altre misure di sostegno alla domanda aggregata sono state varate con il decreto legge n. 5 del 10 febbraio 2009; si trattava in particolare di incentivi ai consumi di beni durevoli¹⁷ e di ulteriori sgravi fiscali in favore delle imprese. Per quanto attiene alla copertura finanziaria del provvedimento, essa veniva assicurata, in maniera particolare, dal maggior gettito dell'IVA e delle altre imposte connesse agli autoveicoli e agli effetti delle misure di revoca delle agevolazioni per gli investimenti in aree svantaggiate¹⁸.

I dati riportati nella successiva tavola 1¹⁹, elaborata dalla Banca d'Italia,

¹⁵ Con una legge ad hoc, nel 2002, il Governo aveva creato il FAS con lo scopo di destinare i finanziamenti per le zone più in difficoltà del nostro Paese: l'85 per cento al sud ed il resto al centro nord. Sotto la spinta della crisi, però, il Governo ha cominciato a destinare i fondi oltre che per ricostruzioni dopo il terremoto in Abruzzo, Marche e Molise, anche per ripianare disavanzi di bilancio di alcune amministrazioni comunali (Roma, Catania e Palermo), per finanziare gli ammortizzatori sociali, l'emergenza rifiuti e la proroga dell'incentivo alla rottamazione dei frigoriferi, le multe delle quote latte, le opere destinate al G8 nonché il ponte sullo stretto, al quale sono stati destinati nel 2010 un miliardo e trecento milioni.

¹⁶ Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 55, Gennaio 2009*.

¹⁷ Incentivi alla rottamazione di veicoli inquinanti; detrazione del 20 per cento, con effetti a partire dal 2010, per le spese sostenute per l'acquisto di mobili, elettrodomestici ad alta tecnologia, apparecchi televisivi e computer per coloro che già beneficiassero della detrazione ai fini Irpef del 36 per cento delle spese per interventi di ristrutturazione edilizia.

¹⁸ Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 56, Aprile 2009*.

¹⁹ Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 56, Aprile 2009*.

illustrano in sintesi gli effetti attesi sull'indebitamento netto delle misure insite negli strumenti normativi adottati dal Governo per l'attuazione della manovra.

Tavola 1 - Effetti sull'indebitamento netto della manovra di bilancio e dei decreti anticrisi

(importi in mln euro)

PROVVEDIMENTI ATTUATIVI	Indebitamento netto		
	2009	2010	2011
Manovra triennale⁽¹⁾	9.893	17.137	30.925
variazione netta delle entrate	4.662	4.961	5.523
variazione netta delle spese	-5.231	-12.176	-25.402
Legge finanziaria 2009⁽¹⁾	0	0	0
variazione netta delle entrate	-634	-321	-197
variazione netta delle spese	-634	-321	-197
Decreto legge n. 185/2008⁽¹⁾	32	193	184
variazione netta delle entrate	2.988	884	406
variazione netta delle spese	2.956	691	222
Decreto legge n. 5/2009⁽¹⁾	3	3	13
variazione netta delle entrate	702	-131	-206
variazione netta delle spese	699	-134	-219
Effetto totale⁽¹⁾	9.928	17.333	31.122

⁽¹⁾ Un segno positivo dell'effetto netto dei provvedimenti attuativi sul saldo indica una riduzione dell'indebitamento netto rispetto al suo valore tendenziale

Da essa si osserva immediatamente che, così come la legge finanziaria 2009, anche le misure inserite nei decreti anticrisi avrebbero lasciato pressoché inalterati i valori attesi della riduzione dell'indebitamento netto per il triennio rispetto all'andamento tendenziale (la correzione complessiva prevista per l'arco temporale di riferimento sarebbe stata sempre pari a circa 58 miliardi di euro). Venivano posti in essere, quindi, interventi che, nel rispetto della strada maestra seguita dal Governo, ossia il rigore dei conti pubblici, avrebbero potuto fornire un sostegno all'economia nazionale nel periodo di recessione che l'Italia stava affrontando.

Un'attenta analisi dei provvedimenti varati dal Governo per sostenere l'economia mette in luce che l'Italia, comunque, non ha attuato una politica fiscale che possa definirsi realmente espansiva. Per esempio, con il primo decreto-legge anticrisi (n. 185/2008) sono stati lanciati numerosi micro

interventi mentre forse sarebbe stato opportuno concentrarsi su provvedimenti rientranti in una o due misure ritenute prioritarie e senza generare ulteriori ripercussioni negative sull'attività di monitoraggio della spesa ed il controllo della stessa.

La manovra, sin dalla sua ispirazione e come già riferito nelle pagine precedenti, nell'ambito del taglio complessivo da apportare alla spesa pubblica, prevedeva anche la riduzione della spesa in conto capitale. La politica adottata dal Governo nel settore della realizzazione delle opere pubbliche veniva a basarsi sulla necessità di riallocare le risorse disponibili al fine di risolvere problemi legati alla scarsa efficacia della spesa in conto capitale. Si sarebbe proceduto, quindi, alla riprogrammazione delle risorse destinate al finanziamento delle infrastrutture, attraverso la revisione dei piani già approvati e la riassegnazione di risorse da parte del Cipe. Si assisteva, inoltre, alla continua sottrazione delle dotazioni al Fondo aree sottoutilizzate per finalità diverse da quelle originarie (risorse utilizzate, talvolta, per la copertura delle spese correnti) e al modesto rifinanziamento della legge obiettivo (2,3 miliardi di euro nel triennio) rispetto alle attese.

2. - Indebitamento pubblico ed interessi sul debito (Estensore: V.P.G. Alfredo Lener)

Il debito pubblico²⁰ è pari al valore nominale di tutte le passività lorde consolidate delle amministrazioni pubbliche (amministrazioni centrali, enti locali e istituti previdenziali pubblici). Il debito è costituito da biglietti, monete e depositi, titoli diversi dalle azioni - esclusi gli strumenti finanziari derivati- e prestiti, secondo le definizioni del SEC 95.

²⁰ I dati del debito delle Amministrazioni pubbliche per gli anni 2006-2009 sono quelli pubblicati dalla Banca d'Italia e dall'ISTAT e dal Ministero dell'economia e delle finanze nella RUEF (maggio 2010) nonché quelli contenuti nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica redatto dalle SS.RR. della Corte dei conti in sede di controllo nel mese di maggio 2010.

L'ammontare dei titoli di Stato in circolazione si riferisce invece a tutti i titoli emessi dallo Stato sia sul mercato interno (BOT, CTZ, CCT, BTP, e BTP€i), sia sul mercato estero (programmi Global, MNT e Carta commerciale).

Il debito pubblico alla fine del 2009 è risultato pari a 1.760,765 miliardi di euro (115,8 per cento del PIL), di cui ben l'82 per cento è rappresentato da titoli di Stato. Rispetto al 2008 tale rapporto è risultato aumentato di 9,7 punti percentuali.

Nel 2009, la spesa per interessi nella versione PDE (Procedura Deficit Eccessivi) che considera l'impatto dei flussi netti da contratti derivati (swaps e forward rate agreements), è stata pari a 71,288 miliardi di euro (4,7 per cento del PIL), valore più basso rispetto ai due anni precedenti (euro 77,126 miliardi nel 2007 ed euro 81.161 milioni nel 2008), nonché alle previsioni della Relazione unificata dell'economia e finanza di oltre 75 miliardi.

Per via di questa maggiore riduzione, il totale della spesa corrente è rimasto nel consuntivo 2009 inferiore di quasi 3,5 miliardi al dato programmatico, mentre il saldo primario (indebitamento netto meno la spesa per interessi) è risultato negativo per euro - 9,512 miliardi e pari al -0,6 per cento del PIL, peggiore rispetto al 2008 di circa tre punti percentuali.

Il peggioramento dell'indebitamento netto rispetto alle previsioni della Relazione unificata dell'economia e finanza pari a poco meno di 10 miliardi, è avvenuto nonostante una minore spesa per interessi, rispetto a quella prevista, di oltre 5 miliardi di euro.

Al netto degli interessi, il peggioramento è stato quindi pari a circa 15 miliardi di euro, cioè un punto di PIL. Ciò è dipeso da un'inattesa riduzione delle entrate correnti di vistose proporzioni (18,5 miliardi, pari a circa il 2,6 del PIL) solo in parte rimpiazzate da maggiori entrate in conto capitale (9,3 miliardi dal condono fiscale) e da una tantum (l'imposta sostitutiva sui riallineamenti

contabili ai fini degli IAS), oltre che da una sensibile crescita della spesa primaria corrente rispetto alle previsioni (+ 4 miliardi, pari a un + 0,6 per cento del PIL).

Secondo le previsioni della Relazione unificata dell'economia e finanza del maggio 2010 il debito delle Amministrazioni Pubbliche potrebbe raggiungere il 118,4 per cento del PIL nel 2010, il 118,7 per cento nel 2011 e il 117,2 per cento nel 2012.

Durante il 2009 la crisi finanziaria ha continuato a produrre effetti significativi sull'intero mercato dei titoli governativi dell'area euro; ciò nonostante, il Tesoro ha continuato a garantire la copertura del fabbisogno del settore statale attraverso una politica di gestione del debito calibrata in base all'evoluzione delle condizioni di mercato, introducendo due nuovi titoli nominali a tasso fisso sulle scadenze 15 e 30 anni e un titolo indicizzato all'inflazione europea sul segmento 30 anni.

La Commissione dell'Unione Europea ha confermato recentemente che la situazione delle nostre finanze pubbliche è sotto controllo e tale da non rendere possibile la probabilità di un collasso economico (default) in quanto da anni l'Italia è "abituata" a gestire un rilevante debito pubblico, fenomeno questo divenuto comune all'Europa intera per la quale il debito pubblico è un'emergenza non semplice da gestire.

Il debito pubblico italiano è strutturato su una durata piuttosto lunga, che diminuisce l'impatto immediato dei tassi di interesse, anche perché in Italia è minore l'indebitamento privato: le famiglie infatti hanno debiti calcolati intorno al 50 per cento del reddito, mentre in altri paesi europei tale rapporto supera largamente il 100 per cento.

L'attuale grave crisi economica è caratterizzata da un aumento generalizzato dei disavanzi pubblici e del debito connesso, reso possibile anche

dalle politiche monetarie fortemente espansive che hanno influito sulle finanze pubbliche.

L'Italia nel 2009 ha realizzato un disavanzo di bilancio ed un debito pubblico nettamente contrastanti con i parametri di Maastricht, che fissano al 3 per cento il disavanzo e al 60 per cento il debito pubblico rispetto al PIL cui i paesi membri della UE devono attenersi per mantenere l'equilibrio tra le finanze pubbliche comunitarie.

Tendenzialmente la politica finanziaria del governo italiano, allo scopo di evitare pericolose spinte deflazionistiche, dovrà ricorrere a rigorosi provvedimenti per riportare sotto controllo i conti pubblici penalizzati da un eccesso del debito che sovente è stato indirizzato verso spese e consumi inutili, non condivisi dalla finanza che vuole garantirsi gli investimenti.

E', quindi, doveroso agire sulla lotta all'evasione fiscale (valutata dall'ISTAT in 120 miliardi) potenziando in chiave federalista la partecipazione alle entrate dei Comuni, sulla redistribuzione dei pesi fiscali al fine di incrementare i consumi, su un contrasto più accentuato alla corruzione che determina maggiori costi nell'ordine di circa 60 miliardi, sull'allungamento dell'età pensionabile per ridurre gli oneri previdenziali, sulle spese sanitarie ormai fuori controllo, sulla iniqua tassazione delle rendite finanziarie, sulla revisione dei redditi catastali, sugli sgravi fiscali al lavoro dipendente e alle piccole imprese, prevedendo infine nuovi meccanismi di risparmio sulla spesa pubblica tali però da non compromettere una ripresa già fragile della nostra economia.

Servono riforme importanti per tornare alla crescita, servono manovre che non facciano aumentare la spesa e il deficit pubblici, ma che finanzino gli investimenti perché non vanno sottaciuti i problemi relativi alla legittimità e alla sostenibilità politica dei sacrifici richiesti alle classi meno abbienti e dei

disagi dei giovani nel mercato del lavoro.

Nella fascia d'età compresa tra i 20 e i 34 anni la disoccupazione ha raggiunto il 13 per cento nella media del 2009.

Occorrono decise riforme strutturali che favoriscano l'innalzamento del potenziale produttivo e la competitività delle imprese italiane, tenendo conto che nel biennio 2008-2009 in Italia il PIL è sceso di 6 punti e mezzo (quasi la metà di tutta la crescita che si era riscontrata nei dieci anni precedenti); che le imprese hanno ridotto gli investimenti, scesi al 16 per cento; che l'incidenza della Cassa integrazione guadagni sulle ore lavorate nell'industria è salita al 12 per cento alla fine del 2009, mentre l'occupazione è diminuita dell'1,4 per cento e il numero delle ore lavorate del 3,7 per cento, anche se l'estensione degli ammortizzatori sociali ha attenuato i costi immediati della crisi e la crescita del disavanzo pubblico è risultata inferiore a quella delle altre principali economie avanzate.

3. - Dati a consuntivo (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

Nel 2009 la situazione italiana delle finanze pubbliche ha subito un sensibile deterioramento. Nel corso dell'anno, con l'aggravarsi della crisi economica internazionale, si è assistito alla continua revisione in termini peggiorativi dei saldi programmatici.

Prima di procedere alla rappresentazione dei dati al termine del periodo oggetto di osservazione è opportuno rivolgere attenzione alla dinamica del PIL nel 2009. Questo perché si può affermare che il forte peggioramento dei conti pubblici è quasi per intero riconducibile alla flessione dell'attività economica.

Nel 2009 si è accentuata la caduta del PIL, seppure in linea con quanto registrato da altre economie, quali ad esempio quelle di Germania o Giappone.

E' bene ricordare che l'economia italiana, già prima del dispiegarsi degli

effetti della crisi, si trovava in una fase di debolezza congiunturale²¹.

A partire dal secondo/terzo trimestre del 2008 si era registrata una forte contrazione del PIL dovuta alla riduzione degli investimenti fissi e delle esportazioni, legata all'indebolimento della domanda internazionale²².

Anche per il 2009 la caduta del PIL può essere spiegata, in gran parte, dal calo delle esportazioni: esse hanno risentito, tra l'altro, della crisi del commercio mondiale e della minore competitività dei prodotti nazionali determinata dai minori prezzi dei manufatti esteri²³.

E' noto, inoltre, che in periodi di forte recessione, per effetto del calo del reddito, il consumo tende a concentrarsi su beni a più bassa qualità: il Made in Italy viene ad essere così fortemente penalizzato.

L'altra componente della domanda aggregata che nel 2009 ha subito una forte contrazione a causa della crisi è costituita dagli investimenti.

Nel corso del 2009 l'accumulazione di capitale nel nostro Paese ha risentito sia della significativa restrizione dell'offerta di credito bancario, sia del peggioramento delle aspettative delle imprese²⁴.

La tavola 2 rappresenta in sintesi gli obiettivi e le stime per il 2009 per l'indebitamento netto, l'avanzo primario e il debito pubblico contenute nei documenti di finanza pubblica che si sono succeduti nel corso del periodo oggetto di analisi. Tali valori (importi e percentuali rispetto al PIL) sono stati poi messi a confronto con i dati a consuntivo che emergono dal comunicato Istat di marzo 2010²⁵.

²¹ In particolare, i consumi privati risentivano della riduzione del reddito disponibile reale legato anche al rapido aumento dei prezzi delle materie prime, soprattutto energetiche.

²² Cfr. *Nota informativa 2009-2011 presentata dal Presidente del Consiglio dei Ministri e dal Ministro dell'economia e delle finanze, 6 febbraio 2009.*

²³ Nel complesso questi due fattori spiegano oltre la metà del calo registrato dalle esportazioni nel 2009 e oltre due punti del calo del PIL.

²⁴ Cfr. *MEF – Relazione Unificata sull'economia e la finanza pubblica per il 2010.*

Tavola 2 - Obiettivi e stime per i conti pubblici del 2009

2008	Obiettivi per il 2009	Indebitamento netto		Avanzo primario		Debito	
		Miliardi €	% del PIL	Miliardi €	% del PIL	Miliardi €	% del PIL
Giugno	DPEF	32,7	2,0	50,1	3,1		102,7
Settembre	RPP e Nota di aggiornamento al DPEF	34,1	2,1	49,7	3,0		102,9
2009	Stime per il 2009	Indebitamento netto		Avanzo primario		Debito	
		Miliardi €	% del PIL	Miliardi €	% del PIL	Miliardi €	% del PIL
Febbraio	Programma stabilità e Nota informativa 2009-2011	57,7	3,7	20,2	1,3		110,5
Aprile	RUEF	71,0	4,6	5,5	0,4		114,3
Luglio	DPEF	81,3	5,3	-5,6	-0,4		115,3
Settembre	RPP e Nota di aggiornamento al DPEF	80,9	5,3	-6,9	-0,5		115,1
	Programma di stabilità e Nota di aggiornamento 2010-2012	80,5	5,3	-7,4	-0,5		115,1
2010	Dati a consuntivo per il 2009	Indebitamento netto		Avanzo primario		Debito	
		Miliardi €	% del PIL	Miliardi €	% del PIL	Miliardi €	% del PIL
Marzo	Comunicato Istat (per indebitamento netto e avanzo primario)	80,8	5,3	-9,5	-0,6	1.760,8	115,8

Dalla lettura della tavola si evince che con l'acuirsi degli effetti della crisi e in presenza di stime riflettenti una forte e progressiva contrazione del PIL, già con la nota informativa allegata al Programma di Stabilità e Crescita di febbraio 2009 si prevedeva che l'indebitamento netto alla fine del 2009 potesse essere pari al 3,7 per cento del PIL²⁶. Con la RUEF 2009 le stime venivano ulteriormente aggiornate in negativo: ci si attendeva, infatti, un indebitamento netto per il 2009 pari al 4,6 per cento del PIL. Nello stesso tempo si stimava una rapida riduzione dell'avanzo primario nonché un sensibile aumento percentuale del debito rispetto al PIL.

L'indebitamento netto alla fine del 2009 è stato pari al 5,3 per cento del PIL, 2,6 punti in più rispetto al 2008²⁷. Tale incremento è riferibile da un lato alla contrazione delle entrate e, dall'altro, al significativo aumento della spesa. A proposito di quest'ultima, è normale che in recessione la spesa pubblica aumenti. E' un fenomeno legato all'operato dei cosiddetti "stabilizzatori

²⁵ Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 60, Aprile 2010*.

²⁶ Per il 2011 si prevedeva che l'indebitamento netto potesse arrivare a circa il 2,9 per cento del PIL. Veniva quindi formalmente abbandonato, già a partire da febbraio 2009, l'obiettivo del pareggio di bilancio da conseguire al termine del triennio.

²⁷ A tale proposito, si veda la tavola 3.

automatici", quelle spese che crescono in periodi di crisi per poi ridursi quando le cose vanno meglio. Le entrate sono diminuite dell'1,9 per cento (-14,0 miliardi) rispetto al 2008: a ridursi è stato sia il gettito delle imposte dirette (-17,1 miliardi), sia quello delle imposte indirette (-9,1 miliardi) per il consistente calo dell'IVA e dell'IRAP. I contributi sociali si sono ridotti dello 0,4 per cento (-0,9 miliardi). Le imposte in conto capitale sono invece aumentate di 11,8 miliardi dei quali 6,5 miliardi sono dovuti alle entrate straordinarie relative alle imposte sostitutive introdotte con il decreto legge n. 185/2008 e 5 miliardi sono riconducibili agli introiti dello scudo fiscale. Nel complesso, la contrazione delle entrate tributarie e contributive è stata inferiore a quella del PIL nominale (-3,0 per cento): la pressione fiscale è quindi aumentata al 43,2 per cento del prodotto (nel 2008 era pari al 42,9).

La spesa complessiva nel 2009 è cresciuta del 3,1 per cento ed è stata pari al 52,5 per cento del PIL. L'aumento della spesa primaria corrente (spese correnti al netto degli interessi), seppure in linea con quello registratosi nel 2008, è rimasto sostenuto nonostante nel 2009 si sia assistito ad una lenta crescita dei redditi da lavoro (si ricordi, a tale proposito, che nel 2008 i comparti della sanità e degli enti locali erano stati interessati da rinnovi contrattuali). Tra le componenti della spesa corrente, è stato rilevante l'aumento dei consumi intermedi: +7,5 per cento rispetto al 2008 (6,5 miliardi).

Le prestazioni sociali in natura sono cresciute del 4,0 per cento (circa 1,7 miliardi) e quelle in denaro del 5,1 per cento (circa 14 miliardi): sull'entità di queste ultime hanno pesato le erogazioni della Cassa integrazione guadagni e agli assegni di disoccupazione, così come gli esborsi connessi all'introduzione di alcuni trasferimenti monetari a favore delle famiglie rientranti nelle fasce più deboli della popolazione²⁸. La spesa per interessi, invece, con una riduzione di

²⁸ Il solo bonus straordinario varato in favore delle famiglie a basso reddito ha generato, a consuntivo, esborsi per circa 1,5 miliardi.

circa 10 miliardi, ha evidenziato un consistente calo rispetto al 2008 (-12,2 per cento).

La spesa in conto capitale è aumentata del 12,7 per cento (7,4 miliardi). Esaminando le varie componenti che costituiscono questo aggregato, si osserva che gli incrementi più rilevanti hanno riguardato i contributi agli investimenti (+10,3 per cento, con un aumento di 2,3 miliardi) e le altre spese in conto capitale (cresciute di 2,7 miliardi) su cui hanno influito rimborsi fiscali straordinari alle imprese. Gli investimenti sono aumentati del 7,0 per cento (circa 2,4 miliardi).

Al termine del 2009 il debito delle Amministrazioni pubbliche è stato pari al 115,8 per cento del PIL, in notevole aumento rispetto al 2008 (circa +10 per cento). L'aumento è legato, da un lato, alla caduta del PIL nominale e dall'altro alla sostenuta crescita del debito stesso conseguente all'elevato fabbisogno complessivo e all'incremento dei depositi del Tesoro presso la Banca d'Italia.

La successiva tavola 3 mette a confronto gli importi effettivi (in miliardi di euro) dell'indebitamento netto, dell'avanzo primario e del debito delle amministrazioni pubbliche per il triennio 2007-2009 e mostra, nello stesso tempo, per ogni anno la loro incidenza percentuale rispetto al prodotto²⁹. I dati in essa contenuti ci consentono di rilevare immediatamente il deterioramento dei conti pubblici registratosi nel corso del 2009.

Tavola 3 - Saldi e debito delle Amministrazioni pubbliche

VOCI ⁽¹⁾	2007		2008		2009	
	Miliardi di €	% del PIL	Miliardi di €	% del PIL	Miliard di €	% del PIL
Indebitamento netto	23,19	1,5	42,57	2,7	80,80	5,3
Avanzo primario	53,93	3,5	38,59	2,5	-9,51	-0,6
Debito	1.599,75	103,5	1.663,45	106,1	1.760,76	115,8

⁽¹⁾ Per le voci del conto economico delle Amministrazioni pubbliche, elaborazioni su dati Istat (comunicato del 1° marzo 2010)

²⁹ Cfr. *Bollettino economico Banca d'Italia n. 60, Aprile 2010.*

4. - Eccedenze di spesa (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

Anche nel conto consuntivo finanziario dello Stato per l'esercizio finanziario 2009 - conto elaborato secondo la nuova struttura per missioni e programmi e corredato della nuova versione delle note preliminari, che consentono il raffronto tra obiettivi programmati e risultati conseguiti - risultano, tuttavia, ancora eccedenze di spesa, rispetto agli stanziamenti definitivi di assestamento del bilancio, soprattutto per la competenza, ma anche, sia pure in minor misura, per i residui e la gestione di cassa.

Per dette eccedenze, il Ministro dell'economia e delle finanze ha precisato, con la nota di trasmissione del conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2009 (prot. n. 12345 del 27 maggio 2010, acquisita alle Sezioni Riunite il 31 maggio 2010), successivamente integrato con nota del 14 giugno 2010, che sarà proposta sanatoria (esclusivamente, come è noto, a livello di unità previsionali di base) con apposita norma, nel provvedimento legislativo di approvazione del conto consuntivo stesso³⁰.

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

Complessivamente, per l'anno 2009, emergono i seguenti importi in euro, comprendenti le eccedenze relative a tutte le aree ministeriali interessate dal fenomeno.

³⁰ Al Conto consuntivo dello Stato per l'esercizio finanziario 2009 è stato allegato, come per i pregressi esercizi, un elenco dimostrativo per capitoli delle somme che vengono portate in economia, destinate a fronteggiare gli oneri relativi a provvedimenti legislativi non perfezionati in legge entro il 31 dicembre dell'anno cui il rendiconto fa riferimento (per l'attuale, il 2009). Detto prospetto riporta un elenco degli 'accantonamenti slittati', ai sensi dell'art. 18, comma 3 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, da utilizzare, perciò, nell'esercizio 2010, per fronteggiare gli oneri non perfezionati in legge entro il 31 dicembre 2009. Sul capitolo 6856 (Fondo occorrente per far fronte ad oneri dipendenti da provvedimenti legislativi in corso) risultano economie di spesa da utilizzare nell'esercizio 2010, pari a euro 445.000,00; sul capitolo 2302 (Contributi obbligatori ad organismi internazionali) risultano economie di spesa da utilizzare nell'esercizio 2010 pari ad euro 57.715,00.

Tabella 1

ECCEDENZA SPESE U. p. b. E.F. 2009			
MINISTERI	COMPETENZA	RESIDUI	CASSA
SVILUPPO ECONOMICO	5.835.895,04	1.367.020,02	434.224,90
LAVORO, SALUTE E POLITICHE SOCIALI	7.429.559,71	5.335,53	61.646,75
GIUSTIZIA	16.957.264,16	0,00	0,00
AFFARI ESTERI	2.420.502,86	0,00	348.774,06
ISTRUZIONE, UNIVERSITA' E RICERCA	13.063.932,41	340.722,06	11.945.435,63
INTERNO	62.380.620,80	5.737.842,89	21.259.829,48
INFRASTRUTTURE E TRASPORTI	4.974.542,21	1.053.617,90	0,00
DIFESA	500.126,34	0,00	0,00
POLITICHE AGRICOLE ALIMENTARI E FORESTALI	802.293,14	0,00	0,00
BENI E ATTIVITA' CULTURALI	25.237.179,67	0,00	0,00
TOTALE MINISTERI	139.601.916,34	8.504.538,40	34.049.910,82

Gli importi, riportati nella tabella 1, sebbene rilevanti in valore assoluto, risultano significativamente in diminuzione, per competenza, residui e cassa, rispetto ai valori rilevati lo scorso anno, per i quali, peraltro, era stato già rilevato un decremento tendenziale. Come si rileva dalla successiva tabella 2, si riscontra una variazione percentuale, ancora in diminuzione, sulle uu.pp.bb.,

rispetto al rendiconto 2008, del -78,76 per cento, in termini di competenza del 14,11 per cento in termini di residui e del -90,60 per cento in termini di cassa.

Tabella 2

Eccedenze U. p. b. e.f. 2009			
	Competenza	Residui	Cassa
Totale generale U. p. b.	139.601.916,34	8.504.538,40	34.049.910,82
Eccedenze U. p. b. e.f. 2008			
	Competenza	Residui	Cassa
Totale generale U. p. b.	657.207.745,76	9.902.031,94	342.614.062,36
DIFFERENZA VALORI ASSOLUTI U. p. b. e.f. 2009 - e.f. 2008			
	Competenza	Residui	Cassa
Valore assoluto	-517.605.829,42	-1.397.493,54	-308.564.151,54
VARIAZIONI PERCENTUALI U. p. b. e.f. 2009 - e.f. 2008			
	Competenza	Residui	Cassa
Decremento%	-78,76	-14,11	-90,06

Si prende, comunque, atto, della difficoltà, oramai strutturale, di annullare totalmente il verificarsi del fenomeno della “anomalia” delle eccedenze di spesa in c/residui.

Si registra, tuttavia, da qualche tempo, un positivo *trend al ribasso*, già segnalato in occasione della stesura della memoria del Procuratore generale per i rendiconti degli scorsi anni.

Tuttavia, va ribadito che anche queste ultime eccedenze non appaiono minimamente giustificate, dalle motivazioni che ogni anno forniscono i competenti uffici della ragioneria statale. Tali esuberi di cassa rimangono, perciò, preoccupanti perché appaiono oltre che forieri di indebitamento, possibili fonti di danno.

Le amministrazioni principalmente interessate dal fenomeno descritto sono state quella dell'istruzione, università e ricerca (per euro 11.945.435,63), interno (per euro 21.259.829,48).

Se i dati dell'attuale rendiconto (a livello di unità previsionali di base) vengono posti a confronto con quelli degli esercizi precedenti, si rileva che il *trend* in diminuzione è, sicuramente, più accentuato per l'esercizio 2009 nelle voci contabili in c/competenza e in c/cassa, meno in c/residui, tuttavia in continuo, positivo miglioramento.

Vedasi la sottostante tabella 3:

Tabella 3

ECCEDENZE U. p. B					
2004	2005	2006	2007	2008	2009
COMPETENZA 1.096.194.406,80	COMPETENZA 1.018.707.877,58	COMPETENZA 4.020.364.638,59	COMPETENZA 2.665.504.137,06	COMPETENZA 657.207.745,76	COMPETENZA 139.601.916,34
RESIDUI 9.168.714,45	RESIDUI 2.566.126,94	RESIDUI 85.621.892,05	RESIDUI 20.783.968,39	RESIDUI 9.902.031,94	RESIDUI 8.504.538,40
CASSA 783.497.265,39	CASSA 840.911.746,78	CASSA 3.451.334.733,36	CASSA 393.307.716,53	CASSA 342.614.062,36	CASSA 34.049.910,82

Conclusivamente può osservarsi (a conferma di quanto già evidenziato nelle memorie degli ultimi anni) che la sanatoria legislativa, con riguardo anche alle eccedenze riscontrate nella gestione dei residui, si risolve, sotto il profilo finanziario, in un aumento del disavanzo di esercizi già chiusi ed il cui

rendiconto è già stato regolarmente approvato dal Parlamento e, quindi in una sostanziale “riapprovazione” delle risultanze dei consuntivi pregressi interessati al fenomeno; cosicché si ripete la sottoposizione annuale, alla Corte dei conti e al Parlamento, di un consuntivo di spesa non definitivo, dato che il conteggio dei residui deve poi essere rapportato alle economie in conto competenza dell’esercizio successivo.

II. PARTICOLARI PROFILI DELLA GESTIONE DELLE ENTRATE

1. - Criticità dell’attività di riscossione dei tributi: vicende processuali e sanatorie (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

Negli scorsi anni la Procura generale in più occasioni ha riferito in merito ai profili di particolare criticità rilevati nel delicato settore della riscossione tributaria, dove nel recente passato erano emerse rilevanti irregolarità commesse nell’espletazione del servizio da parte delle Società concessionarie, delle quali avevano avuto modo di occuparsi gli uffici requirenti contabili. Dalle indagini effettuate dalla Guardia di finanza su delega delle Procure regionali della Corte dei conti, erano state rilevate procedure di riscossione assolutamente anomale: in innumerevoli casi, registrati in pressoché tutti gli ambiti esattoriali oggetto di verifica, i concessionari, anziché procedere alla ricerca del contribuente ed alla esecuzione forzata sui beni, si limitavano a registrare “a tavolino” accessi ed atti esecutivi improduttivi (irreperibilità e pignoramenti negativi). Un servizio organizzato non tanto per pervenire ad una effettiva riscossione dei tributi, quanto per costruire una documentazione che potesse, ad un esame superficiale, apparire probatoria di una intensa attività di riscossione, che in realtà non era stata effettuata. Oltre duecentomila casi di esecuzioni irregolari avevano formato oggetto di contestazione in sede penale

dei reati di falso, truffa e falso ideologico, con coinvolgimento di numerosi ufficiali della riscossione in procedimenti spesso conclusi con patteggiamento della pena. Altrettante posizioni irregolari sono state esaminate da varie Procure regionali, che hanno avviato, sia nei confronti degli infedeli ufficiali della riscossione responsabili a titolo di dolo, sia nei confronti delle Società concessionarie responsabili dell'omessa vigilanza sui propri dipendenti, giudizi di responsabilità amministrativa davanti alle sezioni giurisdizionali di varie Regioni, in esito ai quali sono state pronunciate condanne per circa 30 milioni di Euro. Di tale diffusa illiceità non poteva non tener conto l'amministrazione finanziaria, che, peraltro, in via amministrativa, al di là della falsità dei verbali, non era stata posta in grado di riscontrare dalla documentazione che veniva allegata alle domande la positiva dimostrazione, da parte del concessionario, dell'inesigibilità del carico e quindi negava il riconoscimento di rimborsi e/o scarichi di quote pretese inesigibili per circa 10 milioni di euro. Inoltre, non procedeva ad ulteriori versamenti delle somme pretese in virtù della c.d. "liquidazione automatica" delle quote inesigibili prevista dall'articolo 60 del d.lgs. n. 112/1999. I conseguenti ricorsi prodotti dalle Società concessionarie per ottenere i 40 milioni di Euro contestati sono stati pressochè tutti respinti dal giudice contabile di primo grado e sono stati impugnati. A tutt'oggi pendono, davanti alle Sezioni centrali d'appello, in attesa di definizione, n. 138 gravami.

Mentre maturavano le descritte vicende processuali, è intervenuta la legge di riforma (divenuta operativa nell'ottobre 2006) annunciata con la legge finanziaria del 2005 (legge n. 311 del 30.12.2004) e definita con il D.L. n. 203/2005, convertito dalla legge n. 248/2005, che ha portato ad una radicale trasformazione dell'intero sistema, che, mentre nel passato si basava sulla gestione in concessione affidata per lo più a istituti di credito, veniva ora a strutturarsi sulla gestione diretta del servizio da parte dell'Agenzia delle

Entrate per il tramite di un nuovo soggetto (la Riscossioni s.p.a. ora Equitalia s.p.a.) sostanzialmente di natura pubblica ma operante in regime di diritto privato.

Al nuovo sistema si affiancava una sanatoria esattoriale di cui hanno beneficiato i precedenti concessionari mediante il pagamento di euro 3,00 per abitante³¹.

L'adesione alla sanatoria ha comportato un'entrata di circa 180 milioni di Euro.

La sanatoria esattoriale, tuttavia, non aveva completamente chiuso l'attività processuale pendente davanti alle Sezioni regionali e centrali della Corte dei conti, poiché quest'ultime per consolidata giurisprudenza non

³¹ La sanatoria era stata introdotta con la legge 30 dicembre 2004 n. 311 (legge finanziaria per il 2005), che all'art. 1, comma 426, prevedeva che "In attesa della riforma organica del settore della riscossione, fermi restando i casi di responsabilità penale, i concessionari del servizio nazionale della riscossione ed i commissari governativi delegati provvisoriamente alla riscossione, di cui al decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, hanno la facoltà di sanare le irregolarità connesse all'esercizio degli obblighi del rapporto concessorio compiute fino alla data del 20 novembre 2004 dietro versamento della somma di 3 euro per ciascun abitante residente negli ambiti territoriali ad essi affidati in concessione alla data del 1° gennaio 2004". Successivamente intervenivano:

- l'art. 4 del d.l. n. 35 del 2005 convertito nella legge n. 80 del 2005 ha sostituito, nell'art. 1 comma 426 della legge n. 311 del 2004, le parole da "irregolarità" a "2004" con "responsabilità amministrative derivanti dall'attività svolta fino al 20 novembre 2004", ed ha aggiunto un comma 426 bis che recitava: "Per effetto dell'esercizio della facoltà prevista dal comma 426, le irregolarità compiute nell'esercizio dell'attività di riscossione non determinano il diniego del diritto al rimborso o del discarico per inesigibilità delle quote iscritte a ruolo o delle definizioni automatiche delle stesse ...";

- l'art. 3 del d.l. n. 203 del 2005 convertito nella legge n. 248 del 2005 ha spostato al 30.6.2005 il termine del 20.11.2004;

- l'art. 35 comma 26 quater del d.l. n. 223 del 2006 convertito dalla legge n. 248 del 2006 che ha stabilito: "Le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 426 e 426 bis, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, si interpretano nel senso che la sanatoria ivi prevista non produce effetti sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione o dei commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione relative: a) ai provvedimenti sanzionatori e di diniego del diritto al rimborso o al discarico per inesigibilità per i quali, alla data del 30 giugno 2005, non era pendente un ricorso amministrativo o giurisdizionale; b) alle irregolarità consistenti in falsità di atti redatti dai dipendenti, se definitivamente dichiarata in sede penale prima della data di entrata in vigore della stessa legge n. 311 del 2004";

- l'art. 1 comma 154 della legge n. 244 del 2007 che ha stabilito: "per i tributi e le altre entrate di spettanza delle Province e dei Comuni le disposizioni contenute nell'articolo 1, commi 426 e 426 bis, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e successive modificazioni, si interpretano nel senso che la sanatoria produce esclusivamente effetti sulle responsabilità amministrative delle società concessionarie del servizio nazionale della riscossione o dei commissari governativi provvisoriamente delegati alla riscossione ai fini dell'applicazione delle sanzioni previste dagli articoli da 47 e 53 del decreto legislativo 13 aprile 1999, n. 112, e successive modificazioni, costituendo comunque le violazioni di cui al comma 2 dell'articolo 19 del medesimo decreto legislativo n. 112 del 1999, e successive modificazioni, causa di perdita del diritto al discarico";

- l'art. 41 del d.l. n. 248 del 2007, convertito dalla legge n. 31 del 2008, che ha modificato la lettera b) dell'art. 35 comma 26 quater del d.l. n. 223 del 2006 convertito dalla legge n. 248 del 2006 sostituendo l'espressione "prima della entrata in vigore della stessa legge n. 311 del 2004" con le seguenti parole "prima della data del 1° gennaio 2005, con esclusione degli atti redatti dai dipendenti già soggetti alla specifica sorveglianza di cui all'art. 100, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43".

ritenevano che la norma di sanatoria fosse idonea ad incidere sui giudizi di responsabilità in corso, tenuto conto che essi hanno a presupposto non la falsità degli atti ma gli inadempimenti posti in essere nell'espletamento del servizio.

Nel contenzioso avviato con numerosi ricorsi proposti dalle Società concessionarie avverso i provvedimenti dell'Amministrazione finanziaria di diniego di rimborsi e/o discarichi di quote pretese inesigibili, le Società ricorrenti che, come già detto, avevano aderito alla sanatoria ed avevano versato tutte le somme previste per legge per circa 180 milioni di euro, chiedevano, nei procedimenti pendenti, la cessazione della materia del contendere e, conseguentemente, la estinzione dei processi. Tale richiesta presupponeva, tuttavia, che la stessa Amministrazione finanziaria, controparte nel processo, procedesse ad una serie di verifiche, tuttora prevalentemente non eseguite, accertando (e si tratta di una verifica assai laboriosa trattandosi di controllare innumerevoli posizioni), per ogni singolo giudizio e per ogni singola partita d'imposta oggetto di giudizio, oltre all'effettivo pagamento delle somme previste, se non ricorressero le condizioni di esclusioni poste con l'art. 35, comma 26 quater, del D.L. n. 223 del 4.7.2006.

Protraendosi, irrisolta, la questione della definizione dei giudizi in applicazione della sanatoria, è recentemente intervenuto il legislatore, che in sede di conversione con modificazioni del decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40³², con la legge 22.5.2010, n. 73, ha previsto agli articoli da 2-*septies* a 2-*undecies*, ai dichiarati fini di deflazione del contenzioso e di economicità delle relative procedure, la possibilità per gli ex concessionari di avvalersi di una sorta di condono erariale, definendo le controversie, pendenti alla data di entrata in

³² Il decreto-legge 25 marzo 2010, n. 40, pubblicato su G.U. n. 120 del 25.5.2010, reca disposizioni urgenti tributarie e finanziarie in materia di contrasto alle frodi fiscali internazionali e nazionali operate, tra l'altro, nella forma dei cosiddetti «caroselli» e «cartiere», di potenziamento e razionalizzazione della riscossione tributaria anche in adeguamento alla normativa comunitaria, di destinazione dei gettiti recuperati al finanziamento di un Fondo per incentivi e sostegno della domanda in particolari settori. con la legge 22 maggio 2010, n. 73

vigore della legge e “relative alle attività svolte, fino al 30 giugno 1999, in proprio o da loro partecipate, nell'esercizio in concessione del servizio di riscossione, derivanti dalle contestazioni di cui agli articoli 83 e 90 del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 1988, n. 43, dalle pretese risarcitorie recate da inviti a dedurre ovvero da atti di citazione introduttivi di giudizi di responsabilità”.

È previsto che la definizione si realizzi con il versamento di un importo pari ad una percentuale delle somme dovute in base alla sentenza impugnata o impugnabile ovvero, in mancanza, all'ultimo atto amministrativo o all'invito a dedurre o all'atto di citazione. La determinazione di tale percentuale dovrà essere effettuata, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, e dovrà essere commisurata al rapporto tra il riscosso nel triennio 2006-2008 sui ruoli affidati dall'Agenzia delle entrate e il carico affidato dalla stessa Agenzia negli anni 2006 e 2007, al netto di sgravi e sospensioni. Lo stesso decreto dovrà anche individuare il termine e le modalità per il versamento. Una copia della ricevuta del versamento dovrà essere prodotta all'organo amministrativo o giurisdizionale presso il quale pende la controversia.

Questa normazione agevolativa, appare configurare una sorta di amnistia, in grado di sanare illeciti ancor prima di un loro eventuale disvelamento in sede istruttoria, dal momento che è applicabile anche a procedimenti in itinere, quali quelli ancora allo stadio di inviti a fornire deduzioni in merito a mere ipotesi di danno erariale. Dal campo d'applicazione della norma vengono espressamente escluse soltanto le controversie relative all'attività di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle Regioni, degli Enti locali e delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura e di quella delle entrate costituenti risorse proprie dell'Unione europea.

Sembrirebbe da parte dello Stato irrazionale la rinuncia a perseguire

crediti già oggetto di accertamenti giudiziali. Nella sostanza però la misura è volta a conseguire attraverso modalità semplificate ed in tempi brevi liquidità che con procedure ordinarie avrebbero potuto incorrere in rischi connessi alla difficoltà della normale esazione. In ogni caso le percentuali che verranno stabilite con il decreto ministeriale, dovranno garantire un introito pari a quello mediamente assicurato negli ultimi anni dalle normali attività di riscossione. Lo stesso legislatore ha quantificato le maggiori entrate che si prevede di incassare in misura pari a 50 milioni di euro nell'anno 2010.

Ulteriori riflessioni potranno da parte di questa Procura essere sviluppate soltanto alla luce della concreta applicazione che verrà data alla norma. In ogni caso per la definizione dei giudizi occorrerà verificare che i ruoli oggetto delle dichiarazioni di inesigibilità non contengano i tributi esclusi dalla previsione agevolativa, che le somme siano state correttamente quantificate e che le operazioni di versamento dell'importo agevolato siano state regolari.

2. - Il contrasto all'evasione fiscale (Estensore: V.P.G. Maria Giovanna Giordano)

Già nel Documento di Programmazione Economica e Finanziaria 2006-2009 veniva sottolineato come la presenza del sommerso comporti evasione fiscale, sottragga risorse al bilancio pubblico e distorca la concorrenza. Si indicava anche l'esigenza di recuperare questa base imponibile "con una politica credibile, coerente e costante nel tempo" al fine di modificare la struttura del bilancio e ridurre il disavanzo senza aumentare le aliquote.

Nelle stime diffuse dall'Istat nel giugno 2008 del PIL e dell'occupazione attribuibile alla parte di economia non osservata costituita dal sommerso, si rileva che nel 2006 il valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico è compreso tra un minimo del 15,3 per cento del PIL (pari a circa 227

miliardi di euro) e un massimo del 16,9 per cento (circa 250 miliardi di euro).

La quota del PIL imputabile all'area del sommerso economico (pari al 16,9 per cento nell'ipotesi massima) è scomponibile in un 8,9 per cento dovuto alla sottodichiarazione del fatturato ottenuto con un'occupazione regolarmente iscritta nei libri paga, al rigonfiamento dei costi intermedi, all'attività edilizia abusiva e ai fitti in nero, in un 6,4 per cento per l'utilizzazione di lavoro non regolare e in un 1,6 per cento derivante dalla riconciliazione delle stime dell'offerta di beni e servizi con quelle della domanda.

Il peso del valore aggiunto prodotto nell'area del sommerso economico differisce considerevolmente per settore di attività economica. Nel 2006, nell'ipotesi massima, il valore aggiunto sommerso nel settore agricolo è pari al 31,4 per cento del valore aggiunto totale della branca (8.538 milioni di euro), nel settore industriale al 10,4 per cento (42.022 milioni di euro) e nel terziario al 20,9 per cento (199.414 milioni di euro). La stima massima deriverebbe per oltre un terzo dal valore aggiunto ottenuto impiegando lavoro irregolare.

Nella Relazione al Parlamento sui risultati della lotta all'evasione, nell'ottobre del 2007, il Ministro dell'economia e delle finanze stimava il valore aggiunto dell'economia sommersa nel nostro Paese quasi il 18 per cento dell'intero prodotto interno lordo (PIL), ritenendo che l'evasione fiscale fosse anche maggiore raggiungendo il 21 per cento della base imponibile IRAP ed il 33 per cento della base imponibile dell'IVA. Si tratta di livelli di evasione quattro volte superiori a quelli dei Paesi europei più virtuosi, che in termini di gettito, costituiscono almeno 7 punti percentuali di PIL di mancate entrate corrispondendo, ai livelli attuali di PIL, ad una perdita superiore ai 100 miliardi di euro l'anno.

L'Eurispes giunge a valutarla 270 miliardi di euro nel 2008.

La Banca d'Italia riferisce che le valutazioni disponibili indicano che l'IVA

è uno dei tributi maggiormente interessati. Confrontando una stima della base imponibile dell'IVA (basata sui dati di contabilità nazionale) con il gettito di competenza dell'imposta e con i dati forniti nelle dichiarazioni è possibile stimare con una certa approssimazione che il livello dell'evasione è stato pari a circa il 30 per cento della base imponibile nella media del periodo 2005-08.

La valutazione dell'evasione dell'IVA, essendo basata sui dati di contabilità nazionale, è influenzata dalla quantificazione effettuata dall'Istat dell'economia sommersa, ossia dal valore delle attività legali che sfuggono alla misurazione diretta perché svolte contravvenendo a norme tributarie e contributive.

Secondo l'Eurispes³³, l'elevato livello d'evasione in Italia è legato alla peculiarità della configurazione economica e produttiva del nostro Paese, che fa registrare un'estrema polverizzazione di unità produttive sul territorio nazionale. La difficoltà a sottoporre a verifica così numerosi soggetti potrebbe incidere inoltre sulla percezione della reale possibilità di subire controlli fiscali, costituendo un incentivo all'evasione.

A ciò aggiungasi il funzionamento farraginoso della giustizia tributaria, con tempi molto lunghi di risoluzione delle controversie, che, inoltre, molto spesso vedono la soccombenza dell'Amministrazione finanziaria.

Non si possono neppure trascurare alibi pseudo-etici alla base di fenomeni di disobbedienza civile, che si ricollegano al peso della pressione fiscale, alla molteplicità degli adempimenti giudicati troppo vessatori, rispetto al livello ed alla qualità dei servizi pubblici offerti al cittadino.

L'incremento della propensione all'evasione in questi ultimi anni, secondo alcune tesi, potrebbe essere riconducibile alla crisi, che, colpendo una fascia di piccole e medie imprese e lavoratori autonomi privi di coperture, ha indotto il

³³ Relazione annuale 2010.

ricorso all'evasione come ad una sorta di ammortizzatore sociale occulto.

Quali che siano i moventi che inducano ad evadere, sta di fatto che la lotta all'evasione fiscale è andata assumendo un importante ruolo quale strumento di politica di bilancio.

Nella manovra di finanza pubblica varata fra il giugno 2008 ed il giugno 2009, ben quattro provvedimenti trovavano copertura mediante il gettito dei proventi del contrasto all'evasione fiscale (legge 133 del 2008, leggi 2 e 33 del 2009 ed il decreto legge n. 78 del 2009). Secondo le previsioni ufficiali il contrasto all'evasione avrebbe dovuto assicurare più del 28 per cento della copertura della manovra di bilancio per il 2009, superando il 30 per cento nel 2010.

La tendenza, confermata anche con il DPEF 2010-2013, che, peraltro, impone un rafforzamento delle forme di contrasto ai fenomeni di evasione ed elusione fiscale, ha indotto le Sezioni Riunite di questa Corte, in recenti occasioni di audizioni innanzi alle Commissioni riunite di Camera e Senato, a formulare interrogativi in merito alla quantificazione di tali proventi ed alla possibilità di conseguirli, rappresentando l'inadeguatezza metodologica di uno strumento operativo quale il c.d. redditometro, cui ci si affida per gli accertamenti sintetici, del quale nell'ultimo quindicennio è stata ripetutamente sottolineata la necessità di riforma, la invariata cadenza dei controlli sulle società di grandi dimensioni e le incertezze che circondano l'applicazione delle nuove misure antievasione contenute nel D.L. 78/2009.

Occorre però riconoscere che, l'azione messa in atto dal Governo nell'ultimo biennio ha mirato a potenziare il sistema dei controlli e l'attività di riscossione. Sono state, inoltre, introdotte nuove disposizioni in materia di paradisi fiscali e arbitraggi fiscali internazionali in attuazione di intese raggiunte in sede OCSE nonché di convenzioni bilaterali con vari Paesi in

materia di doppia imposizione, che prevedono articolati scambi di informazioni tra amministrazioni finanziarie. Al fine di semplificare gli oneri dei contribuenti, sono stati eliminati alcuni adempimenti introdotti nel biennio 2006-07 con finalità di contrasto all'evasione fiscale, quali gli obblighi di comunicazione degli elenchi clienti e fornitori, la tracciabilità dei pagamenti ai professionisti e la tenuta di conti bancari "dedicati" all'attività professionale.

Con la manovra triennale e con il decreto legge 185 del 2008, sono stati potenziati lo strumento dell'accertamento sintetico e rafforzati i controlli sostanziali sulle dichiarazioni dei redditi e IVA delle imprese di dimensioni rilevanti, da selezionare sulla base delle analisi di rischio. All'Agenzia delle entrate è stata riconosciuta la possibilità di richiedere informazioni agli intermediari finanziari sull'esistenza di beni dei contribuenti da sottoporre a misure cautelari ai fini della riscossione.

Il decreto legge 78 del 2009 ha stabilito alcuni vincoli alla possibilità di compensazione in materia di IVA e ha potenziato l'azione di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale internazionale (con norme specifiche per gli investimenti e le attività di natura finanziaria detenute dalle persone fisiche in paradisi fiscali e con l'inasprimento del regime delle società estere controllate da soggetti residenti in Italia e aventi sede in paesi a fiscalità privilegiata - Controlled Foreign Companies Legislation). In parallelo, è stata disposta l'istituzione presso l'Agenzia delle entrate, in coordinamento con la Guardia di finanza, di una unità speciale per il contrasto dell'evasione ed elusione internazionali.

Nel 2009 è stato raggiunto un livello di riscossioni superiore rispetto al già significativo risultato registrato nel 2008.

L'andamento costituisce il riflesso dell'efficienza dell'apparato organizzativo dei controlli dimostrata negli ultimi anni dall'Amministrazione

finanziaria e dell'efficacia delle politiche e delle strategie di contrasto all'evasione fiscale adottate a partire dal 2008 con l'adozione dei menzionati provvedimenti normativi.

Nel biennio 2008-2009 si è registrato un tendenziale consolidamento delle entrate derivanti dalle attività di contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche per effetto dell'efficace azione volta al miglioramento della capacità dissuasiva basata su due punti fondamentali: l'individuazione di diverse macro-tipologie di contribuenti e l'adozione di differenziate metodologie di intervento.

Le linee operative attivate dall'Agenzia delle entrate (tutoraggio, utilizzo mirato degli studi di settore, accertamento sintetico) combinate a più incisive sinergie operative con altri attori della fiscalità sia a livello nazionale che internazionale, si sono rivelate efficaci perché mirate e calibrate non solo alle caratteristiche e peculiarità del contribuente ma anche alla realtà economica e territoriale in cui esso opera.

Nel 2009 le riscossioni complessive derivanti dall'accertamento, di controllo formale e di liquidazione automatizzata delle dichiarazioni con riferimento alle sole entrate erariali sono state pari a 7,043 miliardi, con un incremento del 19,8 per cento rispetto all'anno precedente.

Un deciso incremento hanno evidenziato le entrate tributarie, di oltre il 28 per cento, passando dai 4,11 miliardi del 2008 ai 5,27 miliardi del 2009. Tale ultimo importo, in dettaglio, è all'incirca composto per metà da riscossioni a mezzo ruolo e per metà da incassi derivanti dall'applicazione dei cosiddetti istituti deflativi del contenzioso: accertamento con adesione, acquiescenza e conciliazione giudiziale.

Tali istituti deflattivi del contenzioso hanno avuto una forte accelerazione delle riscossioni, facendo registrare un incremento del 60 per cento rispetto al

2008.

Il frequente ricorso a tali strumenti costituisce un segnale fortemente positivo in quanto da un lato comporta la diminuzione della conflittualità nei rapporti con i contribuenti e dall'altro, favorisce l'immediata riscossione delle somme dovute. Le entrate extra-tributarie, invece, sono risultate in linea con il risultato dell'anno precedente con un leggero incremento dello 0,2 per cento.

I risultati conseguiti sono da ritenersi molto positivi, soprattutto in considerazione del fatto che i dati relativi alle riscossioni mediante ruoli sono influenzati dalle nuove disposizioni sulle rateazioni che hanno prodotto e produrranno effetti di cassa negli esercizi futuri.

Occorre fare qualche accenno all'attività svolta dalla Guardia di Finanza, per la quale la lotta all'evasione fiscale costituisce obiettivo strategico prioritario.

L'azione di contrasto all'economia sommersa ha portato all'individuazione di 7.513 evasori totali, i quali avevano omesso di presentare le dichiarazioni annuali relative a 13,7 miliardi di redditi imponibili, rispettivamente superiori del 5,3 per cento e del 38,3 per cento rispetto al 2008.

Fanno parte di questa categoria 1.706 soggetti, titolari d'impres e studi professionali, che hanno evaso più di 77 mila euro d'imposte sui redditi ed IVA all'anno, per cui sono stati anche denunciati all'Autorità Giudiziaria per responsabilità penali.

I settori economici più incisi dalla presenza di evasori totali sono risultati il commercio all'ingrosso e al dettaglio (2.004 casi), l'edilizia (1.736), il comparto immobiliare (891) e le attività manifatturiere (748).

Nel contrasto al lavoro sommerso, sono stati scoperti 6.452 datori di lavoro che hanno impiegato 31.664 lavoratori "in nero" o irregolari, di cui 6.623 extracomunitari.

La lotta alle frodi ed alle evasioni più gravi costituenti reato ha portato alla denuncia all'Autorità Giudiziaria di 11.489 indagati, di cui 134 arrestati, con un incremento rispettivamente del 33 per cento e del 20 per cento rispetto al 2008.

In questo ambito, sono aumentate le capacità operative destinate alla lotta alle frodi IVA ai sensi dell'art. 83, commi da 5 a 7, del D.L. n. 112 del 2008, per cui i Reparti hanno svolto 2.727 fra indagini e verifiche (+ 23 per cento sul 2008) mirate alla ricerca ed alla repressione principalmente delle cc.dd. "frodi carosello" poste in essere mediante l'emissione e l'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti e l'interposizione di imprese "cartiere" (c.d. missing trader) allo scopo di acquistare prodotti da Paesi comunitari in sospensione di IVA e di rivenderli successivamente ai reali destinatari con applicazione dell'imposta che, tuttavia, non viene versata all'erario.

Il fenomeno è esteso specialmente nei settori del commercio di elettrodomestici, dei metalli ferrosi e non ferrosi, dei prodotti dell'informatica e degli autoveicoli.

Nel 2009, i Reparti della Guardia di Finanza hanno denunciato 6.099 soggetti coinvolti in questo genere di frodi (+31 per cento sul 2008), constatando IVA evasa per 2,7 miliardi di euro a causa della emissione e dell'utilizzo di fatture per operazioni inesistenti.

Parallelamente all'incremento dei risultati antifrode, è aumentata anche la capacità dei Reparti e delle Procure della Repubblica di aggredire i patrimoni degli evasori responsabili di reato; infatti, i sequestri di beni ai fini della confisca obbligatoria dei valori corrispondenti alle imposte evase, prevista dall'art. 1, comma 143, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, hanno ormai preso piede in tutta Italia e nel 2009 sono stati pari a 307 milioni di euro, ossia cinque volte più alti rispetto ai 66 milioni del 2008.

Inoltre, l'azione di contrasto all'evasione internazionale ha portato alla

scoperta di 5,8 miliardi di euro (+10 per cento sul 2008) di redditi sottratti a tassazione attraverso esteroinvestizioni della residenza di persone fisiche e società, triangolazioni con Paesi off-shore e casi di omesse dichiarazioni di capitali detenuti all'estero, con una concentrazione significativa in Svizzera (31 per cento), Lussemburgo (16 per cento), Repubblica di San Marino (6 per cento) ed Uruguay (5 per cento).

Il piano di lotta ai paradisi fiscali varato in attuazione dell'art. 12 del D.L. 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102, è tuttora in pieno svolgimento e vede impegnati tutti i Reparti della Guardia di Finanza che stanno sviluppando oltre 1.660 filoni d'indagini.

L'obiettivo finale dell'azione del Corpo è di rendere sempre più stringente il raccordo fra le verifiche effettuate presso i contribuenti e le successive fasi di accertamento e riscossione dei tributi evasi, in modo da supportare l'efficacia e l'efficienza di tutta la "filiera" della lotta all'evasione fiscale.

Infatti, solo puntando a quest'ultimo obiettivo si rende effettiva l'applicazione delle sanzioni previste dalla legge nei confronti dei trasgressori, realizzando così una spinta più forte di deterrenza sulla platea più ampia dei contribuenti, al fine di elevare il livello di adempimento spontaneo degli obblighi tributari.

Un segnale indiretto di questo miglioramento qualitativo dei controlli può essere intravisto nell'impatto positivo che sta producendo l'istituto dell'adesione dei contribuenti ai processi verbali di constatazione contenenti rilievi di carattere sostanziale, ai sensi dell'art. 83 del D.L. n. 112 del 2008.

Ogni mese circa il 10 per cento delle verifiche effettuate dai Reparti del Corpo sono oggetto di adesione integrale ai contenuti dei rilievi da parte dei contribuenti, che entro i 30 giorni successivi alla fine dei controlli preferiscono rinunciare a presentare ricorsi e chiudono i contesti previo pagamento dei

tributi evasi e di una somma ridotta a titolo di sanzione (pari ad un ottavo del minimo edittale).

Ciò significa che, complessivamente, in 19 mesi di applicazione del nuovo istituto sono pervenute comunicazioni di adesione a 5.996 verbali di verifica, contenenti rilievi in materia d'imposte sui redditi pari a 501 milioni ed IVA dovuta e non versata per 127 milioni.

Naturalmente questo dato, per quanto positivo, è pur sempre parziale e va letto nel più ampio contesto dell'andamento del gettito complessivo della lotta all'evasione, che risulta anch'esso in netto miglioramento tendenziale.

Inoltre, proprio al fine di migliorare l'efficacia delle procedure di riscossione coattiva delle imposte evase, la Guardia di finanza effettua ogni anno specifici accertamenti in collaborazione con la società Equitalia, così come previsto dall'art. 3 del D.L. 30 settembre 2005, convertito, dalla legge 2 dicembre 2005, n. 248.

In particolare, su direttive del Ministro dell'economia e delle finanze, il piano d'interventi del 2009 in questo settore è stato incrementato del 20 per cento e, quel che è più importante, è stato migliorato qualitativamente, attraverso nuove procedure operative più incisive.

Infatti, nella decorsa annualità, i Reparti del Corpo hanno effettuato n. 206 interventi di assistenza a pignoramenti e n. 716 accertamenti patrimoniali congiunti con i funzionari di Equitalia presso le imprese ed i lavoratori autonomi iscritti a ruolo per i debiti di maggior consistenza (superiori a 25.000 euro), al fine di ricostruire e recuperare seduta stante le somme dovute, evitando sul nascere possibili manovre distrattive o tentativi di occultamento.

Gli interventi svolti nel 2009 in collaborazione con la Guardia di finanza hanno consentito alla citata società di riscossione di attivare azioni di recupero conclusesi con il pignoramento di beni in possesso di soggetti iscritti a ruolo per

un valore complessivo di oltre 375 milioni di euro.

III. CONSIDERAZIONI A MARGINE DEL BILANCIO DELLO STATO

1. Rilevanza di fenomeni centrifughi quali:

a) **Finanza decentrata - Finanziamento delle rappresentatività locali -** (Estensore: V.P.G. Mario Condemi)

Nel generale contesto della rappresentatività del bilancio dello Stato, l'ampio segmento della finanza decentrata - con particolare riferimento ai suoi attori principali (Regioni, Province e Comuni) - è andata assumendo una sempre maggiore rilevanza, sia per la sua vasta dimensione nei diversificati ruoli che svolge, sia per i notevoli segni di criticità che hanno via via caratterizzato qualità ed efficienza della relativa spesa.

In tale quadro, è intervenuta e sta intervenendo una rilevante produzione legislativa di settore, anche comprensiva di intenti riformisti degli assetti istituzionali, che va dalla legge sul federalismo fiscale, (n. 42/2009, con i relativi decreti attuativi in corso di approntamento), alla legge sugli "Interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni" (legge 26.3.2010, n. 42, di conversione del D.L. n. 2/2010), al cosiddetto "decreto Ronchi" (D.L. n. 135/09, convertito in legge 20.11.2009, n. 116), al "Codice delle autonomie" (altro cardine del federalismo fiscale), in gestazione da tre legislature, che dovrebbe riordinare e regionalizzare gli uffici periferici dello Stato, individuare puntualmente e disciplinare le fondamentali funzioni di Comuni, Province e città metropolitane, con fini di contenimento della spesa pubblica, snellire l'apparato amministrativo locale.

Il delineato quadro normativo, per quanto interessa il settore in esame, unitamente a talune disposizioni della legge finanziaria per il 2010 (in parte

modificate e/o rinviate nella entrata in vigore con le stesse norme succitate), è destinato a incidere sugli attuali assetti economico-finanziario ed organizzativo-strutturale - secondo gli intendimenti ad esso sottesi - per portarlo ad una migliore armonizzazione e trasparenza delle procedure e dei dati contabili tra periferia e centro, ad un miglioramento dei servizi, ad una maggiore efficienza amministrativa e, principalmente, ad un doveroso risparmio di spesa, non soltanto per il futuro, ma soprattutto per la situazione attuale, caratterizzata da una forte crisi internazionale, che impone, anche su parametri e direttive comunitari, comuni sacrifici e razionalizzazioni.

In tale prospettiva, in particolare, si è posta la legge delega sul federalismo fiscale, il cui art. 4 ha istituito la Commissione tecnica paritetica per la sua attuazione, in seno alla quale, per affrontare e studiare la gran mole e importanza dei problemi preliminari, sono stati creati sei gruppi di lavoro: il primo dedicato ai bilanci delle Regioni e degli enti locali, il secondo alle loro entrate, il terzo ai fabbisogni e ai costi standard - e, quindi, ai LEA (livelli essenziali di assistenza, ai LEP (livelli essenziali delle prestazioni) e alle funzioni fondamentali - il quarto alla perequazione, il quinto ai trasferimenti da sopprimere, agli interventi speciali e alla perequazione infrastrutturale, il sesto al coordinamento della finanza pubblica tra i differenti livelli di Governo³⁴.

Lo svolgimento del lavoro suddetto richiedeva tuttavia il superamento del gravissimo ostacolo costituito dalla "mancanza di una lingua comune tra i bilanci dei diversi enti territoriali", che impediva sostanzialmente di avere dati uniformi per calcolare costi e fabbisogni standard nonché per procedere alla valutazione delle esternalizzazioni, i cui criteri di contabilizzazione variavano da Comune a Comune.

Considerata, quindi, la necessità di avere a disposizione dati di bilancio

³⁴ Cfr. audizione parlamentare del Presidente della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del Federalismo (aprile2010)

univoci (in Germania, dove il federalismo fiscale vige ormai da decenni, le “regole contabili” sono univoche), gli unici in grado di garantire, nello spirito di un vero federalismo fiscale, la trasparenza dei bilanci e la confrontabilità delle politiche, la Commissione predetta ha approvato una codifica unitaria dei dati, tradotta poi in atto legislativo con l’art. 19 bis, introdotto in sede di conversione del cosiddetto Decreto Ronchi (D.L. n. 135/2009, convertito dalla legge n. 166/2009), con il quale si è richiesto alle Regioni di inviare alla Commissione i dati di bilancio riclassificati secondo tale codifica unitaria.

Altro, e non secondario problema, è quello di svolgere un lavoro di ricostruzione e ricognizione in ordine a quanto disposto dall’art. 77, comma 2 ter del D.L. n. 112 del 2008, concernente il c.d. fondo unico, istituito dal comma 2 bis dello stesso articolo.

Detto comma 2 ter prevede che, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, vengano individuati i trasferimenti erariali attribuiti alle Regioni per finanziare le funzioni di competenza regionale, che dovranno confluire in un fondo unico, da costituire a partire dall’anno 2010, presso il Ministero dell’economia e delle finanze. Tale fondo riveste un’importanza fondamentale nell’ambito dell’attivazione dell’art. 119 della Costituzione, come delineato dalla legge 42/2009, che prevede la sostituzione del sistema dei trasferimenti erariali con il principio dell’autonomia impositiva.

Ed invero, dal momento che, allo stato, il sistema della finanza decentrata costituisce un modello di finanza derivata, il suo punto critico è rappresentato appunto dai trasferimenti delle risorse, che comportano non soltanto il rischio, ma la concreta attuazione di un sistema rispetto al quale rimane estranea la responsabilità diretta dell’acquisizione delle risorse stesse. Ove la finanza è derivata, non vi è tracciabilità del tributo e non si è in grado di valutare, da parte del cittadino, infatti, l’operato delle amministrazioni.

La previsione assolutamente innovativa della legge n. 42 è, tra le altre, proprio quella della abolizione dei trasferimenti e la loro trasformazione in autonomia del prelievo fiscale: tant'è che l'art. 8, comma 1, lettera a), numero 1 e 2, prevede la sostituzione dei trasferimenti statali, diretti al finanziamento sia delle spese per funzioni fondamentali sia di quelle non riconducibili a tali funzioni, con forme di fiscalità regionale.

È evidente, a questo punto, che il passaggio da un sistema di finanza derivata ad uno di autonomia, basato su costi standard, presenta il grande vantaggio di permettere più trasparenza, più efficace controllo da parte dei cittadini e responsabilizzazione degli organi del governo locale e regionale, anche perché la stessa legge 42 prevede che i relativi bilanci devono essere pubblicati su Internet, con l'individuazione della spesa pro-capite, il tutto secondo una codifica unitaria: modalità, quest'ultima, ormai sancita dalla nuova legge di contabilità e finanza pubblica (n. 196/2009), che ha modificato, in tal senso la legge 42, prevedendo principi che devono tendere ad armonizzare la contabilità e i bilanci di Regioni e Province sul modello della contabilità dello Stato, con l'adozione di regole contabili uniformi e di un comune piano dei conti integrato, di un bilancio consolidato con le proprie aziende, società o altri organismi controllati, secondo uno schema comune.

Né vanno sottaciuti i pesanti meccanismi sanzionatori previsti: ove un Sindaco mandi in dissesto finanziario il Comune, scatta il "fallimento politico", e cioè l'ineleggibilità ad ogni livello dell'ordinamento; ove il dissesto avvenga a livello regionale, si è stabilito che esso sia configurato come una delle gravi violazioni di legge che, ai sensi dell'art. 126 della Costituzione, porti alla rimozione del Presidente della giunta e, quindi, a nuove elezioni.

Orbene, a fronte del suddetto quadro normativo, di cui la massima parte dovrà trovare in tempi brevi attuazione e applicazione (mentre si scrivono le

presenti considerazioni, è stato approvato definitivamente il primo dei decreti attuativi della legge n. 42/2009 sul federalismo fiscale, quello demaniale), uno sguardo all'attuale assetto economico-finanziario ed organizzativo-strutturale del settore in esame, (su cui andrà ad incidere il delineato intervento normativo), con particolare riferimento alle disponibilità e compatibilità finanziarie di sostegno e di efficiente e proficua operatività, mostra un panorama poco lusinghiero e certamente ancora sulla linea con quanto già si è dovuto denunciare nella relazione dell'anno passato.

Prima, però, di un sintetico ed esemplificativo esame degli aspetti più negativi, va correttamente rilevato il dato sostanzialmente positivo della "stabilizzazione" (peraltro con previsione di possibile decrescita fino al 2011) dell'indebitamento complessivo degli enti locali e regionali.

Infatti, il massiccio ricorso al mercato nel 2006 e nel 2008, rispettivamente pari a 27 e 16 miliardi, le stime dell'indebitamento degli enti locali e regionali italiani erano già riviste al ribasso - circa 7 miliardi - in controtendenza, con l'andamento del resto d'Europa³⁵.

Tale stabilizzazione, già iniziata nel 2008, è dovuta all'evoluzione della legislazione nazionale in³⁶ materia di finanza pubblica: il decreto n. 112/2008 (poi divenuto legge 133/2008) "ha ridotto sensibilmente la complessiva autonomia finanziaria degli enti locali", e a ciò va aggiunta la modifica dei criteri di calcolo dei vincoli del patto di stabilità interno, che limita il nuovo debito.

Tendenzialmente positiva è la previsione dello stesso rapporto per l'anno 2010 con lo stock del debito delle amministrazioni locali in calo dai 117,8 miliardi del 2008, a 117,2 miliardi, con un livello di indebitamento lordo (nuovi

³⁵ Vedi le previsioni del rapporto 2009 sugli enti locali italiani ed europei di Standard & Poor's

³⁶ Vedi sesto rapporto (2010) di Standard & Poor's -

mutui, prestiti, ecc.) intorno agli 8,6 miliardi, più o meno in linea con l'anno precedente.

Quasi in contrapposizione alla testé riferita annotazione positiva, allarma invece il contenuto di un report della Ragioneria generale dello Stato³⁷, ripreso dalla Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno³⁸. Partendo dalla normativa sul dissesto finanziario dei Comuni e delle Province e monitorando i casi dichiarati, è stato infatti accertato che questi hanno riguardato essenzialmente piccoli Comuni, per lo più meridionali, nell'ambito dei quali, effettivamente e normalmente, "gli equilibri contabili possono venire subito sconvolti dall'insorgere di debiti fuori bilancio". Sembrerebbe cioè trattarsi di una fisiologica patologia che non deve tuttavia far nascere – sempre secondo l'indagine in parola – facili ottimismo.

La situazione finanziaria dei Comuni – secondo la Ragioneria Generale – appare molto critica e i fenomeni degenerativi sono ormai espressione di una linea di tendenza che si va consolidando, a causa del cattivo andamento della spesa corrente, accompagnato da una gestione irregolare dei residui attivi e da una situazione di cassa critica, aggravata spesso dall'utilizzo di debiti fuori bilancio. Al riguardo, rileva, a sua volta, il Viminale che dalle risultanze ispettive è stata evidenziata la presenza di dissesti non dichiarati, che producono conseguenze ancora più gravi: invero, se la crisi finanziaria viene dichiarata in tempi fisiologici, c'è la possibilità di ottenere un vero risanamento; se ciò non accade, l'uscita dalla crisi diventa un'operazione impossibile da raggiungere con sole azioni a livello locale e, di conseguenza, diventa necessario un intervento a livello centrale. Orbene, se è vero – afferma ancora l'Interno – che la maggior parte delle situazioni di sofferenza sono emerse nei

³⁷ Cfr. Relazione dell'Ispettorato generale di finanza al Ragioniere generale dello Stato (ottobre 2009).

³⁸ Cfr. Studi e ricerche della Direzione centrale della finanza locale del Ministero dell'interno (aprile 2010).

primi 5 anni dall'entrata in vigore della normativa sul dissesto (interessando, come detto, Comuni di piccole dimensioni), andando, poi, parzialmente decrescendo, tali dati non tranquillizzano, sia per i recenti dissesti dei grossi Comuni come Napoli, Potenza, Benevento, Chieti, la Provincia di Napoli, di Enna (nel 2006), e di Taranto (nel 2007), sia perché nascondono, invece "una seria e sommersa difficoltà finanziaria-gestionale degli enti locali, che in numero elevato lamenta condizioni di pre-dissesto".

Certamente da affiancare a tale quadro di latenza negativa finanziario-gestionale è tutto il pletorico insieme amministrativo strutturale delle Regioni e degli Enti locali, ripartito in numerosissimi, e spesso inutili, centri, autorità, enti, agenzie, commissioni, comunità, società miste, istituti, scuole ecc., tutti, o quasi, autonomi centri di spesa, spesso non controllabile, che richiedono soprattutto con gettoni, stipendi ed emolumenti vari per un esercito di amministratori, manager pubblici, consiglieri e consulenti.

Tale stato di cose, con riferimento, ad esempio alle società pubbliche o partecipate in ambito locale e regionale, anziché migliorare è andato peggiorando, avendo trovato conferma, in proposito, quanto, in un apposito convegno presso la Luiss nel maggio 2009, era stato rilevato in ordine al proliferare delle società di specie, e cioè che "dietro al fenomeno non c'erano oscuri disegni, ma *l'appel* di posti in organico e delle poltrone nei consigli d'amministrazione", con una gestione clientelare e partitocratica del consenso. "Questo implica, da un lato, una utilizzazione meno efficiente delle risorse, parte delle quali sono dirottate sui costi della struttura; dall'altro, la gestione clientelare del potere politico-amministrativo, perché gli organi di governo di tali società (e posti di lavoro) sono decisi in base a logiche di appartenenza partitica" (v. relazione di accompagnamento a proposta di legge, atto Camera n. 1063, del 15.5.2008).

Se così stanno le cose, non meraviglia che alla fine del 2009 siano stati censiti 7.100 consorzi e società, il 5 per cento in più rispetto all'anno precedente, con l'ovvio aumento degli amministratori, vicini ormai ai 25 mila, insediati essenzialmente nelle multiutilities cui gli enti locali affidano in gestione servizi, che vanno da quello idrico, alla raccolta dei rifiuti, alla produzione e distribuzione di energia (v. Banca dati Consoc della Pubblica Amministrazione, che riceve tutti i dati sulle partecipazioni da Comuni, Province, Regioni e strutture centrali)³⁹.

Tutto questo grazie anche ai corposi trasferimenti agli enti locali, di cui all'apposito capitolo di spesa presso il Ministero dell'interno, che oscillano annualmente tra i 15 e i 20 miliardi e che alimentano un insieme di finalità ed interessi particolari e di prebende, spesso mal controllate o controllabili. Tale proliferare di pseudo capitalismo locale, ricchissimo di personale e povero di proficuità ed efficienza, è stato anche protratto nel tempo a causa di continue proroghe, in attesa di un piano riformatore di tutto il mondo locale, che in parte dovrebbe essere contenuto nei decreti attuativi del federalismo fiscale, in parte nel Codice delle autonomie, le due cosiddette gambe "riformiste" che, tra le altre cose, devono fissare le risorse da destinare ai diversi livelli di governo, fissando, contemporaneamente i nuovi assetti e finalità delle rispettive rappresentatività.

In tal senso, il predetto Codice delle Autonomie, nella stesura originaria del 2009, prevedeva un quadro semplice, ma rivoluzionario: il territorio deve essere gestito dagli enti previsti dalla Carta Costituzionale (Regioni, Province, Comuni e città metropolitane) e le altre figure intermedie, quali consorzi, enti parco, bacini imbriferi, ecc.) non hanno più ragione d'essere.

In tale direzione di riforma e razionalizzazione del governo locale, anche in relazione alle ingenti risorse richieste per il suo mantenimento e

³⁹ Vedasi anche pagg. 54 e 90

funzionamento, diversi sono stati, nel recente passato, gli interventi (o i tentativi) legislativi che, in parte, sembrano prendere ora effettiva valenza: ciò anche al fine di contenere e meglio indirizzare le relative risorse finanziarie che, in massima parte, trovano nel bilancio dello Stato la loro fonte diretta o indiretta.

In proposito, lo stesso Codice delle autonomie testé citato, temporaneamente fermo su un binario morto, in attesa della completa attuazione del federalismo fiscale, aveva previsto, nell'ultima bozza conosciuta, la soppressione di circa 1600 enti considerati inutili, tra i quali le comunità montane, le circoscrizioni di decentramento comunale (con eccezioni legati al numero di abitanti), le autorità di ambito territoriale, i consorzi, ecc.. Orbene, tali intenti soppressori e riformatori che, compaiono in alcune norme, scompaiono in altre, o per non attuazione delle prime o per proroghe estemporanee o per modificazioni e integrazioni di disposizioni dovuti, molto spesso ad interessi di categorie o di territori ostili a tali interventi normativi.

Per le comunità montane, ad esempio, già la legge finanziaria per il 2008, all'art. 2, comma 17 (come successivamente modificato), aveva previsto che, "al fine di concorrere agli obiettivi di contenimento della spesa pubblica, le Regioni provvedono, entro il 30 settembre 2008, con proprie leggi, al riordino della disciplina delle comunità montane", incorrendo, in caso di inadempimento, nella soppressione dell'ente, a cura di un commissario. Ancora, in data 7 maggio 2008, è stata presentata alla Camera dei Deputati (atto n. 846) una proposta di legge, di iniziativa parlamentare, che porta in rubrica "Soppressione delle comunità montane", accompagnata da una relazione che induce a riflettere: "*... la presente proposta di legge prevede la soppressione delle comunità montane, ritenendo necessario procedere a una semplificazione degli enti preposti all'amministrazione del territorio, con la conseguente riduzione dei costi di*

gestione”.

“Come è noto, l’art. 114, primo comma, della Carta costituzionale, recita che “La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato”.

“Oltre ai soggetti così individuati si annoverano anche le comunità montane, le comunità collinari e le unioni di comuni, enti costituiti con leggi ordinarie e finalizzate, nelle intenzioni iniziali, a mirare con maggiore puntualità l’azione pubblica verso le esigenze locali. I fatti hanno smentito le intenzioni e l’analisi dei bilanci delle comunità montane porta a concludere che circa la metà dei fondi, di cui esse sono dotate, sia destinata alle spese di struttura e solo una minima parte sia ridistribuita ai cittadini, sotto forma di servizi e di opere pubbliche”.

“Ad oggi, le comunità montane sono, in totale, 346 e hanno oltre 12800 consiglieri. Solo i loro presidenti costano oltre 13.600.000 euro l’anno, cui si aggiunge il costo dei consiglieri, più difficile da calcolare, che percepiscono un “gettone” variante dai 17 ai 36 euro per riunione. Lo Stato destina alle comunità montane un finanziamento annuo di 800.000.000 di euro”.

“Esse, pertanto, costituiscono chiari esempi di come le amministrazioni locali possano rappresentare fonti di spreco e simbolo di una gestione del potere fine a se stessa, che comporta principalmente aggravio di spese, confusione nella ripartizione dei ruoli e aumento della pressione fiscale”.

Tale proposta di legge, alla data del 29.4.2010, giaceva presso la competente Commissione della Camera dei deputati.

Va precisato, comunque, che, ferma la previsione soppressiva di tali enti nel Codice delle Autonomie, già la legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010), all’art. 2, comma 187, ha stabilito che, a decorrere dall’entrata in vigore della stessa, “lo Stato cessa di concorrere al finanziamento delle comunità montane, previsto dall’art. 34 del decreto legislativo 30.12.1992, n.

504, e dalle altre disposizioni di legge relative alle comunità montane”, specificando, peraltro, che il 30 per cento delle predette risorse, nelle more dell’attuazione della legge 5 maggio 2009, n. 42 (federalismo fiscale), è assegnato “ai Comuni appartenenti alle comunità montane” (nuovo testo del comma 187, come modificato dal d.l. n. 2, del 25.1.2010, convertito con la legge 16.3.2010, n. 42 - “interventi urgenti concernenti enti locali e Regioni”). Talune Regioni, comunque, hanno già iniziato a rivedere l’assetto delle proprie comunità montane, sopprimendone alcune e ciò in base alla precedente normativa (Puglia, Veneto).

Ancora in materia di finanziamento delle rappresentatività locali, il comma 183 della stessa legge finanziaria, come modificato anch’esso dal medesimo d.l. testé citato (n. 2/2010), ha previsto la riduzione, per gli anni 2010, 2011, 2012 del contributo base ordinario spettante agli enti locali, a valere sul fondo ordinario di cui all’art. 34 del D.Lgs. n. 504/1992, con modalità ed in entità correlate alla popolazione residente ed al rinnovo dei rispettivi consigli. In relazione a tale taglio di contributi, è stato poi disposto, ai commi 184 e 185, la riduzione del numero dei consiglieri e degli assessori comunali e provinciali, nonché, al comma 186, la soppressione della figura del difensore civico, delle circoscrizioni di decentramento comunale, la possibilità di delega da parte del Sindaco dell’esercizio di proprie funzioni a non più di due consiglieri, in alternativa alla nomina degli assessori, la soppressione della figura del direttore generale, la soppressione dei consorzi di funzioni tra gli enti locali.

Senonché dette disposizioni sono state modificate parzialmente, anche per la relativa attuazione, dal già citato D.L. n. 2/2010, per il quale la riduzione dei consiglieri comunali e provinciali è differita al 2011, e in prosieguo ai singoli enti, al momento del primo rinnovo del consiglio; parimenti al 2011 è differita l’attuazione delle disposizioni concernenti le circoscrizioni di decentramento, la

delega del sindaco ai consiglieri e la soppressione dei consorzi di funzioni.

Con lo stesso decreto legge (ormai legge n. 42 del 26.3.2010), unitamente a numerose disposizioni specifiche “per la funzionalità degli enti locali” e la rimodulazione delle circoscrizioni elettorali provinciali, rileva anche, tra gli interventi urgenti sul contenimento delle spese nelle Regioni, ed ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per il contenimento della spesa pubblica, la disposizione per la quale ciascuna Regione, a decorrere dal primo rinnovo del consiglio regionale, definisce l’importo degli emolumenti e delle utilità, comunque denominati, in modo tale che non eccedano, complessivamente, l’indennità spettante ai membri del Parlamento.

Seguono, inoltre, particolari norme relative alla determinazione dei trasferimenti erariali in favore di ogni ente locale, con rinvio a norme precedenti (legge 4 dicembre 2008, n. 189), nonché la proroga, per l’anno 2010, delle disposizioni in materia di compartecipazione provinciale al gettito dell’imposta sul reddito delle persone fisiche, già confermata, per l’anno 2009, dalla stessa legge n. 189/2008; è stato altresì aggiunto al comma 23, dell’art. 2 della legge finanziaria per il 2010, il comma 23 bis, con il quale, per ciascuno degli anni 2010, 2011 e 2012, a valere sul fondo ordinario di cui all’art. 34 del D.Lgs. n. 504/1992, sono previsti, in favore di Province e Comuni, fino all’importo di 30 milioni di euro annui, contributi per incentivare l’utilizzo dell’avanzo di amministrazione per l’estinzione anticipata di mutui e prestiti obbligazionari.

Per quanto concerne, in particolare, la compartecipazione suindicata delle Province al gettito dell’IRPEF, per l’anno 2009 esso è stato pari a 412 milioni di euro (v. documentazione dipartimento bilancio Camera dei deputati per l’esame progetti di legge, n. 280, del 4.2.2010).

Il tema delle Province, più in generale e, comunque, relativamente ai costi

e relativi finanziamenti connessi al loro mantenimento e funzionamento, ha costituito e costituisce da alcuni anni argomento di vivo e acceso dibattito a tutti i livelli, economico, politico, istituzionale.

Dal punto di vista più strettamente finanziario è stato accertato, giusta deliberazione della Sezione Autonomie di questa Corte n. 4 dell'8 maggio 2009, che tra le spese delle Province, quella più rilevante attiene alla funzione di amministrazione generale, per cui, in media, mantenere l'apparato burocratico delle Province costa al cittadino italiano circa 43 euro pro-capite (nella Regione Calabria 83,5 euro).

Da una ricerca dell'UPI (unione Province italiane) le entrate tributarie direttamente incassate dalle Province ammontano a 3 miliardi 748 milioni a fine 2009, derivanti essenzialmente da RC auto, imposta di trascrizione delle immatricolazioni e addizionale energetica. Secondo detta ricerca, quindi, mancherebbero ancora, per coprire l'effettivo fabbisogno, almeno altri otto miliardi.

A fasi alterne, a fronte dei relativi costi (in particolare per oltre 4.200 amministratori e 61.000 dipendenti) si è parlato di inutilità di tali enti e, quindi, di loro soppressione ovvero di razionalizzazione, sulla base di criteri di economicità, numero degli abitanti ed estensione territoriale.

In chiusura delle presenti considerazioni, non può non rilevarsi che, proprio in questi ultimi giorni di maggio, il Governo ha predisposto una manovra finanziaria - dettata in parte dalla particolare congiuntura economica e finanziaria internazionale - volta in special modo al contenimento della spesa e del debito pubblico; le disposizioni ivi contenute, se approvate ad iter parlamentare concluso così come delineate, e che abbracciano decisi interventi in molti settori della gestione e dell'organizzazione della cosa pubblica, andrebbero comunque ad incidere, ed in notevole misura, su tutto il vasto

mondo dell'amministrazione locale e regionale, toccando buona parte dei relativi aspetti sopra esaminati.

b) Società partecipate (Estensore: V.P.G. Giovanni Saviano)

L'esito delle privatizzazioni delle ex imprese dello Stato

Si può ritenere⁴⁰ che il processo di privatizzazione in Italia ha conseguito, sia pure in un periodo non breve, gli obiettivi prefissati, creando valore mediante le preesistenti imprese o aziende pubbliche statali, contribuendo in tal modo a risanare la finanza erariale, nonché a fare evolvere il sistema finanziario ed a rendere più moderno lo Stato. Tuttavia, per quel che concerne le utilities si è rilevato⁴¹ che la profittabilità delle imprese controllate e partecipate è in gran parte dovuto, più che a recuperi di efficienza sotto il profilo dei costi, all'aumento, talora arbitrario, delle tariffe. Infatti queste risultano sensibilmente più elevate di quelle richieste agli utenti degli altri Paesi membri della CEE, "senza che i dati disponibili forniscano conclusioni univoche sulla effettiva funzionalità di tali aumenti alla promozione di politiche di investimento delle società privatizzate"⁴².

Analoghi rilievi critici possono sollevarsi per quanto riguarda gli effetti sul livello sia delle tariffe autostradali, sia degli oneri che il sistema bancario impone ai clienti. Tale livello è sistematicamente e notevolmente più elevato rispetto a quello che si riscontra mediamente nella gran parte dei Paesi europei.

Le privatizzazioni da considerare, secondo i dati forniti dal Barometro delle Privatizzazioni della fondazione Mattei, sono 114 per ricavi nel complesso pari a 152 miliardi di euro. Le cessioni sono avvenute, per lo più, mediante

⁴⁰ Luigi Mazzillo, *Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche*, C.d.c., Sezione centrale di controllo, 10 febbraio 2010, pag. 8.

⁴¹ *Ibidem*, pag. 8.

⁴² *Ibidem*, pag. 8.

offerte pubbliche di vendita e vendite dirette ad investitori privati.

Le privatizzazioni italiane, al 2007, si pongono al secondo ed al quinto posto a livello globale, rispettivamente, in termini di proventi e di numero di transazioni. Per quanto concerne i proventi aggregati, l'Italia è superata solo dal Giappone, che ha raccolto la maggior parte degli introiti attraverso poche operazioni di grandi dimensioni operate a metà degli anni novanta, ossia durante un periodo in cui il mercato era molto favorevole. Considerata la dimensione del nostro Paese, i dati riguardanti i proventi in percentuale di PIL evidenziano che l'Italia occupa pur sempre una posizione di preminenza.

D'altra parte elementi di criticità hanno fatto riemergere tendenze verso un nuovo processo estensivo di interventi nel settore pubblico dell'economia, sia con il ricorso alle c.d. societizzazioni ed esternalizzazioni di funzioni amministrative, sia mediante processi tradizionali, pur sempre distorsivi e perniciosi, mediante la pubblicizzazione di imprese e società private, nonché la riproposizione di nuovi organismi pubblici. A questi ultimi, secondo una perdurante logica assistenzialistica, nonostante i significativi sforzi di risanamento operati, sono stati e sono affidati, direttamente o indirettamente, funzioni, attività ed esercizio di servizi, in genere, inosservanti del mercato e, quindi, del principio della concorrenza

Sotto un diverso profilo, si può favorevolmente evidenziare che dalla metà degli anni '90 sino ai primi anni del 2000 il fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato ha costituito la destinazione degli oltre 100 miliardi di euro incamerati dallo Stato attraverso le privatizzazioni⁴³: i proventi derivanti da quelle cessioni risultano vincolati al fondo per l'ammortamento dei titoli pubblici. Sulla falsariga di tale destinazione sono stati vincolati una parte dei dividendi derivanti dalle quote di partecipazione nelle società per azioni cd. pubbliche

⁴³ Cfr. Laura Serafini: Gli interessi sul debito pagati con i dividendi delle controllate, da *Il Sole 24 ore* del 26 maggio 2010, pag. 13.

succedute agli enti pubblici economici privatizzati.

Infatti, il Ministero dell'economia e delle finanze incassa le cedole miliardarie dalle società partecipate, tra le quali si annoverano società quotate, quali, ad es., ENI, ENEL, FINMECCANICA, ma vi sono anche la Cassa Depositi e Prestiti, che controlla, a propria volta, ENI, ENEL, TERNA e che versa dividendi allo stesso Ministero.

Vi sono anche le Poste Italiane e le innumerevoli altre società non quotate. Soltanto da ENI e da ENEL, società a maggiore capitalizzazione, il MEF ha incassato nel 2010, per il bilancio di esercizio 2009, una cedola da 1,14 miliardi, dei quali 813 milioni da ENI e 327 milioni da ENEL. Di tale importo soltanto una somma di 500 milioni di euro è riservato al servizio del debito. Qualora l'eccedenza delle cedole rispetto a tale ammontare sia di importo superiore, la parte residua è destinata al fondo di ammortamento dei titoli del debito pubblico.

Sicché nel 2011 e nel 2012 una parte dei dividendi distribuiti al socio pubblico dalle società partecipate dallo Stato, fino ad un massimo di 500 milioni di euro, sarà destinato al pagamento degli interessi sul debito.

La norma prevista dall'art. 16 del D.L. 13 maggio 2010 n. 78, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica, rappresenterebbe il sintomo di una tendenza e di una condotta virtuosa che lo Stato avrebbe in animo di seguire per i prossimi due anni, ossia di destinare quei dividendi al servizio del debito, non a voci di spesa.

Come si è accennato, si è, dunque, in presenza di un mero sintomo, in quanto la quota destinata al sostegno del servizio del debito risulta del tutto insufficiente rispetto agli 80-85 miliardi di euro che ogni anno l'amministrazione statale eroga per interessi sui titoli pubblici.

L'indicata disposizione normativa concerne utili e dividendi non derivanti

da distribuzione di riserve, versati all'entrata del bilancio statale da società partecipate e da istituti di diritto pubblico non compresi nel settore istituzionale delle amministrazioni pubbliche che eccedano l'ammontare iscritto nel bilancio di previsione. Tali eccedenze, sino all'importo massimo di 500 milioni, sono da riassegnare ad un fondo ad hoc istituito nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per essere, in forma prioritaria, utilizzate per concorrere agli oneri relativi al pagamento degli interessi sul debito pubblico; per l'eventuale parte residua le somme sono riassegnate al fondo ammortamento dei titoli di Stato.

Le società partecipate dagli enti locali.

Secondo quanto riportato nel Rapporto 2009 dell'Unioncamere su "Le società partecipate dagli enti locali"⁴⁴, per delimitare, delineare e focalizzare il campo di osservazione delle società partecipate si fa riferimento sia a quelle nelle quali gli enti locali detengono direttamente quote di capitale, sia alle partecipazioni indirette, ossia quelle realizzate attraverso altre imprese.

Nel novero delle 4.018 società a partecipazione pubblica locale [fenomeno denominato capitalismo municipale] individuate nel 2007 per le quali è stato redatto il bilancio, si è rilevato, alla data del 30 giugno 2009, lo stato delle attività attribuito ad ognuna di esse dal Registro delle Imprese, precisando che l'analisi elaborata non comprende le gestioni in economia e le aziende speciali.

Alla medesima data del 30 giugno 2009 è, peraltro, emerso che 306 delle menzionate società-imprese erano cessate, in liquidazione o in fallimento, mentre 86 non sarebbero state più partecipate da enti locali. Si suppone che, da un lato, la cessazione o la liquidazione sarebbe l'esito di fusioni tra società controllate da enti pubblici locali volte alla maggiore efficienza e ad economie di scala, mentre, dall'altro, l'abbandono da parte dell'entità pubblica avrebbe

⁴⁴ Cfr. *ibidem* pag. 43.

significato, nella gran parte dei casi, una privatizzazione vera e propria.

In effetti, nel giugno 2009 il 90,2 per cento⁴⁵ delle società partecipate dagli enti locali per le quali sono stati analizzati i bilanci dell'esercizio 2007 sarebbe ancora attiva e partecipata dagli enti locali. Per queste 3.626 società, sempre alla data del 30 giugno 2009, nel tentativo di offrire una prima analisi dei consigli di amministrazione e dei collegi sindacali delle società partecipate dagli enti locali, si è proceduto ad estrarne le visure dal Registro delle imprese.

Sicché in totale sono state individuate 39.604 cariche riferite a 26.331 persone o incarichi in ambito societario⁴⁶: sono, quindi, per l'indicato Rapporto dell'Unioncamere, più di 22 mila le cariche di consiglieri d'amministrazione designate nelle società partecipate dagli enti locali [cioè, poco più di 6 per società-impresa] e poco più di 13.200 quelle relative ai collegi sindacali [tra i 3 ed i 4 per impresa]; sono, infine, poco meno di 4.000 le cariche di dirigenti e tecnici iscritte nel Registro delle Imprese.

In media si è manifestato un decremento numerico relativamente a tali cariche: in ogni società sono 10,9 le cariche ricoperte nel complesso dell'amministrazione, gestione e controllo di dette società, rispetto alle 11,2 del 2008 ed alle 12,1 del 2007. Poco più di 5.200 consiglieri d'amministrazione (il 35 per cento) esercitano la loro attività rivestendo più di una carica in una o più società partecipate dagli enti locali: mediamente ciascun consigliere riveste 1,5 cariche. Analogo numero medio di cariche si riscontra per i membri dei collegi sindacali, mentre quelli che ricoprono più di una carica sono poco più di 2300 (il 25,6 per cento)⁴⁷.

Si è rilevato⁴⁸ che nel Centro-Nord si concentra il 78 per cento delle società

⁴⁵ *Ibidem*, pag. 43;

⁴⁶ *Ibidem*, pag. 44;

⁴⁷ *Ibidem*, pag. 44;

⁴⁸ *Ibidem*, pag. 17;

partecipate e delle controllate dagli enti locali. La Regione con la maggiore densità di imprese partecipate e controllate dalle amministrazioni locali è la Regione Lombardia [17 per cento di tutte quelle censite al 2007]. Altre quote rilevanti di controllate localizzate nelle Regioni del Centro-Nord si segnalano in Toscana [9,6 per cento], Veneto [9,1 per cento], Emilia-Romagna [8,4 per cento] e Piemonte [7,4 per cento]. Per quanto invece riguarda il Mezzogiorno, dove ha sede il 22 per cento delle società controllate dagli enti locali, la maggiore presenza di imprese a controllo pubblico locale si rinviene nella Regione Campania [6 per cento sul totale nazionale ed il 28 per cento dell'intero Mezzogiorno]; segue la Sicilia [4 per cento, Regione in cui si registra la crescita più numerosa di tali società: più 51 controllate dal 2003 al 2007], insieme con la Sardegna e la Puglia.

Per quanto riguarda la riportata disamina è necessario ricordare che l'art. 1, comma 279, della legge 26 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria del 2007) ha limitato a tre il numero complessivo dei componenti degli organi amministrativi per le società partecipate totalmente, anche in via indiretta, da enti locali, ovvero a cinque per le società con capitale, interamente versato, in misura pari o superiore all'importo di due milioni di euro, come disposto dal successivo D.P.C.M. del 26 giugno 2007.

Non si dubita che la menzionata disposizione normativa, riferendosi nella lettera, testualmente, al numero massimo dei componenti dell'organo di amministrazione, non opera in alcun modo nei confronti dei componenti del consiglio di sorveglianza, che costituisce l'organo di controllo in tale ordinamento. Con la conseguenza che può aversi ad esempio, una società a partecipazione pubblica con nove componenti del consiglio di sorveglianza e tre (o cinque) componenti del Consiglio di gestione.

Siffatta modifica del modello di amministrazione e controllo è stato

stigmatizzato come un comodo espediente per assicurarsi il medesimo numero di poltrone preesistenti, con la conseguente anomalia di costi.

Occorre, altresì, rimarcare che vi sono dei casi in cui, in funzione di patti parasociali o clausole statutarie, l'ente pubblico rinuncia alla posizione di controllo, consentendo all'introduzione di un quorum che attribuisce al socio minoritario privato diritti di veto, pur non riferiti alle operazioni straordinarie o di interesse apicale, ma in termini estremamente lati e generici.

Del resto l'operazione di depauperamento delle risorse pubbliche si riscontra non solo e non tanto nel ripianamento delle perdite ad opera di entità pubbliche, ma anche allorché il socio pubblico non proceda [o proceda solo in parte] alla ricapitalizzazione.

E' in questi fenomeni societari che possono manifestarsi i maggiori rischi di favori indebiti ai soci privati, potendo comportare la dispersione di valori patrimoniali ed amministrativi ricompresi nella partecipazione del capitale sociale che per ottenerla erano state, talora, investite rilevanti risorse pubbliche.

Secondo il censimento elaborato dal Dipartimento della Funzione pubblica ai sensi dell'art. 1, commi 587-591 della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria per l'anno 2007)⁴⁹, il numero delle società pubbliche e dei consorzi (non annoverati nell'analisi elaborata dall'Unioncamere) è aumentato nel 2009 fino a raggiungere la quota 7.106, ossia il 5 per cento in più rispetto all'anno precedente.

Il descritto incremento, ovviamente, ha riguardato anche gli amministratori delle cd. multiutilities, cui gli enti locali affidano la gestione del servizio idrico, della raccolta dei rifiuti, della produzione e distribuzione di energia.

Alla fine del 2009 l'elenco delle società partecipate e consorzi istituiti

⁴⁹ vedi *infra* pag. 90

dalle pubbliche amministrazioni è aumentato rispetto a 12 mesi prima. Ciò grazie anche alle consuete proroghe che puntualmente sterilizzano norme emanate nel segno di un fantomatico rigore economico-finanziario. Infatti l'incremento di società e consorzi pubblici, che servono più ambiti territoriali interessando centinaia di soci, è stato determinato nell'ordine del 5 per cento, provocando, a propria volta, anche l'aumento del numero degli amministratori, che è accresciuto del 5 per cento sfiorando la quota di 25.000. Dunque, un'armata di presidenti e consiglieri di società e consorzi che attendono alla gestione dei servizi idrici, di raccolta di rifiuti, di produzione e distribuzione di energia e gas; oltre alle aziende di trasporto, quelle di consulenza e formazione, quelle di gestione di case-vacanze, di informatica e di telecomunicazioni. Un elenco di attività, utili sovente a procurare opportunità di comoda collocazione a soggetti collegati con gli ambienti della politica.

In un tale contesto è necessario rappresentare che, secondo il comma 27 dell'art. 3 legge n. 244/2007 [legge finanziaria 2008], agli enti pubblici, al fine di tutelare la concorrenza ed il mercato, non è più consentito istituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni o di servizi non connessi con la loro attività istituzionale, né acquisire o conservare partecipazioni in tali società. L'assunzione od il mantenimento delle partecipazioni deve essere autorizzato dall'organo competente oppure, nel caso degli enti locali, dall'organo consiliare, in conformità con le disposizioni dell'art. 42, comma 2 lett. e) del D.Lgs. n. 267/2000. La ratio precipua del menzionato comma 27 è quella della tutela della concorrenza e del mercato. Tuttavia un'interpretazione accurata della disposizione normativa indurrebbe a suggerire che ogni singola Amministrazione, qualora decida di assumere o mantenere la partecipazione in società di capitali, dovrebbe motivare le ragioni per cui tale posizione [di azionista o socio] risulti maggiormente utile al perseguimento dei propri fini

istituzionali che non il ricorso, per il conseguimento di tali finalità, al mercato, ossia a soggetti interamente privati.

L'interpretazione del predetto comma 27 non deve, quindi, limitarsi allo accertamento della natura dei servizi espletati dalle società partecipate dagli enti locali: invero, non sussiste un numero predefinito e chiuso di tali servizi, come, peraltro, si evince dall'art. 112 del D.Lgs. n. 267/2000; sarebbe indispensabile ed utile verificare l'impatto che i servizi erogati mediante società partecipate hanno sulla tutela della concorrenza e del mercato. Occorrerà, comunque, vagliare la rilevanza istituzionale delle partecipazioni azionarie detenute per il conseguimento dei fini pubblici dell'ente locale, considerato che la scadenza per tale verifica è stata prorogata a fine dicembre 2010 dall'art. 71 della legge n. 69/2009 e che la delibera con cui si attesta la rilevanza istituzionale delle partecipate deve essere inviata alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti competente per territorio, in virtù dello art. 19, comma 2, del D.L. n. 78/2009.

La disciplina introdotta con i commi 27 e 28 dell'art. 3 della legge n. 244/2007 è pervasa dai seguenti criteri da porre a fondamento della gestione dei servizi pubblici e che debbono essere soddisfatti dalle competenti Autorità pubbliche:

- il servizio pubblico è un complesso di attività strumentali omogenee, teso a soddisfare bisogni e necessità espressi dalla collettività e ritenuti meritevoli di essere soddisfatti dall'autorità pubblica competente;
- il ruolo dell'autorità pubblica competente (sia essa lo Stato centrale o un ente locale) è, principalmente, quello di disciplinare le modalità di erogazione del servizio, ponendo attenzione all'adeguatezza dell'offerta rispetto al bisogno ed alla conseguente domanda manifestata dalla comunità amministrata;

- lo strumento ritenuto più idoneo per conseguire il fine dell'adeguatezza dell'offerta rispetto alla domanda di servizio pubblico è quello della concorrenza tra più operatori economici presenti nel mercato di riferimento;
- laddove non si riscontri un mercato di riferimento o il mercato non sia in grado di soddisfare il criterio dell'adeguatezza nell'erogazione dei servizi, l'autorità pubblica competente deve intervenire con forme più o meno coinvolgenti (dall'emanazione di una disciplina molto rigorosa ed incalzante, alla corresponsione di elementi integrativi, all'erogazione diretta o indiretta del servizio).

Qualora vi sia sovrapposizione di principi comunitari rispetto alla situazione nazionale interna, viene in evidenza una situazione di disallineamento e di ritardo.

Del resto, in tema di servizi pubblici locali, l'Italia è stata sovente interessata da procedure di richiamo o infrazione da parte delle CEE. Comunque, il successo e la diffusione che hanno avuto esternalizzazioni dei servizi pubblici attribuite a società partecipate dagli enti locali hanno provocato, da un lato, una maggiore attenzione alle procedure gestionali di erogazione, una migliore visibilità del servizio, una capacità di aggregazione tra più enti; dall'altro, tuttavia, la possibilità di erogare i servizi nell'ambito di un monopolio territoriale di fatto, non ha favorito il perseguimento della massima efficienza ed economicità, non consentendo di osservare, in molti casi, il principio di adeguatezza tra l'offerta e la domanda di servizi enunciato.

La principale causa della situazione di criticità emersa nella materia dei servizi pubblici locali in Italia è da individuare nel modesto ricorso alla concorrenza ed al mercato, fondamentali per osservare il criterio di una ragionevole adeguatezza.

2. - Articolo 119 della Costituzione, secondo ed ultimo capoverso, nel quadro dei principi di coordinamento delle finanza pubblica (Estensore: V.P.G. A. R. De Dominicis)

Il principio di coordinamento della finanza pubblica, ai sensi dell'articolo 119, secondo e sesto comma, della Costituzione - cui si collega l'attribuzione di competenza statale, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lett. e) - risulta ripetutamente enunciato dal recente indirizzo ermeneutico della Corte Costituzionale⁵⁰ che, nelle sue pronunce, ha sollecitato, tra l'altro, una lettura integrata della predetta disposizione con l'articolo 100, secondo comma, grazie al quale la Corte dei Conti esercita il controllo successivo sulla gestione del bilancio dello Stato riferendo direttamente alle Camere sui risultati dei riscontri eseguiti.

Nell'affermare il principio di unicità o unitarietà della finanza pubblica la Corte, con sentenza n. 267 del 2006, ha ritenuto che l'istituzione dell'autorità locale di vigilanza sulle gestioni finanziarie della regione Val d'Aosta, e su quelle degli altri enti locali valdostani, non costituisca violazione del principio di coordinamento e di equilibrio della finanza pubblica, né sia tale da sovrapporsi alle funzioni di controllo attribuite alla Corte dei conti, nell'esercizio dei nuovi poteri di vigilanza assegnati dalla legge statale in ambito regionale.

Infatti, la vigilanza sulla gestione finanziaria della regione Val d'Aosta, affidata ad un organo ad hoc, rappresenta un normale strumento di controllo sull'attività dell'apparato amministrativo e sulle relative gestioni.

Ma, ad avviso dei giudici della Consulta, differente è il grado ed il livello tra le due forme di controllo: interno ed amministrativo quello dell'Autorità

⁵⁰ Al nuovo indirizzo sono riconducibili le sentenze n. 425 del 2004, n. 417 del 2005, n. 267 del 2006, n. 179 del 2007, n. 231 del 2009, n. 284 del 2009, n. 52 del 2010 e n. 141 del 2010. Il sistema delle decisioni costituzionali in materia è in continua evoluzione e, pertanto, le predette indicazioni hanno mero carattere orientativo.

locale di vigilanza; esterno e neutrale quello della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti.

Quest'ultima, nell'esercizio delle sue prerogative, costituisce espressione dello Stato - Comunità ed è organo giustiziale anche quando esercita funzioni di vigilanza e di riscontro sulle gestioni pubbliche in ambito regionale o locale.

E ciò appare compatibile e particolarmente sincronico sia con l'articolo 119, secondo ed ultimo capoverso, della Costituzione, sia con il nuovo assetto istituzionale della Corte dei conti, cui spetta, ai sensi della legge n. 266 del 2005, il compito di valutare le gestioni degli enti regionali ed infraregionali che compongono nel loro insieme la c.d. "finanza pubblica allargata".

Infatti, con la sentenza n. 179 del 2007, che potremmo definire pronuncia di rilievo storico, la Corte costituzionale, nel riconoscere la conformità a Costituzione delle disposizioni previste dalla legge n. 266 del 2005 - ed, in particolare, le discipline innovative di cui ai commi 166, 167, 168 e 169 dell'art. 1 - ha affermato che, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica - ed in osservanza del rispetto del patto di stabilità interno e della rigorosa ottemperanza dei limiti di spesa stabiliti dall'art. 119 della Costit. - alla Corte dei conti è stato conferito, in ambito regionale e locale, un controllo di tipo nuovo, che va ben oltre il controllo sulla gestione, avente carattere eminentemente collaborativo e, quindi, teso all'autocorrezione ed all'autodisciplina.

Questo nuova tipologia di controllo, il cui ambito di indagine viene prescelto, di volta in volta, a campione, sulla scorta delle indicazioni e delle priorità segnalate dalle Commissioni parlamentari, consente alla Sezione Regionale di Controllo il potere di richiedere il riesame di legalità degli atti ritenuti irregolari ovvero sospettati di grave illegittimità.

Ciò implica una vera e propria forma di controllo-vigilanza in sede

regionale, e comporta che, oltre al controllo sulla gestione amministrativa, venga ad aggiungersi anche il controllo sulla gestione finanziaria.

Ma questo nuovo tipo di controllo ritrova il suo fondamento normativo, non solo nell'art. 1, commi 166, 167, 168 e 169, della legge n. 266/2005 e nell'art. 1, comma 473 della legge n. 296/2006, ma soprattutto nell'impianto delle disposizioni costituzionali desumibili dall'interpretazione sistematica degli articoli 28, 81, 97, 100 e 119.

Il potere della Corte dei conti di vigilare sulla gestione amministrativa di tutti gli enti territoriali e di chiedere il riesame di legalità e/o di regolarità di uno o più atti amministrativi discende, pertanto, dalla <<concezione unitaria della finanza pubblica, tesa alla tutela dell'equilibrio finanziario ed all'osservanza del patto di stabilità interno>>. Pertanto, l'esigenza di armonizzare i bilanci pubblici, ai sensi dell'art. 117, secondo comma, della Costituzione, appare strumentale rispetto al potere di coordinamento della finanza pubblica, di cui all'art. 119, secondo comma, della Carta. Sussiste, pertanto, un collegamento logico e funzionale tra le due norme costituzionali, affermative insieme della unicità o unitarietà del sistema economico nazionale.

Peraltro, dalla lettura coordinata degli articoli 100 e 119 della Costituzione emerge che il referto al Parlamento sul Rendiconto generale dello Stato non dovrebbe limitarsi alla lettura delle gestioni ministeriali, ma estendersi ai fondi di derivazione comunitaria, che, tecnicamente, non transitano per il bilancio statale e che, quindi, in mancanza della loro rappresentazione nello strumento di previsione generale dello Stato, non consentono un raffronto integrale di tutte le decisioni di finanza pubblica.

Dunque, l'indirizzo evolutivo della Corte costituzionale spinge verso un "controllo - referto" riferito non solo al bilancio dello Stato, ma esteso a tutti gli enti pubblici, i quali costituiscono, nel loro insieme, il quadro compiuto della

finanza pubblica allargata.

Ed infatti, come la stessa Corte costituzionale ha avuto modo di affermare, l'articolo 100 della Costituzione non dovrebbe implicare la formulazione del referto limitato al bilancio dello Stato, poiché si ha l'obbligo di riferire "sull'assetto finanziario di tutti gli enti pubblici, che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della c.d. finanza pubblica allargata". Bilancio consolidato, quindi, che si basi sull'obbligo dell'equilibrio economico (art. 81); sul principio di responsabilità (art. 28); sul dovere di imparzialità e di buon andamento (art. 97), sull'osservanza della funzione di coordinamento della finanza pubblica (art. 119, 2° comma) ed, infine, sul rispetto del divieto di indebitamento, se non per finanziare spese di investimento (art. 119, 6° comma)⁵¹.

Soltanto ove si considerino detti valori costituzionali unitariamente - e, cioè, visti nel loro complesso - può parlarsi correttamente di unità della finanza pubblica, e di obbligo del rispetto del patto di stabilità, come discendente dalle disposizioni della legge finanziaria annuale, nonché dal dovere di osservanza dell'equilibrio di bilancio, tutelato anche dal divieto di indebitamento, e sanzionato, per ultimo, dall'art. 30 della legge n. 289 del 2002.

Senza la pretesa di voler disegnare il quadro integrale della pur vasta e complessa materia, che abbraccia i nuovi cardini del sistema di finanza pubblica

⁵¹ Il problema del divieto di indebitamento, se non per finanziare spese d'investimento, sembra collegato alla questione dell'uso degli strumenti finanziari derivati, considerati dalla giurisprudenza come fonte di oneri impropri e, perciò, rilevati come letali per la finanza pubblica.

La questione è stata affrontata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 52 del 2010.

La Consulta, nel pronunciarsi sulla conformità a Costituzione dell'art. 62 del d.l. 25.6.2008 n. 112, nella versione integrata dalla legge n. 133 del 2008, ha affermato che il divieto, per Regioni ed Enti locali, di stipulare contratti di finanziamento, mediante strumenti finanziari derivati, per un anno e, comunque, fino alla data di entrata in vigore del regolamento statale delegato, è conforme a Costituzione perché il divieto temporaneo risponde all'esigenza di tutelare il risparmio (art. 47 della Costituzione) e di assicurare la stabilità dei mercati finanziari.

La Corte ha riconosciuto che i limiti imposti alla facoltà di negoziare o di rinegoziare contratti aventi ad oggetto strumenti finanziari derivati - previsti da due direttive CEE del 1993 e recepiti con decreto legislativo n. 415 del 1996 e, poi, con il T.U.B. n. 58 del 1998 - risponde all'esigenza di tutela del contraente più debole (enti locali). Infatti, sarà possibile accedere alla stipula di detti *contratti, le cui informazioni dovranno essere rese in lingua italiana ed in forma scritta*, quando verranno emanate le disposizioni regolamentari che stabiliranno le tipologie consentite, tra le sei previste dal T.U.B., e che si gioveranno della consulenza tecnica della Banca d'Italia e della CONSOB. La violazione delle predette *disposizioni, aventi carattere imperativo*, implica la nullità dei relativi contratti.

allargata - e, cioè, del principio relativo all'armonizzazione dei bilanci pubblici e del coordinamento del sistema tributario regionale con quello statale, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Costit., ed, inoltre, della compatibilità dei provvedimenti locali con i principi di coordinamento della finanza statale, ai sensi dell'art. 119, secondo comma, Costit. - pare opportuno fare un breve ma indispensabile riferimento, oltre che alle predette sentenze della Corte costituzionale n. 267 del 2006 e n. 179 del 2007, anche - e per i limitati profili che qui interessano - alle sentenze n. 237 del 2009 e n. 284 del 2009, che richiamano, peraltro, l'importante decisione n. 417 del 2005.

Proprio in quest'ultima sentenza la Consulta ebbe ad affrontare la problematica delicatissima della lamentata "interferenza" tra il controllo interno di gestione e gli accertamenti disposti dalla Corte dei conti, in un settore - quello dei controlli, appunto - che secondo le Regioni ricorrenti sarebbe ormai estraneo alla sfera di competenza statale.

Ad avviso della Corte costituzionale, invece, l'obbligo di inviare informazioni sulla situazione finanziaria dell'ente regionale e degli altri enti locali non pregiudica l'autonomia costituzionale di essi, siccome ciò appare manifestazione di un "coordinamento meramente informativo", in funzione del contenimento della spesa pubblica e del rispetto del patto di stabilità interno.

Non sussiste, pertanto, quella irragionevole interferenza tra controlli interni di gestione ed accertamenti richiesti dalla magistratura contabile in sede di controllo sulla gestione finanziaria degli enti locali.

Con la sentenza n. 237 del 2009 - il cui tema prevalente riguardava il riordino delle Comunità Montane - la Consulta ha fatto un ulteriore passo avanti affermando che: il legislatore statale può legittimamente imporre alle Regioni vincoli di spesa sulle politiche di bilancio, sia per motivi di coordinamento finanziario, sia per salvaguardare, attraverso il contenimento

dei flussi di spesa corrente, la stabilità a garantire l'osservanza del principio di unitarietà della finanza pubblica, in connessione con il perseguimento degli obiettivi del bilancio nazionale e degli obblighi assunti in sede comunitaria.

Di estrema chiarezza appare, inoltre, la sentenza n. 284 del 2009 con cui si affronta, tra l'altro, la questione della legittimità del "patto di stabilità esterno", discendente dai parametri di Maastricht e dal protocollo del 1992, sottoscritto dai paesi membri dell'U.E. che decisero di adottare l'euro come moneta di scambio comunitario.

La connessione logica e giuridica tra l'art. 117, secondo comma, lett. e), e l'art. 119, secondo ed ultimo comma, della Costituzione ha spinto, tuttavia, alcune Regioni a denunciare la disarmonia del controllo sull'indebitamento degli enti territoriali rispetto agli impegni comunitari assunti dallo Stato; in quanto si dovrebbe ritenere che soltanto allo Stato dovrebbe spettare, *in esclusivis*, il rispetto dei limiti d'indebitamento imposti dal Trattato di Maastricht.

Ad avviso della Corte costituzionale il patto di stabilità esterno, da cui dipendono il contenuto ed i limiti del "patto interno", si manifesta legittimo a condizione che la legge statale fissi il tetto massimo di spesa regionale, da valere entro un periodo di tempo prestabilito o predeterminato.

Ed, infatti, ai fini del rispetto del principio di unitarietà e di equilibrio della finanza pubblica, il coordinamento e l'armonizzazione tra i bilanci pubblici devono reputarsi ammissibili a condizione che il contenimento delle decisioni di spesa, in ambito regionale e locale, sia transitorio e non vengano prefissati, con norme statali di dettaglio, gli strumenti e le modalità per il perseguimento degli obiettivi finanziari stabiliti dai provvedimenti statali.

Va, poi osservato che i nuovi poteri di controllo preventivo di legittimità, affidati alla Sezione Centrale di Controllo dall'art. 17, comma 30, del d.l. n. 78

del 2009, convertito nella legge n. 102/2009 - e, segnatamente, il controllo su atti e contratti di cui all'art. 7, comma 6, del D. Lg.vo n. 165 del 2001 e quelli concernenti studi e consulenze, ai sensi dell'art. 1, comma 9, della legge 266 del 2005 - debbano riguardare tutte le pubbliche amministrazioni dello Stato, compresi Università e centri di ricerca, ma non anche - almeno secondo una prima prospettazione - le Regioni e gli altri enti locali minori.

La Sezione Centrale del Controllo, con deliberazione n. 20/2009/P del 25 novembre 2009, ha seguito la via prudentiale, della non estensione agli enti territoriali infra-regionali del nuovo tipo di controllo preventivo di legittimità.

E ciò sembra avere molti fondamenti, puntualmente richiamati dalla stessa Sezione Centrale.

Resta, comunque, da aggiungere che l'ampliamento del controllo preventivo di legittimità in capo alla Sezione Centrale del Controllo appare alquanto sincronico rispetto ai nuovi indirizzi ermeneutici della Consulta.

Chi osserva, con attenzione, i fenomeni giuridici, sia normativi che giurisprudenziali, non può non cogliere una chiara simmetria tra il predetto ampliamento del controllo preventivo di legittimità, da un canto, e l'estensione del nuovo tipo di controllo nelle gestioni finanziarie nei confronti degli enti pubblici, territoriali e regionali, dall'altro, sulla base - si è detto - delle materie prioritarie indicate dalle Commissioni parlamentari, così come prescrive l'articolo 3, quarto comma, della legge 14 gennaio 1994 n. 20, nella versione integrata dall'art. 1, comma 473, della legge 27.12.2006 n. 296. Il che è stato opportunamente evocato nel nuovo indirizzo giurisprudenziale della Corte Costituzionale con la citata sentenza n. 179 del 2007.

Peraltro, il "controllo - vigilanza" sulle gestioni finanziarie degli enti territoriali, in virtù dell'art. 117, secondo comma, lett. e), della Costituzione, non implica l'istituzione di controlli interdittivi generalizzati, bensì il potere della

Corte dei conti di intervenire, mediante le sue Sezioni Regionali di Controllo, con la richiesta del riesame su questioni scelte a campione (art. 1, commi 167 e 168, della legge n. 266 del 2005 ed art. 1, comma 473, della legge 27.12.2006 n. 296) dalle Commissioni parlamentari.

Va poi detto che con la riforma del Titolo V della Costituzione - avvenuta con la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3 - la funzione di coordinamento della finanza pubblica ha assunto un ruolo cruciale nel sistema delle autonomie, ora ulteriormente valorizzate dall'articolo 114 Costit. e dalla solenne enunciazione, in senso orizzontale, degli enti che compongono la Repubblica.

Peraltro, come si è avuto occasione di affermare, l'ultimo capoverso dell'articolo 119, Costit., pur proclamando l'autonomia finanziaria degli enti locali, fa esplicito rinvio ai principi generali determinati dalla legge dello Stato, in materia di governo del patrimonio, collegandosi in tal modo sia alla riserva di competenza esclusiva dello Stato nelle discipline di contabilità pubblica - così come prescritto dall'articolo 117, secondo comma, lett. e) - sia ai principi di coordinamento della finanza pubblica, espressamente richiamati dallo stesso articolo 119, commi secondo e sesto⁵².

Il quadro di autonomia finanziaria degli enti locali subisce, dunque, una netta cesura nell'ultima proposizione del sesto capoverso del nostro articolo 119, ove si dichiara che Comuni, Province, Regioni e Città Metropolitane possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese d'investimento⁵³.

La violazione di questo divieto implica l'erogazione di una sanzione patrimoniale, a carico degli amministratori, da un minimo di cinque ad un

⁵² Ad avviso della Consulta - cfr. sentenza n. 52 del 2010 - le Regioni sono legittimate a censurare, in via di impugnazione principale, leggi dello Stato esclusivamente per questioni attinenti al riparto delle competenze legislative, ma deve tenersi presente che spetta allo Stato legiferare in via esclusiva sulle materie attinenti alla "tutela del risparmio e dei mercati finanziari", di cui alla lettera e), secondo comma, dell'articolo 117 della Costituzione.

⁵³ Da informazioni assunte presso le Procure Regionali nell'esercizio 2009, risultano aperte 15 vertenze contenziose, 4 istruttorie, 5 inviti a dedurre, 3 citazioni e depositate 4 sentenze.

massimo di venti volte l'indennità di carica percepita al momento della commissione del fatto antigiuridico.

L'articolo 30, quindicesimo comma, della legge 27 dicembre 2002 n. 289 (legge finanziaria 2003) prevede, inoltre, la nullità assoluta degli atti e dei contratti assunti in violazione del divieto d'indebitamento prescritto dal più volte citato articolo 119 della Costituzione ed affida alla Magistratura contabile sia l'accertamento del danno patrimoniale risarcibile, ai sensi delle disposizioni della legge n. 20 del 1994, sia l'irrogazione della suddetta sanzione patrimoniale individuale, da porre a carico dei soggetti ritenuti responsabili.

Peraltro, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 320 del 2004, ha riconosciuto legittimo e conforme a Costituzione il predetto articolo 30, comma 15, della legge n. 289 del 2002.

Orbene, è nell'ambito di questo disegno generalissimo che viene a collocarsi la sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2007, dichiarativa della legittimità di alcune disposizioni della legge n. 266 del 2005, in virtù delle quali sono stati conferiti alle Sezioni Regionali di Controllo nuovi ed importantissimi poteri di riscontro complementare sulle gestioni finanziarie degli enti locali.

Dai limiti, sia espliciti che impliciti, discendenti dall'articolo 119, ultimo capoverso, può, altresì, dedursi che la funzione di coordinamento resta un'attribuzione, ampiamente discrezionale, dello Stato; mentre agli Statuti delle Autonomie spettano le discipline "particolari" sull'articolazione delle proprie attività e sulle collegate competenze; ed, inoltre, spetta alle discipline regionali l'indicazione degli adempimenti e dei termini attinenti alle varie fasi procedurali, cui possono suddividersi le materie di contabilità locale.

Il coordinamento, fondato sull'unitarietà della finanza pubblica e sulla partecipazione, in senso orizzontale, degli enti locali alla formazione del

progetto di bilancio statale - articolato, ora, per "missioni" e per "programmi" condivisi - stigmatizza ulteriormente il carattere di unitarietà del bilancio statale e di finanza derivata degli enti pubblici sottordinati allo Stato.

Da quanto precede emerge chiaramente un arricchimento della funzione di controllo della Corte dei conti e si manifestano enormemente accresciute le relative competenze in sede regionale.

Competenze che concernono sia il controllo sulle gestioni amministrative (e, quindi, sulle attività gestionali in senso stretto), sia il controllo sulle gestioni finanziarie, che implicano un sindacato sugli atti illegittimi o irregolari, rispetto ai quali la Sezione regionale di controllo può adottare pronunce ad hoc ed, inoltre, può vigilare sull'adempimento del *proprio decisum*.

Il che configura un'accresciuta influenza della Magistratura Contabile in sede locale ed, altresì, rappresenta una chiara tendenza al superamento della precedente concezione di completa separatezza tra funzione di controllo e funzione giurisdizionale della Corte dei conti.

Si aggiunga che questa tendenza risulta, poi, ulteriormente ribadita dall'art. 17, comma 30-quater del D.L. n. 78/09, convertito nella legge n. 102 del 2009, come modificato dall'art. 1 del D.L. n. 103 del 2009.

La gravità della colpa viene, infatti, esclusa quando il fatto dannoso tragga origine da un atto vistato e registrato in sede di controllo preventivo di legittimità (ipotesi della scriminante soggettiva della responsabilità).

Sicché appare estremamente più stretto il legame tra la funzione di controllo e funzione giurisdizionale della Magistratura Contabile.

Né, infine, va sottovalutato il comma 170 della predetta legge n. 266/2005, con cui si stabilisce che gli obblighi di referto, ex commi 166, 167 e 168, ed i conseguenti provvedimenti della Sezione di controllo, si applicano anche alle U.S.L. del Servizio Sanitario Nazionale.

Di carattere cogente ed *extra ordinem* si manifesta, invece, il comma 171 della legge n. 266/2005. Con questa disposizione si impone uno stretto collegamento tra le due tipologie di controllo (sulla gestione amministrativa e sulla gestione finanziaria) e si dispone che nella formulazione delle previsioni di spesa si debba tenere conto delle misure correttive adottate a seguito delle specifiche pronunce della Sezione Regionale di Controllo⁵⁴.

Infine, il comma 173 obbliga gli EE.LL. a trasmettere alla Sezione Regionale le notizie sugli importi di spesa superiori ad euro 5.000,00, quando si tratti di erogazioni per incarichi di co.co.co. o di altre spese di rappresentanza e/o per relazioni pubbliche.

Gli incrementi di competenza in favore della funzione di controllo della Corte dei conti pongono comunque il problema se gli stessi possano ridurre o comprimere le azioni pubbliche risarcitorie ad iniziativa dei Pubblici Ministeri contabili.

In verità, la problematica è emersa dopo la sentenza della Corte Costituzionale n. 29 del 1995 che ha dichiarato, sia pure *incidenter tantum*, essere non utilizzabili in sede processuale <<i dati acquisiti attraverso l'esercizio dei poteri inerenti il controllo sulla gestione>>...perché diversamente potrebbero essere lesi i diritti di difesa dell'incolpato garantiti dall'articolo 24 della Costituzione.

Ora, nessuno può dubitare che il giudizio valutativo della Sezione del Controllo possa costituire condizione ostativa all'esercizio dell'azione di responsabilità, che è pubblica, ufficiale ed obbligatoria.

E, invero, come ebbe a precisare la stessa Corte costituzionale, il Procuratore presso la Corte dei conti ha il dovere di agire anche in virtù di una

⁵⁴ Il che sembra implicare, sul piano sistematico, una sorta di *controllo tutorio*, ritenuto in passato lesivo dell'autonomia locale. Comunque, l'obbligo di conformarsi alle pronunce della Sezione del Controllo e di adottare previsioni di spesa vincolate non dovrebbe implicare uno specifico onere di vigilanza a carico della Sezione regionale di controllo.

semplice *notitia damni*, da qualunque parte provenga, essendo a tutti noto che la responsabilità per danno all'economia pubblica non può essere preclusa dalla funzione di controllo, che è strumentale, ausiliaria e sollecitatoria di altri poteri dello Stato.

Pertanto, si ritiene che, con la sentenza n. 29/1995, la Corte Costituzionale non abbia inteso ridimensionare la funzione giurisdizionale della Corte dei conti - definita a ragione "giudice dell'economia pubblica" - ma ha piuttosto voluto esaltare le sue attribuzioni nel settore del controllo sulla gestione.

Il che spinge ad una rilettura della sentenza n. 29 del 1995, soprattutto dopo che, in virtù della legge n. 266 del 2005 e dei nuovi poteri assegnati alla Corte dei conti in sede di controllo regionale, è possibile un riscontro sugli atti irregolari degli enti locali e, quindi, grazie alla sentenza della Corte costituzionale n. 179 del 2007 si ritiene ammissibile un controllo - vigilanza sugli atti della gestione finanziaria di tutti gli enti territoriali.

Il principio di unitarietà e di coordinamento della finanza pubblica risulta, infine, ribadito dalla Consulta⁵⁵ in relazione alla procedura di rientro dei disavanzi regionali nel settore sanitario, in conformità alla disciplina prevista dalla legge finanziaria 2005 (legge n. 311 del 2004, modificata dalla legge n. 35 del 2005).

Infatti, è stato affermato che la violazione del programma di riorganizzazione, riqualificazione e potenziamento del servizio sanitario regionale, malgrado la nomina di un Commissario regionale *ad acta*, come prevista dalle suindicate norme statali del 2005 - in applicazione dell'articolo 120, secondo comma, della Costituzione, per la tutela dei livelli essenziali delle

⁵⁵ La Regione Lazio, con L.R. 6 aprile 2009 n. 9, aveva ipotizzato la riorganizzazione della propria rete ospedaliera, istituendo nuovi distretti sanitari montani, con rispettivi ospedali e servizio di autoambulanze. Poiché la stessa Regione aveva lamentato pesanti disavanzi di bilancio nel settore sanitario, per cui si era vista costretta a concordare un piano di rientro del deficit, la L.R. in questione è parsa al Governo in contrasto con gli impegni assunti e con la nomina del Presidente della G.R.L. a Commissario *ad acta*. Con sentenza n. 141 del 2010 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della L.R. n. 9 del 2009.

prestazioni concernenti i diritti civili e sociali e nel rispetto del principio di sussidiarietà - rappresenta una clamorosa inottemperanza rispetto agli accordi, tesi ad assicurare il contenimento della spesa pubblica.

Inoltre, detta violazione è lesiva del principio di leale collaborazione, deducibile agli articoli 117 e 118 Costit., e contrasta apertamente con l'articolo 81, quarto comma, Costit. e con il generale dovere di copertura finanziaria di ogni nuova o maggiore spesa dell'esercizio.

Infatti, il contenimento della spesa sanitaria e dei collegati disavanzi regionali deve essere correlato al principio costituzionale di coordinamento della finanza pubblica.

3. - Fenomeni traslativi di effetti finanziari nel tempo: i derivati (Estensore: V.P.G. Pasquale Di Domenico)

È noto come oggi esista una strumentazione di impiego dei capitali, estremamente vasta, che si articola in forme per lo più atipiche, altamente complesse e sofisticate.

Nella recente crisi finanziaria un ruolo di primo piano in materia hanno avuto i "derivati", strumenti finanziari il cui valore dipende da variabili cosiddette sottostanti. Esistono innumerevoli tipi di contratti derivati, realizzati tramite combinazioni di contratti di base, finalizzati a ridurre i rischi connessi all'acquisto ovvero, corrispondentemente, alla vendita di una o più merci, azioni, valute oppure a ridurre i rischi delle variazioni del cambio o del tasso di interesse. Trattasi di derivati standardizzati, come quelli appartenenti alla categoria dei futures e delle opzioni, regolarmente compravenduti su Borse controllate in cui è abbastanza chiaro il loro collegamento al prezzo o al valore futuro del sottostante ed in cui sono ridotti al massimo i rischi di insolvenza dei partecipanti alle transazioni. Accanto però a tali derivati regolamentati esiste

anche una categoria di strumenti finanziari non standardizzati né regolamentati, frutto della creatività di società tra le più disparate, il cui commercio non è sottoposto ad alcun controllo, ad alcuna verifica sui rischi di insolvenza tra chi compra e chi vende, con la conseguenza di una possibile finale inadempienza della posizione acquisita, come poi in effetti è avvenuto su alcuni mercati finanziari.

La atipicità degli strumenti in questione si coglie anche dalla definizione che ne dà il legislatore italiano. Il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58, contenente il Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, all'art. 1, comma 3, definisce strumenti finanziari derivati: i contratti futures su strumenti finanziari, su tassi di interesse, su valute, su merci e sui relativi indici, anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti; i contratti di scambio a pronti e a termine (swaps) su tassi di interesse, su valute, su merci nonché su indici azionari (equity swaps), anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti; i contratti a termine collegati a strumenti finanziari, a tassi di interesse, a valute, a merci e ai relativi indici, anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti; i contratti di opzione per acquistare o vendere i predetti strumenti finanziari nonché i contratti di opzioni su valute, su tassi di interesse, su merci e sui relativi indici, anche quando l'esecuzione avvenga attraverso il pagamento di differenziali in contanti; ed infine, le combinazioni delle diverse figure contrattuali suindicate.

Come è evidente, si tratta di una elencazione di figure contrattuali molto indeterminate, contenenti numerose e variegata tipologie di derivati, che comunque possono essere classificate nelle seguenti quattro categorie: futures, swaps, forward e opzioni. Futures e forward sono contratti a termine (i primi standardizzati) con i quali le parti si impegnano a scambiarsi ad una certa data

futura una determinata quantità di beni (sottostante) ad un prezzo prestabilito. Gli swaps sono contratti con i quali le parti si accordano per scambiare tra di loro flussi di pagamenti a date certe. Infine le opzioni sono contratti che attribuiscono ad una delle parti, dietro pagamento di un corrispettivo (premio), la facoltà di acquistare o vendere alla data di scadenza una certa quantità di un bene (sottostante) ad un prezzo prefissato.

Ciò che caratterizza in via generale tali strumenti è che essi, nati per prevenire ed assicurare il rischio collegato alla variabilità del prezzo di acquisto o di vendita di un prodotto qualsiasi, nel momento in cui il loro valore è stato fatto dipendere dal prezzo di un prodotto sottostante le cui dimensioni quantitative possono essere anche molto maggiori rispetto all'investimento iniziale, consentono di realizzare grandi speculazioni, ma anche di accollarsi ingenti rischi.

La maggiore o minore aleatorietà dello strumento dipende dalla maggiore o minore instabilità del valore del sottostante; se quest'ultimo è rappresentato, ad esempio, da titoli di Stato è ragionevole prevedere un valore del derivato contenuto entro i limiti di una alea normale.

L'accesso al mercato dei capitali da parte degli enti territoriali, originariamente caratterizzato da una sostanziale liberalizzazione, in questo ultimo decennio ha visto più interventi del legislatore, preoccupato del progressivo aumento del fenomeno. In particolare, l'utilizzo da parte di Regioni e Comuni degli strumenti di finanza derivata ha trovato una sua specifica disciplina nella legge 28 dicembre 2001, n. 448, art. 41, e nel decreto applicativo del Ministero dell'economia e delle finanze n. 389 del 1° dicembre 2003, il quale ultimo detta disposizioni sui tipi di derivati consentiti ai predetti enti, sulle condizioni che devono esistere per la loro adozione (soltanto in corrispondenza di passività effettivamente dovute) e sui contenuti dei relativi contratti.

A seguito dell'emergere di situazioni potenzialmente dannose per gli enti territoriali, segnalato dalla Corte dei conti a partire dal 2004, il legislatore è intervenuto nuovamente nella materia con la legge 27 dicembre 2006, n. 296 (art. 1 co. 736) stabilendo regole più restrittive nell'utilizzo degli strumenti in questione e predisponendo un apposito procedimento di controllo affidato alla Corte dei conti. La successiva legge finanziaria 2008 (legge 24 dicembre 2007, n. 244) ha ribadito sostanzialmente le restrizioni imposte all'uso dei derivati da parte delle Regioni e degli enti locali, disponendo anche che i relativi contratti vadano redatti secondo le indicazioni specificate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da emanare sentite la CONSOB e la Banca d'Italia.

Con l'avvento della crisi dei mercati finanziari il legislatore, con l'art. 62 della legge 6 agosto 2008, n. 133, ha ritenuto opportuno sospendere il ricorso da parte delle Regioni e degli enti locali a tutti gli strumenti finanziari derivati previsti dal sopra citato decreto legislativo n. 58 del 1998. E ciò fino ad una rinnovata regolamentazione della materia finalizzata ad individuare la tipologia dei contratti relativi ai derivati che i predetti enti territoriali possono stipulare ed a stabilire i criteri e le condizioni per la conclusione delle relative operazioni.

Una deroga a tale sospensione è stata prevista dall'art. 32 della legge 3 agosto 2009, n. 102, di conversione del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, esclusivamente nei confronti delle Regioni: Lazio, Calabria, Molise e Sicilia, le quali sono state autorizzate a ristrutturare le operazioni derivate in essere nell'ambito dell'accordo di risanamento strutturale dei relativi servizi sanitari regionali, fermo restando comunque la vigilanza del Ministero dell'economia e delle finanze.

La Corte dei conti, fin dal novembre 2004, in sede di audizione presso la

Commissione programmazione economica e bilancio del Senato, ha segnalato come alcuni enti avessero utilizzato gli strumenti derivati per perseguire obiettivi non sempre soltanto finalizzati a coprire rischi di tasso. Frequente è stato a tal fine il ricorso agli swaps con opzioni corredati da premi di liquidità. Gli swaps strutturati con le opzioni consentono, infatti, al sottoscrittore, attraverso la fissazione di soglie o barriere rispetto all'andamento dei tassi di mercato, di conseguire risparmi immediati, in cambio, peraltro, di una maggiore esposizione in caso di andamento avverso dei tassi. Quanto al premio di liquidità, esso si risolve nel versamento anticipato di denaro da parte dell'intermediario finanziario in favore della controparte, ma sconta l'attualizzazione sui relativi tassi contrattuali a carico di quest'ultima.

Tali strumenti, ha evidenziato la Corte dei conti, presentano evidenti criticità in quanto producono benefici immediati cui, tuttavia, corrispondono forti rischi di maggiori oneri futuri; rischi, oltretutto, di difficile quantificazione a causa della frequente complessità dei derivati strutturati e della difficoltà di gestione che ne consegue.

Anche nel corso del 2009 la problematica dei contratti derivati è stata affrontata dalla Corte, nelle sedi del controllo, consultiva e giurisdizionale.

Tra le fattispecie più significative meritano un cenno quelle esaminate dalle Sezioni regionali di controllo della Campania e del Veneto.

Nel primo caso la Sezione si è soffermata sulla dinamica di tre contratti di swaps stipulati da un Comune, alle date del 12 maggio 2003, 28 maggio 2004 e 29 marzo 2006, ciascuno sostitutivo del precedente. Tutti e tre i contratti, stipulati dall'ente sulla base del capitale residuo dei mutui contratti successivamente al 31 dicembre 1996 con la Cassa depositi e prestiti, sono caratterizzati da un premio di liquidità nettamente superiore all'uno per cento del nozionale sottostante, in violazione quindi di quanto al riguardo prescritto

dal citato decreto ministeriale n. 389/03, nonché da un calcolo degli interessi del tutto a vantaggio della banca, in conseguenza della fissazione di un tasso medio dei diversi mutui sottostanti lo swap che si modifica in ragione della estinzione dei mutui stessi aventi un tasso debitore uno diverso dall'altro; di fatto il tasso fisso dei mutui, così come rappresentato dal tasso medio ponderato di riferimento, diventa variabile.

L'operazione finanziaria appare dettata dall'intento di ottenere liquidità immediata, lasciando maggiori passività sui bilanci futuri, senza, peraltro, la previsione di un impegno ad inserire nel bilancio le risorse necessarie alla copertura finanziaria di eventuali futuri saldi annuali sfavorevoli.

In sede consultiva, una menzione meritano i quesiti volti a conoscere se una operazione di "pronti contro termine", per l'impiego di giacenze di cassa e la sottoscrizione di un aumento del capitale sociale di una s.p.a. partecipata attraverso lo strumento del warrant, siano operazioni soggette al divieto di stipula di derivati, introdotto dall'art. 62 della citata legge n. 133/08.

In merito al primo degli anzidetti quesiti, la Sezione campana ha escluso da detto divieto l'operazione di "pronti contro termine" effettuata da un Comune con lo scopo di investire temporaneamente proprie liquidità, a motivo della predeterminazione dei valori di scambio e della previsione di un sottostante in titoli di Stato, ovvero in titoli obbligazionari di enti e amministrazioni pubbliche, vale a dire in strumenti finanziari di affidabilità. Al riguardo, tuttavia, ha destato qualche perplessità l'utilizzo di tale operazione derivante da una eccedenza di liquidità, eccedenza che, in quanto tale, rappresenta difficoltà verso tempestiva realizzazione di opere già programmate e in generale nella gestione delle spese.

Con riguardo al secondo quesito, la Sezione veneta ha ritenuto che il warrant, così come finalizzato all'esercizio dell'opzione dell'ente azionista in

sede di aumento del capitale sociale di una società partecipata, rientra nella nozione di strumento finanziario derivato e quindi è soggetto al divieto temporaneo stabilito dalla citata legge n. 133/08. Premesso che il warrant è uno strumento finanziario, generalmente quotato su mercati regolamentati, che attribuisce al detentore il diritto all'acquisto o alla vendita di una certa attività finanziaria sottostante (nel caso in questione consistente in un quantitativo di azioni) ad una prefissata scadenza e ad un prezzo determinato, poiché il valore economico del warrant in questione risulta legato al valore di una particolare attività sottostante (il valore delle nuove azioni emesse in sede di aumento del capitale sociale), esso ricade nella tipologia di quei titoli che, comportando un regolamento in contanti determinato con riferimento a valori mobiliari, sono, dal surrichiamato Testo Unico sulla intermediazione finanziaria del 1998, definiti strumenti finanziari derivati.

La Corte ha affrontato la materia di che trattasi anche in sede giurisdizionale. Particolare rilevanza assumono al riguardo una sentenza della Sezione giurisdizionale per la Sicilia, depositata il 29 luglio 2009, la quale in un giudizio promosso nei confronti dei componenti di una giunta municipale autori di una operazione di ristrutturazione dell'indebitamento attraverso l'uso di strumenti finanziari derivati, ha assolto i predetti convenuti per mancanza di colpa grave in quanto ha ritenuto che la stipula di derivati, quale l'interest rate swap con la previsione di un premio di liquidità stipulato dai predetti, costituisce operazione complessa non rientrante *ictu oculi* nella nozione di indebitamento; una ordinanza della Sezione giurisdizionale per il Lazio del 21 dicembre 2009, la quale in presenza di un danno notevole arrecato a Poste Italiane S.p.A. in conseguenza della stipula di derivati, dopo aver considerato la complessità della questione, ha ordinato un supplemento istruttorio volto, tra l'altro, ad accertare se le operazioni di swaps poste in essere dai convenuti

avessero implicita in sé una notevole pericolosità.

Trattasi di pronunce che, come è evidente, denotano come la materia dei derivati presenti notevoli complessità, aggravate anche dall'assenza di normative che ne definiscano puntualmente condizioni, contenuti e modalità di realizzazione, quali, ad esempio, che non vengano posti in essere per fini speculativi, che siano adottati dalle assemblee rappresentative e non dalle giunte esecutive degli enti locali, come in qualche caso è stato rilevato, che siano individuate le modalità di copertura degli eventuali prevedibili futuri oneri di spesa.

Al momento, a fronte di un rischio sempre insito nell'utilizzo di tali strumenti, non resta che suggerire la massima cautela nell'uso e nella gestione di essi, oltre che, ovviamente, il rispetto delle regole e principi sanciti, sia pure in termini generici, dalla vigente normativa.

4. - Riflessi sul bilancio nazionale del contenzioso con l'Unione Europea con particolare riguardo alle procedure di infrazione ed al recupero degli aiuti di Stato (Estensore: V.P.G. Cinthia Pinotti)

Il contributo finanziario che l'Unione Europea eroga agli Stati membri che presentano a quell'esecutivo progetti di interventi regionali, se da una parte esprime l'opportunità di un equilibrato sostegno a livello comunitario di iniziative mirate a risolvere distonie nazionali di operatività gestionale, dall'altro non nega agli Stati destinatari di verificare, nell'ambito di una autonoma sussidiarietà, il reale apporto di benefici all'entità regionale che ne ha sollecitato l'erogazione.

In tale contesto è loro riconosciuto il diritto, se non addirittura il dovere, di verificare:

a) se l'obiettivo progettuale rientri nei compiti istituzionali di chi lo

sostiene;

b) se esso non produca ulteriori squilibri operativi accentuando o facendo emergere situazioni deficitarie non contestualmente ovviabili o non emerse all'atto della sua formulazione o addirittura dismesse;

c) se esso non provochi in una generale doverosa contemplazione di bisogni analoghi, un intervento prioritario non del tutto giustificabile rispetto ad esigenze o ad emergenze che andavano se non prima certo in contemporaneità affrontate e risolte e che solo l'insufficienza delle risorse di bilancio regionale o nazionale non ha consentito di farlo;

d) se comunque, non dovendosi rinunciare ad un prezioso sostegno comunitario, in che modo le istituzioni nazionali preposte a tale verifica, possono integrare o supplire a tali lacune con interventi correttivi autonomi o con un ulteriore coordinato programma progettuale, disegnando i tempi necessari, tanto a correggere quanto a contenere gli effetti delle distonie riscontrate.

Spesso lacune in tale attività di verifica hanno indotto il nostro Paese, a livello centrale o regionale, a interventi legislativi di sostegno a settori in crisi, incompatibili con il diritto comunitario, talvolta neutralizzando o addirittura contrastando iniziative europee.

Ciò ha comportato non poche procedure d'infrazione con relativi oneri a carico del Bilancio nazionale: oneri che, se da un lato hanno duplicato quelli sostenuti dal Governo nazionale quale contribuzione al Bilancio comunitario, d'altro lato hanno impedito la devoluzione di analoghe risorse a comparti economici bisognevoli d'intervento, a seguito di procedure concordate in sede europea.

La violazione del diritto comunitario ha in linea generale un rilevante impatto sul bilancio nazionale sia sotto il profilo delle spese che lo Stato

membro deve sostenere per conformarsi ai principi comunitari ed evitare conseguenze dirette a carico del proprio bilancio (sanzioni pecuniarie) sia sotto il profilo della perdita di risorse e più in genere di opportunità che possono discendere dalla corretta utilizzazione delle chance derivanti dall'appartenenza alla Unione europea.

In particolare il contenzioso dell'Italia con l'Unione europea può produrre rilevanti conseguenze sul piano finanziario.

La violazione degli obblighi derivanti dai Trattati (sia sotto il profilo di generiche violazioni del diritto comunitario, sia per la mancata trasposizione delle direttive) espone in primis lo Stato alla procedura di infrazione che può essere attivata ad istanza della Commissione CE ai sensi degli artt. 226 e 228 CE ora artt. 258 e 260 TFUE.

Gli esiti di detta procedura che (ove la Corte di giustizia accolga il ricorso della Commissione) si conclude con una sentenza della Corte che accerta l'inadempimento ed obbliga lo Stato a porre termine alla violazione, possono tradursi in effetti finanziari diretti ed indiretti a carico del bilancio dello Stato. L'obbligo di conformarsi alla sentenza può infatti implicare l'adozione di una serie di misure (legislative, amministrative...) che comportano una dislocazione di risorse pubbliche destinate ad incidere come partite attive (si pensi al recupero di aiuti di Stato illegittimamente erogati presso i beneficiari) o negative (minori entrate/spese amministrative e giudiziarie...) sul bilancio nazionale.

Convenzionalmente (vedi Relazione semestrale al Parlamento del Ministro dell'economia e delle finanze) tra gli effetti indiretti si annoverano le maggiori entrate erariali, le minori entrate erariali, minori spese, spese per misure ambientali, versamenti risorse proprie UE, spese impianti telecomunicazione, spese di natura amministrativa, spese di recepimento di direttive, spese

previdenziali.

Effetti diretti sono invece quelli connessi all'eventuale sanzione pecuniaria - commisurata alla gravità e durata dell'infrazione - irrogata dalla Corte di giustizia a seguito di sentenza (ex art.228) che interviene dopo che è già stato dichiarato l'inadempimento dello Stato.

Dai dati relativi alle procedure di infrazione pendenti nei confronti dell'Italia si evince che un certo numero di esse (43 su 155 alla data del 30 giugno 2009, fonte MEF) sono suscettibili di produrre effetti sulla finanza pubblica (si tratta delle procedure relative ai settori degli affari esteri, ambiente, appalti, comunicazioni, concorrenza e aiuti di Stato, energia, fiscalità e dogane, lavoro e affari sociali, pesca, salute, trasporti).

A mero titolo esemplificativo, nel settore affari esteri (procedura n. 2007/2281) relativa alla introduzione di una tassa a carico dei familiari dei cittadini comunitari richiedenti visti d'ingresso nel territorio italiano, la cui introduzione è contestata dalla Commissione, la limitazione della tassa costituirebbe una minore entrata; nel settore ambiente [procedure n. 2007/2195, nuove discariche in Campania, n. 2005/5152 -Trattamento delle acque reflue urbane-Bacino fiume Olona, n. 1998/2346 Costruzione villaggio turistico Is Arenas Narbolia (OR)] le misure da adottare in materia ambientale sono nuove spese; nel settore appalti n. 2009/4081 affidamento da parte del Comune di Rapallo del servizio di gestione rifiuti, n. 2008/4952, attribuzione della concessione per la gestione del concorso pronostico Superenalotto, n. 2007/4440-affidamento del servizio di gestione farmacie comunali; n. 2006/4496 affidamento del servizio di gestione dei rifiuti nel Comune di Contigliano, gli oneri sono derivanti dalle spese amministrative (es. contenzioso con gli affidatari dei servizi); nel settore fiscalità e dogane dove si registrano numerose procedure concernenti o la richiesta di estensione di agevolazioni ed esenzioni a

favore di alcune categorie di contribuenti ovvero si contesta l'applicazione di imposte contrarie alla normativa comunitaria gli oneri a carico del bilancio sarebbero costituiti da minori entrate (diminuzione gettito fiscale) o restituzione somme a terzi (es. procedura 2008/4524, regime speciale fiscale delle società di investimento immobiliare quotate e non quotate, procedura 2007/4575, Valutazione della base imponibile ai fini dell'applicazione dell'IVA).

Da alcune procedure concernenti l'accertamento e versamento delle risorse proprie al bilancio comunitario potrebbero derivare come oneri finanziari anche gli interessi moratori dovuti all'erario comunitario per la mancata o tardiva corresponsione dei prelievi (es. procedura n. 2007/2270 mancato recepimento risorse proprie conseguenti importazioni banane).

Di rilevante impatto finanziario sono i due ricorsi attualmente pendenti ex art. 260 TFUE (già 228 CE) che potrebbero comportare l'irrogazione di ingenti sanzioni pecuniarie a carico dell'Italia.

Si tratta del ricorso C-496/09 notificato il 22 dicembre 2009 con il quale la Commissione chiede alla Corte di giustizia che la Repubblica Italiana versi alla Commissione una penalità giornaliera pari ad euro 285.696 per il ritardo nella esecuzione della sentenza nella causa C-99/02 relativa alla decisione 2000/128 dal giorno in cui sarà pronunciata la sentenza sul ricorso ex art. 260 TFUE fino al giorno in cui sarà stata eseguita la sentenza nella causa C-99/02 (trattasi della sentenza concernente il recupero presso i beneficiari degli aiuti concessi dall'Italia per interventi a favore dell'occupazione giudicati illegittimi ed incompatibili con il mercato comune). La Commissione ha chiesto inoltre di ordinare all'Italia il versamento di una somma forfetaria il cui importo risulta dalla moltiplicazione di un importo giornaliero pari ad euro 31.744 per il numero di giorni di persistenza dell'infrazione.

Il secondo ricorso è quello inerente alla mancata attivazione da parte

dell'Italia del servizio d'emergenza 112 per il quale l'inadempimento è già stato accertato con sentenza del 15 gennaio 2009.

La richiesta di sanzione pecuniaria è di 39.680 euro al giorno per il tempo intercorso tra la prima e la seconda sentenza di condanna oltre ad euro 178.560 al giorno a partire dalla seconda sentenza e fino alla cessazione dell'inadempimento (attivazione del servizio).

Alla data del 31 dicembre 2009 le sentenze della Corte di giustizia concernenti l'Italia suscettibili di rilevanti conseguenze per l'ordinamento italiano adottate ai sensi dell'art. 258 TFUE (già art. 226 CE) sono quelle: del 29 ottobre 2009, causa C-249/08, in materia di politica comune della pesca; del 16 luglio 2009, causa C-244/08, rimborso dell'Iva a soggetti non residenti; del 19 novembre 2009; causa C-540/07, regime di imposizione dei dividendi in uscita dall'Italia verso Stati membri UE e SEE; del 15 dicembre 2009, causa C-387/05; del 15 dicembre 2009, causa C-239/06, mancata riscossione a seguito di esenzione di dazi relativi ad importazioni di materiale ad uso militare ed inoltre quelle relative alla causa C-13/09, del 26 novembre 2009 e causa C-12/09 del 12 novembre 2009 in materia di salute.

L'attuazione immediata delle misure idonee a dare attuazione agli obblighi comunitari eviterebbe all'Italia gli eventuali effetti finanziari diretti connessi all'attivazione di un ricorso ex art. 260 TFUE da parte della Commissione.

Nel settore degli aiuti di Stato i riflessi finanziari a carico del bilancio dello Stato possono discendere dall'esito dei procedimenti d'indagine formale attivati dalla Commissione ex art.108 TFUE (già art. 88 par. 2 CE); dalle decisioni di recupero adottate dalla Commissione, ed inoltre (con riferimento ad un eventuale contenzioso comunitario) dai deferimenti alla Corte di giustizia per mancata esecuzione di decisioni di recupero e dalle sentenze rese in relazione a

detti ricorsi dalla Corte stessa.

Con riferimento ai procedimenti di indagine formale dei 14 pendenti alla data del 31 dicembre 2009, uno risulta attivato nel 2009 ed è quello concernente le misure a favore dell'occupazione nel settore della pesca e dell'acquacultura. Per quanto riguarda le decisioni di recupero adottate dalla Commissione, delle 20 pendenti, nel 2009 risultano adottate le decisioni: del 13 luglio 2009 - misure in favore del settore agricolo a seguito dell'aumento del prezzo del carburante; del 13 luglio 2009 - esonero dell'accisa sui carburanti agricoli; del 28 gennaio 2009, aiuto all'acquisto del foraggio Friuli Venezia Giulia; del 28 ottobre 2009, ristrutturazione di cooperative e consorzi nel settore della pesca; del 20 novembre 2009, regime tariffario speciale per l'energia elettrica (Alcoa); del 28 ottobre 2009, aiuto al salvataggio della IXFIN; del 30 settembre 2009, applicazione abusiva dell'aiuto per il salvataggio a favore della società Sandretto (5 milioni di euro).

I casi per i quali l'Italia è stata deferita alla Corte di giustizia per la mancata esecuzione della decisione di recupero sono quelli concernenti: gli sgravi fiscali alle imprese site a Venezia e Chioggia, C-302/09; la proroga della legge Tremonti bis, C-303/09; gli incentivi fiscali a favore delle società partecipanti ad esposizioni all'estero; C-305/09 e gli incentivi fiscali per le società recentemente quotate in borsa, C-304/09.

Il rilevante impatto finanziario sul bilancio nazionale delle decisioni in materia di aiuti di Stato induce ad alcune brevi considerazioni che riguardano in primis l'opportunità di interventi legislativi mirati in funzione di semplificazione (e attribuzione ad un unico giudice del contenzioso in materia di aiuti di Stato e relativi recuperi, in luogo dell'attuale riparto tra giudice ordinario, amministrativo e tributario). Occorre inoltre un rafforzamento della cultura degli "aiuti di Stato" e cioè della consapevolezza delle regole

comunitarie al fine di garantirne la puntuale osservanza da parte delle amministrazioni interessate a tutti i livelli istituzionali.

IV. ASPETTI SALIENTI DELLA SPESA PUBBLICA

1. - Processi di trasformazione delle Pubbliche Amministrazioni e gestione del personale pubblico

a) Profili organizzativi: privatizzazioni di funzioni pubbliche, Agenzie, Autorità di vigilanza (Estensore: V.P.G. Sergio Auriemma)

Il pluralismo delle “forme” di cui si riveste l’impianto organizzativo della Amministrazione pubblica - che da tempo e periodicamente registra ampliamenti e varianti di caleidoscopica fattura - rende difficoltoso il tentativo di redigere considerazioni riducibili dentro un quadro unitario, specie se la raffigurazione del quadro aspiri ad essere non la semplice descrizione didascalica delle disposizioni di legge intervenute in proposito durante l’esercizio finanziario 2009⁵⁶.

⁵⁶ Un numero non irrisorio di varianti lessicali si può notare prestando attenzione alla molteplicità delle enunciazioni della nozione giuridica di “Pubblica Amministrazione”, mai assunta dentro una qualificazione normativa unitaria. Tangibile testimonianza della variabilità proviene dalle elencazioni settoriali rispettivamente recate dall’art. 1, comma 2, del d. lgs. n. 165/2001 e succ. modificazioni, da varie disposizioni contenute nella legge n. 241 del 1990 e succ. modificazioni sul procedimento amministrativo e sull’accesso ai documenti, da disposizioni disseminate in numerosi altri testi di legge e, da ultimo, dalla più recente tra le formule adoperate che, riferendosi ai principi di coordinamento della finanza pubblica, parla di Amministrazioni “individuate dall’Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 3 dell’articolo 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”.

Peraltro, la relazione di cui alla deliberazione n. 3/2010/G del 12.2.2010 della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, nel descrivere il quadro normativo nazionale concernente il fenomeno delle “privatizzazioni” in Italia, ha osservato che “il potere politico ha legiferato in questa materia in modo così frammentario e disorganico da potersi definire caotico”.

Infine, quanto al fenomeno della partecipazione degli Enti locali in organismi societari, la deliberazione n. 13/2008 del 18.9.2008 della Sezione delle Autonomie ha osservato che “l’esternalizzazione di servizi e di attività attraverso la costituzione o la partecipazione a organismi terzi rispetto all’ente spesso non risponde a ponderate esigenze di definizione di nuovi assetti organizzativi e gestionali né di revisione degli indirizzi strategici e degli obiettivi istituzionali. Talvolta essa costituisce solo una risposta spontanea e disorganica ad estemporanee necessità derivanti da criticità di bilancio e, soprattutto, da difficoltà nel rispetto degli obblighi comunitari in tema di finanza pubblica, necessità che niente hanno a che vedere con la creazione di quei nuovi modelli gestionali ispirati a criteri di efficacia, efficienza ed economicità, presi a riferimento dal legislatore che con la legge finanziaria del 2002 aveva istituzionalizzato le esternalizzazioni di servizi” e che “in presenza di affidamenti in house, la mera distinzione formale della società affidataria rispetto all’ente costituente a nulla rilevi ai fini del rispetto del Patto di stabilità interno, poiché la società, quale ente strumentale dell’ente locale, assume la veste sostanziale di ufficio interno”.

Nel serbare ad altri capitoli della presente relazione il compito di esaminare gli impatti sulle risultanze di rendiconto - positivi o negativi - ascrivibili a singole azioni di riorganizzazione strutturale avviate o portate a termine dal legislatore nel corso dell'anno 2009 e nei diversi comparti, in questa sede è possibile compendiare riflessioni di sola cornice.

I percorsi seguiti dalle poliedriche "mutazioni" che nel tempo vanno caratterizzando la strutturazione delle pubbliche amministrazioni sono di vario genere.

Vi è il fenomeno, occorso in una fase temporale per il momento esauritasi, delle privatizzazioni in senso stretto, con dismissione onerosa in favore di privati di beni, funzioni e attività prima a gestione pubblica.

Si assiste, poi, all'attribuzione di funzioni pubbliche a società o soggetti in veste privatistica, non attraverso i comuni strumenti concessori o negoziali, ma tramite il mutamento delle veste giuridica dell'Ente pubblico, nonché alla pubblicizzazione di aziende le cui attività, per scelte di strategia politico-economica o per interventi di salvataggio in situazioni di crisi, vedono confluire o riconfluire verso il "pubblico" funzioni in precedenza orbitanti esclusivamente nel libero mercato.

Infine - e in questa accezione va letta l'intitolazione della presente parte della relazione - vi possono essere fenomeni eterogenei di ibridazione pubblico-privato, nel senso che i Soggetti "entificati" presi in considerazione restano titolari di taluni poteri amministrativi in senso tecnico (es. potestà statutaria, autonomia nel provvedere alla propria autorganizzazione, potestà pubblicistiche) e, nel contempo, in misura più o meno estesa, sono sottratti all'applicazione di norme vevoli per gli enti pubblici in generale o, talvolta, usufruiscono di facoltà (cd. "istituti di privilegio") derogatorie alla disciplina comune (es. quella fallimentare o quella in materia di esecuzione o

espropriazione forzata).

Si deve osservare che le modificazioni o le costruzioni normative di un nuovo modello organizzativo, secondo cui si struttura e poi nel concreto va a funzionare una pubblica amministrazione, non possono mai dirsi corrispondere a scelte "neutre".

Esse, infatti, condizionano sia i modi di funzionamento della struttura (riassetata oppure costruita ex novo), sia il totale delle risorse di bilancio (pubbliche) da utilizzare per far sopravvivere l'apparato, sia l'esperibilità di azioni di controllo mosse da necessità di coordinamento della finanza pubblica (da qualsiasi Istituzione operabili), sia infine la giuridica intensità dell'obbligo dell'Ente - e, per esso, dei suoi amministratori - di rispettare le regole e di attuare gli obiettivi pubblici e generali che la legge gli affida.

Di tali molteplici e sinergici condizionamenti è consapevole il legislatore, tanto da intervenire sul piano degli assetti organizzativi, spesso a posteriori e reiteratamente, con dichiarate finalità di razionalizzazione o di riduzione delle funzioni e di contenimento dell'andamento, immancabilmente in crescita, delle spese di funzionamento.

Nel succedersi delle diverse legislature e delle diverse maggioranze di governo, negli ultimi anni costanti sono state le statuizioni di legge volte a compiere riordini strutturali ed espressive di intenti di riduzione, di riorganizzazione o di soppressione di Soggetti, Enti o altri organismi e terminali operativi i quali, nel loro insieme, edificano l'Apparato centrale e periferico, statale o regionale, che permette lo svolgimento dell'attività amministrativa pubblica.

Da ultimo, il decreto-legge n. 112 del 2008, convertito dalla legge n. 133/2008, tramite una misura denominata "taglia-enti" (art. 26) ha disposto la soppressione di enti pubblici non economici di minori dimensioni, privi di

conferma della necessità di permanenza asseverata tramite decreto dei Ministri per la pubblica amministrazione e l'innovazione e per la semplificazione normativa.

La soppressione riguarda anche altri enti per i quali, ad una determinata scadenza (più volte prorogata, sino alle previsioni rettifiche di cui alla legge n. 25 del 2010), non siano stati emanati regolamenti di riordino ai sensi del comma 634 dell'articolo 2 della legge n. 244/2007.⁵⁷

La pianificazione razionalizzatrice, dunque, non è mai mancata nelle proclamazioni della legge, anche se, quasi sempre, contingenze sopravvenienti hanno interposto notevoli difficoltà nell'inverare ed attuare la progettualità del preventivato riordino.

Sono presenti nella più recente legislazione statale taluni interventi puntiformi, quali ad esempio quelli recati dall'articolo 24 della legge n. 69/2009 e concernenti la trasformazione, fusione o soppressione del Centro Nazionale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione (CNIPA), del Centro di formazione studi (FORMEZ), della Scuola Superiore della Pubblica

⁵⁷ Ai sensi della norma di legge sono stati soppressi: l'Unità per il monitoraggio, istituita dall'articolo 1, comma 724, della legge 27 dicembre 2006, n. 296; l'Alto Commissario per la prevenzione e il contrasto della corruzione e delle altre forme di illecito all'interno della pubblica amministrazione di cui all'articolo 1 della legge 16 gennaio 2003, n. 3 e s.m.; l'Alto Commissario per la lotta alla contraffazione di cui all'articolo 1-quater del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80 e all'articolo 4-bis del decreto-legge 10 gennaio 2006, n. 2, convertito dalla legge 11 marzo 2006, n. 81.

Il d.m. 19 novembre 2008, in attuazione della norma di legge, ha previsto la conferma dell'Accademia della Crusca, dell'Agenzia per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale, della Cassa congruaggio gas di petrolio liquefatto, della Cassa congruaggio settore elettrico, del Comitato olimpico nazionale italiano (CONI), dell'Ente teatrale italiano (ETI), dell'Istituto italiano per l'Africa e l'Oriente (IsIAO), della Lega italiana per la lotta ai tumori (LILT), della Unione Nazionale Ufficiali in congedo (UNUCI).

L'articolo 45 dello stesso DL n. 112 ha soppresso il SECIT (Servizio consultivo ed ispettivo tributario, con attribuzione delle funzioni al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze), la Commissione tecnica per la finanza pubblica, la Commissione per l'inquadramento del personale già dipendente da organismi militari operanti nel territorio nazionale nell'ambito della Comunità Atlantica di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 9 marzo 1971, n. 98.

È stata invece prevista (art. 28) l'istituzione, sotto la vigilanza del Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, dell'Istituto Superiore per la Protezione e la Ricerca Ambientale (ISPRA), svolgente le funzioni già attribuite all'Agenzia per la protezione dell'ambiente e per i servizi tecnici di cui all'articolo 38 del decreto legislativo n. 300 del 30 luglio 1999, e successive modificazioni, all'Istituto Nazionale per la fauna selvatica di cui alla legge 11 febbraio 1992, n. 157 e successive modificazioni, e all'Istituto centrale per la ricerca scientifica e tecnologica applicata al mare di cui all'articolo 1-bis del DL 4 dicembre 1993, n. 496, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 gennaio 1994, n. 61, a loro volta soppressi.

Amministrazione (SSPA), oppure quelli riguardanti il riordino degli Enti di ricerca, vigilati o meno dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.⁵⁸

E' stato, altresì, emanato il decreto legislativo n. 213/2009 che, in attuazione della delega di cui alla legge n. 165/2007 come modificata dalla lettera a) del comma 1 dell'articolo 27 della legge 18 giugno 2009, n. 69, ha regolato il riordino della disciplina relativa agli statuti e agli organi degli enti pubblici nazionali di ricerca, vigilati dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca.

E' stato intensificato, infine, lo sforzo di allestire misure razionalizzatrici di tipo strutturale aventi impatto più generale ed esteso (si pensi all'art. 74 del d.l. n. 112/2008, che ha sancito la riduzione del numero degli uffici dirigenziali e il contenimento delle spese relative alla logistica ed al funzionamento), così agendosi anche nei confronti di Soggetti pubblici, Enti o Agenzie non direttamente destinatari di specifici e autonomi programmi di riordino.

In virtù di ciò, anche le Agenzie di cui alla Sezione II del capo II del titolo V del decreto legislativo n. 300/1999 e succ. modif., pur titolari di autonomia regolamentare, amministrativa, patrimoniale, organizzativa, contabile e finanziaria e non più soggette a controllo esterno sulla gestione finanziaria, sono ridiventate destinatarie di alcune misure generali di contenimento della spesa.

In quest'ultima area (quella delle Agenzie), si nota la previsione di cui all'articolo 2, comma 1-ter del decreto-legge n. 40/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 73/2010, che ha soppresso le Direzioni territoriali dell'economia e delle finanze, in vista della trasformazione dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in "Agenzia fiscale"

⁵⁸ In attuazione delle previsioni di legge sono stati adottati tre provvedimenti delegati: il d.lgs. n. 177/2009 sul CNIPA, il d.lgs. n. 178/2009 relativo alla SSPA, il d.lgs. n. 6/2010 sul FORMEZ.

(quindi disciplinata dal citato decreto legislativo n. 300/1999).

Diversa configurazione ha ispirato invece il decreto-legge n. 4/2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 50/2010 che, pur adoperando identica denominazione (Agenzia), ha istituito l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità, dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, di autonomia organizzativa e contabile e posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno.

Un'altra e diversa forma organizzativa utilizzata in passato per la trasformazione di alcuni enti pubblici è quella della costituzione di una Fondazione.⁵⁹

Il fenomeno, in versione attualizzata e attraverso leggi più recenti, riferite a talune tipologie di istituzioni scolastiche (legge n. 296/2006 e legge n. 40/2007) ed alle Università (art. 16 d.l. n. 112/2008), conduce oggi alla istituzione di Fondazioni di partecipazione (in sigla FDP).

Vi è da notare che la maggior parte delle FDP operanti in Italia risulta impegnata nella resa diretta di "servizi", piuttosto che nella raccolta ed erogazione di finanziamenti, le quali indiscutibilmente rappresentavano la vocazione elettiva tradizionale di tutte le fondazioni di diritto privato e delle prime esperienze maturate in Paesi d'Oltralpe.

Il ricorso allo schema fondazionale, nel caso di un soggetto che sia già pubblico, può valere a trasformare la natura dell'Ente e lo svolgimento delle sue

⁵⁹ La strumentazione legislativa o provvedimentale ha talvolta trasformato direttamente singoli enti in fondazioni: è il caso della Scuola nazionale del Cinema (d.lgs. 426/1997), dell'Istituto Nazionale di Dramma Antico (d.lgs. n. 20/1998), della Triennale di Milano (d. lgs. n. 273/1999), del Museo della Scienza e della Tecnica Leonardo da Vinci (d.lgs. n. 258/1999), della Fiera Internazionale di Milano (trasformata con decreto Presidente Giunta regionale n. 1367 del 24.1.2000).

In altri casi, la legge ha indicato la fondazione quale possibile (e quindi preferibile) veste giuridica per realizzare la "privatizzazione" di enti pubblici: si pensi alla legge n. 328/2000 ed al d.lgs. n. 207/2001 a proposito delle IPAB, alla legge n. 537/1993 ed al d.lgs. n. 509/1994 per gli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza, al d.lgs. n. 124/1993 per i fondi pensionistici complementari.

In altri casi, ancora, la legge ha creato le premesse per la nascita di nuovi enti fondazionali (art. 59 legge n. 338/2000 e DPR n. 254/2001 a proposito di fondazioni universitarie; art. 10 del d.lgs. n. 368/1998 a proposito di fondazioni relative ai beni culturali).

funzioni pubbliche, statuendosi norme speciali e derogatorie che possono tradursi nel sottrarre l'Ente a controlli giuridici di frequente ritenuti troppo penetranti o paralizzanti oppure ad attenuare l'obbligo di osservanza di regole vevoli in materia di contabilità o di personale o di funzionamento per tutti i Soggetti pubblici, ritenute essere troppo stringenti.

Quel che è certo è che si va assistendo ad una trasmutazione profonda dello schema codicistico di base, non più adoperato nella sua essenza di modello organizzativo tipico delle persone giuridiche private, ma come uno "strumento" per realizzare finalità diverse da quelle che, secondo una antichissima tradizione giuridica, hanno da sempre caratterizzato le fondazioni in senso stretto.

Le FDP, in un periodo storico come l'attuale connotato da globali e diffusi ripensamenti del Welfare-State, da nuove dimensioni giuridico-costituzionali assunte dal principio di sussidiarietà e da nuove prospettive tendenti alla creazione di un Welfare-Mix ed alla intensificazione di rapporti di partenariato tra pubblico e privato, ad avviso di molti potrebbero contribuire ad una ridefinizione e redistribuzione di ruoli e funzioni tra Stato, mercato e società civile.

In una FDP, infatti, possono essere legittimamente presenti enti pubblici territoriali, sia in veste di fondatori, sia attraverso rappresentanti nel consiglio di gestione o in organi di vigilanza interna, fondatori privati, aziende e Enti finanziatori, che possono apportare contributi dotazionali, mezzi, esperienza imprenditoriale, altri partecipanti, che versano somme annuali o una tantum o donano beni materiali o immateriali o prestano lavoro volontario, ed in tal modo contribuiscono al perseguimento del fine dell'Ente.

La legittimità dell'istituzione di questa tipologia di Ente nell'ambito del vigente sistema normativo delle persone giuridiche è stata, peraltro, ammessa

anche dal Consiglio di Stato, con il solo limite di una non consentita transizione, tramite modifica statutaria, dal modello “associativo” (imperniato sull’elemento personale) a quello “fondazionale” (imperniato, invece, sullo scopo costitutivo)⁶⁰.

In realtà, le problematiche cui si espone l’utilizzo dello schema fondazionale per le pubbliche amministrazioni sono altre.

E’ indispensabile che un legislatore avveduto sappia ben regolare il fenomeno sopperendo, tramite un’adeguata ed esplicita disciplina speciale, alle oggettive stringatezze regolative che il codice civile dedica, sin dal 1942, alle fondazioni tradizionali.

Un secondo nodo da considerare con sensibile attenzione attiene all’esercizio dei cd. poteri di controllo esterno.

Poiché la FDP è pur sempre annoverabile tra le persone giuridiche di diritto privato, è evidente che essa, alla stregua delle norme attualmente in vigore, rimane assoggettata ai poteri esercitabili dal Prefetto territorialmente competente, come previsti dal capo II, titolo II, libro I del codice civile (in particolare, art. 23, ultimo comma, e artt. 25, 26, 27 e 28).

L’art. 1 del D.P.R. n. 361/2000 stabilisce, che le fondazioni acquistano la personalità mediante il riconoscimento determinato dall’iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture.

La domanda per il riconoscimento è sottoscritta dal presidente della

⁶⁰ Il giudice amministrativo ha affermato che *“La fondazione di partecipazione è un patrimonio a formazione progressiva destinato ad uno scopo su cui si innesta l’adesione patrimoniale o comunque patrimonialmente valutabile, non predeterminata, da parte di altri soggetti. Senza tale momento patrimoniale la fondazione di partecipazione non sussiste.....E’ escluso che queste fondazioni ricadano nel paradigma associativo...E’ lecito che in una fondazione l’elemento personale affianchi quello patrimoniale nella fase costitutiva. La formazione del patrimonio e le modalità di costituzione degli organi di amministrazione della fondazione restano infatti sostanzialmente indifferenti per l’ordinamento, che solo per le associazioni impone alcune regole di democraticità...Il fondatore può stabilire che ingenti apporti patrimoniali o di lavoro o di volontariato successivi alla nascita dell’ente attribuiscono a coloro che li forniscono taluni poteri anche ai fini del rinnovo degli organi di amministrazione. Ciò però non deve comportare una modifica dei soggetti fondatori... Non può...esservi transizione diretta dal modello dell’associazione a quello della fondazione. Né tale scopo può essere raggiunto per il tramite di modifiche statutarie che tali non possono dirsi perché incidono sulla stessa sopravvivenza del soggetto giuridico associazione, determinandone in pratica l’estinzione.”* (cfr. Parere n. 288/2000 del 20 dicembre 2000, in *“Il Consiglio di Stato”*, I, 2001, p 490).

fondazione o da coloro cui è attribuito il potere di rappresentanza.

Destinatario della richiesta e competente all'adozione del provvedimento è il Prefetto territorialmente competente per la Provincia in cui ha sede legale la fondazione. L'attribuzione del riconoscimento spetta, invece, all'autorità regionale (Presidente della Regione) se la fondazione è destinata ad operare in materie di competenza locale e non oltre l'ambito territoriale regionale.

Nel caso di intervento prefettizio, l'accertamento si incentra sulla sussistenza dello "scopo" della fondazione, che deve essere possibile, lecito e determinato (lecitamente attuabile) in quanto non in contrasto con l'ordine pubblico e con l'ordinamento giuridico e sociale, nonché identificabile nella sua oggettività. Deve, inoltre, essere scopo non strettamente individuale, non potendosi concepire la costituzione di un organismo complesso (la fondazione) per la realizzazione di fini che non interessino una pluralità più o meno ampia di persone. La sua concreta natura giuridicamente non rileva, potendo esso essere scopo pubblico o privato, patrimoniale o non patrimoniale e di vario contenuto: letterario, artistico, lucrativo, di beneficenza, di puro diletto. Neppure occorre che lo scopo sia perpetuo o eterno, bastando che esso sia duraturo e non del tutto transitorio.

Resta, a questo punto, da chiedersi in qual misura detti poteri accertativi, peraltro concentrati nella sola fase della "costituzione" dell'ente fondazionale, si conciliano e vanno in equilibrio con altri poteri di controllo esterno, ordinariamente esercitabili nei confronti degli altri enti pubblici. Sarebbe quanto meno auspicabile che le previsioni legislative innovative si facciano puntuale carico del problema.

Un terzo aspetto meritevole di attenzione riguarda il personale necessario al funzionamento dell'Ente-FDP ed i meccanismi di reclutamento, che non possono non saldarsi a regole generali, le quali presidiano esigenze di legalità e

di comparazione della qualità delle risorse umane impiegabili (es. concorso pubblico).

Un quarto tema da non sottovalutare chiama in causa la cosiddetta "clausola arbitrale", che compare indistintamente in tutti gli statuti delle FDP.

Una realtà molto articolata sul piano delle "partecipazioni" soggettive come quella della FDP potrebbe suscitare, molto più di quanto normalmente accada negli assetti organizzativi pubblici tradizionali, frequenti frizioni contenziose tra le diverse componenti, che sono anche esterne e, quindi, portatrici di interessi potenzialmente contrapposti o in conflitto a quelli unitari dell'Ente.

E' vero che gli attriti "interni" possono essere risolti con il ricorso alla giurisdizione ordinaria. Tuttavia, l'ordinario modello della FDP postula l'inclusione, nello Statuto, di una clausola che assegna ad arbitri la risoluzione delle controversie.

Si tratta di un profilo certamente insolito per le Fondazioni tradizionali, ma che diventa quasi inevitabile per una struttura organizzativa cosiddetta "aperta", perché risponde all'esigenza di assicurare celerità di composizione delle frizioni o liti che possono sorgere tra i soggetti che si aggregano in adesione all'ente e che, per ciò stesso, partecipano alle sue scelte gestionali.

L'assenza di compiute normative speciali disciplinatrici della figura organizzativa può, quindi, frenare o rallentare persino la concreta realizzabilità dell'ipotesi fondazionale voluta dalle recenti leggi.

Un esempio di difficoltà verosimilmente indotte da lacunosità regolatrici si può trarre dal comparto dell'Istruzione.

Sin dall'anno 1999 (art. 69 della legge n. 144/1999) è stata sancita l'istituzione, nell'ambito del sistema di formazione integrata superiore (FIS), del cosiddetto sistema della istruzione e formazione tecnica superiore (IFTS).

La legge n. 296/2006 (finanziaria per il 2007) e la successiva legge n. 40/2007 hanno poi avviato la riorganizzazione del Sistema IFTS nel quadro del potenziamento dell'alta formazione professionale e delle misure per la valorizzazione della filiera tecnico-scientifica, hanno istituito un apposito Fondo per assicurare una più efficace utilizzazione delle risorse destinate all'attuazione degli interventi in materia, hanno stabilito l'emanazione di apposite linee guida (di cui al DPCM 25 gennaio 2008) ed, infine, delineato la nascita di "Istituti tecnici superiori" quali strutture operanti nel Sistema IFTS.

Per lo stesso comparto è stata, inoltre, prevista (cfr. art. 16 del d.l. n. 112/2008) la facoltà per le Università di deliberare la propria trasformazione in fondazioni di diritto privato, con subentro in tutti i rapporti attivi e passivi e nella titolarità del patrimonio dell'Università deliberante.

Contestualmente alla delibera di trasformazione vengono adottati lo statuto e i regolamenti di amministrazione e di contabilità delle fondazioni universitarie, dotate di autonomia gestionale, organizzativa e contabile, e lo statuto può prevedere l'ingresso nella fondazione universitaria di nuovi soggetti, pubblici o privati (dunque : una fondazione "di partecipazione").

Se si presta attenzione all'unica esperienza sinora avviata (quella degli Istituti Tecnici Superiori, che a partire da una previsione normativa risalente all'anno 1999 tuttora versa in fase embrionale di limitatissima sperimentazione, non priva di nodi critici anche in connessione all'esistenza di "concorrenza di competenze" nella materia tra Stato e Regioni) non si può fare a meno di annotare gli effetti, finora non positivi almeno sul piano temporale, che le lacunosità regolative di cui si è fatta menzione hanno avuto per la concreta attuazione degli intenti di legge.

Naturalmente l'attingimento a strumenti giuridici noti (come quello fondazionale) non è l'unico tracciato operativo adoperato dal legislatore per

attivare la strutturazione (oppure il riordino funzionale) di soggetti operanti nell'area delle Pubbliche Amministrazioni.

Un esempio recente di ancor diversa e peculiare strutturazione organizzativa può trarsi dall'art. 13 del decreto legislativo n. 150/2009.

La norma, dando attuazione alla legge n. 15/2009 in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, ha istituito la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (in sigla CIVIT).

La Commissione opera in posizione di indipendenza di giudizio e di valutazione e in piena autonomia ed è organo collegiale composto da cinque componenti

Essa definisce con propri regolamenti le norme concernenti il proprio funzionamento e determina, altresì, i contingenti di personale di cui avvalersi entro il limite massimo di 30 unità, ha autonoma gestione finanziaria.

Un settore a sé stante, infine, poiché caratterizzato da assolute peculiarità, è quello concernente le forme organizzative che l'esercizio di talune funzioni pubbliche può assumere attraverso l'attivazione di partecipazioni azionarie al capitale di Società per Azioni di diritto privato.

In altra parte della presente relazione specifiche riflessioni sono dedicate all'analisi del fenomeno ed alle evidenze che esso ha esposto quanto al rendiconto 2009.

Qui, invece, lo stesso fenomeno è riguardato esclusivamente sotto l'aspetto della "strutturazione" e degli impatti che le scelte organizzative possono avere sugli andamenti della spesa pubblica.

Il Dipartimento della Funzione Pubblica, ai sensi dell'art.1, commi 587-591 della legge n. 296/2006 (Legge finanziaria per l'anno 2007), ha avviato una

procedura informatizzata per l'acquisizione di dati relativi a Consorzi e/o Società cui partecipano amministrazioni pubbliche.⁶¹

I dati scaturiti dalla rilevazione per il 2009 resi noti dal Dipartimento, ovviamente basati sulle comunicazioni delle amministrazioni che hanno adempiuto l'obbligo informativo di legge, indicano l'esistenza di 2.365 consorzi e di 4.741 società partecipate, con 24.713 rappresentanti negli organi di governo.

Se si raffronta l'esito con il dato emerso da analoga rilevazione realizzata relativamente al 2008 (1.785 consorzi, 3.356 società partecipate e 19.870 rappresentanti negli organi di governo), si può notare il significativo tasso incrementale.

Esso indica una propensione verso l'attivazione di partecipazioni azionarie che - per quanto solo a posteriori è possibile accertare in sede di giurisdizione di responsabilità a seguito di specifiche e concrete notizie di danno - di frequente integra esternalizzazioni solo giuridico-formali di funzioni e di attività istituzionali intestate all'Ente pubblico partecipante.

L'innesco del rapporto di partecipazione azionaria risulta, di fatto, aver spesso favorito l'aggiramento di vincoli di bilancio o di limitazioni legali di spesa o di regole di contabilità pubblica, se non addirittura l'accadimento di fenomeni delittuosi, di corruzione, di locupletazioni a fini personali.

E' pur vero che in sede di controlli esperibili sulle Autonomie territoriali risultano oggi attivate modalità informative tendenti a permettere - attraverso l'inserimento, nella relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2010

⁶¹ La procedura, confluyente verso la Banca-dati denominata CONSOC, fa obbligo alle amministrazioni pubbliche statali, regionali e locali di comunicare in via telematica l'elenco dei consorzi di cui fanno parte e delle società totalmente o parzialmente partecipate, indicando la ragione sociale, la misura della partecipazione, la durata dell'impegno, l'onere complessivo a qualsiasi titolo gravante per l'anno sul bilancio dell'amministrazione, il numero dei rappresentanti dell'amministrazione negli organi di governo, il trattamento economico complessivo a ciascuno di essi spettante. La circolare n. 1/2010 del 14 gennaio 2010 ha chiarito che per garantire una maggiore completezza e correttezza delle informazioni, i dati raccolti saranno relativi agli elenchi dei consorzi e delle società partecipate inclusi nei bilanci consuntivi approvati dalle singole amministrazioni nell'anno precedente; si prevede anche la periodica trasmissione alla Corte dei conti dell'elenco delle amministrazioni inadempienti.

redatto dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, di dati relativi agli organismi partecipati o comunque sottoposti a direzione e coordinamento, da intendersi quali società partecipate, aziende speciali, istituzioni, fondazioni, consorzi ed ogni altro organismo in cui l'ente locale sia in condizione di esercitare un potere di direzione e coordinamento anche a prescindere da un legame partecipativo - la rilevazione di importanti riscontri di contabilità utili a monitorare il fenomeno⁶².

Tuttavia, il carattere propositivo e non vincolante dei "questionari" da allegare alle relazioni e, ancor più, le notorie separatezze e le incomunicabilità tra funzioni di controllo e funzioni di giurisdizione di responsabilità, a loro volta derivanti da talune previsioni normative sottoposte a variabile ermeneutica giurisprudenziale, potrebbero rappresentare ostacoli di non scarso rilievo che si frappongono a pur utili osmosi informative ed a conseguenti, praticabili azioni di contrasto avverso eventuali illiceità dannose.

E' necessario dare atto, inoltre, di un nutrito complesso normativo che, nel corso degli anni e delle passate legislature, ha introdotto disposizioni varie, in alcuni casi investenti tutte le Società pubbliche, non solo quelle interamente partecipate, ma anche quelle "miste" e partecipate in via minoritaria (partecipazione pubblica inferiore al 50 per cento).⁶³

In questa logica si iscrivono il divieto di costituzione, per le amministrazioni pubbliche, di società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, il divieto di assunzione o mantenimento di non consentite partecipazioni, anche di minoranza, in tali società, con obbligo di cessione a

⁶² Deliberazione n. 9/AUT/2010/INPR del 16 aprile 2010 - Sezione Autonomie - concernente le Linee guida e i criteri cui devono attenersi gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio 2010 e questionari allegati.

⁶³ Le disposizioni sono state recate dalla legge n. 296/2006 (finanziaria 2007), dal D.L. n. 223/2006, convertito dalla legge n. 248/2006, dalla legge n. 244/2007 (finanziaria 2008), dal D.L. n. 112/2008, convertito dalla legge n. 133/2008, dal D.L. n. 78/2009, conv. dalla legge n. 102/2009.

terzi di società e partecipazioni vietate.

Inoltre, sono stati previsti: l'adeguamento degli statuti delle società non quotate, direttamente o indirettamente controllate dallo Stato ai sensi dell'articolo 2359, primo comma, numero 1), del codice civile, a regole di riduzione del numero massimo dei componenti degli organi di amministrazione, la soppressione della carica di vicepresidente eventualmente contemplata dagli statuti, ovvero il mantenimento della stessa solo quale modalità di individuazione del sostituto del presidente in caso di assenza o impedimento, senza titolo a compensi aggiuntivi; il divieto di corrispondere gettoni di presenza ai componenti degli organi sociali, la limitazione a casi strettamente necessari della costituzione di comitati con funzioni consultive o di proposta; il divieto, per le società, a capitale interamente pubblico o misto, costituite o partecipate dalle amministrazioni pubbliche regionali e locali per la produzione di beni e servizi strumentali all'attività di tali enti, di svolgere prestazioni a favore di altri soggetti pubblici o privati, né in affidamento diretto né con gara; l'obbligo per le società che gestiscono servizi pubblici locali a totale partecipazione pubblica di adottare, con propri provvedimenti, criteri e modalità per il reclutamento del personale e per il conferimento degli incarichi nel rispetto dei principi di cui al comma 3 dell'articolo 35 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, nonché di rispettare divieti o limitazioni generali alle assunzioni di personale.

Le società "partecipate" predette, oltre all'assoggettamento a vincoli comuni in materia di assunzione di personale e conferimento degli incarichi, sono inserite nel conto economico consolidato della pubblica amministrazione, come individuate dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311.

Sembra opportuno far menzione, infine, di un'ipotesi normativa nuova

che, nell'ambito di un più vasto e generale impegno prevenzionale avverso i fenomeni di corruzione, intenderebbe allestire più specifiche forme di controllo "interno", ritenute idonee a garantire l'osservanza dei principi di integrità solennemente dichiarati dalla legge n. 15/2009 e dal decreto legislativo attuativo n. 150/2009.

L'ipotesi è contenuta nel disegno di legge rubricato "Modifiche del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267", recante disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione, approvato dal Consiglio dei Ministri il 1° marzo 2010 ed ora devoluto all'esame parlamentare.

Il provvedimento, tra altre misure dirette a contrastare la corruzione e l'illegalità nel settore pubblico, prevede che gli Enti locali definiscano un sistema di controlli sulle Società partecipate e che tali controlli siano esercitati dalle strutture proprie dell'ente, che ne sono responsabili.

In particolare, è prevista la previa definizione degli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo standard qualitativi e quantitativi, l'organizzazione di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica.

Sulla base di dette informazioni gli Enti locali dovrebbero effettuare un monitoraggio periodico sull'andamento delle società da loro partecipate, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio pubblico.

Senonché, le pregresse esperienze giunte al vaglio della giurisdizione di responsabilità amministrativa - anche nell'anno 2009 - a proposito del reale

funzionamento dei controlli “interni” nelle pubbliche amministrazioni, e di quelli degli Enti locali in particolare, non sembrano confortare nel riporre solidi affidamenti sulle innovazioni così ipotizzate⁶⁴.

Un'altra tra le figure organizzative presenti nel sistema ordinamentale italiano è quella costituita dalle Autorità indipendenti.

Le Autorità svolgono una funzione di “regolazione” tecnica e quindi operano ciascuna in uno specifico Sottosistema esterno alla P.A. (bancario, finanziario, delle comunicazioni, delle energie, dei trasporti, della concorrenza, ecc.), a sua volta esposto e sensibile ad altre regole (quelle del mercato).

Da tempo si discute, senza che si siano raggiunti esiti visibili neppure nell'esercizio 2009, del varo di una legge di riforma delle Autorità.

Le principali questioni sul tappeto, da vagliare allo scopo di revisionare le strutture istituzionali e organizzative in discorso, attengono a vari aspetti quali la composizione del collegio, i poteri del Presidente, il rapporto tra la struttura e il collegio, l'autonomia finanziaria, i flussi di risorse che affluiscono agli organismi, e altre ancora.

Si tratta di questioni che portano in evidenza un nodo cruciale, comune a tutti i numerosissimi modelli strutturali organizzativi che fuoriescono dagli schemi tradizionali tipici delle Amministrazioni centrali e periferiche dello Stato.

Per questi modelli a sé stanti opera il fenomeno della separazione tra la

⁶⁴ Anche la deliberazione delle Sezioni riunite in sede di controllo n. 15/CONTR/10 depositata il 18 maggio 2010, che ha approvato il “RAPPORTO SUL COORDINAMENTO DELLA FINANZA PUBBLICA”, riconosce che “l'esternalizzazione di servizi e di attività da parte degli enti territoriali è stato negli ultimi anni un fenomeno in continua e rapida crescita, sospinto non solo dalla ricerca delle migliori e più efficienti forme organizzative ma anche, come si è verificato in concreto, dallo scopo di aggirare vincoli normativi in ordine al Patto di stabilità ed a particolari spese (soprattutto quelle di personale), ritenuti troppo rigidi dagli enti. Da tale tendenza sono derivate distorsioni sul piano della significatività dei dati contabili di alcuni Comuni e Province e, in alcuni casi, anche un uso improprio dello strumento societario. L'esternalizzazione di servizi e di attività è avvenuta, principalmente, tramite la costituzione e partecipazione ad organismi societari, anche se ultimamente sembra essere in aumento il ricorso ad altri organismi, utilizzati impropriamente. Si tratta di un fenomeno particolare originato, presumibilmente, dalla circostanza che, a partire dal 2007, sono stati imposti limiti legislativi piuttosto rigidi in ordine sia alla partecipazione che all'organizzazione delle società. Alcuni enti, interpretando in modo restrittivo i vincoli, ritengono che i predetti limiti non ricorrano in relazione ad altri organismi, quali a puro titolo di esempio le fondazioni.”

legge, che fissa a monte regole di azione e le consegna ai soggetti, e l'inverarsi delle regole di legge, che invece resta affidato alle strutture chiamate ad attuarle in autonomia e nel loro quotidiano funzionamento.

Al cospetto di detto fenomeno, un unico aspetto sembra essere stato oggetto di non sufficiente attenzione e di correlate azioni normative.

Non si è registrato con nettezza, almeno sino ad oggi, il convinto perseguimento di obiettivi rivolti verso una maggiore armonizzazione "strutturale" dei vari Enti⁶⁵.

In buona sostanza, come rilevato anche in sede dottrina, la nozione dell'Ente pubblico, quando per il suo tramite si intenda individuare e circoscrivere una serie di fattispecie accomunate da una disciplina generale, finisce con il rimanere frutto isolato delle sole elaborazioni giurisprudenziali, a loro volta non sempre univoche o consolidate.

Eppure, alla varietà delle forme organizzative delle pubbliche amministrazioni si contrappone, quasi come un contraltare, l'insieme sempre più monumentale di regole normative e di principi di funzionamento generali, che dovrebbero ispirarne ed improntarne l'azione pubblica.

Il legislatore, anche nel corso dell'anno 2009, si è preoccupato di fissare innumerevoli e nuove regole concernenti la misurazione della qualità dell'azione pubblica e delle prestazioni che devono rendere i soggetti pubblici, il governo degli assetti organizzativi e dei processi operativi, la ridefinizione degli organismi deputati ai controlli interni, la selettività dei trattamenti economici accessori, la trasparenza, la lotta alla corruzione⁶⁶.

⁶⁵ La stessa previsione riformatrice per le Autorità indipendenti, posta dall'art. 3, comma 45, della legge n. 244/2007 (come modificato dall'art. 42 del D.L. n. 248/2007), ha parlato di "modi di finanziamento", di "controlli sulla spesa, nel rispetto degli adempimenti previsti dalla normativa comunitaria", di "retribuzioni" ed "emolumenti", con l'intento di perseguire gli obiettivi di riduzione e contenimento di costi, ma senza attingere al nodo delle strutturazioni organizzative e delle correlate dinamiche che una loro riforma potrebbe indurre anche in ordine al contenimento delle spese.

⁶⁶ Si tratta delle regolazioni normative avviate in base alla legge delega n. 15/2009 e poi attuate attraverso i decreti legislativi n. 150/2009 e n. 198/2009.

Risulta introdotto anche un nuovo rimedio giustiziale avverso le disfunzioni o le inefficienze, che può attivare l'intervento del giudice amministrativo con l'emanazione di "ordini" di rimozione delle accertate anomalie rispetto a standard quantitativi e qualitativi prefissati.

Lo strumentario regolatore di principi e regole generali si è, dunque, ulteriormente arricchito.

Ma la molteplicità e la varietà delle forme organizzative che dette regole dovrebbero attuare sono rimaste inalterate, quando non hanno subito ulteriori incrementi.

Nel riepilogare e concludere le riflessioni sin qui illustrate giova, perciò, ripartire dalla constatazione iniziale circa la spiccata variabilità degli odierni assetti organizzativi.

Le asimmetrie delle "forme" giuridico-organizzative di cui il legislatore - statale o regionale, per questo aspetto non rileva - va a rivestire le pubbliche amministrazioni, quando non siano indispensabili in virtù di una reale e chiaramente riconoscibile specificità delle funzioni da svolgere, possono diventare fattori che agevolano l'elusione di regole e garanzie pubblicistiche generali oppure favoriscono le opacità gestionali ⁶⁷.

Per scongiurare questi immanenti pericoli, che hanno natura strutturale, possono essere causa di sprechi di risorse altrettanto strutturali e trovano conferme in molte vicende pervenute al vaglio della responsabilità patrimoniale in sede giurisdizionale anche nel corso dell'anno 2009, è irrinunciabile che siano meglio coniugate tra di loro le diversità (spesso profonde) degli assetti

⁶⁷ Preoccupazioni sull'uso effettivo delle risorse pubbliche, quale tema che attualmente emerge in misura eclatante nell'area dei controlli finanziari e contabili, sono state manifestate nel testo dell'intervento del Ragioniere Generale dello Stato svolto al workshop del 3 marzo 2010 su "La sinergia dei controlli", lì dove si legge che "La spinta autonomistica e il crescente ricorso per la gestione di risorse pubbliche ad Enti strumentali costituiti anche nella veste giuridica di soggetti di diritto privato, nonché a gestioni fuori bilancio o a contabilità speciali, che ha interessato negli ultimi anni molti settori della pubblica Amministrazione, ha sottratto all'area del controllo dei tradizionali organi di riscontro le spese e le entrate di questi soggetti. Vi sono, ancora, enti e organismi pubblici che, sebbene finanziati con trasferimenti provenienti dal bilancio dello Stato, sfuggono attualmente alle tradizionali forme di controllo/conoscenza/vigilanza".

organizzativi approntati in fase di progettazione legislativa ed una più stringente armonizzazione almeno dei principi fondamentali di indirizzo che dovrebbero ispirare e caratterizzare le multiformi strutturazioni.

L'esigenza, anche a volerla scandagliare unicamente dal punto di vista della scienza dell'amministrazione, non può dirsi dettata da vocazioni centralistiche, che pretendono un'uniformità livellatrice o sterilizzante.

Né una tendenziale armonizzazione strutturale mortifica la sperimentazione di moduli di organizzazione innovativi, che in qualche caso sanno manifestare risultati di eccellenza ma che, proprio perché sperimentali, richiederebbero puntuali, costanti e rigorosi collaudi del loro reale funzionamento.

Piuttosto, l'eliminazione di difformità troppo marcate servirebbe a rendere non velleitari o inattuabili obiettivi dichiarati e perseguiti da tutte le azioni normative di riforma sinora messe in campo.

Non si tratta di darsi ad immaginare un processo di omologazione degli Apparati pubblici e neppure di auspicare un isomorfismo normativo degli assetti organizzativi: entrambi questi propositi, a fronte della complessità delle situazioni e dei fenomeni sostanziali da gestire e governare, paiono impossibili persino a concepirsi o disegnarsi.

Viceversa, il perseguimento di un'armonizzazione strutturale di principio potrebbe far meglio funzionare in tutto il settore pubblico allargato la semplificazione delle regole, la trasparenza, la circolarità elettronica e la conoscibilità dei flussi di informazioni a fini di controllo, la lotta alla corruzione da un lato e, dall'altro lato, potrebbe aiutare a realizzare una attendibile comparabilità dei costi di funzionamento delle singole strutture pubbliche o la determinazione di cosiddetti "costi standard".

Questi obiettivi, oggi tutti in risalto a causa di una situazione

congiunturale molto critica, rischiano di diventare di fatto non esigibili, se persistono, troppo forti, le diversificazioni pulviscolari che oggi caratterizzano i modelli di organizzazione sulla cui base sono strutturati i soggetti che svolgono le attività amministrative e gestionali pubbliche.

Il tasso di rischio si innalza nella prospettiva dell'incremento del decentramento istituzionale e amministrativo che va comunemente sotto il nome di federalismo e che, per sua intrinseca natura, lascia prefigurare inevitabili divaricazioni geografico-territoriali.

Le diversità dei modelli di organizzazione e le diversità territoriali potrebbero sommarsi tra di loro ed indurre effetti di polarizzazione o moltiplicatori, fino a causare un'eventuale dequotazione non solo delle capacità di risposta uniforme che le pubbliche amministrazioni devono dare ai bisogni dei cittadini in base a livelli essenziali delle prestazioni, ma della possibilità di realizzare una governance unitaria, anche solo conoscitiva, dei meccanismi di spesa incidenti sul bilancio complessivo del settore pubblico allargato.

I meccanismi delle spese "per organizzazione", d'altronde, si indirizzano lungo numerosissimi e reticolari rivoli, che però tutti insieme contribuiscono alla determinazione del plafond totale della spesa pubblica, a sua volta capace di perimetrare l'ammontare complessivo dei prelievi diretti o indiretti da operare sulle collettività territoriali e, quindi, l'incidenza della pressione fiscale effettiva gravante sull'intero Paese.

b) Amministrazione e gestione del personale pubblico (Estensore: V.P.G. Antonio Ciaramella)

In materia di lavoro pubblico, nel 2009, è entrata in vigore la riforma di cui al decreto legislativo del 27 ottobre 2009, n. 150, di attuazione della legge 4 marzo 2009, n. 15. Il suo elemento centrale è dato dalla valorizzazione della

cultura della valutazione.

Pertanto, è stato dato particolare rilievo a meccanismi premiali, legati alla qualità, produttività e capacità innovativa della prestazione lavorativa del singolo dipendente ed alla contemporanea definizione di un sistema più rigoroso di sanzioni disciplinari e di responsabilità.

Pertanto, le pubbliche amministrazioni dovranno introdurre sistemi interni ed esterni di valutazione del personale e delle strutture amministrative, indicare i propri obiettivi annuali e verificare l'effettiva realizzazione degli stessi alla fine dell'anno, tramite l'introduzione e l'attivazione di un ciclo generale di gestione della "performance". Le amministrazioni saranno, inoltre, obbligate a predisporre annualmente e a pubblicare su internet gli indicatori di produttività e i misuratori della qualità del rendimento delle loro strutture in modo da consentire di confrontare la produttività delle diverse amministrazioni.

Per l'attuazione del suddetto piano di performance, sono stati istituiti nuovi soggetti quali: 1) la commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità; 2) l'organismo indipendente di valutazione della performance, in seno ad ogni amministrazione, che garantisce dall'interno la definizione e l'implementazione dei sistemi di valutazione, nel rispetto dei modelli definiti dalla Commissione.

La commissione per la valutazione deve fornire annualmente all'Aran una graduatoria di performance delle singole amministrazioni statali per comparto contrattuale, disponendole su almeno tre diversi livelli di merito.

Il decreto legislativo riforma, inoltre, la disciplina della contrattazione collettiva, nazionale e integrativa, con l'obiettivo di dare impulso a un processo di convergenza con il settore privato. E' stata, ad esempio, prevista la modificazione, in coerenza con il settore privato, della durata dei contratti al

fine di ridurre i tempi e i ritardi dei rinnovi e di far coincidere il periodo di regolamentazione giuridica con quello di regolamentazione economica. Sempre al fine di incentivare la conclusione tempestiva degli accordi e di garantire la retribuzione dei dipendenti in caso di mancato accordo, è data facoltà alle amministrazioni di erogare, in via provvisoria, le somme stanziata dalla legge finanziaria per i rinnovi contrattuali (per le sole voci stipendiali).

Sono stati, inoltre, ridefiniti gli ambiti della disciplina del rapporto di pubblico impiego riservati, rispettivamente, alla contrattazione ed alla legge e riordinate le procedure di contrattazione nazionale ed integrativa. Quest'ultima sarà sottoposta a vincoli di spesa cogenti, definiti dalla contrattazione nazionale sulla base degli obiettivi e delle compatibilità di finanza pubblica.

Inoltre, il decreto delegato dispone, per motivi di trasparenza, che ogni accordo decentrato sia accompagnato da una relazione tecnica e da una relazione illustrativa. Viene potenziato il sistema dei controlli sulla spesa, attraverso l'obbligo delle amministrazioni centrali di inviare annualmente al Ministero dell'economia ed alla Corte dei conti e pubblicare su proprio sito Internet, informazioni certificate sul costo degli accordi integrativi. Nei casi di violazione dei vincoli e dei limiti di competenza imposti dalla contrattazione nazionale o dalle norme di legge, le parti contraenti sono soggette a sanzioni e le clausole non possono essere applicate.

E' fatto, altresì, obbligo di recupero nell'ambito della sessione negoziale successiva delle spese eccedenti i limiti.

Per le amministrazioni delle autonomie locali sono previsti vincoli di approvazione preventiva meno stringenti che per le amministrazioni centrali, ma sempre nel rispetto dei patti di stabilità e dei vincoli fissati dai bilanci pluriennali.

In materia di dirigenza pubblica le principali linee di intervento

potenziano l'autonomia e la responsabilità dei dirigenti. Questi dovranno esercitare i poteri del datore di lavoro pubblico nella gestione delle risorse umane; individuare i profili professionali necessari allo svolgimento dei compiti istituzionali degli uffici cui sono preposti; valutare il personale dipendente, sulla base degli indicatori di efficienza e di efficacia predisposti dall'Organismo indipendente di valutazione della performance, in tutte le occasioni relative alla progressione di carriera, ai premi incentivanti, alla corresponsione di indennità; vigilare sulla effettiva produttività delle risorse umane assegnate e sull'efficienza della struttura (in caso di omessa vigilanza è prevista la decurtazione al dirigente di una parte del trattamento economico accessorio).

Sono state, inoltre, introdotte nuove forme di responsabilità dei dirigenti legate sia al raggiungimento degli obiettivi assegnati sia al controllo sulla produttività del proprio personale.

Sono state anche riorganizzate le competenze e la struttura del Comitato dei Garanti, al fine di esercitare la verifica del rispetto dei criteri di conferimento o di revoca degli incarichi dirigenziali e stabilite le modalità per l'assegnazione del trattamento economico accessorio, la cui erogazione avviene secondo criteri prefissati, sempre sulla base del principio della valorizzazione del merito.

In materia di responsabilità dei dipendenti pubblici, gli obiettivi dell'intervento riformatore, sono stati il potenziamento del livello di efficienza degli uffici pubblici e il contrasto ai fenomeni di scarsa produttività e di assenteismo nel pubblico impiego. Le norme del decreto hanno operato una semplificazione dei procedimenti disciplinari attraverso l'estensione dei poteri del dirigente della struttura, la riduzione e la perentorietà dei termini, il potenziamento dell'istruttoria, l'abolizione dei collegi arbitrali di impugnazione.

Viene poi disciplinato in modo innovativo il rapporto tra procedimento disciplinare e procedimento penale, limitando ai soli procedimenti disciplinari più complessi la possibilità di sospenderli in attesa del giudizio penale e prevedendo che i procedimenti disciplinari non sospesi siano riaperti, se vi è incompatibilità con il sopravvenuto giudicato penale.

Nei casi di false attestazioni di presenze o di falsi certificati medici sono previste sanzioni incisive, anche di carattere penale, non soltanto nei confronti del dipendente, ma altresì del medico eventualmente corresponsabile.

E' stato, poi, definito un catalogo di infrazioni particolarmente gravi da cui può conseguire il licenziamento.

E' stata, infine, prevista la responsabilità disciplinare del dirigente o del funzionario che determina per colpa la decadenza dell'azione disciplinare e limitata ai casi di dolo o colpa grave la responsabilità civile del dirigente in relazione all'esercizio dell'azione disciplinare.

Non si può non riconoscere che la complessa architettura della riforma è, in linea generale, coerente con gli apprezzabili obiettivi che il legislatore si è posto.

Il problema è, piuttosto, legato alla necessità che le prescrizioni per i dipendenti pubblici di modelli virtuosi (che, com'è noto, non devono essere scritti nella legge per essere attuati nel settore privato) non rimangano astratti principi legislativi (come spesso avvenuto a seguito dei numerosi interventi legislativi degli ultimi decenni) ma si traducano in comportamenti concreti.

Sarebbe, inoltre, auspicabile che le commissioni e gli organismi addetti alle attività di misurazione e valutazione della performance non tendano alla ipertrofia burocratica ma siano soggetti snelli ed operino tenendo conto delle singole realtà esaminate e non in base a principi generali ed astratti, in modo da essere di concreto ausilio, al fine della correzione, da parte delle

amministrazioni di eventuali non adeguate modalità di azione.

Infine, è da valutare positivamente il condizionamento della contrattazione decentrata e, quindi, della retribuzione accessoria, all'effettivo conseguimento di risultati programmati e di risparmi di gestione, in coerenza con le linee guida dell'accordo sugli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009.

Dai dati del conto annuale sul costo del lavoro pubblico, riferito agli anni dal 2006 al 2008, della Ragioneria generale dello Stato, si desume un decremento, nel 2008, rispetto ai due anni precedenti, del numero del personale pubblico, considerando sia i rapporti di lavoro a tempo indeterminato che determinato (la diminuzione è stata dell'1,32 per cento.). Invece, tenendo conto solo della prima categoria vi è stato, nel suddetto periodo, un incremento dello 0,30 per cento⁶⁸.

Per quanto riguarda il costo del personale la variazione della spesa complessiva del 2008 sul 2007 è stata del +5,75 per cento, a fronte del -3,95 per cento del 2007 sul 2006. Tale andamento, se calcolato al netto degli arretrati, è pari a circa +3,2 per cento e +0,5 per cento.

Sull'andamento delle spese annue del personale hanno inciso, in modo considerevole, gli oneri per competenze arretrate relative ad anni precedenti a quello di pagamento e dovute in massima parte ai rinnovi contrattuali tardivamente sottoscritti. Infatti, nel triennio in esame, l'erogazione di arretrati al personale per competenze fisse ed accessorie (al lordo degli oneri riflessi a carico delle amministrazioni) è stata di circa di 9,4 miliardi nel 2006, di 2,2 miliardi nel 2007 e di 6,3 miliardi nel 2008.

Tali dati, tenuto anche conto dell'andamento dell'inflazione reale⁶⁹,

⁶⁸ Il totale dei dipendenti pubblici con contratti a tempo indeterminato, determinato ed in formazione lavoro ed interinali ammontava nel 2008 a 3.567.881. Il totale dei lavoratori pubblici a tempo indeterminato ammontava a 3.375.331.

⁶⁹ Da dati del Ministero dell'Economia risulta che: nel 2006 l'inflazione media annua è stata del 2,1 per cento, nel 2007 dell'1,8 per cento e nel 2008 del 3,3 per cento.

evidenziano un positivo tendenziale avvicinamento, seppure differenziato a seconda dei differenti comparti⁷⁰, all'obiettivo minimo della stabilizzazione della spesa per il personale pubblico (che è stato lo scopo di tutta l'ampia mole della produzione normativa intervenuta in materia negli ultimi anni).

Nei prossimi anni sarà, poi, possibile verificare se tale legislazione che ha, in astratto, inciso anche sull'organizzazione, il numero e le funzioni di strutture ed enti pubblici (si vedano ad es. le previsioni della legge n. 102 del 2009 che riguardano il riordino e la riduzione di enti ed organismi pubblici statali) comporterà, in sede di attuazione, anche una concreta e stabile riduzione dei costi del personale pubblico e dell'amministrazione pubblica in generale.

Attraverso le apposite relazioni sul costo del lavoro pubblico, periodicamente presentate al Parlamento, la Corte dei conti ha, più volte, evidenziato gli ostacoli al raggiungimento di tale obiettivo.

Nell'ultima relazione la Corte ha sottolineato, in merito agli interventi diretti alla riduzione dei posti in organico, come il bilancio a legislazione vigente quantifica gli stanziamenti sulla base delle unità di personale effettivamente in servizio, con la conseguenza che, in presenza di un elevato tasso di scopertura, la riduzione di posti, solo teorici, non produce necessariamente risparmi di spesa.

Con riferimento ai sempre più frequenti limiti alle assunzioni, le drastiche affermazioni di principio, contenute nelle ultime leggi finanziarie, sono state, sin dall'inizio, stemperate dalla contestuale previsione di un numero molto elevato di deroghe, eccezioni, esenzioni, limitazioni, priorità, proroghe riferite di volta in volta a specifiche categorie di personale.

⁷⁰ Dai dati del citato conto annuale della Ragioneria generale dello Stato si evince come, ad es., nel comparto ministeri si è passati da un costo del personale nel 2006 ammontante ad 8.068.348.625 ad un costo, nel 2008, di 7.715.872.782, nel comparto Regioni ed autonomie locali vi è, invece, stato un incremento (da 22.997.830.614 a 23.543.212.892), così come nel comparto del servizio sanitario (da 38.857.798.339 a 39.794.964.664). Stessa tendenza emerge riguardo all'entità del personale a tempo indeterminato. Infatti, in questi due ultimi comparti vi è stato un incremento, al contrario del comparto ministeri che ha registrato una sensibile diminuzione.

Inoltre, la Corte ha sottolineato l'importanza della mobilità del personale pubblico, per il raggiungimento di un contenimento delle assunzioni⁷¹. Ciò assume sempre maggiore rilevanza anche in vista dell'attuazione del c.d. federalismo fiscale.

La Corte ha, inoltre, sottolineato come il modello di relazioni sindacali delineato dall'accordo di luglio 1993 sulla politica dei redditi - incentrato sulla corresponsione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata con successivo recupero del differenziale con l'andamento reale del fenomeno inflattivo nonché sulla correlazione tra salario accessorio e incrementi di produttività - è stato di fatto, sempre, largamente disatteso.

In particolare, è venuto meno il principio della programmazione finanziaria delle risorse necessarie ai rinnovi da porre a carico del primo esercizio successivo alla scadenza degli accordi.

Per avviare la contrattazione è stata sempre necessaria una rideterminazione in aumento delle risorse concordata direttamente tra il Governo e i sindacati, con conseguenti ritardi nella sottoscrizione dei contratti e corresponsione, seppur ritardata, di incrementi superiori non solo all'inflazione programmata ma anche a quella realmente registrata a consuntivo nel periodo di riferimento dei contratti, i quali, peraltro, sono stati solo in minima parte ancorati a recuperi di efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Proprio i ritardi nella contrattazione e la conseguente concentrazione della spesa di personale (comprensiva di un'elevata quota di arretrati) a carico di un unico esercizio finanziario successivo al periodo di teorica spettanza degli incrementi, hanno determinato un indubbio ostacolo alla tenuta della

⁷¹ Tale obiettivo, già di difficile attuazione nel panorama organizzativo italiano, non è stato peraltro perseguito con la dovuta convinzione, come testimoniato dall'abrogazione ad opera della legge finanziaria per il 2007 delle previsioni relative alla istituzione di un apposito fondo che avrebbe dovuto incentivare una volontaria adesione del personale al cambiamento della propria sede di lavoro.

programmazione finanziaria e all'univocità e chiarezza delle rilevazioni dell'andamento della spesa di personale.

La Corte ha, poi, evidenziato la necessità di un maggior controllo sull'andamento dei fondi unici, mancando allo stato attuale un effettivo censimento delle fonti di alimentazione degli stessi, spesso costituite da leggi speciali o da clausole contrattuali che non fissano precostituiti limiti di crescita e una stima del relativo gettito, elementi indispensabili per valutare l'efficacia dei limiti di crescita introdotti a partire dalla legge finanziaria per il 2006.

2. - La spesa sanitaria⁷² (Estensore: V.P.G. Roberto Benedetti)

Il finanziamento del S.S.N. 2009

L'anno 2009 ha rappresentato il nono esercizio finanziario di attuazione dei principi cui si ispira l'obiettivo del federalismo fiscale⁷³ (e del rispetto del patto di stabilità sottoscritto l'8 agosto 2001), per effetto del quale, come è noto, il finanziamento del sistema è stato rimesso al gettito di un insieme di imposte (IRAP, addizionale regionale IRPEF, IVA, accise), ricavi ed entrate proprie, trasferimenti pubblici e privati ed integrazioni a carico dello Stato.

Il complesso delle risorse acquisite a tale titolo nello scorso anno è ammontato ad euro 106,409 miliardi (a fronte di euro 103,669 miliardi del 2008 e di euro 100,095 miliardi del 2007), con un incremento del 2,6 per cento sul 2008 (in precedenza +3,6 per cento sul 2007), che a fronte del volume generale della spesa (euro 109,669 miliardi, nel 2008 euro 107,138 miliardi, nel 2007 euro 103,805 miliardi), di cui si dirà di seguito, comporta un disavanzo complessivo nazionale di settore pari ad euro 3,260 miliardi (nel 2008 euro -3,469 miliardi,

⁷² Salvo diversa indicazione, i dati contabili commentati in questo capitolo sono tratti dalla "Relazione generale sulla situazione economica del Paese - (2009)" elaborata dal Ministero dell'economia e delle finanze, recentemente presentata al Parlamento. Va ricordato che la parte di spesa afferente ai bilanci regionali assumerà il carattere di definitività solo a seguito dell'approvazione dei relativi rendiconti consuntivi.

⁷³ Decreto legislativo n. 56 del 2000.

nel 2007 euro - 3,709 miliardi), di cui, euro 2,368 miliardi a carico delle Regioni e Province autonome ed euro 0,892 miliardi a carico dello Stato, coperti questi ultimi con i due strumenti istituiti con la legge finanziaria 2007 (legge n. 296/2006).

Il livello di finanziamento complessivo per l'anno in considerazione era stato definito in euro 103,511 miliardi, stanziamento frutto di un'articolata serie di disposizioni legislative, che partendo dagli iniziali euro 102,285 miliardi previsti dal Patto per la salute del 28 settembre 2006, aveva visto aggiungere, in più occasioni e per diverse motivazioni, altri complessivi euro 1,646 miliardi, poi diminuiti di 0,420 miliardi; a tali somme vanno poi aggiunti i fondi da ripartire fra le Regioni interessate da elevati disavanzi per complessivi euro 0,892 miliardi.

Ritornando ai dati consuntivi, come sempre le due voci più consistenti di finanziamento sono rappresentate, rispettivamente, per il 46,5 per cento dal gettito stimato della quota parte di IVA ed accise (il c.d. federalismo fiscale, in leggero aumento rispetto al dato 2008, quando il dato si era attestato al 46,1 per cento), pari ad euro 49,206 miliardi (nel 2008 euro 47,507 miliardi), e per il 37,1 per cento da quello dell'IRAP e dell'addizionale regionale IRPEF (37,7 per cento nell'esercizio precedente), che nel 2009 ha reso euro 39,235 miliardi (nel 2008 euro 38,888 miliardi); in complesso, pertanto, quasi l'84 per cento del finanziamento del sistema sanitario deriva dal pagamento di imposte, con conferma del trend ascendente per iva ed accise e di quello calante di irap ed addizionale regionale irpef.

Ancora largamente marginale resta, infatti, il contributo dei ricavi e delle entrate proprie, attestatosi a euro 2,853 miliardi (nel 2008: 2,820 miliardi) pari al 2,7 per cento del totale, comunque in aumento (+1,2 per cento) rispetto alla netta diminuzione dell'anno precedente (-11,6 per cento); un più consistente

aumento (+3,9 per cento) fa, invece, registrare l'incidenza degli ulteriori trasferimenti da pubblico e privato (pari al 9,9 per cento), ammontati a euro 10,462 miliardi (nel 2008 euro 10,070 miliardi), così come un ulteriore, più deciso aumento (+5,5 per cento) si apprezza anche per le entrate derivanti dalle integrazioni a carico dello Stato, arrivate a euro 4,049 miliardi (nel 2008 euro 3,839 miliardi pari al 3,8 per cento del totale).

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

Finanziamento del S.S.N. anno 2009 (importi in miliardi di euro)				
Voci	Anno 2009	Anno 2008	Differenza	
			+/-	per cento
1	2	3	4 = (2-3)	5
Finanziamento della spesa sanitaria delle Regioni e Province autonome				
Irap ed addizionale regionale Irpef	39,235	38,888	0,347	0,9
Fabb. san. ex D. lgs. n. 56/2000 (Iva ed accise)	49,206	47,507	1,699	3,6
Ulteriori trasferimenti da pubblico e privato	10,462	10,070	0,392	3,9
Ricavi ed entrate proprie varie	2,853	2,820	0,033	1,2
FSN e ulteriori integrazioni a carico dello Stato	4,049	3,839	0,210	5,5
Totale	105,804	103,123	2,681	2,6
Copertura della spesa sanitaria sostenuta dagli enti finanziati direttamente dallo Stato				
Altri enti	0,606	0,546	0,060	11,0
Totale generale	106,410	103,669	2,741	2,6
Disavanzo a carico dello Stato (fondi speciali) (*)	-0,892	- 1,029	-0,137	-13,3
Disavanzo (a carico delle Regioni)	-2,368	-2,440	-0,072	-3,0
Disavanzo totale	-3,260	-3,469	-0,209	-6,0
(*) Di cui: 0,700 da fondo transitorio ex art. 1, comma 796, lett. b) legge n. 296/2006 e 0,192 da minor gettito Irap ex art. 1, comma 270, legge n. 296/2006.				

La spesa sanitaria 2009

La spesa complessiva del Servizio sanitario nazionale per l'anno 2009 è ammontata complessivamente a euro 109,669 miliardi (contro gli euro 107,138 miliardi del 2008), di cui euro 109,064 miliardi relativi a Regioni e Province autonome (99,45 per cento del totale) e euro 0,606 miliardi relativi agli enti finanziati direttamente dallo Stato⁷⁴ (0,55 per cento del totale) - rispettando sostanzialmente nell'articolazione interna le stesse dimensioni percentuali dell'anno precedente, con un lieve spostamento a carico dello Stato - con un'incidenza sul PIL. del 7,2 per cento (dato in aumento rispetto al precedente di 6,8 per cento, quest'ultimo maggiormente in linea con l'ultimo triennio).

Considerato che le risorse acquisite per il finanziamento del S.S.N. si sono attestate ad euro 106,409 miliardi (nel 2008 euro 103,669 miliardi), il disavanzo del settore, come già detto, è quantificabile in euro 3,260 miliardi (era stato di - 3,469 miliardi l'anno precedente), saldo negativo ripartito fra Stato e Regioni e Province autonome (come sopra esposto).

Le fonti ordinarie di finanziamento hanno coperto, quindi, circa il 97 per cento del fabbisogno.

Rispetto all'anno precedente, l'aumento percentuale della spesa è del 2,4 per cento a livello nazionale (a fronte del +3,2 per cento del 2008 e del +4,2 per cento del 2007) e del 2,3 per cento a livello regionale (a fronte del +3,2 per cento del 2008 e del +4,2 per cento del 2007).

La tabella che segue illustra l'andamento della spesa sanitaria nelle sue principali componenti, con raffronto con l'anno precedente in valore assoluto ed in percentuale.

⁷⁴ Sono tuttora sostenuti dallo Stato gli oneri relativi a: Croce Rossa Italiana (finanziamento corrente), Istituti Zooprofilattici Sperimentali (finanziamento corrente), Cassa DD.PP. (rimborso mutui pre-riforma), Università (borse di studio per gli specializzandi).

Spese/costi del S.S.N. per l'anno 2009 (importi in miliardi di euro)				
	Anno 2009	Anno 2008	Differenza	
			+/-	%
1	2	3	4 = (2-3)	5
Spesa sanitaria delle Regioni e Province autonome				
Personale	36,132	35,264	0,868	2,5
Beni e servizi	32,275	31,363	0,912	2,9
Farmaceutica convenzionata	11,005	11,226	-0,221	-2,0
Ospedaliera accreditata	8,939	8,877	0,255	0,7
Medicina generale e convenzionata	6,364	6,068	0,296	4,9
Altra assistenza convenzionata e accreditata	6,002	5,651	0,351	6,2
Specialistica convenzionata e accreditata	4,111	3,912	0,198	5,1
Riabilitativa accreditata	1,999	1,970	0,029	1,4
Integrativa e protesica convenzionata e accr.	1,846	1,807	0,039	2,1
Saldo gestione straordinaria	0,261	0,292	- 0,031	-10,6
Saldo intramoenia	- 0,066	- 0,036	0,030	+83,3
Mobilità verso Bambin Gesù	0,163	0,163	0,000	-
Mobilità verso SMOM	0,033	0,033	0,000	-
Totale Regioni e Province autonome	109,064	106,592	2,472	2,3
Spesa sanitaria degli enti finanziati direttamente dallo Stato				
Altri Enti finanziati con il FSN	0,606	0,546	0,060	11,0
Totale generale	109,669	107,138	2,531	2,4

L'articolazione dei costi a livello regionale

L'articolazione dei costi fra le varie Regioni e Province autonome conferma sostanzialmente un quadro ormai da tempo consolidato, con situazioni più volte ricorrenti, ribadite anche nello scorso anno.

Dalla tabella sotto riportata, nella quale Regioni e Province sono indicate secondo l'ordine decrescente in valore assoluto, si può osservare come, per lo più, i volumi di spesa risultino ugualmente dimensionati, come lo erano stati negli anni passati. Rispetto all'anno 2008, infatti, la sola regione Friuli Venezia Giulia scavalca l'Abruzzo e va ad occupare il quattordicesimo posto in graduatoria, mentre le altre posizioni in "classifica" rimangono tutte immutate.

L'aumento percentuale più rilevante è stato fatto registrare dalla Provincia autonoma di Trento (+6,0 per cento), seguita dalle Marche (+4,9 per cento) e dal

Friuli Venezia Giulia (+4,4 per cento), regione quest'ultima che anche negli anni scorsi si era segnalata per gli aumenti più significativi e che quindi conferma di avere un trend di spesa in decisa ascesa; a seguire vanno segnalati poi gli aumenti percentuali di Emilia Romagna (+3,9 per cento), Veneto (+3,8 per cento) e Sardegna (+3,3 per cento). Se nel 2007 i maggiori aumenti di spesa si erano generalmente concentrati nelle Regioni meridionali (Calabria, Puglia e Basilicata) e nel 2008, viceversa, in quelle settentrionali (Friuli Venezia Giulia, Valle d'Aosta, provincia di Trento), nel 2009 il fenomeno appare invece più distribuito territorialmente, riguardando realtà di nord, centro ed isole.

In valori assoluti la Lombardia si conferma di gran lunga la Regione che eroga il più alto volume di assistenza sanitaria in termini finanziari, seguita come di consueto da Lazio, Campania, Veneto (che conserva la posizione conquistata l'anno precedente) e Sicilia. Risulta in diminuzione (-2,3 per cento) la sola provincia autonoma di Bolzano.

Come negli anni precedenti, sono numerose (seppure diminuite) le realtà territoriali (tredici) che hanno fatto registrare in termini percentuali una crescita superiore alla media nazionale (2,4 per cento), solo parzialmente compensate dalla diminuzione già detta e dagli aumenti molto contenuti, fra gli altri, di Lazio (+0,2 per cento), Puglia (+0,6 per cento), Abruzzo (+0,7 per cento) e Campania (+0,8 per cento); le Regioni più vicine alla media nazionale risultano essere state il Molise (+2,5 per cento) per eccesso e la Valle d'Aosta (+1,9 per cento) per difetto.

In termini assoluti, l'aumento maggiore è della Lombardia (che si discosta comunque dalla media con il suo +2,7 per cento), seguita da Veneto, Emilia Romagna e Piemonte (tutte ben oltre il +3 per cento), che si erano già segnalate in precedenza per lo stesso motivo, anche se in un ordine differente.

Spese/costi per regione del S.S.N. per l'anno 2009 a confronto con il 2008				
(importi in milioni di euro)				
Regione	Anno 2009	Anno 2008	Differenza	
			+/-	%
1	2	3	4=(2-3)	5
Lombardia	17.177,363	16.724,676	452,687	2,7
Lazio	11.109,023	11.083,794	25,259	0,2
Campania	10.096,817	10.018,510	78,023	0,8
Veneto	8.707,708	8.387,263	320,445	3,8
Sicilia	8.418,844	8.279,633	139,211	1,7
Piemonte	8.333,699	8.074,746	258,953	3,2
Emilia Romagna	8.253,732	7.947,074	306,658	3,9
Puglia	7.126,452	7.081,313	45,139	0,6
Toscana	6.844,518	6.659,860	184,658	2,8
Calabria	3.479,066	3.370,119	108,947	3,2
Liguria	3.269,395	3.176,280	93,115	2,9
Sardegna	3.002,365	2.905,485	96,880	3,3
Marche	2.746,009	2.618,186	127,823	4,9
Friuli Venezia Giulia	2.414,109	2.311,467	102,642	4,4
Abruzzo	2.373,675	2.357,201	16,474	0,7
Umbria	1.608,258	1.566,160	42,098	2,7
Prov. aut. Bolzano	1.082,304	1.108,009	-25,705	-2,3
Basilicata	1.033,500	1.015,814	17,686	1,7
Prov. aut. Trento	1.054,368	994,971	59,397	6,0
Molise	667,286	651,124	16,162	2,5
Valle d'Aosta	265,389	260,339	5,050	1,9
Totale regioni	109.063,879	106.592,023	2.471,856	2,3

Il ripiano dei disavanzi regionali

Per favorire l'attività di ripiano dei disavanzi verificatisi in alcune Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Liguria, Abruzzo e Molise) sono stati utilizzati nel 2009 700 milioni di euro (contro gli 850 milioni di euro del 2008) a valere sul

fondo transitorio di cui all'art. 1, comma 796, lettera b), della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) e 191,940 milioni di euro (contro i 179 milioni di euro dell'anno precedente) a valere sul minore gettito dell'Irap, previsto dall'art. 1, comma 270, della stessa legge, per un totale di euro 891,940 milioni (a fronte dei precedenti 1.029 milioni di euro).

La distribuzione territoriale delle risorse impiegate è stata la seguente:

Regione	Fondo transitorio	Minore Irap	Totale
Lazio	264,350	82,007	346,357
Campania	248,498	71,767	320,265
Sicilia	98,478	20,472	118,950
Liguria	35,287	-	35,287
Abruzzo	33,068	13,834	46,902
Molise	20,319	3,860	24,179
Totale 2009	700,000	191,940	891,940
Totale 2008	850,000	179,000	1.029,000
Differenza (+/-)	(-) 150,000	(+) 12,940	(-) 137,060

Ad eccezione della Liguria, che ha usufruito del solo fondo transitorio, tutte le altre Regioni interessate hanno ottenuto risorse da entrambi i canali normativi previsti.

Giova ricordare che con il fondo transitorio sono state finanziate le Regioni che hanno sottoscritto l'apposito accordo previsto ai sensi dell'articolo 1, comma 180, della legge 30 dicembre 2004, n. 311 (legge finanziaria 2005), e successive modificazioni, accordo che doveva essere comprensivo di un piano di rientro dai disavanzi, contenente, come stabilito dalla disposizione, sia le misure di riequilibrio del profilo erogativo dei livelli essenziali di assistenza, sia le misure necessarie all'azzeramento del disavanzo entro il 2010, sia gli obblighi e le procedure previsti dall'articolo 8 dell'intesa 23 marzo 2005, intervenuta in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le

Province autonome di Trento e di Bolzano.

Con l'art. 1, comma 797, della legge n. 296/2006 (finanziaria 2007) è stato quindi istituito il fondo transitorio per il triennio 2007-2009, destinando all'ultimo anno del periodo euro 0,700 miliardi.

I predetti accordi presupponevano poi l'indispensabile requisito che nelle stesse Regioni si fosse innalzato, ai livelli massimi, sia l'addizionale regionale all'imposta sul reddito delle persone fisiche, sia l'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive.

Sotto questo secondo profilo ha inoltre operato l'ulteriore stanziamento previsto dall'art. 1, comma 270, della legge finanziaria 2007 (stabilito per il 2009 in euro 0,192 miliardi), finalizzato a garantire, alle Regioni sottoscrivitrici dei ricordati accordi, un gettito equivalente a quello che sarebbe derivato dall'incremento automatico dell'aliquota dell'imposta regionale sulle attività produttive, applicata alla base imponibile che si sarebbe determinata in assenza delle disposizioni introdotte dai commi da 266 a 269 della stessa legge.

Al c.d. "ripiano selettivo" dei disavanzi pregressi del periodo 2001-2005 sono stati inoltre destinati altri 3 miliardi di euro con la legge n. 64/2007.

Per il futuro, suscita molte perplessità il paventato ricorso alle disponibilità finanziarie del "Fondo aree sottoutilizzate" (F.A.S.), in genere destinato, per sua natura, ad altro tipo di interventi, peraltro anch'essi non sempre coerenti con la sua specifica finalizzazione.

L'articolazione dei costi per materie e territorio

Alcuni interessanti elementi di informazione e riflessione si possono desumere dalla disaggregazione dei costi per materie e per ambiti territoriali. Sotto quest'ultimo profilo, infatti, emerge, come si potrà vedere, che non sempre le Regioni con maggiore volume di spesa confermano questo dato per tutte le voci, ma in taluni casi e per singole voci si alternano nella relativa

graduatoria, nelle posizioni di vertice, anche Regioni che complessivamente gestiscono ed erogano una minore quantità di risorse o che hanno fatto registrare minori aumenti. Va però sempre ricordato che anche nel 2009 alcune Regioni (Lazio, Campania, Sicilia, Liguria, Abruzzo e Molise) sono state soggette a particolari vincoli di spesa, a causa dei disavanzi da loro realizzati e pertanto il confronto non appare sempre del tutto omogeneo.

Il costo del personale

Con una percentuale uguale alla precedente (33,1 per cento, come nel 2008, a fronte del 32,8 per cento del 2007), l'aggregato di spesa che ha maggiore incidenza sui costi sostenuti dal S.S.N. rimane quello relativo alla gestione delle risorse umane, che alla fine dello scorso anno ha fatto registrare un volume di spesa di euro 36,132 miliardi (contro gli euro 35,264 miliardi del 2008 e gli euro 33,829 miliardi del 2007), con un incremento di euro 868 milioni, che tradotto in percentuale significa un aumento del 2,5 per cento rispetto al dato precedente.

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

L'acquisto di beni e servizi

In maniera meno contenuta del passato, è continuato ad aumentare (+ 2,9 per cento) anche il costo dell'aggregato "beni e servizi", che fa registrare (finora) un dato di consuntivo di euro 32,275 miliardi (a fronte degli euro 31,363 miliardi del 2008), con un incremento di euro 912 milioni, che rappresenta la seconda voce di maggior peso (dopo quella del personale) con un'incidenza di 29,6 per cento sul comparto, mantenendosi tutto sommato alquanto stabile

nell'ultimo triennio.

All'aggregato contribuiscono circa una decina di componenti: acquisizione di beni propriamente detti; servizi sanitari e non; servizi non sanitari appaltati; manutenzioni e riparazioni; godimento di beni di terzi; oneri diversi di gestione ed imposte e tasse (i cui costi sono tutti in aumento, seppur in diversa misura); nonché accantonamenti tipici, interessi passivi ed oneri finanziari (invece in netta diminuzione).

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

I maggiori interessi passivi ed oneri finanziari si sono verificati in Campania, Veneto, Lazio, Sicilia ed Emilia Romagna.

La spesa farmaceutica convenzionata

Hanno evidentemente prodotto i loro effetti le manovre di contenimento della spesa farmaceutica, che nel 2009 ha assorbito euro 11,005 miliardi (a fronte di euro 11,226 miliardi del 2008 e di euro 11,542 miliardi nel 2007), risultato che significa un decremento rispetto all'anno precedente di -2,0 per cento (certamente più contenuto del -2,7 per cento realizzato nel 2008 e del -6,8 per cento realizzato nel 2007), utile però a far ancora diminuire l'incidenza sul comparto all'attuale 10,1 per cento (nel 2008 era stato del 10,5 per cento e nel 2007 dell'11,2 per cento). Si tratta, senza dubbio, di uno dei settori del S.S.N. sul quale si è più inciso negli ultimi anni.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono evidenziati in Lombardia, Lazio, Campania, che nel 2008 ha superato la Sicilia, e Puglia.

Già in passato la spesa destinata ai farmaci è stata caratterizzata dall'assor-

bimento di notevoli risorse, che hanno conseguentemente richiesto numerosi tentativi di contenimento dei costi e la ricerca di più affidabili strumenti di governo e di controllo dell'andamento della relativa spesa. Tra le varie iniziative assunte, quella che appare aver dato i migliori risultati è stata la manovra sui tickets, che però è anche quella in genere più impopolare ed antipatica, perché incide direttamente sugli assistiti più bisognosi.

Eppure è da ritenere che qualcosa di meglio può essere fatto, se solo si prestasse migliore attenzione alla problematica e all'attuazione delle disposizioni vigenti. Ne rappresenta un esempio concreto la vasta indagine della Guardia di finanza (Progetto "Apotheke", di cui si è già dato notizia negli anni scorsi in questa stessa occasione), i cui esiti sono attualmente in valutazione presso le varie Procure regionali della Corte dei conti, che riguarda la mancata o ritardata applicazione della normativa concernente la distribuzione diretta dei farmaci del prontuario PHT, quello comprendente in genere i medicinali tra i più costosi, che sta evidenziando consistenti mancati risparmi e quindi sprechi per numerosi milioni di euro. In buona sostanza, le varie Regioni non hanno attivato, o se l'hanno fatto ma con notevole ritardo, il sistema introdotto con la legge n. 495 del 2001 che ha previsto l'acquisto dei farmaci direttamente presso il produttore ad un prezzo praticamente dimezzato rispetto a quello normalmente praticato in farmacia.

Il probabile danno all'erario, relativo al periodo 2004 - 2008, peraltro ancora tutto da verificare, è stato stimato in un minimo di quasi 624 milioni di euro con una possibile proiezione che supererebbe addirittura quota 1.515 milioni di euro e che vede coinvolte quasi tutte le Regioni, con conseguente eventuale responsabilità di numerosi amministratori, anch'esse in corso di accertamento.

E', inoltre, appena il caso di ricordare che nello scorso anno sono state

emesse della Sezioni regionali della Corte dei conti alcune decisioni riguardanti episodi, peraltro diffusi in più ambiti regionali, di eccessive prescrizioni di farmaci o di falsità delle stesse ovvero di loro sostanziale inappropriata terapeutica, per i quali sono stati condannati a risarcire il relativo danno alcuni medici di base convenzionati.

Altro possibile intervento potrebbe riguardare una più appropriata dimensione delle confezioni dei farmaci, talvolta non sempre adeguate alla durata delle terapie. Maggior diffusione andrebbe anche data ai cosiddetti farmaci equivalenti.

Sorprende, infine, la ricorrente scoperta di farmaci falsificati, che oltre a costituire una vicenda già di per sé inquietante, non solo per il danno commerciale e all'immagine del settore, preoccupa anche per la circostanza che se c'è un'offerta in tal senso, vuol dire che esiste pur tuttavia una domanda che la richiede.

La spesa per l'assistenza ospedaliera accreditata

Ha fatto registrare questa volta un incremento molto più contenuto rispetto al passato (+0,7 per cento pari ad euro 0,255 miliardi), frenando la dinamica decisamente incrementale evidenziatasi negli anni precedenti, con alcuni aumenti ben più consistenti (nel 2008 + 2,0 per cento, nel 2007 +2,6 per cento); si è attestata infine ad euro 8,939 miliardi (nel 2008 erano stati euro 8,877 miliardi, nel 2007 euro 8,706 miliardi) e rappresenta in percentuale l'8,2 per cento, con un'incidenza sul comparto ormai praticamente stabilizzata.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati, come negli anni scorsi, in Lombardia, Lazio e Puglia (che insieme superano il 50 per cento del totale), seguite da Campania e Sicilia.

La spesa per la medicina generale e convenzionata

A differenza dello scorso anno, quando aveva fatto registrare l'aumento percentualmente più basso (appena +1,0 per cento), nel 2009 questa voce di spesa con l'incremento del +4,9 per cento evidenzia una crescita ben più accentuata, giustificata dal ritardato rinnovo della convenzione per il biennio 2006-2007, perfezionatosi solo nel luglio 2009, che fa attestare il costo complessivo ad euro 6,364 miliardi (contro euro 6,068 miliardi del 2008 ed euro 6,008 miliardi del 2007) e la fa "pesare" nel comparto per un buon 5,8 per cento, rimanendo comunque nella media dell'ultimo triennio.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono registrati in Lombardia, Campania, Lazio (che ha nuovamente superato la Sicilia) ed Emilia Romagna, che a sua volta ha preceduto la Puglia.

La spesa per l'altra assistenza convenzionata ed accreditata

Questa voce di spesa riunisce le altre prestazioni assistenziali a carico del S.S.N. diverse da quelle tipiche; concerne per la maggior parte le cure termali e quelle per le categorie più deboli (anziani, disabili, tossicodipendenti, alcolisti, psicotabili, ecc.). Il costo totale di euro 6,002 miliardi (nel 2008 euro 5,651 miliardi, nel 2007 euro 4,785 miliardi), evidenzia un'incidenza salita al 5,5 per cento, frutto di un aumento del +6,2 per cento rispetto all'anno precedente, risultato che ne fa nuovamente la voce di spesa più aumentata (in percentuale) anche per l'anno 2009 e che ribadisce l'indifferibile esigenza di specifiche misure idonee ad affrontare una problematica sempre più rilevante e complessa, alimentata dalle ovvie necessità derivanti dal prolungamento della vita e da quelle sempre più emergenti dalle classi sociali più deboli, pesantemente condizionanti il nostro sistema di assistenza socio-sanitaria.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa

dell'aggregato, i maggiori costi si sono riscontrati, come in passato, in Lombardia, Veneto, Emilia Romagna, Piemonte, Lazio e Toscana.

La spesa specialistica convenzionata e accreditata

Fa registrare un aumento (+5,1 per cento) anche questa voce di spesa, ammontante nel 2009 ad euro 4,111 miliardi (a fronte di euro 3,912 miliardi del 2008 ed euro 3,728 miliardi del 2007), con incidenza leggermente incrementata, ma ormai sostanzialmente stabile, pari al 3,8 per cento del comparto. Concerne le prestazioni per assistenza specialistica convenzionata di vario tipo (SUMAI, ospedali classificati, istituti di cura e ricovero a carattere scientifico privati ed altri operatori privati accreditati).

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

La spesa per la riabilitativa accreditata

Altra voce di spesa in aumento (+1,4 per cento), dopo la sensibile diminuzione del 2008 (il 12,1 per cento in meno), è quella per la riabilitativa accreditata, ammontando ad euro 1,999 miliardi (contro gli euro 1,970 miliardi del 2008 e gli euro 2,243 miliardi del 2007), che significano un'incidenza stabile dell'1,8 per cento del comparto (a conferma del dato precedente).

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale della spesa dell'aggregato, i maggiori costi si sono concentrati in Campania (che aveva già conquistato la prima posizione l'anno precedente), Lombardia, Lazio, Puglia e Piemonte.

Il cittadino "mediamente" assistito

Le notevoli differenziazioni esistenti nell'articolazione del sistema sanitario sul territorio nazionale trovano ulteriore conferma nel parametro rappresentato dal costo medio pro capite dell'assistenza prestata.

I dati consuntivi del 2009 attestano che, lo scorso anno, ogni cittadino assistito è costato mediamente al sistema sanitario nazionale 1.826 euro (rispetto agli euro: 1.791 del 2008, 1.748 del 2007, 1.690 del 2006 e 1.652 del 2005), di cui 1.816 euro riferibili a Regioni e Province autonome e, a sua volta, ha partecipato al suo finanziamento (sotto forma di tasse, contributi, ecc.) con 1.772 euro (rispetto agli euro: 1.733 del 2008, 1.686 del 2007, 1.614 del 2006 e 1.554 del 2005). La differenza di -54 euro, che rappresenta in pratica il contributo medio di ciascuno al disavanzo complessivo, costituisce comunque un dato ulteriormente migliorativo dei precedenti esercizi (nel 2008 -58 euro; nel 2007 -62 euro; nel 2006 -76 euro e nel 2005 -98 euro).

Depurato dai costi nazionali, il valore medio pro-capite delle Regioni si attesta, come già detto, ad euro 1.816 (a fronte degli euro: 1.782 del 2008, 1.740 del 2007, 1.682 del 2006 e 1.644 del 2005). Anche nel 2009, come del resto negli anni precedenti, l'assistito più costoso risiede in Provincia di Bolzano con 2.170 euro (che però migliora il dato precedente di 2.232 euro, riportandolo agli stessi valori del 2007), seguito dal residente in Valle d'Aosta (2.089 euro, invece in aumento rispetto ai 2.058 euro del 2008), in Molise (euro 2.080, contro i precedenti 2.030 euro), in provincia di Trento (euro 2.028, di molto superiore ai precedenti euro 1.926) e in Liguria (euro 2.024, anch'esso notevolmente incrementato rispetto ai precedenti euro 1.970), mentre quello più economico stavolta risiede in Sicilia (euro 1.671 contro i precedenti euro 1.645), in Calabria (euro 1.732), in Campania (euro 1.737) ed in Puglia (euro 1.747); molto prossimi alla media regionale, per difetto, i residenti in Umbria (euro 1.798), Sardegna (euro 1.797), Veneto (euro 1.782), Abruzzo (euro 1.778) e Lombardia (euro 1.763); per eccesso quelli di Toscana (euro 1.846), Piemonte (euro 1.880), Emilia (euro 1.903) e Friuli (euro 1.961); tutti gli altri oscillano dagli euro 1.750 (Molise) agli euro 1.974 (Lazio).

I fondi per la ricerca e la sperimentazione

Dopo la drastica riduzione subita nel 2008 (- 18,2 per cento), lo scorso anno è risalita la quota del Fondo sanitario nazionale destinata al finanziamento per la ricerca e la sperimentazione, passando dai precedenti 288,274 milioni di euro agli euro 293,420 milioni del 2009 (tutti riferibili alla spesa di parte corrente), pur senza raggiungere i livelli del 2007 (euro 352,383 milioni).

A beneficiarne è stata soprattutto la spesa per la ricerca finalizzata con euro 102,375 milioni (quasi raddoppiata e molto vicina ai valori del 2007), a scapito però della forte diminuzione fatta registrare dai fondi per gli istituti di ricerca e ricovero a carattere scientifico, che si sono visti ridurre nettamente i precedenti finanziamenti, passati dagli euro 203,500 milioni del 2008 ai ben più ridotti euro 163,000 milioni dello scorso anno.

In generale diminuzione anche tutti i fondi a tal fine destinati agli altri enti del settore (Istituti zooprofilattici sperimentali; Istituto superiore di sanità; Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro; Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali), quasi azzerati quelli per il bollettino delle ricerche, stabili invece quelli per il Registro nazionale italiano dei donatori del midollo osseo, soggetti ad una più contenuta contrazione i rimborsi alle Regioni per l'assistenza agli stranieri.

Come sempre, dunque, la ricerca prosegue nel suo ruolo di parente povera del sistema, a dispetto dei tanti, ripetuti buoni propositi, mai realizzati.

Un sistema realmente troppo costoso?

Si sente spesso parlare di costi elevati del nostro sistema sanitario nazionale. Si tratta indubbiamente di un comparto di spesa che assorbe notevoli risorse finanziarie, anche se per poter effettuare un'analisi più puntuale del sistema si deve tuttavia tener conto di almeno due aspetti rilevanti.

Il primo è che per consolidata tradizione il finanziamento del sistema è

sottostimato in fase preventiva, cosicché è scontato che a fine anno i dati di consuntivo evidenzino maggiori costi sostenuti rispetto a quelli preventivati.

Il secondo aspetto che incide (e che è ancor più preoccupante) è rappresentato dalla perniciosa attenzione che il sistema suscita nei confronti dei male intenzionati. Se si fa mente locale sulle varie vicende politico-giudiziarie che hanno occupato gran parte dei mass media negli ultimi anni, non è difficile ricordare che gran parte di queste incresciose situazioni hanno avuto molto spesso come comun denominatore un pericoloso accostamento con la sanità, fatta sovente oggetto di incursioni truffaldine e malavitose, alla ricerca di facili ed immeritati guadagni, ovviamente a tutto scapito di un settore della finanza pubblica già di per sé alla continua ricerca di equilibri contabili sempre meno precari ed occasionali.

La consapevole sottostima dei costi da un lato e l'approfittarsi delle debolezze del sistema dall'altro, favoriscono un'immagine distorta delle reali esigenze di un settore, che resta comunque oggettivamente molto costoso, ancorché gravato da pesanti oneri impropri e da intuibili risorse sprecate o, comunque, male utilizzate, come dimostrano i diversi costi occorrenti per l'acquisizione di un identico bene nelle varie Regioni e, talvolta, addirittura all'interno della stessa regione.

La rinascita del Ministero della salute

Fra le varie vicende che hanno caratterizzato il comparto sanitario nel 2009, merita innanzi tutto di essere ricordata la (nuova) rinascita del Ministero della salute⁷⁵, seppure avvenuta solo a fine anno (13 dicembre 2009), dopo il periodo di accorpamento con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Al di là, infatti, delle motivazioni politiche che hanno portato a tale scelta (che

⁷⁵ Legge 13 novembre 2009, n. 172, concernente "Istituzione del Ministero della salute e incremento del numero complessivo dei Sottosegretari di Stato" (in G.U. n. 278 del 28 novembre 2009); entrata in vigore il 13 dicembre 2009.

sembra oggettivamente risentire dell'alternanza delle maggioranze parlamentari), la recuperata autonomia politica ed amministrativa dell'apparato ministeriale appositamente dedicato alla sanità, può conseguire comunque un giudizio positivo per i risvolti che esso comporta, riportando la salute a maggiore evidenza nell'ambito delle politiche governative. Seppure in apparente contraddizione con la scelta di affidare la materia alla competenza principale delle Regioni, permangono tuttavia diversi profili che richiedono una visione unitaria e coordinata di un settore ancora ampiamente diversificato sul territorio nazionale e che, molto probabilmente, solo una forte iniziativa centrale può sperare di modificare. A questa non facile sfida è ora attesa l'azione del recuperato Ministero, che dovrà dimostrare di poter svolgere un ruolo incisivo e non secondario.

La vicenda dei vaccini antinfluenzali

La vicenda relativa ai possibili gravi rischi conseguenti alla temuta pandemia influenzale provocata dal virus A/H1N1 (la c.d. influenza suina) ha presentato caratteri del tutto peculiari e pertanto anche la sua analisi comporta valutazioni diverse dalle solite. A pericolo ormai scongiurato, sarebbe infatti fin troppo facile trarre conclusioni semplicistiche e per certi versi scontate, sulla sostanziale inutilità delle costose misure poste in atto per affrontare un pericolo di fatto rivelatosi inesistente e, quindi, sarebbe fin troppo ingeneroso criticare le scelte effettuate sotto una comprensibile pressione psicologica. Non possono essere, tuttavia, taciute o sottovalutate le molteplici perplessità che hanno animato la sua storia, anche quando i timori apparivano reali e concreti, seppure inseriti in un clima da subito apparso, ad una visione oggettivamente più disincantata, fin troppo allarmistico ed indirizzato.

L'acritica adesione a decisioni assunte in altri sedi (per quanto prestigiose ed importanti, ma pur sempre potenzialmente fallaci), la scelta di rispondere

alla temuta emergenza con una vaccinazione di massa e non con altri possibili (e comunque altrettanto disponibili) rimedi terapeutici, la diversa composizione del prodotto scelto per l'operazione e la sua auspicata ma non verificata efficacia, le innegabili divergenze emerse nel mondo scientifico sulla validità generale di una simile scelta, la stipula di un contratto di approvvigionamento dalle caratteristiche inusuali e con un iter ampiamente derogatorio delle normali regole di settore, i ritardi di distribuzione dei vaccini (poi fortunatamente inutilizzati), il generale rifiuto a sottoporsi alla vaccinazione proprio da parte dei soggetti intuitivamente ritenuti più a rischio, la prevista impossibilità di vaccinazione da parte di altri che magari avrebbero invece voluto farlo, tanto per esemplificare, sono alcuni aspetti che impongono, da un lato, la necessità di trarre dall'esperienza comunque compiuta i necessari insegnamenti e, dall'altro, la doverosità, secondo le varie competenze istituzionali, di verificare, sia pure con le dovute accortezze proprie di un'analisi svolta a posteriore, la ragionevolezza e la funzionalità di quanto predisposto ed attuato.

In altri termini, rimane difficile non interrogarsi sui costi effettivamente sostenuti, sugli impegni presi, sulle esigenze di rendicontazione dei prodotti acquisiti, su quale destinazione sarà individuata per i prodotti inutilizzati, sui prevedibili problemi di stoccaggio e conservazione di un così gran numero di confezioni.

Il contratto di fornitura del vaccino ha previsto una spesa di euro 186,600 milioni per l'acquisto di complessivi 24 milioni di dosi del prodotto, destinate a soddisfare le esigenze di profilassi del 40 per cento della popolazione italiana.

Tenuto conto dei termini inconsueti nei quali si è sviluppata tutta la vicenda e gli oggettivi condizionamenti che hanno condotto, fra l'altro, la Sezione centrale del controllo di legittimità di questa Corte ad ammettere al

visto il provvedimento di approvazione di un simile contratto⁷⁶, potrebbero comunque emergere profili di responsabilità amministrativa-contabile a carico di soggetti intervenuti nella vicenda, per gli aspetti che in sede di controllo non è stato possibile valutare. In tal caso non dovrebbe costituire esimente l'avvenuta registrazione del contratto.

La fattispecie potrebbe peraltro costituire una deroga alle disposizioni che limitano l'esercizio dell'azione di responsabilità, in presenza di atti assoggettati con esito positivo al controllo, laddove venisse ravvisata un'ipotesi di abuso del diritto (uso strumentale di norme, solo formalmente legittimo), nei termini teorizzati di recente dalla Suprema Corte di cassazione.

3. - La previdenza, l'assistenza e gli ammortizzatori sociali (Estensore: V.P.G. Antonio Galeota)

a) La previdenza e l'assistenza.

Nel 2009 la profonda crisi finanziaria originata nell'estate del 2007 negli Stati Uniti si è riverberata pesantemente sulle economie reali, sul commercio mondiale (che ha subito una contrazione del 12,3 per cento) e infine sugli equilibri di bilancio dei singoli Stati.

Le ricadute di una tale ondata recessiva, sono icasticamente sintetizzate, per quanto concerne il nostro Paese, dalla eccezionale contrazione del PIL (-5 per cento, dato peggiore dal 1971), dall'innalzamento del rapporto tra deficit e PIL (elevatosi al 5,3 per cento) e dalla perdurante imponenza del debito pubblico (pari al 115,8 per cento del PIL).

Gli esiti di una tale dinamica hanno portato ad un consistente indebolimento dell'attività economica, alla riduzione della base produttiva ed all'ampliamento della percentuale dei disoccupati nell'ambito della

⁷⁶ Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, deliberazione n. 16/2009/P del 21 settembre 2009.

popolazione attiva a cui ha corrisposto - secondo i dati forniti dalla RUEF- un significativo incremento della spesa per "protezione sociale", passata dal 17,7 per cento al 19,2 per cento del PIL complessivo, determinato, da un lato, dall'incremento di un punto percentuale del rapporto tra spesa previdenziale e PIL, passando dal 14,2 al 15,3 per cento (la spesa pensionistica nello specifico, ha subito un incremento del 4,2 per cento)⁷⁷, mentre la spesa per ammortizzatori sociali è passata dai 6.383 milioni del 2008 ai 9.963 milioni nel 2009 per effetto, prevalentemente, dei c.d. "ammortizzatori in deroga" e della erogazione del bonus straordinario per famiglie, lavoratori e pensionati. Nel complesso la spesa per prestazioni sociali ha toccato la cifra considerevole di 291.335 milioni.

Gli interventi legislativi sono stati finalizzati, da un lato, al mantenimento, alla stabilizzazione e alla "messa in sicurezza" della spesa previdenziale, e, dall'altro, alla introduzione di forme di assistenza in situazioni di transitoria difficoltà occupazionale relative anche a figure professionali e soggetti particolarmente sforniti di protezione.

Analizzando il primo aspetto, la legge 102/2009, di conversione del D.L. 78/2009, prevede due interventi sul sistema pensionistico, entrambi finalizzati ad incrementare l'età media di accesso al pensionamento (art. 22-ter). Il primo intervento (co. 1) riguarda l'elevamento dell'età pensionabile delle donne nel pubblico impiego. In particolare, il suddetto requisito anagrafico è stato incrementato dagli attuali 60 anni a 65 anni, al passo di un anno ogni due a partire dal 2010. Ciò consente, a partire dal 2018, la piena equiparazione dei requisiti di accesso al pensionamento fra uomini e donne nel pubblico impiego.

Tale intervento è stato adottato al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte di giustizia delle Comunità europee del 13 ottobre 2008 (causa C-46/07) che ha imposto l'eliminazione di ogni differenza di genere nei

⁷⁷ In particolare, all'interno delle prestazioni sociali in denaro la spesa pensionistica ha palesato un incremento del 4,2 per cento, mentre la spesa per altre prestazioni sociali ha registrato un incremento dell'8,5 per cento.

requisiti di accesso al pensionamento del settore pubblico.

Il secondo intervento (co. 2) prevede l'introduzione di un meccanismo di adeguamento quinquennale dei requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento in relazione agli incrementi della speranza di vita accertati nel quinquennio precedente. Tale meccanismo è previsto innestarsi dal 2015, una volta entrato a regime il processo di innalzamento dei requisiti anagrafici e contributivi di accesso al pensionamento previsto a normativa vigente. In sede di prima applicazione, il predetto adeguamento, riferito alla variazione della speranza di vita del quinquennio precedente, non potrà superare i 3 mesi. Le norme di attuazione di tale adeguamento dovranno essere emanate entro il 31 dicembre 2014. Su tale processo di elevamento dell'età media di accesso al pensionamento si innesterà il meccanismo di adeguamento automatico di cui al comma 2 dell'art. 22-ter della legge 102/2009, una volta reso operativo con l'adozione delle disposizioni attuative previste dalla norma. Ciò comporterà un ulteriore effetto di posticipo dell'età in cui i lavoratori potranno conseguire la pensione, contribuendo a rafforzare la sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico e migliorando, al contempo, l'adeguatezza delle prestazioni.

La suesposta normativa, in combinato disposto con quella già prevista dalla legge n. 247 del 24 dicembre 2007, relativa alla revisione, su base triennale, dei coefficienti di trasformazione, induce a ritenere che sussistano, in base alla legislazione vigente, due meccanismi complementari di "stabilizzazione automatica" della spesa previdenziale che, una volta entrati a regime, permetteranno una sufficiente stabilizzazione della stessa.

Analizzando più in dettaglio i risultati contabili di sistema dei maggiori enti di previdenza obbligatoria e dell'INAIL può quindi affermarsi, alla luce dei documenti ufficiali presi in considerazione⁷⁸ e in particolare dalla Relazione

⁷⁸ Nucleo di Valutazione della spesa previdenziale, Relazione annuale INPS 2009, RUEF, ISTAT.

Unificata sulla economia e la finanza pubblica per il 2009, che sussista una situazione di sostanziale equilibrio del sistema previdenziale relativa all'esercizio finanziario 2009, ma con le puntualizzazioni che seguono.

Deve, infatti, rimarcarsi che un ulteriore criterio, necessariamente posto alla attenzione delle parti sociali e del Legislatore, atto a valutare con lungimiranza la normativa nazionale in tema di previdenza, è fornito dalla adeguatezza delle prestazioni che costituisce, assieme alla "sostenibilità finanziaria" e alla "modernizzazione", uno dei tre requisiti fondamentali di un sistema pensionistico pubblico secondo quanto postulato dal Metodo aperto di coordinamento sulle pensioni definito in ambito europeo. Da essa, infatti, dipende l'accettabilità politico-sociale di un sistema pensionistico pubblico e, quindi, in ultima analisi, il rispetto del patto intergenerazionale su cui si fonda.

Orbene, sotto l'aspetto della adeguatezza delle prestazioni pensionistiche, la Ragioneria Generale dello Stato⁷⁹ ha da ultimo ribadito che il livello dei tassi di copertura delle prestazioni pensionistiche per forme obbligatorie di previdenza risulterà, in ogni caso, assai inferiore, in futuro (pur con le variabili del ciclo economico - peraltro oggi tendenzialmente negative -, demografiche ed attuariali del caso), a quello oggi corrisposto (nel 2050 intorno al 50 per cento per i lavoratori dipendenti, intorno al 30 per cento per i lavoratori autonomi).

Per assicurare, quindi, prestazioni idonee, dal punto di vista reddituale, nel prossimo futuro, ad un numero crescente di pensionati rimane all'ordine del giorno, nella prudente valutazione degli Organi preposti, un aumento della età media effettiva di pensionamento⁸⁰.

⁷⁹ RGS: Le tendenze di medio e lungo periodo del sistema pensionistico e socio - sanitario: Rapporto n. 11, riferito ad una ipotesi - tipo di pensionato della età di 63 anni con almeno 35 anni di versamenti contributivi.

⁸⁰ L'art. 12 del D.L. 78/2010, emanato nelle more della redazione del presente elaborato, si è mosso in questa direzione, avendo introdotto, in maniera strutturale, a decorrere dal 2011, le cosiddette "finestre mobili", sia con riferimento alle pensioni ordinarie di vecchiaia, sia con riferimento alle pensioni di anzianità, con uno slittamento delle decorrenze dei rispettivi trattamenti pensionistici di un anno per i lavoratori dipendenti e di diciotto mesi per i lavoratori autonomi. Il provvedimento, salvo modifiche in sede di conversione in legge, uniforma il pensionamento ordinario di vecchiaia e il pensionamento anticipato per i tre regimi attualmente in vigore (retributivo, misto e contributivo). I risparmi attesi ammontano a 1,2 miliardi di euro.

Ciò specificato in prospettiva, ove si abbia riguardo al passato esercizio finanziario, si osserva che il Presidente e Commissario Straordinario dell'INPS, in occasione della Relazione tenuta in data 27 aprile 2010 presso la Camera dei Deputati, ha evidenziato, per quanto concerne il principale Istituto di previdenza obbligatoria, un saldo attivo di 7.961 milioni di euro, una positiva dinamica delle entrate (+2,3 per cento), seppure meno accentuata di quella relativa alle uscite (+4,6 per cento).

Sul punto, deve tuttavia rimarcarsi che la cura dei due principali interessi pubblici di cui l'INPS è attributario, quello previdenziale e quello assistenziale, presuppone che la fiscalità generale, per inderogabili doveri di solidarietà sociale, si faccia carico (in misura prevalente) di un consistente fabbisogno, di anno in anno sempre più ampio, che, nell'anno 2009, secondo la RUEF, è stato pari a 81.363 milioni, con un consistente aumento di 11.130 milioni (+15,8 per cento) rispetto a quello registrato nello stesso periodo del 2008, pari a 70.235 milioni, frutto, tra l'altro, di un aumento del 5,8 per cento delle spese per prestazioni istituzionali (11.400 milioni), dovuto sia alla crescita della spesa per ammortizzatori sociali, sia all'aumento della spesa pensionistica, comprensiva, in particolare, delle indennità a favore degli invalidi.

L'indicatore più valido al fine di monitorare l'equilibrio della spesa pensionistica rimane il rapporto, auspicabilmente almeno in pareggio, tra prestazioni e contributi.

Sul punto, si rileva che all'interno del bilancio "consolidato" dell'I.N.P.S., convivono gestioni in attivo (quale quella dei parasubordinati, delle prestazioni temporanee e quella del F.P.L.D.) e gestioni tradizionalmente in passivo (gli agricoltori, mezzadri e coloni, i ferrotranvieri, gli artigiani e l'ex fondo I.N.P.D.A.I dei dirigenti) con differenze di aliquote contributive ancora significative.

Quanto alla spesa per pensioni di invalidità,⁸¹ dalla menzionata relazione emerge che nel 2009 sono stati spesi 16 miliardi di euro in sussidi per i 2.627.087 invalidi beneficiari, a cui debbono aggiungersi altri due milioni di soggetti in situazione di inabilità⁸² (invalidità professionale), il che porta a quasi 30 miliardi il volume delle risorse impegnate nel sostegno reddituale per le persone non autosufficienti. Trattasi di somme rilevanti, che incidono significativamente, ed in misura sempre crescente (sia percentualmente che in valore assoluto), sui conti della previdenza, determinati anche, come è a tutti noto, da diffusi comportamenti illeciti, vastamente presenti e verificatisi nel territorio nazionale, sintetizzati nella definizione, di efficace sintesi giornalistica, dei cosiddetti “falsi invalidi”⁸³.

Gli organi dello Stato - apparato, nel corso del pregresso esercizio

81 Per l'attribuzione della pensione agli invalidi civili, ciechi e sordomuti, vengono presi in considerazione soltanto i redditi personali del richiedente. Per gli invalidi civili l'assegno di assistenza e l'indennità di frequenza minori sono pari a 255,13 euro mensili, con limite di reddito personale annuo di 4.382,43 euro. La pensione di inabilità è di 255,13 euro mensili, con limite di reddito personale annuo di 14.886,28 euro. L'indennità di accompagnamento è di 472,04 euro e non ha limite di reddito personale. Per quello che riguarda i sordomuti la pensione è di 255,13 euro, con limite di reddito personale annuo di 14.886,28 euro, mentre l'indennità di comunicazione è di 236,15 euro, senza limite di reddito. L'importo mensile della pensione ai ciechi assoluti è di 275,91 euro (in caso di ricovero 255,13 euro), con limite di reddito personale annuo di 14.886,28 euro, mentre l'indennità di accompagnamento è di 755,71 euro, senza limite di reddito.

82 La tutela economica rivolta ai soggetti affetti da invalidità psicofisica si esplica attraverso l'erogazione di diverse tipologie di prestazione. Alcune di queste, come le rendite Inail o le prestazioni erogate nell'ambito delle tutele offerte dal sistema pensionistico pubblico (pensione di inabilità e assegno ordinario di invalidità), sono prestazioni monetarie di tipo previdenziale, essendo erogate a fronte di una specifica contribuzione. Altre prestazioni, invece, quali l'indennità di accompagnamento e le pensioni di invalidità civile, hanno natura assistenziale, in quanto non si collocano all'interno di uno schema assicurativo e sono interamente a carico della fiscalità generale. Le provvidenze a favore dei mutilati e invalidi civili previste, rispettivamente, dall'art. 12 della legge n. 118 del 1971 (pensione di inabilità) e dall'art. 1 della legge n. 18 del 1980 (indennità di accompagnamento) sono soggette quindi a condizioni diverse. Infatti, mentre per l'indennità di accompagnamento è necessario che il beneficiario oltre ad essere mutilato o invalido civile totalmente inabile per le affezioni fisiche o psichiche di cui agli artt. 2 e 12 della legge n. 118 del 1971 sia anche nell'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore o che, essendo in grado di compiere da solo gli atti quotidiani della vita, abbia bisogno di assistenza continua, per la pensione di inabilità occorre che il richiedente versi in uno stato di totale incapacità lavorativa e che sia nelle condizioni economiche stabilite dall'articolo 26 della legge numero 153 del 1969. Tale requisito reddituale è, invece, irrilevante ai fini della concessione dell'indennità di accompagnamento, trattandosi di una prestazione del tutto peculiare in cui l'intervento assistenziale non è indirizzato - come avviene per la pensione di inabilità - al sostentamento dei soggetti minorati nelle loro capacità di lavoro (prova ne sia che l'indennità può essere concessa anche a minori degli anni diciotto e a soggetti che, pur non essendo in grado di deambulare senza l'aiuto di un terzo, svolgano tuttavia un'attività lavorativa al di fuori del proprio domicilio), ma è rivolto primariamente al sostentamento del nucleo familiare onde incoraggiarlo a farsi carico dei suddetti soggetti, evitando così il ricovero in istituti di cura e assistenza, con conseguente diminuzione della relativa spesa sociale.

83 Nel 2009 i controlli sanitari hanno portato a revocare il sussidio nel 15 per cento dei 200mila casi esaminati, equivalenti a circa 30.000 soggetti non aventi diritto. Non può tralasciarsi di osservare, peraltro, che tali provvedimenti di revoca sono pur sempre impugnabili in sede giurisdizionale da parte dei soggetti colpiti, di tal che la succitata percentuale potrebbe subire nel tempo rimaneggiamenti “in peius”.

finanziario, hanno variamente combattuto il fenomeno.

La magistratura ordinaria, gli uffici requirenti ed i collegi giudicanti di questa Corte, l'INPS, e lo stesso legislatore con la menzionata legge 102 del 2009⁸⁴, hanno agito, ciascuno per la propria parte, i primi al fine di sanzionare, a valle, in sede giurisdizionale, specifiche e circostanziate condotte anti giuridiche, il secondo, nell'esercizio delle proprie funzioni di controllo e garanzia, al fine di porre un freno, in sede amministrativa, ai comportamenti fraudolenti di soggetti non aventi diritto ai menzionati sussidi, il terzo mediante la elaborazione *ex lege* di percorsi amministrativi più celeri, trasparenti ed equi nella liquidazione dei sussidi dovuti ai "veri" invalidi.

Si ritiene che la diffusione più capillare di una cultura della legalità e dei diritti, nell'ambito dello Stato - comunità e tra i cittadini, in proficua sinergia con i provvedimenti suesposti, funga da imprescindibile barriera al diffondersi ulteriore di pratiche illecite che portano ad un inaccettabile sperpero di pubbliche risorse in un periodo di acuta crisi economica come quello attuale.

Nella materia si impongono però ulteriori riflessioni.

Deve, infatti, aggiungersi che la progressiva espansione della spesa per invalidità civile (+47 per cento negli ultimi dieci anni, +36,4 per cento negli ultimi cinque anni e + 4,5 per cento nel 2009):

- appare fortemente diversificata a seconda che si abbia riguardo alle pensioni di invalidità propriamente dette oppure alle altre misure indennitarie (in

⁸⁴ Con l'articolo 20 del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni nella legge 3 agosto 2009, n. 102, il legislatore ha introdotto modifiche nel procedimento di riconoscimento dei benefici in materia di invalidità civile ed ha assegnato all'INPS nuove e diverse competenze. A partire dal 1° gennaio 2010, infatti, le domande di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità saranno presentate all'Istituto che, in tempo reale, le trasmetterà per via telematica alle AA.SS.LL. competenti. Ai fini degli accertamenti sanitari, poi, le Commissioni mediche delle Aziende sanitarie locali saranno integrate da un medico dell'Inps quale componente effettivo. In ogni caso, l'accertamento definitivo per il riconoscimento dell'invalidità spetterà all'Istituto, che diventa unico legittimato passivo nell'ambito del contenzioso giudiziario. Le nuove norme in materia prevedono per il soggetto che ha in essere un contenzioso con l'Inps, volto ad ottenere il riconoscimento del diritto a pensione, assegno o indennità, il divieto di presentare una nuova domanda prima dell'esito del giudizio.

particolare: alla indennità di accompagnamento)⁸⁵;

- trova le sue motivazioni principali non soltanto nella seriale sommatoria di singoli episodi di malcostume, giustamente stigmatizzati dall'opinione pubblica e duramente sanzionati dagli organi all'uopo preposti, ma, in oggettive dinamiche demografiche (invecchiamento della popolazione incidente sullo stato di salute della stessa), in una normativa carente nei criteri di attribuzione dei benefici, in un conseguente ed incongruo ruolo di "supplenza", sia giurisprudenziale che amministrativa, rispetto a fragilità economiche presenti in ampie zone del nostro Paese, localizzate prevalentemente al sud del medesimo, non coperte da un più efficiente sistema di welfare, come invece accade in altri paesi europei.

Su entrambi i fasci di questioni si espone quanto segue.

Con riferimento al primo aspetto, si rileva che una più attenta osservazione dello sviluppo incrementale della spesa pubblica "*in subiecta*

⁸⁵L'indennità di accompagnamento è prevista dall'art. 1 della legge 18/1980. L'evoluzione giurisprudenziale ha visto un approfondimento sempre più intenso della norma relativa all'accertamento dell'incapacità a compiere gli atti della vita quotidiana, di cui alla menzionata normativa, fissando dei principi e dei criteri interpretativi sempre più stringenti e rigorosi cui le Commissioni ASL devono attenersi, soprattutto in merito al concetto di autonomia. In particolare, la giurisprudenza della Cassazione (ex plurimis: sentt. nn.1268 del 21 gennaio 2005, 2691 del 4 febbraio 2009, 22878 del 9 settembre 2008) ha chiarito che ai fini della concessione dell'indennità di accompagnamento non conta tanto il rapporto tra incapacità e numero di attività che il disabile non riesce a svolgere, quanto piuttosto il rapporto con singole attività, perché la qualità di queste può incidere significativamente sia sulla necessità di un'assistenza e sia sul diritto alla salute. Il principio di diritto che è dato evincere dalla giurisprudenza è che "la capacità richiesta per il riconoscimento dell'indennità di accompagnamento non deve misurarsi sul numero degli elementari atti giornalieri, ma soprattutto sulle loro ricadute, nell'ambito delle quali assume rilievo non certo trascurabile l'incidenza sulla salute del malato, nonché la salvaguardia della sua "dignità" come persona (anche l'incapacità ad un solo genere di atti può, per la rilevanza di questi ultimi e per l'imprevedibilità del loro accadimento, attestare di per sé la necessità di una effettiva assistenza giornaliera)". Secondo la Suprema Corte le condizioni previste dall'art. 1 della legge n. 18/1980 per l'attribuzione dell'indennità di accompagnamento consistono alternativamente nella impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore, oppure nella incapacità di compiere gli atti quotidiani della vita senza continua assistenza. La situazione di non autosufficienza, che è alla base del riconoscimento del diritto in esame, è caratterizzata, pertanto, dalla permanenza dell'aiuto fornito dall'accompagnatore per la deambulazione, o dalla quotidianità degli atti che il soggetto non è in grado di svolgere autonomamente: in tale ultimo caso è la cadenza quotidiana che l'atto assume per la propria natura a determinare la permanenza del bisogno, che costituisce la ragione stessa del diritto. Ne deriva quale corollario, prosegue la Corte, la configurabilità di un diritto all'indennità di accompagnamento in relazione a tutte quelle malattie che, per il grado di gravità espresso, comportano una consistente degenerazione del sistema nervoso ed una limitazione delle facoltà cognitive (ad es. Alzheimer e gravi forme di vasculopatia cerebrale), o impedimenti dell'apparato motorio (ad es.: Parkinson), o che cagionano infermità mentali con limitazioni dell'intelligenza, e che, nello stesso tempo, richiedono una giornaliera assistenza farmacologica al fine di evitare aggravamenti delle già precarie condizioni psico-fisiche nonché incombenti pericoli per sé e per altri (es. psicopatie con incapacità di integrarsi nel proprio contesto sociale, o forme di epilessia con ripetute crisi convulsive, controllabili solo con giornaliera terapie farmacologiche).

materia”⁸⁶ evidenzia, nel periodo 2002 - 2009, una crescita in termini assoluti di 484 milioni della spesa per pensioni di invalidità e di ben 4.605 milioni della spesa per indennità di accompagnamento, la seconda nove volte superiore alla prima. Appare, quindi, inopportuna e generica una critica indistinta alle “pensioni di invalidità” senza discernere attentamente all’interno di esse.

Con riferimento al secondo aspetto, l’incremento della spesa per indennità di accompagnamento (istituto che si colloca nell’ambito delle politiche di protezione sociale, altrimenti dette long-term care, che vedono un intreccio di competenze tra Stato, Regioni e Comuni, facenti capo nello specifico all’indennità di accompagnamento nonché ad altre agevolazioni fiscali in capo allo Stato, i servizi sociosanitari alle Regioni e i servizi sociali - prevalentemente - ai Comuni⁸⁷), trova ragione in una serie di elementi, il principale dei quali, per quanto qui rileva, è dato dalla carenza legislativa in ordine ai criteri obiettivi e standardizzati di assegnazione della stessa, che, non potendo essere suppliti da una giurisprudenza necessariamente pretoria, sia di merito che di legittimità, hanno permesso, in sede amministrativa, una interpretazione estensiva e generosa di norme generiche.

A quanto sopra, deve poi aggiungersi l’assenza di verifiche circa l’utilizzo effettivo della indennità ai dichiarati fini assistenziali per cui trenta anni fa venne istituita e l’anelasticità dell’importo, non rapportato (come invece altri

⁸⁶ Dati INPS rielaborati dal “Sole 24 ore”.

⁸⁷ L’importo complessivo di queste prestazioni fornito dalla R.G.S e desunto dai dati di bilancio Inps e, per le pensioni di guerra, dal casellario centrale dei pensionati (dati provvisori di stock al 31.12.2008), è di 20,4 miliardi di euro. A tale importo si aggiunge la voce “altre prestazioni da Enti locali” che raccoglie un insieme di prestazioni eterogenee, prevalentemente in natura, erogate a livello locale per finalità socio-assistenziali rivolte ai disabili e agli anziani non autosufficienti (così come indicato nel rapporto n.11 della RGS - *tendenze di medio - lungo periodo*, cit). Ne deriva che il numero totale delle prestazioni assistenziali pari a 3.821.188 (escluse le prestazioni da enti locali, dato non disponibile, perlomeno a chi scrive) risultava così ripartito: Pensioni invalidi civili: 832.564 prestazioni per euro (in mgl) 3.625.932; pensioni ed assegni sociali 839.041 per euro 3.814.172; indennità di accompagnamento 1.804.828 prestazioni per euro 11.491.584; Pensioni di guerra dirette 120.763 per euro 889.561, indirette 223.992 per euro 618.888, il che fornisce un totale di 3.821.188 prestazioni per euro 20.440.136, oltre le altre prestazioni da Enti locali per 2.300.000 euro fornisce un totale generale di euro 22.740.136.

istituti giuridici assistenziali), stante la sua natura indennitaria, alla sussistenza, in capo al beneficiario, di altre fonti di reddito oppure di specifiche e determinate patologie gravemente invalidanti (tale discorso non concerne, ovviamente, le indennità corrisposte a ciechi e sordomuti).

Per questo motivo, anche alla luce della varietà dei bisogni assistenziali che caratterizzano la vasta platea di beneficiari, sarebbe auspicabile una riforma della misura che, modulandone l'importo rispetto ai diversi livelli di bisogno, la renda più equa e capace di tutelare con adeguatezza le diverse situazioni di necessità. D'altro lato, la natura universalistica della prestazione non confliggerebbe normativamente con una rigorosa verifica successiva e non occasionale del suo effettivo utilizzo funzionale allo scopo.

Si osserva altresì che, in termini statistici e fattuali, la qui discussa indennità, al di là della sua dichiarata funzione universalistica, rappresenta un - incongruo - elemento di tutela (anche reddituale) per la popolazione anziana del nostro Paese.

Interessando al 1° gennaio 2008 una platea di 1.131.710 ultrasessantacinquenni, pari al 9,5 per cento della popolazione in tale fascia di età, l'indennità di accompagnamento si configura difatti come la misura a sostegno degli anziani non autosufficienti più significativa, tra quelle oggi disponibili nel nostro paese, non solo per numero di beneficiari, ma anche per ammontare di risorse pubbliche impiegate.

Non può infine dimenticarsi che una attenta osservazione della distribuzione territoriale dei soggetti beneficiari evidenzia, a dispetto di una normativa nazionale uniforme, tassi regionali di fruizione che lasciano trasparire una situazione di squilibrio territoriale che merita di essere approfondita. L'incidenza dei percettori dell'indennità raggiunge infatti complessivamente circa il 4 per cento della popolazione - e quindi un valore di

quasi un terzo superiore alla media nazionale - in diverse Regioni del Centro-Sud, quali Calabria, Campania, Sardegna e Umbria. Ciò potrebbe essere riconducibile ad un possibile radicamento di una cultura assistenzialista locale che, tramite la discrezionalità delle commissioni di valutazione, finisce con il piegare l'erogazione dell'indennità di accompagnamento a finalità diverse da quelle, proprie, di sostegno della non autosufficienza, e più vicine al mero sostegno del reddito.

L'ultimo argomento, in materia di conti della previdenza riconducibili all'INPS, riguarda, l'utilizzo del fondo INPS per TFR.

Si vuole qui ribadire, sulla scorta di quanto già fatto presente da questa Corte in altra sede⁸⁸ che non appare condivisibile l'utilizzazione delle risorse finanziarie tratte dal TFR dei lavoratori privati, come previsto dalla legge n. 296/06 (finanziaria 2007), che, all' articolo 1, comma 755, ha istituito un conto corrente presso la Tesoreria dello Stato avente come oggetto «Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto, di cui all'articolo 2120 del codice civile» di entità superiore ai 4 miliardi di euro l'anno. E' risultato alla Corte che tali risorse erano state indirizzate, per il triennio 2007 - 2009, per una quota di circa 960 milioni, a garantire, tra l'altro, la gratuità, totale o parziale, dei libri di testo in favore degli alunni delle scuole dell'obbligo e secondarie, a coprire l'ammortamento di prestiti, e quindi dei pertinenti interventi, rimontanti ad esercizi notevolmente antecedenti, oppure a fornire contributi in tutto o in parte destinati a spese di natura corrente, nonché, infine, il pagamento del dovuto ai lavoratori socialmente utili dei comuni di Palermo e Napoli e della provincia di Napoli. Sembra quindi quanto mai opportuno ricondurre l'utilizzazione delle somme del Fondo allo scopo effettivamente contemplato dalla legge.

⁸⁸ Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato: delibera 2/2010/G

Il fabbisogno INPDAP nel 2009, pari a 2690 milioni, è solo in parte attribuibile al divario congiunturale tra prestazioni erogate (62.590 milioni) e contributi incassati (57.255)

La relazione di questa Corte in ordine ai dati gestionali del 2007⁸⁹ contiene illuminanti considerazioni anche in ordine all'esercizio finanziario 2009 (dati dell'ultima variazione del preventivo), da cui si evince un disavanzo di 1.556 milioni, con uno squilibrio di parte corrente di 7.132 milioni solo in parte compensato da operazioni straordinarie in conto capitale tra cui il ricorso ad anticipazioni da parte della finanza statale per 5.627 milioni di euro.

I dati appena esposti, che possono di poco variare a seconda delle fonti di riferimento, evocano tuttavia, in maniera univoca, problemi strutturali che rischiano di minare l'equilibrio gestionale dell'Istituto. Essi sono a tutti noti ed attengono, in sintesi estrema, alla progressiva privatizzazione di enti pubblici (e al conseguente transito di contribuzioni ad altri enti previdenziali); al blocco del turn-over dei dipendenti pubblici (e al conseguente impoverimento del numero degli iscritti, rispetto al costante incremento del numero dei pensionati); agli squilibri nella quantificazione delle prestazioni di fine servizio (TFR e TFS), computate su basi imponibili più favorevoli al beneficiario rispetto a quelle che determinano i relativi contributi; all'aumento della aspettativa di vita ed, infine, alle perduranti carenze di molte amministrazioni pubbliche nell'assolvimento con correttezza degli obblighi dichiarativi e contributivi.

A ciò si aggiunge il fatto che il legislatore, dall'anno 2008, con la legge finanziaria n. 244 del 24 dicembre 2007 (art. 2 comma 499), ha soppresso la norma che prevedeva l'apporto dello Stato all'INPDAP con finanziamenti annuali a copertura della spesa pensionistica per i trattamenti dei dipendenti statali (CPPS).

⁸⁹ Sezione controllo enti: delibera n. 28/2009.

L'eliminazione di tale finanziamento annuale ha determinato minori entrate per l'INPDAP dell'ordine di circa 1,7 miliardi euro nel 2008, accentuando gli squilibri di parte corrente dell'Ente⁹⁰.

In totale i trasferimenti all'INPDAP a titolo di anticipazione sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali è ammontato a 5.627 milioni.

Per quanto concerne l'INAIL, si premette che l'attività storicamente prioritaria e tuttora prevalente di questo Istituto è quella assicurativa, svolta, come è noto, in una situazione - non più contestata - di monopolio legale, giustificata da irrinunciabili esigenze di carattere sociale, quali l'automaticità delle prestazioni, economiche, sanitarie ed integrative, erogate anche se il datore di lavoro non abbia ottemperato agli obblighi assicurativi⁹¹.

Nell'ambito delle innovazioni legislative entrate in vigore nel corso del 2009, tra le più rilevanti, va segnalato il decreto legislativo 9 aprile 2009, n. 81, recante il testo unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro, che ha ulteriormente consolidato il ruolo dell'INAIL volto a promuovere ed incentivare in modo incisivo la cultura della prevenzione degli infortuni sul lavoro.

Dal punto di vista finanziario, va segnalato che le entrate complessive dell'Istituto (delle quali circa l'80 per cento è costituito da premi e contributi di assicurazione) consentono di coprire tutte le spese sostenute, tra le quali spiccano quelle istituzionali, pari a circa il 68 per cento del totale. In tale situazione, pertanto, i trasferimenti da parte dello Stato riportati in bilancio attengono sostanzialmente alla fiscalizzazione di oneri contributivi a carico delle aziende, ovvero al riequilibrio della gestione agricoltura, cronicamente

⁹⁰ La menzionata legislazione in materia di anticipazioni di Tesoreria crea, peraltro, diversità di poste contabili tra INPDAP e INPS, pur in presenza di similari fattispecie, e trova ragione, in sostanza, in equilibri di bilancio statale da preservare.

⁹¹ La materia è tuttora regolata dal T.U. n. 1124 del 1965, con le pur importanti innovazioni ad esso arretrate dal decreto legislativo n. 38 del 23 febbraio 2000, introduttivo di un concetto di danno biologico non più condizionato da valutazioni sulla capacità lavorativa.

deficitaria in contrapposizione alle situazioni sostanzialmente stabili nelle altre gestioni.

Tanto premesso, le entrate per premi, ammontate a 9.070 milioni, hanno registrato un piccolo incremento pari a 75 milioni rispetto al consuntivo 2008, mentre la spesa complessiva per prestazioni istituzionali, pari a 6.145 milioni, ha subito un incremento di 825 milioni, frutto della rivalutazione delle rendite infortunistiche.

Rimane oggetto di dibattito la questione relativa al congelamento presso la Tesoreria unica di ingenti e crescenti liquidità dell'Ente, che, alla data del 31.12.2008, assommavano a 14.502 milioni, per la maggior parte depositate presso conti infruttiferi.

Con una decisione che l'Ente intende contestare, il conto fruttifero su cui giacevano le somme derivanti dalle dismissioni immobiliari, per un importo di circa 2,1 miliardi, è stato chiuso d'ufficio dal Ministero dell'economia, a metà del 2009, per la chiusura delle gestioni Scip 1 e Scip 2 (art. 43 bis della legge n. 14 del 2009), e le relative risorse sono state riversate sul conto infruttifero.

Quanto alle casse professionali (la cui natura pubblica è da ritenersi fuori discussione⁹²), che presentano, al momento, un numero di iscritti ben superiore al milione, ed un numero di pensioni erogate intorno alle 300.000 si premette che esse delineano un profilo strutturale ed istituzionale molto diverso da quello proprio dell'I.N.P.S. e dell'I.N.P.D.A.P., atteso che la sostenibilità della gestione previdenziale è data sia dall'equilibrio tra contributi e prestazioni, sia dalla redditività del patrimonio e dalla oculatezza degli investimenti.

⁹² La direttiva comunitaria n. 2004/18/CE del 31.3.2004, relativa al coordinamento delle procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici di lavori, di forniture e di servizi, ha, all'allegato III, incluso tra gli organismi di diritto pubblico gli enti che gestiscono forme obbligatorie di assistenza e previdenza. Si aggiunga che il D. L.vo 509/1994 ha espressamente disciplinato l'ingerenza statale ai sensi dell'art. 2 primo comma, laddove si afferma che la autonomia gestionale di tali enti deve esplicitarsi in relazione alla natura pubblica dell'attività svolta. Conformemente il Consiglio di Stato con sentenza n. 182 del 23.1.2006.

Con riferimento all'equilibrio tra prestazioni e contributi, appare già tracciata, per molti istituti, una ristrutturazione delle regole previdenziali che vedono, da un lato, un progressivo innalzamento della età pensionabile, e, dall'altro, un inasprimento della quota contributiva. Su tale strada risultano avviate, ad esempio, la Cassa Forense, e l'ENPAV.

Con riferimento alla redditività del patrimonio⁹³, soffermandosi, per esigenze di spazio, sulla parte mobiliare, si osserva che i mercati finanziari, particolarmente in un periodo come il presente caratterizzato da estrema volatilità, non sembrano in grado di garantire ed intermediare idoneamente il futuro previdenziale dei liberi professionisti, le cui casse previdenziali abbisognano, anche per questa materia, di forme di sorveglianza in ordine alla ottimale allocazione delle proprie risorse.

Più precisamente, le casse, pur potendo comporre il proprio patrimonio con quella autonomia che è loro garantita dal menzionato D.L.vo 509/1994 nonché dalla legge 109/1996, possono essere sottoposte a pregnanti forme di controllo e vigilanza in ordine al livello di rischio dei titoli presenti in portafoglio.

Una tale vigilanza (esercitata dai Ministeri competenti) e controllo (esercitato dalla Corte dei conti in base all'art. 100 della Suprema Carta) appaiono oggi oltremodo necessari ove si abbia riguardo agli investimenti, spesso consistenti, che alcune casse risultano aver effettuato rispetto ai cosiddetti titoli strutturati.

Risulta che soltanto quattro casse (la cassa forense, la cassa geometri, la cassa del notariato e l'INPGI) non abbiano nel loro portafoglio titoli strutturati. Alcune casse hanno effettuato consistenti investimenti mobiliari in una tale

⁹³ Il patrimonio mobiliare delle casse assommerebbe a circa 25 miliardi di euro, quello immobiliare a circa 36 miliardi di euro come risulta dalla audizione del prof. G. Geroldi, presso la Commissione bicamerale enti gestori di forme di previdenza obbligatoria, dell'11.2.2009.

tipologia di titoli. L'ENASARCO⁹⁴, ad esempio, risultava averne, al 31.12.2008, nel proprio portafoglio per oltre un miliardo e quattrocento milioni di euro, corrispondenti ad oltre il 50 per cento del proprio patrimonio mobiliare e a circa il 24 per cento dell'intero patrimonio. L'INARCASSA ha investito oltre 581 mln in titoli strutturati, corrispondenti al 18 per cento del proprio patrimonio mobiliare e, per l'anno 2009, ha provveduto alla svalutazione di 294 milioni ed una "riclassificazione di titoli" per altri 155 milioni. Va, altresì, segnalata, di passaggio, la situazione anomala in cui verserebbe tuttora, l'ENPACL con riferimento a 28 milioni di euro a suo tempo investiti nel bond strutturato "Anthracite" (garantito dalla banca statunitense, poi fallita, Lehman Brothers), con sottostanti tre hedge fund.⁹⁵

Avviandoci a concludere l'argomento relativo alla parte previdenziale della presente relazione, va brevemente fatto cenno alla previdenza complementare, questione sulla quale si è formata una consistente e compiuta normativa, considerato che i tassi di copertura assicurati dal pilastro pubblico ai futuri pensionati saranno sicuramente più bassi, a parità di età di pensionamento, di quelli che la previdenza obbligatoria ha garantito fino ad ora.

Di qui la necessità, da tutti avvertita, di affiancare, al primo pilastro pubblico di previdenza obbligatoria, un secondo pilastro di previdenza integrativa.

La legge delega n. 243/2004 ed il conseguente decreto attuativo n. 252 del

⁹⁴ L'ENASARCO rappresenta, se non una anomalia, certo una singolarità nel panorama degli enti previdenziali, condividendo le prestazioni in capo alle stesse figure lavorative con l'INPS. Detto istituto, infatti, già ente di diritto pubblico, trasformatosi, ai sensi del d.lgs. 509/1994, in persona giuridica privata, nella specie della fondazione, ha ora per principale finalità la gestione di una forma obbligatoria di previdenza e assistenza in favore degli agenti e rappresentanti di commercio, svolgentesi, però, nella erogazione di prestazioni pensionistiche di vecchiaia, di invalidità ed ai superstiti, *integrative di quelle previste dal Fondo esercenti attività commerciali gestito dall'I.N.P.S.*

⁹⁵ Per una più ampia comprensione della complessa vicenda si rimanda alla audizione del Presidente e del Direttore Generale dell'Ente svoltosi in data 17 febbraio 2010 innanzi alla Commissione parlamentare di controllo sulla attività degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie.

5 dicembre 2005, come modificati e integrati, da ultimo, dalle disposizioni della legge finanziaria 2007, hanno fornito un quadro sufficientemente elaborato e compiuto del sistema previdenziale complessivamente inteso, che vede, accanto a forme di previdenza obbligatoria, forme di previdenza complementare, articolate nella possibilità per il lavoratore di trasferire il proprio TFR maturando ad un fondo pensione negoziale (detto anche fondo chiuso e costituito da una categoria predeterminata di lavoratori), ad un fondo pensione aperto (istituito da banche, SGR, SIM e imprese di assicurazione e rivolto in linea di principio a tutti i lavoratori), ad un fondo pensione istituito dalle Regioni oppure stipulando una polizza previdenziale individuale, oppure ad un fondo pensione preesistente in quanto già istituito antecedentemente alla data del 15 novembre 1992, allorché entrò in vigore la legge delega in base alla quale fu poi emanato il d. lgs 124/1993.

Tali forme di previdenza complementare risultano oggi integrate da un fondo "residuale" presso l'INPS avente lo scopo di raccogliere il TFR maturando degli aderenti "taciti" alla previdenza complementare che non hanno automatico accesso ad alcun altro fondo pensione.

L'architettura legislativa può quindi oggi dirsi completata, abbisognando essa, eventualmente, di interventi "di manutenzione" che verranno brevemente accennati, dopo aver effettuato una breve disamina dei risultati conseguiti sul piano della diffusione numerica di tali fondi nonché sulla entità dei rendimenti offerti dagli stessi, comparati alla rivalutazione del TFR "rimasto in azienda".

Orbene, secondo dati non ufficiali forniti dalla COVIP e disponibili sul sito internet della stessa, a fine dicembre 2009 gli iscritti a forme pensionistiche complementari ammontavano a oltre 5 milioni con un incremento, su base annua e al netto delle uscite, del 4,7 per cento, in rallentamento rispetto al 2008.

Le adesioni risultano, per oltre il 70 per cento, relative a lavoratori

dipendenti del settore privato: 3.750.000, circa il 27 per cento del totale degli occupati. I lavoratori autonomi iscritti assommano al 20 per cento degli occupati. Marginale è la quota di lavoratori pubblici.

La distribuzione degli aderenti per tipologie di fondi conferma la preferenza per quelli negoziali, con oltre 2.000.000 di iscritti, anche se questi non aumentano rispetto all'anno precedente; crescono di quasi 200.000 unità gli iscritti ai PIP (Piani individuali pensionistici) "nuovi", che raggiungono, nel complesso, quasi 900.000 adesioni; si attestano a 820.000 unità gli iscritti ai fondi pensione aperti. La differenza rispetto al totale è costituita da aderenti a forme pensionistiche preesistenti la riforma del 2005 e a PIP "vecchi".

Sempre sulla base di informazioni provvisorie, il rendimento medio aggregato delle forme pensionistiche complementari nel 2009 è stato dell'8,5 per cento per i fondi negoziali e dell'11 per cento per i fondi aperti; per i PIP "nuovi" il rendimento è stato del 16,5 per cento. Nello stesso periodo, il tasso di rivalutazione del TFR si è attestato al 2 per cento.

Considerando peraltro il biennio 2008-2009, che include la fase acuta della crisi finanziaria, i rendimenti aggregati dei fondi pensione negoziali sono positivi (poco meno del 2 per cento), anche se inferiori al tasso di rivalutazione del TFR; i fondi pensione aperti e i PIP "nuovi", caratterizzati da un maggior contenuto azionario, sono invece rimasti negativi.

Fondamentale appare la diffusione di prodotti di risparmio che semplifichino le scelte dei lavoratori, preservino questi ultimi dai rischi di investimento (orientamento valido oltremodo per i lavoratori prossimi al pensionamento, che hanno opportunità assai scarse di reintegrare il capitale impiegato con successivi rialzi dei valori di mercato⁹⁶) e stimolino, in sostanza,

⁹⁶ Si pensi ai circa 35.000 lavoratori che lo scorso anno sono andati in quiescenza avendo già aderito, a suo tempo, a forme di previdenza complementare e avendo subito un calo dei rendimenti del proprio fondo pensione di circa l'8 per cento.

gli operatori a verificare la possibilità di prevedere meccanismi di sviluppo dei piani pensionistici caratterizzati da strumenti di protezione degli iscritti, ad esempio, introducendo forme di *life-cycle*⁹⁷ e/o meccanismi solidaristici.

b) Gli ammortizzatori sociali

Diverso discorso è da farsi con riferimento alla spesa, per gli ammortizzatori sociali.

Un primo punto problematico, che può essere soltanto enunciato, attiene alla latitudine oggettuale degli stessi, come tradizionalmente intesa, che, per esigenze di sintesi espositiva, viene demandata alla nota che segue⁹⁸.

Può, altresì, soltanto accennarsi, in questa sede, sempre alla luce della

⁹⁷ Il *life-cycle* è un meccanismo, anche automatico, che, variando il portafoglio al progredire dell'età dell'aderente con l'aumento della parte obbligazionaria e la riduzione di quella azionaria, può ridurre l'incertezza circa il livello delle prestazioni che ci si può ragionevolmente attendere, consentendo al contempo di trarre vantaggio dai più elevati rendimenti attesi delle azioni.

⁹⁸ Gli AS intervengono, in Italia, per sostenere il reddito di lavoratori che si trovano in tre situazioni diverse: a) lavoratori il cui rapporto di lavoro è sospeso; b) lavoratori disoccupati a seguito di licenziamento; c) lavoratori temporanei (inclusi stagionali e interinali) il cui rapporto di lavoro si è concluso. Per i lavoratori sospesi sono disponibili due strumenti-base: la Cassa integrazione guadagni ordinaria (Cigo) e la Cassa integrazione guadagni straordinaria (Cigs). Ad essi si aggiungono le fattispecie specifiche previste per l'edilizia e per l'agricoltura, nonché gli interventi in deroga alla normativa sulla Cigs, introdotti negli ultimi anni. Per il sostegno dei redditi dei lavoratori licenziati sono disponibili due strumenti: a) l'indennità di mobilità; b) il sussidio ordinario di disoccupazione. L'indennità di mobilità è stata istituita con la legge 223/1991, in sostituzione dell'indennità di disoccupazione speciale per i lavoratori delle imprese industriali non edili prevista dalla legge 1115/1968. In seguito è stata oggetto di modifiche relative sia all'allargamento della platea dei beneficiari attraverso le deroghe alla disciplina generale (sulla falsariga di quanto accaduto per la Cigs) sia all'adeguamento dell'importo massimo del trattamento. L'indennità ordinaria di disoccupazione è lo strumento più generale a sostegno del reddito dei lavoratori licenziati da qualsiasi impresa. Per quanto riguarda il campo di applicazione, due sono le innovazioni normative da segnalare intervenute nell'ultimo decennio: a) l'esclusione, dal 1999, dei lavoratori c.d. "dimessi"; b) l'inclusione, dal 2005 (legge 80/2005), dei lavoratori sospesi (in questo caso l'indennità ordinaria di disoccupazione opera come un sostituto della Cigo per i comparti che non possono accedere a quest'ultima). I lavoratori temporanei possono accedere a quattro strumenti: a) l'indennità di disoccupazione ordinaria; b) l'indennità di disoccupazione a requisiti ridotti; c) i trattamenti speciali in agricoltura; d) i trattamenti speciali in edilizia. Aggiungasi che il Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali, per i soggetti percettori di ammortizzatori sociali, disoccupati o inoccupati beneficiari di forme di sostegno al reddito, mette in atto, in sinergia con le Regioni, progetti e programmi di incentivazione al reinserimento o inserimento lavorativo. In tale ottica, latamente intesa, rientrano i c.d. "lavori socialmente utili". Il TFR per i dipendenti di aziende sottoposte a procedure concorsuali, le c.d. "pensioni anticipate" ed altre prestazioni similari, quali la mobilità lunga, gli assegni straordinari mensili o in unica soluzione, possono essere ricompresi in tale ampia categoria. Nei bilanci delle gestioni affidate all'INPS non esiste una apposita rappresentazione contabile degli ammortizzatori sociali e viene invece redatto un bilancio - solo in termini economici e patrimoniali - per la "gestione delle prestazioni temporanee" ai lavoratori dipendenti (c.d. "GPT"), nella quale possono identificarsi alcune delle principali componenti sopra citate. L'art. 24 della predetta legge n. 88/1989 contiene inoltre una clausola di portata generale, per ricomprendere ogni altra forma di previdenza di carattere temporaneo diversa dalle pensioni, ad esempio per la maternità. E' importante altresì sottolineare che dalla gestione considerata restano peraltro escluse alcune altre prestazioni temporanee, parimenti diverse dalle pensioni (cassa integrazione guadagni straordinaria, mobilità e trattamenti di disoccupazione speciali edili), che trovano invece allocazione - in virtù dell'art. 37, comma 8, della predetta legge n. 88 del 1989 - nel bilancio della "gestione per gli interventi assistenziali" (c.d. "GIAS").

medesima esigenza, alla istituzione di fondi di solidarietà autofinanziati per la realizzazione di ammortizzatori sociali nei settori e sottosettori che ne erano privi, istituzione effettuata ai sensi dell'art. 2, comma 28 della legge 23 dicembre 1996, n. 662⁹⁹.

Tanto premesso, nell'anno 2009 i provvedimenti varati a sostegno del reddito dei lavoratori hanno seguito tre principali linee di intervento:

- l'ampliamento della categoria dei beneficiari di ammortizzatori sociali;
- il potenziamento nell'utilizzo degli ammortizzatori sociali in deroga;
- la realizzazione di interventi specifici per fronteggiare situazioni di crisi, quali l'esistenza di lavoro irregolare e le calamità naturali.

Le norme che legittimano l'impiego di tali ammortizzatori sociali per il 2009 sono l'art. 2 della legge 203/2008, l'art. 19 della legge 2/2009 e l'art. 7-ter della legge 33/2009, contestuali o facenti seguito all'accordo tra Governo, Regioni e Province autonome del 12 febbraio 2009.

L'accordo citato prevede, per il biennio 2009-2010, lo stanziamento di 8 miliardi di euro per azioni di sostegno al reddito ed alla politica attiva del lavoro. Le risorse stanziate fanno riferimento alla convergenza di un'azione dello Stato e delle Regioni nella misura rispettivamente di 5,35 miliardi di euro da parte dello Stato e 2,65 miliardi di euro come contributo delle Regioni.

Alle Regioni spetta il finanziamento del 30 per cento dell'importo erogato, mentre rimane a carico dei fondi nazionali il 70 per cento e l'intero costo legato alla contribuzione. Il potenziamento degli ammortizzatori sociali, da parte del Governo, ha riguardato anche l'indennità di disoccupazione e le indennità una

⁹⁹ Sono stati previsti per fronteggiare la ristrutturazione di enti pubblici e aziende private erogatori di servizi di pubblica utilità, affinché i soggetti esclusi dal sistema degli ammortizzatori sociali potessero accedere a misure per il perseguimento delle politiche attive di sostegno del reddito e dell'occupazione. Il fondo di solidarietà eroga in via straordinaria gli assegni straordinari per il sostegno del reddito. Gli assegni straordinari di sostegno al reddito sono prestazioni temporanee (hanno un inizio-decorrenza- e una fine-scadenza) finalizzate alla pensione e non sono a carico del sistema previdenziale obbligatorio. I fondi istituiti riguardano il credito cooperativo ed ordinario, le aziende di assicurazione in liquidazione coatta amministrativa, gli ex dipendenti dei Monopoli, i dipendenti di aziende esattoriali, i dipendenti di poste italiane e, da ultimo, il settore del trasporto aereo.

tantum ai lavoratori co.co.pro. (contratto di collaborazione per programma o progetto) e somministrati (lavoratori assunti da un'agenzia riconosciuta dallo Stato e avviati al lavoro in un'azienda utilizzatrice).

Per quanto attiene l'indennità di disoccupazione¹⁰⁰, nell'art.19 del D.L. 185/2008 convertito nella LEGGE 2/2009 al comma 1, è stata prevista l'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti normali e con requisiti ridotti, sia per i lavoratori subordinati che per gli apprendisti, in possesso di determinati requisiti.

Anche per questa misura si fa riferimento ad un sistema di compartecipazione alla spesa che presuppone l'intervento integrativo degli Enti Bilaterali nella misura almeno del 20 per cento dell'indennità erogata.

È importante sottolineare che tale indennità spetta anche agli apprendisti sospesi o licenziati, in precedenza esclusi, con il medesimo intervento integrativo degli Enti Bilaterali.

Nel caso in cui manchi l'intervento degli Enti Bilaterali, secondo l'art.19 della predetta legge, tutti i lavoratori beneficiari accedono direttamente alla Cig in deroga per il periodo spettante.

Per far fronte alle misure di cui all'art.19, comma 1, per l'anno 2009 il Governo ha stanziato 189 milioni di euro (D. Interministeriale n. 46.441 del 19.05.2009).

La normativa sopra così sommariamente evidenziata, alla quale deve essere aggiunta la sopravvenuta disciplina riguardante le c.d. indennità "una

¹⁰⁰ E' un'indennità che spetta ai lavoratori assicurati contro la disoccupazione involontaria, che siano stati licenziati. Non è più riconosciuta nei confronti di chi si dimette volontariamente (fanno eccezione le lavoratrici in maternità). L'indennità è riconosciuta quando le dimissioni derivano da giusta causa (mancato pagamento della retribuzione, molestie sessuali, modifica delle mansioni, mobbing). L'indennità spetta anche ai lavoratori che sono stati sospesi da aziende colpite da eventi temporanei non causati né dai lavoratori né dal datore di lavoro. L'indennità si può ottenere quando il lavoratore può far valere almeno due anni di assicurazione per la disoccupazione involontaria e almeno 52 contributi settimanali nel biennio precedente la data di cessazione del rapporto di lavoro. Viene corrisposta per 8 mesi, ma può durare fino a dodici mesi se il disoccupato ha superato i 50 anni di età. In Francia l'indennità di base richiede versamenti per 6 mesi nei 22 precedenti, in Spagna occorrono versamenti per 12 mesi nei 6 anni precedenti.

tantum"¹⁰¹ offre lo spunto per alcune considerazioni, al di là degli interventi legislativi, finalizzati alla tutela di situazioni socialmente e temporaneamente problematiche connesse alla perdita o alla sospensione del lavoro nonché ad improvvise ed oggettive difficoltà reddituali non si rinviene, nell'ambito della normativa sugli ammortizzatori sociali, al contrario di quanto da tempo avvenuto in materia previdenziale, una organica legislazione di tutela.

Allo stato della attuale legislazione, il nostro Paese prevede due diversi strumenti di tutela di carattere tendenzialmente generale: da un lato, la indennità di disoccupazione ordinaria¹⁰² e, dall'altro, la Cassa integrazione guadagni, limitata a quei settori produttivi maggiormente sottoposti alle variazioni del mercato e che nel tempo hanno attraversato crisi strutturali.

È stato messo in luce¹⁰³ che "dal sovrapporsi di vari strumenti emerge una

¹⁰¹ Il D.L. 185/08, recante "Misure urgenti per il sostegno a famiglie, lavoro, occupazione e impresa e per ridisegnare in funzione anti-crisi il quadro strategico nazionale", convertito dalla legge 2/09 ed integrato dalla legge 33/09, assume particolare rilievo, in quanto prevede all'art.19, l'istituzione, in via sperimentale, dell'indennità "una tantum", pari al 20 per cento del reddito da lavoro per il solo 2009, da corrispondere a favore dei collaboratori coordinati e continuativi a progetto. L'indennità spetta, nei soli casi di fine lavoro, ai collaboratori coordinati e continuativi a progetto iscritti in via esclusiva alla gestione separata presso l'Inps, per i quali sussistano, in via congiunta, le seguenti condizioni: a) operino in regime di monocommittenza, ovvero i collaboratori devono aver svolto la propria attività esclusivamente per un unico committente. Tale caratteristica riguarda l'ultimo rapporto di lavoro o quello per il quale si è verificato l'evento di "fine lavoro"; b) abbiano conseguito nell'anno precedente (per il 2009 si deve considerare il reddito 2008) un reddito superiore a 5.000 euro e pari o inferiore al minimale di reddito (pari a 13.189 euro) e sia stato accreditato presso la predetta gestione separata un numero di mensilità non inferiore a tre; c) abbiano accreditato contributivo nell'anno di riferimento, presso la relativa gestione separata, di almeno tre mesi (es. per il 2009, con un minimale vigente di 14.240 euro, il reddito deve essere di almeno 3.560 euro per avere diritto a tre mesi di accredito). Le domande acquisite a fine 2009 sono state 10.091, le liquidate 1.499 e le respinte per mancanza di requisiti 8.374, per un importo totale erogato pari a 2,5 milioni di euro.

¹⁰² L'indennità di disoccupazione ordinaria spetta ai lavoratori licenziati che siano stati precedentemente assicurati contro la disoccupazione involontaria. Tra le novità del 2009 va segnalata l'erogazione dell'indennità per il triennio 2009-2011 anche agli apprendisti, nonché la corresponsione dell'indennità stessa ai lavoratori sospesi per crisi aziendale.

L'indennità ordinaria con requisiti ridotti è destinata a quei lavoratori che non possono far valere 52 contributi settimanali negli ultimi due anni, ma hanno lavorato per almeno 78 giornate nell'anno precedente ed hanno un'anzianità assicurativa per la disoccupazione di almeno due anni. L'indennità ordinaria per gli operai agricoli spetta agli operai agricoli a tempo determinato o a tempo indeterminato che hanno lavorato per una parte dell'anno, ai compartecipanti familiari, ai piccoli coloni e ai coltivatori diretti che integrano fino a 51 le giornate di iscrizione negli elenchi mediante versamenti volontari. Il trattamento speciale per gli operai agricoli è uno speciale trattamento che spetta ai lavoratori iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli. Infine, il trattamento speciale di disoccupazione per l'edilizia è riservato ai lavoratori del settore dell'edilizia licenziati per cessazione dell'attività aziendale, ultimazione del cantiere o delle singole fasi lavorative e riduzione di personale.

¹⁰³ Mario Draghi: "I motivi dell'assicurazione sociale" Moncalieri, 13 ottobre 2009.

configurazione intricata che rende estremamente eterogenea la copertura assicurativa dei lavoratori, a seconda del settore, della dimensione dell'impresa e del contratto lavorativo. Molti lavoratori restano ancora esclusi dalla tutela pubblica".

Al riguardo può osservarsi che:

- a) ad alcune categorie di disoccupati viene assicurato l'accesso agli strumenti di protezione del reddito, ad altre non viene riconosciuto;
- b) coloro che possono accedere agli ammortizzatori sociali sono trattati in modo differenziato sia per quanto riguarda il tasso di sostituzione (rapporto tra indennità e retribuzione precedente) e la durata del trattamento sia con riferimento ai requisiti richiesti (anzianità assicurative e contributive), ai vincoli imposti (effettività dello stato di disoccupazione) e agli effetti su altri istituti (pensioni di anzianità e di vecchiaia);
- c) l'accesso agli ammortizzatori sociali appare talvolta, piuttosto che garantito oggettivamente dalle previsioni normative, determinato dalla forza e dalla capacità di pressione delle organizzazioni sindacali.

Rimane tuttavia aperto il problema di categorie di cittadini non previsti dalla normativa vigente quali:

- i giovani in cerca di prima occupazione;
- le persone che rientrano nel mercato del lavoro dopo un prolungato periodo di inattività;
- tutti i disoccupati di lungo periodo (salvo quelli che beneficiano dell'indennità di mobilità, limitatamente al periodo previsto);
- coloro che hanno concluso un rapporto di lavoro dipendente dimettendosi (con l'eccezione delle madri con figlio di età inferiore ad un anno);
- quanti hanno concluso, volontariamente o meno, un'esperienza di lavoro autonomo o di lavoro parasubordinato al di fuori delle specifiche previsioni.

Per quanto concerne la cassa integrazione guadagni ordinaria (cigo), ad essa possono accedere: a) le imprese industriali, indipendentemente dal numero dei lavoratori occupati; b) alle imprese industriali dello Stato e degli Enti pubblici svolgenti attività a natura industriale con capitale non più interamente pubblico; c) le cooperative di produzione e lavoro che svolgono attività assimilabili a quelle industriali, comprese le cooperative agricole di trasformazione, manipolazione e commercializzazione di prodotti agricoli e zootecnici, sempre che queste ultime ricorrano normalmente e in modo continuativo ad approvvigionamenti dal mercato di prodotti agricoli o zootecnici in quantità prevalente rispetto a quella trasformata, manipolata e commercializzata.

Sono, invece, escluse dalla possibilità di richiedere l'integrazione salariale ordinaria: a) le imprese artigiane, ad eccezione di quelle edili e lapidee; b) le imprese del settore terziario; c) le imprese operanti nei settori credito, assicurazioni e servizi tributari; d) le imprese agricole; e) gli esercenti la piccola pesca e la pesca industriale; f) gli esercenti impianti di trasporto a fune; g) gli esercenti autoservizi pubblici di linea; h) le imprese dello spettacolo; i) le cooperative ex D.P.R. n. 602/1970 (pulizia, trasporto, facchinaggio, ecc...), relativamente ai soci con rapporto di lavoro dipendente; k) le compagnie e i gruppi portuali; l) le imprese armatoriali di navigazione o ausiliarie dell'armamento; m) le imprese ferroviarie, tranviarie e di navigazione interna.

Possono beneficiare della Cigo: a) gli operai; gli impiegati; i quadri; i lavoratori assunti con contratto di formazione - lavoro e, ora, con contratto di inserimento, i lavoratori con contratto di solidarietà; b) i soci con rapporto di lavoro dipendente delle cooperative rientranti nel campo di applicazione della Cigo. La Cigo compete anche ai lavoratori assunti a termine e/o a tempo parziale.

Sono esclusi i seguenti lavoratori: dirigenti; apprendisti; lavoratori a domicilio; autisti addetti esclusivamente al servizio personale del datore di lavoro o dei suoi familiari; personale religioso.

L'art. 19, c. 1, lett. c) del D.L. n. 185/2008, convertito, con modificazioni, in legge n. 2/2009, prevede che, in via sperimentale per il triennio 2009-2011, e subordinatamente ad un intervento integrativo pari almeno alla misura del 20 per cento dell'indennità stessa a carico degli enti bilaterali previsti dalla contrattazione collettiva, è riconosciuto un trattamento, in caso di sospensione per crisi aziendali o occupazionali ovvero in caso di licenziamento, pari all'indennità ordinaria di disoccupazione con requisiti normali, per i lavoratori assunti con qualifica di apprendista e con almeno tre mesi di servizio presso l'azienda interessata dal trattamento, per la durata massima di novanta giornate nell'intero periodo di vigenza del contratto di apprendistato.

Incrociando i dati contenuti nelle relazioni INPS e ISTAT la Banca d'Italia ha stimato in circa un milione e duecentomila i lavoratori dipendenti in età da lavoro sforniti di qualsivoglia copertura sociale assicurativa e in 450.000 i lavoratori parasubordinati che non godono di alcun sussidio o che non hanno i requisiti per accedere ai benefici introdotti dai provvedimenti del Governo.

Esula dai compiti di questo Ufficio della Corte esporre una organica valutazione di merito in ordine alla adeguatezza della menzionata normativa, invero assai aggrovigliata, disorganica e, di conseguenza, foriera di disuguaglianze tra diverse figure professionali più o meno garantite in sede istituzionale, anche alla luce del principio di cui all'art. 3 della Costituzione, che si è andata sedimentando nel corso degli anni.

Sembra ragionevole sostenere che, ai fini di una migliore, equanime ed efficiente allocazione delle risorse pubbliche in oggetto, specialmente in un periodo come l'attuale caratterizzato da forti elementi di criticità economica e di

conseguente fragilità sociale, sia quanto mai opportuno porre mano ad una ampia revisione del sistema, rimodulando nel suo complesso la spesa per la protezione sociale, con conseguente riallocazione delle (scarse) risorse, sia nella sua parte previdenziale che in quella assistenziale.

4. - L'attività contrattuale (Estensore: V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

Evoluzione normativa

Nel corso del 2009, il versante normativo della materia contrattuale è stato caratterizzato da ulteriori interventi sul codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 12 aprile 2006 n. 163 , in vigore dal 1° luglio 2006 sulla base della delega conferita al governo con la legge 18 aprile 2005 n. 62- art. 25 - legge comunitaria 2004 - in attuazione delle direttive comunitarie 2004/17/CE e 2004/18/CE) in prosecuzione dell'attività di correzione attuata attraverso i tre provvedimenti organici adottati con i decreti legislativi 26 gennaio 2007 n.6, 31 luglio 2007 n. 113 e 11 settembre 2008 n. 152.

In particolare, con la legge 15 luglio 2009 n. 94 -"Disposizioni in materia di sicurezza pubblica" (art. 2, comma 19) è stato integrato l'art. 38 del codice (requisiti di carattere generale) inserendo quella relativa ai soggetti che, pur in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa, e pur essendo stati vittime dei reati di concussione e di estorsione aggravati ai sensi dell'articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria. Tale causa di esclusione, come le altre previste nel comma 1 dell'art. 38 non si applica " ...alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, o della legge 31 maggio 1965, n. 575, ed affidate ad

un custode o amministratore giudiziario o finanziario”¹⁰⁴ (comma 1 bis dell'art. 38 aggiunto dalla lettera b) comma 19 dell'art. 2, legge 15 luglio 2009, n. 94). Sempre con riguardo alle misure di contrasto all'infiltrazione della criminalità nell'attività contrattuale pubblica la legge 94/2009 ha introdotto (art. 2) modificazioni al decreto legislativo 8 agosto 1994, n. 490, (disposizioni attuative della legge 17 gennaio 1994, n. 47, in materia di comunicazioni e certificazioni previste dalla normativa antimafia) inserendo in particolare l'art. 5-bis sui “poteri di accesso e accertamento del prefetto” secondo cui per l'espletamento delle funzioni volte a prevenire infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti, il prefetto può disporre accessi ed accertamenti nei cantieri delle imprese interessate all'esecuzione di lavori pubblici, avvalendosi, a tal fine, dei gruppi interforze istituiti dal Ministro dell'interno con decreto 14 marzo 2003 (art. 5, comma 3).

Il decreto legge 1.7.2009, n. 78 - Provvedimenti anticrisi, nonché proroga di termini- convertito in legge con modificazioni dalla legge 3.8.2009, n. 102, ha introdotto, (art. 4 -*quater*), “misure per la semplificazione in materia di contratti pubblici” prevedendo modificazioni al codice dei contratti e in particolare all'articolo 70, comma 11, lettera b), in materia di termini per la presentazione dell'offerta, e riformulando la disciplina delle offerte anomale (artt. 86, 87, 88) stabilendo che nel caso di offerta che appaia anormalmente bassa, la stazione appaltante deve richiedere all'offerente le giustificazioni relative alle voci di prezzo che concorrono a formare l'importo complessivo posto a base di gara, nonché, in caso di aggiudicazione con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa, relative agli altri elementi di valutazione dell'offerta, procedendo ai sensi dell'articolo 88. Sono inoltre state previste abbreviazioni dei termini contenuti negli artt. 165 e 166 in tema di procedure di valutazione.

¹⁰⁴Al riguardo si rinvia anche al capitolo “Beni confiscati alla criminalità organizzata” della presente relazione.

Ulteriori modifiche sono state introdotte dall'art. 3 del decreto legge 25 settembre 2009 n. 135 "Disposizioni urgenti per l'attuazione di obblighi comunitari e per l'esecuzione di sentenze della Corte di giustizia delle Comunità europee", convertito dalla legge 20 novembre 2009, n. 166 che ha previsto (comma 1) l'aggiunta all'art. 38 comma 1 di una ulteriore causa di esclusione per i soggetti che " si trovino, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale".

Un complessivo intervento in tema di contenzioso, ricorsi, giurisdizione ed efficacia dei contratti è stato apportato con il decreto legislativo n. 53 del 20 marzo 2010 - attuazione della direttiva 2007/66/CE che modifica le direttive 89/665/CEE e 92/13/CEE per quanto riguarda il miglioramento dell'efficacia delle procedure di ricorso in materia di aggiudicazione di appalti pubblici. Fra le numerose disposizioni si evidenzia la reintroduzione dell'arbitrato nei contratti con le pubbliche amministrazioni per i quali la legge 24 dicembre 2007 n. 244 (finanziaria per il 2008), art. 3 commi 19 - 22 aveva stabilito che "...nei contratti di lavori, forniture e servizi per tutte le PA, le Società pubbliche e gli Enti pubblici economici è vietato inserire clausole compromissorie e sottoscrivere compromessi. Le clausole eventualmente apposte o i compromessi sottoscritti sono nulli. L'eventuale stipula comporta illecito disciplinare e responsabilità erariale" con estensione della disposizione di cui al comma 19 anche alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente dalle pubbliche amministrazioni di cui al medesimo comma, nonché dagli enti pubblici economici ed alle società interamente possedute ovvero partecipate maggioritariamente da questi ultimi (comma 20).

Relativamente ai contratti aventi ad oggetto lavori , forniture e servizi già sottoscritti dalle amministrazioni alla data di entrata in vigore della legge e per le cui controversie i relativi collegi non si erano ancora costituiti alla data del 30 settembre 2007, era fatto obbligo ai soggetti di cui ai commi 19 e 20 , di declinare la competenza arbitrale, ove tale facoltà fosse prevista nelle clausole arbitrali inserite nei predetti contratti, dalla data della relativa comunicazione doveva operare esclusivamente la giurisdizione ordinaria. I collegi arbitrali eventualmente costituiti successivamente al 30 settembre 2007 e fino all'entrata in vigore della legge finanziaria 2008, decadevano automaticamente e le relative spese restavano integralmente compensate tra le parti (comma 21). I risparmi di spesa derivanti dall'applicazione delle norme anzidette dovevano essere determinati annualmente con decreto dei Ministri dell'economia e delle finanze, delle infrastrutture e della giustizia affinché fossero corrispondentemente ridotti gli stanziamenti, le assegnazioni ed i trasferimenti a carico del bilancio dello Stato e le relative risorse fossero riassegnate al Ministero della giustizia per il miglioramento del relativo servizio. Il Presidente del Consiglio dei Ministri doveva trasmettere annualmente al Parlamento e alla Corte dei conti una relazione sullo stato di attuazione delle disposizioni dei commi 19-23. Il d.lgs. 53/2010, art. 15 dispone espressamente che "è abrogato l'art. 3 commi 19, 20 e 21 della legge 24 dicembre 2007, n. 244", in tal modo rinunciandosi definitivamente ai "risparmi di spesa" previsti da tale disposizione, peraltro mai entrata in vigore per effetto dei differimenti disposti con vari provvedimenti¹⁰⁵.

¹⁰⁵ L'art. 15 del decreto legge 248/2007, convertito nella legge 28 febbraio 2008, n. 31 ha disposto il differimento al 1° luglio 2008, dell'entrata in vigore delle disposizioni di cui all'art. 3, commi 19, 20, 21 e 22, della legge 244/2008, (di cui ai predetti punti 9 e 10) al dichiarato fine di consentire la devoluzione del relativo contenzioso alle sezioni specializzate previste dall'art. 1 del d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168. Le legge 2 agosto 2008 n. 129 di conversione del decreto legge 3 giugno 2008 n. 97 "Disposizioni urgenti in materia di monitoraggio e trasparenza dei meccanismi di allocazione della spesa pubblica, nonché in materia fiscale e di proroga dei termini", all'art. 4 -bis comma 12 ha previsto la proroga dei termini anzidetti fino alla "data di entrata in vigore delle disposizioni di legge di attuazione della devoluzione delle competenze ivi prevista e comunque non oltre il 31 dicembre 2008". Ulteriori proroghe sono state stabilite dalla legge 201/2008 (fino al 31 marzo 2008) e dall'art. 29 del decreto legge 30 dicembre 2008 n.207, convertito nella legge 27 febbraio 2009 n.14 (31 dicembre 2009).

Le ulteriori previsioni di modifica o integrazione del codice dei contratti contenute nel d.gs. 53/2010 riguardano il “termine dilatorio per la stipulazione del contratto” (art. 11) , la “comunicazione dell'aggiudicazione definitiva” (art. 79) , l’“avviso volontario per la trasparenza preventiva” (art. 79-bis), le “misure di incentivazione dell'accordo bonario” (art. 240), le già menzionate “disposizioni razionalizzatrici dell'arbitrato” (art. 241), che, tra l'altro prevedono un “tetto” ai compensi erogabili al collegio arbitrale (comma 12-lettera h- quarto periodo. ” Il compenso per il collegio arbitrale, comprensivo dell'eventuale compenso per il segretario, non può comunque superare l'importo di 100 mila euro, da rivalutarsi ogni tre anni con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti), procedure di competenza della Camera arbitrale (art. 243), “informativa in ordine all'intento di proporre ricorso giurisdizionale” (art. 243-bis), giurisdizione esclusiva del giudice amministrativo che si estende “...alla dichiarazione di inefficacia del contratto a seguito di annullamento dell'aggiudicazione e alle sanzioni alternative” (art. 244), disposizioni sulla tutela processuale (art. 245), “inefficacia del contratto” (art. 245 - bis), “sanzioni alternative” (art. 245-*quater*), “tutela in forma specifica e per equivalente” (art. 245-*quinquies*), “modifiche alla disciplina processuale per le infrastrutture strategiche” (art. 246), “obblighi di comunicazione e di informazione alla Commissione dell'Unione europea” (art. 251-bis), oltre ad abrogazioni, norme di coordinamento e norme transitorie (art. 15 del decreto legislativo 53/2010).

Attività di controllo e giurisdizionale della Corte dei conti

Profili di criticità nella gestione dell'attività contrattuale emergono dalla attività della Corte in sede di controllo e giurisdizionale.

Con deliberazione n. 2-2009-G, del 20 febbraio 2009 è stata definita l'indagine relativa allo “Stato di avanzamento del progetto di salvaguardia

della laguna e della città di Venezia” (c.d. Progetto M.O.S.E. modulo sperimentale elettromeccanico). La Sezione centrale di controllo ha posto in evidenza che l’affidamento della maggior parte degli studi, delle ricerche, delle sperimentazioni e di tutta l’attività di progettazione al soggetto concessionario ha determinato un rilevante contenzioso in sede comunitaria in relazione ai principi di concorrenza e non discriminazione risoltosi nel 2002. A partire dalla fase progettuale delle opere, è stata lasciata la responsabilità dell’iter tecnico-amministrativo dei lavori in capo al concessionario. I costi dell’opera hanno superato ampiamente i 4 miliardi di euro, con riferimento ad uno stato di avanzamento dei lavori di poco inferiore alla metà.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con delibera n. 44 del 3 aprile 2009 ha riferito su Stato di attuazione dell’Asse Viario Marche - Umbria - Quadrilatero di penetrazione interna, consistente nel completamento di due arterie principali, l’Asse Foligno-Civitanova Marche (S.S. 77) e l’Asse Perugia-Ancona (S.S. 76 e S.S. 318), e nella realizzazione di opere viarie e infrastrutturali complementari ed affidato, in qualità di soggetto attuatore unico, alla “Quadrilatero Marche-Umbria S.p.a.”, società pubblica di progetto costituita il 6 giugno 2003, ai sensi del d.lgs. 190/2002. La relazione mette in luce alcuni caratteri e criticità del progetto, ed in particolare: - la circostanza che un progetto strategico di rilevanza nazionale riguardi, sia pure in parte, strade nel frattempo divenute non statali; - la impossibilità di esprimere una valutazione sul modello “cattura di valore” e “Piano di Area Vasta”; - un certo grado di lentezza nella realizzazione fisica del programma; - una tempistica di programmazione non più coerente con i tempi di realizzazione dell’intervento; - l’utilizzo della figura del “soggetto attuatore unico”, intesa come Società pubblica di progetto ai sensi dell’art. 173 del d.lgs. 163/2006, che non ha mostrato sinora un significativo incremento della

funzionalità in termini di tempo; - una scarsa capacità di spesa, evidenziata dallo stato di avanzamento dei lavori al 31 ottobre 2008, pari complessivamente all'1,37 per cento degli importi aggiudicati (22,25 Meuro rispetto a 1.620,97 Meuro). L'insieme degli interventi del Quadrilatero fa assurgere l'entità del costo delle opere, nell'ambito del programma delle infrastrutture strategiche, al decimo posto con 2.156 Meuro."... Resta, pertanto, l'anomalia di una "infrastruttura pubblica strategica e di preminente interesse nazionale", per stare alla definizione testuale della legge obiettivo, che porta a finanziare con fondi di pertinenza statale - sia pure nell'ambito di un progetto più ampio - anche strade provinciali, mostrando sotto questo profilo un non elevato grado di integrazione dell'intero progetto a sud e a nord delle Marche, in posizione interna rispetto alla costa, nessuno penserebbe mai di percorrere una strada che non sia quella costiera (km 223), a meno di voler impiegare un tempo enormemente più lungo percorrendo i tratti interni (km 191). Sotto l'aspetto dello stato di attuazione fisica degli interventi, le iniziative della Quadrilatero si trovano - a cinque anni dalla costituzione della apposita società - nella fase progettuale o, in taluni casi, allo stato di "sistemazione delle aree di cantierizzazione...".

Con la deliberazione n. 9/2010/P, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza del 6 maggio 2010, ha affermato la assoggettabilità a controllo preventivo di legittimità dell'ordinanza n. 3838 del 30 dicembre 2009 del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante "Disposizioni urgenti per lo svolgimento della Louis Vuitton World Series presso l'isola de La Maddalena", precisando tra l'altro che l'art. 5 bis del D.L. n. 343/2001 richiede, quale condizione indispensabile per l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 5 della legge n. 225/1992, che si tratti di "grandi eventi rientranti nella

competenza del Dipartimento della protezione civile” ove tale competenza deve essere ricavata dal combinato disposto dell’art. 5, commi 1 e 4 del medesimo D.L. n. 343/2001 i quali prevedono, tra l’altro, che la titolarità della funzione in materia di protezione civile spetta al Presidente del Consiglio dei Ministri, il quale la esercita avvalendosi del Dipartimento della protezione civile, con riguardo alle attività “finalizzate alla tutela dell’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni derivanti da calamità naturali, da catastrofi o da altri grandi eventi, che determinino situazioni di grave rischio”: ne consegue che nella competenza del Dipartimento della protezione civile non rientra qualsiasi “grande evento”, ma vi rientrano solo quegli eventi che, pur se diversi da calamità naturali e catastrofi, determinano situazioni di grave rischio per l’integrità della vita, dei beni, degli insediamenti e dell’ambiente dai danni o dal pericolo di danni. In tal modo è stato dichiarato che “...rimane escluso che la normativa di protezione civile possa essere utilizzata per le mere attività di organizzazione della manifestazione “Louis Vuitton World Series”, sicché non risulta conforme a legge l’art. 7, comma 4 dell’ordinanza n. 3838, il quale prevede l’erogazione, a carico del Fondo della protezione civile, di un contributo di 2.300.000 euro al Comitato organizzatore, per prestazioni che - come risulta di tutta evidenza dalla descrizione fornita dalla stessa amministrazione - nulla hanno a che vedere con la missione del Dipartimento della Protezione civile. Peraltro, si deve riconoscere che in occasione di grandi eventi può presentarsi l’esigenza di interventi di protezione civile, che valgano a prevenire situazioni di grave rischio di compromissione di interessi primari costituzionalmente protetti; in tale prospettiva, possono essere riconosciuti conformi a legge i tre interventi enucleati dallo stesso Ufficio di controllo, e cioè il completamento della bonifica e del dragaggio, la realizzazione di un piano antincendio e la messa in sicurezza

di edifici fatiscenti. Nel caso specifico poi (come già astrattamente ipotizzato nella stessa deliberazione n. 5/2010/P) trova applicazione l'art. 17 del decreto-legge 28 aprile 2009, n. 39, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 giugno 2009, n. 77, il quale, in connessione con il trasferimento da La Maddalena a L'Aquila del Vertice G8, ha sostanzialmente ratificato le ordinanze di protezione civile emanate per quell'evento, limitatamente, peraltro, alla "ottimizzazione degli interventi realizzati, in corso o programmati sulla base dell'ordinanza n. 3629 del 20 novembre 2007, e successive modificazioni", ed al "completamento delle opere in corso di realizzazione e programmate nella regione Sardegna, nonché di quelle ivi da programmare nei limiti delle risorse rese disponibili dalla regione Sardegna e dagli enti locali". Poiché l'Amministrazione aveva dichiarato che le opere oggetto delle ordinanze n. 3838 e n. 3846 erano in corso o programmate in forza delle ordinanze fatte salve dal decreto legge 39/2009, e che gli interventi relativi alla valorizzazione dei beni culturali ed all'utilizzo dell'ex Forte Carlo Felice costituiscono ottimizzazione di iniziative che discendono dalle medesime ordinanze, sotto tale profilo la Sezione ha riconosciuto la legittimità di interventi di protezione civile per la realizzazione delle suddette opere e delle citate iniziative, fermo restando che la sanatoria non si estende alle attività di mera organizzazione della manifestazione velica (certamente non programmata in connessione con il Vertice G8), e che l'ultrattività delle ordinanze fatte salve dal decreto legge dovrà tener conto, in futuro, del principio più volte ribadito dalla Corte costituzionale, secondo cui i provvedimenti emergenziali debbono avere una durata ben delimitata. La Sezione ha inoltre precisato che nessuna rilevanza può essere riconosciuta agli impegni genericamente assunti dal Governo nei confronti della Società concessionaria della gestione del compendio de La Maddalena, non potendosi ritenere che detti impegni possano costituire

fondamento di deroghe alle leggi. In forza delle particolari considerazioni evidenziate, le due ordinanze sottoposte a controllo sono state ammesse al visto ed alla conseguente registrazione, con esclusione dell'art. 7, comma 4 dell'ordinanza n. 3838, per il quale è stato dichiarato il rifiuto assoluto di visto, ai sensi dell'art. 25, comma 3, lettera a) del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, atteso che trattasi di "impegno imputabile ad un capitolo diverso da quello indicato nell'atto...".

Con deliberazione n. 44/09 del 22 giugno 2009, la sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle Amministrazioni dello Stato- Ufficio di Controllo sulla Gestione dei Ministeri delle infrastrutture e assetto del territori ha riferito anche sullo Stato di attuazione della Ferrovia Alifana, linea ferroviaria extraurbana a nord di Napoli che attraversa un'area estesa e si innesta nell'area metropolitana di Napoli. Si tratta di infrastruttura pubblica ritenuta di preminente interesse nazionale e, inserita nel programma approvato con delibera CIPE n. 121/01 ed ammessa a contributo statale dalla c.d. Legge-Obiettivo 21 dicembre 2001, n. 443. Un primo finanziamento per il potenziamento della linea in questione era stato disposto dallo Stato nel 1976 (legge 86/76). Successivamente, con delibera CIPE del 22 novembre 1984, n. 69, veniva inclusa nel programma straordinario della legge 14 maggio 1981, n. 219 (recante ulteriori interventi in favore delle popolazioni colpite dagli eventi sismici del novembre 1980 e del febbraio 1981) la ristrutturazione della Circumvallazione Lago Patria - Luffrano. Con legge 22 dicembre 1986, n. 910 e successive integrazioni, è stata prevista l'assegnazione di quote da iscriverne nel bilancio di previsione del Ministero dei trasporti e da destinare alla concessione di contributi in misura pari agli oneri per capitale ed interessi derivanti dall'ammortamento dei mutui, garantiti dallo Stato, che le ferrovie in

concessione ed in gestione commissariale governativa potevano contrarre nel limite complessivo di lire 5.000 miliardi (euro 2.582.284.495,45) per la realizzazione di investimenti. Da ultimo, con delibera CIPE n. 121 del 21.12.2001, è intervenuto il finanziamento della citata Legge-Obiettivo. Con l'Intesa Istituzionale Quadro tra il Ministero dei trasporti e la Regione Campania del 18 dicembre 2001, cui ha fatto seguito il 1° Accordo Attuativo del 31 ottobre 2002, sono state individuate le opere e le infrastrutture che rivestono il carattere di "preminente interesse nazionale" sul territorio della regione, tra le quali il "Sistema di Metropolitana Regionale". La gestione dei fondi, inizialmente del Consorzio Trasporti Provinciale di Napoli, è passata, nel corso del tempo, dal Presidente della Regione Campania - in qualità di Commissario Straordinario - alla Gestione Governativa Ferrovia Alifana e Benevento-Napoli. A quest'ultima, già trasformata in società a responsabilità limitata, dal marzo 2005 è subentrata la Società MetroCampania Nord Est s.r.l. In tale contesto, va ricordato che con decreto legislativo 19 novembre 1997, n. 422 sono stati conferiti alle Regioni tutti i compiti e tutte le funzioni relative al servizio di trasporto pubblico di interesse regionale e locale, nonché sono state delegate le funzioni di programmazione ed amministrazione inerenti alle ferrovie in concessione ed in gestione commissariale governativa. Pertanto, in attuazione del predetto decreto legislativo, nella ristrutturazione della ferrovia oggetto dell'indagine si sono susseguiti diversi Accordi di Programma tra l'allora Ministero dei trasporti e della navigazione e la Regione Campania. Un primo Accordo del 1° ottobre 1997 è stato finalizzato all'attivazione dell'esercizio ferroviario nella tratta Aversa - Capodichino, con standards che consentissero un servizio ad alta frequenza. Con l'Accordo del 10 febbraio 2000 si è provveduto alla delega di funzioni in materia di servizi ferroviari di interesse regionale. Successivamente, con l'Accordo del 17 dicembre 2002, si è definito il

trasferimento dei fondi nel settore dei trasporti, mentre, più di recente, con l'Accordo Integrativo a quest'ultimo del 24 aprile 2008 si è inteso trasferire alla Regione tutte le competenze, con le attività ad esse connesse, esercitate dall'attuale Ministero delle infrastrutture e dei trasporti nei confronti, tra le altre, della Ferrovia Alifana Benevento - Napoli s.r.l., nell'ambito delle procedure di cui alla legge 910/86. La sezione, nelle sue considerazioni complessive ha rilevato che il "...consolidamento di un progetto complessivo per ogni singola tratta sulla base di sommatorie di atti aggiuntivi piuttosto che di un progetto funzionale, l'assenza o, comunque, il mancato rispetto di cronoprogrammi, malgrado i principi scolpiti nella legislazione vigente, hanno determinato uno stato di incertezza anche nella gestione successiva alla Legge-Obiettivo..." la complessa vicenda si articola nell'arco di oltre venti anni e, attualmente, non può dirsi conclusa. Va, d'altra parte, riconosciuto che la peculiare conformazione dell'estesa area metropolitana intorno alla città di Napoli ha fortemente inciso nel perseguire la realizzazione e/o il potenziamento di infrastrutture per il trasporto rapido di massa urbano e metropolitano. Sicuramente il Sistema di Metropolitana Regionale della Campania, nato nel 2000, costituisce un importante progetto strategico inteso ad attuare un programma di servizi integrati di trasporto pubblico, il quale, in un'area densamente popolata come quella in questione, è in grado, da un lato, di contribuire all'aumento dell'accessibilità delle aree metropolitane e periferiche, favorendo la mobilità degli utenti e offrendo indubbi vantaggi per le aspettative della popolazione, e, dall'altro, di favorire la riqualificazione delle aree interessate e di implementare le dinamiche di sviluppo economico della Regione Campania. Nel quadro di questo progetto, come per le altre ferrovie trasferite alla competenza regionale, anche la Ferrovia Alifana ha assunto, nel tempo, il carattere di infrastruttura metropolitana. Tutto ciò, considerate le

inevitabili iniziali difficoltà dovute al trasferimento delle competenze in materia di trasporto pubblico locale, ha indubbiamente comportato un notevole impegno da parte dei soggetti da ultimo coinvolti, nonché una complessa attività di adeguamento della progettazione ai criteri tecnici e qualitativi delle linee metropolitane. Pertanto, i ritardi e le difficoltà registrate nella realizzazione delle opere - civili e tecnologiche - relative alle quattro tratte interessate dalla citata Ferrovia sono anche da attribuire al predetto processo di adeguamento a standards di tipo metropolitano dell'intera linea ferroviaria. Ciò nondimeno, lo stillicidio delle varianti e dei contenziosi (numerose le apposizioni di riserve da parte delle imprese appaltatrici), le lunghe procedure finalizzate alle espropriazioni, la pendenza di vecchie esecuzioni in concomitanza con l'esecuzione di commesse più recenti, le rimodulazioni di ordine tecnico ed economico, le incertezze sulle disponibilità finanziarie sono effetti anche dell'incertezza progettuale che ha condizionato l'esecuzione dei lavori su tutte le tratte, sia sotto il profilo tecnico, sia sotto il profilo temporale.

Peraltro, va evidenziato l'inevitabile riverbero che l'indefinitezza programmatica può avere sulla funzionalità delle opere ancora in corso di realizzazione, le quali rischiano di basarsi su elaborati progettuali suscettibili di divenire obsoleti e causativi di maggiori oneri per il committente pubblico, in caso di variazioni, essendosi il rapporto contrattuale consolidato sull'originario progetto. Sicuramente, per la realizzazione delle opere ancora in fase progettuale e l'ultimazione di quelle ancora in corso nei tempi previsti, si rende necessaria una maggiore definitezza progettuale e, al fine di evitare criticità nella disponibilità delle risorse finanziarie assentite sugli interventi in corso, un costante monitoraggio delle fonti disponibili, per avviare tempestivamente, all'occorrenza, un'eventuale rimodulazione degli impegni programmati. Nè va sottaciuto che anche le carenze e le anomalie relative al rapporto sinallagmatico

committente pubblico/concessionario, come evidenziato per la tratta sulla quale si innesta il programma della Legge-Obiettivo, hanno inciso sulla dilatazione dei tempi. Viene al riguardo richiamata "...l'attenzione sull'opportunità di valutare l'eventuale chiusura dei rapporti patologicamente sorti e perpetuatisi, in evidente violazione della normativa comunitaria e nazionale..." E sottolineato che la Corte dei conti ha "...costantemente puntualizzato l'esigenza di chiudere le concessioni non in linea con il principio comunitario della libera concorrenza e che rappresentano un fenomeno lesivo anche dei principi di economicità ed efficacia, intesa, quest'ultima, come l'idoneità al raggiungimento degli obiettivi prefissati dalle stesse leggi derogatorie dei principi generali in materia contrattuale" (cfr. Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 137/1997, Attività del Magistrato alle Acque in materia di salvaguardia - Interventi affidati in concessione al Consorzio Venezia Nuova; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 96/1997, Gestione dei lavori pubblici da parte delle Amministrazioni dello Stato relativa all'esercizio finanziario 1994; Corte dei conti, Sez. contr., delib. n. 81/1998, Gestione dei lavori pubblici da parte delle Amministrazioni dello Stato relativa agli esercizi finanziari 1995-1996-1997). Ancora la sezione ribadisce che "...uno dei fenomeni maggiormente distorsivi delle regole comunitarie e nazionali è costituito dal prolungamento di vecchie convenzioni, già derogatorie dei principi generali vigenti al loro nascere, ma poi del tutto incompatibili con quelli successivamente introdotti. In particolare, ...attraverso l'adozione di non meglio specificati atti aggiuntivi, viene frequentemente ampliato senza limiti l'importo delle commesse affidate al concessionario. Peraltro, l'affidamento con atti aggiuntivi di ulteriori lotti o stralci di una più ampia opera unitaria nel senso economico-sociale permette, di fatto, alle amministrazioni di derogare sistematicamente al principio comunitario della libera concorrenza". A livello comunitario, è stato, invece,

ulteriormente ribadito che l'unica fattispecie di concessione ammissibile nei lavori pubblici è quella "nella quale il settore privato è indotto a partecipare, a proprio rischio, alla costruzione e all'uso di infrastrutture in collaborazione con il settore pubblico". Nel precisare che le vecchie concessioni si sono dimostrate, nei fatti, non in regola con la normativa comunitaria, la Corte ha ripetutamente stigmatizzato che le stesse costituiscono un problema per le amministrazioni anche per i lunghissimi tempi di attuazione che hanno provocato naturalmente lievitazione di costi, aggravati dal ricorso frequente a perizie di variante.

Con delib. n. 8 del 9 luglio 2009, la Sezione del controllo per il Trentino Alto Adige-Sudtirolo - sede di Trento, ha dichiarato la non conformità a legge della disposizione recata dall'art. 9 del regolamento in materia di lavori pubblici emanato con decreto del presidente della provincia autonoma nella parte in cui ha disciplinato la materia in difformità dalla disciplina comunitaria e nazionale.

Con la deliberazione n. 21/2009/P, la Sezione centrale di controllo di legittimità su atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato nell'adunanza generale del 10 novembre 2009, si è pronunciata sul decreto n. 160 del 9 luglio 2009, con il quale il Provveditorato regionale Marche del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria - Ministero della giustizia - ha approvato un contratto per l'affidamento della gestione del servizio di mensa per il personale della Polizia penitenziaria presso gli istituti delle Marche per il periodo 1° luglio 2009 - 30 giugno 2011. Si tratta di appalto di servizi di ristorazione, regolato dall'allegato II/B del D.Lgs. 163/2006, e disciplinato dal medesimo d.lgs. soltanto per quanto espressamente previsto dall'art. 20, nonché dai principi di cui al successivo art. 27. Fra gli elementi esaminati la sezione si è pronunciata sui rilievi riguardanti l'esecuzione del contratto in pendenza del procedimento di controllo, su quello riguardante la possibilità o meno di

estensione del contratto per un terzo anno rispetto ai due anni iniziali, potendo integrare tale previsione una fattispecie di proroga del contratto che, come tale, è ormai espunta dall'ordinamento, salvi i casi in cui ricorrano le condizioni eccezionali che giustifichino la c.d. proroga tecnica per ragioni indipendenti dalla volontà dell'Amministrazione e sulle modalità applicative della revisione prezzi. La sezione ha rilevato che riguardo alla esecuzione dell'atto sottoposto a controllo, in base alle disposizioni contrattuali (art. 27), è previsto che il contratto stesso diverrà impegnativo per l'amministrazione e potrà dar luogo a pagamenti soltanto dopo l'esito positivo della registrazione della Corte dei conti. Pur constatando che tra l'inizio degli effetti (1° luglio 2009) e data del decreto di approvazione del contratto (9 luglio 2009) intercorrono alcuni giorni, la Sezione ha ritenuto di non poter valutare in questa sede tale "dato di fatto" che è estraneo al provvedimento e quindi non apprezzabile in sede di controllo di legittimità, trattandosi oltretutto di brevissimo lasso di tempo conseguente alla particolare fattispecie ed all'intervenuta supplenza del titolare assente. È stato rilevato, inoltre, che la materia degli appalti dei servizi di ristorazione non trova la sua diretta disciplina nella normativa di recepimento comunitario, di cui è espressione il D.lgs. 12/4/2006 n. 163 recante "codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture in attuazione delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE", in quanto l'art. 20 di tale decreto esclude espressamente i servizi di che trattasi richiamati, nell'allegato II/B, alla categoria 17: "Servizi alberghieri e di ristorazione". Rimangono applicabili, per i predetti servizi, soltanto: l'art. 20, che richiama l'art. 68 (specifiche tecniche), l'art. 65 (avviso sui risultati della procedura di affidamento), l'art. 225 (avvisi relativi agli appalti aggiudicati) e l'art. 27, che richiama il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, parità di trattamento, trasparenza, proporzionalità.

Con deliberazione n. 5/2010/G, la Sezione centrale di controllo sulla

gestione delle Amministrazioni dello Stato - in adunanza congiunta dei Collegi I e II dell'11 dicembre 2009 - ha riferito in ordine alla gestione delle risorse per l'acquisizione di opere, infrastrutture ed impianti, mezzi tecnici e logistici, compresi quelli destinati all'equipaggiamento e alle attrezzature di sicurezza, necessari allo sviluppo e all'ammodernamento delle strutture, delle dotazioni e degli apparati strumentali della Polizia di Stato, dell'Arma dei Carabinieri e del Corpo della Guardia di Finanza, nonché del Corpo Nazionale dei Vigili del Fuoco, allocate al capitolo 7401 del bilancio del Ministero dell'interno...." rilevando che "...l'analisi dei dati amministrativi e contabili, inerenti alla gestione 2009 del capitolo 7401, l'istruttoria compiuta ed il contraddittorio con l'Amministrazione confermano uno scenario estremamente complesso e problematico: la finalità delle spese, la loro natura economica, le modalità di accantonamento e somministrazione delle risorse compongono un mosaico di ardua decifrazione, che la Corte critica in modo propositivo, indicando alcuni punti fermi per ricondurre a fisiologia le gestioni esaminate... "La decisione assunta dalla Sezione del controllo si compone di tre parti. La prima contiene le valutazioni critiche sulle questioni già approfondite e mature per l'attività di autocorrezione: gestione tempestiva dei crediti, sia quelli con i fornitori e gli appaltatori che con i creditori ceduti; indefettibilità delle verifiche sulla quantità e correttezza delle prestazioni realizzate dagli appaltatori, anche se in stato di fallimento; rendere più trasparenti i diversi piani gestionali e l'attribuzione delle singole risorse a ciascun centro di spesa; migliorare la gestione amministrativo contabile degli oneri pluriennali; gestire in modo più efficace le situazioni contenziose per evitare onerosi risarcimenti. La seconda riconosce fondate alcune doglianze dell'Amministrazione dell'interno circa il pernicioso effetto della perenzione su alcuni programmi di spesa, che vedono condizionati cronoprogrammi e tempestivi adempimenti delle obbligazioni civilistiche

assunte. In tal senso vengono suggeriti alcuni accorgimenti tecnici per evitare la cancellazione di risorse indispensabili per un puntuale e corretto raggiungimento degli obiettivi. La terza prevede alcuni adempimenti istruttori indispensabili per assumere decisioni correttive e migliorative delle gestioni in corso, attraverso una migliore informazione sullo stato dei vari affari gestiti.

La Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato, con la deliberazione n 24/G del 29 dicembre 2009 ha riferito sugli "Esiti dei finanziamenti per il ponte sullo Stretto di Messina", rilevando che "...dall'esame di alcuni aspetti dell'attività espletata dallo Stretto di Messina S.p.A., risulta evidente che l'operato della S.p.A. è stato condizionato non solo dalla necessità di rispettare la normativa di rango primario che sin dall'inizio ha inciso pesantemente sul modello organizzativo (la costituzione della S.p.A. è avvenuta sulla base della legge 1158 del 1971), ma anche dall'esigenza di seguire le indicazioni volta per volta fornite dalle scelte operative del Governo, attraverso le decisioni del CIPE e dalle direttive impartite dall'Anas, azionista di riferimento, che nell'anno 2007, a seguito dell'acquisizione della quota posseduta da Fintecna, ha elevato la sua quota di partecipazione dal 13 per cento all'81,85 per cento. La Stretto di Messina è divenuta quindi una s.p.a. controllata dall'Anas, da cui dipendono le scelte fondamentali. Le risorse previste per l'intervento sono indicate in 4,68 miliardi di euro nel progetto preliminare approvato con deliberazione CIPE n. 66/2003; successivamente, nel DPEF 2009/2013 l'importo delle risorse necessarie è stato indicato in 6,1 miliardi di euro. Identico importo è riportato nel DPEF 2010/2013. Al dicembre 2009, l'onere complessivo dell'investimento è indicato in euro 6.349.802.000 cui far fronte per la quota di 2,5 miliardi di euro (pari al 40 per cento del costo totale dell'investimento) con risorse proprie della società (per 1,2 miliardi di euro) e con contributi in conto impianti assegnati dalla legge n. 102/2009 (1,3

miliardi di euro) e per la parte rimanente del 60 per cento da finanziamenti da reperire sui mercati internazionali, senza garanzie da parte dello Stato. La sezione, "...senza entrare nel merito della adeguatezza sotto il profilo strettamente tecnico-operativo delle risorse quantificate per la progettazione e per la realizzazione del ponte...", ha formulato considerazioni su alcuni punti che "...hanno mostrato significativi elementi di criticità..." e riguardanti: a) le "stime di traffico" per le quali ha evidenziato la necessità che l'Amministrazione (Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), direttamente, tramite le opportune proposte anche in sede CIPE o tramite le opportune istruzioni all'azionista di riferimento - Anas, valuti anche dinamicamente ed in itinere la coerenza delle risultanze delle stime di traffico, le quali - essendo state formulate nel 2001 ed essendo tuttora alla base del progetto preliminare del 2003 e delle relative previsioni economico-finanziarie - potrebbero verosimilmente non solo essere non più aggiornate ai tempi attuali, ma anche non coerenti con il quadro economico della sopraggiunta congiuntura economica. E' opportuno ... che l'Amministrazione mantenga una costante attenzione sulle dinamiche dei flussi di traffico sperati sull'ipotesi di collegamento stabile Calabria-Sicilia, poiché soltanto un'adeguata stima dei volumi di traffico viario e ferroviario potrà effettivamente consentire - rispettando il quadro della finanza di progetto su cui si fonda circa il 60 per cento delle risorse complessive - di sostenere gli oneri finanziari per interessi, che graveranno sui capitali presi a mutuo..." E' "...pertanto necessario che si prosegua nelle valutazioni delle stime di traffico, sulla base di dati aggiornati"; b) "fattibilità dell'opera". Viene segnalata "...l'esigenza che sia mantenuta nel tempo una costante azione di verifica sugli aspetti di fattibilità, che appaiono strettamente connessi - come evidente - anche allo sviluppo tecnologico conseguito dal 2003 sino ad oggi, dal momento che dalla redazione del rapporto

Steinman sono passati nove anni... la fattibilità assume maggiore interesse, poiché il modello progettuale infrange ogni primato sinora esistente (lunghezza dell'impalcato, larghezza della sede stradale e ferroviaria, altezza delle torri e diametro dei cavi): rispetto al ponte più lungo ad unica campata attualmente esistente al mondo, il ponte giapponese di Akashi-Kaikyō con una campata unica di metri 1.991, il ponte sullo stretto di Messina avrebbe una lunghezza superiore del 39,6 per cento, pari a metri 3.300..." E' ritenuto "...opportuno che si continui ad adottare tutte le adeguate misure di approfondimento sul tema della fattibilità dell'opera"; c) "tutela ambientale". Viene raccomandato che siano valutate "... attentamente le questioni ambientali che sono sottese alle ulteriori attività dirette alla progettazione ed alla realizzazione del ponte sullo Stretto di Messina, al fine di rendere compatibile l'intervento con le misure di tutela e protezione adottate nell'area, procedendo previamente a tutti gli adeguamenti che risultino necessari o opportuni in sede progettuale". d) "riutilizzazione somme versate all'entrata."...La previa iscrizione delle risorse liquide ex Fintecna tra gli stanziamenti del bilancio 2008 sul cap. 7487, rappresenta condizione per il riutilizzo in conto esercizio 2008 anche per la nuova imputazione sui cap. 3075 e 2136 del Ministero dell'economia e delle finanze. La Corte segnala l'anomalia - sia pure realizzata in applicazione dell'art. 5, comma 6, della legge 126/2008 - che viene a determinarsi poiché le somme oggetto di riutilizzo, già destinate ad opere di investimento (ponte sullo Stretto di Messina), vengono destinate a finanziare spese correnti.

Con delibera n. 3/2010/P la Sezione Centrale controllo di legittimità su atti, Adunanza del 18 febbraio 2010 in tema di riconoscimento di debito, ha affermato che ferma restando l'eccezionalità dell'istituto del riconoscimento di debito, che costituisce una deroga alle ordinarie procedure contabili, al quale può farsi ricorso in via eccezionale e non sistematica e comunque non per

eludere norme cogenti, ivi comprese quelle contabili, deve ritenersi legittimo un decreto di riconoscimento di debito diretto ad accertare il diritto di un soggetto a ricevere il pagamento delle prestazioni effettivamente rese ad una pubblica Amministrazione, in presenza peraltro di un contratto quadro e di una formale richiesta di anticipata esecuzione. La riconosciuta legittimità di un decreto di riconoscimento di debito non esclude l'obbligo, per l'Amministrazione, di trasmettere l'atto alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 23 della legge n. 289/2002; si tratta, infatti, di due adempimenti ben distinti anche con riferimento alla competenza, in quanto l'ambito del controllo attiene alla legittimità del provvedimento di riconoscimento senza tuttavia entrare nella valutazione dei comportamenti che lo hanno sostanzialmente provocato e per i quali ogni valutazione è demandata alla competente Procura regionale.

Con deliberazione n. 17/2010/PRS della Sezione regionale del controllo per il Lazio del 31 marzo 2010 è stato reso l'esito dell'indagine sulla gestione dell'azienda Strade Lazio S.p.A. (nata in seguito ad una serie di riforme della Pubblica Amministrazione con cui si demandavano alle Regioni ed agli Enti Locali funzioni e compiti prima di competenza del Governo), di proprietà al 100 per cento della Regione Lazio, con il compito di gestire un complesso di circa 1.500 chilometri di strade che attraversano il territorio di 180 Comuni delle 5 Province del Lazio (il 31,9 per cento ricadenti nella Provincia di Frosinone, il 25,6 per cento in quella di Roma, il 18 per cento in quella di Rieti, il 13,8 per cento in quella di Latina ed il 10,7 per cento in quella di Viterbo) che costituiscono la cosiddetta "Rete Viaria Regionale", rilevando, tra l'altro, un frequente ricorso, nell'affidamento dei lavori al "cottimo fiduciario" che, "...come è noto, si traduce, alla fine, in una trattativa privata...", risultato complessivamente superiore agli affidamenti per asta pubblica.

Anche in questa sede, per i profili che possono rilevare ai fini della

valutazione della regolarità delle gestioni relative ai Contratti pubblici, possono richiamarsi le fattispecie di danno per il pubblico erario in materia contrattuale rilevate in sede di giurisdizione di responsabilità (di cui anche alla relazione di questa PG per l'anno giudiziario 2009).

Si tratta di ipotesi di danno per un importo complessivo superiore ai 14 milioni di euro, per lo più con riferimento a fattispecie contrattuali di importi tali da consentire il ricorso a trattative private o ad affidamenti in economia, soprattutto nel settore degli enti pubblici locali, con condanna di amministratori, funzionari, tecnico o professionisti incaricati della direzione lavori o delle attività di collaudo. In particolare risultano casi di condanna per ripetute irregolarità nella gestione e nel collaudo dei lavori eseguiti per la realizzazione di una fognatura sottomarina (euro 180.000,00), pagamento di tangenti per affidamento di appalti con trattativa privata del servizio di riscaldamento, manutenzione degli ascensori, conduzione e lavori di manutenzione negli alloggi gestiti da IACP (euro 550.000,00 - sezione Lazio n. 1358 del 14 luglio 2009), illecita erogazione di somme per svariati incarichi concernenti la progettazione, la direzione, la contabilità ed il collaudo di opere pubbliche comunali (euro 3.528,14 - sezione Campania n. 1140 del 24 settembre 2009); gravi irregolarità, configuranti ipotesi di danno erariale, nell'esecuzione dei lavori di ripristino di spiaggia (euro 4.784.292,42, sezione Sardegna, n. 1003 del 21 luglio 2009); aggiudicazione di appalto a favore di impresa costruttrice, quale corrispettivo delle tangenti ricevute, per la progettazione, realizzazione e gestione di autorimessa interrata in ambito comunale (euro 303.581,42 - sezione Lombardia n. 767 del 16 novembre 2009); irregolarità nella pubblicazione di bando di gara afferente alla realizzazione, mediante project financing, di un parcheggio comunale (euro 3.780,00- sezione Campania n. 750 del 6 luglio 2009); illeciti commessi in relazione ad operazioni di aggiudicazione ed

esecuzione di contratti per la costruzione di infrastruttura (cd. "Cittadella Postale") in Napoli (conferma condanna di euro 2.884.925,90 - sezione prima appello n. 651 del 23 novembre 2009); irregolarità nella procedura di gara per acquisizione di un sistema audio-video destinato a nuove sale operatorie di policlinico (euro 13.000,00 - sezione Veneto n. 595 del 21 luglio 2009); danno indiretto conseguente a esecuzione di un lodo arbitrale che aveva ritenuto responsabile un Comune in conseguenza della più lunga durata dei lavori pubblici commissionati rispetto agli originari tempi contrattuali, determinata da fatti imputabili alla responsabilità della stazione appaltante (euro 248.013,02 - sezione Sardegna n. 593 del 20 marzo 2009); fatti di corruzione per l'aggiudicazione della fornitura di noleggio biancheria in azienda ospedaliera (euro 227.815,92 - sezione Lombardia n. 592 del 4 settembre 2009); irregolarità nella gestione di casinò municipale per violazione delle regole nell'appalto dei lavori di ristrutturazione per il completamento della nuova struttura (euro 182.700,00 - sezione Lombardia n. 476 del 10 luglio 2009); acquisto effettuato in violazione delle regole della concorrenza dei beni assegnati nei concorsi a premi organizzati da casinò municipale (euro 10.373,28, - sezione Lombardia n. 428 del 30 luglio 2009); irregolarità di progettazione di impianti su immobili comunali (euro 99.339,12- sezione Toscana n. 415 del 2 luglio 2009); assegnazione di appalti a ditte compiacenti che avrebbero dovuto eseguire lavori, mai realizzati, di sbancamento e messa in sicurezza di alvei dei torrenti e fiumare dislocate in diversi Comuni (euro 1.110.507,02 - sezione Calabria n. 395 del 7 luglio 2009); acquisto di n. 6 refrigeratori ad assorbimento, produttori di energia termica e di calore, di acqua calda sanitaria e raffrescamento da installare nella centrale termica di presidio ospedaliero laddove tale fornitura era stata già dedotta in un precedente contratto (euro 118.282,99 - sezione Toscana n. 352 del 16 giugno 2009); richiesta di pagamento ad amministrazione comunale per l'esecuzione di

lavori "extra" rispetto al contratto approvato (euro 10.000,00 - sezione toscana n. 617 del 16 novembre 2009); fatti di corruzione emersi in relazione alla gestione dei contratti in società pubbliche (respinge l'appello e conferma condanna di euro 2.450.000,00- sezione Terza Appello n. 329 del 23 luglio 2009); fatti di concussione collegati alla esecuzione di appalti in ambito militare (euro 48.500 - sezione Toscana n. 317 del 19 maggio 2009); irregolarità riguardanti l'avvenuto acquisto da parte di una ASL di apparecchiatura medica per l'esecuzione di chirurgia fotorefrattiva a mezzo laser (euro 263.393,38 - sezione Piemonte n. 221 del 3 novembre 2009); danni connessi all'affidamento di lavori di manutenzione del verde pubblico e dell'arredo urbano (euro 11.187,15- sezione Marche n.212 del 30 giugno 2009); danno erariale conseguente alla non utilizzabilità di nuovo cimitero (euro 300.000,00 - sezione Toscana n. 167 del 4 marzo 2009); danno da tangenti erogate da impresa aggiudicataria di un pubblico appalto (euro 30.000,00 - sezione Prima Appello n. 135 del 4 marzo 2009); danni a Comune da contenzioso conseguente a gara per appalto concorso per la realizzazione dell'impianto di illuminazione di campo da rugby (euro 90.000,00 - sezione Veneto n. 121 del 13 febbraio 2009); tangenti per la realizzazione di alcune opere pubbliche in ambito comunale (complesso scolastico, autoparcheggio, centro direzionale, campo di golf, gestione della discarica- respinge appello e conferma la condanna di euro 700.000,00 - sezione Seconda Appello n. 85 del 12 febbraio 2009); inosservanza delle regole dell'arte nell'esecuzione delle opere per redigere il progetto esecutivo dei lavori di ristrutturazione ed ampliamento di museo civico (euro 200.000,00 - sezione Trento n. 58 del 4 dicembre 2009); danni da omessa vigilanza sull' esecuzione di lavori edilizi relativi a polo museale comunale (euro 20.000,00- sezione Trento n. 47 del 17 settembre 2009); danno erariale subito da Comune derivato da un lodo arbitrale (seguito da transazione) che aveva riconosciuto all'impresa

appaltatrice di un'opera comunale (centro servizi per anziani) il diritto al risarcimento dei danni per la ritardata esecuzione dei lavori, nonché il diritto al pagamento di una serie di opere eseguite ma non contabilizzate dal direttore dei lavori (euro 7.000,00 oltre interessi legali - sezione Trento n. 36 del 29 giugno 2009); danno da omessa vigilanza nell'esecuzione di opere pubbliche su un sentiero montano, illegittimamente realizzate in difformità rispetto al progetto autorizzato ed in violazione dei vincoli paesaggistico-ambientali previsti dalla normativa vigente in materia (euro 6.000,00 - sezione Trento n. 35 del 27 maggio 2009); irregolari affidamenti di incarichi, da parte di Comune a professionisti esterni per l'allargamento delle strade comunali (euro 2.500,00 - sezione Trento n. 6 del 19 febbraio 2009).

In genere risultano danni derivanti da iniziative volte alla realizzazione di un'opera pubblica senza una previa accurata verifica della sua concreta eseguibilità economica, tecnica. L'assenza o comunque la grave superficialità in tali casi di una analisi di fattibilità sono spesso le cause del sorgere in corso d'opera di una serie di difficoltà di esecuzione dell'instaurato rapporto contrattuale e del conseguente fallimento dell'opera o del servizio appaltati, rendendosi così vano il dispendio di risorse finanziarie nel frattempo utilizzate.

Una seconda rilevante categoria di danno erariale nella materia in questione continua ad essere connessa a fatti corruttivi e concessivi che determinano ingiustificati e fraudolenti aumenti del prezzo degli appalti pubblici.

Frequenti risultano le fattispecie di danno erariale conseguenti a gravi e ripetute irregolarità nella gestione e nel collaudo dei lavori appaltati, ovvero conseguenti a gravi errori, da parte di funzionari responsabili del procedimento e di direttori dei lavori. Altre irregolarità concernono la contabilizzazione dei lavori medesimi e la difforme esecuzione degli stessi dai relativi atti progettuali.

Anche nel corso del 2009 molte fattispecie di illecito hanno riguardato il fenomeno delle opere incompiute, quelle opere cioè progettate e non appaltate ovvero non completate o inutilizzabili per scorretta esecuzione. Le cause di questo fenomeno risultano molteplici e dovute a carenza di programmazione, eccessiva frammentazione dei centri decisionali, complessità delle procedure di progettazione, dilatazione dei tempi di esecuzione imputabili alle imprese committenti ed alle amministrazioni aggiudicatrici, carenze ed inadeguatezze dei controlli tecnici ed amministrativi. Nel corso del 2009 per tali fattispecie sono state iniziate indagini istruttorie e citazioni da parte delle Procure regionali, aventi ad oggetto la chiusura del reparto di radioterapia di un ospedale a pochi giorni dalla sua apertura, e la mancata esecuzione di urgenti lavori di restauro di un complesso monumentale (Procura Lazio), l'inutilizzazione di strutture ultimate od il mancato completamento di opere pubbliche (Palazzo dello sport - tratto autostradale - casa circondariale (procura Friuli); mancata utilizzazione di manufatti o interventi realizzati con finanziamenti pubblici (Procure: Marche, Calabria, Piemonte, Sicilia, Puglia, Sardegna), irregolarità nella progettazione ed esecuzione dei lavori di ristrutturazione di locali destinati al centro salute (Procura Umbria), appalti di lavori e forniture assegnati e mai eseguiti, presso arsenale militare (Procura Puglia), deperimento di opere pubbliche collaudate e mai utilizzate (impianti sportivi e stazione ferroviaria - Procura Basilicata) , mancato completamento e mancata utilizzazione di una piscina e di una casa albergo per anziani, mancato completamento e la mancata utilizzazione di opere varie, nonché la esecuzione di lavori inutili per una chiesa, mancata utilizzazione di struttura ospedaliera, mancata utilizzazione del palazzetto dello sport (tutte Procura Calabria) realizzazione di una casa albergo per anziani mai utilizzata e sottoposta ad azioni vandaliche (Procura Sicilia). Sono state anche emesse sentenze nel settore

come sez. Toscana n. 167 del 4 marzo 2009 per responsabilità dei progettisti, dell'impresa esecutrice e dei collaudatori, per il danno subito da Comune per la mancata utilizzazione del cimitero locale dovuta a difetti di costruzione; sent. sez. Calabria n. 170 del 2009 per responsabilità di sindaco e di funzionario incaricato delle perizie tecniche per l'intervenuto acquisto di un'area a prezzi spropositati senza una effettiva volontà di utilizzazione.

Considerazioni complessive

La spesa complessiva della pubblica amministrazione rilevante, in via diretta o indiretta sulla materia dei contratti pubblici, nel 2009 è stata di circa 202 miliardi di euro, di cui 137,1 per consumi intermedi e 65,7 per spese in conto capitale (cfr. Ministero dell'economia e delle finanze - Relazione unificata sull'economia e sulla finanza pubblica per il 2010 - tav. pag. 34 - tav.3.3: conto economico della P.A. a legislazione). In termini di cassa si sono registrati pagamenti per 124,2 miliardi riferiti ai consumi intermedi e 68,5 miliardi per pagamenti di capitale (RUEF pag. 59 - tavola 4.1: settore pubblico - conto consolidato di cassa), con incrementi, in termini di cassa, del 2,9 per cento per i consumi intermedi e del 7,9 per i pagamenti di capitale (RUEF - pag. 58-59 "... l'incremento della voce acquisto di beni e servizi per 3556 milioni - 2,9 per cento - è da ricondurre all'azione finalizzata ad accelerare i pagamenti dei debiti dello Stato a favore delle imprese per contrastare la crisi economica e di liquidità del sistema. L'incremento dei pagamenti in conto capitale, rispetto al 2008 è da attribuirsi alla costituzione di capitali fissi, a causa del riacquisto da parte degli Enti previdenziali pubblici degli immobili oggetto dell'operazione di cartolarizzazione SCIP; all'incremento dei trasferimenti in conto capitale alle imprese dovuto per circa 800 milioni alle misure di agevolazione fiscale, relative alla rottamazione auto...").

La pur rilevante immissione di risorse pubbliche nel tessuto economico

nazionale a fronte dell'attività contrattuale pubblica per oltre 200 miliardi di euro¹⁰⁶ (l'intero PIL della repubblica portoghese nel 2008 è stato di 232 miliardi di euro) non appare essere risultata in grado di contribuire in modo significativo alla produzione di effetti positivi sul ciclo economico. Pur considerando la molteplice concorrenza di fattori negativi internazionali sulla crescita economica, non sembra del tutto fuori luogo osservare che detta sostanziale non incidenza possa anche dipendere dalla "qualità" della spesa per i contratti pubblici, contrassegnata, secondo quanto risulta anche dalle attività di controllo e giurisdizionali della Corte dei conti, in precedenza evidenziate, da persistenti criticità in particolare sotto il profilo del non adeguato rispetto di principi e regole per la realizzazione di effettive condizioni di concorrenza nell'accesso ai contratti e alle risorse pubbliche tali da stimolare effettivi processi di crescita delle realtà imprenditoriali più efficienti e virtuose, derivanti dal persistere di comportamenti in diretto contrasto con tali esigenze, segnalati dalla varie componenti istituzionali e sociali interessate (cfr. Direzione Investigativa Antimafia - I^A Relazione semestrale 2009 - Capitolo relativo alle attività di contrasto alle infiltrazioni mafiose negli appalti pubblici, Confindustria - relazione annuale del Presidente - 27 maggio 2010 "...nessuna fornitura o appalto deve avvenire senza gara pubblica: non servono pesanti procedure, basta la luce della piena pubblicità delle scelte di spesa, ad ogni livello di governo. In questo modo diventerebbe impossibile assegnare lavori e commesse ad amici e compari, pagare prezzi gonfiati. Ciò non solo consentirebbe cospicui risparmi ma, di fatto, non meno importante, darebbe una vera sterzata verso la moralità...").

¹⁰⁶Secondo la relazione annuale 2010 dell'Autorità di vigilanza sui contratti pubblici, nel 2009 la domanda complessiva generata dagli appalti pubblici di importo superiore a 150 mila euro,, e che quindi può dirsi riferita ai contratti " in senso stretto" , ma con esclusione di tutte le attività contrattuali di importo inferiore a 150 mila euro e a tutti i trasferimenti in conto capitale , si è incrementata del 4,8 per cento rispetto al 2008 di cui 58,4 riferita ai settori ordinari e 26,3 ai settori speciali. Gli appalti di lavori riguardano un importo di 31,4 milioni, quelli dei servizi 26,3 milioni e quella delle forniture 21,4 milioni.

Ne derivano alcune considerazioni.

In primo l'attività pubblica di tipo contrattuale o erogativa di risorse in conto capitale è stata oggetto di controlli e giudizi della Corte dei conti, ma il rapporto fra le somme erogate e il numero di controlli e giudizi decisi (condanne per 12 milioni di euro riferiti all'attività contrattuale, 24,5 milioni con riguardo al settore dei finanziamenti alle imprese a fronte di 61 sentenze di condanna¹⁰⁷, e comunque l'intero importo delle condanne emesse dalla Corte dei conti nel 2009 per tutti i fatti di danno erariale ammonta ad euro 246,05 milioni) è tale da evidenziare:

- la necessità che le misure repressive, sia di carattere penale o di responsabilità amministrativa, siano adeguatamente potenziate, sia sotto il profilo normativo che organizzativo;
- che sia proseguita un'opera di reale semplificazione delle procedure contrattuali, tale da conferire sempre più rilevanza agli aspetti tecnici e produttivi rispetto ad aspetti regolativi che spesso determinano l'insorgere di continui contenziosi da parte di soggetti imprenditoriali più specializzati nella produzione di "riserve" e giudizi amministrativi e civili con la P.A. rispetto alla attività da realizzare, che si riversa su un sistema di giustizia civile ed amministrativa che versa già in condizioni di particolare difficoltà così da favorire il ricorso ad onerosi arbitrati spesso sfavorevoli alla stessa pubblica amministrazione;
- che siano rese in questo modo effettive le possibilità di accesso ai contratti ed ai finanziamenti pubblici a tutti i soggetti meritevoli ed idonei, anche per

¹⁰⁷Tale settore ha subito, a partire dal 2006, un sensibile incremento di attività giurisdizionale per effetto della riconosciuta giurisdizione della Corte anche sui soggetti, imprese e società, beneficiari finali dei finanziamenti non correttamente utilizzati o indebitamente percepiti, e dell'attività specifica posta in essere dalla guardia di finanza con riguardo alle erogazioni di fondi comunitari e fondi nazionali o comunque pubblici per effetto di vari strumenti normativi tra i quali la legge 488/92. Nel 2009, in tale settore si sono registrati 147 atti di citazione per 136,2 milioni di euro richiesti in risarcimento. In argomento cfr. Relazione inaugurazione anno giudiziario 2010 Procuratore generale della Corte dei conti, in www.corteconti.it

importi di non elevata entità, possibili proprio per le imprese di piccole e medie dimensioni che formano il tessuto connettivo della produzione nazionale, soprattutto usufruendo delle possibilità offerte dal web nello spirito della “amministratozione digitale” che pure costituisce uno degli obiettivi di riforma della pubblica amministratozione¹⁰⁸;

- che ciò si accompagni al processo di “trasparenza amministratozione” in funzione di contrasto all'inefficienza e alla corruzione delineato nel decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150/2009, sistema totalmente opposto rispetto ad opzioni che privilegino deroghe incontrollate nell'affidamento degli appalti.

V. IL PATRIMONIO PUBBLICO

1. - La cartolarizzazione immobiliare (Estensore: V.P.G. Maria Letizia De Lieto Vollaro)

Come noto, con il decreto legge n. 351 del 25 settembre 2001, convertito in legge n. 410 del 23 novembre 2001, recante “Disposizioni urgenti in materia di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico e di sviluppo dei fondi comuni di investimento immobiliare”, è stata avviata la cartolarizzazione degli immobili pubblici (da reddito: libero o affittato ad uso abitativo e commerciale).

Le operazioni di cartolarizzazione sono state due, SCIP 1 e SCIP 2, rispettivamente in data 27 e 30 novembre 2001 e 21 novembre 2002.

Il processo di vendita degli immobili è stato in più occasioni modificato da interventi legislativi; tra i principali si evidenzia il D.L. n. 41/2004, convertito con modificazioni dalla legge n. 104/2004 in materia di determinazione del prezzo dei cespiti.

¹⁰⁸ Un esempio in tal senso è dato dalla legge 50/2010 che ha previsto un sistema semplice e trasparente di pubblicazione delle offerte di vendita dei beni confiscati, da effettuarsi attraverso la pubblicazione del bando esclusivamente sul sito web dell'agenzia (cfr, capitolo sui beni confiscati della presente relazione) .

Nel 2008 gli obiettivi di incasso sempre più difficili da realizzare a regime, l'eccezionale crisi economica internazionale e le mutate condizioni del mercato immobiliare e dei mercati finanziari, conclamatisi nel corso dell'anno, hanno indotto il Governo ad introdurre nella legge 27 febbraio 2009, n. 14, art. 43 bis, una misura urgente, recante "Interventi nelle operazioni di cartolarizzazione di immobili pubblici".

Così dal 1° marzo 2009 gli Enti originariamente proprietari degli immobili sono subentrati alla SCIP in tutti i rapporti anche processuali ed attinenti alle procedure di vendita, relativi agli immobili trasferiti, con liberazione della società di cartolarizzazione, dietro corrispettivo da versare entro il 15.4.2009¹⁰⁹.

Dall'ultimo rapporto agli investitori della SCIP risultava che al 31 dicembre 2008 gli immobili invenduti di SCIP 2 erano 13.574, pari al 21,6 per cento del portafoglio originario per un valore di circa 2,4 miliardi pari al 30,2 per cento del portafoglio originario.

La norma ha previsto il ritrasferimento ai soggetti originariamente proprietari degli immobili, ancora non venduti nell'ambito delle due operazioni SCIP 1 e SCIP 2, verso il pagamento di un corrispettivo versato esclusivamente fino a concorrenza delle passività residue della SCIP al netto degli incassi disponibili.

La messa in liquidazione della SCIP ha costituito, quindi, la soluzione a talune delle problematiche sottese, in particolare evitando l'escussione della garanzia dello Stato concessa sui finanziamenti in scadenza il 27 aprile 2009.

Per il versamento del corrispettivo gli enti hanno utilizzato il saldo di cassa giacente sul conto riscossione dell'operazione SCIP 1, vale a dire il prezzo differito ad essi dovuto e non ancora corrisposto, stante le vendite ancora in corso delle residue unità immobiliari, nonostante l'avvenuto rimborso integrale

¹⁰⁹ Dall'ultimo rapporto agli investitori della SCIP risultava che al 31 dicembre 2008 gli immobili invenduti di SCIP 2 erano 13.574, pari al 21,6 del portafoglio originario per un valore di circa 2,4 miliardi pari al 30,2 per cento del portafoglio originario.

dei titoli emessi per l'operazione SCIP 1.

Così, non si sono verificati, a seguito del trasferimento degli immobili, effetti economici negativi per i soggetti beneficiari del trasferimento. Infatti, le due operazioni di cartolarizzazione avevano previsto che i costi di gestione degli immobili di proprietà della SCIP fossero comunque a carico dei soggetti originariamente proprietari, che ai sensi del comma 2 dell'art.3 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410, rimanevano responsabili a tutti gli effetti ed a proprie spese degli interventi necessari di manutenzione ordinaria e straordinaria, nonché dell'adeguamento dei beni alla normativa vigente.

La norma ha così consentito di azzerare i costi legati all'operazione nel suo complesso, che sarebbero andati ad erodere il DPP (il prezzo differito spettante ai soggetti conferenti a chiusura delle operazioni) atteso dagli enti. In particolare:

- i costi relativi al funzionamento della SCIP (costi di funzionamento, compensi agli amministratori, agenzie di Rating, etc.);
- i costi finanziari a carico della società.

Relativamente alle procedure di vendita, la normativa introdotta nel 2009 ha previsto che rimangano quelle adottate nella seconda operazione di cartolarizzazione, fatta salva la possibilità per gli enti di modificarle, al fine di rendere più efficace il processo di vendita, soprattutto in relazione alla tempistica della vendita non più vincolata al rispetto di un business plan legato alla massimizzazione degli incassi e all'andamento del mercato.

Peraltro, a seguito dell'istruttoria compiuta circa l'inventariazione degli immobili retrocessi è emerso:

- a) un problematico ritardo da parte dei Ministeri vigilanti circa l'emanazione delle necessarie linee guida;

- b) l'esistenza negli elenchi dell'Agenzia del Territorio di unità immobiliari alle quali l'Agenzia medesima non è stata in grado di attribuire una valutazione, essendo assenti i necessari elementi identificativi e/o descrittivi;
- c) numerose c.d. squadrature tra gli elenchi dell'Agenzia del Territorio ed i dati estratti dai sistemi informativi degli Enti (immobili residenziali) e del Consorzio G1 (immobili commerciali);
- d) un numero elevatissimo di singole unità immobiliari secondarie (per l'INAIL:1410 unità residenziali e 558 unità commerciali), di valore unitario obiettivamente marginale e di difficile identificazione, per i quali l'Agenzia del Territorio ha ritenuto di non indicare una valutazione;
- e) l'assenza di "database" centralizzato;
- f) l'assenza di un criterio di valutazione, ancora non individuato dagli Enti, per le unità per le quali l'Agenzia del Territorio non ha precisato elementi per una valutazione (es. OMI , catastale..).

Si rileva, poi, allo stato attuale, l'assenza di sinergie costruttive fra i diversi Enti interessati all'operazione di rientro, sia per gli aspetti correlati alla gestione sia per l'individuazione di forme di investimento comune, attraverso piani di valorizzazione o conferimenti, la carenza di censimento e inventariazione completa e riscontrabile nonché la difficoltà nella rappresentazione tempestiva in bilancio della consistenza degli immobili retrocessi.

Talune linee di indirizzo sulla operazione di rientro degli immobili, ancorché non esaustive, sono state riconfermate nelle priorità strategiche per il triennio 2010-2012 dagli Enti interessati, in particolare:

- la predisposizione di una accurata ricognizione degli immobili rientrati, classificandoli per tipologia, valore, dislocazione territoriale e situazione giuridico-contabile, al fine di disporre di ogni utile elemento di valutazione per la esatta allocazione in bilancio e per i successivi piani di investimento e

di dismissione;

- la garanzia di un'azione volta ad un'efficace gestione basata su criteri di massima trasparenza, al fine di pervenire all' economicità e ottimizzazione dei tempi relativi alle alienazioni, evitando il ripetersi delle criticità registrate nel passato;
- la salvaguardia di una massimizzazione della redditività e la convenienza per gli Enti nelle future forme di dismissione del patrimonio rientrato;
- la previsione, per taluni immobili, di piani di valorizzazione e di possibile utilizzo come sedi strumentali o come "case welfare" nelle aree periferiche dove sussistono;
- l'attivazione di sinergie con gli altri Enti Previdenziali per piani di investimento comuni, qualora se ne riscontrasse una convenienza nelle scelte;
- la valutazione , per una parte di immobili commerciali di difficile gestione, del possibile conferimento a fondi immobiliari; ciò in quanto è stato legislativamente consentito che gli enti possano sezionare gli immobili residui, per aree geografiche o per tipo di unità, e usarli per la costituzione di fondi immobiliari.

Gli Enti interessati, pertanto, hanno ritenuto che gli organi amministrativi competenti potranno essere in grado di valutare compiutamente l'operazione e fornire un giudizio complessivo, solo in presenza di tutti gli elementi conoscitivi completi riguardanti lo spaccettamento del blocco di immobili, la tipologia, l'entità del contenzioso esistente, i valori di uscita al momento della cartolarizzazione e i valori di rientro, i valori di allocazione in bilancio e inventariazione, i successivi costi implementativi di gestione, manutentivi, fiscali e la redditività conseguibile.

Sulle problematiche relative alla retrocessione dei cespiti immobiliari

Una delle questioni emerse con il recente decreto mille proroghe è l'invito,

di cui all'art. 43 bis, a chiudere con delle transazioni le cause in corso in quanto: " al fine di favorire la tutela del diritto all'abitazione ed all'esercizio della attività di impresa nell'attuale fase di eccezionale crisi economica, i soggetti originariamente proprietari promuovono la definizione del contenzioso in materia immobiliare privilegiando soluzioni transattive o di bonario componimento che comportino l'immediato conseguimento di un apprezzabile risultato economico in relazione al rischio implicito nel giudizio, allo stato ed al presumibile costo di esso, nonché alla effettiva riscossione del credito".

Ha creato, altresì, incertezza operativa la disposizione di legge, ove precisa che i soggetti originariamente proprietari possono modificare le procedure vigenti al fine di rendere più efficiente il processo di vendita (comma 12, art. 43 bis).

Infatti, sebbene venga concessa una certa autonomia decisionale al fine di accelerare le vendite sia in presenza sia in assenza di contenzioso, crea un certo disagio gestionale nella Pubblica Amministrazione l'agire tempestivamente in assenza di regole omogenee per territorio e per Ente, che forniscano direttive conformi in relazione ai margini di transazione ai quali attenersi o diversi criteri procedurali per accelerare le vendite.

Costituisce ulteriore problematica, scaturita a seguito della avvenuta retrocessione del patrimonio immobiliare agli originari proprietari, quella connessa alla vetustà di molti immobili e alla relativa applicazione del Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'art.10 della legge 6/7/2002 n.137, entrato in vigore con il Decreto Legislativo 22/1/2004 n.42: talune vendite - relative agli immobili di pregio - sono state temporaneamente sospese, proprio perché molti notai interpellati per le stipule, ritenendo applicabile il suddetto codice, si sono rifiutati di dare corso al rogito in assenza di una "sdemanializzazione" delle vendite.

E, in proposito, il Consiglio Nazionale del Notariato solo recentemente si è espresso, con uno studio articolato, affermando in conclusione che: “dopo la norma contenuta nell’art. 43 bis del decreto legge n. 207 del 2008 i beni oggetto di dismissione, se beni culturali, non debbono essere assoggettati né all’autorizzazione né alla denuncia ai fini della prelazione. Appare evidente che questi beni, se con vetustà superiore ai cinquant’anni, non debbono essere assoggettati a verifica”.

Conclusivamente, la gestione del patrimonio pubblico retrocesso delinea nuove problematiche e la necessità di individuare un percorso sinergico tra tutti gli Enti interessati al fine di trovare adeguate soluzioni, atte a favorire la corretta alienazione e la valorizzazione degli immobili.

Allo stato, è difficile ipotizzare che la vendita diretta dei beni possa procedere speditamente, così come auspicato dal legislatore, sia per la carenza delle relative linee guida sia a causa della composizione del portafoglio residuale retrocesso, costituito per oltre l’80 per cento da unità occupate.

2. - Le dismissioni immobiliari del Ministero della difesa (Estensore: V.P.G. Maria Letizia De Lieto Vollaro)

Il patrimonio immobiliare del Ministero della difesa comprende una vastissima tipologia di siti ed infrastrutture sparsi su tutto il territorio nazionale quali depositi, caserme, forti ed arsenali, molti dei quali risalgono al periodo del secondo conflitto mondiale e, spesso, anche ad epoche precedenti.

Sotto il profilo funzionale, però, gran parte di queste infrastrutture non sono più in linea con le attuali esigenze della difesa, che sono profondamente mutate nel corso degli ultimi anni.

Così, da tempo sono allo studio proposte, volte alla razionalizzazione del patrimonio immobiliare e ad un efficiente uso delle infrastrutture, necessarie a

garantire la piena efficienza e funzionalità delle sedi.

La dismissione dei beni immobili del Ministero della difesa, prevista già dal 2003 e progettata nell'ambito dell'operazione SCIP3, si arenò fin dall'origine, in parte a causa di una certa resistenza connessa all'individuazione delle unità da conferire, che vennero segnalate in un numero esiguo (portato a seguito di rilievi della Corte dei conti, da 3.724 a 4.500) e comprendente, tra l'altro, alloggi di modico valore.

Le linee d'azione dismissive sono state recentemente facilitate dalle condizioni previste dalla legge n. 133 del 6 agosto 2008 (art.11 e 14bis) che, tra l'altro, consente al Ministero della difesa di effettuare, in autonomia, l'attività di alienazione, permuta, valorizzazione e gestione dei beni immobili ad esso affidati.

Tra le differenti tipologie si individuano immobili cedibili, in quanto:

- ormai inutilizzati o inattivi, ma di consistente valore economico poiché potenzialmente atti, a seguito di cambio di destinazione d'uso, ad essere oggetto di nuovi progetti di edificazione;
- adibiti a funzioni istituzionali, ma non più compatibili con le mutate esigenze militari, stante la loro ubicazione nell'ambito di centri cittadini;
- solo parzialmente utilizzati e suscettibili di concessione parziale in gestione a imprese esterne, compatibilmente con la relativa destinazione d'uso.

Quanto all'attuazione di tali compiti, va rilevato che alla nuova società "Difesa Servizi S.p.A." - a lungo oggetto di ampi dibattiti e di ventilate preoccupazioni circa lo scopo societario - di recente costituita con la legge finanziaria 2010, è stato inibito di vendere immobili societari.

La nuova società, infatti, è nata quale strumento di gestione con il compito di acquisire beni mobili, servizi e prestazioni dirette allo svolgimento di compiti istituzionali dell'Amministrazione della difesa, con il limitato compito di

valorizzare gli immobili militari e i beni sia materiali sia immateriali della difesa; e quale ente gestionale, avrà soprattutto il compito di trovare la collocazione nel mercato di quei servizi che l'Amministrazione militare offre gratuitamente o, comunque, non utilizza.

Pertanto, la vendita del patrimonio Difesa potrà essere effettuata solo attraverso le strutture ministeriali individuate dalla legge, senza alcuna ingerenza da parte della predetta società in house.

Quanto al piano dismissivo - benché sia stata già annunciata una lista di immobili da immettere sul mercato - a fronte del vastissimo patrimonio immobiliare non è ancora stata effettuata una completa e trasparente operazione di individuazione di tutte le infrastrutture, che potrebbero essere oggetto di cessione, al fine di acquisire risorse finanziarie da destinare, alle esigenze di ammodernamento e al migliore funzionamento, come auspicato dal competente Dicastero.

Infatti, per porre in essere le condizioni propedeutiche ad una più favorevole commercializzazione delle proprie strutture, il Ministero della difesa dovrebbe:

- procedere ad una più rispondente valorizzazione degli immobili destinati al mercato;
- stimare gli immobili valorizzati e fissarne i relativi prezzi di mercato secondo quanto previsto dalla legge;
- immettere gli stessi sul mercato mediante specifici avvisi pubblici di vendita, permuta o concessione in gestione.

3. - Operazioni di recupero di beni culturali più significative (Estensore: V.P.G. Maria Letizia De Lieto Vollaro)

I risultati ottenuti nel 2009 nelle attività preventive e di contrasto agli

illeciti perpetrati in danno dei beni culturali - in molti settori percentualmente migliori rispetto a quelli ottenuti nel 2008 - risultano ancora più significativi, ove si consideri che le risorse umane poste a disposizione del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale sono rimaste invariate, mentre le risorse finanziarie assegnate sono state inferiori di 117.620,23 euro rispetto all'anno precedente (-4,5 per cento).

L'analisi complessiva del fenomeno criminoso nel settore del patrimonio culturale relativa all'anno 2009, elaborata sulla base dei dati in possesso del Comando Carabinieri Tutela Patrimonio Culturale, ha consentito di evidenziare, rispetto all'anno 2008:

- una sensibile diminuzione dei furti in generale (-14,5 per cento circa);
- un forte decremento degli scavi clandestini accertati (-76 per cento circa);
- una consistente persistenza del fenomeno della falsificazione, così come risulta dall'elevato numero delle persone deferite all'Autorità Giudiziaria (+424 per cento);
- un lieve ma significativo aumento nell'attività di contrasto, in termini sia di persone deferite all'Autorità Giudiziaria (+ 2 per cento) sia di varietà delle tipologie di reati perseguite.

Relativamente ai furti di beni culturali, nel 2009, analogamente a quanto avvenuto lo scorso anno, e, comunque, nell'ambito del trend di riduzione del fenomeno criminoso (tendenza che si è andata consolidando nel triennio 2007-2009), le Regioni più colpite risultano essere state il Lazio, la Toscana e la Lombardia.

I privati e i luoghi di culto continuano ad essere gli obiettivi più sensibili alla specifica aggressione criminale.

Con riguardo ai beni culturali tradizionalmente più sottoposti all'attacco criminale, va rilevato, però, un aumento degli oggetti chiesastici trafugati, 2038

(+16 per cento circa, rispetto al 2008), nonché la persistenza di sottrazioni al patrimonio archivistico e librario.

L'attività di recupero ha riguardato beni culturali illecitamente sottratti nel numero di 19.043 di cui:

- Arte tessile 4
- Beni librari e archivistici 16.397
- Ebanisteria 74
- Filatelia 1.000
- Grafica 98
- Miscellanea 105
- Oggetti chiesastici 808
- Orologi 4
- Pittura 311
- Scultura 241
- Strumenti musicali 1

Reperti paleontologici 14.596

Reperti archeologici 55.586 di cui:

- interi 8.622
- frammenti 16.002

Con riferimento a talune problematiche di rilievo emerse nel corso delle attività di contrasto, al di là dei meri dati statistici riportati, va peraltro evidenziata l'espansione esponenziale del mercato illecito di beni culturali via web.

Nel biennio 2008-2009, sono stati 42.403 i beni, di vari tipo e natura, individuati e sequestrati nel corso di operazioni avviate a seguito del monitoraggio dei siti on-line attuato dal competente Comando dei Carabinieri, secondo definite pianificazioni operative (28.211 nel solo anno 2009: +99 per

cento circa). La maggioranza dei reperti sequestrati riguarda beni di carattere numismatico (20.026), libri e documenti d'archivio (8.170), reperti archeologici (3.235), ma le categorie "merceologiche" trattate sono assai più numerose (comprese opere d'arte false: 443), tali da ricomprendere sostanzialmente tutte le tipologie di beni culturali.

Appare, altresì, di una certa significatività evidenziare come, nello stesso periodo, il 78 per cento delle persone risultate comunque coinvolte in tali commerci illegali siano "liberi professionisti" e il 9 per cento appartengano alla c.d. "classe impiegatizia".

Si osserva, poi, che la considerevole quantità e qualità dei beni culturali presenti nel territorio nazionale, la loro commerciabilità in ambito internazionale nonché l'elevata redditività costituiscono le cause più evidenti del persistente fenomeno della commercializzazione illecita di beni culturali italiani al di fuori dei confini nazionali.

Da tempo, quindi, le forze di polizia hanno rivolto la massima attenzione al profilo estero della sua attività, sia sviluppando investigazioni in campo internazionale, sia monitorando il mercato estero attraverso i controlli dei siti internet e dei cataloghi di aste programmate oltre-confine, sia consolidando le relazioni con Polizie estere e con i reparti specializzati di altri Paesi.

Non di minore rilievo è stata l'attività svolta dalla Guardia di finanza nello specifico settore dove il Corpo ha sempre mostrato grande sensibilità in considerazione dei rilevanti interessi economici che muovono il mercato clandestino.

In particolare l'attività della Guardia di finanza ha assicurato la piena collaborazione alle Sovrintendenze per i Beni culturali ed alle altre Forze di Polizia impegnando tutti i Comandi del Corpo in indagini di Polizia Giudiziaria non solo tese al contrasto dell'illecito traffico di reperti archeologici e di opere

d'arte, ma anche alla sorveglianza sul mercato antiquario, anche nel corso dell'attività ispettiva a fini tributari, accertando l'eventuale compravendita di pezzi di cui sarebbe vietato il commercio.

La Guardia di finanza ha inoltre, la possibilità di avvalersi dell'importante contributo sia della componente aerea - per la ricognizione fotografica a terra dei siti archeologici -, sia di quella navale, con riferimento alle zone di mare di maggiore interesse.

Tanto premesso, si riporta qui di seguito un prospetto riepilogativo dei risultati dell'azione svolta:

PATRIMONIO ARTISTICO		2009
Interventi	n.	94
Soggetti verbalizzati di cui:	n.	137
- non denunciati all'A.G.	n.	1
- in stato di arresto	n.	1
- a piede libero	n.	123
- ignoti	n.	12
Violazioni riscontrati di cui:	n.	104
- delitti	n.	66
- contravvenzioni	n.	35
- illeciti amministrativi	n.	3
		Sequestri
- Aree demaniali	m.q.	35.900
- Immobili	Euro	10.000
- Oggetti antichi vari	n.	1.328
- Quadri, pitture, disegni a mano, ecc.	n.	29
- Sculture complete	n.	260
- Sculture frammenti	n.	544
- Vasellame completo	n.	540
- Vasellame	n.	1.086

In conclusione l'esito del monitoraggio effettuato qualifica positivamente l'attività operativa a tutela del patrimonio culturale, svolta con costante impegno ed efficacia dalle Forze dell'ordine.

4. - Beni confiscati alla criminalità organizzata (Estensore: V.P.G. Paolo Luigi Rebecchi)

Evoluzione organizzativa

I beni confiscati rientrano nel patrimonio indisponibile dello Stato cui pervengono in base all'esito di procedimenti di prevenzione antimafia ovvero a seguito di provvedimenti di sequestro nell'ambito di procedimenti penali per gravi reati. Il sequestro e la confisca dei beni sono stati progressivamente individuati dal legislatore quali strumenti particolarmente importanti per la realizzazione di una effettiva ed efficace azione di contrasto alla criminalità organizzata nelle sue varie espressioni (mafia, n'drangheta, camorra, mafie straniere ecc.) colpendola nella essenza stessa della motivazione a delinquere¹¹⁰.

¹¹⁰ La cd. "confisca allargata" riguarda peraltro anche ulteriori fattispecie di reato di rilevante pericolosità, compresi i reati contro la pubblica amministrazione inseriti nell'elenco di cui all'art. 12 *sexies* del d.l. 8 giugno 1992 n. 306 convertito nella legge 7 agosto 1992 n. 356 dal comma 220 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006 n. 296 (legge fin. 2007) per i quali è stata stabilita l'estensione della disciplina prevista per le misure di prevenzione di cui alla legge antimafia (legge 31 maggio 1965 n. 575) in tema di gestione e destinazione dei beni. Cfr. art. 12 *sexies* cit. "Ipotesi particolari di confisca. 1. *Nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell' art. 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis, 325, 416, sesto comma, 416, realizzato allo scopo di commettere delitti previsti dagli articoli 473, 474, 517-ter e 517-quater, 416-bis, 600, 601, 602, 629, 630, 644, 644-bis, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-bis, 648-ter del codice penale, nonché dall'art. 12-quinquies, comma 1, del D.L. 8 giugno 1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 1992, n. 356, ovvero per taluno dei delitti previsti dagli articoli 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, è sempre disposta la confisca del denaro, dei beni o delle altre utilità di cui il condannato non può giustificare la provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulta essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo in valore sproporzionato al proprio reddito, dichiarato ai fini delle imposte sul reddito, o alla propria attività economica. Le disposizioni indicate nel periodo precedente si applicano anche in caso di condanna e di applicazione della pena su richiesta, a norma dell' art. 444 del codice di procedura penale, per taluno dei delitti commessi per finalità di terrorismo o di eversione dell'ordine costituzionale. 2. Le disposizioni del comma 1 si applicano anche nei casi di condanna o di applicazione della pena su richiesta a norma dell' art. 444 del codice di procedura penale, per un delitto commesso avvalendosi delle condizioni previste dall' art. 416-bis del codice penale, ovvero al fine di agevolare l'attività delle associazioni previste dallo stesso articolo, nonché a chi è stato condannato per un delitto in materia di contrabbando, nei casi di cui all'articolo 295, secondo comma, del testo unico approvato con D.P.R. 23 gennaio 1973, n. 43. 2-bis. In caso di confisca di beni per uno dei delitti previsti dagli articoli 314, 316, 316-bis, 316-ter, 317, 318, 319, 319-ter, 320, 322, 322-bis e 325 del codice penale, si applicano le disposizioni degli articoli 2-novies, 2-decies e 2-undecies della legge 31 maggio 1965, n. 575, e successive modificazioni. 2-ter. Nel caso previsto dal comma 2, quando non è possibile procedere alla confisca del denaro, dei beni e delle altre utilità di cui al comma 1, il giudice ordina la confisca di altre somme di denaro, di beni e altre utilità per un valore equivalente, delle quali il reo ha la disponibilità, anche per interposta persona. 2-quater. Le disposizioni del comma 2-bis si applicano anche nel caso di condanna e di applicazione della pena su richiesta a norma dell'articolo 444 del codice di procedura penale per taluno dei delitti previsti dagli articoli 629, 630, 648, esclusa la fattispecie di cui al secondo comma, 648-bis e 648-ter del codice penale, nonché dall'articolo 12-quinquies del presente decreto e dagli articoli 73, esclusa la fattispecie di cui al comma 5, e 74 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. 3. Fermo quanto previsto dagli articoli 100 e 101 del testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, approvato con D.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309, per la gestione e la destinazione dei beni confiscati a norma dei commi 1 e 2 si osservano, in quanto compatibili, le disposizioni*

Ciò rafforza inoltre materialmente e simbolicamente la presenza dello Stato in aree a forte incidenza criminale (ad esempio con l'utilizzo degli immobili per presidi di forze di polizia). La destinazione dei beni ad uso sociale, secondo le finalità di cui alla legge n. 7 marzo 1996 n. 109, costituisce infine uno strumento di sviluppo economico e sociale delle comunità locali e contribuisce a ridurre il controllo territoriale da parte della criminalità (es. con la destinazione di terreni ed aziende ad associazioni, cooperative o consorzi).

La necessità di conferire maggiore immediatezza ed efficacia ai procedimenti di destinazione ed utilizzazione dei beni, rimuovendo fattori di criticità ed anticipando le fasi di gestione pubblica dei beni, fin dalla fase di sequestro, ha determinato, nel corso del 2009, l'approvazione di numerose modifiche normative, ulteriormente innovate anche nel corso del 2010 che sono intervenute sulla disciplina di base costituita principalmente dalla legge "antimafia" 31 maggio 1965 n. 575 e dall'art. 12 *sexies* del decreto legge 8 giugno 1992 n. 306 convertito nella legge 7 agosto 1992 n. 356 ("Modifiche

contenute nel [D.L. 14 giugno 1989, n. 230](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 4 agosto 1989, n. 282](#). Il giudice, con la sentenza di condanna o con quella prevista dall' art. 444, comma 2, del codice di procedura penale, nomina un amministratore con il compito di provvedere alla custodia, alla conservazione e all'amministrazione dei beni confiscati. Non possono essere nominate amministratori le persone nei cui confronti il provvedimento è stato disposto, il coniuge, i parenti, gli affini e le persone con essi conviventi, né le persone condannate ad una pena che importi l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o coloro cui sia stata irrogata una misura di prevenzione. 4. Se, nel corso del procedimento, l'autorità giudiziaria, in applicazione dell' art. 321, comma 2, del codice di procedura penale, dispone il sequestro preventivo delle cose di cui è prevista la confisca a norma dei commi 1 e 2, le disposizioni in materia di nomina dell'amministratore di cui al secondo periodo del comma 3 si applicano anche al custode delle cose predette. 4-bis Le disposizioni in materia di amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati previste dagli articoli [2-quater](#) e [da 2-sexies a 2-duodecies](#) della [legge 31 maggio 1965, n. 575](#), e successive modificazioni, si applicano ai casi di sequestro e confisca previsti dai commi da 1 a 4 del presente articolo, nonché agli altri casi di sequestro e confisca di beni, adottati nei procedimenti relativi ai delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale. In tali casi l'Agenzia coadiuva l'autorità giudiziaria nell'amministrazione e nella custodia dei beni sequestrati sino al provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare e, successivamente a tale provvedimento, amministra i beni medesimi. Le medesime disposizioni si applicano, in quanto compatibili, anche ai casi di sequestro e confisca di cui ai commi da 1 a 4 del presente articolo per delitti diversi da quelli di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale. In tali casi il tribunale nomina un amministratore. Restano comunque salvi i diritti della persona offesa dal reato alle restituzioni e al risarcimento del danno. 4-ter. Con separati decreti, il Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro della giustizia, sentiti gli altri Ministri interessati, stabilisce anche la quota dei beni sequestrati e confiscati a norma del presente decreto da destinarsi per l'attuazione delle speciali misure di protezione previste dal [decreto-legge 15 gennaio 1991, n. 8](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 15 marzo 1991, n. 82](#), e successive modificazioni, e per le elargizioni previste dalla [legge 20 ottobre 1990, n. 302](#), recante norme a favore delle vittime del terrorismo e della criminalità organizzata. Nei decreti il Ministro stabilisce anche che, a favore delle vittime, possa essere costituito un Fondo di solidarietà per le ipotesi in cui la persona offesa non abbia potuto ottenere in tutto o in parte le restituzioni o il risarcimento dei danni conseguenti al reato. 4-quater. Il Consiglio di Stato esprime il proprio parere sugli schemi di regolamento di cui al comma 4-ter entro trenta giorni dalla richiesta, decorsi i quali il regolamento può comunque essere adottato"

urgenti al nuovo codice di procedura penale e provvedimenti di contrasto alla criminalità mafiosa”) rispettivamente nell’ambito di applicazione delle misure di prevenzione di carattere patrimoniale (legge 575/1965) ovvero nell’ambito di procedimenti penali (art. 12 *sexies* legge 356/1992). In particolare la legge n. 94 del 15 luglio 2009 ("Disposizioni in materia di sicurezza pubblica"), con l'art. 2 comma 19, ha introdotto modifiche all'art. 38 del codice degli appalti pubblici (d.lgs. 12 aprile 2006 n. 163) in tema di requisiti soggettivi di partecipazione inserendo tra le cause di esclusione dalle procedure di affidamento dei contratti pubblici (lettera m-ter) quella riferita a soggetti che, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l’applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa, e pur essendo stati vittime dei reati di concussione e di estorsione aggravati ai sensi dell’articolo 7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 1991, n. 203, non risultino aver denunciato i fatti all’autorità giudiziaria. La stessa legge 94/2009 ha introdotto nell'art. 38 del codice il comma 1-bis che prevede che i casi di esclusione contenuti nell'articolo 38¹¹¹ non si applicano alle aziende o società

¹¹¹ [Art. 38 d.lgs. 163/2006](#) -1. Sono esclusi dalla partecipazione alle procedure di affidamento delle concessioni e degli appalti di lavori, forniture e servizi, né possono essere affidatari di subappalti, e non possono stipulare i relativi contratti i soggetti: *a)* che si trovano in stato di fallimento, di liquidazione coatta, di concordato preventivo, o nei cui riguardi sia in corso un procedimento per la dichiarazione di una di tali situazioni; *b)* nei cui confronti è pendente procedimento per l'applicazione di una delle misure di prevenzione di cui all'[articolo 3 della legge 27 dicembre 1956, n. 1423](#) o di una delle cause ostative previste dall'[articolo 10 della legge 31 maggio 1965, n. 575](#); l'esclusione e il divieto operano se la pendenza del procedimento riguarda il titolare o il direttore tecnico, se si tratta di impresa individuale; il socio o il direttore tecnico se si tratta di società in nome collettivo, i soci accomandatari o il direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice, gli amministratori muniti di poteri di rappresentanza o il direttore tecnico, se si tratta di altro tipo di società; *c)* nei cui confronti è stata pronunciata sentenza di condanna passata in giudicato, o emesso decreto penale di condanna divenuto irrevocabile, oppure sentenza di applicazione della pena su richiesta, ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, per reati gravi in danno dello Stato o della Comunità che incidono sulla moralità professionale; è comunque causa di esclusione la condanna, con sentenza passata in giudicato, per uno o più reati di partecipazione a un'organizzazione criminale, corruzione, frode, riciclaggio, quali definiti dagli atti comunitari citati all'articolo 45, paragrafo 1, direttiva CE 2004/18; l'esclusione e il divieto operano se la sentenza o il decreto sono stati emessi nei confronti: del titolare o del direttore tecnico se si tratta di impresa individuale; del socio o del direttore tecnico, se si tratta di società in nome collettivo; dei soci accomandatari o del direttore tecnico se si tratta di società in accomandita semplice; degli amministratori muniti di potere di rappresentanza o del direttore tecnico se si tratta di altro tipo di società o consorzio. In ogni caso l'esclusione e il divieto operano anche nei confronti dei soggetti cessati dalla carica nel triennio antecedente la data di pubblicazione del bando di gara, qualora l'impresa non dimostri di aver adottato atti o misure di completa dissociazione della condotta penalmente sanzionata; resta salva in ogni caso l'applicazione dell'articolo 178 del codice penale e dell'articolo 445, comma 2, del codice di procedura penale; *d)* che hanno violato il divieto di intestazione fiduciaria posto all'[articolo 17 della legge 19 marzo 1990, n. 55](#); *e)* che hanno commesso gravi infrazioni debitamente accertate alle norme in materia di sicurezza e a ogni altro obbligo derivante dai rapporti di lavoro, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio; *f)* che, secondo motivata valutazione della stazione appaltante, hanno commesso grave negligenza o malafede nell'esecuzione delle prestazioni affidate dalla stazione appaltante che bandisce la gara; o che hanno commesso un

sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo 12 *sexies* della legge n. 356/1992 o della n. 575/1965 ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario o finanziario. La legge 94/2009 ha modificato (art. 2 comma 5) lo stesso titolo della legge 575/1965 ora sostituito dal seguente: «Disposizioni contro le organizzazioni criminali di tipo mafioso, anche straniera». Con tale provvedimento era stata introdotta anche una prima innovazione nel procedimento di destinazione dei beni attribuendone la competenza (prima attribuita all'agenzia del demanio) al prefetto della Provincia ove gli stessi erano ubicati. Il procedimento è stato nuovamente modificato con il decreto legge 4 febbraio 2010 n. 4 che ha istituito la "Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata". La configurazione della agenzia e i suoi compiti sono stati più puntualmente definiti con la legge di conversione n. 50 del 31 marzo 2010. L'agenzia ha "personalità giuridica di diritto pubblico ed è dotata di autonomia organizzativa e contabile, ha la sede principale in Reggio Calabria

errore grave nell'esercizio della loro attività professionale, accertato con qualsiasi mezzo di prova da parte della stazione appaltante; g) che hanno commesso violazioni, definitivamente accertate, rispetto agli obblighi relativi al pagamento delle imposte e tasse, secondo la legislazione italiana o quella dello Stato in cui sono stabiliti; h) che nell'anno antecedente la data di pubblicazione del bando di gara hanno reso false dichiarazioni in merito ai requisiti e alle condizioni rilevanti per la partecipazione alle procedure di gara e per l'affidamento dei subappalti, risultanti dai dati in possesso dell'Osservatorio ; i) che hanno commesso violazioni gravi, definitivamente accertate, alle norme in materia di contributi previdenziali e assistenziali, secondo la legislazione italiana o dello Stato in cui sono stabiliti; l) che non presentino la certificazione di cui all'articolo [17 della legge 12 marzo 1999, n. 68](#), salvo il disposto del comma 2; m) nei cui confronti è stata applicata la sanzione interdittiva di cui all'articolo 9, comma 2, lettera c), del decreto legislativo dell'8 giugno 2001 n. 231 o altra sanzione che comporta il divieto di contrarre con la pubblica amministrazione compresi i provvedimenti interdittivi di cui all'articolo [36-bis, comma 1, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 4 agosto 2006, n. 248](#) ; m-bis) nei cui confronti sia stata applicata la sospensione o la decadenza dell'attestazione SOA per aver prodotto falsa documentazione o dichiarazioni mendaci, risultanti dal casellario informatico; m-ter) di cui alla precedente lettera b) che, anche in assenza nei loro confronti di un procedimento per l'applicazione di una misura di prevenzione o di una causa ostativa ivi previste, pur essendo stati vittime dei reati previsti e puniti dagli articoli 317 e 629 del codice penale aggravati ai sensi dell'articolo [7 del decreto-legge 13 maggio 1991, n. 152](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 12 luglio 1991, n. 203](#), non risultino aver denunciato i fatti all'autorità giudiziaria, salvo che ricorrano i casi previsti dall'articolo [4, primo comma, della legge 24 novembre 1981, n. 689](#). La circostanza di cui al primo periodo deve emergere dagli indizi a base della richiesta di rinvio a giudizio formulata nei confronti dell'imputato nei tre anni antecedenti alla pubblicazione del bando e deve essere comunicata, unitamente alle generalità del soggetto che ha omesso la predetta denuncia, dal procuratore della Repubblica procedente all'Autorità di cui all'articolo 6, la quale cura la pubblicazione della comunicazione sul sito dell'Osservatorio ; m-quater) che si trovino, rispetto ad un altro partecipante alla medesima procedura di affidamento, in una situazione di controllo di cui all'articolo 2359 del codice civile o in una qualsiasi relazione, anche di fatto, se la situazione di controllo o la relazione comporti che le offerte sono imputabili ad un unico centro decisionale . 1-bis. I casi di esclusione previsti dal presente articolo non si applicano alle aziende o società sottoposte a sequestro o confisca ai sensi dell'articolo [12-sexies del decreto-legge 8 giugno 1992, n. 306](#), convertito, con modificazioni, dalla [legge 7 agosto 1992, n. 356](#), o della [legge 31 maggio 1965, n. 575](#), ed affidate ad un custode o amministratore giudiziario o finanziario. 2 e ss. Omissis .

ed è posta sotto la vigilanza del Ministro dell'interno". Alla stessa sono stati attribuiti compiti di acquisizione dei dati relativi ai beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata nel corso dei procedimenti penali e di prevenzione; acquisizione delle informazioni relative allo stato dei procedimenti di sequestro e confisca; verifica dello stato dei beni nei medesimi procedimenti; accertamento della consistenza, della destinazione e dell'utilizzo dei beni; programmazione dell'assegnazione e della destinazione dei beni confiscati; analisi dei dati acquisiti, nonché delle criticità relative alla fase di assegnazione e destinazione; ausilio all'autorità giudiziaria nell'amministrazione e custodia dei beni sequestrati nel corso del procedimento di prevenzione di cui alla legge 575/1965 e di quelli sequestrati in base all'articolo 12-*sexies* della 356/1992 nel corso dei procedimenti penali per i delitti di cui all'articolo 51, comma 3-bis, del codice di procedura penale e amministrazione dei beni a decorrere dalla conclusione dell'udienza preliminare; amministrazione e destinazione dei beni confiscati in esito dei procedimenti di prevenzione e dei procedimenti penali di cui alle stesse leggi; adozione di iniziative e di provvedimenti necessari per la tempestiva assegnazione e destinazione dei beni confiscati, anche attraverso la nomina, ove necessario, di commissari ad acta. È stato previsto che l'agenzia sia sottoposta al controllo della Corte dei conti "ai sensi dell'articolo 3, comma 4, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni....". Sono "organi dell'agenzia" (e restano in carica per quattro anni rinnovabili per una sola volta) il direttore; il consiglio direttivo e il collegio dei revisori. Il direttore, scelto tra i prefetti, è nominato con decreto del Presidente della Repubblica, su proposta del Ministro dell'interno, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, ed è collocato a disposizione ai sensi dell'articolo 3-bis della legge 30 dicembre 1991, n. 410. Il consiglio direttivo è presieduto dal direttore dell'agenzia ed è composto da un rappresentante del Ministero dell'interno, da un magistrato

designato dal Ministro della giustizia, da un magistrato designato dal Procuratore nazionale antimafia, dal Direttore dell'Agenzia del demanio o da un suo delegato. Il Ministro dell'interno propone al Presidente del Consiglio dei ministri il decreto di nomina dei componenti del consiglio direttivo.

Il collegio dei revisori, costituito da tre componenti effettivi e da due supplenti, è nominato con decreto del Ministro dell'interno fra gli iscritti nel registro dei revisori contabili. Un componente effettivo e un componente supplente sono designati dal Ministro dell'economia e delle finanze. I compensi degli organi sono stabiliti con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, e posti a carico del bilancio dell'agenzia. Il direttore dell'Agenzia ne assume la rappresentanza legale, può nominare uno o più delegati anche con poteri di rappresentanza, convoca il consiglio direttivo e stabilisce l'ordine del giorno delle sedute. Provvede all'attuazione degli indirizzi e delle linee guida fissate dal consiglio direttivo in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati e presenta al consiglio direttivo il bilancio preventivo e il conto consuntivo. Il Direttore riferisce periodicamente ai Ministri dell'interno e della giustizia e presenta una relazione semestrale sull'attività svolta dall'Agenzia. L'Agenzia provvede all'amministrazione dei beni confiscati anche in via non definitiva e adotta i provvedimenti di destinazione dei beni confiscati per le prioritarie finalità istituzionali e sociali, secondo le modalità indicate dalla 575/1965. Nelle ipotesi previste dalle norme in materia di tutela ambientale e di sicurezza, ovvero quando il bene sia improduttivo, oggettivamente inutilizzabile, non destinabile o non alienabile, l'Agenzia, con delibera del consiglio direttivo, adotta i provvedimenti di distruzione o di demolizione. L'Agenzia per le attività connesse all'amministrazione e alla destinazione dei beni sequestrati e confiscati anche in via non definitiva può avvalersi, senza

nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica delle prefetture territorialmente competenti. In tali casi i prefetti costituiscono, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, un nucleo di supporto cui possono partecipare anche rappresentanti di altre amministrazioni, enti o associazioni. L'agenzia, con delibera del consiglio direttivo, adotta gli atti di indirizzo e le linee guida in materia di amministrazione, assegnazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati, programma l'assegnazione e la destinazione dei beni in previsione della confisca, approva piani generali di destinazione dei beni confiscati, richiede la modifica della destinazione d'uso del bene confiscato, in funzione della valorizzazione dello stesso o del suo utilizzo per finalità istituzionali o sociali, anche in deroga agli strumenti urbanistici, approva il bilancio preventivo ed il conto consuntivo, verifica l'utilizzo dei beni, da parte dei privati e degli enti pubblici, conformemente ai provvedimenti di assegnazione e di destinazione, revoca il provvedimento di assegnazione e destinazione nel caso di mancato o difforme utilizzo del bene rispetto alle finalità indicate nonché negli altri casi stabiliti dalla legge, sottoscrive convenzioni e protocolli con pubbliche amministrazioni, Regioni, enti locali, ordini professionali, enti ed associazioni per le finalità assegnate, provvede all'eventuale istituzione, in relazione a particolari esigenze, di sedi secondarie, adotta un regolamento di organizzazione interna. Alle riunioni del consiglio direttivo possono essere chiamati a partecipare i rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali e locali, di enti e associazioni di volta in volta interessati e l'autorità giudiziaria. Il collegio dei revisori provvede al riscontro degli atti di gestione, alla verifica del bilancio di previsione e del conto consuntivo, redigendo apposite relazioni, alle verifiche di cassa con frequenza almeno trimestrale. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del decreto legge 4/2010 con uno o più regolamenti, adottati ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto

1988, n. 400, su proposta del Ministro dell'interno, di concerto con i Ministri della giustizia, dell'economia e delle finanze e per la pubblica amministrazione e l'innovazione, sono disciplinati, entro il limite di spesa fissato nell'articolo 10 della legge istitutiva (pari a 3,4 milioni di euro per l'anno 2010 e pari a 4,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011) l'organizzazione e la dotazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Agenzia, la relativa contabilità finanziaria ed economico patrimoniale assicurandone la separazione finanziaria e contabile dalle attività di amministrazione e custodia dei beni sequestrati e confiscati, i flussi informativi necessari per l'esercizio dei compiti attribuiti e le modalità delle comunicazioni, da effettuarsi per via telematica con l'autorità giudiziaria. Ai fini dell'amministrazione e della custodia dei beni confiscati, i rapporti tra l'Agenzia e l'Agenzia del demanio sono disciplinati mediante apposita convenzione non onerosa avente ad oggetto, in particolare, la stima e la manutenzione dei beni custoditi, nonché l'avvalimento del personale dell'agenzia del demanio. Successivamente alla data di entrata in vigore dei regolamenti attuativi l'agenzia per l'assolvimento dei suoi compiti può avvalersi di altre amministrazioni ovvero enti pubblici, ivi incluse le agenzie fiscali, sulla base di apposite convenzioni non onerose. L'Agenzia è inserita nella tabella A allegata alla legge 29 ottobre 1984, n. 720, e successive modificazioni (Istituzione del sistema di tesoreria unica per enti ed organismi pubblici). In fase di prima attuazione sono previste disposizioni transitorie, per le quali la dotazione organica dell'agenzia è determinata, con provvedimento del direttore, in trenta unità, ripartite tra le varie qualifiche, ivi comprese quelle dirigenziali. Il personale proveniente dalle pubbliche amministrazioni, dalle agenzie, dagli enti territoriali, è assegnato all'agenzia, anche in posizione di comando o di distacco, secondo quanto previsto dai rispettivi ordinamenti, conservando lo stato giuridico e il trattamento economico in godimento con

oneri a carico dell'amministrazione di appartenenza. Il direttore nei limiti della dotazione organica, è anche autorizzato a stipulare contratti a tempo determinato. A decorrere dalla nomina del direttore è dichiarata cessata l'attività del commissario straordinario per la gestione e la destinazione dei beni confiscati ad organizzazioni criminali con trasferimento all'agenzia delle funzioni e delle risorse strumentali e finanziarie già attribuite allo stesso commissario e delle risorse umane, nella medesima posizione già occupata presso il commissario subentrando anche nelle convenzioni, nei protocolli e nei contratti di collaborazione stipulati dal commissario. Nei limiti degli stanziamenti di bilancio può avvalersi di esperti e collaboratori esterni. Fino alla data di entrata in vigore dei regolamenti organizzativi, ai procedimenti di gestione e destinazione dei beni di competenza dell'agenzia continuano ad applicarsi le disposizioni vigenti anteriormente alla data di entrata in vigore della legge nonché ai procedimenti pendenti alla stessa data. Al fine di programmare l'assegnazione e la destinazione dei beni oggetto dei procedimenti di cui al comma 3, il giudice delegato ovvero il giudice che procede comunica tempestivamente all'Agenzia i dati relativi ai detti procedimenti e impartisce all'amministratore giudiziario le disposizioni necessarie. L'Agenzia può avanzare proposte al giudice per la migliore utilizzazione del bene ai fini della sua successiva destinazione. Per gli enti territoriali in cui ricadono i beni confiscati che alla data di entrata in vigore della legge 50/2010, avevano già presentato una manifestazione d'interesse al prefetto per l'utilizzo di beni immobili confiscati l'Agenzia procede alla definizione e al compimento del trasferimento di tali beni immobili a favore degli stessi enti richiedenti. Qualora non sia rilevata possibile la cessione dell'intera azienda confiscata e gli enti territoriali manifestino interesse all'assegnazione dei soli beni immobili dell'azienda e ne facciano richiesta,

L'Agenzia può procedere, valutati i profili occupazionali, alla liquidazione della stessa prevedendo l'estromissione dei beni immobili a favore degli stessi enti richiedenti. Le spese necessarie alla liquidazione dei beni aziendali residui rispetto all'estromissione dei beni immobili assegnati agli enti territoriali sono poste a carico degli stessi enti richiedenti. Qualora dalla liquidazione derivi un attivo, questo è versato direttamente allo Stato. E' inoltre previsto che l' Agenzia si avvalga della rappresentanza e difesa in giudizio da parte dell'Avvocatura dello Stato e che per tutte le controversie attribuite alla cognizione del giudice amministrativo derivanti dall'applicazione della legge ivi incluse quelle cautelari, sia competente il tribunale amministrativo regionale del Lazio con sede in Roma (benché la sede dell' Agenzia sia fissata in Reggio Calabria) con previsione della rilevabilità di ufficio delle questioni di competenza e con domiciliazione dell' Agenzia, nelle relative controversie, presso l'avvocatura generale dello Stato. Per la copertura degli oneri finanziari derivanti dall'istituzione e dal funzionamento dell'Agenzia, ivi compresi quelli relativi alle spese di personale (3,4 milioni di euro per l'anno 2010 e pari a 4,2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011) si è provveduto , quanto a 3,25 milioni di euro per l'anno 2010 e 4 milioni di euro a decorrere dall'anno 2011, mediante corrispondente riduzione dello stanziamento del fondo speciale di parte corrente iscritto, ai fini del bilancio triennale 2010-2012, nell'ambito del programma «Fondi di riserva e speciali» della missione «Fondi da ripartire» dello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze per l'anno 2010, allo scopo parzialmente utilizzando l'accantonamento relativo al Ministero dell'interno, nonché quanto a 150 mila euro per l'anno 2010 e 200 mila euro a decorrere dall'anno 2011, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui al decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 303, come determinata dalla Tabella C della legge 23 dicembre 2009, n. 191. La legge

50/2010 (art. 6) ha anche inserito la parola “n'drangheta” nell'art. 1 della legge 575/1965 e nell'art. 416 bis -ottavo comma del c.p. Inoltre al fine di coordinare le nuove competenze dell'agenzia con le disposizioni processuali e procedurali vigenti in materia di sequestri, confische, gestione e destinazione dei beni, l'art. 5 della legge, ha apportato variazioni alla stessa legge 575/1965, integrando, modificando o sostituendo integralmente varie disposizioni anche al fine di intervenire su aspetti di criticità più volte evidenziati¹¹² (cfr. Presidenza del Consiglio dei ministri - Commissario straordinario per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali - Relazioni annuali 2008- e 2009, in www.gov.beniconfiscati.it). In tal modo, è intervenuto in materia di “quote indivise” (articolo 2-ter, quinto comma). Il nuovo art. 2 *sexies* tratta degli amministratori, delle loro competenze e dei loro rapporti con giudice delegato ed Agenzia (v. anche d.lgs. 4 febbraio 2010, n. 14 -“Istituzione dell'Albo degli amministratori giudiziari, a norma dell'articolo 2, comma 13, della legge 15 luglio 2009, n. 94”). E' previsto inoltre che nelle ipotesi di confisca dei beni, aziende o società sequestrati, “i crediti erariali si estinguono per confusione ai sensi dell'articolo 1253 del codice civile». Ulteriori prescrizioni sull'attività dell'amministratore sono indicate nei “sostituiti” articoli 2-*septies*, e 2-*octies*. Modifiche sono state apportate anche all'art. 2-*nonies* con i riferimenti alla nuova agenzia e all'art. 2-*decies* con riguardo alle nuove modalità del procedimento di destinazione (che la legge 94/2009 aveva ripartito fra agenzia del demanio per l'istruttoria e prefetto per il provvedimento finale). E' ora previsto che la destinazione dei beni immobili e dei beni aziendali sia effettuata con delibera del consiglio direttivo dell'agenzia sulla base della stima del

¹¹² Cfr. Corte dei conti, sez. controllo enti- deliberazione n. 52/2009 del 30 luglio 2009-pag.15; Presidenza del consiglio dei ministri- commissario straordinario per la gestione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali- relazioni annuali 2008- e 2009, in www.beniconfiscati.gov.it

valore risultante dalla relazione di cui all'articolo 2-*septies*, comma 2, e da altri atti giudiziari, salvo che sia ritenuta necessaria dall'agenzia una nuova stima. L'Agenzia provvede entro novanta giorni dal ricevimento della comunicazione di cui al comma 1 dell'articolo 2-*nonies*, prorogabili di ulteriori novanta giorni in caso di operazioni particolarmente complesse, all'adozione del provvedimento di destinazione. Anche prima dell'adozione del provvedimento di destinazione, per la tutela dei beni confiscati si applica il secondo comma dell'articolo 823 del codice civile.». L'art. 2 *undecies* della legge 575/1965 contiene le previsioni sulle diverse destinazioni dei beni confiscati. Al comma 1 è stata inserita un espresso richiamo alle possibilità di “cessione gratuita o distruzione” dei “beni mobili non costituiti in azienda”. Le diverse possibilità di destinazione dei beni immobili sono indicate nel comma 2 dell'art. 2 *undecies* che nella formulazione risultante dalle modifiche apportate prevede che gli stessi siano : a) mantenuti al patrimonio dello Stato per finalità di giustizia, di ordine pubblico e di protezione civile e, ove idonei, anche per altri usi governativi o pubblici connessi allo svolgimento delle attività istituzionali di amministrazioni statali, agenzie fiscali, università statali, enti pubblici e istituzioni culturali di rilevante interesse, salvo che si debba procedere alla vendita degli stessi finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso; b) trasferiti per finalità istituzionali o sociali, in via prioritaria, al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, ovvero al patrimonio della provincia o della regione. Gli enti territoriali provvedono a formare un apposito elenco dei beni confiscati ad essi trasferiti, che viene periodicamente aggiornato. L'elenco, reso pubblico con adeguate forme e in modo permanente, deve contenere i dati concernenti la consistenza, la destinazione e l'utilizzazione dei beni nonché, in caso di assegnazione a terzi, i dati identificativi del concessionario e gli estremi, l'oggetto e la durata dell'atto di concessione. Gli enti territoriali, anche

consorzandosi o attraverso associazioni, possono amministrare direttamente il bene o, sulla base di apposita convenzione, assegnarlo in concessione, a titolo gratuito e nel rispetto dei principi di trasparenza, adeguata pubblicità e parità di trattamento, a comunità, anche giovanili, ad enti, ad associazioni maggiormente rappresentative degli enti locali, ad organizzazioni di volontariato di cui alla legge 11 agosto 1991, n. 266, a cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, o a comunità terapeutiche e centri di recupero e cura di tossicodipendenti di cui al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, nonché alle associazioni di protezione ambientale riconosciute ai sensi dell'articolo 13 della legge 8 luglio 1986, n. 349, e successive modificazioni. La convenzione disciplina la durata, l'uso del bene, le modalità di controllo sulla sua utilizzazione, le cause di risoluzione del rapporto e le modalità del rinnovo. I beni non assegnati possono essere utilizzati dagli enti territoriali per finalità di lucro e i relativi proventi devono essere reimpiegati esclusivamente per finalità sociali. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'agenzia dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi; c) trasferiti al patrimonio del Comune ove l'immobile è sito, se confiscati per il reato di cui all'articolo 74 del citato testo unico approvato con decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309. Il Comune può amministrare direttamente il bene oppure, preferibilmente, assegnarlo in concessione, anche a titolo gratuito, secondo i criteri di cui all'articolo 129 del medesimo testo unico, ad associazioni, comunità o enti per il recupero di tossicodipendenti operanti nel territorio ove è sito l'immobile. Se entro un anno l'ente territoriale non ha provveduto alla destinazione del bene, l'Agenzia

dispone la revoca del trasferimento ovvero la nomina di un commissario con poteri sostitutivi. In relazione a quanto previsto nella legge finanziaria per il 2010 (art. 2 comma 52) sono state previste ipotesi di vendita dei beni immobili (art. 2 *undecies* commi 2 bis e ss) di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse ivi contemplate, con provvedimento dell'agenzia, osservate, in quanto compatibili, le disposizioni del codice di procedura civile. L'avviso di vendita è pubblicato nel sito internet dell'agenzia, e dell'avvenuta pubblicazione viene data altresì notizia nei siti internet dell'agenzia del demanio e della prefettura-ufficio territoriale del governo della provincia interessata. La vendita è effettuata per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima formulata ai sensi dell'articolo 2-*decies*, comma 1. Qualora, entro novanta giorni dalla data di pubblicazione dell'avviso di vendita, non pervengano all'Agenzia proposte di acquisto per il corrispettivo indicato al terzo periodo, il prezzo minimo della vendita non può, comunque, essere determinato in misura inferiore all'80 per cento del valore della suddetta stima. Salve le ipotesi di prelazione previste nei commi 2-*ter* e 2-*quater* dell'art. 2 *undecies* la vendita è effettuata agli enti pubblici aventi tra le altre finalità istituzionali anche quella dell'investimento nel settore immobiliare, alle associazioni di categoria che assicurano maggiori garanzie e utilità per il perseguimento dell'interesse pubblico e alle fondazioni bancarie. I beni immobili acquistati non possono essere alienati, nemmeno parzialmente, per cinque anni dalla data di trascrizione del contratto di vendita e quelli diversi dai fabbricati sono assoggettati alla stessa disciplina prevista per questi ultimi dall'articolo 12 del decreto-legge 21 marzo 1978, n. 59, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 maggio 1978, n. 191. L'Agenzia richiede al prefetto della provincia interessata un parere obbligatorio, da esprimere sentito il comitato provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica, e ogni informazione

utile affinché i beni non siano acquistati, anche per interposta persona, dai soggetti ai quali furono confiscati, da soggetti altrimenti riconducibili alla criminalità organizzata ovvero utilizzando proventi di natura illecita. Il personale delle forze armate e il personale delle forze di polizia possono costituire cooperative edilizie alle quali è riconosciuto il diritto di opzione prioritaria sull'acquisto dei beni destinati alla vendita di cui al comma 2-*bis*, mentre gli enti territoriali possono esercitare la prelazione all'acquisto degli stessi. Con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400, sono disciplinati i termini, le modalità e le ulteriori disposizioni occorrenti per l'attuazione dei tali previsioni. Nelle more dell'adozione del regolamento è comunque possibile procedere alla vendita dei beni di cui al comma 2-*bis* (commi 2 *ter* e 2 *quater*). Quanto ai beni aziendali, dispone il comma 3 dello stesso art. 2 *undecies*. Gli stessi sono mantenuti al patrimonio dello Stato e destinati, con provvedimento dell'agenzia che ne disciplina le modalità operative: a) all'affitto, quando vi siano fondate prospettive di continuazione o di ripresa dell'attività produttiva, a titolo oneroso, a società e ad imprese pubbliche o private, ovvero a titolo gratuito, senza oneri a carico dello Stato, a cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata. Nella scelta dell'affittuario sono privilegiate le soluzioni che garantiscono il mantenimento dei livelli occupazionali. I beni non possono essere destinati all'affitto alle cooperative di lavoratori dipendenti dell'impresa confiscata se taluno dei relativi soci è parente, coniuge, affine o convivente con il destinatario della confisca, ovvero nel caso in cui nei suoi confronti sia stato adottato taluno dei provvedimenti indicati nell'articolo 15, commi 1 e 2, della legge 19 marzo 1990, n. 55; b) alla vendita, per un corrispettivo non inferiore a quello determinato dalla stima eseguita dall'agenzia, a soggetti che ne abbiano fatto richiesta, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o

qualora la vendita medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso. Nel caso di vendita disposta alla scadenza del contratto di affitto dei beni, l'affittuario può esercitare il diritto di prelazione entro trenta giorni dalla comunicazione della vendita del bene da parte dell'agenzia; c) alla liquidazione, qualora vi sia una maggiore utilità per l'interesse pubblico o qualora la liquidazione medesima sia finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso, con le medesime modalità di cui alla lettera b). I beni mobili (comma 3 *bis*), anche, iscritti in pubblici registri, le navi, le imbarcazioni, i natanti e gli aeromobili sequestrati sono affidati dall'autorità giudiziaria in custodia giudiziale agli organi di polizia, anche per le esigenze di polizia giudiziaria, i quali ne facciano richiesta per l'impiego in attività di polizia, ovvero possono essere affidati all'agenzia o ad altri organi dello Stato o ad altri enti pubblici non economici, per finalità di giustizia, di protezione civile o di tutela ambientale.

Le somme ricavate ai sensi del comma 1, lettere b) e c)¹¹³ nonché i proventi derivanti dall'affitto, dalla vendita o dalla liquidazione dei beni, di cui al comma 3 (beni aziendali) sono versati all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnati in egual misura al finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e per l'informatizzazione del processo. Le somme ricavate dalla vendita dei beni di cui al comma 2-*bis*, (beni immobili di cui non sia possibile effettuare la destinazione o il trasferimento per le finalità di pubblico interesse destinati alla vendita con provvedimento dell'Agenzia), al netto delle spese per la gestione e la vendita degli stessi, affluiscono, previo versamento all'entrata

¹¹³ Il comma 1, alle lettere b) e c) prevede:

b) somme ricavate dalla vendita, anche mediante trattativa privata, dei beni mobili non costituiti in azienda, ivi compresi quelli registrati, e dei titoli, al netto del ricavato della vendita dei beni finalizzata al risarcimento delle vittime dei reati di tipo mafioso...

c) somme derivanti dal recupero dei crediti personali. Se la procedura di recupero è antieconomica, ovvero, dopo accertamenti sulla solvibilità del debitore svolti dal competente ufficio del territorio del Ministero delle finanze, avvalendosi anche degli organi di polizia, il debitore risulti insolvente, il credito è annullato con provvedimento del dirigente dell'ufficio del territorio del Ministero delle finanze ..."

del bilancio dello Stato, al fondo unico giustizia per essere riassegnati, nella misura del 50 per cento, al Ministero dell'interno per la tutela della sicurezza pubblica e del soccorso pubblico e, nella restante misura del 50 per cento, al Ministero della giustizia, per assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali, in coerenza con gli obiettivi di stabilità della finanza pubblica. Nella scelta del cessionario o dell'affittuario dei beni aziendali l'agenzia (art. 2 *undecies* comma 6) procede mediante licitazione privata ovvero, qualora ragioni di necessità o di convenienza, specificatamente indicate e motivate, lo richiedano, mediante trattativa privata...I trasferimenti e le cessioni disposti a titolo gratuito, sono esenti da qualsiasi imposta. E' stata inoltre prevista la sostituzione del comma 4 bis dell'art. 12-*sexies* della L 356 in tema di amministrazione e destinazione dei beni in considerazione delle competenze della nuova Agenzia.

Consistenza patrimoniale

I dati sulla consistenza patrimoniale dei beni immobili confiscati alle organizzazioni criminali, alla data del 31 dicembre 2009, secondo i dati forniti dall'Agenzia del demanio con nota del 15 aprile 2010, indicano un numero complessivo di beni definitivamente confiscati in numero di 9198, di cui 478 attengono a confische divenute definitive nel corso del 2009. I beni "destinati" alle finalità previste dalla disciplina antimafia sono 5726 , di cui il 30 per cento destinato nel corso del 2008 e del 2009. 376 beni sono usciti dalla gestione senza una formale destinazione per cause diverse (revoca della confisca, esecuzioni immobiliari, espropri per abusivismo edilizio, vendita precedente alla confisca definitiva, immobili confiscati ricadenti nel demanio pubblico). Alla data del 31 dicembre 2009 gli immobili da destinare erano 3096, di cui: 8 per cento per procedimento sospeso per concomitante pendenza di sequestro penale; 69 per cento (2153 immobili) con sospensione della destinazione a causa di criticità

varie (gravami ipotecari, pendenza di azioni giudiziarie, appartenenza a complessi aziendali confiscati, quote indivise). I gravami ipotecari incidono per la maggior parte delle criticità essendovi 1298 beni gravati da ipoteche. Nel restante 23 per cento non sono state rilevate particolari criticità che ostino alla destinazione. Per tali beni (717) l'Agenzia del demanio ha riferito di aver inoltrato alle prefetture la proposta di destinazione relativa a 431 beni, dopo aver acquisito una manifestazione di interesse favorevole alla destinazione. Il totale dei beni immobili confiscati mantenuti al patrimonio indisponibile dello Stato ha un valore stimato di 186 milioni di euro ed è pari a numero 816, di cui 627 per finalità di ordine pubblico (destinato alle sedi della forze di polizia), 71 per finalità di protezione civile, 19 per finalità di giustizia, 36 per usi governativi e 63 per finalità produttive. I beni trasferiti sono stati 4900 (di cui 3720 destinati a finalità sociali e 1190 a finalità istituzionali), per un valore complessivo di 615 milioni di euro. Del totale degli immobili trasferiti agli enti locali per finalità sociali, 852 sono stati destinati a centro per attività sociali, 994 a sedi di associazioni, 854 quali aree destinate ad utilità sociali, 888 per alloggi a favore di indigenti, 119 per la realizzazione di progetti speciali (ass. Libera Terra, progetti PON, Consorzio sviluppo e legalità) e 13 per altre finalità. Del totale degli immobili trasferiti per finalità istituzionali, n. 496 sono stati destinati a sedi di uffici, 137 a sede di struttura socio sanitaria, 187 come depositi, 105 come scuole, 81 come presidi per la legalità, 32 come aree di parcheggi, 27 a sede di uffici di polizia urbana, 125 ad altre finalità, comprese aree di protezione civile e discariche. Il valore complessivo dei beni immobili definitivamente confiscati, comprensivi di quelli ancora da destinare è stato stimato in euro 1.251.665.912,84 (elaborazione del commissario straordinario per le gestione e destinazione beni confiscati su dati Agenzia demanio) . Con specifico riguardo al 2009 sono stati destinati complessivamente 693 immobili

di cui 567 sono stati destinati dall'Agenzia del demanio tra gennaio ed inizio di agosto mentre i restanti 126 sono stati destinati con provvedimenti dei prefetti a seguito della modifica della competenza introdotta dalla legge 94/2009. (nel 2008 i beni complessivamente destinati da parte dell'agenzia del demanio erano stati 1047). Per quanto attiene alle aziende confiscate, alla data del 31 dicembre 2009 risultavano complessivamente nel numero di 1223, di cui 79 confiscate definitivamente nel 2009. Il 71 per cento circa delle 1223 aziende confiscate è concentrato nelle Regioni (Sicilia, Campania e Lombardia). Le 1223 aziende sono costituite per oltre il 69 per cento da società a responsabilità limitata e da imprese individuali. Il 14 per cento è costituito da s.a.s e il 9 per cento da s.n.c. La maggior parte delle imprese individuali (46 per cento sul totale regionale) è presente in Calabria, mentre per le società a responsabilità limitata la maggior incidenza è registrata nel Lazio (85 per cento sul totale regionale) ed in Puglia (57 per cento). Le aziende ancora in carico all'agenzia del demanio alla data del 31 dicembre 2009 erano 717. Le aziende definitivamente uscite dalla gestione per cause varie erano 338 (28 per cento) di cui 184 per cancellazione dal registro delle imprese, 103 per scioglimento e messa in liquidazione, mentre il 4 per cento sono state vendute (n. 39) ovvero hanno ottenuto la revoca della confisca (n.12). In carico all'Agenzia risultavano 201 aziende da destinare, per lo più inattive e 501 con destinazione alla vendita o alla liquidazione. Nelle aziende in gestione risultavano impiegati 640 lavoratori dipendenti. La maggior parte delle aziende confiscate da destinare opera nel settore delle costruzioni (29 per cento del totale nazionale) e del commercio (19 per cento). Le società immobiliari sono l'8 per cento e quelle operanti in agricoltura sono l'11 per cento.

Versamenti in entrata al bilancio dello Stato

I proventi dei beni confiscati generano flussi finanziari attivi destinati in

via prioritaria a sostenere gli oneri di gestione¹¹⁴ ovvero al risarcimento o indennizzo delle vittime dei reati¹¹⁵ ovvero anche per ulteriori destinazioni¹¹⁶. La materia è stata di recente interamente rivista con la istituzione del Fondo Unico Giustizia, nell'ambito della società Equitalia Giustizia spa¹¹⁷, in relazione al quale, anche nel 2009, sono intervenute disposizioni attuative e specifiche¹¹⁸.

Il mantenimento di una fase di gestione dei beni sequestrati e confiscati

¹¹⁴ Art. 2 *octies* legge 575/1965-“ 1. Le spese necessarie utili per la conservazione e l'amministrazione dei beni sono sostenute dall'amministratore o dall'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata mediante prelevamento dalle somme riscosse a qualunque titolo ovvero sequestrate o comunque nella disponibilità del procedimento. 2. Se dalla gestione dei beni sequestrati non è ricavabile denaro sufficiente per il pagamento delle spese di cui al comma 1, le stesse sono anticipate dallo Stato, con diritto al recupero nei confronti del titolare del bene in caso di revoca del sequestro. 3. Nel caso sia disposta la confisca dei beni, le somme per il pagamento dei compensi spettanti all'amministratore giudiziario o all'Agenzia, per il rimborso delle spese sostenute per i coadiutori e quelle di cui al comma 4 dell'articolo 2-*septies* sono inserite nel conto della gestione; qualora le disponibilità del predetto conto non siano sufficienti per provvedere al pagamento delle anzidette spese, le somme occorrenti sono anticipate, in tutto o in parte, dallo Stato, senza diritto al recupero. Se il sequestro è revocato, le somme suddette sono poste a carico dello Stato.”

¹¹⁵L. 575/1965 art. 2-*undecies* L. 575/1965 comma 2 lettere a) e b) e comma 3 lettere b) e c); L. 22 dicembre 1999 n. 512 istitutiva del Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, disciplinato dal DPR 28 maggio 2001, n. 284.

¹¹⁶ legge 23 febbraio 1999, n. 44 all'art. 18 istitutiva del “Fondo di solidarietà per le vittime delle richieste estorsive” e dell'usura”; art. 145 del testo unico degli enti locali approvato dal D.lg. 18 agosto 2000, n. 267, relativo agli oneri derivanti dall'assegnazione di personale in via temporanea disposta per assicurare il regolare funzionamento dei servizi degli enti nei cui confronti è stato disposto lo scioglimento per infiltrazione e condizionamento di tipo mafioso; DM 24 luglio 2003 n. 263 recante misure attuative degli artt. 19 e 24 della legge 13 febbraio 2001 n. 45 in materia di collaboratori di giustizia e relative misure di protezione; L. 11 agosto 2003 n. 228- Misure contro la tratta degli esseri umani e alimentazione del fondo per le misure antitratta; L. 27 dicembre 2006, n. 296 (fin. 2007) per finanziamento degli interventi per l'edilizia scolastica e per l'informatizzazione del processo; L. 24 dicembre 2007 n. 244 (fin. 2008) - art. 2 commi 102-104 (Fondo per la legalità, successivamente soppresso)

¹¹⁷ Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112 - Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività, la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008, n. 133- articolo 61, comma 23, che ha disposto che le somme di denaro sequestrate ed i proventi derivanti dai beni confiscati affluiscono ad un unico fondo, nonché stabilito che per la gestione di tali risorse può essere utilizzata la società prevista dall'articolo 1, comma 367, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro della giustizia e con il Ministro dell'interno, sono adottate le disposizioni di attuazione del medesimo comma. Decreto-legge 16 settembre 2008, n. 143- Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario, convertito, con modificazioni, dalla legge 13 novembre 2008, n. 181, e successive modificazioni- commi 1 e 2 del suo articolo 2 che hanno denominato «Fondo unico giustizia» il fondo di cui all'articolo 61, comma 23, del decreto-legge n. 112 del 2008, nonché integrato e specificato il novero delle somme di denaro ovvero dei proventi che, con i relativi interessi, rientrano nel Fondo unico giustizia e stabilito che quest'ultimo è gestito da Equitalia Giustizia S.p.a. con le modalità previste con il decreto di cui all'articolo 61, comma 23, del predetto decreto-legge n. 112 del 2008. V. anche articolo 27, comma 21 ter del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2; articolo 42, comma 7-*octies*, del decreto-legge 30 dicembre 2008, n. 207, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 febbraio 2009, n. 14.

¹¹⁸ Art. 6, comma 2-bis, del decreto-legge 23 febbraio 2009, n. 11, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 aprile 2009, n. 38, che ha introdotto una disposizione di interpretazione autentica della disposizione di cui all'art. 2, comma 2, del citato art. 2 del decreto-legge n. 143 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181 del 2008; Regolamento di attuazione approvato con Decreto 30 luglio 2009, n. 127 del Ministro dell'Economia e Finanze di concerto con i Ministri della Giustizia e dell'Interno

affidata agli amministratori nominati dall’Autorità giudiziaria comporta la perdurante vigenza della disciplina in materia di rendicontazione di tali gestioni, da rendersi in primo luogo allo stesso giudice delegato alla procedura (art. 2 *octies* legge 575/1965- DM 293/1991) ovvero, successivamente alla confisca di primo grado e alla conseguente assunzione della gestione da parte dell’Agenzia nazionale, all’Agenzia medesima nel caso in cui la stessa continui ad avvalersi degli amministratori in veste di “coadiutori” (art. 2 *sexies* comma 7- art. 2 *nonies* comma 2 legge 575/1965). L’Agenzia, a sua volta è tenuta a svolgere la gestione e a rendere le conseguenti rendicontazioni sulla gestione dei beni , in base della disciplina prevista per le gestioni fuori bilancio per le amministrazioni dello Stato autorizzate (art. 2 *nonies*, comma 3¹¹⁹).

I versamenti in entrata dei proventi dei beni sequestrati e confiscati sono pervenuti in parte al fondo unico giustizia ed in parte al bilancio dello Stato. In particolare ai sensi dell’articolo 2 del decreto legge n. 143/2008 (convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181/2008), nel fondo unico giustizia confluiscono le somme di denaro e i proventi: - oggetto di sequestro e confisca nell’ambito di procedimenti penali o per l’applicazione di misure di prevenzione, anche nei confronti della criminalità organizzata, o di irrogazione di sanzioni amministrative; - oggetto di sequestri e per i quali sono decorsi 5 anni dalla data della sentenza non più soggetta ad impugnazione, senza che ne sia stata disposta la confisca o che ne sia stata chiesta la restituzione; - depositati presso gli intermediari finanziari in relazione a procedimenti civili di cognizione, esecutivi o speciali, non riscossi o non reclamati dagli aventi diritto entro cinque anni dall’estinzione o dalla definizione del procedimento; - depositati nell’ambito di procedimenti fallimentari, per i quali siano trascorsi cinque anni

¹¹⁹- “L’Agenzia gestisce i beni ai sensi dell’articolo 20 della [legge 23 dicembre 1993, n. 559](#), nonché, in quanto applicabili, ai sensi dell’articolo 2-*octies* della presente legge e ai sensi del decreto del Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro delle finanze, 27 marzo 1990, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 98 del 28 aprile 1990...”

dal deposito, senza che siano stati richiesti dai creditori. Gli operatori finanziari hanno l'obbligo di intestare al fondo i rapporti nei quali confluiscono tali risorse¹²⁰.

I saldi complessivi delle risorse intestate al fondo¹²¹ trasmessi in via telematica dagli operatori finanziari (in conformità al decreto ministeriale 23 ottobre 2008 e al decreto ministeriale 25 settembre 2009, secondo i quali gli operatori finanziari sono tenuti a trasmettere il saldo delle risorse riferito alla data di intestazione) indicano, tra l'altro, 177.868 depositi giudiziari, 4.068 rapporti di conto corrente, 2.711 conti depositi a risparmio, oltre ad altre posizioni (397 conti depositi e obbligazioni; 1380 polizze; 68 gestioni patrimoniali, 48 certificati di deposito, 534 altri rapporti), per un totale di 187.1866 rapporti per un importo complessivo di 1.527.794.346,47 euro.

Di tali risorse sono state versate al bilancio dello Stato, capitolo 2413, nel corso del 2009, ai sensi dell'articolo 3 del DM n. 127/2009¹²² euro 26.845.188,76.

Nel corso dell'esercizio 2009 risultano inoltre versamenti in entrata derivanti dai procedimenti di cui alla legge 575/1965 e 12 *sexies*, sui capitoli istituiti secondo le disposizioni previgenti alla istituzione del fondo unico

¹²⁰ Equitalia Giustizia segnala che inoltre "... vi sono - per un ammontare complessivo che al 31.12.2009 era di 3.917.997,09 - anche risorse che, pur se intestate FUG, non sono state comunicate via *Entratel* da parte degli operatori finanziari, in quanto relative a fattispecie particolari. Si tratta, per la quasi totalità, di importi che sono stati versati dagli uffici giudiziari, in esecuzione delle circolari del Ministero della Giustizia del 30.12.2008 e del 30.06.2009, a seguito della vendita di beni confiscati..."

¹²¹ Dati forniti da Equitalia Giustizia Spa in data 25 maggio 2010

¹²² Art. 3. *Devoluzione allo Stato* - "In applicazione dell'[articolo 2, comma 5, del decreto-legge n. 143 del 2008](#), sulla base dei dati delle intestazioni effettivamente comunicati ai sensi del decreto informazioni, nonché dei dati delle risorse trasmessi dal Ministero della giustizia, Equitalia Giustizia attua la devoluzione allo Stato di cui all'[articolo 1, comma 1, lettera t\), numero 1\)](#), relativamente ai soli casi in cui un provvedimento espresso di devoluzione allo Stato è stato adottato dal giudice dell'esecuzione anteriormente alla data di entrata in vigore del [decreto-legge n. 143](#) ma non è stato ancora materialmente eseguito anteriormente alla medesima data. 2. Qualora un provvedimento di espressa devoluzione allo Stato risulti adottato dal giudice dell'esecuzione in data successiva a quella di entrata in vigore del [decreto-legge n. 143](#), si intende per devoluzione allo Stato esclusivamente quella di cui all'[articolo 1, comma 1, lettera t\), numero 2\)](#), ed Equitalia Giustizia è per legge l'esclusivo soggetto competente a gestire le risorse intestate Fondo unico giustizia al fine, in particolare, di delimitarne quelle oggetto delle destinazioni disposte con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri ai sensi e per gli effetti delle disposizioni di cui ai commi da 7 a 7-ter dell'[articolo 2 della legge n. 181 del 2008](#). 3. Equitalia Giustizia trasmette trimestralmente al Ministero della giustizia, al Ministero dell'interno e al MEF apposito rendiconto delle devoluzioni allo Stato attuate ai sensi del presente articolo..."

giustizia, per l'importo complessivo di euro 5,7 milioni (fonte - Corte dei conti - collegio di controllo sulle entrate). In particolare sul capitolo di entrata 3319 denominato "Proventi derivanti dai beni confiscati alla criminalità organizzata ai sensi della legge 575/1965, al netto del 10 per cento dei proventi da destinare alla copertura degli oneri di cui all'art. 4 del D.L. 20.12.1993, n. 529, convertito dalla legge 11.02.1994, n. 108" risultano versati euro 4.582.859,82 cui si aggiungono i versamenti sul capitolo 2440, denominato "Quota del dieci per cento delle somme di denaro confiscate, del ricavo della vendita relativa ai beni mobili provenienti dall'affitto, dalla vendita e liquidazione dei beni costituiti in azienda confiscati ai sensi della legge 575/1965 e successive modificazioni da utilizzare per la copertura degli oneri previsti dal decreto legge 20.12.1993, n. 529, convertito dalla legge 11.2.1994, n. 108" per un importo di euro 773.262,00. Infine sul capitolo 3322, denominato "Proventi derivanti dai beni confiscati ai sensi dell'art. 12 *sexies* del D.L. 8.6.1992, n. 306, convertito, con modificazioni, dalla legge 356/1992" sono stati versati euro 336.729,89.

* * *

CONCLUSIONI

Al termine di questo breve excursus attraverso taluni aspetti particolari della situazione economico-finanziaria evidenziati in questa relazione, con particolare riguardo ai temi di grande rilievo quali la spesa sanitaria, i rapporti con l'Unione Europea, la politica del personale pubblico e la gestione del patrimonio pubblico, si esprime l'auspicio di aver contribuito, pur se in modestissima parte, alla difficilissima opera di risanamento che Governo e Parlamento debbono compiere, offrendo argomenti di riflessione per interventi in settori nei quali è più facile lo spreco delle pubbliche risorse.

Se è necessario chiedere sacrifici a molte categorie di cittadini, tra le quali

purtroppo anche quelle più deboli, appare ancor più necessario affrontare con decisione e concretezza i problemi della cattiva amministrazione e dello spreco di pubblico denaro, come la gran parte del Paese, che conserva grandi capacità realizzative, forte impegno di lavoro, autentico spirito di solidarietà e di sacrificio e soprattutto assoluto e convinto rispetto dei principi della Costituzione e della democrazia e che quindi dispone di risorse vere per uscire dalla crisi, invoca da tempo.

P.Q.M.

Visti il Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2009 e i conti ad esso allegati, nonché la relativa documentazione probatoria, il Procuratore generale

CHIEDE

alle Sezioni Riunite della Corte dei conti di voler dichiarare la regolarità:

- del Conto del bilancio e dei conti allegati, fatta eccezione:
- per i capitoli di spesa interessati dai decreti di accertamento dei residui non vistati e registrati dalla Corte dei conti;
- per le eccedenze di spesa riscontrate nella gestione dei capitoli di alcune Amministrazioni dello Stato. (Il prospetto delle eccedenze di spesa irregolari è allegato alla presente Memoria e alle richieste di diniego di regolarità e ne costituisce parte integrante).

Roma, 16 giugno 2010

IL PROCURATORE GENERALE