



# *Corte dei Conti*

## **INAUGURAZIONE DELL'ANNO GIUDIZIARIO 2012**

**RELAZIONE ORALE DEL PRESIDENTE DELLA CORTE DEI CONTI**

**LUIGI GIAMPAOLINO**



*Sono profondamente onorato di esprimere, a titolo personale e a nome della Corte dei conti tutta, un deferente saluto, a Lei, Signor Presidente della Repubblica e un vivo ringraziamento sia per l'interesse che, con la Sua costante attenzione, mostra all'attività della Corte sia per la solennità che, con la Sua presenza, conferisce a questa cerimonia.*

*Un saluto ed un sentito ringraziamento, rivolgo altresì ai rappresentanti del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati, agli onorevoli Ministri e agli altri membri del Governo, in particolare al Vice Ministro Mario Ciaccia, ai Sottosegretari di Stato Paolo Peluffo e Massimo Vari, tutti magistrati o già magistrati di questa Corte, che in essa si sono formati e hanno già dato prova di valore; ai Presidenti delle Commissioni parlamentari e agli altri illustri onorevoli membri del Parlamento; al Presidente della Corte Costituzionale, Presidente Alfonso Quaranta, agli altri giudici della medesima Corte, tra cui il giudice proveniente dalla nostra magistratura, Cons. Aldo Carosi, e al rappresentante della Corte dei conti europea, Cons. Pietro Russo, anch'egli magistrato di questa Corte.*

*Un particolare saluto al Sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, Pres. Antonio Catricalà, al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, ai rappresentanti del CNEL, delle Autorità Amministrative indipendenti e di tutte le Autorità ecclesiastiche, civili e militari presenti, delle Magistrature consorelle e, in particolare, al Primo Presidente della Corte di Cassazione, al Presidente del Consiglio di Stato di recente nominato – che ha fatto parte di questa magistratura - ed al quale vanno i nostri più fervidi auguri di buon lavoro.*

*Un particolare saluto al Presidente Aggiunto della Corte dei conti, Presidente Vito Minerva, ed al Procuratore Generale, Presidente Lodovico Principato, che da*

*poco ha lasciato questa magistratura, magistrati entrambi che hanno dato sempre prova di seria professionalità, di indipendenza e di dedizione all'Istituto e, per esso, al Paese.*

*Un saluto, infine, ai componenti del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, a tutti i Colleghi e all'Associazione dei Magistrati contabili, a tutto il personale amministrativo e alle organizzazioni sindacali che lo rappresentano.*

*Un saluto, infine, a tutti voi, gentili ospiti qui intervenuti.*

L'attività giurisdizionale, esercitata dalla Corte unitamente a quella di controllo anche nelle Corti preunitarie (quest'anno, peraltro, celebreremo i 150 anni della istituzione di questa Corte, quale prima magistratura unitaria del nascente Regno d'Italia), si è nel tempo sempre più affermata ed estesa, come emerge con evidenza dall'esame dell'attività svolta nel corso del 2011, di cui vi è ampio ed articolato resoconto nella relazione scritta.

Dalla medesima relazione emerge altresì come sia proseguito, anche nell'ultimo anno, il dato positivo sul tasso di smaltimento del contenzioso pendente, in particolare per quanto attiene al settore pensionistico, circostanza questa che costituisce motivo di soddisfazione per la Corte, per le evidenti ricadute in termini di effettività della tutela dei diritti fondamentali delle fasce più deboli della popolazione.

La semplice elencazione delle fattispecie oggetto delle sentenze emesse dai giudici contabili nel corso del 2011, mentre conferma la tendenza, nata sulla scorta delle pronunzie della Cassazione, ad allargare l'ambito cognitivo del giudice contabile a tutte le ipotesi in cui vengano in rilievo risorse pubbliche, comunque utilizzate per soddisfare interessi generali della collettività, offre, dall'altro, una panoramica esaustiva dei comportamenti idonei ad arrecare un danno alle finanze pubbliche: dalla corruzione ai comportamenti dannosi posti in essere nell'esercizio dell'attività sanitaria; dall'errata gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti all'illecita percezione di contributi pubblici o comunitari; dal gravemente colposo utilizzo di strumenti derivati o simili prodotti finanziari ai danni connessi alla costituzione e gestione di società a partecipazione pubblica; dalla responsabilità per danni connessi alla stipula di contratti pubblici di lavori, servizi e forniture ai pregiudizi

erariali conseguenti ad errori nella gestione del servizio di riscossione dei tributi.

Si tratta di una lunga e, si potrebbe dire, ben triste teoria di casi e vicende, qui segnalate solo in parte e per categorie generali, che serve non tanto per tracciare una mappatura dell'illegalità, della corruzione o del malaffare (fenomeni ancora notevolmente presenti nel Paese e le cui dimensioni, presumibilmente, sono di gran lunga superiori a quelle che vengono, spesso faticosamente, alla luce) ma, quel che più interessa, ad effettuare una ricognizione degli episodi più ricorrenti di gestione delle risorse pubbliche inadeguata, perché inefficace, inefficiente, diseconomica.

È questo l'aspetto sul quale sempre più si concentra l'attenzione delle sezioni giurisdizionali della Corte, in quanto scopo della loro azione è non solo quello di reintegrare il patrimonio leso o sanzionare il responsabile del danno, ma, prim'ancora, quello di guidare per il futuro l'operato del pubblico dipendente, o, comunque, del soggetto incaricato dell'attuazione dell'attività amministrativa, indirizzandolo al corretto perseguimento di quegli interessi pubblici stabiliti dalle leggi e rispetto ai quali vi è stata la funzionalizzazione di pubbliche risorse.

Intesa in tal modo, l'attività giurisdizionale viene ad assumere quel valore di momento di chiusura del sistema dei controlli la cui attivazione, per quanto eventuale, assume valenza di necessità ed indispensabilità dal punto di vista logico se non, addirittura, ontologico.

A monte di essa, si situa, quindi, l'ampia gamma di attività di controllo che la Corte svolge quotidianamente, permeando della sua funzione ogni fase significativa dell'attività amministrativa che va sino agli accertamenti della sussistenza delle condizioni del grave dissesto finanziario degli Enti

locali e delle Regioni, con le conseguenze previste nel decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, sui meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni; meccanismi che danno luogo a gravi forme di responsabilità che sono oggetto di ponderata riflessione da parte di questa Corte.

Con specifico riguardo alla funzione di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato occorre rilevare la necessità, ancor più che per la funzione giurisdizionale – per la quale, in un’opera di codificazione, impellente ora appare, soprattutto, la necessità di una disciplina della fase dell’archiviazione - , di una regolamentazione procedimentale.

Difatti, è necessario che lo svolgimento della funzione di controllo, da adempiere nel più breve lasso di tempo possibile, avvenga secondo rinnovati moduli procedimentali, rivestendo di formali garanzie di trasparenza ed obiettività i rapporti tra la Corte e l’amministrazione controllata, così da favorire la completezza e la rapidità dell’attività e, al contempo, scongiurare qualsiasi pericolo di non completa emersione di tutte le attività espletate nei rapporti con le amministrazioni controllate.

In tale direzione si è già operato, prevedendo la limitazione della permanenza del magistrato nello stesso ufficio per un numero elevato di anni e favorendo l’adozione, da parte di ciascuna sezione di controllo, di Linee guida per l’esercizio delle loro funzioni che, raccolte contestualmente, formano già un punto di partenza per una auspicabile disciplina dei procedimenti innanzi alla Corte dei conti, di cui si avverte, per le esigenze appena esposte, l’improcrastinabilità.

E ciò anche nell'interesse delle stesse pubbliche amministrazioni, la cui sfera di azione, nell'attuazione dell'interesse pubblico, che è ad esse riservata, deve essere rispettata, se legittima, da ogni magistrato, ordinario, amministrativo e contabile, senza impingere, com'è noto, nel suo merito.

Per l'attività di controllo successivo sulla gestione delle amministrazioni statali, meritano di essere richiamate le sue più recenti manifestazioni, vale a dire il monitoraggio sugli esiti dell'attività di controllo eseguita nell'anno precedente.

Nel rinviare, anche per quest'aspetto, alla relazione per un quadro completo delle diverse tipologie di misure consequenziali adottate e delle indagini che le hanno in qualche modo determinate, ci si può limitare in questa sede ad osservare come l'attività di controllo successivo della Corte abbia determinato nelle amministrazioni, con modalità e misure diverse, l'avvio di meccanismi auto-correctivi delle irregolarità e delle inefficienze rilevate, contribuendo così ad indirizzare il miglioramento della gestione.

Per l'attività di controllo svolta sugli enti cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, che tanta valenza assume in relazione alla sua incidenza sull'economia reale, in quanto rivolta a soggetti gestori di ingenti risorse pubbliche, devesi segnalare la necessità che le diverse forme organizzative che tali entità, sostanzialmente pubbliche, possono assumere, non devono mai appannare e, soprattutto, mai vanificare l'esigenza del controllo della Corte, anche se questo dev'essere configurato secondo più peculiari ed adeguate modalità.

Ciò è tanto più vero allorché vi è il ricorso al modulo societario: questo, infatti, si riduce, talvolta, a vuota forma o ad artificioso guscio quando le sue regole, flessibili per consentire una gestione efficiente dell'impresa, vengono, non di rado, strumentalizzate ad un'amministrazione non orientata all'economicità e, di fatto, esonerata da responsabilità.

In un tale quadro, la giurisdizione contabile deve necessariamente supplire, in presenza di impiego e gestione di pubbliche risorse, alla mancata adozione dei rimedi societari da parte del socio se non, frequentemente, all'inadeguatezza dei medesimi.

Ma, nello scenario degli organi e delle funzioni della Corte, un posto a sé ed un ruolo di rilievo assumono le Sezioni regionali di controllo.

La rete costituita dalle Sezioni regionali svolge, invero, un ruolo di assoluto rilievo nell'identificazione e nell'approfondimento di problematiche relative a una realtà istituzionale sempre più determinante nella gestione della spesa pubblica e che sta assumendo, con il federalismo fiscale, ulteriori compiti sul fronte delle entrate.

L'attuazione degli interventi per il coordinamento della finanza pubblica, hanno finito, altresì, per alimentare - con un incremento (pari al 18,74%) rispetto al precedente anno - l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo in tema di contabilità pubblica, la cui ottima prova - sia consentito sottolinearlo - ne consiglia l'estensione anche a supporto dell'azione delle amministrazioni statali nonché di ogni altro ente pubblico.

Di pari rilevanza, in quanto proiettata verso le future evoluzioni dell'ordinamento, appare la funzione di controllo esercitata in ambito

comunitario: si pensi all'attività di controllo svolta dalla Corte dei conti in via coordinata con la Corte dei conti europea, in materia di "Fondi strutturali FESR (Fondo europeo di sviluppo regionale)"; nonché in ambito internazionale, con il concorso dell'attività di controllo su organismi internazionali e con la fattiva partecipazione della Corte dei conti italiana all'INTOSAI, organizzazione delle Istituzioni internazionali di controllo presso l'ONU.

\* \* \*

L'anno appena trascorso sarà ricordato, nella storia della finanza pubblica italiana, per la severità della situazione economica e per l'affanno col quale i governi hanno rincorso i rimedi necessari a fronteggiarla e ad arginarne gli effetti più devastanti.

Al tempo stesso, il 2011 ha visto avanzare il disegno di attuazione del federalismo fiscale, con il suo carico di accresciuta accountability delle regioni e degli enti locali e con l'affermazione di un nuovo regime di rapporti fra Stato centrale e sistema delle autonomie.

Su entrambi questi versanti, la Corte ha cercato di offrire il suo contributo di analisi e di valutazione indipendente, sia sul piano giuridico-istituzionale, sia a livello di ricostruzioni e proiezioni economico-finanziarie, nello sforzo di fornire al Parlamento – ma anche al Governo e all'opinione pubblica – un quadro di riferimento obiettivo e realistico degli effetti derivanti dalle scelte compiute e dalla loro combinazione con i fattori esogeni dell'equilibrio e della stabilità.

In questa direzione, la Corte ha corrisposto – con documenti e osservazioni presentate in numerose audizioni parlamentari – alle ripetute richieste delle Camere di esprimere il proprio avviso sui documenti di

bilancio (dal Documento di economia e finanza al disegno di legge di stabilità) e sulle manovre correttive adottate in corso d'anno, come anche sugli schemi dei decreti legislativi in materia di federalismo fiscale.

Ne è emerso, ad avviso di alcuni osservatori, un profilo in parte inedito della Corte, sempre più impegnata nella ricognizione e nello studio degli esiti che sono destinati a produrre i maggiori eventi di carattere istituzionale ed economico-finanziario, mettendo a disposizione del Parlamento – come pure dell'Amministrazione e della cultura giuridico-economica – gli approfondimenti e le riflessioni da essa maturate.

Ma, ciò che più rileva, la Corte è in grado di fornire queste sue valutazioni in via preliminare e – per così dire – preventiva rispetto all'avvio delle attività amministrative ed esecutive che daranno corpo alle scelte del decisore politico. Il che la caratterizza come organo non solo di controllo sui risultati delle pubbliche gestioni, ma anche di avviso e segnalazione di probabili o possibili disfunzioni o anomalie del sistema amministrativo e finanziario: consigliere e monitore, dunque, del Parlamento e del Governo nella ricerca dei percorsi e delle misure più congruenti alla realizzazione degli obiettivi generali di equilibrio e solidità delle finanze pubbliche.

La crisi economica internazionale, la ricerca di strumenti tecnicamente efficaci per combatterne i riflessi sull'economia eurocomunitaria e, ancora, le vicende che hanno accompagnato l'assunzione a livello nazionale di misure straordinarie per il risanamento della finanza pubblica hanno accresciuto, anche per questa via, l'interesse e l'attenzione della politica e della cultura per il ruolo dei controlli amministrativi.

Questi sono ormai intesi, a tutti i livelli della normazione comunitaria, come fattore di garanzia circa la serietà e la coerenza degli svolgimenti che i governi nazionali debbono dare alle decisioni comuni di drastica ristrutturazione delle finanze nazionali.

Si può ben dire, quindi, che i controlli nazionali poggiano sempre più su di una base comunitaria, e tanto ciò è vero che le regole della nuova governance economica europea hanno instaurato uno stretto collegamento fra i controlli delle autorità eurocomunitarie e i controlli delle autorità nazionali; in sostanza, i primi debbono potersi esercitare sul presupposto della piena affidabilità dei secondi, pena il venir meno dell'intero impianto di sorveglianza e correzione degli andamenti macroeconomici e finanziari.

La conseguenza è che, all'interno degli Stati, deve farsi luogo a controlli esaurienti ed efficienti circa la rispondenza dei documenti e dei comportamenti finanziari alle regole e agli obiettivi di bilancio che i governi nazionali si sono impegnati a rispettare; controlli che, per essere ritenuti soddisfacenti dall'Unione, non possono che essere terzi e indipendenti da ciascun governo, poiché, in caso contrario, verrebbe meno ogni loro attendibilità. Da qui, nel nostro Paese, l'importanza del ruolo che la Corte è in grado di svolgere nell'interesse comunitario alla sana gestione della finanza nazionale, quale mallevadore presso gli organismi comunitari ed internazionali del rispetto nazionale delle regole di sana gestione finanziaria, non foss'altro perché l'ordinamento non conosce, oltre alla Corte dei conti, autorità di controllo ad autonomia costituzionalmente garantita (art. 100, 3° comma, Cost.).

È per questo che la Corte ha affrontato, in un recente parere reso dalle Sezioni Riunite sul disegno di legge costituzionale finalizzato

all'introduzione nella Suprema Carta del principio di pareggio di bilancio, il tema del ruolo che essa ritiene responsabilmente di dover assumere nell'attuale congiuntura della finanza pubblica e in relazione alle nuove regole della governance europea.

In tale sede, si è evidenziata la conformità dell'assetto della Corte alle regole comunitarie che intestano il compito di verificare il rispetto di tale principio ad un organismo affidabile, indipendente e dotato di autonomia funzionale rispetto all'autorità di bilancio dello Stato membro. Nella medesima sede, si è sottolineato come l'introduzione di tale principio all'interno della Costituzione richieda la previsione di un sistema efficiente di verifica e controllo che potrebbe realizzarsi attraverso l'ampliamento delle attuali facoltà di accesso della Corte dei conti al giudice costituzionale.

Né va sottovalutato il collegamento che è destinato ad instaurarsi fra la Corte dei conti dell'Unione e le Corti dei conti nazionali, avendo la prima già da tempo manifestato l'intenzione di verificare la buona gestione delle finanze nazionali, considerate come parte integrante del complessivo assetto economico-finanziario che l'Unione, in cooperazione con gli Stati membri (art. 317 Tfeue, già art. 274 Tce), ha l'obbligo di mantenere in condizioni di equilibrio e di efficienza, secondo le regole della nuova governance economica.

È noto, peraltro, che, in Italia, mentre grande attenzione è riservata alle proiezioni e alla stima degli effetti attesi dai principali provvedimenti, sono, invece, carenti le misurazioni e le valutazioni ex post circa l'impatto che le politiche pubbliche esercitano sulla dinamica delle entrate e delle spese; cosicché v'è una quasi totale mancanza di documenti e di studi

dedicati a verificare a posteriori se, quanto e come abbiano in realtà funzionato gli strumenti impiegati per migliorare il coordinamento della finanza pubblica e la qualità della spesa.

Proprio per riempire questo vuoto, la Corte dei conti elabora da qualche anno – utilizzando una previsione normativa che le attribuisce il compito di riferire al Parlamento sul coordinamento del sistema di finanza pubblica (art. 3, 65° comma, l. n. 244/2007, legge finanziaria 2008) – un documento annuale, il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, che analizza le caratteristiche e l'efficacia delle misure di razionalizzazione e contenimento della spesa e il governo delle entrate, sotto il profilo della congruenza fra gli obiettivi di politica economica e i risultati della gestione di bilancio a tutti i livelli di governo.

È questo un compito al quale può adempiere solo un organo a struttura reticolare – come la Corte dei conti – potendo verificare concordanze e discordanze fra gli obiettivi di politica economica e i risultati delle gestioni finanziarie nazionali e decentrate, analizzare le cause degli scostamenti riscontrati ed indicare i possibili rimedi.

In questo contesto, grande rilevanza assume la giurisprudenza della Corte costituzionale che già prima della riforma del 2001 (sentenza n. 29/1995), aveva evidenziato il ruolo complessivo della Corte dei conti quale “garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e, in particolare, della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità”. Tale ruolo si è poi ulteriormente consolidato nell'ordinamento costituzionale, alla luce della riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, come riconosciuto dalla stessa Corte costituzionale nella sentenza n. 179 del 2007, laddove si afferma che la Corte dei conti è chiamata a svolgere un

controllo esterno ed imparziale riferito all'intera finanza pubblica, e dunque non solo in relazione alla gestione “del bilancio dello Stato, ma anche a quello di tutti gli altri enti pubblici che costituiscono, nel loro insieme, il bilancio della finanza pubblica allargata”, “in veste di organo terzo (sentenza n. 64 del 2005) a servizio della Repubblica (sentenze n. 29 del 1995 e n. 470 del 1997), che garantisca il rispetto dell'equilibrio unitario della finanza pubblica complessiva”.

Ma tutto questo sarebbe arido tecnicismo, minato dal pericolo di poter dar luogo a pregiudizievoli ricadute, se non fosse ispirato da un atteggiamento etico, ancor prima che professionale, di rendere un servizio istituzionale, un servizio, cioè, finalizzato a garantire terzietà, imparzialità ed equilibrio, che si concretizza in un'opera di collaborazione con le altre Istituzioni.

Un servizio che i magistrati di questa Corte ed i suoi funzionari – i funzionari, la cui posizione amministrativa è necessario adeguare al delineato assetto dell'Istituto - si impegnano a proseguire, in quest' anno appena iniziato, con lo stesso spirito e le stesse convinzioni.

## Indice

I - L'ATTIVITÀ AUSILIARIA AL PARLAMENTO .....	5
1. Le audizioni.....	5
2. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica .....	31
3. La relazione sul rendiconto generale dello Stato. ....	34
4. Le relazioni trimestrali sulla legislazione di spesa.....	36
5. La relazione sul costo del lavoro pubblico.....	46
6. L'attività consultiva delle Sezioni riunite.....	49
II - L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO PREVENTIVO DI LEGITTIMITÀ SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.....	55
1. Quadro di sintesi.....	55
2. I Regolamenti. ....	56
3. Le Deliberazioni del CIPE.....	57
4. Decreti di variazione di bilancio. ....	58
5. Atti di indirizzo.....	58
6. In materia contrattuale.....	59
7. Incarichi dirigenziali. ....	59
8. Controllo sugli atti dei commissari nominati ai sensi delle ordinanze di protezione civile.....	60
9. Controllo ai sensi dell'art. 3, comma 1, lett. f-bis e f-ter della legge 14 gennaio 1994, n. 20.....	61
III - L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.....	63
1. Il contesto normativo. ....	63
2. Profili funzionali ed evolutivi del controllo sulla gestione. ....	64
3. Dati quantitativi.....	70
4. Principali deliberazioni di controllo .....	71
IV - L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA .....	77
1. Il contesto normativo .....	77

2. Profili funzionali.....	78
3. Dati quantitativi.....	80
4. Principali determinazioni di controllo .....	80
V - L'ATTIVITÀ DELLA CORTE DEI CONTI E IL SISTEMA DELLE AUTONOMIE.....	97
1. Le relazioni sulla finanza regionale e locale.....	97
1.1 La finanza regionale .....	97
1.2 La finanza locale .....	101
2 La relazione sulla gestione dell'Agenzia dei Segretari Comunali. ....	105
3. L'attività di indirizzo e di coordinamento dell'attività di controllo delle Sezioni Regionali. ....	106
VI L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO.....	111
1. Profili generali .....	111
2. Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005	112
3. Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione .....	117
4. Controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n.131/2003 .....	118
5. Attività consultiva.....	120
6. Contrasti interpretativi .....	124
VII - L'ATTIVITA' NOMOFILATTICA IN MATERIA CONSULTIVA E DI CONTROLLO .....	125
1. Premessa .....	125
2. Profili Ordinamentali .....	125
2.1. L'ambito di intervento della funzione di "nomofilachia contabile" .....	125
2.2. Le linee guida per il controllo.....	126
2.3. La figura di grave irregolarità .....	128
2.4. Profili procedurali .....	130
3. Patto di stabilità interno .....	132
3.1. Applicazione delle sanzioni .....	133
3.2. In tema di variazione di tributi locali.....	134

3.3. In tema di spese di personale. ....	134
3.4. In tema di spese per le relazioni pubbliche e pubblicità.....	150
3.5. In tema di determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà. ....	151
3.6. In tema di spesa per il conferimento di un incarico professionale per la redazione di un piano urbanistico. ....	151
3.7. In tema di applicabilità del limite all'indebitamento ad una operazione di leasing immobiliare. ....	152
VIII - L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE .....	157
1. Note introduttive.....	157
2. Le Sezioni Riunite.....	157
2.1. Premesse. La funzione nomofilattica nell'ambito della funzione giurisdizionale.....	157
2.2. L'attività delle Sezioni Riunite nell'anno 2011.....	159
3. I giudizi di responsabilità .....	164
3.1. Le novità legislative del 2011. ....	164
3.2. Questioni di carattere generale: questioni di giurisdizione, questioni di competenza, questioni pregiudiziali e preliminari.....	166
3.3. Profili di merito. Le principali tipologie di danno erariale. ....	178
4. I giudizi di conto.....	206
5. I giudizi ad istanza di parte in materia contabile .....	207
6. I giudizi nella materia pensionistica .....	210
IX - ATTIVITA' IN AMBITO EUROPEO ED INTERNAZIONALE .....	221
1. Il contesto istituzionale.....	221
2. L'attività di controllo e di referto in ambito europeo.....	223
3. L'attività di controllo e di referto in ambito internazionale.....	231
4. L'attività internazionale.....	233
X - L'ATTIVITÀ DELIBERANTE E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLA CORTE DEI CONTI .....	237
1. L'Attività deliberante e i suoi riflessi sull'organizzazione e sulla gestione delle risorse .....	237
2. La struttura organizzativa .....	239

3. Il personale .....	243
4. Le risorse finanziarie .....	246
<b>TABELLE</b> .....	<b>249</b>
<b>INDICE DELLE TABELLE</b> .....	<b>251</b>

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

### **1. Le audizioni**

Un anno fa, in questa stessa sede, era stata evidenziata la tendenza ad un sempre più frequente impegno della Corte nel rapporto diretto con il Parlamento, testimoniato dal rapido incremento del numero delle audizioni rese davanti alle Commissioni di merito.

In anni non lontani le occasioni per tali convocazioni erano circoscritte a momenti rilevanti per il ciclo della programmazione economico-finanziaria e del bilancio, principalmente identificabili nelle fasi di presentazione ed approvazione del DPEF e della legge finanziaria.

Nel 2010, le audizioni erano già diventate sette in ragione, soprattutto, della richiesta del Parlamento di acquisire le valutazioni e l'opinione della Corte sulle scelte relative all'attuazione del federalismo fiscale e amministrativo, sulle manovre di riequilibrio dei conti pubblici, sulla prevenzione e la repressione della corruzione e su tematiche di natura ordinamentale.

Nel 2011, la tendenza ha subito un'ulteriore forte accelerazione. La Corte è stata impegnata in ben quattordici audizioni presso le Commissioni Bilancio, Finanze e Tesoro e Affari Costituzionali e presso la Commissione Bicamerale per il federalismo.

In particolare, sono state rese:

- un'audizione sul Documento di economia e finanza (20 aprile 2011);
- un'audizione sul disegno di legge di stabilità 2012 (3 novembre 2011);
- tre audizioni sulle "manovre" di finanza pubblica (12 luglio, 30 agosto e 9 dicembre 2011);
- un'audizione sul disegno di legge costituzionale per l'introduzione del principio del pareggio di bilancio in Costituzione (24 ottobre 2011);
- cinque audizioni in materia di federalismo fiscale (fabbisogni standard settore sanitario e autonomia entrata regioni, anagrafe tributaria, interventi per rimozione degli squilibri economici e sociali, armonizzazione dei principi contabili, meccanismi sanzionatori e premiali);
- due audizioni sul tema della riforma fiscale (la prima alla Camera sulla delega, la seconda al Senato nel contesto dell'indagine conoscitiva all'uopo deliberata dalla Commissione Finanze e Tesoro);
- un'audizione sul disegno di legge anticorruzione (13 settembre 2011).

Il complesso di queste audizioni può essere distinto in tre gruppi:

- il primo riguardante i documenti e i provvedimenti legislativi di finanza pubblica;
- il secondo riguardante i provvedimenti da adottare in materia di federalismo fiscale, a seguito della delega contenuta nella legge n.42/09;
- il terzo riguardante la riforma fiscale.

Un posto a sé meritano l'audizione sul disegno di legge costituzionale per l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione e l'audizione sul disegno di legge cd. anticorruzione.

### **Documento di economia e finanza.**

Nelle audizioni sui documenti di finanza pubblica rilievo iniziale assume quella sul Documento di economia e finanza.

La drammatica evoluzione della crisi economica e finanziaria internazionale e gli specifici negativi riflessi sulla situazione italiana hanno, in particolare, imposto ritmi e frequenze inconsuete all'impegno della Corte sul tema della politica economica e fiscale e, in particolare, alla presenza dell'Istituto nelle sedi parlamentari nell'occasione dell'esame dei documenti di programmazione economica e di finanza pubblica e dei provvedimenti governativi intesi a perseguire il riequilibrio dei conti pubblici.

Su tale materia, a partire dalla presentazione del DEF, nel mese di aprile, le Sezioni Riunite della Corte hanno predisposto gli elementi di analisi e di documentazione per cinque audizioni, concluse all'inizio del mese di dicembre con quella riservata al decreto legge n. 201/2011, messo a punto dal nuovo governo al fine di fronteggiare l'aggravamento della crisi finanziaria e delle condizioni per la gestione del debito pubblico.

Nell'audizione di aprile sul Documento di economia e finanza (DEF), la Corte ha esaminato e valutato gli indirizzi di programmazione economico-finanziaria assunti dal governo nell'ambito del c.d. "semestre europeo", in coerenza con gli impegni del nuovo "Patto per l'euro" approvato dal Consiglio europeo nel marzo 2011.

Il Patto origina, come è noto, dall'esigenza di ricondurre su un percorso di sostenibilità i saldi di bilancio e il debito dei paesi membri e di minimizzare i rischi di nuove crisi finanziarie che possano estendersi fino alla condizione di insolvenza di singoli Stati. E, pertanto, individua o potenzia un insieme di strumenti di prevenzione e di controllo delle politiche economiche e di bilancio, in un contesto di rigoroso coordinamento di indirizzi e impegni assunti a livello nazionale.

La calendarizzazione delle decisioni di bilancio disposta dalla riforma europea ha modificato radicalmente la tempistica dei documenti programmatici prevista dalla disciplina della contabilità di Stato approvata, in Italia, alla fine del 2009 (legge n. 196/09). Con la legge n. 39/2011 la disciplina interna è stata prontamente allineata alle nuove regole europee.

Il Documento di economia e finanza (DEF) integra tre distinte sezioni: (I) il Programma di stabilità (PS), che, in pratica, sostituisce il vecchio documento di programmazione economico-finanziaria (DPEF e, poi, DFP), anticipando alla primavera la proiezione delle tendenze macroeconomiche e dei conti pubblici relativi al triennio successivo; (II) le Analisi e tendenze della finanza pubblica, che, in sostanza, vengono a svolgere il duplice ruolo di relazione sui consuntivi dell'economia e della finanza pubblica nell'anno precedente (compito in passato assegnato, sempre nel mese di aprile, alla Relazione unificata sull'economia e la finanza pubblica) e di "relazione tecnica e metodologica" ai quadri di previsione tendenziali adottati nel Programma di stabilità; (III) il Programma nazionale di riforma (PNR) che, in conformità con quanto stabilito nel "Patto per l'euro", definisce gli indirizzi di intervento strutturale in grado di incidere, su un arco pluriennale, sul tasso di crescita dell'economia, senza aggravio dei conti pubblici.

Nel merito, in sede di audizione davanti alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, la Corte poneva in rilievo alcuni elementi di preoccupazione derivanti dal quadro programmatico del DEF, centrato sull'obiettivo del pareggio di bilancio nel 2014.

Si osservava, in particolare, come già la riduzione del disavanzo tendenziale presentasse componenti non rassicuranti, discendendo dal mantenimento della pressione fiscale su livelli assai elevati e da una ulteriore forte caduta degli investimenti pubblici rispetto al livello minimo del 2010 (oltre che da misure necessariamente temporanee, come il blocco delle spese di personale delle amministrazioni pubbliche, disposto con il DL n. 78/2010).

Per il biennio 2013-2014, l'obiettivo programmatico di sostanziale pareggio del bilancio prevedeva una correzione strutturale dei conti pubblici di oltre due punti di prodotto interno lordo (poco meno di 40 miliardi di euro).

Con riguardo all'impianto della manovra correttiva, la Corte avanzava un rilievo più volte ribadito nel corso delle successive audizioni sul riequilibrio dei conti pubblici.

Si poneva in luce come gli andamenti della finanza pubblica fossero particolarmente influenzati, nella realtà italiana, dal permanere di condizioni di

crescita lenta, che riducevano la dinamica del gettito e rendevano più difficile sostenere i costi dei programmi di riduzione della spesa pubblica.

Di qui la scelta, non convincente ad avviso della Corte, di proporre una correzione del disavanzo affidata a due opzioni:

- fare affidamento sulla discesa programmatica della spesa in conto capitale, elemento che sembrava configgere con le esigenze di rafforzare le prospettive della crescita economica;

- sovraccaricare le misure di contrasto dell'evasione fiscale che, pur condivisibili nel loro significato generale, assumevano, però, il ruolo improprio di principale fonte di gettito aggiuntivo nel prospettato contesto di bassa crescita.

Il problema irrisolto, anche nel nuovo scenario, appariva, dunque, quello legato alla perdurante difficoltà dell'economia italiana di recuperare ritmi di sviluppo appena apprezzabili; condizione essenziale per affrontare con successo il percorso di rientro del debito pubblico richiesto dall'appartenenza all'Unione europea.

Sotto questo profilo, il Programma nazionale di riforma (lo strumento dedicato a definire le misure di sostegno dell'economia) appariva non adeguatamente interconnesso con il Programma di stabilità. L'osservazione della Corte era che l'impulso espansivo del programma di riforme fino a quel momento attuato fosse molto modesto, non sufficiente a condurre i valori di crescita in prossimità di quel 2% che rappresentava il valore in grado di conciliare l'obiettivo di riduzione congiunta dell'indebitamento e del debito pubblico, come richiesto dalle nuove regole europee. Le stesse stime presentate dal Governo confermavano, dunque, a parere della Corte, la necessità di avviare un più intenso processo di riforme economiche, o quantomeno di concentrare l'azione di politica economica sulle misure in grado di esercitare maggiori effetti di impulso sul prodotto potenziale.

### **Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria (DL n. 98/2011)**

In condizioni di crescente emergenza finanziaria, la manovra di riequilibrio dei conti pubblici contenuta nel DL n. 98/2011 ha rappresentato una prima, consistente, attuazione degli interventi già programmati nel Documento di economia e finanza, al fine di conseguire entro il 2014 il pareggio di bilancio. Con il decreto era definita una correzione dei conti pubblici di circa 25 miliardi nel 2014, mentre la restante parte della correzione programmata (circa 15 miliardi) era legata all'attuazione del progetto di legge delega sulla riforma fiscale e assistenziale, al quale erano riferiti risparmi di spesa per la riduzione di agevolazioni assistenziali e aumenti di entrate connessi al ridimensionamento di agevolazioni di natura fiscale,

all'armonizzazione della tassazione delle rendite finanziarie, all'eventuale aumento delle aliquote dell'IVA ed a recuperi di gettito dalla lotta all'evasione fiscale.

Veniva, peraltro, prevista una clausola di salvaguardia, destinata a garantire i risparmi attesi, anche in assenza di approvazione della delega. Si sarebbero attivati automaticamente, infatti, tagli orizzontali tra il 10 e il 15 per cento delle agevolazioni fiscali, che, secondo valutazioni del Ministero dell'economia, potevano contare su una "base aggredibile" non inferiore a 160 miliardi.

Sul DL n. 98/2011 la Corte era chiamata ad esprimersi nell'audizione parlamentare del 13 luglio, sempre dinanzi alle Commissioni bilancio riunite.

Quanto alla composizione della manovra correttiva, la Corte rilevava una radicale modifica degli indirizzi programmatici delineati dal Documento di economia e finanza: decreto-legge e disegno di legge delega, considerati congiuntamente, assegnavano, infatti, a maggiori entrate la copertura di una parte rilevante della manovra. Una scelta obbligata, nelle circostanze di emergenza finanziaria e di coordinamento delle politiche europee.

Come tale, la manovra appariva alla Corte largamente condivisibile nella dimensione quantitativa e, soprattutto, nell'accorta predisposizione di meccanismi di salvaguardia (non solo con riguardo alla legge delega, ma anche con riguardo agli interventi del decreto-legge) diretti ad assicurare, in ogni caso, i risultati quantitativi attesi dalle misure correttive.

Al di là degli specifici interventi di taglio delle spese (essenzialmente centrati sulla riduzione degli stanziamenti dei Ministeri, sulla razionalizzazione della spesa sanitaria, sul contenimento della spesa degli enti territoriali e sulla riduzione dei trattamenti pensionistici), la Corte manifestava apprezzamento per la scelta innovativa di abbandonare il metodo dei tagli lineari e indifferenziati della spesa statale e di disporre un programma operativo di pronta attuazione di procedure di "spending review" a livello centrale e periferico.

In attesa dei risultati di tali procedure di revisione, il DL n. 98/2011 aveva fissato un obiettivo di riduzione di notevole entità della spesa dei ministeri, prevedendo, però, che la concreta articolazione dei tagli – da definire con la legge di stabilità per il 2012 – derivasse da una scala di priorità stabilita sulla base delle proposte e delle esigenze individuate direttamente dalle singole amministrazioni. Si trattava di una metodologia che ribaltava la prassi adottata negli anni precedenti e che la Corte più volte aveva auspicato che fosse modificata in questo senso.

Da condividere appariva anche la previsione di uno specifico meccanismo di salvaguardia, attraverso l'accantonamento di fondi nell'ambito delle spese rimodulabili.

La manovra correttiva, peraltro, era giudicata dalla Corte impegnativa per gli enti territoriali, chiamati a rispettare severi limiti di bilancio, resi più stringenti per gli enti in difetto dall'adozione di un sistema premiale per gli enti virtuosi.

Sotto tale profilo, la Corte ribadiva il rischio di un ulteriore abbattimento della spesa destinata agli investimenti e di un crescente ricorso degli enti alla leva fiscale e tariffaria. Essa, inoltre, segnalava come, nell'ambito di tale scenario, fosse sempre più rilevante il ruolo di una concertazione a livello regionale di azioni e di iniziative atte a restituire margini di flessibilità al sistema delle autonomie territoriali.

Come già sottolineato in precedenza, la Corte auspicava che si realizzasse una declinazione regionale del Patto di stabilità interno: una soluzione in grado di stemperare a livello territoriale la rigidità di un meccanismo di condivisione degli obiettivi di finanza pubblica difficile da adattare alle molteplici caratteristiche di un così ampio insieme di soggetti.

### **Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo (DL n. 138/2011)**

Nelle settimane successive alla presentazione del DL n. 98/2011 le vicende economiche subivano una brusca evoluzione a seguito dell'intensificazione degli attacchi speculativi sui mercati finanziari (con il conseguente innalzamento dei rendimenti e il potenziale aggravio del costo per il servizio del debito) e della revisione in senso peggiorativo delle previsioni sull'andamento dell'economia mondiale, con i timori diffusi di una seconda grave recessione estesa dagli Stati Uniti all'Europa.

L'instabilità dei mercati e il peggioramento delle condizioni economiche internazionali inducevano il Governo ad assumere nuove misure per la stabilizzazione finanziaria e per il contenimento della spesa pubblica che, integrandosi con quanto già previsto dal DL n.98/2011, consentissero di anticipare al 2013 il pareggio di bilancio; un obiettivo concordato a livello europeo come condizione per interventi straordinari di sostegno dei titoli italiani da parte, in primo luogo, della BCE.

Con il DL n. 138/2011 del 13 agosto, pertanto, si provvedeva ad integrare la manovra correttiva di luglio con ulteriori misure di contenimento del disavanzo pubblico.

Sul contenuto del decreto, la Corte era chiamata ad esprimere valutazioni nell'audizione parlamentare del 30 agosto.

Nell'occasione – e in una valutazione necessariamente di sintesi - la Corte riteneva, in via preliminare, di avanzare perplessità sulla scelta che aveva condotto a formulare e quantificare la manovra correttiva senza un aggiornamento del quadro macroeconomico previsionale; aggiornamento indispensabile in relazione alle meno favorevoli condizioni internazionali e agli effetti connessi alle stesse misure di contenimento del disavanzo adottate.

In proposito, si rilevava come il ricorso prevalente alla leva fiscale (quasi tre quarti della manovra sommando interventi diretti e indotti) e, in particolare, le modalità di intervento prescelte, determinando la compressione del reddito disponibile, accentuassero i rischi di effetti depressivi.

Su un altro aspetto rilevante si appuntava l'attenzione della Corte: il ribaltamento della logica originaria della delega fiscale che, da strumento per una mera redistribuzione del carico fiscale, diveniva mezzo per il reperimento di ingenti risorse aggiuntive (fino a circa 20 miliardi) per la correzione del disavanzo pubblico. Una conferma della difficoltà di aggiustare i conti pubblici dal lato della spesa, nelle grandi dimensioni richieste, se non operando su tutte le categorie di spesa corrente e in conto capitale, senza esclusioni.

Ancora una volta si proponeva, con urgenza, la necessità di operare in direzione della “spending review” ad ogni livello di governo, nella convinzione – ribadita dalla Corte – che l'obiettivo strategico di finanza pubblica consista nel ridimensionamento del peso del bilancio pubblico sull'economia, liberando risorse per un più elevato livello della domanda degli operatori privati.

Una composizione accettabile tra le due esigenze del rigore e dello sviluppo, pertanto, avrebbe dovuto essere trovata all'interno delle manovre correttive di finanza pubblica concordate a livello europeo.

Il rilievo critico formulato dalla Corte su un impianto della manovra così sbilanciato verso maggiori carichi fiscali era motivato dalle stesse proiezioni del documento governativo. L'aumento di pressione fiscale, considerando anche gli effetti delle misure contenute nel Dl n.98/2011, alla fine del periodo preso in considerazione dai documenti programmatici avrebbe raggiunto circa 2 punti (dal 42,6 per cento al 44,5 per cento).

Peraltro, la crescita della pressione fiscale avrebbe potuto subire un'ulteriore accelerazione a causa dell'attivazione, fin dal 2012, di margini di autonomia

tributaria riconosciuti a regioni e comuni, come contropartita dell'inasprimento della stretta finanziaria sui bilanci delle amministrazioni locali.

Tra le misure urgenti assunte con il DL n.138/2011 appariva, infatti, di particolare severità, l'insieme degli impegni richiesti alle amministrazioni locali. Si prevedeva, infatti, che gli enti sottoposti al patto di stabilità interno (regioni, province e comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti) anticipassero al 2012 buona parte delle misure già previste dal DL n.98/2011 per il 2013 e 2014.

Il rafforzamento della manovra – da tradursi in un miglioramento aggiuntivo dei saldi di 6 miliardi già nel 2012 - si presentava certamente impegnativo.

Nell'audizione, la Corte poneva in rilievo che, se la correzione si fosse concentrata sul solo lato della spesa, le uscite delle amministrazioni locali al netto della spesa sanitaria si sarebbero ridotte, in termini nominali, del 6,3 per cento nel solo 2012, proseguendo una tendenza riflessiva dei livelli di spesa che è iniziata nel 2010, anno nel quale si è interrotto il trend di crescita degli ultimi anni. Solo nel 2014 si sarebbe tornati ad una seppur limitata crescita, ma con una spesa nominale ben al di sotto del livello del 2011.

L'anticipazione della correzione veniva accompagnata da alcune misure dirette ad accelerare il recupero da parte delle amministrazioni territoriali di una maggiore manovrabilità della leva fiscale. A partire dal 2012 erano, infatti, previste la possibilità per le regioni di aumentare l'addizionale regionale all'Irpef (secondo quanto disposto dal decreto legislativo 68/2011 attuativo del federalismo regionale), nonché la cessazione della sospensione del potere dei Comuni di estendere l'addizionale comunale all'imposta del reddito delle persone fisiche ovvero di aumentarla nel caso essa sia stata già istituita.

In linea con gli indirizzi attuativi del federalismo, la concessione anticipata di più ampi margini di flessibilità della leva fiscale sembrava scontare un più consistente utilizzo della autonomia di entrata. Sul punto, la Corte riteneva di prospettare al Parlamento alcune significative criticità che connotavano l'esercizio di tale facoltà, così come articolato nel DL n.138/2011.

L'aumento del prelievo fiscale si concentrava, infatti, sull'Irpef, attraverso l'ampliamento dell'addizionale sia regionale che comunale. Si determinava, in tale maniera, un sovraccarico del ruolo attribuito a tale tributo con gli effetti distorsivi ben noti. La rilevante sperequazione nella distribuzione del reddito imponibile Irpef, a fronte di così rilevanti obiettivi di contenimento del disavanzo, avrebbe reso più evidente la diversa capacità di reazione delle amministrazioni territoriali e gli inevitabili effetti riduttivi nei servizi resi nelle aree a minori capacità fiscali. Per

questo si riproponeva, ad avviso della Corte, la necessità di una riflessione sulla opportunità di dotare il sistema di una imposizione a copertura della spesa per la gestione dei servizi, che consentisse di distribuire l'onere del prelievo senza incidere esclusivamente su redditi già sottoposti ad un carico particolarmente gravoso.

In uno scenario di forti riduzioni della spesa e al fine di assicurare la copertura delle funzioni fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni, restava peraltro indifferibile, ad avviso della Corte, un intenso impegno degli enti per un effettivo miglioramento dell'efficienza gestionale dei servizi, anche al fine di recuperare economie di scala.

### **Il disegno di legge di stabilità**

Dopo le due manovre correttive di rilevanti dimensioni approvate nel corso dell'estate 2011 (pari a circa 60 miliardi a regime), alla legge di stabilità 2012 era assegnata la funzione operativa di disporre la ripartizione dei "tagli" approvati con i citati provvedimenti d'urgenza (DL n. 98 e DL n. 138) tra e all'interno delle amministrazioni centrali e di attivare l'utilizzazione delle risorse accantonate, prevalentemente, nel Fondo per gli interventi strutturali di politica economica (circa 5 miliardi).

All'inizio del mese di novembre, la Corte è stata chiamata, in una audizione davanti alle Commissioni bilancio riunite di Camera e Senato, ad esporre le proprie valutazioni sul contenuto specifico del disegno di legge di stabilità, con riguardo sia al merito delle misure di contenimento della spesa dei singoli Ministeri, sia ad alcuni aspetti di natura ordinamentale e procedurale.

La Corte coglieva l'occasione offerta dall'audizione per inquadrare l'azione di riequilibrio dei conti pubblici nel più generale contesto dell'evoluzione congiunturale dell'economia, della finanza pubblica e dei mercati finanziari. A tal fine era sottoposto ad attenta valutazione il quadro previsionale prospettato nella Nota di aggiornamento del DEF, presentata il 22 settembre e, dunque, riferimento fondamentale del disegno di legge di stabilità.

Il rallentamento dell'economia mondiale era alla base delle previsioni di crescita diffuse con la Nota di aggiornamento: il nuovo quadro macroeconomico evidenziava, rispetto alle proiezioni del DEF, una perdita di prodotto interno lordo di circa due punti nel periodo 2011-2014.

Valutazioni più pessimistiche emergevano, tuttavia, dalle previsioni degli organismi internazionali e degli istituti di ricerca: per il 2012 questi ultimi prevedevano addirittura una lieve flessione del PIL, mentre nel biennio successivo

non si sarebbe superata una crescita cumulata dell'1,2 per cento. Per quanto riguarda più in particolare l'area euro, sia il FMI che l'OCSE, da ultimo, prevedevano per il 2012 una crescita del PIL di appena lo 0,3 per cento, rispetto alla precedente stima del 2 per cento.

Non era estranea al deterioramento dello scenario di crescita la considerazione – non sviluppata compiutamente nei documenti governativi – degli effetti depressivi associati alla stessa manovra di finanza pubblica, tra i quali andavano evidenziati la netta riduzione del reddito disponibile delle famiglie (aggravata dal forte aumento della pressione fiscale) e la drastica riduzione degli investimenti pubblici.

Ad avviso della Corte, in presenza di un quadro economico verosimilmente meno favorevole di quello della Nota di aggiornamento, una manovra correttiva più equilibrata nella sua composizione – vale a dire meno sbilanciata sul fronte delle entrate – avrebbe attenuato i rischi di obiettivi sempre più ambiziosi di riduzione del disavanzo tendenziale in parte vanificati dalla recessione indotta dalle restrizioni di bilancio e in special modo dall'innalzamento della pressione fiscale. Sul punto, la Corte ha avuto modo di produrre una stima dell'effetto di erosione e di parziale dissolvimento (misurato in circa 15 miliardi) degli introiti attesi dalle manovre correttive dell'estate, proprio a seguito del rallentamento dell'economia.

Con riguardo al contenuto specifico del progetto di legge di stabilità, due aspetti sono stati, in particolare, evidenziati nel corso dell'audizione del 3 novembre.

In primo luogo, con riferimento all'articolazione dei tagli alla spesa dei ministeri, la Corte ha osservato come, nonostante il forte rilievo delle misure assunte, emerga la difficoltà di individuare risparmi di natura permanente sul fronte della spesa corrente, nonché la tendenza a ricercare margini di flessibilità in sempre più forti ridimensionamenti della spesa in conto capitale. Nel 2012, nonostante i tagli subiti con la manovra estiva, in un contesto di riduzione della crescita economica, la spesa complessiva dello Stato al netto degli interessi sarebbe cresciuta, rispetto allo scenario contenuto nel DEF, di un decimo di punto in termini di prodotto. Ciò era il risultato di un aumento di oltre due decimi di punto della spesa corrente primaria, compensato solo in parte da una flessione ulteriore di quella in conto capitale.

In secondo luogo, la Corte ha posto in luce le implicazioni negative della mancata definizione, affidata normativamente proprio alla legge di stabilità, del nuovo Patto di stabilità interno.

Il mancato insediamento della Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica (istituita con il d.lgs. n. 68/2011), aveva, infatti, impedito di

disporre delle indicazioni necessarie per stabilire le linee di sviluppo del Patto per il periodo 2012-2014 e le modalità tecniche di traduzione degli obiettivi dei sottosettori istituzionali in obiettivi individuali degli enti.

A quel momento, dunque, rimaneva imprecisato il quadro di riferimento del principale strumento di coordinamento della finanza pubblica, attraverso il quale si garantisce il concorso delle autonomie territoriali agli obiettivi di risanamento dei conti pubblici.

### **Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici (DL n. 201/2011).**

In condizioni di rischio significativo per la stabilità finanziaria, non solo per l'Italia ma per l'intera area dell'euro, il nuovo governo ha definito, all'inizio del mese di dicembre, una terza manovra correttiva dei conti pubblici. La manovra contenuta nel decreto-legge n. 201/2011 risponde all'esigenza di correggere lo scostamento rispetto al programmato pareggio che, nelle nuove previsioni di bilancio a legislazione vigente, si evidenzia per il 2013 (circa 1,2 punti di Pil). Tale scostamento, a sua volta, è riferibile alla revisione peggiorativa del quadro macroeconomico effettuata dal governo – che indica una flessione del Pil nel 2012 e una sostanziale stagnazione nel 2013 – e alla forte lievitazione degli oneri di spesa per il più elevato costo medio del debito pubblico (circa 10 miliardi).

Per il 2013 – l'anno del pareggio - la manovra lorda risulta pari a circa 30 miliardi, per poco meno del 70 per cento riferibile a maggiori entrate e, per il resto, al contenimento della spesa.

Poco più di due terzi della manovra sono destinati alla riduzione del disavanzo tendenziale, nella misura ritenuta sufficiente a conseguire l'azzeramento nel 2013, mentre il resto assicurerà la copertura di interventi espansivi (maggiori spese e minori entrate) o di oneri indifferibili.

Oltre la metà della manovra lorda è da attribuire all'introduzione dell'IMU, alla rivalutazione delle rendite catastali e all'aumento delle accise, mentre un altro 20 per cento delle risorse complessive deriverebbe dagli interventi in materia previdenziale, per l'80 per cento da riferire alla deindicizzazione dei trattamenti pensionistici. Di rilievo appare la riduzione dei trasferimenti a Comuni, province e regioni a statuto speciale, pari a quasi il 10 per cento della manovra.

Rapidità nella definizione degli interventi correttivi e preferenza per le misure dagli effetti certi hanno costituito i criteri di riferimento delle scelte del governo;

scelte obbligate dall'urgenza di contrapporre una strategia immediatamente operativa alle pressioni dell'Europa, dei mercati e degli investitori.

Nell'audizione del 9 dicembre, la Corte ha reso al Parlamento le proprie valutazioni sulla concreta articolazione dei provvedimenti correttivi del decreto.

In primo luogo, la Corte ha espresso apprezzamento per le misure proposte per il loro carattere strutturale e per la realistica stima degli effetti attesi.

Sotto questo aspetto, ad avviso della Corte, era da condividere la decisione di eliminare ogni incertezza intorno al completamento della manovra estiva (DL n.138/2011), in precedenza affidato alla c.d. "clausola di salvaguardia", che imponeva una futura individuazione delle agevolazioni fiscali e assistenziali da sopprimere. Quella clausola di salvaguardia era ora sostituita con una copertura certa, assicurata principalmente dall'aumento delle aliquote Iva e, per una quota minore, da altri interventi sulle entrate.

La Corte ha, però, rilevato come l'urgenza di intervenire abbia, ancora una volta, prodotto un insufficiente ricorso a tagli strutturali della spesa (se si escludono quelli, di grande rilievo, connessi al riordino del sistema pensionistico).

Si misurava qui la difficoltà del passaggio dal metodo dei tagli lineari a criteri di selezione della spesa pubblica più accorti e mirati.

Un passaggio che andava comunque perseguito con grande impegno, oltre la fase di emergenza attuale, rafforzando le iniziative di implementazione degli indirizzi di "spending review".

A quest'ultimo riguardo, la Corte ha segnalato che nel Programma delle attività di controllo e di analisi per l'anno 2012, trasmesso ai Presidenti dei due rami del Parlamento, hanno grande rilievo le indagini sulla ricerca di inefficienze e di inadeguata gestione delle risorse affidate alle amministrazioni pubbliche; indagini che – anche utilizzando la rete informativa su base territoriale della Corte – potranno costituire utile contributo per le iniziative di selezione della spesa.

L'impegno non emergenziale, ma non per questo meno necessario, è, dunque, quello che punta all'effettivo ridimensionamento del peso del bilancio pubblico sul prodotto interno lordo (nelle proiezioni attuali nel 2014 si supererebbe il 98 per cento), operando riduzioni sia dal lato della spesa che dal lato delle entrate, con ciò liberando risorse per il mercato.

Quanto all'articolazione della manovra, anche se gli interventi continuano ad essere sbilanciati dal lato delle entrate, la composizione presenta evidenti novità, che vanno nel senso da tempo auspicato dalla Corte.

Le maggiori entrate sono in larghissima parte strutturali (circa il 93 per cento nel triennio), con l'eccezione del bollo sulle "attività scudate" e della proroga dell'imposta sostitutiva per il riallineamento delle partecipazioni; le minori spese sono quasi interamente spese correnti, mentre tra le maggiori spese quelle in conto capitale hanno un peso significativo. La strutturalità delle maggiori entrate previste dal decreto è ulteriormente rafforzata dal fatto che alle nuove misure di contrasto all'evasione non sono associate previsioni di maggior gettito contabilizzate ai fini della manovra. Si tratta di un approccio che la Corte non può non registrare positivamente, posto che in passato ha avuto più volte modo di esprimere perplessità e riserve proprio sulla contabilizzazione ex ante di consistenti maggiori entrate legate alla lotta all'evasione di cui era però molto difficile, se non impossibile, verificare l'effettiva realizzazione a consuntivo.

### **I provvedimenti attuativi del federalismo fiscale**

*L'autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e Province (schema D.Lgs. n.317).*

Le audizioni riguardanti i provvedimenti attuativi del federalismo fiscale sono state cinque.

La prima delle audizioni ha riguardato lo schema di decreto legislativo recante il ridisegno del sistema di finanziamento delle regioni a statuto ordinario e delle province. Un provvedimento che - ha sottolineato la Corte nell'audizione del 24 febbraio - amplia la strumentazione e arricchisce il quadro delle leve a disposizione per una effettiva gestione della politica tributaria.

E ciò, nonostante che si rinunci (come già nella legge delega) ad operare una revisione complessiva che ricomprenda anche le regioni a statuto speciale e le province autonome.

Con il superamento della finanza derivata e la piena responsabilizzazione delle amministrazioni territoriali sul fronte delle entrate, si punta ad esercitare un effetto positivo sulla dinamica della spesa.

Il ridisegno complessivo si presenta, tuttavia, particolarmente complesso e non privo di difficoltà gestionali, specie nel rapporto tra livelli di governo. La sostituzione dei trasferimenti con tributi con basi imponibili sperequate moltiplica ed accresce il ricorso a fondi di riequilibrio, la cui gestione si intreccia inevitabilmente con quella dei fondi perequativi. Inoltre, l'utilizzo di compartecipazioni e addizionali all'Irpef si sovrappone all'esercizio della autonomia fiscale e al rilievo di dette entrate nel meccanismo perequativo delle spese per le funzioni diverse dai livelli essenziali di

assistenza, con la conseguente dipendenza del gettito regionale non solo dalla base imponibile locale, ma anche dall'operare della solidarietà interregionale. Al tempo stesso, non è stato abbandonato completamente il modello di finanza derivata: solo parziale è, infatti, l'abolizione dei trasferimenti dallo Stato alle Regioni e tra Regioni e amministrazioni locali, anche quando questi hanno il carattere di generalità e permanenza. Coesistono, così, anche per il finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni, sistemi di trasferimento mascherato (i fondi di riequilibrio) e trasferimenti effettivi.

Attenzione merita, poi, la coerenza del sistema fiscale, alla luce delle modifiche che si vengono delineando con l'approvazione del complessivo sistema di finanziamento di comuni, province e regioni. In tutti i livelli di governo, rilevante è il ruolo attribuito all'Irpef, di cui andrebbe verificato l'eventuale sovraccarico di funzioni, anche in termini di inevitabili difficoltà sul piano gestionale.

Complessa è anche l'attuazione delle disposizioni con cui viene introdotta la possibilità per le regioni di prevedere con propria legge detrazioni in favore della famiglia. L'inserimento di ulteriori detrazioni (distinte da quelle previste a livello nazionale), da scontare sulla addizionale regionale, andrebbe valutata in rapporto alla necessità di garantire sia la razionalità del sistema, sia la coerenza con i criteri di progressività dell'imposta. Inoltre, l'introduzione di detrazioni per l'erogazione di sussidi o misure di sostegno del reddito rende il sistema più complesso e accentua i problemi connessi all'incapienza dei possibili beneficiari. Al di là di queste indubbie difficoltà applicative, la possibilità di graduare su base territoriale politiche sociali mirate risponde all'esigenza di tararne l'entità e la distribuzione sulle caratteristiche della platea di riferimento.

Positiva, secondo la Corte, è, infine, la previsione di un ruolo per le amministrazioni regionali nella lotta all'evasione fiscale e di una collaborazione tra livelli di governo nella attuazione degli atti di indirizzo in tema di politica fiscale.

Per quanto riguarda, infine, il finanziamento della sanità, la riforma si pone in linea di continuità con l'esperienza maturata con la sottoscrizione, a partire dal 2000, dei Patti della salute. Ciò senza rinunciare ad un potenziamento delle capacità di analisi della spesa sanitaria regionale e una più attenta rilevazione dei costi destinati a misurare le aree di inefficienza e a verificarne i miglioramenti. Positivo è, in questa ottica, l'aver previsto un meccanismo top - down per la determinazione delle risorse che il sistema Paese può permettersi per garantire il corretto finanziamento dei livelli essenziali. Analogo vincolo dovrebbe essere previsto per le altre funzioni garantite costituzionalmente, assistenza e trasporto

pubblico locale (in conto capitale), sulle quali pesa, tuttavia, la mancanza di una chiara identificazione dei livelli essenziali delle prestazioni e l'incertezza del quadro informativo.

*Risorse aggiuntive ed interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali (schema D.lgs. n.328)*

La seconda audizione ha riguardato lo schema di decreto legislativo in materia di risorse aggiuntive e di interventi speciali per la rimozione degli squilibri economici e sociali.

I possibili effetti del provvedimento, che si confronta con una fase particolarmente critica per la crescita economica e per il ciclo degli investimenti pubblici, vanno valutati, secondo la Corte, considerando la forte flessione della spesa in conto capitale delle amministrazioni pubbliche (-18,5 per cento rispetto al 2009) e, all'interno della categoria, degli investimenti fissi (-16,2 per cento). Tra il 2005 e il 2010, la caduta degli investimenti infrastrutturali del paese è stimata in oltre il 20 per cento in termini reali, con una riduzione dell'incidenza sul Pil che colloca il nostro Paese nella fascia più bassa nel confronto europeo. Lo squilibrio crescente tra Sud e Centro-Nord nelle dotazioni di capitale per abitante sottolinea come e quanto si allontanano l'obiettivo di riduzione del divario economico e sociale.

Alla base del rallentamento generalizzato degli investimenti del complesso delle amministrazioni pubbliche e, in particolare, del cedimento dei livelli di spesa in conto capitale degli enti territoriali, vi sono, secondo la Corte, in modo specifico le implicazioni delle politiche di controllo della finanza pubblica e, in particolare, di contenimento della spesa e le criticità connesse alla programmazione, progettazione, finanziamento e realizzazione delle opere pubbliche, che determinano ritardi e dispersioni sconosciuti agli altri grandi paesi europei.

Se nel caso delle amministrazioni centrali i cosiddetti "tagli lineari" non hanno risparmiato le categorie economiche della spesa in conto capitale, per quelle locali al rallentamento degli investimenti potrebbe non essere estranea l'applicazione del Patto di stabilità interno. Questo, invero, finora non sembra essere stato in grado di assicurare che il contributo degli enti territoriali ai più generali obiettivi di finanza pubblica sia perseguito senza che ciò si traduca in un indesiderato rallentamento degli investimenti.

I risultati delle rilevazioni sui tempi necessari in Italia per il completamento delle opere pubbliche infrastrutturali, poi, evidenziano che per interventi superiori

ai 10 milioni di euro la sola attività di progettazione può essere superiore a cinque anni e la realizzazione può concludersi dopo non meno di dieci.

Con riferimento al Mezzogiorno vanno, inoltre, sottolineate le gravi difficoltà legate a fattori ambientali che ritardano o bloccano il processo di realizzazione. Le opere completate a fine 2009 risultavano meno del 10 per cento dei progetti approvati dal CIPE, contro circa il 30 per cento per il Centro-Nord. Una rilevante parte delle risorse assegnate negli anni 2000-2006 a valere sul Fondo per le aree sottoutilizzate (FAS) in favore delle regioni del Mezzogiorno (oltre 6 miliardi, pari circa il 40 per cento degli stanziamenti complessivi) non risulta ricompresa all'interno di programmi operativi.

Le difficoltà di programmazione sono state poi accentuate dal reiterato utilizzo di risorse presenti nel FAS a copertura di oneri previsti in altre leggi di spesa, per interventi spesso non riconducibili alle finalità della politica di riequilibrio e sviluppo territoriale.

Lo schema di decreto esaminato dalla Corte avvia una ridefinizione degli interventi da finanziare con il Fondo aree sottoutilizzate (ridenominato Fondo per lo sviluppo e la coesione), con i Fondi strutturali dell'Unione europea e i relativi cofinanziamenti nazionali.

Alcuni dei principali indirizzi per il rilancio della politica per le infrastrutture e, in particolare, per le azioni di sostegno delle aree sottoutilizzate sono individuati nel riordino delle responsabilità istituzionali, nella riunificazione della normativa e delle diverse fonti di finanziamento delle opere, nella concentrazione degli interventi su poche priorità selezionate, nel rafforzamento dell'attività di progettazione (con la separazione dei finanziamenti dei progetti dai finanziamenti delle opere, anche prevedendo la costituzione di due fondi distinti), nel potenziamento delle procedure di monitoraggio e di valutazione ex post dei risultati anche alla luce della complessiva attività di controllo svolta dalla Corte dei conti. Il decreto legislativo, per la sua natura ed i suoi confini, non può assolvere a pieno, a giudizio della Corte, a tale complessa opera di riordino istituzionale, finanziario e tecnico. I principi e i criteri direttivi in esso definiti appaiono, tuttavia una necessaria base di partenza nella direzione auspicata.

La formulazione del decreto - che raggruppa principi e criteri generali per l'attuazione della politica di sviluppo e di coesione territoriale - appare tuttavia coerente con le indicazioni metodologiche e di principio contenute nei più recenti documenti dell'Unione europea e in particolare nella "Quinta relazione sulla coesione economica sociale e territoriale".

Rimangono soggetti alla normativa vigente i contributi speciali e gli interventi diretti dello Stato che, seppur riconducibili al disposto dell'art. 119, comma 5, della Costituzione, perseguono finalità in parte diverse da quelle indicate nella norma .

Proprio in rapporto alle difficoltà di definizione della politica di sostegno delle aree in ritardo si ravvisa la necessità, sottolineata dalla Corte, di prevedere all'interno della legge delega un percorso specifico per il pieno inserimento nel nuovo disegno ordinamentale delle Regioni a statuto speciale e delle Province autonome, per le quali la legge non prevede una diretta applicazione, anche se tali enti sono stati finora complessivamente destinatari di una quota rilevante delle risorse del FAS, dei Fondi strutturali europei e dei relativi cofinanziamenti nazionali.

In relazione alle evidenziate difficoltà di garantire un adeguato livello di investimenti nelle Regioni meridionali, si rivela opportuna la esplicita conferma dell'obbligo di riservare a queste una elevata percentuale delle risorse presenti nel Fondo per lo sviluppo e la coesione (85 per cento).

La più volte enunciata necessità di garantire il principio di "addizionalità" delle risorse da destinare alla politica di riequilibrio non risulta, peraltro, supportata dall'indicazione di parametri per la determinazione dell'entità complessiva delle risorse (ad esempio, legati all'andamento di variabili macroeconomiche), né è prevista una chiara individuazione del perimetro della "ordinarietà" all'interno del nuovo assetto del federalismo fiscale.

*Armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio (schema D.lgs. n.339)*

La terza audizione ha riguardato lo schema di decreto legislativo in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro enti ed organismi, il quale introduce una innovazione ordinamentale della contabilità pubblica funzionale al processo di coordinamento della finanza pubblica e destinata a determinare significativi effetti sugli assetti organizzativi e sugli schemi operativi degli Enti interessati.

Una operazione non priva di difficoltà. Problemi si pongono, soprattutto, con riferimento al comparto regionale, in cui - nonostante il modello tendenzialmente uniforme delineato con i decreti legislativi n.76/2000 e n.170/2006- sono presenti sistemi contabili variamente articolati. Per gli enti locali, a fronte di un unico, codificato, schema contabile, la disomogeneità dei dati e la loro difficile raffrontabilità è prodotta, sostanzialmente, dalle differenti modalità di applicazione

della classificazione funzionale e dal diversificato ricorso all'esternalizzazione dei servizi.

Il punto caratterizzante del provvedimento consiste nell'elevazione a livello normativo di principi e criteri generali, da specificare sul piano della concreta applicazione con successivi provvedimenti.

Tra i principi generali spicca, per effetti e rilevanza, quello relativo alla competenza finanziaria, strumento innovativo cruciale per la stessa credibilità dei conti degli Enti territoriali e per la salvaguardia dei loro equilibri di bilancio nel tempo. Si tratta di un criterio – oggi solo in parte operante nell'ambito della contabilità regionale – che potrebbe migliorare la rappresentatività dei documenti contabili dell'intera platea di Regioni, Province e Comuni, necessaria anche per garantire l'attuazione del Patto di stabilità interno.

Il decreto costituisce, quindi, l'occasione per avviare una effettiva armonizzazione dei bilanci delle Regioni e degli Enti locali e, più in generale, una convergenza con l'impostazione del bilancio dello Stato.

L'articolazione della spesa per missioni e programmi risponde sicuramente al perseguimento dell'obiettivo di comparabilità e monitoraggio delle informazioni contabili, a garanzia della trasparenza del sistema nel suo complesso.

Tuttavia l'individuazione dell'unità di voto "almeno" a livello di programma introducendo la facoltà di approvazione di un livello autorizzatorio diverso e, presumibilmente, di articolazione inferiore non può non implicare, ad avviso della Corte, un rilevante elemento di incoerenza col disegno complessivo di armonizzazione: esso sembra prevedere livelli autorizzatori non omogenei, in palese violazione del criterio direttivo relativo alle regole contabili uniformi.

Particolarmente importante appare poi la previsione di procedure di consolidamento dei bilanci idonee a rendere trasparenti le connessioni tra dati contabili ed ambito effettivo della gestione. La redazione obbligatoria di un bilancio consolidato è pertanto pienamente condivisibile, pur non sottovalutandosi le relative difficoltà, anche per le Regioni, con particolare riferimento ai raccordi con i bilanci degli Enti sanitari.

Le esigenze del coordinamento finanziario - che richiedono l'effettiva armonizzazione dei conti, con riferimento alla generalità dei soggetti pubblici, presenti ai diversi livelli territoriali - rivestono specifica configurazione e declinazione operativa con riguardo al settore sanitario.

Anche per tale settore l'impianto e la metodologia dello schema del decreto legislativo appaiono condivisibili. In esso si affrontano come più volte auspicato dalla

Corte criticità quali la definizione di un sistema di principi contabili e l'adozione di un modello di bilancio uniformi a livello nazionale; il rapporto tra il bilancio delle aziende e il bilancio regionale ed, infine, l'arricchimento delle informazioni contabili sotto il profilo finanziario e patrimoniale.

Va, al riguardo, particolarmente apprezzata l'introduzione di una cornice normativa coordinata ed organica su base nazionale, indispensabile per superare l'attuale disomogeneità dei criteri di valutazione che, introdotti nel tempo dalla non uniforme legislazione regionale, non ha finora consentito una coerente e trasparente comparazione.

Altra problematica cui risponde il decreto legislativo concerne la riconciliazione delle contabilità degli enti sanitari con quelle delle Regioni; criticità sinora accentuata dalla mancanza di un autonomo bilancio per quella parte delle risorse destinate al finanziamento del Servizio Sanitario Nazionale gestite direttamente dalle Regioni, nonché dalla difficoltà di predisporre un vero e proprio consolidamento regionale dei bilanci aziendali.

#### *Meccanismi sanzionatori e premiali (schema D. lgs.365)*

La quarta audizione ha riguardato lo schema di decreto che pone la disciplina in materia di meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni. Il provvedimento per un verso completa il quadro dei meccanismi sanzionatori che sono in atto in materia di rispetto del Patto per la salute e del Patto di stabilità interno, per altro verso introduce nuove cause di rimozione, di interdizione e di ineleggibilità degli amministratori ritenuti responsabili del dissesto finanziario.

L'impianto sanzionatorio nello schema di decreto delegato risulta sostanzialmente articolato su tre fattispecie: il dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario in ambito regionale, il dissesto finanziario negli enti locali e il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali .

Riguardo alla sanità la disposizione innovativa che si innesta sulla vigente disciplina del Patto per la salute, individua la situazione di "grave dissesto finanziario con riferimento al disavanzo sanitario" giungendo a prevedere la rimozione del Presidente della Giunta regionale.

Riguardo al dissesto finanziario negli enti locali assume carattere di particolare rilevanza il ruolo più incisivo riconosciuto alla Corte dei conti nel sistema di coordinamento della finanza pubblica in relazione agli effetti sanzionatori che vengono fatti derivare da pronunce in sede giurisdizionale concernenti

responsabilità per le situazioni di dissesto finanziario e da pronunce in sede di controllo su comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria o su irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto economico.

La sanzione di ineleggibilità conseguente ad una pronuncia di responsabilità amministrativa, sia pure a titolo di dolo e di colpa grave, richiama il sistema prefigurato nel testo unico degli enti locali.

La procedura per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario dell'ente locale nel caso in cui la competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti accerti l'inadempimento da parte dell'ente locale dell'obbligo di adozione delle necessarie misure correttive, prevede che la Sezione regionale di controllo trasmetta gli atti al Prefetto ai fini della deliberazione dello stato di dissesto finanziario e della procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del d.lgs. n. 267 del 2000 e che il Prefetto, ove sia accertata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del d.lgs. n. 267 del 2000, assegni al Consiglio un termine per la deliberazione del dissesto, ferma restando la possibilità per il Prefetto stesso, decorso infruttuosamente tale termine, di esercitare il potere sostitutivo con la nomina di un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e per dare corso alla procedura per lo scioglimento dell'ente.

La norma corrisponde per un verso all'intento di rafforzare l'effettività delle pronunce delle sezioni regionali di controllo attraverso un sistema sanzionatorio ancorato alla verifica dell'adozione delle misure correttive conseguenti all'accertamento da parte delle sezioni regionali di violazioni di obiettivi di finanza pubblica, di irregolarità contabili, di squilibri strutturali di bilancio e di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria incidenti sul bilancio dell'ente in misura tale da provocarne il "dissesto economico", e per altro verso alla volontà di prevedere immediate conseguenze sugli organi in relazione allo stato di accertato dissesto.

La previsione nel testo dell'attribuzione di peculiari poteri del Prefetto si colloca correttamente in un momento procedimentale completamente distinto da quello accertativo di competenza della Sezione regionale.

L'impianto sanzionatorio per il mancato rispetto del patto di stabilità interno nelle regioni e negli enti locali riproduce le sanzioni vigenti, ma introduce anche misure di ripristino delle condizioni di equilibrio di finanza pubblica attraverso il versamento all'entrata del bilancio statale dell'importo corrispondente alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico determinato.

La Corte ha osservato al riguardo che occorrerebbe espressamente prevedere anche che le sanzioni, in presenza di accertata inattendibilità della certificazione inviata al MEF da parte dell'ente, scattino comunque nell'anno nel quale viene accertata l'inadempienza dalla competente sezione regionale di controllo. Ciò al fine di evitare comportamenti elusivi dei meccanismi sanzionatori attraverso certificazioni non attendibili o non corrette

Non di minor rilievo è, infine, la previsione per le regioni e per gli enti locali di una relazione di fine legislatura o di fine mandato. Tra gli elementi oggetto di tale documento figurano anche eventuali rilievi della Corte dei conti e il sistema e gli esiti dei controlli interni, mentre inspiegabilmente un analogo riferimento manca nell'inventario previsto per gli enti locali.

Analogamente a quanto già stabilito dai precedenti decreti delegati per comuni e regioni, sono previste norme volte a potenziare l'azione di contrasto all'evasione fiscale mediante il coinvolgimento delle province nell'accertamento fiscale con il riconoscimento di una quota delle maggiori somme relative a tributi statali riscossi.

Al riguardo la Corte ha osservato la complessità dei meccanismi procedurali previsti e la difficoltà di individuare sulla base di stime significative e affidabili il livello di evasione fiscale relativo ad ogni singola realtà territoriale. Secondo la Corte la premialità, più che ai risultati delle azioni di contrasto, andrebbe più propriamente riferita alla maggiore compliance da parte delle platee dei contribuenti delle singole regioni.

#### *L'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale*

Da ricondurre al processo di revisione del sistema di finanziamento delle amministrazioni territoriali è il contributo fornito dalla Corte nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale, promossa dalla Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria. Il nuovo scenario conseguente all'attuazione del federalismo fiscale implica un'attenta riconsiderazione degli strumenti informatici e telematici utilizzati dalle amministrazioni centrali dello Stato e dagli enti territoriali per la gestione del sistema. L'integrazione e lo scambio delle informazioni, la condivisione degli archivi ed il coordinamento dei processi operativi attraverso le nuove tecnologie informatiche e telematiche costituiscono, infatti, un fattore decisivo per il successo della riforma.

I sistemi informativi e le banche dati, sebbene di elevato livello tecnologico, non si inseriscono in un disegno unitario, organico e condiviso con gli enti territoriali,

ma rispondono ad esigenze specifiche, maturate nel tempo, in conseguenza dei diversi interventi legislativi emanati nel corso degli anni.

A giudizio della Corte, affinché il nuovo assetto federalista dell'ordinamento fiscale in corso di definizione da parte del Legislatore possa sortire i risultati attesi è necessario che gli strumenti informatici chiamati a supportarlo vengano coordinati ed indirizzati in modo condiviso.

In questo scenario un ruolo decisivo assume la conduzione dell'Anagrafe tributaria e delle banche dati da essa gestite.

Per raggiungere i risultati auspicati occorre creare le condizioni, istituzionali, relazionali tecniche e finanziarie, perché possano effettivamente realizzarsi sinergie ed economie di scala che rendano accessibili e fruibili per tutti gli enti servizi informatici della fiscalità di adeguata qualificazione ed efficienza.

### **La riforma fiscale e assistenziale**

Due audizioni, una alla Camera dei deputati nel corso dell'esame del disegno di legge delega per la riforma fiscale e assistenziale presentato dal Governo (A.C. n. 4566) ed una al Senato nell'ambito di una indagine conoscitiva hanno riguardato gli andamenti evolutivi del sistema tributario, le sue distorsioni e il possibile processo di riforma.

L'analisi svolta dalla Corte ha consentito di evidenziare che, per quanto riguarda l'assetto, il sistema che si presenta al policy maker a conclusione del primo decennio del duemila denota una serie di problematiche che appaiono peculiari della realtà del nostro Paese: un livello di prelievo fra i più elevati (oltre il 43 per cento - che colloca l'Italia al 4<sup>o</sup> posto nella graduatoria dei ventisette paesi UE) condizionato dalla persistenza di un'ampia area di evasione (fino al 18 per cento del Pil, secondo le recenti stime del Gruppo di lavoro MEF che colloca il nostro paese al secondo posto nella graduatoria internazionale guidata dalla Grecia); una distribuzione del carico tributario che premia il capitale e i consumi rispetto al fattore lavoro (l'Italia è al primo posto per il prelievo gravante sui redditi da lavoro e sui redditi d'impresa, al ventiquattresimo posto per il prelievo sui consumi, al nono posto quanto a quota di gettito complessivo derivante dalla tassazione patrimoniale); un'imposta sui redditi personali a base imponibile ristretta, segnata da un sostenuto grado di progressività e da una riduzione degli spazi per un riconoscimento fiscale della famiglia (sui redditi medi il "salto" di aliquota è di 11 punti nel passaggio dal secondo al terzo scaglione; gli effetti del fiscal drag sono quantificabili in un aumento di prelievo su un reddito medio

dell'ordine di 2,2 punti (dal 19,5 per cento al 21,7 per cento) fra il 2001 e il 2010 mentre l'aumento risulta quasi quadruplicato (8,6 punti) per il contribuente con coniuge e due figli a carico); un'imposizione sui consumi depotenziata dall'evasione; una tassazione delle imprese condizionata dall'erosione della base imponibile e dalla difficoltà di interventi risolutivi sull'Irap; un prelievo di competenza degli enti decentrati che, soprattutto in prospettiva, rischia di modificare significativamente l'impianto distributivo riconducibile alle imposte centrali.

Tale assetto appare particolarmente sperequato soprattutto per la contraddizione derivante fra un elevato rendimento in termini di gettito e un forte tasso di evasione che alimenta evidenti conflitti distributivi.

Da qui la necessità, sottolineata dalla Corte nel corso delle audizioni, di una specifica riflessione sugli strumenti di contrasto dell'evasione: in primo luogo sugli studi di settore i cui effetti sulla *tax compliance* sembrerebbero essersi attenuati dal 2007 per effetto della crisi economica, ma anche per un progressivo indebolimento della valenza probatoria degli stessi a causa dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale; ma anche sull'indicatore della situazione economica equivalente (Isee), sulla base del quale avviene l'accesso agevolato alle prestazioni sociali ed a taluni servizi pubblici e di cui è avvertita l'esigenza di una revisione, evitando la proliferazione di indicatori da parte delle diverse amministrazioni interessate, valorizzando più adeguatamente e con meno distorsioni la componente patrimoniale, assicurando una ricostruzione dei nuclei familiari più aderente alla realtà, migliorando il sistema di controlli sulle autocertificazioni e favorendo l'uso delle tecnologie e delle basi dati già nella fase della predisposizione delle autocertificazioni.

Una rivisitazione anche del sistema sanzionatorio definito nel 1997, ma sminuito nella sua capacità di deterrenza dai condoni del 2002-2004, e da un ulteriore indebolimento per effetto delle disposizioni emanate nel corso del 2008. All'inversione di tendenza che si è avuta nel 2010, con l'aumento delle sanzioni, sono seguite tuttavia modifiche di segno opposto nei provvedimenti adottati nei primi mesi del 2011.

Il disegno di legge delega di riforma fiscale/assistenziale sembra perseguire obiettivi di riforma del sistema tributario in linea con l'esigenza di eliminare tali distorsioni e ridurre la pressione fiscale.

La crisi economico-finanziaria internazionale rende tuttavia quanto mai difficile conciliare l'obiettivo dell'equilibrio dei conti pubblici e, nel contempo, incentivare e sostenere la ripresa dell'economia.

Rinviata, pertanto, la riduzione del prelievo fiscale, si prefigura nel ridisegno un'estesa operazione redistributiva, con una riduzione del prelievo dell'Irpef, dell'Ires, e dell'Irap compensato da aumenti di gettito dell'Iva, delle accise, della tassazione delle attività finanziarie, dell'imposizione sui servizi.

Il disegno di legge presenta, tuttavia, alcune limitazioni messe in rilievo dalla Corte nel corso delle audizioni. Tra queste la genericità e l'indeterminatezza dei "principi e criteri direttivi" ed in particolare con riferimento all'assetto dell'imposta sul reddito (Irpef), agli interventi che configurano forme di forfetizzazione del prelievo, alle misure che sono dirette a ridurre il cuneo fiscale e l'incidenza del prelievo sul reddito d'impresa. Ancora più forte è l'incertezza che si manifesta di fronte alla "semplificazione" che dovrebbe guidare la "revisione degli studi di settore", dai contenuti del tutto indeterminati.

Perplessità suscita, poi, tra le semplificazioni previste, la riproposizione del concordato preventivo per l'imposizione sul reddito d'impresa e di lavoro autonomo.

Infine, un problema, sicuramente non secondario, che il disegno delega non affronta è quello del coordinamento con i decreti legislativi di attuazione del federalismo fiscale – con riguardo, in particolare, alle addizionali all'Irpef ed all'Irap.

### **Il disegno di legge in materia di prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione**

In data 14 settembre 2011 si è tenuta l'audizione del Presidente della Corte dei conti presso le Commissioni I e II della Camera dei Deputati sul d.d.l. A.C. 4434, recante "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione". Sul medesimo disegno di legge Il Presidente era già stato audito al Senato il 27 luglio 2010.

In linea generale, la Corte ha confermato il positivo giudizio già espresso sul provvedimento nell'audizione del 2010, in ragione della circostanza che, diversamente da quanto operato in passato, l'approccio alla problematica non è di impostazione prevalentemente penalistica, come pur è nella tradizione del nostro ordinamento, bensì di ordine amministrativo, tendendo, cioè, all'individuazione di rimedi di natura organizzativa. Si tratta, quindi, di rimedi finalizzati a prevenire o ad evidenziare la patologia e che debbono aggiungersi alle misure meramente sanzionatorie.

La Corte ha, poi, evidenziato l'alto significato tecnico e deontologico, di elevare, alla stregua di quanto già stabilito dagli artt. 11 e 16 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, la trasparenza dell'attività amministrativa a "livello essenziale

delle prestazioni concernenti i diritti sociali e civili, ai sensi dell'articolo 117, secondo comma, lettera m), della Costituzione”.

Apprezzamento è stato espresso, infine, in ordine all'introduzione del Piano nazionale anticorruzione, con riferimento alla sua genesi endogena all'amministrazione, alla sua natura di rimedio programmatico ed ordinamentale contro il sorgere delle vicende corruttive.

### **Il pareggio di bilancio nella Carta costituzionale**

Una annotazione a sé merita, per la sua obiettiva rilevanza, il parere reso dalla Corte sul disegno di legge costituzionale per l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione.

L'audizione presso le Commissioni congiunte Bilancio e Affari Costituzionali della Camera ha avuto luogo il 26 ottobre 2011 e si è concretata, infatti, con la presentazione in Parlamento di un documento molto articolato.

Con la proposta di introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale si è inteso rafforzare l'adeguamento delle procedure e delle norme di contabilità e di finanza pubblica agli indirizzi di armonizzazione e di coordinamento definiti in sede di Unione europea.

I vincoli economici e finanziari che derivano dall'appartenenza all'Unione europea sono consolidati dalla fissazione di alcuni principi costituzionali: il perseguimento dell'equilibrio dei bilanci e il contenimento del debito delle amministrazioni pubbliche; il divieto per il bilancio dello Stato di ricorrere all'indebitamento, se non nelle fasi avverse del ciclo economico o per uno stato di necessità; la limitata facoltà di indebitamento degli enti territoriali condizionata alla contestuale definizione di piani di ammortamento e, comunque, all'equilibrio complessivo del comparto.

La costituzionalizzazione del pareggio di bilancio è stata ritenuta dalla Corte, un'operazione complessa, per il successo della quale è necessario il concorso di una molteplicità di adempimenti. Il rispetto dei principi fissati dalla riforma non dipende, infatti, soltanto dal contenuto delle modifiche al testo costituzionale (che, pure, vanno esaminate per verificarne la rispondenza ad un disegno coerente), ma anche (e soprattutto) dalla capacità di realizzare, in modo congruo e concatenato, modifiche rilevanti nella legislazione contabile e nelle procedure decisionali relative al ciclo di programmazione economico-finanziaria.

Lo schema di riferimento – è stato, pertanto, osservato dalla Corte - deve tradursi “in principi e criteri” in grado di fornire al Governo e alle amministrazioni

pubbliche una guida concreta per la fissazione degli obiettivi programmatici di finanza pubblica, per il monitoraggio della spesa e delle entrate, per le attività di controllo ex ante ed ex post dei conti pubblici, per l'adozione di interventi correttivi.

Alla c.d. "legge rinforzata" è assegnata la funzione di quadro di riferimento della contabilità e della finanza pubblica; un quadro nel quale devono essere definite alcune questioni fondamentali, come: il perimetro di riferimento delle nuove regole (quali settori e/o quali enti); i limiti e il significato dell'equilibrio dei bilanci, le eccezioni alla regola del pareggio e al divieto di indebitamento; i margini per la compensazione tra settori o tra enti, il momento contabile da monitorare (cassa, competenza giuridica o competenza economica); i ruoli e le responsabilità in tema di raccolta, elaborazione e diffusione delle informazioni quantitative necessarie per le procedure di controllo ex ante ed ex post; le competenze e le modalità per i controlli preventivi e successivi.

Un punto nodale per l'effettiva realizzazione del principio dell'equilibrio dei conti pubblici e del pareggio del bilancio statale - si è detto, pertanto, da parte della Corte - è costituito da un efficiente sistema di verifica e controllo, sia nella fase formativa, sia in quella consuntiva.

Nel documento depositato in Parlamento, l'articolazione del rapporto Corte dei conti -Corte costituzionale, da riferire all'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio delle entrate e delle spese, era indicata come elemento indispensabile per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema volto a garantire il predetto equilibrio e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche.

Ad avviso delle Sezioni riunite non ci si può, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e valutazione, senza prevedere anche un indispensabile momento ed una procedura di chiusura, davanti alla Corte costituzionale, su iniziativa della magistratura competente (è cioè della Corte dei conti).

E' stato, altresì, considerato dalle stesse Sezioni riunite nella sede consultiva che la Corte dei conti può configurarsi come giudice remittente in funzione del concreto svolgimento dei suoi compiti istituzionali e della natura tipicamente magistratuale dell'attività di verifica e controllo: pertanto anche l'attività di monitoraggio della legislazione di spesa, esercitata in un contesto specifico di assetti organizzativi e con adeguate modalità procedurali (quali quelli già esistenti, in atto, nell'ambito delle Sezioni riunite in sede di controllo) può essere sede idonea per promuovere - ove necessario - il vaglio costituzionale.

## **2. Il Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica**

Le valutazioni avanzate nel Rapporto sul coordinamento della finanza pubblica, presentato al Parlamento nel maggio del 2011, hanno evidenziato le difficoltà del percorso di riequilibrio dei conti pubblici nella prospettiva di medio-lungo periodo. E ciò in relazione sia ai severi impegni derivanti dalle nuove regole della *governance* economica europea che alla necessità di procedere lungo un sentiero obbligato, quello della riduzione e della riqualificazione della spesa pubblica, che offriva margini d'azione sempre più stretti in un contesto di bassa crescita economica.

Il Rapporto è stato sviluppato nella logica di offrire una valutazione ad ampio raggio dell'evoluzione registrata nei conti pubblici nel corso del 2010. Da un lato, infatti, sono stati esaminati diffusamente gli andamenti delle entrate e, sul fronte della spesa, gli andamenti della gestione del bilancio dello Stato e, distintamente, della finanza decentrata; dall'altro, i risultati conseguiti nell'anno sono stati analizzati con riferimento agli strumenti di intervento adottati, consentendo in tal modo di esprimere un giudizio sull'efficacia, anche in prospettiva, delle strategie di riequilibrio e, se del caso, segnalando criticità e distorsioni da superare.

In materia di entrate, l'analisi dei risultati conseguiti ha confermato l'efficacia degli strumenti utilizzati, anche se appariva dubbia la loro capacità di assicurare anche per il futuro la tenuta del livello complessivo delle entrate.

Anche in tema di lotta all'evasione è stato dato atto degli importanti risultati conseguiti e dell'opportunità di continuare e di rafforzare l'azione di contrasto. Ma nel contempo è stata prestata particolare attenzione alle condizioni da rispettare per consentire allo strumento di essere utilizzabile anche negli anni a venire. Di qui l'importanza riservata nel Rapporto ad un esame articolato del fenomeno dell'evasione, dalla valutazione delle sue dimensioni e della sua distribuzione, all'efficacia degli strumenti di contrasto apprestati.

Quanto, in particolare, all'efficacia degli strumenti di contrasto utilizzati, si è osservato che l'accento è stato posto prevalentemente sull'attività di repressione e meno sulla predisposizione di misure e di azioni idonee a favorire il consolidamento di comportamenti di massa più corretti. Si è rilevato, al riguardo, che, in prospettiva, gli effetti finanziari del contrasto all'evasione fiscale potrebbero essere determinanti nella misura in cui si riuscisse a trovare il necessario equilibrio fra l'azione repressiva e l'induzione alla *tax compliance*.

Nel Rapporto si osservava, inoltre, che nel 2010 la spesa pubblica si era ridotta in valore assoluto, se si escludeva la spesa sanitaria, sia nelle amministrazioni centrali che negli enti locali.

Il quadro complessivamente positivo segnalava, tuttavia, un'evoluzione non bilanciata, che destava preoccupazione soprattutto nella prospettiva di medio periodo. Con un andamento sostanzialmente invariato delle spese per interessi, infatti, le spese correnti crescevano moderatamente, mentre le spese in conto capitale si riducevano in modo drastico.

Nell'ambito delle spese correnti, un importante risparmio di spesa era da attribuire alle spese di personale (che, a consuntivo, segnavano una minore spesa di oltre 3 miliardi rispetto alle previsioni) e a un'ulteriore pesante limatura dei consumi intermedi, una voce di spesa ormai prossima al *plafond* minimale per il funzionamento delle amministrazioni. Nel corso del 2010, inoltre, il cosiddetto "slittamento salariale", cioè la crescita inerziale della spesa per redditi, indipendente dalla sottoscrizione nell'anno di accordi collettivi nazionali, dovuto agli effetti della contrattazione integrativa e agli automatismi stipendiali, risultava drasticamente ridotto per effetto dei limiti posti dal DL n.112/2008 alla crescita dei fondi per i trattamenti accessori e alla soppressione di alcuni emolumenti previsti da leggi speciali.

Nel Rapporto si rilevava altresì che nel 2010 le uscite complessive delle amministrazioni locali si erano ridotte dell'1,9 per cento (contro una crescita dell'1,9 per cento dell'anno precedente), un andamento dovuto alla forte caduta della spesa in conto capitale, ma anche ad una spesa corrente tenuta su tassi di variazione (+1,1 per cento) ben al di sotto della variazione del PIL nominale. Al netto della spesa sanitaria (cresciuta nell'esercizio del 2,7 per cento), la spesa corrente segnava una sensibile flessione. Entrate da trasferimenti inferiori alle attese erano alla base, tuttavia, di un contributo all'indebitamento complessivo in seppur lieve peggioramento.

Tali andamenti avevano trovato conferma nei risultati desumibili dall'esame del funzionamento dei meccanismi di coordinamento della finanza decentrata e ne testimoniavano l'efficacia. Sia le regioni a statuto ordinario che quelle a statuto speciale avevano rispettato gli obiettivi previsti; altrettanto positivo era stato l'andamento per il comparto dei comuni, dei quali solo il 2,2 per cento era risultato inadempiente.

La Corte, tuttavia, ha dovuto evidenziare che al rispetto formale del Patto di stabilità non era corrisposto un superamento dei meccanismi distorsivi derivanti

anche da un'applicazione indifferenziata della disciplina del Patto a realtà locali estremamente diversificate. Sotto tale riguardo, la Corte ha valutato positivamente la sperimentazione del sistema di flessibilizzazione del Patto gestito in ambito regionale. Al così detto Patto regionale verticale si erano aggiunte, limitatamente ad alcuni ambiti territoriali, le prime attuazioni del Patto regionale orizzontale, previsto dal DL n.112/2008 e confermato nella legge n. 42/2009, che aveva dato facoltà alle regioni di adattare le regole dettate dalla disciplina nazionale alla diversità e specificità delle situazioni finanziarie degli enti locali del proprio territorio. Un ruolo di concertazione a livello regionale era apparso, ad avviso della Corte, rilevante, sia come presidio al conseguimento dei risparmi attesi da comuni e province, sia per sostenere lo sviluppo del territorio anche, e soprattutto, alla luce della manovra per il 2011, realizzata attraverso il taglio dei trasferimenti erariali e la ricomposizione dei saldi obiettivo.

La spesa sanitaria si era rivelata, nel consuntivo 2010, inferiore alle attese: le uscite complessive avevano raggiunto i 113,5 miliardi, inferiori di oltre 1.500 milioni al dato previsto per l'anno e riconfermato, da ultimo, nel settembre precedente, nel quadro di preconsuntivo contenuto nella Decisione di finanza pubblica. L'incidenza in termini di PIL si confermava, tuttavia, sui livelli del 2009, il 7,3 per cento, mentre era in crescita il peso sul complesso della spesa primaria.

Nell'anno in considerazione si erano ridotte di quasi un terzo le perdite prodotte dal sistema e si erano fatti più consistenti segnali incoraggianti per un sistema di responsabilizzazione delle Regioni, fondato su un meccanismo di monitoraggio attento sia a garantire la copertura dei disavanzi, che a prevedere interventi in grado di contrastare l'emergere di squilibri strutturali (piani di rientro).

La Corte, tuttavia, osservava come non fossero state ancora superate, almeno in alcune regioni, le difficoltà nel misurare il risultato economico delle aziende sanitarie. Di qui l'evidenza della necessità di adottare rapidamente metodiche gestionali e sistemi contabili omogenei e trasparenti.

A migliorare l'efficacia delle misure di contenimento della spesa aveva certamente contribuito la capillare attività sia di controllo che consultiva svolta dalle Sezioni regionali della Corte, attività che aveva ricevuto nel 2010 un ulteriore impulso anche per il procedere dell'attuazione del federalismo fiscale e la sempre più ampia autonomia degli enti locali.

A conclusione delle analisi si evidenziava che dal governo delle entrate agli strumenti di controllo della spesa dello Stato e delle amministrazioni locali, emergevano segnali univoci di significativi progressi e di risultati importanti.

L'apparato pubblico, nel suo complesso, poteva, dunque, essere ricondotto su condizioni di equilibrio strutturale anche in virtù dell'affinamento degli strumenti di regolazione, via via corretti sulla base degli insufficienti risultati conseguiti negli anni passati.

Il segnale positivo, tuttavia, non poteva essere confinato alle risultanze di un solo esercizio finanziario. Al contrario, doveva tradursi in un impegno rafforzato per affrontare i problemi che restavano e le sfide, non meno gravose, attendibili per il futuro.

### **3. La relazione sul rendiconto generale dello Stato.**

Nel corso del 2011 le Sezioni riunite in sede di controllo hanno elaborato ed adottato la decisione e la relazione sul rendiconto generale dello stato (deliberazione n. 39/CONTR/11/ del 28 giugno 2011). Si tratta di adempimenti cruciali che racchiudono le determinazioni e le valutazioni della Corte sull'intero ciclo di bilancio dell'esercizio di riferimento.

La rilevanza ordinamentale del giudizio sul rendiconto generale dello Stato – istituzionalmente collocato nel continuum Governo/Parlamento – ha trovato conferma in un evento dell'anno 2011, che ben evidenzia il ruolo di garanzia e di raffreddamento dei conflitti, che può giocare il tempestivo intervento di una Istituzione Superiore di controllo grazie alla sua connotazione di indipendenza e neutralità costituzionalmente tutelata.

In data 13 ottobre 2011, infatti, il Ministro dell'economia e delle finanze, a seguito della mancata approvazione del rendiconto 2010, ha trasmesso alla Corte "ai fini del riesame per l'ulteriore seguito parlamentare le risultanze del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010, identiche a quelle già esaminate e parificate dalla Corte stessa".

In conseguenza, all'esito delle verifiche effettuate, le Sezioni riunite hanno dichiarato le risultanze del rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010, trasmesse alla Corte dei conti nei termini ricordati, corrispondenti a quelle contenute nel Rendiconto parificato in data 28 giugno 2011, rendiconto approvato, poi, con la legge 11 novembre 2011, n.181.

L'attività istruttoria finalizzata all'elaborazione della relazione è stata preceduta da una fase iniziale che si è articolata attraverso numerosi incontri di lavoro con le delegazioni della Presidenza del Consiglio dei Ministri e dei Ministeri. Durante tali incontri, tenuti nei primi due mesi del 2011, è stato illustrato il programma di

lavoro per l'anno di riferimento e sono state chieste alle Amministrazioni notizie relative agli andamenti gestionali del 2010, con specifico riferimento alle più significative aree di intervento.

In occasione di tali riunioni si è anche sviluppato un utile confronto sulle osservazioni formulate dalla Corte in ordine alle vicende gestorie del precedente esercizio finanziario.

A detti incontri, ai quali hanno partecipato anche magistrati delle altre Sezioni centrali di controllo della Corte, hanno fatto seguito gli adempimenti dei magistrati designati relatori sulle attività dei singoli Ministeri.

Sul piano contenutistico la struttura della relazione è stata oggetto di una rilevante rivisitazione, legata al mutato quadro ordinamentale e alla reiterata emanazione di disposizioni in materia di coordinamento della finanza pubblica, nonché al consolidamento della nuova impostazione del bilancio dello Stato, articolata per missioni e programmi.

In coerenza con tale rinnovato scenario, la Corte ha ritenuto di estendere sempre più il proprio esame agli andamenti dell'intero settore pubblico, anche con riferimento agli obiettivi programmatici disegnati dal Governo e dal Parlamento, conformandosi alla concezione allargata della valutazione del bilancio affermata dalla giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n. 2 del 1994, n. 244 e n.179 del 2007), confermata dalla evoluzione legislativa e, da ultimo, dalla legge di riforma della contabilità pubblica n.196/2009.

Conseguentemente, nella parte prima della relazione, riguardante “i conti pubblici e le politiche di bilancio del 2010”, l'analisi si è concentrata su: gli andamenti generali e le prospettive dell'economia e dei conti pubblici; le entrate delle amministrazioni pubbliche; la spesa delle amministrazioni pubbliche per sottosettori. La trattazione è poi proseguita con la ricostruzione delle politiche pubbliche nei fondamentali settori delle infrastrutture, sanità, istruzione e ricerca.

Approfondimenti, infine, sono stati svolti su tematiche di cruciale rilievo, quali ordinamento contabile; legislazione di spesa; organizzazione; personale delle amministrazioni pubbliche; nuovi indirizzi della politica dell'Unione europea.

Nella parte seconda relativa a “la gestione del bilancio: analisi e valutazioni”, l'esame si è snodato in una prima sezione attraverso verifiche condotte su: saldi di bilancio dello Stato; entrate dello Stato; spesa dello Stato; conto del patrimonio; fondi di rotazione; attività contrattuale.

Nella sezione seconda il focus è stato posto sulle vicende gestorie e sulle particolari problematiche afferenti alla Presidenza del Consiglio, al Ministero

dell'economia e delle finanze e ai dodici Ministeri di spesa. Al di là di puntualizzazioni di carattere generale, la relativa analisi si è fondata, soprattutto, sull'evoluzione della spesa per "missioni e programmi", nonché - in parte - sulla gestione delle entrate extratributarie di specifica pertinenza ministeriale, nell'intento di ricostruire termini e modalità di perseguimento degli obiettivi affidati alle singole amministrazioni.

In un apposito allegato, infine, si è dato conto dell'indagine svolta dalla Corte sull'attendibilità e sull'affidabilità dei dati esposti nel rendiconto generale dello Stato; attività questa che si affianca al giudizio di parificazione e più direttamente si collega ai parametri e alle metodologie utilizzati in ambito europeo.

#### **4. Le relazioni quadrimestrali sulla legislazione di spesa.**

Nel periodo considerato (primi due quadrimestri del 2011) – come già rilevato per la legislazione 2010 – trova conferma il processo di concentrazione della normativa di rilievo finanziario in un numero relativamente ristretto di provvedimenti d'urgenza, sia per effetto di norme previste fin dal testo originario sia per l'inserimento, divenuto ormai abituale, di ulteriori disposizioni di spesa conseguenti all'approvazione di "maxiemendamenti" presentati nel corso del procedimento di conversione.

Al riguardo la Corte richiama nuovamente l'attenzione sugli effetti negativi determinati da questo processo: a parte i casi – meno frequenti – di totale mancanza dell'esame di talune norme nella relazione tecnica, spesso le disposizioni introdotte in sede di conversione sono supportate da relazioni insufficienti e i necessari chiarimenti richiesti, come risulta dagli atti delle Commissioni bilancio, vengono forniti dalle Amministrazioni in modo per lo più sommario e comunque non aderente alle precise ed articolate osservazioni formulate. Ulteriori approfondimenti sono poi spesso resi difficili dai tempi ristretti dell'esame parlamentare – in molti casi sostanzialmente limitato ad una sola delle due Camere –, determinati dalle necessità di rispettare i termini costituzionali di conversione, nonché dalla chiusura dell'esame per l'apposizione della questione di fiducia, specie a seguito della presentazione dei "maxiemendamenti".

Il maggior accentramento sostanziale delle decisioni di spesa nella funzione di Governo, attuato nella forma dei provvedimenti d'urgenza, ha così avuto come conseguenza un diminuito controllo parlamentare sulle decisioni stesse

sia sotto il profilo dell'esame degli oneri dichiarati, sia sotto quello dei possibili riflessi di spesa delle disposizioni assunte come finanziariamente neutre, sia sotto quello, infine della congruità degli stanziamenti rispetto alle esigenze che si intende soddisfare.

Il periodo di emergenza economico-finanziaria, acuitosi a partire dalla seconda parte dell'anno, ha certamente contribuito ad aggravare tale situazione ed ha anche impedito il pieno dispiegamento degli effetti positivi che avrebbero dovuto essere connessi all'anticipo delle manovre di bilancio, anticipo che nelle intenzioni originarie avrebbe dovuto, tra l'altro, comportare la possibilità di affrontare in tempi brevi le riforme istituzionali ed organizzative necessarie per poter incidere in modo organico sui grandi comparti di spesa, sui quali si è dovuto invece intervenire sotto la spinta dell'urgenza di effettuare correzioni all'andamento dei conti.

Si ripete in particolare che, al termine di questo periodo di emergenza, salvo esigenze imprevedibili, occorrerebbe rivitalizzare per l'ordinaria legislazione di spesa la funzione dei fondi speciali, funzione notevolmente appannata negli ultimi anni – soprattutto per il venir meno di risorse disponibili per finanziare una politica di medio-periodo – a favore del reperimento delle risorse attraverso il frequente ricorso allo spostamento da un obiettivo ad un altro. L'allocazione delle risorse nei fondi speciali costituisce infatti la modalità organizzativa connessa per eccellenza ad una tempestiva programmazione degli obiettivi da conseguire ed alla precostituzione delle corrispondenti dotazioni finanziarie, consentendo così, sia di soddisfare al meglio le esigenze di ordine e trasparenza delle decisioni di spesa, sia di concentrare la parte sostanziale delle decisioni stesse nelle sessioni di bilancio. D'altra parte, l'espunzione dal contenuto tipico della legge di stabilità della componente di sviluppo, almeno per la parte che passa attraverso l'incremento della spesa, e la relativa collocazione nei provvedimenti collegati, nonché l'anticipo a gennaio della data per la presentazione di tali provvedimenti testimoniano, sia pure indirettamente, le intenzioni del legislatore in occasione del varo della legge n. 196 del 2009 di una decisiva rivalutazione dello strumento costituito appunto da questi veicoli normativi, la cui copertura-principio dovrebbe essere costituita proprio dai fondi speciali per il relativo carattere programmatico e di medio-periodo.

In questo quadro, la riduzione di precedenti autorizzazioni di spesa – ivi compreso soprattutto il ricorso alle disponibilità di vari fondi, particolarmente

dilatatosi negli ultimi anni – dovrebbe essere utilizzata soprattutto per far fronte ad esigenze imprevedibili che si manifestino nel corso dell'esercizio al di fuori della programmazione della spesa formulata nella sessione di bilancio. In materia, peraltro, va segnalato l'uso esteso, anche al di là delle previsioni normative, del ricorso, come modalità di gestione delle disponibilità finanziarie, all'istituto dei capitoli-fondo, il che testimonia di un'impropria funzione, assunta da quest'ultimi, per l'aspetto sia di precostituzione di una generica riserva di disponibilità, in relazione anche alla genericità delle norme concernenti il loro utilizzo ed ai ritardi nella programmazione e nella finalizzazione delle risorse, sia di una gestione che, se è vero che risponde in tal modo ad esigenze di flessibilità operativa, appare caratterizzata da scarsa trasparenza. Ciò non consente il controllo né politico da parte del Parlamento, né contabile da parte della Corte dei conti, attesa oltretutto l'impossibilità di correlare l'uso delle risorse al raggiungimento o meno di obiettivi fisici e la gestione dei capitoli alle norme sostanziali, che ne costituiscono il presupposto ordinamentale. Si tratta – sotto quest'ultimo versante – di una lacuna che andrebbe colmata in tempi brevi, in quanto altrimenti viene vanificata qualsivoglia possibilità di monitoraggio e di controllo dell'effetto finanziario della normativa in vigore, stante anche la insoddisfacente attuazione della norma della legge di contabilità (art. 21, comma 11, lettera e), circa l'aggiornamento semestrale della scheda-capitolo nel dettaglio previsto dalla disposizione medesima.

L'attuazione della nuova legge di contabilità non è apparsa ancora del tutto a regime. In particolare, la dimostrazione nella relazione tecnica dell'effettiva neutralità finanziaria delle disposizioni recanti una clausola in tal senso in taluni casi manca e in altri non può definirsi esauriente, perché non accompagnata dalla illustrazione degli elementi idonei a comprovarne l'effettiva sostenibilità: il più significativo esempio al riguardo è costituito dalle varie disposizioni diverse dagli articoli relativi ai crediti d'imposta, di cui al decreto legge n.70/2011.

Ulteriore punto che merita una segnalazione sul piano metodologico è il fatto che non sempre vengono indicati oneri e coperture, rimettendosi l'operatività dell'intervento a determinazioni successive di carattere amministrativo, il cui contenuto e la cui evoluzione, attesa la insoddisfacente correlazione tra dato contabile e gestionale, da un lato, e presupposto normativo, dall'altro, sfuggono al controllo sia politico che contabile. Va anche

rimarcato come la carenza di risorse per interventi pur necessitati – è il caso ad esempio delle missioni internazionali relative al 2011 – comporta coperture certe per i primi mesi e un quadro di compensazioni abbastanza più incerto per la seconda parte dell'anno, il che è sì spiegabile con le difficoltà generali della finanza pubblica, ma denota altresì una non soddisfacente capacità di programmazione dei flussi finanziari, almeno per la parte necessitata.

Altro punto che merita una segnalazione è che non sempre si procede all'aggiornamento della relazione tecnica all'atto del passaggio dell'esame del provvedimento tra i due rami del Parlamento, contrariamente a quanto previsto dalla legge di contabilità n. 196 del 2009, art. 17, comma 8. Quando ciò è accaduto, l'aggiornamento non è stato fornito automaticamente, ma ha dovuto formare oggetto di specifica richiesta, con conseguente riduzione dei già ristretti tempi a disposizione delle Commissioni bilancio per l'esame di competenza.

Come è noto, con l'art. 17, comma 4, della legge di contabilità è stata istituzionalizzata la prassi, peraltro già consolidata almeno per i provvedimenti di maggior rilievo, di fornire nella relazione tecnica un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione, sia sul saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, sia sul saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e sull'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni. Aggiunge la norma che, ai fini della definizione della copertura finanziaria dei provvedimenti legislativi, la relazione tecnica deve pertanto evidenziare gli effetti di ciascuna disposizione sui suddetti saldi, indicando altresì i criteri per la loro quantificazione per garantire la compensazione sui tre saldi nell'ambito della copertura stessa.

Nell'ambito della legislazione del periodo in esame il prospetto di cui trattasi è stato regolarmente compilato ed opportunamente aggiornato nel passaggio tra i due rami del Parlamento, almeno per i provvedimenti di particolare rilievo. Non sempre, peraltro, risultano adeguatamente esplicitati i criteri alla base del calcolo degli effetti finanziari sui saldi di contabilità nazionale.

Un'ultima notazione va fatta per quanto riguarda l'attuazione dell'ultimo comma dell'art. 17 della legge n. 196 del 2009, che prevede che per ogni legge venga indicata la collocazione nelle missioni e nei programmi corrispondenti: norma, questa, sicuramente di difficile attuazione, ma che fu ispirata alla logica di permettere una decisione e un controllo in cui si potesse cogliere il rapporto tra evoluzione normativa ed assetto contabile.

Per i profili che qui interessano, particolarmente rilevante, inoltre, è la legge n. 39 del 2011 che apporta alcune modifiche alla legge n. 196 del 2009 al fine di tener conto dell'adozione, da parte dell'Unione europea, di più stringenti regole in materia di coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri.

La legge in esame si colloca nel contesto della crisi finanziaria globale che ancora si protrae e che ha profondamente inciso sulle politiche pubbliche, in particolare su quelle fiscali, dando luogo in ambito europeo a una generale revisione della disciplina comune, nel senso cioè di rendere più stringenti i vincoli per il coordinamento ex ante delle politiche economiche nazionali, finora affidato al cosiddetto metodo "aperto", con il rafforzamento, deliberato dal Consiglio europeo del 24-25 marzo scorso, della governance economica europea e l'istituzione del fondo permanente per far fronte alle crisi del debito sovrano.

La legge n. 39 del 2011, confermando la piena validità dell'impianto complessivo della riforma contabile (di cui alla legge n. 196 del 2009) ne disciplina l'adeguamento alle nuove procedure europee: sostituendo la Decisione di finanza pubblica con il Documento di economia e finanza, da presentare alle Camere entro il 10 aprile; disponendo l'obbligo di una Nota di aggiornamento entro il 20 settembre e, soprattutto, inserendo tra i principi ispiratori la "coerenza con le procedure e i criteri stabiliti dall'Unione europea". In tal modo, il controllo dei conti avverrà attraverso un'organica strutturazione delle regole di finanza pubblica, recando maggiore efficacia all'azione di Governo e Parlamento.

Con riferimento alla tematica di interesse, la legge n. 39 inserisce all'articolo 17 un ulteriore comma 1-bis in base al quale le maggiori entrate derivanti da variazioni a legislazione vigente non possono essere utilizzate per la copertura di nuovi oneri (maggiori spese o riduzioni di entrate) e sono finalizzate al miglioramento dei saldi di finanza pubblica.

Per quanto attiene alle modifiche apportate al comma 6 dell'articolo 11 della legge n. 196, in materia di limiti alla utilizzabilità per la copertura delle spese correnti, previste dalla legge di stabilità nel miglioramento del risparmio pubblico, da segnalare è la previsione secondo la quale i margini di miglioramento del risparmio pubblico possono essere utilizzati per la copertura finanziaria delle sole riduzioni di entrata disposte dalla legge di stabilità.

In via generale, va rilevata la difficoltà nella quantificazione delle minori entrate in relazione alle difficoltà di valutare l'andamento sul gettito di specifici

tributi e la conseguente necessità di prevedere un effettivo monitoraggio delle relative disposizioni, attraverso procedure in grado di valutare l'effettiva ascrivibilità a ciascuna singola norma di quota parte della complessiva differenza fra il gettito previsto e quello effettivamente realizzato al termine di ciascun esercizio finanziario.

Da segnalare è il ricorso a specifiche modalità di copertura non previste dalla legge n. 196/2009. Si tratta in particolare:

degli oneri indicati dall'art. 3, della legge n. 10 del 2011 concernenti le minori entrate fiscali e contributive derivanti dalla proroga delle agevolazioni disposte in favore della popolazione colpita dagli eventi alluvionali nel Veneto, coperti attraverso l'utilizzo delle disponibilità relative ai rimborsi e alle compensazioni dei crediti di imposta esistenti presso l'apposita contabilità speciale intestata all'Agenzia delle entrate;

degli oneri connessi con l'art. 2, comma 44, della stessa legge n. 10 del 2011 che esclude gli enti parco dall'elenco dei consorzi da sopprimere, che vengono coperti mediante riduzione lineare delle dotazioni di parte corrente relative alle autorizzazioni di spesa contenute nella tabella C allegata alla legge di stabilità per il 2011.

Tra i provvedimenti di maggior rilievo, non soltanto sotto l'aspetto finanziario, ma anche per la varietà e la complessità del contenuto, si segnala anzitutto la legge 26 febbraio 2011, n. 10, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative e di interventi urgenti in materia tributaria e di sostegno alle imprese e alle famiglie (c.d. "mille proroghe").

Il contenuto del decreto-legge, che in origine si componeva di 4 articoli e 25 commi, per effetto della legge di conversione presenta ulteriori 5 articoli e 196 commi, (quasi dieci volte più numerosi, questi ultimi, rispetto alla versione iniziale), introdotti al Senato con un maxiemendamento e con il voto di fiducia. Dopo il primo provvedimento di tal genere quello all'esame costituisce l'ottava legge "mille proroghe", la seconda per numero di commi dopo il decreto-legge 31 dicembre 2006, n. 300, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2008, n. 31, che presentava 281 commi.

Con nota del 22 febbraio 2011 inviata ai Presidenti delle Camere e al Presidente del Consiglio dei ministri, il Capo dello Stato, nel ricordare i rilievi ripetutamente espressi sin dall'inizio del settennato, ha messo in evidenza che la "prassi irrituale con cui si introducono nei decreti-legge disposizioni non

strettamente attinenti al loro oggetto si pone in contrasto con puntuali norme della Costituzione, delle leggi e dei regolamenti parlamentari, eludendo il vaglio preventivo spettante al Presidente della Repubblica in sede di emanazione dei decreti-legge”.

In esito alla predetta nota sono state espunte dal testo molte delle norme oggetto di rilievo. Il Governo e i Presidenti dei gruppi parlamentari hanno, inoltre, condiviso il richiamo al rispetto del principio di una sostanziale inemendabilità dei decreti-legge.

Il testo si presenta di difficile lettura a causa dei continui rinvii ad altri commi di altre leggi che a loro volta prevedono ulteriori rinvii.

In particolare i commi 2 e 2-bis del citato art. 1 consentono, poi, l'ulteriore proroga da parte dell'Esecutivo del termine di vigenza delle citate disposizioni mediante decreti del Presidente del Consiglio dei ministri. Tale innovazione va naturalmente limitata a provvedimenti normativi manifestamente privi di effetti finanziari. In caso contrario, la prorogabilità dei termini con fonte secondaria potrebbe in prospettiva limitare la possibilità da parte del Parlamento di verificare, ai sensi dell'art. 81, quarto comma, della Costituzione il rispetto dell'equilibrio finanziario derivante dal differimento.

Il provvedimento di variazione di bilancio attuativo della normativa all'esame ha formato oggetto di un'apposita nota di rilievo formulata dal competente ufficio della Corte dei conti. In quella sede è stata ancora una volta rimarcata l'esigenza che, a fini di chiarezza delle scritture contabili e di trasparenza nella gestione del bilancio, allorché per la copertura vengano utilizzate disponibilità esistenti su capitoli fondo, la Ragioneria generale dello Stato dia dimostrazione della disponibilità degli stanziamenti cui si fa ricorso e puntuali indicazioni circa gli interventi ad essi connessi ai quali si rinuncia a favore della copertura di nuove leggi di spesa. Quanto sopra, anche allo scopo di valutare con migliore approssimazione i diversi tempi degli effettivi pagamenti nonché gli specifici effetti sui diversi aggregati di finanza pubblica. Si tratta del resto di adempimenti già previsti nella circolare 13 settembre 2010 del Ministro dell'economia e delle finanze.

In effetti con numerose disposizioni di copertura si attinge ora al Fondo esigenze urgenti e indifferibili (art. 1, comma 40, della legge n. 220 del 2010), ora al Fondo aree sotto utilizzate, già ripartito con apposite delibere CIPE. In questi casi, non risultano elementi per valutare la reale consistenza di detti Fondi e l'ammontare delle somme prenotate in base alle già disposte

ripartizioni. Quanto sopra anche in relazione al reiterato utilizzo delle predette risorse ad opera di precedenti leggi di spesa.

In diversi casi, inoltre, risultano impiegate, a copertura di oneri correnti, disponibilità originariamente accantonate per finanziare oneri in conto capitale, con conseguente “dequalificazione” della spesa.

L'utilizzo di risorse presenti in capitoli-fondo e destinate a spese in conto capitale comporta inoltre effetti di accelerazione della spesa con conseguente adozione di misure compensative per tener conto degli effetti sul fabbisogno e sull'indebitamento netto delle Pubbliche Amministrazioni ai sensi dell'art. 17, comma 4, della legge n. 196 del 2009.

Tale compensazione è stata effettuata per lo più utilizzando le disponibilità presenti sul Fondo per la compensazione degli effetti finanziari (art. 6 del decreto-legge n. 154 del 2008), mentre l'art. 3, comma 2, prevede a tal fine una ulteriore riduzione degli stanziamenti lineari di capitoli di bilancio concernenti spese rimodulabili.

Al riguardo, non risulta esplicitata la metodologia impiegata per quantificare i predetti effetti, comunque correlati in via di principio ad una valutazione della diversa velocità dei flussi di cassa.

Con riferimento all'importanza della quantificazione degli effetti della spesa, anche sui saldi di contabilità nazionale, la Corte, nella relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2010, ha evidenziato l'importanza della norma contenuta nell'art. 17, comma 4, della legge n. 196 del 2009, in base al quale la relazione tecnica deve prevedere specifiche elaborazioni di stima, e dunque apposite valutazioni ex ante, circa gli effetti dei nuovi provvedimenti di spesa anche sui predetti saldi, sia nel complesso, sia per sottosettori in cui le amministrazioni pubbliche sono articolate.

L'adempimento da parte del Governo delle nuove norme in tema di copertura delle leggi di spesa rappresenta uno dei momenti fondamentali della legge di riforma della contabilità pubblica, in linea con la costituzionalizzazione del divieto di disavanzi eccessivi e a garanzia del rispetto dei vincoli stabiliti a livello comunitario con il Patto di stabilità e crescita, che hanno a riferimento l'andamento dei saldi di contabilità nazionale e non solo quelli relativi al bilancio dello Stato.

In questo contesto, la “relazione” assume un rilievo non più meramente didascalico o illustrativo, bensì, appunto, dimostrativo circa il rispetto da parte del nuovo provvedimento legislativo di spesa del parametro costituzionale sulla

copertura finanziaria degli oneri (art. 81, quarto comma, Cost.) per i profili concernenti gli effetti di ciascuna disposizione legislativa sugli andamenti tendenziali del saldo di cassa e dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni, prefigurati ex ante a garanzia dei complessivi equilibri di finanza pubblica.

Come si è detto, al testo originario della legge n. 10 sono state aggiunte, per effetto del citato maxiemendamento, ulteriori disposizioni aventi effetti finanziari, non supportate da un'adeguata relazione tecnica. Il contingentamento dei tempi di discussione connesso alla richiesta governativa del voto di fiducia ha reso meno approfondito l'esame per i profili concernenti la quantificazione della spesa e le tecniche adottate per la copertura.

Particolarmente rilevante è anche la legge 15 luglio 2011, n. 111, di conversione, con modificazioni, del decreto-legge del 6 luglio 2011, n. 98.

Si tratta della prima delle due manovre estive del 2011 di correzione dei conti pubblici, i cui risultati cumulati sono sintetizzati nella Nota di aggiornamento al DEF presentata il 20 settembre del corrente anno. Il decreto legge n. 98 faceva seguito alla raccomandazione della Commissione europea del 7 giugno nel senso di accelerare la riduzione del disavanzo e del debito e di avviare il conseguimento degli obiettivi relativi al 2012-2014 verso il pareggio di bilancio. Si ricorda che sulla base del DEF di aprile non erano previste correzioni per il 2011 e per il 2012, mentre per il 2013 e 2014 la correzione era stimata rispettivamente pari all'1,2 e al 2,3 per cento cumulato sul PIL.

Il decreto - legge, nella sua versione iniziale, attuava una correzione quasi nulla per i primi due anni e pari rispettivamente all'1,1 per cento e all'1,4 per cento del PIL per gli anni 2013 e 2014, nell'intesa che per la restante parte si sarebbe provveduto con il ddl di delega in materia fiscale ed assistenziale, ancora da presentare alla data di emanazione del decreto-legge. Nel corso dell'esame parlamentare si optò per il consolidamento degli obiettivi con un "maxiemendamento" presentato dal Governo tale da prevedere la riduzione forfettaria delle agevolazioni fiscali del 5 per cento per il 2013 e del 20 per cento a decorrere dal 2014, per importi rispettivamente non inferiori a 4 miliardi per il 2013 e a 20 miliardi per il 2014, nonché misure di ulteriore aggiustamento in riferimento anche ai primi due anni, con un effetto cumulato pari allo 0,1 per cento del PIL per il 2011, 0,4 per cento per il 2012, 1,4 per cento per il 2013 e 2,8 per cento per il 2014.

Si ricorda che la Corte aveva già avuto modo di esprimersi sul testo iniziale del decreto in apposita audizione presso le Commissioni bilancio riunite del Senato e della Camera il 13 luglio 2011.

Il provvedimento può essere suddiviso in tre grandi aree tematiche: spesa, entrate e una terza relativa a disposizioni varie in materia di sviluppo. Si ricordano qui in estrema sintesi le norme di maggiore impatto finanziario.

Per quanto riguarda le spese, si possono individuare alcuni grandi temi, come la razionalizzazione della spesa medesima, il personale e l'organizzazione scolastica, la sanità, la previdenza, il patto di stabilità interno.

Di interesse l'articolo 9, che dispone l'avvio, a partire dal 2012, di un processo di spending review finalizzato alla definizione di fabbisogni standard per i programmi di spesa delle amministrazioni centrali e periferiche dello Stato e alla elaborazione di strategie di miglioramento dei risultati ottenibili con le risorse stanziare. L'avvio di tale processo, in più occasioni (referti ed audizioni) auspicato dalla Corte, non può che essere valutato in modo positivo, come ribadito nella citata audizione. Da rimarcare sul piano ordinamentale la previsione al comma 5 di una sorta di modello "contrattuale" tra amministrazioni centrali e ministero dell'economia allo scopo di individuare le "norme volte a realizzare il superamento della spesa storica e la graduale convergenza verso gli obiettivi identificati con le procedure di cui ai commi precedenti da inserire nella legge di stabilità, ovvero con apposito disegno di legge collegato alla manovra di finanza pubblica". Trattasi di un modello che ha poi trovato conferma per altri versi nell'articolo 10 del decreto (in materia di riduzione delle dotazioni di spesa dei ministeri) e che può essere considerato come una sorta di anticipazione di fatto della delega di cui all'art. 40 della legge n. 196 del 2009, in materia di completamento della revisione della struttura del bilancio dello Stato.

L'articolo 10 fissa poi l'obiettivo di una riduzione di notevole entità della spesa dei ministeri. Come già anticipato e come rilevato dalla Corte nella citata audizione, a differenza del passato, la norma prevede che i ministeri propongano, in sede di predisposizione del disegno di legge di stabilità per il triennio 2012-2014, come poi è avvenuto, le iniziative legislative necessarie ai fini del conseguimento degli obiettivi indicati. Si tratta, pertanto, di un ribaltamento, nel senso più volte auspicato, della metodologia finora utilizzata del taglio lineare e indifferenziato degli stanziamenti connessi a oneri rimodulabili: dovrebbe perciò essere ora possibile una ragionata e programmata

riduzione delle spese secondo una scala di priorità stabilita in base alle esigenze individuate direttamente dalle amministrazioni competenti.

L'articolo 10 contiene numerose altre disposizioni, complessivamente prive di effetti finanziari di rilievo, tra cui il comma 7, interessante, sempre dal punto di vista metodologico-ordinamentale, perché prelude alla introduzione nel nostro sistema di strumenti latamente riferibili al concetto cosiddetto di sunset legislation. Infatti, al verificarsi di certe condizioni (nella fattispecie, mancato impegno sulla base delle risultanze dei rendiconti degli ultimi tre anni), si determinano definanziamenti di autorizzazioni di spesa. Il comma 8 invece, in tema di modifica del termine di conservazione dei residui da tre a due anni, produce effetti in termini di fabbisogno ed indebitamento netto per 500 milioni annui a partire dal 2012. Al riguardo si ricorda che la Corte, sempre nella citata audizione, ha espresso dubbi di opportunità sulla misura in questione – soprattutto trattandosi pressoché esclusivamente di spese in conto capitale –, in quanto il ritardo nella erogazione delle somme potrebbe incidere negativamente – sia pure in misura proporzionalmente modesta – sull'attuale situazione di stagnazione del sistema produttivo.

Sempre sul piano ordinamentale vanno infine segnalate la possibilità di variazioni compensative anche tra programmi nell'ambito delle spese rimodulabili (comma 14) e la definizione più precisa del concetto di onere inderogabile, riferito ora alla cosiddetta "spesa obbligatoria" (comma 15).

Sul primo punto la Corte, nella audizione sulla legge di stabilità per il 2012 del 3 novembre u.s., ha fatto presente "come ciò comporti una limitazione delle prerogative del Parlamento concernenti le decisioni di bilancio, nonché delle sue competenze in materia di programmazione economico-finanziaria". Per il secondo punto, la misura ha comportato in sede di predisposizione del bilancio 2012 una ricomposizione della struttura della spesa, la cui quota non rimodulabile è stata ridimensionata.

## **5. La relazione sul costo del lavoro pubblico.**

La relazione annuale sul costo del lavoro pubblico, prevista dall'art. 60 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, rappresenta uno dei più significativi momenti di collaborazione istituzionale fra la Corte dei conti ed il Parlamento in materia di coordinamento della finanza pubblica.

La relazione riguarda, infatti, il personale di tutte le pubbliche amministrazioni ricomprese nell'art. 1, comma 2, del citato decreto legislativo (circa 3,5 milioni di unità) ed ha come oggetto una voce di spesa (172 miliardi nel 2010 secondo i dati di contabilità nazionale) che rappresenta l'11 per cento del prodotto interno lordo e il 23 per cento della spesa corrente.

La premessa della relazione 2011 dà atto della particolare attenzione dimostrata dal Parlamento e dal Governo alle specifiche osservazioni formulate dalla Corte dei conti in materia del costo del lavoro pubblico, che in numerosi casi hanno dato luogo all'emanazione di direttive e circolari applicative e di coerenti modifiche alla normativa vigente.

La relazione 2011 presentata al Parlamento nel mese di maggio si è collocata in un contesto caratterizzato dalla adozione di misure impegnative volte ad incidere su tutte le variabili che determinano il costo del lavoro pubblico (numero degli addetti, rinnovi contrattuali, progressioni di carriera e collocazione degli impiegati nei diversi livelli retributivi).

In quella sede la Corte ha dato atto dell'efficacia delle misure adottate, con il decreto legge n. 78 del 2010, rese ancor più stringenti dalle successive manovre dell'estate del 2011 e dalla legge di stabilità per il 2012, analoghe per importanza e contenuti a quelle adottate nel medesimo periodo nei più importanti Paesi appartenenti all'Unione europea.

Le stime relative all'andamento del costo del lavoro, per il triennio 2011-2014, ma già i dati di consuntivo 2010, mostrano, infatti, un marcato recupero nel controllo della dinamica retributiva dei dipendenti pubblici, con previsione di una sostanziale stabilità della spesa nel prossimo triennio, per effetto del blocco della contrattazione collettiva e degli automatismi stipendiali, delle limitazioni alle nuove assunzioni, di un maggior controllo sugli esiti della contrattazione integrativa.

Quanto sopra a fronte di un andamento, fino al 2009, caratterizzato, a consuntivo, dalla evidenziazione di incrementi non in linea con il quadro programmatico di riferimento, superiori all'andamento dell'inflazione e alla dinamica del prodotto interno lordo.

La relazione 2011 ha messo in luce, altresì, come la spesa per redditi da lavoro dipendente in Italia con l'attuazione delle misure sopra indicate, tende a collocarsi in posizione centrale rispetto ad un gruppo di Paesi europei (Germania,

Francia, Spagna, Regno Unito, Belgio, Portogallo, Grecia, Irlanda), significativo sotto il profilo economico e demografico.

A fronte di interventi impegnativi sotto il profilo sociale ed economico che determineranno nel triennio una perdita del potere di acquisto pari ad oltre 8 punti percentuali e una robusta diminuzione del personale in servizio, restano, peraltro, irrisolti problemi di carattere strutturale del pubblico impiego legati all'esigenza di attuare significativi recuperi di produttività. La strada da percorrere in tale direzione è quella della razionalizzazione degli apparati per evitare duplicazioni e sovrapposizioni, di una revisione dell'attuale distribuzione del personale sul territorio che tenga conto degli effettivi fabbisogni di attività amministrativa, dell'adozione di una reale mobilità tra comparti statali e non statali. Il nodo principale da sciogliere è rappresentato, come più volte sottolineato dalla Corte, da una struttura retributiva caratterizzata da competenze fisse e continuative e da trattamenti accessori solo in minima parte legati a vincolanti ed oggettive valutazioni del merito individuale e degli incrementi di produttività delle amministrazioni di appartenenza.

Sotto tale profilo i più recenti interventi mostrano, anzi, preoccupanti segnali di regresso.

Il blocco della contrattazione, infatti, ha avuto, quale contropartita, il rinvio al 2014 della concreta attuazione delle parti più significativa del d.lgs 150 del 2009 relative al nuovo sistema di valutazione della performance individuale e collettiva. Importanti settori del pubblico impiego, quali la scuola e il comparto sicurezza hanno, nel frattempo, consolidato l'attuale assetto retributivo basato su progressioni legate esclusivamente all'anzianità di servizio, utilizzando a tal fine risorse destinate all'attuazione di riforme strutturali ovvero a incentivare il miglioramento dei servizi da rendere ai cittadini ed agli utenti dei servizi.

L'attività di certificazione dei contratti collettivi di lavoro ha evidenziato il definitivo completamento della tornata contrattuale 2008 - 2009, per tutte le aree e i comparti di contrattazione, caratterizzata da una ritrovata moderazione salariale attraverso la previsione di incrementi pari al tasso di inflazione programmata previsto per il biennio. Tuttora da definire resta lo scenario relativo alla prossima tornata negoziale, caratterizzato da incertezze relativamente alle modalità di applicazione del nuovo accordo del 30 aprile 2009 e sulla ridefinizione delle aree e dei comparti di contrattazione.

## **6. L'attività consultiva delle Sezioni riunite**

Nell'attività consultiva svolta dalle Sezioni riunite nel corso dell'anno 2011, una particolare rilevanza riveste il parere in data 13 dicembre 2011 e trasmesso, con assoluta tempestività, dal Presidente della Corte alle massime autorità istituzionali del Paese in ordine al disegno di legge costituzionale per l'introduzione del pareggio di bilancio in Costituzione. Tale parere ha fatto seguito all'audizione presso le Commissioni congiunte Bilancio e Affari Costituzionali della Camera, sopra menzionata, che aveva avuto luogo il 24 ottobre 2011.

Nel parere è stato sottolineato – in particolare – che, in conseguenza dell'introduzione in Costituzione del principio dell'equilibrio delle entrate e delle spese, appariva indispensabile valorizzare il rapporto Corte dei conti – Corte costituzionale, così da assicurare l'effettiva chiusura di un sistema volto a garantire il detto equilibrio e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche. Ad avviso della Corte non ci si poteva, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e valutazione senza prevedere anche un indispensabile momento ed una procedura di chiusura del sistema, davanti alla Corte costituzionale, su iniziativa della magistratura competente (è cioè della Corte dei conti). E' stato, altresì, considerato che la Corte può configurarsi come giudice remittente in funzione del concreto svolgimento dei suoi compiti istituzionali e della natura tipicamente magistratuale dell'attività di verifica e controllo: pertanto anche l'attività di monitoraggio della legislazione di spesa, esercitata in un contesto specifico di assetti organizzativi e con adeguate modalità procedurali (quali quelli già esistenti, in atto, nell'ambito delle Sezioni riunite in sede di controllo) può essere sede idonea per promuovere – ove necessario – il vaglio costituzionale.

Sotto un altro versante, sempre afferente alla tematica dei controlli e della contabilità pubblica è significativo il parere (delibera n. 2, del 20 giugno 2011) sullo schema di decreto legislativo recante la "Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, ai sensi dell'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196". Nel parere sono state svolte puntuali osservazioni su singole disposizioni, ponendo in luce che la riforma del sistema di controllo di regolarità amministrativo-contabile si colloca nell'ambito dell'articolato e complesso processo di attuazione della riforma della contabilità e della finanza pubblica. Si è tra l'altro suggerito, nell'ambito di un opportuno processo di sinergia tra i diversi organismi deputati al controllo e al coordinamento della finanza pubblica, che la prevista relazione dell'Ispettorato

generale di finanza sia trasmessa dal Ministro dell'economia e delle finanze alla Corte dei conti.

Le diversità e le necessarie interazioni tra controlli sono emerse anche nel parere (delibera n.1 del 1 febbraio 2011) sullo schema di decreto legislativo concernente: "Norme di attuazione dello Statuto Speciale per il Trentino-Alto Adige in materia di controllo della Corte dei conti", cui ha fatto poi seguito il decreto legislativo 14 settembre 2011, n. 166. In tale parere sono state ripercorse le principali innovazioni ordinamentali in tema di controllo anche successive alla riforma del Titolo V della Costituzione (legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3), innovazioni da considerarsi nella loro specifica portata, ma anche nella loro complessiva coerenza sistematica. Per quanto attiene alla evoluzione dei controlli, questi sono stati ampiamente riformati negli ultimi anni, segnando un generalizzato sviluppo del controllo gestionale, in un raccordo sempre più stretto con le discipline finanziarie, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale.

In merito al controllo preventivo è stata constatata la afferenza della materia alla peculiare autonomia statutaria, rinvenendosi diversità di disciplina, in altre Regioni a statuto speciale, in ragione della differente declinazione della relativa autonomia. Nel considerare il valore di garanzia di tale forma di controllo, anche per il particolare rilievo degli atti costituenti adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione Europea, è stata evidenziata la assoluta non assimilabilità tra i soppressi organismi statali già titolari della funzione del controllo preventivo sugli atti amministrativi delle regioni a statuto ordinario, e la Corte dei conti. Ad essa ed ai suoi componenti è, infatti, garantita l'indipendenza dal terzo comma dell'art. 100, Cost. (v. Corte cost. n. 224/1999 e, da ultimo, n. 267 del 2006).

Dal punto di vista sistematico, è stata sottolineata la distinzione di fondo tra controlli che, ancorché intersoggettivi, si collocano comunque nel contesto riconducibile alla Amministrazione - sia pure di peculiare rilievo ed autonomia ordinamentale - e controlli indipendenti e "neutrali" della Corte, che hanno come destinatari finali le Assemblee rappresentative, ai diversi livelli, delle Comunità territoriali. Si è, al riguardo, richiamato quanto precisato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 267 del 2006, ove è stata evidenziata la natura imparziale e collaborativa del controllo esterno sulla gestione svolto dalla Corte; la sua estensione a tutte le amministrazioni pubbliche, comprese le Regioni e gli enti locali, "frutto di una scelta del legislatore che ha inteso superare la dimensione un

tempo “statale” della finanza pubblica riflessa dall’art. 100 Cost.”; il maggior rilievo assunto dalla disciplina posta dalla legge n. 20 del 1994 a seguito dei vincoli derivanti dall’appartenenza dell’Italia all’Unione europea.

In particolare, è stato accolto il suggerimento della Corte in ordine alla “parifica”, disponendo che (comma 1 dell’articolo 10 del decreto del Presidente della Repubblica 15 luglio 1988, n. 305 novellato) “Il rendiconto generale della Regione e quello delle Province di Trento e di Bolzano sono parificati dalle Sezioni riunite nella Regione Trentino-Alto Adige, con un Collegio composto dalle Sezioni di controllo delle Province di Trento e di Bolzano in adunanza congiunta. Le Sezioni riunite regionali si riuniscono alternativamente a Trento ed a Bolzano seguendo l’alternanza delle adunanze del Consiglio Regionale”.

Va in particolare evidenziato il parere n. 3/2011/CONS reso dalle Sezioni Riunite di questa Corte in data 13 dicembre 2011 in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047 (testo trasmesso dal Presidente della Camera dei deputati il 1 dicembre 2011), concernente l’introduzione espressa nel nostro ordinamento costituzionale del c.d. principio del pareggio di bilancio (*rectius*, dell’equilibrio fra le entrate e le spese).

Si tratta della prima volta in cui la Corte, tenuto conto della eccezionale delicatezza della materia trattata, ha, di propria iniziativa, deliberato un parere su un disegno di legge costituzionale inviandolo al Parlamento.

In particolare, la Corte ha osservato, che “solo la Corte dei conti può esercitare un ruolo di garanzia del rispetto dei principi costituzionali sia in merito ai provvedimenti approvati dal Parlamento sia in rapporto all’agire di tutte le componenti della pubblica amministrazione”. Nell’occasione, è stato rimarcato “che la presenza diffusa sul territorio consente alla stessa Corte di mettere a disposizione del nuovo assetto costituzionale, oltre che dati di integrazione e riscontro, una preziosa esperienza che è impossibile surrogare con qualsiasi autorità fiscale. A ben vedere, quindi, le funzioni che dovrebbe esercitare il novello “organismo indipendente” e quelle intestate alla Corte risulterebbero, comunque, ad un tempo differenziate e complementari nell’esercizio di ruoli ontologicamente diversi. In linea, peraltro, con le regole dell’Unione Europea che richiedono “un’analisi affidabile e indipendente eseguita da organismi [...] dotati di autonomia funzionale rispetto alle autorità di bilancio degli Stati membri”. In tal senso l’attività dell’istituendo organismo ha sostanzialmente funzione strumentale e di servizio a favore del Parlamento. La Corte, da parte sua, per quanto riguarda la

funzione di monitoraggio, oltre che a consuntivo, già nella fase di valutazione a preventivo fornisce il suo contributo, tecnicamente fondato sulle analisi istituzionali svolte nei diversi ambiti del controllo, insieme a valutazioni sugli andamenti tendenziali della spesa e delle entrate e sugli effetti delle misure prese nel loro impatto diretto sugli equilibri di bilancio e nei loro effetti sull'economia".

Nel parere si legge anche che "Deve peraltro osservarsi che gli altri termini di identificazione dei compiti dell'organismo da istituire presso le Camere (e cioè: "valutazione dell'osservanza delle regole di bilancio") potrebbero dar luogo a non coerenti estensioni interpretative".

Con riferimento poi "alla possibilità per la Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per la violazione dell'obbligo di copertura finanziaria di cui al terzo comma dell'art. 81", la Corte ha evidenziato che "la realizzazione effettiva del principio dell'equilibrio dei conti pubblici presuppone un sistema efficiente di verifica e controllo". Sicché, secondo la Corte, "dall'assunto che precede discende l'indefettibile esigenza della giustiziabilità delle eventuali violazioni dell'art. 81: è certo infatti che la Corte costituzionale, quale giudice delle leggi, debba conoscere delle questioni relative alle eventuali violazioni anche delle nuove statuizioni dell'art. 81 e che il giudice remittente in via generale non possa che essere la Corte dei conti. Potrebbe essere tuttavia opportuno introdurre qualche innovazione volta ad estendere la possibilità di accesso di quest'ultima alla Corte costituzionale, modifiche del resto già prese in considerazione fin dal lontano 1984 dalla Commissione Bozzi e tradotte in un disegno di legge di modifica dell'art. 81 presentato all'epoca dall'on. Beniamino Andreatta, nonché contenute, ora, in alcune delle proposte presentate all'esame del Parlamento. Si possono, in particolare, ricordare le ipotesi contenute nell'AC n. 4646 (On. Bersani ed altri) e nell'AC 4596 (On. Lanzillotta ed altri); quest'ultima proposta prevedeva proprio l'accesso della Corte dei conti alla Consulta "anche su segnalazione di un quinto dei componenti della Camera e del Senato". Va parimenti menzionata la proposta dell'On. Bersani ed altri che prevedeva per la Corte la proponibilità della "questione di legittimità costituzionale sulle legge e sugli atti aventi forza di leggi statali e regionali". Il rapporto Corte dei conti – Corte Costituzionale riferito all'introduzione del principio dell'equilibrio appare indispensabile per assicurare l'effettiva chiusura di un sistema che vuole garantire appunto l'equilibrio delle entrate e delle spese e la sostenibilità dell'indebitamento delle amministrazioni pubbliche. Non ci si può, infatti, limitare a prevedere un sistema di analisi, verifica e valutazione, senza

prevedere anche un indispensabile momento ed una procedura di chiusura, con carattere sanzionatorio, davanti alla Corte Costituzionale, su iniziativa della magistratura competente, che è la Corte dei conti”. Sul punto la Corte ha aggiunto che “sul tema dell’accesso della Corte dei conti alla Consulta va altresì menzionato quello già esercitabile in sede di controllo preventivo degli atti e di parificazione del rendiconto generale dello Stato. La Corte dei conti è da configurare come giudice remittente proprio in funzione del concreto svolgimento dei suoi compiti istituzionali e della natura tipicamente magistratuale dell’attività di verifica e controllo: pertanto anche l’attività di monitoraggio della legislazione di spesa, esercitata in un contesto specifico di assetti organizzativi e con adeguate modalità procedurali (quali quelli già esistenti, in atto, nell’ambito delle Sezioni Riunite in sede di controllo) può essere sede idonea per promuovere – ove necessario – il vaglio costituzionale”.

Per completezza, si deve ricordare che le Commissioni 1<sup>^</sup> e 5<sup>^</sup> del Senato della Repubblica, nella seduta del 14 dicembre 2011, hanno approvato un ordine del giorno (G/3047/1/1e5) che impegna il Governo “a valutare l’opportunità di assumere apposite iniziative atte a disciplinare le modalità e le condizioni per consentire alla Corte dei conti di promuovere il giudizio di legittimità costituzionale per violazione dell’obbligo di copertura finanziaria di cui all’articolo 81, terzo comma, della Costituzione come novellato dall’articolo 1 del disegno di legge in esame (A.S. 3047).”



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

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

Nel corso del 2011, l'attività di controllo preventivo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato si è concretizzata in 26 delibere, di cui due concernenti la disciplina regolamentare (delibere. nn. 3 e 13), quattro in materia contrattuale (delibere. nn. 8, 11, 17, 23), sedici in tema di personale pubblico (incarichi di collaborazione, conferimenti di incarico dirigenziali e altro: delibere. nn. 4, 5, 6, 7, 10, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21, 22, 24 e 26.), una relativa alle linee generali di indirizzo e programmazione delle Università per il triennio 2010/2012 (delibera n. 8), una attinente ad un atto di indirizzo strategico (delibera n. 25), due riguardanti i decreti pensionistici (delibere nn. 1 e 2, discusse nell'adunanza tenutasi nel 2010 e depositate a gennaio 2011).

Tale attività, come è noto, costituisce solo la parte conclusiva della complessa attività svolta dagli Uffici del controllo che ha riguardato l'esame di 30.686 provvedimenti (di cui 29.073 ammessi al visto e 1.613 restituiti alle amministrazioni). In ordine a tali provvedimenti sono stati formulati 1.399 rilievi.

Si tratta di un'attività che il più delle volte è conosciuta esclusivamente dalle amministrazioni controllate in quanto gli esiti della stessa rimangono all'interno della dialettica con gli Uffici di controllo. Tale funzione, infatti, si sostanzia sovente in processi di autocorrezione a seguito delle osservazioni degli stessi Uffici che colgono eventuali profili di illegittimità già nella fase integrativa dell'efficacia degli atti, contribuendo in modo significativo a conformare l'attività amministrativa al principio di legalità, nonché a quelli di efficienza, efficacia ed economicità.

La funzione di controllo preventivo di legittimità si esplica, come è noto, attraverso la formulazione di rilievi "impeditivi" dell'efficacia dei provvedimenti e di rilievi a "vuoto", con i quali l'azione amministrativa è sollecitata al rispetto dei parametri della legalità. Lo spontaneo ritiro degli atti inficiati da vizio di legittimità, che talvolta si verifica, con la conseguente eventuale riproposizione in conformità alle osservazioni degli Uffici sono la dimostrazione dell'efficace interazione tra amministrazioni e Corte dei conti.

Questa attività, proprio per le modalità con le quali viene svolta, si conclude con "note di osservazione", che rappresentano per le amministrazioni un patrimonio

importante ai fini del rispetto dei parametri di legalità e dei principi più squisitamente contabili alla base degli atti amministrativi.

Va segnalata, per la particolare rilevanza in termini di ricaduta sul sistema economico del Paese, l'attività di controllo relativa ai decreti del Ministro dell'economia e delle finanze, adottati ai sensi dell'art. 8 del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, finalizzati, nel contesto della crisi finanziaria, alla concessione della garanzia dello Stato sulle passività delle banche italiane, al fine di contenere i problemi di *funding* delle aziende di credito e di ripristinare la capacità di finanziamento a medio-lungo termine delle stesse. Tale controllo, nella consapevolezza delle esigenze di urgenza, è stato sempre concluso coniugando la disamina attenta degli atti con la necessaria tempestività, così da consentire ai soggetti interessati di poter accedere ai vantaggi indotti da tali operazioni.

Di rilievo, anche sul piano ordinamentale e delle modalità di esplicazione del controllo preventivo di legittimità, è la deliberazione delle Sezioni riunite n. 59/CONTR/2011 in base alla quale si è ritenuto sussistere la competenza della Sezione regionale per la Sardegna ad esercitare il controllo di legittimità, anche nella fase collegiale, prima riservata alla competenza della sezione centrale del controllo, per gli atti emanati da organi dello Stato aventi sede nella stessa Regione. E ciò alla luce del complessivo impianto di riferimento in una materia di competenza esclusiva dello Stato e vincolata dalla regola dell'uniformità della disciplina normativa in cui rileva anche il Regolamento di organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti.

## **2. I Regolamenti.**

In materia regolamentare, con la delibera n. 3, la Corte ha ammesso al visto il regolamento concernente la disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola dell'infanzia, della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e di secondo grado, ai sensi dell'art. 2, comma 416, della legge n. 244/2007, con esclusione di alcuni articoli ritenuti in contrasto con le norme di legge.

Più complessa la vicenda relativa al regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Con la delibera n. 13 la Corte ha rifiutato il visto con riferimento ad alcune disposizioni del regolamento. Successivamente, a seguito di richiesta di registrazione con riserva inoltrata alla Corte dal Governo, le Sezioni Riunite in sede di controllo hanno ritenuto sussistenti

elementi idonei a superare i motivi di illegittimità che erano stati posti alla base della precedente ricusazione del visto, ammettendo il provvedimento al visto semplice.

In un'ottica più generale attinente sia alle fonti normative che alla ricaduta in termini di controllo si segnala che, oltre ai regolamenti di cui alla l. 400/88, un crescente ruolo rivestono anche i d.p.c.m. adottati sulla base di puntuali indicazioni normative con la finalità di definire specifici contenuti anche di ordine finanziario. Proprio per la loro rilevanza tali provvedimenti, come nel caso del trasferimento di beni demaniali agli enti territoriali, adottati su proposta del MEF, richiedono il passaggio in Conferenza Unificata ex D.Lgs. 281/97 se di interesse anche delle amministrazioni territoriali.

### **3. Le Deliberazioni del CIPE.**

In tema di deliberazioni del CIPE, la Corte, a fronte dei 102 provvedimenti esaminati, ha formulato 16 rilievi e 12 osservazioni "a vuoto".

Dalle risultanze del controllo svolto è emerso un notevole ritardo nell'invio delle delibere sottoposte al controllo, spesso trasmesse alla Corte anche ad un anno dalla loro approvazione da parte del Comitato, con un lasso temporale che mal si concilia con le esigenze di celerità connesse alla necessità di avviare le opere oggetto di finanziamento e con le stesse finalità del controllo preventivo di legittimità. Inoltre, l'invio è avvenuto di frequente in modo disorganico e disordinato, cosicché si è verificato che alcune delibere sono state trasmesse unitamente ad altre, approvate successivamente, che ne hanno disposto correzioni o integrazioni. Ciò ha comportato lo svolgimento del controllo su atti già modificati. Infine, si è ripetuto il fenomeno della trasmissione di delibere prive o carenti di documentazione essenziale, la qual cosa determina una grave vulnerazione dell'attività di controllo nonché ritardi nell'esame di dette delibere in quanto in tali casi i provvedimenti vengono restituiti all'amministrazione per essere opportunamente integrati.

Tali disfunzioni, da sempre rilevate e documentate nei rilievi mossi dall'Ufficio, sono di impedimento ad un esito del procedimento di controllo nei tempi che il rilievo di questi atti di programmazione finanziaria di carattere strategico per la ripresa dell'economia, dai quali si attende il rilancio di iniziative pubbliche, anche in concorso con iniziative private, richiederebbe. Peraltro, la recente accelerazione del procedimento concernente le delibere CIPE (art. 41 del d.l. n. 201/2012) sembra

confermare l'esigenza di speditezza dell'azione amministrativa e dell'esercizio della funzione di controllo nello specifico settore.

Inoltre, le delibere CIPE spesso hanno riprogrammato precedenti interventi già approvati, assegnando le relative risorse a nuovi progetti, senza che fossero indicate le ragioni di tali disimpegni. Ciò ha reso particolarmente ardua la ricostruzione del quadro complessivo delle risorse FAS ancora disponibili, ed ha costretto l'Ufficio di controllo a richiedere al Comitato gli aggiornamenti necessari per una rappresentazione attualizzata delle risorse del Fondo.

#### **4. Decreti di variazione di bilancio.**

Nel corso del 2011 significative sono state le manovre di riequilibrio dei conti pubblici, che hanno comportato l'esame dei conseguenti decreti di variazione di bilancio e di numerose poste contabili per la verifica della copertura finanziaria.

E' stato necessario richiedere più volte chiarimenti all'Amministrazione in quanto tali provvedimenti sono stati trasmessi alla Corte privi della necessaria relazione tecnica illustrativa, con evidenti riflessi negativi sull'esigenza di trasparenza e di celerità del procedimento di controllo.

In particolare, l'Ufficio ha osservato e chiesto chiarimenti in merito ad alcune riduzioni di precedenti autorizzazioni legislative di spesa, in quanto nei provvedimenti non sempre sono state indicate le precedenti destinazioni delle risorse da cui si è attinto per finanziare nuovi interventi, né i motivi del loro mancato utilizzo e le eventuali modifiche di precedenti programmi di spesa.

#### **5. Atti di indirizzo**

La Sezione del controllo, con delibera n. 25/2011/PREV, non ha ammesso al visto l'atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e delle finanze destinato a Sogei s.p.a. ed all'Istituto Poligrafico dello Stato s.p.a., avente ad oggetto la realizzazione della carta elettronica di identità unificata con la tessera sanitaria, sul presupposto che l'indicazione del Ministro di avvalersi di altra società, anche di nuova costituzione, abbia ecceduto rispetto alla previsione normativa (art. 10, comma 4, del d.l. n. 70/2011, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 106/2011).

Inoltre, è stato evidenziato che il porre a carico delle due Società gli oneri relativi alla costituzione ed al funzionamento della nuova società, comporta, sia

pure indirettamente, dei riflessi sul bilancio del Ministero dell'economia e delle finanze, azionista unico delle Società medesimo.

## **6. In materia contrattuale**

Con delibera 17/2011/PREV la Sezione del controllo ha ricusato il visto alla convenzione tra il Ministero dello sviluppo economico e l'Agenzia nazionale per l'attuazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA), con la quale detta Società subentrava in tutti i rapporti attivi e passivi connessi all'attuazione del progetto a suo tempo affidato all'Istituto per la promozione industriale (IPI).

La Sezione ha ritenuto che, per effetto dell'avvenuta incorporazione dell'IPI nel Ministero (ex art. 7, comma 20, del d.l. n. 78/2010, convertito, con modificazioni dall' art. 1, comma 1, della legge n. 122/2010), i rapporti tra questi intercorrenti devono essere considerati estinti per confusione (art. 1253 c.c.). Ne è derivata l'illegittimità del subentro di INVITALIA in un rapporto ormai estinto per avvenuta concentrazione delle parti in un unico soggetto.

La Sezione ha ammesso al visto, con delibera n.23/2011/PREV la convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la SOSE spa, attraverso lo strumento dell'*in house providing*, sull'assunto della sussistenza del requisito del controllo analogo svolto dall'Amministrazione nei confronti della Società e del carattere di marginalità delle ulteriori attività svolte da quest'ultima.

Inoltre, è stato riconosciuto che la costituzione di patrimoni separati destinati alla realizzazione di specifici affari, ai sensi dell'art. 2447-bis e ss. c.c., istituto introdotto a partire dal 1° gennaio 2004 nel diritto societario, in attuazione della legge delega n. 366/2001, ha comportato il superamento del tradizionale principio di unitarietà del patrimonio come garanzia generale dei creditori in vista del rispetto della "*par condicio*". Non è pertanto possibile equiparare la costituzione di patrimoni "destinati" alla costituzione di nuove società, né tale previsione è elusiva della condizione del "controllo analogo" legittimante l'affidamento "*in house*".

## **7. Incarichi dirigenziali.**

La Sezione del controllo, con delibera n. 20/2011/PREV ha ammesso al visto alcuni provvedimenti di conferimento di incarichi dirigenziali di livello non generale a soggetti provenienti dall'ex Istituto per la promozione industriale (IPI), sul presupposto che non può essere ignorato l'interesse individuale del personale in questione, il quale una volta regolarmente inquadrato nell'unico ruolo dirigenziale

del Ministero dello sviluppo economico, vanta il diritto, come qualsiasi altro dirigente facente parte del ruolo stesso, a partecipare a procedure concorsuali per il conferimento di incarichi dirigenziali.

## **8. Controllo sugli atti dei commissari nominati ai sensi delle ordinanze di protezione civile.**

Nel corso del 2011 le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono state particolarmente impegnate nell'attività di controllo dei provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei Ministri, emanate ai sensi dell'art. 5, della legge 24 febbraio 1992, n. 225 (c.d. "ordinanze di protezione civile"). Con l'art. 2, commi 2-*sexies* e 2-*septies* del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, (decreto "mille proroghe" per 2011) infatti, è stato previsto che *"i provvedimenti commissariali adottati in attuazione delle ordinanze del Presidente del Consiglio dei ministri emanate ai sensi dell'articolo 5, comma 2, della legge 24 febbraio 1992"* sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità e che per tali provvedimenti *"il termine di cui al primo periodo, incluso quello per la risposta ad eventuali richieste istruttorie, e' ridotto a complessivi sette giorni; in ogni caso l'organo emanante ha facoltà, con motivazione espressa, di dichiararli provvisoriamente efficaci"*. In pratica è stata aggiunta la lettera c-*bis*) all'art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20.

Con la delibera delle Sezioni riunite n. 23/CONTR/2011, si è affermata la competenza delle Sezioni regionali della Corte dei conti per l'esame di tali atti, in base alla sede dell'Ufficio del Commissario delegato.

La notevole quantità di atti esaminati, da una parte, e il brevissimo termine di sette giorni assegnato dalla legge alla Corte dei conti per l'esercizio del controllo, dall'altra, hanno aumentato in modo significativo il lavoro svolto dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti in ragione della sede del soggetto che ha emanato il provvedimento di cui alla lettera c-*bis*) del comma 1, dell'art. 3, della legge n. 20/1994 (introdotta dal citato art. 2, comma 2-*sexies* del decreto-legge n. 225/2010).

Si è poi statuito, sul piano sostanziale e dell'ambito contenutistico, che (cfr. Sezioni riunite in sede di controllo delibera n. 42/CONTR/11) sono assoggettabili al controllo di cui al citato art. 3, comma 1, lett. c-*bis*) della l. n. 20 del 1994, oltre agli atti provvedimentali emessi dal commissario delegato, anche quelli di ogni altro

soggetto che, “per investitura del commissario delegato ovvero dell’OPCM di protezione civile, ponga in essere atti di natura provvedimentoale che costituiscano esercizio di potere in deroga, ai sensi dell’art. 5 della l. n. 225 del 1992, e, pertanto, anche gli atti dei soggetti attuatori che operino con i poteri e le deroghe conferite al Commissario delegato”.

Nel nuovo contesto normativo sinteticamente richiamato, appare da valutarsi positivamente una continuità nell’inoltro delle ordinanze per i grandi eventi, trasmesse nell’anno in base alla lettera l) dell’art. 3, comma 1, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, anche per consentire una compiuta disamina di atti spesso concatenati sul piano della sequenza e dei rinvii di disposizioni, oltre che del possibile impatto sui successivi provvedimenti assoggettabili a controllo preventivo.

### **9. Controllo ai sensi dell’art. 3, comma 1, lett. f-bis e f-ter della legge 14 gennaio 1994, n. 20.**

Nel corso del 2011 sono stati esaminati 15.482 provvedimenti di conferimento di incarichi ai sensi delle lettere f-bis e f-ter, del comma 1, dell’art. 3 della legge n. 20/1994.

In ordine a tali provvedimenti sono stati formulati 915 rilievi e sono state adottate 13 deliberazioni dalla Sezione del controllo.

In particolare, è stata affermata la necessità della procedura comparativa che deve precedere il conferimento di detti incarichi, in conformità a quanto previsto dall’art. 7, comma 6-bis, del d.lgs. n. 165/2001.

E’ stato inoltre affermato il principio che in base al quale gli atti di conferimento di docenza e quelli intimamente connessi con la stessa, non sono assoggettati al controllo preventivo di legittimità.



### **III - L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.**

#### **1. Il contesto normativo.**

Ormai stabile è il quadro normativo che informa l'attività della Sezione di controllo successivo sulla gestione, i cui elementi fondamentali, dettati dalla legge n. 20 del 1994, sono stati rafforzati dalle leggi finanziarie per il 2006 ed il 2007 che hanno impegnato le Amministrazioni ad assumere le opportune misure auto-corrective e a comunicarle entro sei mesi alla Sezione competente ed agli organi elettivi, ove non abbiano manifestato il proprio dissenso alle decisioni assunte in sede di controllo nelle forme ed entro i termini perentori stabiliti.

La generale rilevanza delle indagini è, del resto, intrinseca all'attività di controllo sulla gestione, che si colloca in un quadro normativo che ne valorizza la funzione richiedendo che il suo espletamento trovi origine in una programmazione annuale approvata in adunanza plenaria e si concluda nella comunicazione al Parlamento dei relativi esiti.

L'attuazione della predetta legge n.20/94 ha comportato, infatti, l'adozione di un metodo di pianificazione a ciclo continuo e puntuale del controllo sulla gestione, sottoponendolo al principio della programmazione e collegandolo ad un monitoraggio costante dell'andamento gestionale di programmi e di consistenti nuclei di risorse finanziarie pubbliche volto a supportare i magistrati della Sezione nel corso dello svolgimento delle indagini di pertinenza, nonché nella programmazione di nuove indagini per gli anni a venire.

L'individuazione e la selezione dei programmi di controllo avvengono principalmente sulla scorta **(i)** dei criteri dell'importanza strategica attribuita dalle assemblee parlamentari - con la possibilità per le commissioni parlamentari di indicare priorità nell'espletamento di controllo - rispetto agli obiettivi sottesi alle gestioni oggetto di indagine; **(ii)** dell'entità delle risorse finanziarie dei programmi inseriti nei bilanci o degli effetti finanziari dell'azione amministrativa programmata; **(iii)** della conoscenza di elementi sintomatici di criticità della gestione, quali i ritardi nell'attuazione dei programmi, la mancata utilizzazione di fondi o gli scostamenti tra risultati e obiettivi.

Vi è poi l'esigenza di verificare le prassi e gli atti adottati dalle amministrazioni a seguito dei rilievi e delle raccomandazioni della Corte contenuti

in precedenti referti, valutando in tal modo anche la capacità di autocorrezione dell'amministrazione.

I parametri di valutazione sono costituiti dalla legalità dell'azione amministrativa, dalla realizzazione del buon andamento della gestione, dall'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

La gestione delle istruttorie e le modalità di deferimento delle relazioni al competente collegio si ispirano al principio della concomitanza, in modo da deliberare tempestivamente circa eventuali irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi, procedure e tempi di attuazione dei programmi. Le istruttorie e i deferimenti perseguono, infatti, l'obiettivo di segnalare tempestivamente significativi ritardi nella realizzazione di piani e programmi e nell'erogazione di contributi, al fine di consentire alle amministrazioni interessate l'adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le pertinenti disfunzioni e la mancata utilizzazione delle risorse stanziare.

Le relazioni di controllo, adottate nel pieno rispetto del principio del contraddittorio con l'amministrazione in tutte le sue fasi, contengono osservazioni e raccomandazioni finalizzate all'autocorrezione delle disfunzioni di volta in volta accertate; le Amministrazioni interessate sono tenute ad adottare misure consequenziali o a rendere espliciti i motivi della mancata adozione delle stesse.

Al fine di ottimizzare l'esercizio di tali complesse funzioni nel corso del 2011 sono state adottate specifiche "Linee guida" formalmente approvate in adunanza congiunta con deliberazione n. 5/2011/G: il documento è il risultato di un importante lavoro di raccolta e di elaborazione di tutte le metodologie di programmazione ed esecuzione dei controlli sulla gestione, nonché di stesura delle relazioni, già espresse, inizialmente in modo frammentario, nelle delibere di programmazione susseguitesesi nel tempo ed opportunamente rielaborate con l'obiettivo di procedere alla redazione di un testo unitario di codifica dei metodi di lavoro sviluppatisi nell'intero periodo intercorso tra la data di avvio della riforma dei controlli intestati alla Corte e l'attualità.

## **2. Profili funzionali ed evolutivi del controllo sulla gestione.**

La Sezione centrale di controllo successivo sulle Amministrazioni dello Stato ha esaminato nel corso del 2011 molteplici gestioni incentrate sempre su tematiche di particolare rilievo che, con riferimento alla suddivisione generale della programmazione hanno riguardato tutti i settori dell'Amministrazione statale. Diverse indagini hanno avuto come oggetto attività riferite a più Ministeri o a

Ministeri ed enti, nei casi in cui le pertinenti gestioni erano soggette ad interrelazioni inscindibili con riguardo agli obiettivi e ai risultati perseguiti.

Nella articolata serie di indagini svolte nell'anno in considerazione, temi di particolare complessità sono stati affrontati in quella relativa alle "Risorse statali destinate all'edilizia e all'ammodernamento tecnologico della sanità pubblica", che ha svolto un'analisi compiuta sull'intero apparato organizzativo e gestionale che dall'Amministrazione statale si dirama alle Regioni e agli enti del servizio sanitario, approfondendo la seconda fase del programma di cui all'art. 20 della legge n. 67/88, caratterizzata da uno stanziamento complessivo pari a 16,84 miliardi di euro, in gran parte inutilizzato. Sulla base degli elementi acquisiti si è, in particolare, rilevato come l'attuazione della predetta legge – che, al momento, costituisce l'unico intervento finanziario diretto dello Stato finalizzato alle infrastrutture sanitarie – non abbia assicurato la perequazione infrastrutturale, trainando le realtà territoriali più deboli, ove la qualità dei servizi e delle risorse destinate alla sanità non raggiungono il livello minimo statuito dall'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione.

Il fenomeno della "immobilizzazione delle risorse" è emerso, sia pur con toni differenti, anche nelle indagini che si sono occupate delle risorse statali destinate allo sviluppo dell'imprenditoria. Tanto è stato evidenziato sia dall'indagine sul Fondo aree sottoutilizzate (FAS) che da quella sul "Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura". Entrambi i fondi, pur se amministrati da Dicasteri diversi e rivolti a realtà non assimilabili, hanno denunciato criticità comuni, sostanzialmente riferibili, *in primis*, alla generale e diffusa difficoltà nell'utilizzazione delle risorse e, a seguire, all'allungamento dei tempi di realizzazione degli interventi e all'insufficiente attenzione delle Amministrazioni competenti verso l'effettiva conoscenza dello stato d'avanzamento dei progetti.

La difficoltà di spesa costituisce, del resto, elemento comune messo in luce anche nel corso delle verifiche effettuate su altri settori dell'Amministrazione statale per i quali si è avuto modo di accertare che l'incapacità di utilizzare tempestivamente le risorse disponibili ha determinato la creazione di cospicui residui, in larga parte finiti in perenzione. Tanto è emerso in esito all'indagine su "Lo stato di manutenzione dei siti archeologici" e a quella sulla "Gestione delle risorse stanziato sul cap. 7503 del Ministero Ambiente e tutela del territorio e del mare, relative ai piani di disinquinamento per il recupero ambientale", che, fra l'altro, hanno evidenziato anche carenze nel monitoraggio dei programmi.

La problematica emerge, sia pur con caratteristiche diverse, anche per “Gli interventi del Corpo forestale dello Stato per la lotta agli incendi boschivi” per i quali sono emerse difficoltà anche nella individuazione esatta delle risorse destinate a tale finalità.

Profili di notevole rilievo gestionale e contabile sono stati denunciati dalle indagini relative al “Passante autostradale di Mestre” ed alla “Metropolitana C di Roma” che hanno analizzato lo stato di avanzamento di due rilevanti infrastrutture finanziate con consistenti contributi statali. Le articolate relazioni hanno analiticamente individuato le criticità che ne hanno rallentato la realizzazione e fatto lievitare i costi.

Oggetto di approfondimenti è stata anche l’attuazione delle novità introdotte sulla dirigenza dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150, che la Sezione aveva ritenuto opportuno seguire in considerazione della previsione di una molteplicità di adempimenti da realizzare secondo uno scadenziario, il cui rispetto è condizione per una compiuta e tempestiva attuazione della riforma stessa. Il controllo ha, peraltro, evidenziato uno “stallo” di significativi capitoli del processo di riordino della dirigenza, la cui mancata realizzazione ingenera dubbi sul buon esito della riforma, per lo meno nel breve periodo.

Di particolare interesse anche le indagini che hanno analizzato “Modalità di impiego delle garanzie fidejussorie in materia di crediti tributari e non tributari da parte delle pubbliche amministrazioni” e la “Gestione dei pagamenti non andati a buon fine” evidenziando gli aspetti critici della relativa gestione e prospettando le possibili soluzioni, ampiamente condivise dalle Amministrazioni, che in misura consistente sono intervenute all’adunanza.

Incisive osservazioni, anche di carattere propositivo, sono state rivolte alle Amministrazioni interessate all’indagine che si è occupata dell’”Utilizzazione del TFR da parte delle Amministrazioni statali”, per la quale si sono registrati già significativi riscontri. Può, infatti, già apprezzarsi che il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, per ovviare alle gravi disfunzioni messe in luce dall’indagine, ha avviato molteplici iniziative di monitoraggio, coinvolgendo l’INPS in una serie di operazioni dalle quali si attende la piena conoscenza degli andamenti gestionali del fondo e degli impieghi delle relative risorse.

La Sezione ha, inoltre, affrontato le problematiche connesse al comparto delle entrate, fra le quali degna di menzione appare l’indagine su “Gli effetti dell’applicazione e dell’estensione degli istituti definatori delle controversie fisco/contribuente alternativi al contenzioso”, che ha approfondito istituti, quali

l'accertamento per adesione, l'acquiescenza, la conciliazione giudiziale e l'autotutela, giungendo alla conclusione che le mancate impugnazioni appaiono per molti contribuenti preferibili rispetto alle definizioni realizzabili attraverso gli istituti deflattivi del contenzioso, malgrado le agevolazioni e le riduzioni delle sanzioni che queste comportano.

Restando sempre nel settore delle entrate non può dimenticarsi l'indagine sui "Programmi e risultati per il recupero delle rate del condono non versate", che è stata rivolta ad una completa e sistematica verifica dell'adeguatezza delle azioni programmate dall'Amministrazione per recuperare i 5,2 miliardi di somme dichiarate e dovute dagli aderenti al condono, ma, come riscontrato nella precedente deliberazione n. 24/2008/G, non versate neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle cartelle di pagamento. Il dato di rilievo principale messo in luce dalla nuova indagine attiene all'entità dell'importo ancora rimasto da riscuotere, quantificabile in circa 4,23 miliardi, con percentuali mensili di incremento della riscossione assai esigue (attestandosi in termini dello 0,2 - 0,3% di aumento circa). Preoccupante anche la proiezione nel tempo della definitiva riscossione che, ai ritmi rilevati, pone un orizzonte (teorico) di circa dodici anni. Le problematiche evidenziate sono state riportate all'esame del Parlamento, con esiti riscontrabili sia nell'audizione successiva della Corte sulle misure di finanza pubblica straordinarie del settembre 2011, sia nella formulazione di proposte legislative atte al recupero entro il dicembre del 2011 delle rate non versate.

Il tema delle misure effettivamente assunte in esito alle delibere della Sezione di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato riveste, del resto, particolare rilevanza nell'attuale contesto ordinamentale, rispondendo ad un preciso obbligo che il legislatore ha imposto alle Amministrazioni. Anche per quest'anno, l'analisi di tali esiti è stato oggetto di una apposita relazione nella quale si è dato conto delle "modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate nell'anno 2010". La relazione offre una visione panoramica delle indagini concluse nello scorso anno, per ognuna delle quali sono poste a raffronto in apposite schede le osservazioni più significative mosse dalla Sezione e le misure consequenziali al riguardo adottate, quali esse sono state comunicate dalle Amministrazioni controllate, in adesione alla specifica prescrizione legislativa a tutti nota.

Nel rinviare alla relazione per un quadro completo delle diverse tipologie di "misure consequenziali" adottate e delle indagini che le hanno in qualche modo

“determinate”, si reputa opportuno in questa sede segnalarne alcune fra le più significative.

In esito alle delibere della Sezione sono stati adottati atti normativi e di atti di carattere organizzativo. Così è stato a seguito dell'indagine sulla COVIP: la Commissione, in tal senso sollecitata dalla Corte, ha, infatti, rivisto tutti i regolamenti interni di carattere generale, ivi compresi quello sul trattamento giuridico ed economico, sull'ordinamento delle carriere, sull'organizzazione ed il funzionamento, sull'amministrazione e la contabilità, sulle procedure per gli acquisti di beni e servizi in economia. Anche l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha prontamente risposto alle specifiche richieste formulate nella relazione ad essa dedicata, approvando la bozza del nuovo regolamento di contabilità le cui disposizioni mirano a conformare il sistema di gestione ai principi fondamentali della contabilità generale di tipo economico-patrimoniale.

In altri casi, per superare le osservazioni mosse sono stati emanati provvedimenti di carattere generale. Si richiamano, al riguardo, le direttive dell'Agenzia delle entrate e del Ministero dell'ambiente, emesse, entrambe, *in limine litis* allo specifico scopo di superare le disfunzioni evidenziate dai magistrati relatori, già nel corso delle istruttorie relative, rispettivamente, all'indagine su “I motivi di soccombenza dell'Amministrazione finanziaria nel processo tributario” e a quella sulla “Gestione degli interventi in materia ambientale finanziati a valere sul cap. 7082, dedicato alla bonifica dei siti inquinati”. A tali direttive hanno, poi, fatto seguito alcune circolari con le quali sono state meglio definiti gli aspetti di dettaglio. E' auspicabile, quindi, che le attività successivamente poste in essere siano state improntate a tali novità, la cui entrata in vigore trova sicuramente origine nel controllo della Corte.

Molteplici sono, poi, i casi in cui i referti della Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione hanno determinato l'attivazione e/o il potenziamento di monitoraggi su ampi settori di attività, che erano risultati sotto questo profilo carenti della dovuta attenzione da parte delle Amministrazioni competenti. Ciò ha comportato anche lo svolgimento di attività ricognitive, in passato mai effettuate o compiute in modo poco proficuo, sulla cui base le Amministrazioni dovrebbero poter improntare le successive attività necessarie per il perseguimento degli obiettivi individuati dalla legge. Rileva in tal senso quanto rappresentato dai Ministeri dell'interno e del lavoro e delle politiche sociali in esito all'indagine sull'“Accertamento e la riscossione delle entrate extra tributarie derivanti dal controllo e dalla repressione delle irregolarità e degli illeciti: multe, ammende,

sanzioni” . Il primo ha, infatti, comunicato di aver avviato gli accertamenti sui dati relativi alle entrate extratributarie derivanti dal controllo e dalla repressione fino ad allora mai monitorati. Il secondo si è, invece, attivato per la condivisione di alcune banche dati. Sono stati a tal fine siglati specifici Protocolli d’intesa, la cui esecuzione si prevede favorirà la vigilanza dello specifico comparto dell’Amministrazione statale.

Ancora in via di realizzazione al momento della comunicazione, la banca dati che dovrebbe consentire al Ministero dello sviluppo economico di rafforzare il monitoraggio sulla “Gestione della programmazione negoziata”, quasi assente al momento dell’indagine. *In itinere* è anche l’implementazione del sistema informativo relativo ai Programmi delle infrastrutture strategiche sollecitato dalla relazione concernente lo “Stato di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci nelle aree urbane (legge n. 211/1992)” per la quale è stato fatto presente che si è conclusa la fase di primo inserimento delle notizie comunicate dai responsabili unici e si è provveduto ad abilitare il CIPE ad accedervi.

Altre deliberazioni hanno spronato le Amministrazioni ad attivare processi accelerativi in settori nei quali si erano registrati forti ritardi. Si rammentano, al riguardo, le misure poste in essere dal Ministero dell’istruzione, dell’università e della ricerca dopo l’indagine sui “Programmi di messa in sicurezza degli edifici scolastici”. Il maggiore impegno nello svolgimento delle procedure, sollecitato dalla Corte, ha portato, infatti, non solo all’espletamento dei sopralluoghi degli immobili previsti nell’ambito dell’Intesa Istituzionale del 28 gennaio 2009, per i quali il Ministero ha assicurato il prossimo completamento, ma anche alla revoca di 74 milioni di euro risultati non utilizzati, per i quali ci si sta attivando per la successiva riassegnazione.

Nella direzione auspicata dalla Sezione risulta avviata la fase conclusiva del processo di privatizzazione della società Tirrenia, analizzata, fra le altre, dall’indagine avente ad oggetto “Obiettivi e risultati delle operazioni di privatizzazione di partecipazioni pubbliche”. La strada intrapresa dovrebbe, infatti, evitare, nel breve periodo, il trasferimento della proprietà ad altri soggetti pubblici e, nel medio-lungo termine, l’accettazione di soluzioni tanto finanziariamente costose per la collettività quanto incerte in termini di prospettive strategiche.

Misure dirette ad rendere più veloce la fase dei pagamenti sono state, inoltre, assunte dal Ministero della difesa per superare le anomalie evidenziate dall’indagine sulla “Utilizzazione delle risorse destinate alla componente navale delle forze

armate” . A tal fine, ritenendo elemento determinante dell’aggravio delle procedure il coinvolgimento di vari enti del Ministero della difesa, si è stabilito che, all’interno del testo del contratto, sia individuato l’ente responsabile dell’esecuzione contrattuale, al quale attribuire anche il compito di raccogliere tutta la documentazione relativa ai pagamenti da inoltrare successivamente in un’unica soluzione alla competente Divisione.

Restando in tema di pagamenti, deve richiamarsi, ancora, l’introduzione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. di un controllo automatico sulle procedure di pagamento dei prestiti, introduzione operata in adesione a quanto richiesto dalla Corte in esito all’indagine sullo “Stato di realizzazione di sistemi di trasporto rapido di massa a guida vincolata e di tranvie veloci” nel corso della quale erano state, fra l’altro, evidenziate pesanti anomalie al riguardo.

Da ultimo, vanno ricordati i casi in cui la Sezione ha sottolineato la limitata leggibilità dei dati di bilancio. Si fa riferimento all’indagine sulla “Gestione delle misure consequenziali finalizzate alla rimozione delle disfunzioni rilevate nelle relazioni finanziarie tra Stato e Autonomie territoriali”, a seguito della quale il Ministero dell’economia e delle finanze ha provveduto, su richiesta del Ministero dell’interno, alla riclassificazione dei capitoli censurati, istituendone, in sostituzione, tre di parte corrente e uno per il rimborso prestiti. Non si può, infine, dimenticare che questa indagine ha anche determinato la reiscrizione nel bilancio del Ministero dell’interno di complessivi 249,93 milioni di euro, destinati quasi totalmente a ripianare l’esposizione debitoria verso gli enti locali messa in luce dalla Corte.

Può, dunque, in conclusione affermarsi che le indagini concluse portate a termine nel 2010 dalla Sezione hanno, con modalità e misure diverse, determinato l’avvio di meccanismi auto-correttivi delle irregolarità e delle inefficienze rilevate dalla Corte, così contribuendo ad indirizzare il miglioramento della gestione.

### **3. Dati quantitativi**

Le direzioni, i dipartimenti e le strutture operative globalmente assoggettati a controllo risultano 415. Le indagini complessivamente gestite in corso di anno sono state 53. Quelle esitate e formalizzate in apposite delibere di controllo 17.

Nel 2011 sono state gestite anche 5 attività di monitoraggio: a) monitoraggio dello stato di realizzazione delle infrastrutture strategiche di interesse nazionale ; b)

comparto entrate; c) partite di spesa che presentano elementi sintomatici di criticità; d) magazzini dello Stato; e) monitoraggio esiti controllo eseguito.

I magistrati complessivamente assegnati risultano 22, 10 di essi sono assegnati anche ad altre funzioni giurisdizionali, di controllo ed amministrative. Nel numero complessivo sono compresi anche magistrati che nel corso dell'anno sono cessati o sono entrati a far parte della Sezione.

#### **4. Principali deliberazioni di controllo**

A completamento di quadro, si fornisce una breve sintesi delle deliberazioni che hanno affrontato tematiche di particolare interesse, evidenziando, per ognuna, le conclusioni più significative cui si è pervenuti:

##### **Deliberazione n. 1/2011/G “Utilizzazione del TFR da parte dell’Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti”.**

L'istruttoria ha consentito di rilevare, nel prelievo e nella gestione complessiva delle risorse del fondo TFR, profili critici ulteriori e più vasti di quelli rappresentati in un precedente referto sullo stesso tema, approvato con delibera n. 2/2010/G. L'attenzione è stata, in particolare, focalizzata sul rispetto del vincolo di destinazione delle somme versate dai lavoratori e dai datori di lavoro, sulla corretta determinazione degli stanziamenti di bilancio e sui profili economici complessivi dell'operazione.

Gli accertamenti compiuti hanno permesso di affermare che l'Amministrazione statale non sta predisponendo alcun meccanismo di reintegrazione del fondo TFR gestito dall'Inps, in relazione alle somme prelevate nel periodo 2007-2010. Anzi, il contestato meccanismo risulta confermato almeno fino allo scadere del decennio dalla sua introduzione.

Per quanto riguarda l'aspetto contabile, si è accertata l'assenza di riepiloghi consuntivi inerenti all'utilizzazione delle somme acquisite dallo Stato: alla definitiva quantificazione delle entrate incamerate, infatti, non corrisponde analogo correlata elaborazione degli impieghi per i singoli obiettivi di spesa nel quadriennio 2007-2010, al netto delle prelieve compensazioni fiscali.

A partire dal 2010, inoltre, sulla base della legislazione sopravveniente e della concreta attuazione della stessa, viene a cessare l'impiego ad investimenti delle somme prelevate, come risulta dimostrato dalla mancata specificazione di alcun

capitolo di spesa alimentato dal prelievo. In relazione a tale fenomeno si è pervenuti alla conclusione che il prelievo stesso è divenuto un'entrata indifferenziata dello Stato senza alcun vincolo di destinazione e senza l'istituzione di correlate poste passive, destinate alla reintegrazione del fondo.

La Corte ha sottolineato il pericolo derivante dall'utilizzazione del fondo per mere finalità di provvista finanziaria. Detta pratica potrebbe pregiudicare, infatti, i futuri equilibri di bilancio e creare problemi di equità intergenerazionale a danno dei prossimi contribuenti e percettori dei servizi.

**Deliberazione n. 2/2011/G “Indagine sulla riorganizzazione della dirigenza dopo il decreto legislativo n. 150/2009”.**

La relazione espone gli esiti del monitoraggio sull'attuazione delle novità introdotte sulla dirigenza dal decreto legislativo 27 ottobre 2009 n. 150 nel corso dei primi dodici mesi dalla sua entrata in vigore. L'opportunità delle verifiche intraprese è da ricondurre alla previsione di una molteplicità di adempimenti da realizzare secondo uno scadenziario, il cui rispetto è condizione per una compiuta e tempestiva attuazione della riforma stessa.

Il controllo ha, peraltro, evidenziato uno “stallo” di significativi capitoli del processo di riordino della dirigenza, la cui mancata realizzazione ingenera dubbi sul buon esito della riforma, per lo meno nel breve periodo.

I rallentamenti sono riferiti alle procedure di reclutamento su base concorsuale e successiva formazione dei dirigenti di prima fascia, ancora non regolamentati.

L'operatività di riordino risulta, inoltre, compromessa dall'entrata in vigore delle “Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e competitività economica”, recate dal DL n. 78/2010 che, cristallizzando il trattamento economico in godimento al 2010, ha di fatto reso inattuabile ogni iniziativa di maggiore remunerazione, sottraendo alla riforma significativi margini di operatività.

Risultano, invece, attuati gli adempimenti relativi all'adozione del Piano della Performance, del Piano per l'integrità e la trasparenza, del Sistema di misurazione e valutazione della performance sulla base delle indicazioni fornite dal CIVIT e tempestiva è stata la costituzione degli OIV da parte di quasi tutti i Ministeri.

**Deliberazione n. 4/2011/G “Indagine di controllo concernente Opere strategiche – Infrastrutture passante di Mestre”.**

Molteplici sono le criticità evidenziate dall'indagine che si è occupata del c.d. “Passante autostradale di Mestre”. Fra le altre si segnalano:

- l'utilizzo delle ordinanze di protezione civile come mezzo ordinario di soluzione dei problemi organizzativi dell'apparato amministrativo pubblico, profilandosi sia una marginalizzazione dei procedimenti di affidamento, sia l'esclusione degli organi di controlli;
- l'improprietà della dichiarazione dello stato di emergenza applicata alle grandi opere infrastrutturali, in quanto per l'ottimale funzionamento di una infrastruttura stradale non è sufficiente la realizzazione della sola opera principale ma dell'intero complesso di viabilità che necessita anch'esso di ulteriori opere di ristrutturazione/ammodernamento;
- le vicende connesse alla progettazione, che ha subito tre varianti progettuali con conseguente aumento dei costi;
- il lievitare dei costi anche a causa delle c. d. “opere compensative” richieste dagli enti locali nella loro entità in sede di progetto preliminare sia in senso qualitativo che in senso quantitativo;
- la scarsa attenzione da parte del Ministero delle infrastrutture e trasporti nell'aggiornamento dei dati contabili. Sul punto, pronta è stata la risposta del Ministero, vista l'intervenuta correzione dei disallineamenti contabili rilevati in fase istruttoria.

**Deliberazione n. 6/2011/G “Programmi e risultati per il recupero delle rate del condono non versate”**

L'indagine nasce in collegamento con il referto sui risultati ed i costi del condono approvato con deliberazione n. 24/2008/G, che aveva portato, tra l'altro, alla introduzione di talune modifiche nella normativa e che raccomandava alle Amministrazioni interessate (Agenzia delle entrate ed Equitalia S.p.a.) di definire ed attuare le azioni amministrative necessarie per il recupero dei 5,2 miliardi di somme dichiarate e dovute dagli aderenti al condono, ma, come riscontrato dalla Corte, non versate neppure dopo l'iscrizione a ruolo e la notifica delle cartelle di pagamento.

L'indagine attuale è stata, dunque, rivolta ad una completa e sistematica verifica dell'adeguatezza delle azioni programmate dall'Amministrazione e dell'efficacia e dell'efficienza della relativa attività gestionale. Le Amministrazioni indagate inizialmente in numero di 2 (Agenzia delle Entrate - per quattro direzioni

generali - ed Equitalia S.p.a.) sono aumentate a 3 con l'inserimento della Soc. SERIT Sicilia S.p.a. (agente della riscossione per il territorio siciliano).

Il dato di rilievo principale messo in luce attiene all'entità dell'importo rimasto da riscuotere, quantificabile in circa 4,23 miliardi, con percentuali mensili di incremento della riscossione assai esigue (attestandosi in termini dello 0,2 - 0,3% di aumento circa). Preoccupante anche la proiezione nel tempo della definitiva riscossione che, ai ritmi rilevati, pone un orizzonte (teorico) di circa dodici anni.

In ordine alle cause e alle motivazioni della permanenza della quota ancora da riscuotere, è stato rimarcato come la scelta legislativa di non aver vincolato l'efficacia del condono al versamento dell'intera somma dovuta, verosimilmente rispondente alla logica di rendere più appetibile l'adesione alla sanatoria fiscale, abbia comportato, di fatto, la sospensione e un lungo rinvio delle procedure di riscossione coattiva delle somme non versate. Ciò ha consentito, di fatto, a contribuenti non propriamente ignari della situazione, di organizzare il proprio assetto patrimoniale in modo da rendersi incapienti rispetto alla futura azione esecutiva dell'erario.

**Deliberazione n. 10/2011/G “Gestione delle risorse statali destinate all’edilizia e all’ammodernamento tecnologico della sanità pubblica”.**

L'istruttoria e la valutazione delle attività oggetto del referto hanno riguardato l'intero apparato organizzativo e gestionale che dall'Amministrazione statale si dirama alle Regioni e agli enti del servizio sanitario e si sono rivolte alla seconda fase del programma di cui all'art. 20 della legge n. 67/88, caratterizzata da uno stanziamento complessivo pari a 16,84 miliardi di euro, in gran parte inutilizzato.

In sintesi è emerso che rispetto al programma complessivo è stato attivato il 59,26 per cento delle risorse stanziare, ma solo il 41,82 per cento è pervenuto alla fase di erogazione dei contributi in favore degli enti interessati.

Plurime le cause accertate del suddetto fenomeno di immobilizzazione di risorse in un ambito strategico quale il servizio sanitario nazionale. Una di esse è correlata al meccanismo degli accordi di programma con le Regioni interessate, i quali sono propedeutici alla realizzazione delle iniziative e alla maturazione del finanziamento. L'utilizzazione delle risorse stanziare è slittata anche per le varie modifiche che hanno connotato la tipologia della programmazione negoziata.

Sul mancato raggiungimento degli obiettivi ha inciso, fra l'altro, la scarsa capacità realizzativa di alcuni contesti regionali, che spesso coincidono con le situazioni della finanza sanitaria sofferenti e caratterizzate dalla adozione dei piani

di rientro. Pertanto i meccanismi legislativi accentuano le disfunzioni dei contesti regionali.

L'indagine ha evidenziato, inoltre, una rilevante differenziazione della misura con cui lo Stato è intervenuto a finanziare le infrastrutture: per alcune Regioni il finanziamento statale ha raggiunto il massimo consentito dalla legislazione (il 95 per cento), per altre si è attestato in misura vicina al 70 per cento. E ciò senza una precisa esplicitazione dei motivi che hanno condotto a siffatta sperequazione. Si è, in particolare, rilevato come la legge n. 67/88 – che, al momento, costituisce l'unico intervento finanziario diretto dello Stato finalizzato alle infrastrutture sanitarie – nella sua attuazione completa non si sia dimostrata in grado di assicurare la perequazione infrastrutturale, trainando le realtà territoriali più deboli, ove la qualità dei servizi e delle risorse destinate alla sanità non raggiungono il livello minimo statuito dall'art. 117, secondo comma, lett. m) della Costituzione. Parimenti, neppure sotto il profilo dell'equità contributiva gli interventi in favore delle collettività locali meno dotate di servizi, già gravate dalla maggiore pressione fiscale riservata alle Regioni sottoposte ai piani di rientro, sono apparsi congrui.

**Deliberazione n. 13/2011/G “La gestione di incentivi alle imprese all'interno del Fondo Aree Sottoutilizzate”.**

L'indagine ha per oggetto le risorse allocate, nel bilancio dello Stato, sul cap.7420, piano gestionale 26, nello stato di previsione del MISE per l'anno 2007 e sul cap.7324, piano gestionale 14, nello stato di previsione dello stesso Ministero per il 2008, riguardanti incentivi alle imprese nelle zone svantaggiate del paese.

La Sezione ha osservato che l'utilizzo del FAS, quale “bacino finanziario” cui attingere per altre finalità, limita fortemente la programmazione delle risorse e si presenta quale elemento distorsivo del sistema.

Per quanto attiene agli incentivi si è rilevato un grado eccessivo di proliferazione del numero degli interventi; l'esigenza di una più adeguata analogia con il metodo programmatico tipico degli interventi finanziati con fondi comunitari, che talvolta concorrono al sostegno degli interventi stessi; una consistente quota di interventi revocati o in corso di revoca; un non elevato grado di integrazione tra le attività amministrative svolte direttamente dal Ministero dello sviluppo economico e le attività svolte dai soggetti intermediari (banche); un limitato livello di effettiva verifica degli interventi da parte del predetto Ministero; la non conoscenza, da parte dello stesso, del livello di miglioramento, in termini formali e sostanziali, ottenuto in termini di occupazione di nuovi lavoratori o di mantenimento dei livelli

occupazionali esistenti; sul piano tecnico, un abbattimento del livello dei fondi iscritti a residui, dovuto in gran parte al meccanismo contabile di perenzione amministrativa dei residui stessi, il quale peraltro non incide sulle obbligazioni sottostanti.

### **Deliberazione n. 21/2011/G “Metropolitana di Roma (Linea C)”**

L'indagine ha esaminato lo stato di avanzamento della costruzione e messa in esercizio della linea C della metropolitana di Roma, opera in progettazione dall'inizio degli anni 90, la cui fattibilità è al momento non priva di incognite, essendosi esaurite anzitempo le risorse per la realizzazione integrale ed essendo stato disatteso l'effettivo impegno della copertura finanziaria relativa all'intero tracciato fondamentale; inoltre, risulta notevolmente ridimensionata per l'abbandono della realizzazione di qualificanti opere integrative e complementari nelle tratte centrali, coesenziali allo sviluppo del progetto stesso. Fra le disfunzioni rilevate dalla Sezione si segnala:

- il mancato effetto acceleratorio auspicato dalle procedure introdotte dalla legge obiettivo e dalla deroga alle ordinarie competenze operate attraverso il ricorso a commissari straordinari, così come il ricorso al contraente generale, dal quale si attendevano anche costi fissi e qualità;

- il consistente aumento dell'onere finanziario, passato dagli iniziali 1.925 milioni stimati nella delibera CIPE n. 121 del 21 dicembre 2001, ai 2.683.701.277,74 euro, previsti dal quadro economico contrattuale riferito all'intera tratta fondamentale, comprensiva delle qualificanti opere integrative e compensative delle tratte centrali, che avrebbero dovuto caratterizzarne il tracciato come “metropolitana archeologica”, agli attuali 3.379.686.560 euro, nel quale non sono incluse tuttavia, le predette opere complementari;

- l'affidamento all'esterno di Roma Metropolitane della direzione dei lavori e del collaudo, che mal si concilia con l'esistenza di una struttura specializzata, che trova nella costruzione delle metropolitane romane la sua ragion d'essere, anche in considerazione del fatto che si tratta di una società - che grava sul bilancio di Roma capitale - costituita da ingegneri e tecnici. Né, a compensare tale anomalia, può bastare il coordinamento e l'alta sorveglianza sugli interventi;

- l'affidamento degli incarichi di collaudo *intuitu personae*, senza alcuna forma di selezione o pubblicità, pur in presenza di compensi molto rilevanti.

## **IV - L'ATTIVITÀ DI CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA**

### **1. Il contesto normativo**

Negli ultimi anni, numerose sono state le novità normative che hanno interessato la gestione degli enti a cui lo Stato contribuisce in via ordinaria, e, conseguentemente, l'attività di controllo che la Sezione svolge sugli stessi, affinché il controllo generale e sistematico del Parlamento, previsto fin dalla legge n. 129/39 e assunto a principio costituzionale per effetto dell'art. 100, comma 2 della Costituzione, sia indirizzato, con penetrante incisività, a rilevare, verificare e sindacare economicità ed efficienza di gestione.

Basti qui rammentare i ripetuti interventi volti al contenimento della spesa pubblica recati dalle leggi finanziarie e dalle manovre approvate nel 2009 (decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 133), nel 2010 (decreto-legge n. 78, convertito dalla legge n. 122) e nel 2011 (decreto-legge n.98, convertito dalla legge n. 111).

In più di un'occasione tali provvedimenti legislativi hanno previsto misure di trasformazione - soprattutto mediante fusione e incorporazione - di enti pubblici.

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

Sulla graduale, ma radicale trasformazione delle istituzioni pubbliche stanno influenzando in maniera considerevole le ripetute misure di razionalizzazione dell'amministrazione per enti, che vengono attuate attraverso la razionalizzazione delle strutture, la rideterminazione delle funzioni - in specie quelle esercitate da enti di modeste dimensioni - operanti in settori omogenei, nonché la riallocazione e riqualificazione delle risorse - umane ed economiche - necessarie al miglior perseguimento del generale obiettivo dell'ottimizzazione del rapporto tra risultati conseguiti e mezzi impiegati, soprattutto in un settore, quale quello della finanza derivata, che è sintesi tra sovvenzioni pubbliche e apporti finanziari privati.

A tali misure, imposte dall'aggravarsi della situazione economica del Paese, si è andata sommando l'attuazione delle deleghe legislative per il riordino della

contabilità pubblica (legge n. 196/2009), volte a pervenire ad una razionalizzazione e ad una maggiore organicità della relativa normativa al fine di soddisfare le esigenze di coordinamento e di consolidamento dei conti pubblici poste dall'attuazione del federalismo fiscale.

## **2. Profili funzionali**

Come è ben noto, le funzioni di controllo sugli enti a cui lo stato contribuisce in via ordinaria, di cui alla legge n. 259/1958 – emanata in attuazione dell'art. 100, comma 2 della Costituzione – vengono assolte attraverso l'elaborazione di referti sulla gestione finanziaria di tali enti, con l'esclusione di quelli per i quali la contribuzione dello Stato risulti di modesta entità e di quelli di interesse esclusivamente locale.

Sul punto si è già osservato, nel passato, che la originaria nozione di “ente pubblico”, alla quale ha fatto riferimento la legge n.259/1958, è suscettibile di essere estesa a soggetti giuridici che, pur non potendo ricondursi all'ambito degli enti pubblici in senso formale, vengono, ciononostante, sottoposti a controllo perché a finanza parzialmente o totalmente derivata dallo Stato, o in quanto, pur avendo una connotazione privatistica e pur conducendo una gestione sulla base di moduli privatistici, fruiscono di un apporto al patrimonio da parte dello Stato in capitale, servizi o beni, o mediante la concessione di garanzie finanziarie.

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

Il fenomeno cennato, dell'estendersi del campo di attività della Corte nel comparto di cui ora ci si sta occupando, è proseguito anche nel 2011, attraverso la sottoposizione al controllo ex articolo 12 della legge n. 259/1958 della gestione di “Difesa Servizi Spa”, società avente quale socio unico il Ministero della Difesa, il cui statuto, approvato con decreto del Ministero dell'economia e finanze del 10 febbraio 2011, ha previsto (all'art.26) che un magistrato della Corte assista alle sedute degli organi della società.

Nel 2011, sulla base di tale impostazione è stato disposto - con il D.P.C.M. 31 maggio 2011, adottato dietro segnalazione della Sezione del controllo sugli Enti della Corte (determinazione n. 60/2010) – l'assoggettamento al controllo, ai sensi dell'art. 2 della legge n. 259/1958 – di 16 Enti Parco.

Sull'argomento, un cenno a parte merita l'annosa questione degli Ordini e Collegi professionali, la sottoposizione a controllo dei quali (ai sensi dell'art.3,

comma 4 della legge n.20/94) disposta dalla Sezione del controllo sugli Enti con la determinazione n.43 del 20 luglio 1995, è stata a suo tempo impugnata dagli enti interessati; il che ha dato avvio ad un lungo e complesso contenzioso, articolatosi in numerose fasi (che hanno visto anche l'intervento della Corte Costituzionale), che si è concluso – almeno in parte - solo di recente con la sentenza della Corte di cassazione (Sezione Prima civile), del 14 ottobre 2011. Con tale sentenza, la Cassazione, accogliendo il ricorso proposto esclusivamente dalla Federazione degli ordini dei farmacisti avverso la sentenza della Corte d'appello di Roma - che, ribadita la natura di ente pubblico non economico degli Ordini professionali, aveva ritenuto – come il giudice di 1° grado - questi soggetti al controllo della Corte dei conti - ha cassato tale decisione di secondo grado ed ha escluso l'assoggettabilità della detta Federazione al controllo della Corte dei conti.

La prospettazione su cui si basa la pronuncia della Cassazione, che ha riguardato solo l'Ordine dei farmacisti, laddove trovasse un'applicazione estensiva inciderebbe negativamente su un complessivo e organico sistema dei controlli – quale quello previsto dalla legge n. 20/94 – il che si rivelerebbe grave soprattutto nell'attuale momento di una generale rivisitazione del sistema previdenziale, volta a ricondurre lo stesso ad unità, allo scopo di conseguire benefici sul piano razionale e di omogenea allocazione di risorse.

E' a dirsi, al riguardo, che la lesività di tale negativa prospettazione si adombra, per ora, solo in limitata prospettiva poiché il controllo della Corte resta precluso esclusivamente nei confronti della gestione economico-finanziaria di tale Ordine. Ciò va detto, pur con il doveroso rispetto che si deve alla pronuncia della Suprema Corte di Cassazione, anche nella convinzione che le argomentazioni della stessa Cassazione non appaiono in linea con i principi più volte affermati dalla Corte costituzionale (v. sentenze n.29/1995 e n.470/1997) relativamente al controllo introdotto dalla legge n.20/94.

Altra vicenda specifica da rammentare, relativamente all'esercizio di cui ora ci si occupa, è quella connessa con la soppressione di più di un ente, disposta nell'ambito della manovra finanziaria di cui al decreto-legge n. 78/2010 (convertito dalla legge n. 122/2010). La Corte ha ritenuto opportuno, comunque, riferire al Parlamento, nel corso del 2011, sui documenti contabili di "chiusura" di alcuni di tali enti, anche al fine di verificare e definire le risultanze finali delle relative gestioni.

In tale ottica, sono stati approvati referti su: l'Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza del lavoro (ISPESL); l'Istituto posteografici (IPOST);

l'Ente nazionale assistenza magistrale (ENAM); l'Ente nazionale di assistenza e previdenza per i pittori, scultori, musicisti, scrittori e autori drammatici (ENAPPSMSAD); l'Istituto di studi e analisi economica (ISAE); l'Ente italiano montagna (EIM); il Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale (Centro Portici); l'Ente teatrale italiano (ETI); l'Ente nazionale delle sementi elette (ENSE).

E' anche da segnalare che il decreto-legge n.98/2011 (convertito nella legge n. 111/2011), all'articolo 14, comma 28, ha disposto la trasformazione dell'UNIRE in "Agenzia per lo sviluppo del settore ippico – ASSI".

In particolare, è a dirsi che, avendo tale norma richiamato il disposto dell'art. 8 del decreto legislativo n.300/1999 – che, come è noto, concerne le Agenzie Fiscali e fa rinvio, quanto al controllo della Corte, all'articolo 3, comma 4, della legge n.20/1994 – il Consiglio di Presidenza della Corte, preso atto della cessazione del controllo esercitato con le modalità di cui all'articolo 12 della legge n.259/1958, ha conferito (nell'adunanza dell'8/9 novembre 2011) le relative funzioni alla Sezione di controllo sulle Amministrazioni dello Stato.

### **3. Dati quantitativi**

Nel 2011 gli enti sottoposti al controllo della Corte ai sensi della legge n.259/58 hanno raggiunto, complessivamente, il numero di 331. Di essi, 251 sono enti pubblici, 34 società e 46 persone giuridiche private diverse dalle società.

L'impegno posto dalla Corte, nell'esclusivo intento di fornire al Parlamento aggiornate ed esaurienti informazioni sullo "stato di salute" dei numerosi enti pubblici è stato assolto pur in presenza di un'ormai cronica carenza di personale magistratuale, il cui numero si è ridotto a 15 unità (di cui solo 8 a tempo pieno); consistenza , quindi, ben distante dall'organico fissato in 27 magistrati.

### **4. Principali determinazioni di controllo**

Prima di procedere a una disamina sintetica dei più rilevanti referti sulla gestione finanziaria di enti e società deliberati nel corso del 2011, è utile estrapolare alcune considerazioni, riferite alla generalità delle gestioni esaminate.

Nel corso dell'anno, soprattutto per i soggetti che dipendono in larga misura dalla contribuzione pubblica, sono emerse difficoltà finanziarie. La necessità di ridurre il deficit pubblico ha infatti determinato una ripetuta e progressiva riduzione di tali contribuzioni.

Si tratta, in larga misura, di un effetto inevitabile, nell'attuale contesto della nostra finanza pubblica. È, tuttavia, auspicabile che, una volta superata la fase critica, si possa ricondurre la contribuzione a flussi più costanti e prevedibili. Solo in tal modo infatti i soggetti destinatari dei flussi finanziari pubblici potranno procedere a quell'ordinata riorganizzazione delle proprie attività e delle loro stesse strutture organizzative che li renda meglio capaci di assolvere le proprie funzioni, pur in un contesto di minori disponibilità finanziarie. A ciò si aggiunga che ad alcuni fra i soggetti sottoposti al controllo sulla gestione si applicano ormai anche vincoli relativi alla dinamica del personale; il che rende ancora più urgente quella opera di riorganizzazione interna possibile solo in un quadro di prevedibilità delle risorse finanziarie disponibili.

Ovviamente, enti e società che invece traggono la gran parte delle proprie entrate da attività svolte sul mercato si sono trovati a soffrire del generale andamento relativamente sfavorevole della nostra economia. Molti soggetti controllati dalla Sezione negli ultimi anni – di fronte alle crescenti ristrettezze delle fonti di finanziamento pubblico – hanno tentato di accrescere la propria capacità di agire sul mercato, ovvero di attrarre – ad esempio nel caso degli enti culturali – risorse private a diverso titolo. Questa attività – necessaria e meritoria – sta trovando, nel contesto congiunturale sfavorevole, notevoli difficoltà.

Nel comparto delle cosiddette “Casse previdenziali privatizzate”, alla generale situazione di difficoltà economica, che opera nella direzione di ridurre, se non il livello, almeno il tasso di crescita dei giri di affari dei professionisti e, quindi, anche delle contribuzioni previdenziali, si stanno aggiungendo fattori demografici, che rendono spesso precario l'equilibrio fra contributi e prestazioni. Nella generalità dei casi, sia pure con qualche limitata eccezione, si assiste a un livello delle prestazioni promesse incompatibile con la dinamica attesa delle contribuzioni, e, quindi, a bilanci tecnici non in grado di mantenere il necessario equilibrio già nel previgente orizzonte dei 30 anni, e ancor meno nel nuovo orizzonte dei 50 anni. In assenza di interventi, che si aggiungano a quelli già decisi da molte Casse negli ultimi anni, si darebbe luogo, abbastanza presto e abbastanza velocemente, a un loro sostanziale depauperamento patrimoniale.

Quanto alla struttura ed ai costi degli organi di amministrazione e controllo di enti e società controllate, pur dopo gli apprezzabili interventi compiuti a più riprese dal legislatore, la situazione si mantiene piuttosto confusa. Appare molto difficile ricostruire, anche a posteriori, la coerenza fra numerosità dei componenti gli organi, le loro remunerazioni e l'effettiva rilevanza economica delle attività svolte.

Per i soggetti che operano sul mercato, in sostanziali condizioni di concorrenza con soggetti pienamente privati, remunerazioni e organi andrebbero rivisti alla luce delle *best practices* delle società concorrenti. Per i soggetti che, invece, operano all'interno di logiche più strettamente pubblicistiche, organi e remunerazioni andrebbero sistematicamente rapportati alle analoghe funzioni svolte all'interno dell'amministrazione pubblica e, comunque, alla situazione economica dei singoli enti.

Si riferisce di seguito sulle risultanze dei referti più rilevanti deliberati nel 2011:

**ANAS S.p.A. - esercizio 2009 - determinazione n. 9 /2011.**

La società ha conseguito nel 2009, per il secondo anno consecutivo, un risultato positivo. La Corte ha, tuttavia, avvertito che a tale risultato non può riguardarsi alla stregua di segnale di un risanamento economico durevole della società, in quanto lo stesso è stato determinato da eventi di natura non strutturale, ma contingente dell'esercizio di riferimento (relativi al risultato della gestione finanziaria e delle componenti straordinarie), pur in presenza di una significativa diminuzione del corrispettivo dello Stato per le attività svolte dall'Anas quale gestore della rete stradale e autostradale. La mutevolezza dell'entità di tale corrispettivo, che viene determinato anno per anno, incide negativamente sulla autonomia finanziaria dell'ANAS. Autonomia che resta, secondo la Corte, l'obiettivo principale da perseguire per l'effettiva trasformazione della stessa in società operante secondo le regole di mercato, che impongono all'ANAS di fronteggiare i propri costi di funzionamento con i ricavi delle prestazioni, anche impostando, con riguardo all'attività operativa, un'efficace programmazione di medio-lungo periodo; per quanto riguarda il personale, l'ANAS ha rappresentato che le limitazioni recate dal DL n. 78/2010, (convertito nella legge n. 122/2010) in materia di assunzioni di personale, determinano l'insorgere di preoccupazioni sulla possibilità di continuare a garantire adeguati livelli di qualità del servizio in termini sia di sicurezza che di vigilanza.

In tale contesto, il nuovo piano economico e finanziario rappresenta un elemento di novità nel processo di trasformazione dell'ANAS, mediante l'adozione di un modello di funzionamento e di finanziamento nuovo che prevede la remunerazione delle attività di sviluppo e di gestione della rete in concessione secondo criteri civilistici e, conseguentemente, la possibilità di accedere

autonomamente al mercato dei capitali per finanziare la domanda di sviluppo infrastrutturale del paese.

Per quanto concerne i risultati del gruppo ANAS, la Corte ha rilevato che, nonostante la precarietà della situazione economica generale, è proseguito il rientro dal disavanzo avviato nel 2006, in quanto il bilancio 2009 si è chiuso con un utile di € migliaia 16.789.

#### **INPS - esercizio 2010 - determinazione n. 77/2011.**

Il referto ha preso in esame i temi generali riguardanti la tenuta del sistema previdenziale, il riordino degli enti del settore e quelli specifici della governance dell'Istituto, del suo assetto organizzativo e strutturale, della dinamica dei contributi e delle prestazioni, dell'impiego delle risorse umane, della situazione delle singole gestioni e del bilancio generale.

La Corte ha sottolineato come, ai fini della tenuta del sistema previdenziale – pur interessata da recenti, incisive misure di stabilizzazione – assuma rilievo sempre crescente, nel breve e nel medio periodo, l'incidenza del volume della spesa sul PIL, nonché il divario tra le minori contribuzioni e le maggiori prestazioni. Oltre a quella del riequilibrio delle disuguaglianze dei trattamenti, la Corte ha evidenziato l'esigenza di una accelerata transizione al metodo contributivo e di una rigorosa verifica sulla adeguatezza della previdenza complementare ad assicurare una effettiva funzione integrativa, in ragione delle scarse adesioni, degli alti costi di gestione e dei bassi e incerti rendimenti.

Il processo di riorganizzazione dell'intero sistema previdenziale, in ulteriore svolgimento, richiede una radicale rivisitazione della progressiva esternalizzazione dei compiti istituzionali, soprattutto attraverso consulenze rese da società specializzate, mentre restano ancora da accertare gli effetti della centralizzazione degli approvvigionamenti, che ha comportato una maggiore spesa nel biennio di sperimentazione ed evidenziato anomalie nelle fasi della programmazione e della gestione dell'attività contrattuale.

La Corte ha rilevato come alla contingente ripresa del gettito contributivo – trainata dall'accresciuta base imponibile – si sia contrapposto l'arresto della dinamica incrementale dei trasferimenti statali. L'ampia dimensione dell'apporto integrativo dello Stato – che sopravanza la metà delle contribuzioni – conserva, comunque, un peso essenziale per gli equilibri del sistema pensionistico e dei conti generali dell'Istituto.

L'analisi delle singole gestioni conferma, però, la generale debolezza del sistema previdenziale, sorretto dall'ampio attivo patrimoniale delle prestazioni temporanee e del comparto parasubordinato, che compensano il passivo del Fondo pensione lavoratori dipendenti, degli artigiani e degli agricoltori autonomi.

Il saldo finanziario del bilancio generale ha chiuso il 2010 con una diminuzione da 5,3 a 1,7 mld di euro, mentre quello economico è tornato in terreno negativo, dopo undici anni, passando da 3,2 a -1,4 mld di euro, con una prima erosione del netto patrimoniale.

Nella attuale congiuntura sfavorevole, assumono rilievo, per la Corte, il notevole ridimensionamento dei trasferimenti statali e la mole dei residui contributivi – che comportano consistenti annullamenti e ampie quote di svalutazione – nonché la caduta dei margini di liquidità, che potrebbe innescare rischi per la correntezza delle future prestazioni.

#### **INPDAP - esercizio 2010 - determinazione n. 92/2011).**

La gestione 2010 si chiude – ha evidenziato la Corte - con 3,3 milioni di iscritti e 2,7 milioni di pensioni erogate e presenta risultati improntati dallo squilibrio tra le entrate contributive e le uscite per le prestazioni pensionistiche, che ha toccato, in termini finanziari di competenza, l'ammontare di 7.049 €/milioni (5.865,2 €/milioni nell'esercizio precedente); squilibrio al quale si è aggiunto il consistente deficit relativo all'area delle prestazioni previdenziali (costituite, essenzialmente, dai trattamenti di fine servizio e di fine rapporto), passato dai 367,8 €/milioni del 2009 a 2.103,8 €/milioni. Su quest'ultimo hanno influito le modifiche introdotte dal decreto-legge n.78/2010 sulle modalità di calcolo e di pagamento dell'indennità di buonuscita, del TFR e delle altre indennità corrisposte una tantum, dalle quali è derivato un sicuro effetto incentivante riguardo all'esodo, specialmente degli iscritti con emolumenti più elevati, intensificatosi nell'ultima parte dell'anno 2010.

La Corte ha evidenziato come la variazione in aumento, nel 2010, dello sbilancio tra il gettito contributivo e la spesa per le pensioni, nella quale si riflettono i loro diversi tassi di crescita rispetto all'esercizio precedente, pari, per il primo, all'1,57 per cento (in valore assoluto, da 50.439 a 51.228,8 €/milioni) e, per l'altra, al 3,51 per cento (da 56.304,2 a 58.277,9 €/milioni), si ponga in linea di continuità con i saldi negativi tra le due grandezze registrati sin dal 2007 e con la conseguente flessione del grado di copertura della spesa da parte dei contributi, passato dal 100 per cento nel 2006 all'87,9 per cento del 2010, con un andamento, sia pure non

costante, ma che evidenzia, come più volte già segnalato dalla Corte, il carattere strutturale del deficit pensionistico. Collegato questo a fattori esogeni, identificabili, in sostanza, nella flessione del numero dei contribuenti, principalmente per effetto delle politiche limitative del turn over nel pubblico impiego e, con riferimento all'onere pensionistico, nell'aumento, per numero, ammontare medio annuo e durata, dei trattamenti corrisposti dall'Istituto.

Il valore del rapporto tra iscritti e pensioni nel 2010 è risultato pari a 1,20, a fronte dell'1,24 dell'esercizio precedente.

Ha osservato anche la Corte che il deficit pensionistico e previdenziale - in parte compensato dal saldo positivo tra le entrate e le spese in conto capitale (delle prime, la maggior componente è rappresentata dall'apporto da parte dello Stato per 6.221 €/milioni, a titolo di anticipazione di bilancio per il fabbisogno finanziario della gestione pensionistica, anticipazione ammontante, nel 2009, a 5.627 €/milioni) - è il fattore causale preponderante delle risultanze finanziarie, economiche e patrimoniali dell'esercizio 2010, consistenti in: un disavanzo finanziario di competenza pari a 2.338,9 €/milioni (793,9 €/milioni nel 2009); un avanzo di cassa di € 4.607,3 €/milioni (8.329,4 €/milioni nel 2009); un avanzo di amministrazione ammontante a 3.408,2 €/milioni (5.545 €/milioni nel 2009); un disavanzo economico di 9.025,1 €/milioni (5.198,1 €/milioni nel 2009); un avanzo patrimoniale netto pari a 285,9 €/milioni (9.311 €/milioni nel 2009), ridottosi in ragione del disavanzo economico.

Di minore dimensione finanziaria, ma non meno rilevante sotto il profilo dell'identità dell'INPDAP, è il restante settore dell'attività istituzionale dell'ente, relativo alle prestazioni creditizie e sociali, in ragione del quale l'Istituto riveste un ruolo di primaria importanza sul piano del welfare del pubblico impiego. Ruolo rafforzatosi nel 2010, per effetto della successione in tutti i rapporti già intestati all'Ente nazionale di assistenza magistrale (soppresso con il decreto-legge n.78/2010).

Riguardo al modello di governo dell'INPDAP (innovato dal predetto decreto con l'eliminazione del Consiglio di amministrazione e la devoluzione dei relativi poteri al Presidente dell'Istituto), la Corte aveva reiterato l'auspicio di un intervento normativo, eventualmente anche nell'ambito di una più ampia rivisitazione del sistema di governance dell'ente, a chiarimento dei rapporti tra le funzioni, di decisione, spettanti al Presidente, e quelle, di proposta, intestate al Direttore generale, in materia di assetto organizzativo dell'INPDAP e di nomina dei dirigenti generali.

L'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 21 del DL n. 201/2011 richiederà non solo passaggi organizzativi di non poco momento, ma anche un'attenta vigilanza sui suoi riflessi sulla gestione corrente e programmatica del nuovo plesso previdenziale.

**Poste italiane S.p.A. - esercizio 2009 - determinazione n. 51/2011.**

Anche per l'esercizio 2009 l'azione di Poste italiane Spa e delle sue partecipate appare caratterizzata dall'impegno per un equilibrato raccordo tra la tradizionale funzione diretta ad assicurare il servizio postale su tutto il territorio ed il nuovo ruolo di azienda "globale" che offre a privati, imprese e pubblica amministrazione una gamma articolata di servizi finanziari, assicurativi e telematici in continuo sviluppo. I due profili vengono ad integrarsi e quello più spiccatamente commerciale appare sempre più compensativo della minore redditività del servizio di interesse pubblico; integrazione che è destinata ad accentuarsi per via della liberalizzazione del mercato postale (direttiva 2008/6/CE) e dell'abolizione dei diritti riservati (cosiddetta area di riserva relativa alla distribuzione delle lettere di peso inferiore a 20 grammi) di cui fruiva in via esclusiva Poste italiane Spa. In questo contesto appaiono rilevanti due interventi legislativi che dovrebbero contribuire, da un lato, a favorire l'ampliamento delle funzioni di Poste italiane Spa e del suo gruppo e, dall'altro a "normalizzare" l'attività finanziaria di BancoPosta, che si connota ancora oggi formalmente quale "Divisione" dedicata alla gestione dei servizi finanziari e bancari esercitati dalla holding. Si tratta dell'art. 2, commi 165 e segg. della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria per il 2010), che ha previsto la partecipazione di "Poste italiane Spa" al Comitato promotore della «Banca del Mezzogiorno Spa» e ne ha delineato le ulteriori, successive, possibili attribuzioni, nonché del decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10, che, all'art. 2, commi 17 octies e segg., ha introdotto un regime speciale per Poste italiane Spa, finalizzato a disciplinare le modalità per la costituzione di un patrimonio destinato esclusivamente all'esercizio dell'attività di BancoPosta.

Relativamente alla definizione dell'assetto e della operatività di BancoPosta, la società risulta impegnata nelle attività volte al progressivo adeguamento alle nuove regole applicabili ai servizi di investimento derivanti dalle innovazioni normative, all'implementazione della soluzione business continuity management (BCM) ed all'adeguamento della struttura organizzativa e contabile alle "Istruzioni di Vigilanza" emanate dalla Banca d'Italia per la costituzione del "patrimonio

autonomo” destinato all’attività bancaria. Resta, peraltro, ancora da completare il percorso per superare tutte le criticità evidenziate dalla Banca d'Italia in sede di verifiche ispettive (nel 2008 e nel 2010).

Per la regolamentazione del settore postale è intervenuto il decreto legislativo 31 marzo 2011, n. 58, che ha dato attuazione alla normativa europea per il completamento del mercato interno dei servizi postali della Comunità e che ha istituito l’Agenzia di regolamentazione del settore postale, soggetto distinto ed indipendente rispetto agli operatori del settore postale. Ciò farà venir meno lo svolgimento della relativa funzione da parte del Dipartimento delle comunicazioni del Ministero dello sviluppo economico.

Relativamente ai risultati gestionali della società, è stata evidenziata la circostanza che, anche per il 2009, Poste italiane Spa, per l’ottavo bilancio consecutivo, ha chiuso l’esercizio con un utile netto (€ 736,7 mln), in crescita del 2,2 per cento sul 2008 (€ 720,8 mln). L’ulteriore positivo traguardo è, come si è detto, da porre in relazione con il risultato favorevole dei servizi bancoposta - migliorato del 14,9 per cento rispetto all’esercizio 2008 - che controbilancia il trend negativo dei servizi postali, in decremento del 12,6 per cento. Il complesso articolato dei servizi del gruppo porta, invece, ad un utile globale consolidato, per il 2009, di € 904 mln.

Con riferimento al perimetro delle controllate del gruppo Poste italiane si confermano, anche per l’esercizio 2009, le problematiche degli ultimi anni a carico dell’operatività postale, con maggiore riferimento al comparto della logistica e del corriere espresso, mentre l’area assicurativa registra risultati in decisa crescita.

#### **ENI S.p.A. - esercizio 2010 - determinazione n. 62/2011).**

Ha riferito la Corte che, nel 2010, Eni SpA ha conseguito risultati rilevanti, con un utile netto di 6,32 miliardi di euro ed un utile netto adjusted di 6,87 miliardi di euro, con un incremento del 32 per cento rispetto al 2009.

La migliore performance è stata ottenuta nel settore Exploration & Production, per effetto anche dell’aumento del prezzo del petrolio e dell’andamento del cambio euro/dollaro.

La produzione di idrocarburi ha raggiunto 1,815 milioni di barili/giorno, con un incremento, su base omogenea, dell’1,1 per cento rispetto al 2009, grazie anche all’avvio dei 12 giacimenti pianificati per il 2010 e l’utile netto adjusted è giunto a 5,6 miliardi di euro (+ 44per cento, rispetto al 2009); significativi sono stati, in particolare, l’avvio dell’attività di un giacimento in Iraq, nonché i successi

esplorativi ottenuti nel 2010, oltre che in Iraq, in Indonesia, in Brasile, in Angola, in Congo.

La Corte ha anche segnalato che difficoltà si sono invece riscontrate nel settore Gas & Power, per effetto di un eccesso di offerta sulla domanda che, unito alla consistente concorrenza, ha determinato una forte diminuzione delle vendite in Italia (- 14 per cento circa), in parte, compensata dal soddisfacente andamento delle vendite nei mercati europei (+ 2,5per cento). La strategia che la Società perseguirà nel settore sarà quella dell'impostazione di nuove iniziative di marketing e dell'efficientamento di alcuni importanti comparti (capacità di trasporto, approvvigionamento, ecc.).

Migliorata è, invece, nel 2010, la situazione del settore Refining & Marketing (anche esso caratterizzato da eccesso di capacità a fronte di una domanda debole), nel quale Eni – ha osservato la Corte - è riuscita a dimezzare la perdita operativa. Così è pure accaduto per la Polimeri, che ha ridotto la perdita netta adjusted del 75per cento ed ha impostato, verso la fine del 2010, un progetto di riconversione del sito industriale di Porto Torres, con nuove prospettive di sviluppo nel campo della “chimica verde”.

Crescita di fatturato e maggiore redditività delle commesse hanno caratterizzato la gestione 2010 nel settore Ingegneria & Costruzioni, che ha ottenuto 1.000 milioni di euro di utile netto adjusted (+ 11per cento, rispetto al 2009).

La relazione sul 2010 dà conto anche delle risultanze di un'analisi che la Corte ha condotto sulla vasta e complessa attività negoziale realizzata da Eni nell'anno, nell'ambito della quale sono stati, tra l'altro, evidenziati, con il valore complessivo dell'attività di procurement non core, le tipologie più rilevanti dei vari atti negoziali; il numero ed il valore dei contratti superiori ai 500.000 euro; le più frequenti procedure di affidamento, nonché l'attività di audit ed il contenzioso relativi al settore.

Le dimensioni dell'azione della società, che, per la gran parte, è svolta fuori del Paese, hanno comportato l'impostazione, nel tempo, di una struttura organizzativa complessa - che si rivela, comunque, adeguata a supportare l'operatività di Eni – e di un articolato sistema di governance e di Controllo Interno, retto da dettagliate regole e procedure.

Sistema complesso, nell'ambito del quale operano numerosi e diversi organi ed organismi, che, ha osservato la Corte, pur se, allo stato, si rivela oggettivamente efficace, potrebbe essere valutato al fine di una eventuale sua organica

razionalizzazione, che assicuri, sempre e comunque, la salvaguardia e la correttezza dell'attività della società.

La Corte ha anche evidenziato che un risultato molto significativo è stato conseguito dalla Società nel settembre 2010, essendo Eni riuscita ad ottenere dal Dipartimento di Stato Usa una "special rule", sulla base della quale non saranno imposte alla Società sanzioni per investimenti già effettuati in Iran. Ciò, prevedibilmente, potrà consentire ad Eni di portare a termine contratti stipulati con la compagnia di Stato iraniana nel 2000 e nel 2001 per un valore complessivo di 3,8 miliardi di euro.

Tra i rischi operativi che la società incontra nello svolgimento della propria azione, la Corte ha segnalato come rilevanti quelli connessi con la tutela dell'ambiente e della sicurezza, in quanto incidenti come quello accaduto nel 2010 nell'offshore del Golfo del Messico al pozzo di Macondo sono suscettivi di far aumentare i costi di gestione in ragione dell'adozione di più rigorose regole nazionali, comunitarie ed internazionali a difesa dell'ambiente, della salute e dei territori interessati.

La Corte si è soffermata anche sui più importanti accadimenti verificatisi nei primi mesi del 2011, tra i quali ha sottolineato:

- la situazione determinatasi in Libia, in seguito alla quale, dal febbraio 2011 è stata disposta la sospensione della fornitura operata attraverso il gasdotto "Green Stream", nonché di alcune attività di produzione petrolifera e di gas naturale, che hanno fatto sì che la produzione attesa di 280 mila barili/giorno si sia ridotta a 70/75 mila barili/giorno (al luglio 2011, le produzioni si sono ridotte a 50/55 mila barili equivalenti giorno);
- gli effetti sull'attività operativa della Società che conseguiranno, in un prossimo futuro, dal decreto del maggio 2011 di recepimento della direttiva 2009/073CE, che ha previsto l'adozione da parte di Snam Rete Gas, del modello I.T.O. (Independent Transmission Operator) - la cosiddetta "separazione funzionale rafforzata" - che rende più stringente l'unbundling già operante nel gruppo Eni;
- le ricadute sul piano operativo, finanziario e patrimoniale che deriveranno dalla definizione di una transazione "globale" in materia ambientale avviata negli anni decorsi, per il risanamento di nove importanti "siti di interesse nazionale" (Riolo, Napoli orientale, Brindisi, Pieve Vergonte, Cengio, Crotone, Mantova, Porto Torres e

Gela), per guasti ambientali risalenti nel tempo, non addebitabili ad Eni od a società da questa controllate.

#### **UNIONCAMERE - esercizio 2010 - determinazione n. 78/2011.**

Nell'anno 2010 l'Unioncamere ha confermato le caratteristiche di ente che si pone quale snodo fondamentale del sistema camerale, composto dalle 105 Camere di commercio nazionali, dalle Camere di commercio italiane all'estero e dalle Camere di commercio "miste" costituite in Italia, nonché dalle società ed enti partecipati costituiti al fine di raggiungere i molteplici obiettivi affidati, nel tempo, dal legislatore e da altre pubbliche amministrazioni.

Nel corso del 2010 è entrato in vigore il decreto legislativo n. 23 del 2010, che ha modificato la normativa posta dalla legge n. 580 del 1993.

La Corte ha evidenziato che, nell'ambito di tale riforma, di particolare rilievo, appare la previsione, come articolazione istituzionale del sistema camerale, delle Unioni regionali delle camere di commercio, che si erano andate costituendo, come associazioni privatistiche, ai sensi dell'ordinamento previgente e che ora potranno più efficacemente rappresentare il sistema camerale e le sue esigenze a livello di amministrazioni regionali ed in vista della trasformazione federalista dello Stato.

Quanto ai dati contabili salienti che hanno caratterizzato l'esercizio 2010, la Corte ha evidenziato che il risultato del conto economico, pur restando ampiamente positivo, ha registrato una riduzione da € 970.699 del 2009, ad € 798.784 nel 2010, mentre il patrimonio netto è aumentato di oltre 820.000 euro, (da € 49.463.644 nel 2009 a € 50.285.075 nel 2010).

#### **EQUITALIA SpA - esercizio 2008-2009-2010 - determinazione n.79/2011.**

La Corte dei conti ha espresso un giudizio sostanzialmente positivo sulla gestione complessiva dell'ente.

Dall'analisi dell'attività svolta nel triennio 2008-2010 è emerso, secondo la Corte, che il processo di unificazione dell'attività di riscossione, attuato con il decreto legge 30 settembre 2005 n. 203, ha raggiunto l'obiettivo di incrementare le riscossioni riducendo gli oneri a carico dello Stato.

Per tutti e tre gli anni, l'esercizio si è chiuso con un utile netto (di € 2.138.169 nel 2008, di € 1.232.834 nel 2009 e di € 1.382.415 nel 2010).

Anche sul fronte degli incassi da ruolo si è registrato un trend favorevole (essendo gli stessi passati dai 7 miliardi del 2008 agli 8,9 miliardi del 2010).

In aumento anche gli incassi erariali (passati dai 3,7 miliardi di euro del 2008, ai 4,6 miliardi di euro del 2010).

La Corte ha evidenziato come, con la riscossione dei “grandi debitori” (coloro che hanno morosità superiori ai 500.000 euro) siamo stati recuperati 1,3 miliardi nel 2008 (su 858 debitori iscritti in ruolo), 1,5 miliardi nel 2009 (su 862 debitori) e 1,8 miliardi nel 2010 (su 1.055 debitori).

I risultati positivi maturati in termini di riscossione sono stati conseguiti anche grazie allo strumento della rateizzazione delle cartelle”, che ha consentito ai contribuenti in difficoltà di regolarizzare la propria posizione fiscale e contributiva.

Infatti, con l’approvazione dell’art. 36, commi 2-bis e 2-ter, del DL n.248/07 (convertito nella L. 31/08), è stato attribuito direttamente agli agenti della riscossione, in presenza di una temporanea situazione di obiettiva difficoltà del debitore, il potere di dilazionare il pagamento delle somme iscritte a ruolo dagli organi statali, dalle agenzie fiscali, dagli enti pubblici previdenziali.

Sul fronte dell’assetto societario, è proseguito il processo di unificazione dell’attività di riscossione, attuato con il decreto legge 30 settembre 2005 n. 203.

In particolare, Equitalia, dal 2006 a oggi, ha perfezionato l’acquisizione delle 36 ex aziende concessionarie (di proprietà di 54 banche e di 35 soggetti privati) operanti sul territorio nazionale ed, entro la fine del 2011, porterà a compimento la riorganizzazione in tre società agenti della riscossione: Equitalia Nord (Piemonte, Valle d’Aosta, Lombardia, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Veneto), Equitalia Centro (Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Abruzzo, Sardegna), Equitalia Sud (Lazio, Molise, Campania, Calabria, Basilicata, Puglia).

Il completamento della razionalizzazione strutturale appare fattore essenziale per una più incisiva azione di contrasto all’elusione od evasione fiscale e, quindi, grande attenzione dovrà essere posta alla sua spedita attuazione.

#### **EXPO 2015 SpA - esercizio 2010 - determinazione n. 93/2011.**

La Corte ha sottolineato come la società deputata, ai sensi della Legge 6 agosto 2008, n. 133, a realizzare l’Esposizione Universale di Milano nel 2015, sin dall’inizio abbia dovuto confrontarsi con il complesso quadro normativo intervenuto a disciplinare la realizzazione dell’evento e ad individuare i soggetti coinvolti.

Nel progetto di realizzazione dell’Esposizione Universale del 2015 viene, infatti, prevista una pluralità di centri decisionali, sia in relazione alle distinte competenze (di gestione, di vigilanza, di coordinamento e di governo degli interventi), sia in relazione alle differenti categorie di opere e di attività previste.

I maggiori soggetti protagonisti del progetto Expo sono, infatti, oltre alla società di gestione, alla Regione Lombardia e al Comune di Milano (quali soggetti attuatori diversi dalla società) anche: il Commissario straordinario in persona del Sindaco di Milano, il Commissario Generale in persona del Presidente della Regione Lombardia, la Commissione di coordinamento per le attività connesse (COEM), composta dai rappresentanti dei principali Ministeri, dal Capo Dipartimento della Protezione civile, dai Presidenti dell'ANCI, dell'UPI, della Regione Lombardia e della Provincia di Milano, oltre che dall'amministratore delegato della società di gestione, e, infine, il tavolo istituzionale per il governo complessivo per gli interventi regionali e sovra regionali (composto dai principali Ministeri ed enti interessati).

Pur non ignorando la diversità e l'ampiezza degli interventi da porre in essere per la realizzazione dell'evento, che richiedono professionalità e modalità di azione diversificate, la Corte ha evidenziato come la complessità, l'onerosità e, talora, la ridondanza delle strutture possa ingenerare difficoltà e disfunzioni sul piano operativo.

Un numero minore e meno variegato di soggetti, sia nella fase decisionale che in quella attuativa, avrebbe forse potuto consentire – ha rilevato la Corte - di perseguire gli obiettivi in modo più efficiente ed efficace.

Alla complessità derivante dalla struttura decisionale ed operativa del progetto, si è aggiunta una poco lineare dinamica dei finanziamenti e della loro ripartizione, sia per effetto del susseguirsi dei provvedimenti governativi che hanno modificato il quadro dei soggetti attuatori e dei relativi finanziamenti, sia in relazione alle ulteriori modifiche intervenute nel piano delle opere rispetto all'originario Concept espositivo, in seguito all'approvazione del Dossier di registrazione da parte dell'Assemblea Generale del Bureau International des Expositions di Parigi (BIE) il 23 novembre 2010. E' stata segnalata, quindi, l'opportunità di un riallineamento del piano degli interventi, anche mediante eventuali modifiche normative. E ciò sia per l'esigenza di formalizzare adeguatamente il piano delle opere approvato dal BIE, sia per le implicazioni di carattere contabile connesse ai finanziamenti statali, per la cui regolarità si rilevano necessarie previsioni normative organiche e coerenti.

Per quanto riguarda, in particolare, la gestione, la Corte ha preso atto che il modello economico finanziario della società il cui fine sociale – con i relativi ricavi - si realizzerà solo nel 2015, implica la concentrazione degli investimenti e dei costi nel periodo precedente l'evento, mentre è prevedibile che la gran parte dei ricavi sarà ottenuta in prossimità dello stesso.

In ragione di ciò, il bilancio della società dei primi due esercizi ha presentato un sensibile disavanzo (€ 8,4 milioni nel 2009, € 10,4 milioni nel 2010), peraltro programmato fino alla realizzazione dei primi consistenti ricavi, che saranno rappresentati dall'affitto degli spazi espositivi ai Paesi partecipanti, dalla vendita dei biglietti ai visitatori, dalle sponsorizzazioni e dalle attività di commercializzazione.

Al riguardo, la Corte ha auspicato che l'attento monitoraggio dei costi di gestione, da un lato, e la puntuale osservanza degli impegni contributivi da parte dei Soci, dall'altro, garantiscano di contenere le perdite entro i livelli programmati, così da essere ripianate con i ricavi previsti.

Un'ulteriore rilevante criticità, peraltro connessa a fattori estranei alla gestione societaria, è rappresentata dalle problematiche intervenute sulle aree che ospiteranno l'evento espositivo.

La Corte ha rammentato, al riguardo, come l'incertezza circa le modalità di acquisizione della disponibilità di tali terreni, su cui a lungo si sono confrontati il Commissario Straordinario dell'epoca con gli enti locali interessati, abbia prodotto gravi ritardi rispetto al cronoprogramma delle opere, ritardi che, ove non recuperati, paiono suscettibili di determinare il mancato raggiungimento dell'oggetto sociale.

La Corte ha, peraltro, preso atto di come, nell'anno in corso, siano stati compiuti i primi significativi atti concreti - conclusione dell'Accordo di Programma tra gli Enti locali interessati, promosso tre anni orsono, e costituzione della società "Arexpo S.p.A." in data 1° giugno 2011, incaricata di acquistare le aree dai privati proprietari e di costituire un diritto di superficie su di esse a favore della società di gestione - grazie ai quali la società ha potuto avviare il progetto ed iniziare a recuperare i ritardi accumulatisi, mediante l'indizione dei primi bandi di gara per le opere di propria competenza.

E' stata segnalata, al riguardo, dalla Corte l'esigenza che la società, in quanto stazione appaltante, possa operare sui terreni con un adeguato titolo giuridico.

In ragione di ciò, la Corte ha ritenuto necessario che - anche mediante le opportune iniziative da parte della Regione Lombardia e del Comune di Milano - si pervenga alla tempestiva stipula del contratto definitivo di compravendita delle aree da parte di "Arexpo S.p.A.", così da consentire alla società di gestione il regolare svolgimento dei lavori, nel rispetto del cronoprogramma imposto dal BIE e con tutte le tutele e garanzie richieste dalla natura pubblica dei fondi assegnati, senza escludere che la società di gestione possa disporre di un titolo giuridico pieno sulle aree - anche, ove occorra, tramite nuovi scenari societari - che le garantisca fin

d'ora, unitamente ai futuri ricavi, il totale ripiano finanziario del disavanzo cumulato.

#### **ISTAT - esercizi 2008 e 2009 - determinazione n. 7/2011.**

Nella relazione la Corte pone in rilievo l'importanza della statistica ufficiale nella situazione di crisi economica e finanziaria a livello mondiale e, per quanto riguarda il nostro Paese, nell'attuazione del federalismo fiscale.

La Corte ha preso in esame il nuovo assetto organizzativo e funzionale dell'ente conseguente al D.P.R. 7 settembre 2010, n. 166, di riordino dell'Istituto in attuazione dell'art. 26 del D.P.R. n. 122/2008.

Riordino che si disloca su compiti e composizione degli organi, con un rafforzamento del ruolo del Presidente ed una più ridotta composizione del Consiglio e del COMSTAT e sulla struttura amministrativa. In questa direzione sono state rafforzate le funzioni di controllo interno, con l'istituzione dell'OIV ed è stata prevista una nuova organizzazione di servizi ed uffici, della quale sarà, peraltro, possibile valutare gli effetti solo dopo una adeguata sperimentazione.

La gestione finanziaria dell'ente, caratterizzata anche in questo esercizio dall'incertezza in sede di programmazione sull'ammontare delle risorse provenienti dal finanziamento statale, ha chiuso in disavanzo sia per il 2008 (-10,428 milioni di euro) che per il 2009 (-11,726 milioni di euro).

Risultano, peraltro, finanziati con risorse statali i censimenti generali, ivi compreso quello per l'Agricoltura.

#### **Italia Lavoro SpA - esercizio 2010 - determinazione n. 74/2011.**

La Corte ha sottolineato che il ruolo istituzionale di Italia Lavoro S.p.A. ha assunto una sua più chiara fisionomia da quando, alla missione normativamente affidata, si è affiancato un più stringente rapporto fra la società ed il Ministero vigilante. La necessità di perfezionare - secondo i principi del diritto comunitario - la natura di ente strumentale affidatario *in house providing* di progetti in materia di politiche attive del lavoro ha indotto il Ministero a introdurre regole operative di *governance* che hanno innalzato il livello di controllo dell'attività di Italia Lavoro senza peraltro condizionarne l'efficacia.

E' continuata - ha evidenziato la Corte - l'azione di dismissione delle partecipazioni di Italia Lavoro in società controllate o collegate. Al 30 giugno 2011, le società controllate si sono ridotte a due (e la loro "irrilevanza contabile" ha

consentito a Italia Lavoro di non procedere alla redazione del bilancio consolidato) e quelle partecipate ad otto, dalle diciannove dell'esercizio precedente.

La Corte ha anche evidenziato l'inversione di tendenza della politica del personale, essendo la società passata, nel 2010, dalla precedente netta riduzione dei contratti "atipici" a vantaggio di assunzioni a tempo indeterminato, ad un incremento del numero dei collaboratori con contratto atipico e professionisti (da 398 a 678), incremento giustificato dalla società con la necessità di flessibilità nell'assunzione di personale. La Corte ha, al riguardo, ribadito la raccomandazione già espressa nel precedente referto di ponderare adeguatamente l'incidenza della "variabilità" dei progetti, che dovrebbe indurre la società a utilizzare un più proficuo sistema di "temporizzazione" dell'assunzione in funzione del periodo di realizzazione del progetto tenendo sempre presente la concreta sostenibilità della relativa spesa.

La Corte, come per il passato, ha osservato che i risultati della gestione economico-finanziaria di Italia Lavoro S.p.A. vanno valutati alla luce della sua natura di ente strumentale i cui compiti, ancorché espletati nella forma giuridica di società per azioni, sono complementari a quelli propri del Ministero del lavoro.

La "dipendenza" dal Ministero vigilante, è determinata, oltre che dalla connessione dei fini istituzionali, dalla circostanza che i ricavi concernono, in misura preponderante, i contributi che il Ministero eroga per l'attuazione dei progetti concordati e che la società acquisisce solo e nella misura in cui ne rendiconta i costi.

Per tali ragioni, l'azione gestoria è da valutarsi, più che con parametri aziendalistici, con quelli del finanziamento pubblico di "scopo": attraverso la verifica del raggiungimento dei risultati prefissati ed il contenimento delle spese nell'ambito dei costi progettuali assentiti.

Ha ritenuto la Corte che i risultati della gestione dell'esercizio 2010 sono stati sostanzialmente positivi, essendo stati raggiunti gli obiettivi del programma degli interventi. Sotto il profilo economico-finanziario, la Corte ha segnalato la riduzione dell'utile, da 278 migliaia di euro a 99 e la sostanziale invarianza del patrimonio netto.



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

### **1. Le relazioni sulla finanza regionale e locale**

La Sezione delle Autonomie è il settore della Corte centrale che interloquisce con il mondo degli enti territoriali ed ha il compito fondamentale di riferire al Parlamento sui risultati della gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali.

Le relazioni della Sezione, in coerenza con le previsioni della legge n. 131 del 2003, di attuazione del rinnovato titolo V della Costituzione, sono orientate sul versante finanziario e riguardano in particolare il rispetto degli equilibri di bilancio, anche in relazione al patto di stabilità interno ed ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea.

Le relazioni approvate nel 2011 si sono basate essenzialmente su rilevazioni compiute direttamente sui rendiconti e sui dati provvisori della gestione 2010 di regioni, province, comuni e comunità montane, nonché sulla scorta di ulteriori acquisizioni istruttorie, fornendo così al Parlamento informazioni di sintesi e dati analitici sugli andamenti della finanza degli enti territoriali.

#### **1.1 La finanza regionale**

La relazione sulla finanza regionale ha posto in evidenza alcuni aspetti problematici, dei quali si segnalano i principali. Il raggiungimento degli obiettivi del patto sul lato della competenza continua a derivare prevalentemente dal contenimento della spesa in conto capitale che, nell'ambito della spesa assoggettata, rappresenta per le regioni l'aggregato più significativo e si presta più agevolmente a rimodulazioni, rispetto alla spesa corrente che ha un carattere di maggiore rigidità. Inoltre nel 2010 si è riscontrata la presenza di una serie di modalità diversificate di funzionamento dei meccanismi del patto che incide sfavorevolmente sulla gestibilità e leggibilità degli andamenti della gestione. Permane l'asimmetria fra il sistema di calcolo del disavanzo pubblico a livello di contabilità nazionale e quello preso in considerazione dal patto per le Regioni, nel quale gli obiettivi sono stati costantemente definiti in termini di contenimento della spesa. L'attuazione di sistemi di finanziamento autonomi dovrebbe riportare le regole del patto ad una maggiore considerazione del lato delle entrate, ritrovando coerenza con le linee tracciate dalla disciplina originaria.

Un'analisi svolta sui documenti di programmazione economico-finanziaria delle regioni ordinarie ha evidenziato che tale documento non sempre è percepito come un passaggio obbligato nel ciclo di bilancio regionale. In assenza di tale adempimento il processo di bilancio manifesta lacune informative e di controllo da parte degli organi politici e di governo.

Quanto al sistema di finanziamento delle Regioni la legge delega sul federalismo fiscale del 5 maggio 2009, n. 42, ha trovato ulteriore attuazione nel d.lgs. n. 68/2011 che ha stabilito modalità innovative rispetto all'assetto legislativo tuttora vigente.

La responsabilizzazione dei Governi regionali, tappa significativa del percorso in atto verso il "federalismo fiscale", è stimolata dalle misure contenute nel d.lgs. 68/2011, che prevede, a partire dal 2013, la cessazione dei trasferimenti statali alle Regioni a statuto ordinario, la rideterminazione delle addizionali regionali Irpef a compensazione dei trasferimenti aboliti, il finanziamento della spesa sanitaria sulla base di valori standard di costo e fabbisogno. Il sistema delineato è di stimolo per le Regioni ad ottimizzare le risorse disponibili, atteso che la definizione dei costi e dei fabbisogni standard avverrà assumendo a parametri di riferimento i risultati di bilancio dei sistemi sanitari regionali in equilibrio economico ed eroganti i LEA in condizioni di qualità e appropriatezza.

Il finanziamento delle funzioni attribuite alle Regioni, in attesa del superamento dei trasferimenti con l'attribuzione di entrate proprie, è assicurato, fino all'assetto definitivo del federalismo fiscale, dall'attribuzione alle Regioni a statuto ordinario delle quote di partecipazione ai tributi e degli altri importi a vario titolo ad esse spettanti, su base concordata, anche modificando parametri e formule previsti nell'allegato al d.lgs. n. 56/2000.

La gran parte delle erogazioni complessive per trasferimenti, anche per l'esercizio 2010, è stata assegnata a quattro comparti: trasporto pubblico locale, edilizia pubblica residenziale, incentivi alle imprese e viabilità. Nel 2010 si rileva un aumento dei trasferimenti, che dal 2007 erano in costante diminuzione, presumibilmente da imputare al concorso erariale ai piani di rientro in sanità.

Gli accertamenti relativi alle entrate da indebitamento, da destinare esclusivamente agli investimenti, dopo l'impennata del 2008, sono tornati ai valori registrati nel 2007, ed ammontano nel 2010 a 2,6 miliardi. Le riscossioni di entrate delle Regioni a statuto ordinario (RSO), nel 2010, risultano di 131,6 miliardi e presentano, rispetto al precedente esercizio, un'espansione di circa 6 miliardi.

Il rapporto tra il totale degli impegni di spesa regionale (RSO + RSS) e PIL nazionale è, mediamente, di poco superiore all'11% con un andamento lievemente decrescente nel tempo. In valore assoluto, il totale dei primi tre titoli della spesa regionale nel triennio 2008-2010 ammonta, rispettivamente, a 184,5, 176,2 e 175,9 miliardi di euro. La spesa regionale impegnata delle RSO conferma, a livello complessivo, il *trend* decrescente già avviato nel 2009 (-4,58%) continuando a diminuire anche nel 2010, seppure in misura minore (-0,21%), con un decremento medio nel triennio del 2,39 per cento. Nel triennio la spesa corrente fa registrare il decremento medio più basso, maggiori riduzioni riguardano la spesa in conto capitale.

La relazione dedica apposita trattazione alla sanità pubblica, in quanto la spesa sanitaria rappresenta il 75,4 per cento della spesa corrente complessiva delle Regioni.

Le misure di contenimento per la spesa sanitaria, esclusa dal patto di stabilità, sono previste nel "patto per la salute" attraverso norme di limitazione della spesa per il personale e per l'assistenza ospedaliera e il ridimensionamento della rete di ospedali.

L'obiettivo imposto alle Regioni dalla programmazione di erogare i LEA secondo criteri di efficienza gestionale e qualità dei servizi, si è dimostrato efficace nel frenare il tasso di crescita della spesa sanitaria in rapporto al PIL. La spesa sanitaria, che nel periodo 2000/2006 rappresentava l'8 per cento del PIL, nell'ultimo quadriennio si è stabilizzata intorno al 7 per cento.

In base ai dati provvisori del IV trimestre, tratti dai conti economici degli enti del Servizio Sanitario rilevati dal Sistema Informativo della Sanità (SIS), nel 2010 la spesa per il SSN è stata pari a 113,5 miliardi di euro con un risultato che migliora di 1,5 miliardi le stime contenute nella decisione di finanza pubblica 2011-2013. Tuttavia è perdurante la problematica dei disavanzi che, secondo i dati rilevati dal Ministero della Salute, si riscontrano in dodici Regioni, prevalentemente allocate nell'area del Centro-Sud.

In dieci Regioni (compresa la Sardegna, che è uscita dal piano senza aver conseguito completamente gli obiettivi) il disavanzo ha assunto la dimensione del *deficit* strutturale (pari o superiore al 5 per cento del finanziamento ordinario e delle maggiori entrate proprie sanitarie), con conseguente ricorso ai Piani di rientro.

Il disavanzo complessivo del comparto nel 2010 si è ridotto del 28,5 per cento. La maggior parte del disavanzo è imputabile alle Regioni in piano di rientro,

che tuttavia nell'ultimo anno migliorano il proprio risultato, ad eccezione della Puglia.

Anche tenendo conto delle rettifiche operate dai tavoli tecnici in sede di monitoraggio e delle componenti non finanziarie dei risultati di esercizio (non considerate secondo gli abituali criteri di rilevazione), compresi gli ammortamenti non sterilizzati, resta confermato un importante decremento del *deficit* complessivo del SSN dal 2009 al 2010 (da 3,2 miliardi a 2 miliardi di euro circa).

Tali dati inducono a ritenere che il sistema introdotto con la normativa sui piani di rientro, che prevede forme di premio con accesso a risorse aggiuntive e forme di sanzione (mancato accesso a risorse ulteriori, inasprimento delle misure fiscali e commissariamento per le Regioni inadempienti), abbia concorso al rallentamento della dinamica di crescita dei costi e alla riduzione dei disavanzi.

L'obiettivo del risanamento, considerata la massa residua del *deficit*, è tuttora arduo e si presenta di non immediata risoluzione.

Tuttavia i risultati recenti dimostrano che l'obiettivo è raggiungibile proseguendo nella prospettiva di recupero di efficienza e di economicità.

L'attenzione del legislatore e dei Governi statale e regionali, resta alta, come testimoniano una serie di recenti interventi normativi.

In questo quadro di maggiore responsabilizzazione per il raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica va richiamato l'art. 2 del d.lgs. n. 149 del 2011, che introduce meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, prevedendo misure incisive a carico del Presidente della Regione, dei funzionari regionali e dei revisori dei conti, nel caso di grave dissesto finanziario della Regione correlato al disavanzo sanitario e al mancato raggiungimento degli obiettivi del piano di rientro.

Un'altra novità rilevante per il governo della finanza regionale è costituita dalla istituzione dei collegi dei revisori presso le regioni. L'indipendenza e la professionalità dei componenti di tali organi è garantita dalla legge sulla base dei criteri che la Corte dei conti si appresta a stabilire al riguardo.

Un profilo di criticità – più volte posto in rilievo dalla Corte – nel governo delle risorse e della spesa nel settore sanitario è dato dalla disomogeneità dei modelli di rappresentazione contabile. Oltre alla diversificazione dei documenti di bilancio di ogni Regione, si riscontra la difficoltà di conciliare i conti regionali, che seguono il criterio finanziario, con quelli degli enti del servizio sanitario, che seguono il criterio economico-patrimoniale. La platea degli enti che agiscono sulla scena della tutela della salute, inoltre, si è arricchita di nuovi soggetti quali le Agenzie sanitarie

regionali, centrali di acquisto variamente denominate, consorzi, enti costituiti in forma societaria e partecipati dagli enti del servizio sanitario regionale, che presentano differenti prospettazioni contabili.

Questo tema è da tempo all'attenzione della Corte dei conti che nell'esercizio delle funzioni di controllo sugli enti del SSN, attribuite dall'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, negli ultimi anni ha impostato le linee guida alle quali devono attenersi gli organi di revisione contabile per la relazione sul bilancio di esercizio da inviare alle Sezioni regionali di controllo, cercando una chiave di lettura idonea a riportare in qualche modo ad omogeneità i dati contabili contenuti in scritture contabili informate a criteri e principi differenti.

Va infine segnalato che il tema dell'armonizzazione dei sistemi contabili ha ricevuto una nuova disciplina con l'approvazione del d. lgs. 23 giugno 2011, n. 118, che detta norme che mirano a consentire una rappresentazione contabile omogenea dei conti delle Regioni, in particolare per la gestione del servizio sanitario.

## **1.2 La finanza locale**

Nell'esercizio 2010, pur persistendo nell'ambito della finanza pubblica le difficoltà per la tenuta del percorso di riequilibrio, i risultati sono stati migliori rispetto all'esercizio precedente nel quale gli effetti della crisi finanziaria internazionale si erano manifestati con maggiore intensità.

Nel corso del 2011 la Sezione delle autonomie ha analizzato lo stato della finanza locale in due occasioni. I risultati degli esercizi 2009, in base ai dati di rendiconto, e 2010 in base a dati di cassa, hanno formato oggetto della relazione approvata con delibera 7/2011/SEZAUT.

Successivamente con delibera n. 13/SEZAUT del 22 dicembre 2011 sono state presentate le prime analisi sulla finanza locale tratte dai rendiconti 2010 che riguardano un numero elevato di Comuni (5.425 su 8.101) e la quasi totalità delle Province: 95 su 104.

Il quadro della finanza locale nel 2010 che emerge da tali analisi, mette in evidenza aspetti positivi, oltre che le consuete difficoltà e specialmente l'intensificarsi della riduzione della spesa d'investimento, dovuta alla persistente condizione problematica della finanza locale. Le pressanti esigenze di coordinamento della finanza pubblica, hanno imposto per il 2011 una manovra onerosa per gli enti locali, la cui attuazione prescrive un arduo sentiero di correzione.

La situazione complessiva che emerge dai rendiconti dimostra che il comparto è riuscito comunque ad assorbire gli effetti delle manovre correttive impostate dal d.l. 112/2008 che sono state integrate e rafforzate dalle misure adottate con le successive manovre.

Maggiori difficoltà si manifestano per le province nelle quali si registra un periodo problematico, dopo che si era verificato un complessivo assestamento, a seguito dell'esaurirsi degli effetti del completamento del processo di sviluppo delle funzioni. Più in dettaglio, la flessione delle entrate correnti delle province accertate nel 2010 (- 2,80% rispetto al 2008) si manifesta con differente intensità nelle aree geografiche; il decremento riguarda soprattutto le entrate tributarie ed in particolare nelle aree del Nord che hanno maggiormente risentito della stasi del mercato delle auto.

Migliore è la situazione dei comuni nei quali, invece, si verifica, complessivamente, un aumento delle entrate correnti (la competenza dell'esercizio 2010 aumenta del 4,04%) derivante, soprattutto, dalle entrate tributarie (+ 6,64%) ed extratributarie, che potrebbe essere imputato ad un più efficiente accertamento, considerato il perdurante blocco della leva fiscale. Anche l'andamento dei trasferimenti è positivo, segnando un lieve rialzo. Al miglioramento delle entrate proprie si correla l'effetto di una lieve ripresa del livello di autonomia. Infatti, nel rapporto di composizione in termini di competenza, riprendono terreno le entrate tributarie.

Tuttavia si è rilevata una minore efficienza della riscossione nei Comuni di minori dimensioni; gli interventi normativi che prevedono l'esercizio associato delle funzioni, potrebbero dotare di maggiori strumenti gli uffici tributari rafforzandone l'efficacia.

La crescita della spesa corrente di competenza dei comuni nell'ultimo esercizio, risulta più elevata (4,09%) rispetto al precedente esercizio e superiore a quella delle correlative entrate.

L'incremento della spesa corrente dei comuni è determinato, prevalentemente dagli impegni per prestazione di servizi e trasferimenti, cresciuti, nel 2010, per tutte le aree geografiche. Per entrambe le categorie di enti si registra, invece, una diminuzione, sia pure contenuta, degli impegni di spesa per il personale, da imputare ad un decremento del numero dei dipendenti in servizio.

L'analisi ha rilevato marcate differenziazioni tra aree geografiche nell'andamento della spesa per le funzioni fondamentali.

Nei Comuni, le entrate destinate agli investimenti derivano maggiormente dal Titolo IV (alienazioni, trasferimenti di capitali) mentre il ruolo del nuovo indebitamento risulta ridotto. Tuttavia il rimborso del prestito incide sulle entrate correnti nella misura del 10,51%, percentuale che impone un'ulteriore riduzione del ricorso al debito alla luce dei nuovi limiti imposti dalla legge di stabilità 2012, che da questo esercizio subordina la facoltà di ulteriore indebitamento al mantenimento del parametro entro la soglia dell'8%.

Sul piano della stabilità complessiva del comparto, va annotato che in ciascun anno del triennio le entrate accertate e riscosse, (in valori assoluti complessivi ed includendo l'indebitamento), sia per i Comuni che per le Province, sono sempre risultate superiori alle spese impegnate e pagate.

Dai consuntivi 2010, si è registrata la riduzione del numero dei Comuni in disavanzo corrente e di quelli con indice negativo dell'equilibrio economico-finanziario con un progressivo miglioramento nel triennio 2008-2010.

Anche nelle Province, sempre per l'esercizio 2010, la situazione degli equilibri della gestione corrente non evidenzia, complessivamente, particolari criticità; sul piano dell'equilibrio economico-finanziario si è rilevata, invece, una situazione più critica degli enti del nord che influenzano il dato complessivo.

L'effetto delle misure del patto per il controllo della spesa corrente è risultato ridotto, nonostante il limitato impatto dei nuovi oneri derivanti dalla contrattazione collettiva che ha riguardato il solo personale dirigente.

A giudicare dall'insieme degli enti adempienti, il livello di adeguamento agli obiettivi del patto risulta particolarmente elevato, infatti il numero di comuni che non rispettano l'obiettivo si è ridotto drasticamente. Inoltre, una sola delle province è risultata inadempiente.

L'andamento della spesa in conto capitale, sia delle province che dei comuni, è stato contrassegnato da un calo generalizzato; situazione questa indubbiamente preoccupante, in considerazione del protrarsi nel tempo di tale andamento e della situazione critica dell'economia.

Le misure di flessibilizzazione del Patto di Stabilità operanti dal 2009, pur impiegate in misura più estesa nel 2010, non hanno prodotto l'effettivo rilancio degli investimenti.

Nell'ambito della relazione approvata con la delibera n. 7/2010 è stato anche verificato il primo impatto della riforma dei controlli interni, rilevando che più della metà dei comuni vi si sono adeguati sia modificando il regolamento interno per gli uffici e servizi, che approvando un regolamento *ad hoc*, mentre poco più di un terzo

ha adottato un provvedimento di misurazione e valutazione delle *performance*. Una netta minoranza di enti ha come nuovi parametri la misurazione della *performance* collettiva e la valutazione delle posizioni organizzative, preferendo i criteri di valutazione tradizionali, mentre un alto numero di comuni ha previsto un sistema premiante selettivo e di valorizzazione del merito. Non tutti gli enti adempienti hanno attuato la ripartizione per fasce di merito. Circa la metà degli enti ha svolto i nuovi compiti che la riforma ha specificamente attribuito agli OIV o ai preesistenti nuclei di valutazione.

L'analisi sull'impiego degli strumenti di finanza derivata è finalizzata a prendere in considerazione le ricadute del fenomeno sulla finanza di comuni e province, anche alla luce delle recenti evoluzioni. E' risultato che l'impiego di tali strumenti non è generalmente diffuso (riguarda solo l'8,09% dei comuni); tuttavia, oltre la metà dei comuni con popolazione superiore ai 100.000 abitanti (53,33%) e il 44,23% delle province utilizzano contratti di *Interest Rate Swap*. La massa di debito finanziario (nozionale), su cui sono stati accesi i contratti derivati da parte dei comuni e delle province, ammonta a 19,928 miliardi di euro, pari al 26,56% dello *stock* del loro debito. Ampio è stato il ricorso all'estinzione anticipata rispetto alla scadenza: nel 2010, il 30,67% dei contratti dei comuni ed il 14,87% di quelli delle province sono stati estinti.

Il debito finanziario complessivo dei comuni, nel 2009, è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2008, e si aggira intorno a 63,308 miliardi di euro. Anche quello delle province, ha un andamento sostanzialmente invariato rispetto al 2008 attestandosi a circa 11,701 miliardi di euro. La sostenibilità del debito è risultata nel complesso critica nei comuni, con parte dell'onere coperta con risorse di natura straordinaria: al riguardo la Corte suggerisce di considerare come limite del nuovo ed ulteriore indebitamento, non il solo peso degli interessi, ma anche quello della quota capitale in ammortamento, rapportati al saldo corrente.

I dati rilevati per il 2009, relativi all'equilibrio economico e finanziario e al risultato d'amministrazione, facevano intravedere un momento di difficoltà complessiva che – come si è visto – nel successivo esercizio è stato in parte attenuato. Va anche considerato che le difficoltà di tenuta dell'equilibrio si trasformano in disavanzo conclamato solo nei casi più evidenti e che pochi degli enti che dichiarano il dissesto riportano, negli anni immediatamente antecedenti, risultati di amministrazione in disavanzo.

L'introduzione del principio che gli enti dissestati debbano provvedere al loro risanamento, senza ricorrere a mutui con il concorso dello Stato

nell'ammortamento, ha disincentivato la dichiarazione del dissesto. Invece in precedenza molti enti se ne avvalevano, pur non ricorrendone le condizioni, al fine di poter lucrare sugli aiuti da parte dello Stato.

Le cause principali e ricorrenti, che portano al dissesto dell'ente, riguardano squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi spesso sopravvalutati, risalenti a parecchi esercizi precedenti ed inesigibili o, perlomeno di difficile e dubbia esigibilità; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che diventano veri e propri finanziamenti; ingenti debiti fuori bilancio per i quali l'ente non ha adeguate risorse per ottemperare agli obblighi intrapresi; mancanza di equilibrio di bilancio causato dalla sopravvalutazione di alcune entrate e dalla sottovalutazione di alcune spese.

## **2 La relazione sulla gestione dell'Agenzia dei Segretari Comunali.**

La Sezione delle Autonomie, con delibera 5/2011/SEZAUT, ha riferito, ai sensi dell'art. 103, comma 2, lett. c), del testo unico degli enti locali, relativamente agli esercizi finanziari 2008, 2009 e 2010, sulla gestione finanziaria dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'albo dei segretari comunali e provinciali, istituita con la legge 15 maggio 1997, n. 127, art. 17, comma 76 (*Misure urgenti per lo snellimento dell'attività amministrativa e dei procedimenti di decisione e di controllo*) e soppressa in sede di conversione del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78. Alla suddetta Agenzia è succeduto il Ministero dell'Interno.

Per effetto di successivi provvedimenti di proroga, al 31 dicembre 2011, continua la gestione transitoria nei modi disciplinati dalla legge e non è stato ancora attuato il definitivo trasferimento di funzioni, compiti e risorse.

Nella relazione è stata anche affrontata la questione concernente l'ambito di efficacia delle norme di soppressione e cioè se dovessero intendersi estese anche alla Scuola Superiore dell'amministrazione pubblica locale (SSPAL).

Anche se l'ex Agenzia, intesa come sistema Agenzia-Scuola, si è parzialmente adeguata alle raccomandazioni rivolte in precedenza dalla Corte, le analisi dei dati sul triennio hanno evidenziato che non si sono avute significative evoluzioni migliorative di quegli aspetti di natura strutturale attinenti alla *governance* funzionale e finanziaria.

Tra queste si evidenziano:

a) eccessiva complessità strutturale, con conseguente onerosità dei costi connessi all'operatività degli organi istituzionali e delle strutture dell'Agenzia e della

Scuola. Mentre la Scuola ha ridotto le sue articolazioni territoriali (da undici a cinque strutture), l'Agenzia, fino alla soppressione, ha mantenuto le sue diciotto sedi regionali;

b) eccesso di liquidità che si perpetua da molti anni; alla data del 31 dicembre 2010 si è registrato un fondo finale di cassa dell'ex Agenzia pari a 21.200.000,00 euro;

c) eccesso ingiustificato di patrimonializzazione in assenza del rischio di impresa. Si nota un costante e progressivo incremento del patrimonio netto che, nello stato patrimoniale aggregato, alla chiusura dell'esercizio 2010, ammontava a 105 milioni e 522 mila euro;

d) livello elevato degli oneri per la spesa per il personale (pari ad oltre 27 milioni di euro) che costituisce il 55,3 per cento dei costi della produzione;

e) elevato livello di sofferenza dei crediti che l'ex Agenzia vanta nei confronti degli enti che hanno utilizzato i segretari in disponibilità;

f) evidente antieconomicità dell'acquisto dell'immobile di Fara in Sabina, sia in termini di operazione patrimoniale, sia in termini di strategia degli assetti organizzativi per il concreto rischio che si possa tradurre in un peso economico non proporzionato alle effettive necessità.

Nella relazione è stata prospettata come fondamentale la definizione della questione sulla estensione, o meno, alla scuola degli effetti soppressivi.

### **3. L'attività di indirizzo e di coordinamento dell'attività di controllo delle Sezioni Regionali.**

Nel corso del 2011 sono state adottate delibere di indirizzo interpretativo, utili a coordinare le attività di controllo delle sezioni regionali. Tra queste, si segnala in particolare la n. 3/AUT/2011/INPR con la quale sono stati individuati i criteri per l'assegnazione alla Sezione delle autonomie di questioni di orientamento interpretativo da dirimere con pronuncia di indirizzo rivolta alle Sezioni regionali di controllo.

La prerogativa di individuare, per questa funzione di coordinamento, quale prima sede, la Sezione delle autonomie e solo dopo le Sezioni riunite, è del Presidente della Corte che, in assenza di contrasto interpretativo conclamato, può affidare alla Sezione delle autonomie lo svolgimento di approfondimenti finalizzati all'adozione di pronunce di orientamento interpretativo per l'esercizio delle funzioni di controllo delle Sezioni regionali.

Tra le altre delibere di coordinamento, si segnala la n. 8/AUT/2011/QMIG con la quale la Sezione ha stabilito che la quota parte della spesa di personale dell'Unione, riferibile al Comune che vi partecipa, deve essere imputata allo stesso Comune ai fini del rispetto del limite di cui all'art. 1, co. 557, l. n. 296/2006.

Con deliberazione n. 9/AUT/2011/QMIG, la Sezione ha risolto una questione di massima in materia di finanziamento del Servizio sanitario regionale, affermando che le risorse rivenienti dalla fiscalità regionale, sia pure vincolate alla spesa sanitaria, costituiscono misure di copertura del disavanzo e non già risorse che concorrono alla determinazione dell'equilibrio economico-finanziario, ai sensi dell'art. 2, co. 66 e ss., l. 23 dicembre 2009, n. 191. Ciò pur considerando gli incrementi decrescenti delle risorse statali destinate al finanziamento del servizio sanitario nazionale.

E' da segnalare inoltre la delibera n. 14/AUT/2011/QMIG, con la quale la Sezione delle autonomie ha interpretato le norme che stabiliscono i limiti alle assunzioni di personale degli enti locali, con particolare riferimento alle spese sostenute dalle società partecipate. Tale delibera ha indicato le modalità applicative per la determinazione, ai sensi dell'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, della spesa del comparto "personale", con riferimento alle società partecipate in modo totalitario da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente, tenuto conto del concetto univocamente accolto di società *in house*, e alle società che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, codice civile, purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali.

Per individuare gli elementi del calcolo, la Sezione ha precisato che *"si assumono i dati che derivano dai documenti contabili delle società (bilancio di esercizio) e dai questionari allegati alle relazioni dei revisori degli enti locali al rendiconto degli enti, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. l. n. 266/2005, senza alcuna detrazione o rettifica, in assenza di specifiche norme che definiscono modalità e termini per il consolidamento dei conti, attualmente in fase di sperimentazione (art. 36, l. n. 118/2011)"*.

Infine, la Sezione ha individuato, tra i possibili metodi di calcolo, un criterio relativamente semplice e applicabile a tutti i casi di partecipazione, utile nell'attuale periodo di transizione verso il consolidamento dei conti (d.lgs. n. 118/2011).

Infatti, secondo la Sezione, ai fini del calcolo del rapporto di incidenza previsto dall'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, si agisce soltanto sul numeratore. Le spese di personale della società partecipata, da sommare a quelle dell'ente, sono da

rapportare ai corrispettivi che sono a carico dell'ente (o ai ricavi derivanti da tariffa, se presenti in luogo del corrispettivo). Il calcolo va effettuato per ciascun organismo partecipato, che si tratti di società posseduta da uno o più enti, ovvero di società miste pubblico privato, controllate dall'ente a norma dell'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, codice civile.

E' stata poi deliberata una questione di massima (adunanza 20 dicembre 2011), concernente le modalità di applicazione dell'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011. Tale disposizione amplia le funzioni di controllo delle Sezioni regionali le quali verificano le condizioni di criticità finanziaria (sostanzialmente riconducibili all'insolvenza, ossia all'incapacità di pagare crediti certi, liquidi ed esigibili vantati da terzi) per la dichiarazione del dissesto finanziario e la conseguente procedura di scioglimento del consiglio dell'ente.

Nell'ambito degli indirizzi generali per il controllo è anche da ricordare che la legge finanziaria per il 2006 (art. 1, commi 166-170) ha affidato alla Sezione delle autonomie il compito di definire unitariamente i criteri per lo svolgimento dei controlli sul ciclo di bilancio degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, attivando una funzione di supporto utile alle stesse amministrazioni ed in ultima analisi ai cittadini.

I controlli introdotti dalla legge finanziaria per il 2006 assumono una particolare valenza nella prevenzione dei rischi da squilibrio finanziario degli enti, anche alla luce del già ricordato d.lgs. n. 149/2011 che ha affidato alla Corte dei conti la verifica della sussistenza delle condizioni che possono condurre al dissesto.

Il controllo, che si svolge in sinergia tra i revisori dei conti e la Corte, nelle sue articolazioni regionali, è orientato alla verifica degli equilibri finanziari. Esso si avvale delle indicazioni delle linee guida, rivolte a dar conto, secondo le indicazioni di legge, del rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità, del limite costituzionale al ricorso all'indebitamento e di ogni grave irregolarità contabile e finanziaria, in ordine alla quale l'amministrazione non abbia adottato gli interventi correttivi segnalati dall'organo interno di revisione.

La Sezione delle Autonomie ha adottato le linee guida cui si attengono gli organi di revisione economico-finanziaria di comuni e province nel predisporre la relazione sul bilancio preventivo 2011 e sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2010.

I quesiti rivolti ai revisori, sono indirizzati anche a far emergere: la presenza di debiti fuori bilancio, la sovrastima delle entrate e la conservazione dei residui attivi, la non corretta contabilizzazione di voci strategiche, l'incidenza delle entrate

straordinarie, gli oneri per il personale, gli oneri connessi alla gestione delle società partecipate.

Gli organi di revisione hanno provveduto generalmente con sollecitudine fornendo risposte puntuali.

Le Sezioni regionali hanno effettuato istruttorie, in contraddittorio con gli enti, e in non pochi casi le misure correttive proposte hanno trovato accoglimento attraverso variazioni di bilancio.

Tra le pronunce adottate si segnalano le osservazioni sulla gestione delle società partecipate e sulla corretta contabilizzazione dei residui attivi, significative per le conseguenze sugli equilibri del bilancio.

Tale forma di controllo degli enti territoriali, è già stata introdotta anche nella maggior parte delle regioni a statuto speciale (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia) alle quali si sono aggiunte, nel 2011, le province autonome di Trento e Bolzano e la Valle d'Aosta, attraverso iniziative concordate dalle Sezioni con le amministrazioni regionali interessate, secondo gli ordinamenti speciali previsti dai rispettivi statuti.

Per migliorare le necessarie e continue relazioni tra i settori della Corte interessati e gli organi di revisione, è stato inaugurato nel corso del 2011 un sistema di trasmissione telematica dei dati tratti dai questionari (SIQUEL) che favorisce il complesso sistema dei controlli interni ed esterni, oltre a facilitare l'analisi delle risultanze e fornire dati di grande significato sugli andamenti della finanza locale.

Quanto, infine, al controllo sugli enti del servizio sanitario, eseguito sulla base delle relazioni dei collegi sindacali ai sensi dell'art. 1, comma 170, la Sezione delle autonomie ha approvato, con deliberazione n. 10 del 2011, le Linee guida per il bilancio di esercizio al 31 dicembre 2010. La Sezione ha inoltre dato supporto alle attività di verifica, istituendo un *data base*, avvalendosi del quale sono state elaborate schede di analisi messe a disposizione delle Sezioni regionali.

Le verifiche capillarmente effettuate sugli enti dei Servizi sanitari regionali hanno posto in evidenza numerose anomalie contabili e gestionali. Tra le più ricorrenti criticità emerse: il mancato rispetto dei criteri di rilevazione e valutazione stabiliti dal codice civile e dai principi contabili nazionali, specialmente per quanto attiene alla contabilizzazione di alcune voci di costo del personale e degli oneri e ricavi per mobilità, alla rilevazione dei fondi rischi e svalutazione crediti, nonché alla conservazione di crediti di dubbia esigibilità valutati al valore nominale piuttosto che di presunto realizzo, per cifre considerevoli verso le Regioni, in

relazione alle quali talvolta non sono state contabilizzate le compensazioni avvenute, con conseguente sopravvalutazione dell'attivo patrimoniale; il ricorso a proventi di non ripetibile utilizzazione a fronte di costi strutturali; la sistematica sottostima dei costi relativi alle prestazioni acquisite da strutture esterne, con il ricorso a contratti di consulenze, collaborazioni e incarichi di vario tipo; lo sfioramento dei vincoli alla crescita per i costi di produzione e del personale; la sofferenza di liquidità e la diffusa incapacità a fronteggiare il problema dell'indebitamento e a ridurre i tempi di pagamento; i disavanzi e l'assenza o la modestia delle misure indicate dalla direzione degli enti sanitari finalizzate alla copertura delle perdite, spesso limitate alla richiesta di maggiori assegnazioni.

## **VI L'ATTIVITÀ DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO**

### **1. Profili generali**

Particolarmente importante è stata nell'anno 2011 l'attività delle Sezioni regionali, che costituiscono il perno del sistema a rete del controllo della Corte dei conti e rappresentano un indispensabile punto di riferimento per l'individuazione, attraverso il lavoro nel territorio, di temi e di strumenti rilevanti per le analisi degli andamenti economico-finanziari e per la valutazione dell'impatto delle misure di finanza pubblica, assunte a livello nazionale, sui bilanci e sulla gestione delle Amministrazioni territoriali.

La rete delle Sezioni regionali ha assunto un ruolo di rilievo nell'identificazione e nell'approfondimento di problematiche relative a una realtà istituzionale sempre più determinante nella gestione della spesa, specie di investimento, e sta assumendo, con il federalismo fiscale, ulteriori compiti sul fronte delle entrate.

I profili quantitativi evidenziano nel 2011, con oltre 6.600 deliberazioni<sup>1</sup> riguardanti tutte le forme di controllo, la rilevanza dell'attività svolta sull'intero territorio nazionale.

Nel periodo 2006-2011 si è registrato un consistente incremento del numero delle deliberazioni delle Sezioni regionali, pari a circa il 272 per cento.

Tale consistente progressione è attribuibile, in misura prevalente, alla funzione di controllo di regolarità contabile (controllo-segnalazione) sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, al controllo sulla gestione degli enti territoriali, ai controlli sui bilanci delle ASL, ed, in misura inferiore, alle deliberazioni riguardanti i regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, studio, ricerca e consulenza a soggetti estranei all'amministrazione e all'esercizio dell'attività consultiva. Quest'ultima nel 2011 ha evidenziato, rispetto al precedente anno, un incremento superiore al 18 per cento.

La funzione consultiva in materia di contabilità pubblica è stata incentivata dall'intensificarsi delle manovre di finanza pubblica, che sempre più coinvolgono gli enti territoriali riguardo a vincoli concernenti il patto di stabilità, le spese di personale, l'indebitamento e gli organismi partecipati.

---

<sup>1</sup> Il dato è stato fornito dal Servizio statistico del Segretariato Generale su elementi forniti dalle Sezioni regionali di controllo. Il numero esatto di deliberazioni emesse è di 6.689; si veda prospetto allegato nella parte finale della relazione.

L'attività delle Sezioni è stata caratterizzata, anche nel 2011, dal controllo degli equilibri e della sana gestione della finanza locale, ai sensi della legge 131/2003, e dai controlli di regolarità contabile sui bilanci e sui rendiconti di tutti gli enti locali, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005.

Ha grande impatto sull'attività delle Sezioni regionali di controllo il recente assoggettamento a controllo preventivo di legittimità dei provvedimenti in materia di protezione civile, emanati dai Commissari delegati del Governo (decreto-legge c.d. "Milleproroghe" n. 225/2010, convertito nella legge 10/2011).

L'attribuzione di tale rilevante competenza, tra l'altro in un'area critica della finanza pubblica, da espletare in tempi ristretti (il procedimento di controllo deve esaurirsi in complessivi sette giorni, ivi compresa la comunicazione del dispositivo)<sup>2</sup> è avvenuta a parità di risorse umane, sia di magistratura che di personale amministrativo specializzato.

## **2. Controlli di regolarità contabile e finanziaria ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005**

Uno dei punti qualificanti del controllo sugli enti locali, disciplinato dalla legge finanziaria 2006, riguarda la possibilità, per ciascuna Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, di eseguire ogni anno, su tutti gli enti territoriali della regione, un monitoraggio sull'intero ciclo di bilancio per constatare e valutare, in sede di analisi dei rendiconti, le misure adottate da ciascun ente per correggere le irregolarità, eliminare i rischi e le disfunzioni, eventualmente segnalati dalle Sezioni nell'esame del bilancio preventivo.

In tale ambito ha un ruolo rilevante la modalità collaborativa che caratterizza il controllo in esame, indirizzato non a sanzionare, ma a costituire segnale di allarme per gli enti sulle situazioni pregiudizievoli per la sana gestione finanziaria, al fine di stimolare processi di autocorrezione; funzione, questa, esercitata non nell'esclusivo interesse dell'ente controllato, ma nel superiore e generale interesse dello Stato Comunità e rivolta a garantire il rispetto degli equilibri finanziari e la sana gestione da parte di tutti i soggetti che compongono la Repubblica, secondo il costante indirizzo della Corte costituzionale.

---

<sup>2</sup> Su tale problematica si richiamano in via esemplificativa le seguenti deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo: Sez. Puglia delib. 54/2011, Sez. Friuli Venezia Giulia delib. 35 e 38 del 2011, Sez. Abruzzo delib. 23/2011, Sez. Emilia Romagna delib. 105/2011, Sez. Campania delib. 203, 270 e 487 del 2011, Sez. Toscana delib. 182/2011, Sez. Lazio delib. 19/2011; per quest'ultima Sezione va segnalata la competenza per la gran parte dei Commissari delegati per la Protezione civile.

L'art. 1, comma 168, della citata legge n. 266, attribuisce alla Corte il compito di vigilare sull'applicazione delle misure correttive da essa stessa indicate agli enti locali, stabilendo nei loro confronti, l'obbligo di comunicare le misure conseguenzialmente adottate conferendo, in tal modo, effettività al controllo esercitato.

Va segnalato il d.lgs. 149/2011, recante "Meccanismi sanzionatori e premiali" relativi a Regioni, Province e Comuni, a norma degli articoli 2, 7 e 25 della legge 5 maggio 2009, n. 42, che introduce una rilevante novità in questa materia.

L'art. 6, comma 2, stabilisce infatti che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'esercizio delle funzioni di controllo ad esse attribuite dalla legge, possono evidenziare situazioni suscettibili di condurre un ente locale allo stato di dissesto e indicare al medesimo l'adozione, entro un congruo termine, delle misure correttive necessarie per il ripristino dell'equilibrio finanziario. Nel caso in cui queste misure vengano disattese, la norma prevede una articolata procedura che fa perno sull'attività delle Sezioni regionali di controllo della Corte e che conduce alla dichiarazione, da parte del Prefetto, dello stato di dissesto economico.

Si tratta di un'innovazione ordinamentale di grande rilevanza. Il legislatore, infatti, nel chiaro intento di affrontare più concretamente il problema del risanamento delle Amministrazioni territoriali in crisi, ha affidato, con profili diversi, ad autorità esterne (Corte dei conti e Prefettura), l'accertamento della situazione di dissesto, provvedimento al quale vanno collegate le nuove sanzioni nei confronti degli amministratori locali, previste dall'art. 6, comma 1, dello stesso decreto legislativo.

Alcune Sezioni si sono già pronunciate sull'attivazione della procedura del citato art. 6, comma 2<sup>3</sup>, individuando le principali sofferenze della situazione economico-finanziaria dell'Ente, le misure che l'ente è tenuto ad adottare per porvi rimedio e l'ambito temporale oltre il quale la Sezione verifica l'osservanza delle prescritte misure.

Nel 2011 le Sezioni regionali hanno emesso complessivamente 4.069 deliberazioni conseguenti all'esercizio dei controlli di regolarità contabile e finanziaria.

---

3 Si segnalano, in particolare, la Sez. Toscana delib. 204/2011 che ha posto linee d'indirizzo di carattere generale; la Sez. Piemonte delib. 279/2011; la Sez. Puglia delib. 82/2011; la Sez. Liguria, con la delib. 76/2011, ha accertato l'esistenza, nel bilancio di previsione 2011, di profili di criticità strutturali nella parte corrente, per un equilibrio garantito da entrate non ripetitive e straordinarie ai fini della copertura di spese a obbligatorie e continuative. Ha fissato un termine per l'adozione, da parte del Consiglio comunale, di provvedimenti di riequilibrio, ai sensi dell'art. 393 del TUEL, rinviando ad una successiva adunanza l'accertamento dell'adozione delle misure correttive, da parte dell'Amministrazione.

Si segnalano le più rilevanti irregolarità evidenziate ed, in particolare, quelle con riflessi sugli equilibri di bilancio degli enti.

a) *rendiconti di gestione per l'esercizio 2009.*

Le osservazioni delle Sezioni hanno interessato una vasta platea di enti locali. Le criticità riscontrate hanno prevalentemente riguardato: il mancato rispetto del patto di stabilità, in termini sia di competenza che di cassa<sup>4</sup>; il carente rispetto degli equilibri, soprattutto con riferimento all'utilizzo di risorse di carattere straordinario per il finanziamento di spese correnti ripetitive<sup>5</sup>; l'omesso avvio dei provvedimenti di riequilibrio<sup>6</sup>; l'elevata vetustà dei residui<sup>7</sup> ed il loro considerevole importo senza una attenta verifica ("riaccertamento") del permanere delle ragioni del credito.

La mancanza di un puntuale riaccertamento dei residui attivi<sup>8</sup> ha, fra l'altro, influito sullo stesso risultato di amministrazione e sull'affidabilità degli equilibri di bilancio<sup>9</sup>.

Sono stati, altresì, rilevati i risultati negativi di gestione e di amministrazione<sup>10</sup>. L'esistenza di un risultato di amministrazione negativo si pone in contrasto con le regole del pareggio e degli equilibri interni, nonché con i principi di prudenza e veridicità<sup>11</sup>.

Altre irregolarità segnalate agli enti hanno riguardato: la mancata<sup>12</sup> o la tardiva<sup>13</sup> approvazione del rendiconto; la mancata osservanza dei limiti e vincoli

---

4 Sull'argomento si sono espresse diverse Sezioni fra le quali: Sez. Veneto delib. 423/2011, Sez. Abruzzo delib. 123/2011, Sez. Piemonte delib. 83 e 84 del 2011, Sez. Liguria delibb. 40, 43, 44, 46 e 50 del 2011, Sez. Marche delibb. 33, 34, 171 e 204 del 2011, Sez. Emilia Romagna delibb. 77, 75, 72, 87 del 2011 (per il rend. 2008), Sez. Puglia delibb. 42, 55, 67, 69 del 2011, Sez. Campania delibb. 332 e 380 del 2011.

5 Tale criticità è stata segnalata, fra l'altro, dalle seguenti Sezioni: Sez. Umbria delib. 2/2011, Sez. Puglia delib. 55/2011, Sez. Molise delib. 51/2011.

6 Tale criticità è stata evidenziata dalla Sez. Lazio delib. 17/2011.

7 Si segnalano fra le tante la Sez. Basilicata delib. 36/2011, Sez. Puglia delib. 95/2011, la Sez. Liguria delibb. nn 18 e 20 del 2011; la Sez. Molise delib. 52/2011; la Sez. Campania delibb. 281, 380, 381, 481 del 2011, Sez. Toscana delib. 510/2011.

8 Su tale argomento si è espressa la Sez. Abruzzo delib. 148/2011.

9 Si vedano al riguardo le seguenti Sezioni: Sez. Sicilia delib. 183/2011, Sez. Basilicata delib. 49/2011, Sez. Veneto delib. 405/2011.

10 Tali criticità sono state segnalate per alcuni enti dalla Sezione Piemonte.

11 Di particolare interesse è la deliberazione n. 72/2011 della Sez. Puglia, che ha censurato il finanziamento del disavanzo attraverso un'operazione di cartolarizzazione realizzata con l'utilizzo di una società veicolo, le cui quote societarie sono di esclusiva proprietà comunale e la cui copertura si realizza solo con l'alienazione a terzi di immobili cartolarizzati e il rimborso dei mutui contratti dalla società; la medesima pronuncia ha considerato grave l'irregolarità per il superamento del limite fissato dall'art. 222 del Tuel, per l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria.

12 Tale irregolarità è stata evidenziata dalla Sez. Liguria (con la deliberazione n. 45/2011) e dalla Sez. Umbria.

13 Tale irregolarità è stata evidenziata per alcuni enti dalle seguenti Sezioni regionali di controllo: Sez. Basilicata delib. 44/2011, Sez. Puglia delib. 69/2011, Sez. Emilia Romagna delib. 75/2011, Sez. Veneto delibb. 156 e 418 del 2011, Sez. Molise delibb. 49 e 52 del 2011, Sez. Campania delibb. 171, 252, 331, 381, 463, 483 del 2011.

posti dal legislatore nazionale in materia di spese di personale<sup>14</sup>; le dimensioni e le modalità dell'indebitamento; la mancata o non corretta adozione del piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari (nell'ottica dell'attuazione del federalismo patrimoniale).

Si è, inoltre, evidenziata una diffusa carenza nell'aggiornamento degli inventari<sup>15</sup> e la scarsa attendibilità del conto del patrimonio<sup>16</sup>. In numerosi casi sono state esposte criticità riguardanti l'utilizzo improprio delle c.d. partite di giro<sup>17</sup> (capitoli dei servizi in conto terzi); la bassa capacità di riscossione delle entrate per recupero dell'evasione tributaria<sup>18</sup>; l'erronea contabilizzazione delle poste di bilancio (contributi per permessi di costruire allocati nel titolo I delle entrate, anziché nel titolo IV; spesa per ripiano perdite di organismi partecipati, inserita tra le spese in conto capitale a titolo di concessione crediti, anziché tra le spese correnti)<sup>19</sup>.

E' stato riscontrato, altresì, un eccessivo ricorso ai debiti fuori bilancio<sup>20</sup> spesso riconosciuti con notevole ritardo e finanziati con misure non sempre coerenti con la normativa vigente<sup>21</sup> e, comunque, tali da insidiare l'attendibilità e la stessa stabilità dei conti degli enti.

Una particolare criticità riguarda il ricorso ad elevate anticipazioni di tesoreria<sup>22</sup> e di cassa<sup>23</sup>, che in taluni casi possono costituire un'impropria forma di indebitamento e non un mezzo per far fronte a temporanee difficoltà nei pagamenti.

Riguardo all'indebitamento, alcune Sezioni hanno affermato che costituisce violazione dell'art.119, co. 6, della Costituzione, la lettera di patronage di un Comune a favore di un istituto bancario, al fine di garantire un mutuo – concesso

---

14 Si vedano al riguardo le deliberazioni nn. 48 e 49 del 2011 della Sez. Liguria ; la Sez. Basilicata delib. 41/2011, la Sez. Marche delib. n. 226, 237, 251 del 2011 e la n. 121/2011 della Sez. Umbria, la n. 86/2011 della Sez. Emilia Romagna, la n. 206/2011 della Sez. Veneto, le nn. 230, 273 del 2011 della Sez. Sicilia.

15 Si veda al riguardo la Sez. Puglia delib. 55/2011, Sez. Piemonte, Sez. Umbria.

16 Tale criticità è stata evidenziata dalla Sez. Basilicata; si vedano Sez. Campania delib. 3, 281, 481 del 2011.

17 Si veda al riguardo le Sez. Liguria e Basilicata.

18 Su tale argomento si sono espresse le Sezioni Sicilia e Basilicata.

19 Si veda al riguardo la Sez. Sicilia, Sez. Liguria delib. 46/2011, Sez. Emilia Romagna delib. 72 e 75 del 2011.

20 Si vedano su tale materia, fra le tante, le Sezioni Sicilia e Abruzzo.

21 Al riguardo la Sez. Lombardia, delib. 663/2011, confermando l'indirizzo giurisprudenziale della Corte, ha chiarito che il ripianamento di perdite di esercizio di una società partecipata dal comune non può avvenire con il riconoscimento di debiti fuori bilancio, in violazione dell'art 194 TUEL che fa riferimento alla ricapitalizzazione, attività nella quale si identifica la ricostituzione del capitale, deliberata dai soci della società, normativamente stabilita e non è suscettibile di interpretazione estensiva.

22 Tale criticità è stata evidenziata dalle seguenti Sezioni: Sez. Lombardia delib. 243/2011; Sez. Sicilia, Sez. Piemonte. Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria è ampiamente diffuso nella regione Lazio, soprattutto nei comuni piccoli, ed è strettamente legato alla crisi di liquidità della Regione, che non eroga alle scadenze pattuite i trasferimenti destinati alla copertura di servizi, in parte finanziati con contributi regionali, nonché i trasferimenti in conto capitale, destinati al finanziamento di opere pubbliche.

23 Si veda la delib. 273/2011 Sez. Sicilia.

dall'istituto di credito ad una spa partecipata maggioritariamente dal Comune – destinato a finanziare spese correnti<sup>24</sup> della società.

Meritevole di attenzione, seppure complessivamente recessiva, appare nell'anno in esame la tematica relativa all'utilizzo degli strumenti di finanza derivata<sup>25</sup>, che negli esercizi precedenti aveva posto non pochi problemi sulla corretta allocazione in bilancio delle relative poste contabili e sulla destinazione dei fondi incassati<sup>26</sup>, nonché, più in generale, sulla stessa tenuta degli equilibri di bilancio di lungo termine. Nel 2011, in costanza del divieto di stipula di nuovi contratti, l'accento è stato posto sulle operazioni di ristrutturazione e di estinzione dei derivati in essere, nonché dei contenziosi in atto.

Sono state segnalate criticità di organismi partecipati e fondazioni che hanno chiuso le gestioni in perdita, tardato ad avviare i piani di dismissione di cui all'art 3, commi 27-28-29, della legge 244/2007<sup>27</sup>, e non hanno osservato le disposizioni di cui all'art. 1, c. 718 L.296/2006 (divieto di corrispondere emolumenti ai componenti degli organi di società partecipate, che siano amministratori dell'ente partecipante)<sup>28</sup>.

#### *b) bilanci di previsione dell'esercizio 2011.*

Il vistoso taglio dei trasferimenti, disposto con le manovre correttive degli anni recenti, ha imposto agli Enti locali stringenti vincoli di bilancio e, in particolare, un forte contenimento della spesa.

In tale quadro restrittivo, l'esame dei bilanci di previsione 2011 ha evidenziato alcune significative irregolarità, che hanno, fra l'altro, riguardato: l'utilizzo di entrate correnti aventi carattere non ripetitivo (recupero dell'evasione tributaria; sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada<sup>29</sup>; contributi per il rilascio dei permessi di costruzione<sup>30</sup>) non correlate a spese aventi

---

24 Si veda al riguardo la delib. 17/2011 della Sez. Liguria e la delib. 17/2011 della Sez. Emilia Romagna.

25 Si vedano: la Sez. Piemonte, la Sez. Umbria, la Sez. Puglia delib. 69/2011.

26 Tale criticità è stata segnalata dalla Sez. Abruzzo.

27 La problematica è stata sollevata da diverse Sezioni: Sez. Piemonte, Sez. Basilicata, Sez. Veneto, Sez. Lazio, sez. Umbria. La Sez. Campania, oltre a rilevare la mancata adozione dell'atto di ricognizione (delib. 3, 352 del 2011) o l'assenza di motivazione in ordine al mantenimento di tali organismi (delib. 281, 381 del 2011), pone l'attenzione sull'esigenza di far riferimento anche a tecniche economico-aziendali per la valutazione della convenienza delle operazioni di esternalizzazione da parte dell'Ente locale (delib. 3/2011). La Sez. Lombardia, nella delib. 1052/2011, sottolinea le valutazioni che l'Ente locale deve compiere per acquisire quote societarie e quelle per evidenziare l'abuso dello strumento societario per eludere limiti interni ed esterni, vincoli di finanza pubblica e vincoli di patto di stabilità; con le delib. 199, 459 e 1073 del 2011 sulle valutazioni che l'Ente locale deve effettuare in presenza di una società costantemente in perdita.

28 Tale criticità è stata evidenziata dalla Sez. Piemonte.

29 Si vedano in via esemplificativa la Sez. Abruzzo, la Sez. Umbria.

30 Cfr. Delibera n. 105/2011 della Sezione Basilicata.

le stesse caratteristiche. Ne sono talora derivate criticità di rilievo sugli equilibri di parte corrente del bilancio, possibili riflessi sul rispetto del patto di stabilità interno<sup>31</sup>, nonché sul raggiungimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente, attraverso l'utilizzazione sistematica e ripetuta nei diversi esercizi di rilevanti plusvalenze da alienazione dei beni patrimoniali<sup>32</sup>.

Particolare attenzione è stata posta sull'effettiva osservanza dei limiti fissati a particolari aree di spesa discrezionale (DL 78/2010, convertito con modificazioni nella legge 122/2010) e, soprattutto, all'evoluzione della spesa per il personale<sup>33</sup>. Sotto quest'ultimo profilo si è riscontrata, in generale, la mancata o tardiva costituzione del fondo per la contrattazione integrativa<sup>34</sup>.

Non poche segnalazioni hanno interessato il fenomeno, in espansione, dei debiti fuori bilancio<sup>35</sup>; la mancata ultimazione delle procedure di ricognizione dell'oggetto delle società partecipate<sup>36</sup>; le concrete modalità di dismissione del patrimonio immobiliare<sup>37</sup> e della rinegoziazione dei mutui<sup>38</sup>; la tematica dell'indebitamento non solo sotto il profilo del rispetto del vincolo ex art. 119 Cost., ma anche per quanto attiene a eventuali operazioni finanziarie elusive del patto di stabilità interno (tra tutti il *project financing* ed il *leasing immobiliare in costruendo* quali strumenti volti a dissimulare un indebitamento).

### **3. Esame dei regolamenti per il conferimento di incarichi di collaborazione, di studio e di ricerca nonché di consulenza a soggetti estranei all'Amministrazione**

E' proseguito nel 2011 l'esame dei regolamenti adottati dagli enti in materia di incarichi esterni (Collaborazione, studio e ricerca) ai sensi dell'art. 3, co. 57, della

---

31 Si vedano al riguardo la delib. 279/2011 della Sez. Piemonte, le delib. 371, 372, 373 del 2011 della Sez. Emilia Romagna, la delib. 342/2011 della Sez. Veneto.

32 Tale criticità è stata evidenziata dalla Sez. Emilia Romagna delib. 17/2011.

33 Si veda al riguardo Sez. Sicilia delib. 40/2011, Sez. Sardegna delib. 94 e 117 del 2011, Sez. Toscana delib. 512/2011, Sez. Basilicata delib. 78, 91 del 2011.

34 Al riguardo si sono espresse la Sez. Puglia con delib. 95/2011 e la Sezione Basilicata con delib. 105/2011. Più in generale su tematiche connesse alla contrattazione integrativa si segnala Sez. Campania delib. 281/2011.

35 Si veda la Sez. Basilicata.

36 Si veda la Sez. Abruzzo.

37 Le stesse procedure – oggetto di verifica sia nei questionari relativi ai rendiconti 2009 sia in quelli relativi al bilancio di previsione 2011 – sono state scrutinate non solo dal punto di vista della corretta contabilizzazione e del congruo utilizzo delle relative entrate ma, soprattutto, sotto il profilo della sana gestione finanziaria, al fine di sollecitare gli Enti ad una prudente ed accorta gestione del patrimonio immobiliare e scongiurare un indiscriminato depauperamento dello stesso. In tal senso numerose segnalazioni sono state formulate dalla Sezione Marche (tra le molte si vedano delibere n. 515, 516 e 520 del 2011).

38 Cfr delib. 101/2011 Sezione Basilicata

legge finanziaria per il 2008. Le irregolarità più ricorrenti riscontrate e segnalate agli enti con l'indicazione delle misure correttive, hanno riguardato le carenze dei regolamenti in merito all'accertamento dell'impossibilità di utilizzare risorse interne<sup>39</sup> e l'illegittimità di disposizioni regolamentari che consentono affidamenti diretti<sup>40</sup>.

Riguardo all'analisi delle spese legate a consulenze esterne, in ossequio al disposto dell'art. 1, c. 173, L. 266/2005, le irregolarità più frequenti sono state ravvisate nella mancanza di una procedura pubblica comparativa e nella reiterazione dell'incarico, in violazione dei criteri di eccezionalità e durata temporanea<sup>41</sup>

#### **4. Controlli sulla gestione ai sensi dell'art. 7, comma 7, della legge n.131/2003**

In merito ai controlli sulla gestione e all'attività di referto, tutte le Sezioni hanno approvato, in contraddittorio con le rispettive Regioni, il referto sul rendiconto generale<sup>42</sup>, effettuando approfondimenti e (in alcuni casi) approvando referti specifici, in materia sanitaria e sulla gestione dei fondi comunitari. E' stato esaminato anche lo stato dei controlli interni delle Regioni e dei comuni di maggiori dimensioni, con particolare riferimento alla prima attuazione dei principi enunciati dalla c.d. Riforma Brunetta (d.lgs. n. 150 del 2009) in tema di misurazione e valutazione della performance delle pubbliche Amministrazioni<sup>43</sup>.

Particolare attenzione è stata dedicata alla materia sanitaria. L'esame ha riguardato il Servizio sanitario regionale, le A.S.L. e le Aziende ospedaliere, nell'ambito dell'esame delle relazioni dei collegi sindacali, ai sensi dell'art. 1, comma

---

39 Si veda Sez. Veneto nelle cui deliberazioni è stata richiamata l'esigenza di verificare in modo espresso "l'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse disponibili" e Sez. Umbria delib. 121/2011.

<sup>40</sup> Sez. Molise delib. 73/2011.

<sup>41</sup> Tale attività è stata particolarmente consistente in Piemonte.

<sup>42</sup> Si evidenziano a tale riguardo le seguenti deliberazioni: n. 122/2011 della Sez. Basilicata, n. 24/2011 della Sez. Puglia, n. 3/2011 della Sez. Veneto, n. 154/2011 della Sez. Toscana, n. 12/2011 della Sez. Friuli Venezia Giulia, n. 284/2011 della Sez. Piemonte, n. 58/2011 della Sez. Liguria, n. 241/2011 della Sez. Marche, n. 84/2011 della Sez. Molise, n. 104/2011 della Sez. Emilia Romagna, n. 245/2011 della Sez. Campania, n. 655/2011 della Sez. Lombardia, n. 144/2011 della Sez. Lazio, delib. 76/2011 della Sez. Umbria, delib. 388/2011 della Sez. Abruzzo, delib. 8/2011 Sez. Calabria, delib. 2/2011 delle Sezioni Riunite Regione Siciliana, delib. n. 1/2011 delle Sezioni Riunite Sardegna e delib. 2/2011 della Sez. P.A. Bolzano. Per l'approvazione del rendiconto della P.A. di Trento si segnala la deliberazione n. 15/2011 e la conseguente deliberazione della Sezioni riunite n. 36/2011, oggetto di conflitto di attribuzione proposto il 6/9/2011.

<sup>43</sup> Fra le diverse Sezioni si vedano Sez. Toscana delib. 17/2011, Sez. Marche delib. 241/2011, Sez. Lombardia delib. 656/2011.

170, della legge 266/2005<sup>44</sup>, e con specifiche indagini, volte a monitorare i fenomeni più significativi del comparto<sup>45</sup>. Problemi sono emersi in ordine all'attuazione della normativa in tema di programmazione, budget, contabilità analitica, controlli interni, *customer satisfctcion*, procedimenti di controllo.

Sono state analizzate le ragioni delle perdite di esercizio e la struttura dei conseguenti piani aziendali di ripiano dei disavanzi e di riequilibrio della situazione economica. Si è proceduto alla disamina delle principali voci del valore e dei costi della produzione; alla verifica del principio di competenza economica relativamente alla mobilità interregionale ed al computo delle ferie non godute; all'accertamento del grado di conseguimento degli obiettivi fissati per la spesa farmaceutica; all'applicazione della normativa in tema di approvvigionamenti di beni e servizi.

Oltre agli squilibri strutturali che interessano buona parte delle Regioni, si sono rilevati scostamenti in termini di costi tra il bilancio previsionale e il bilancio d'esercizio degli enti sanitari; la pressoché generale mancata istituzione delle centrali di approvvigionamento di beni e servizi; i ritardi nella razionalizzazione di talune tipologie di spesa indicate dal legislatore; il costante aumento dell'esposizione debitoria verso i fornitori.

In materia di fondi comunitari è stata svolta un'indagine a rete da parte di alcune Sezioni regionali, in collegamento con la Sezione Affari comunitari ed internazionali, sulla chiusura della Programmazione 2000/2006, sui Fondi Strutturali, in particolare sul FESR (Fondo di sviluppo regionale)<sup>46</sup>. Tale attività è stata svolta in forma coordinata con la Corte dei conti europea<sup>47</sup>.

E' emerso nelle diverse Regioni un quadro variegato sia sotto il profilo dell'attuazione finanziaria, che ha raggiunto nella maggioranza delle Regioni indici superiori al 100 per cento (per il fenomeno dell'*overbooking*, cioè di impegni e pagamenti eccedenti lo stanziamento), sia soprattutto di realizzazione fisica. In alcune regioni infatti non sono stati realizzati obiettivi rilevanti, essendo state privilegiate e perseguite una forte parcellizzazione degli interventi e radicali modifiche nelle tipologie programmate.

---

44 Si segnalano le seguenti deliberazioni: n. 103/2011 della Sez. Emilia Romagna; n. 70/2011 della Sez. Molise; nn. 56, 57, 59, 60, 97 e 98 del 2011 della Sez. Puglia; n. 14, 20 del 2011 della Sez. Basilicata; n. 246/2011 Sez. Piemonte; n. 126/2011 Sez. Umbria; n. 39/2011 Sez. Lazio.

45 Si segnalano in via esemplificativa: la delib. 655/2011 Sez. Lombardia; le delib. 154 e 292 del 2011 Sez. Toscana; delib. 1/2011 della Sez. PA di Bolzano; la delib. 84/2011 della Sez. Molise che ha analizzato con particolare attenzione il disavanzo registrato nel comparto Sanità, considerato il rilevante impatto che lo stesso assume negli equilibri finanziari della Regione.

46 Si evidenziano le seguenti Sezioni: Sez. Lombardia delib. 655/2011, Sez. Toscana delib. 390/2011, Sez. Marche. delib. 510/2011, Sez. PA Bolzano delib. 3/2011 nella Sez. Sicilia è stata deliberata una prima relazione di sintesi il 14 dicembre 2011.

47 Si rinvia al capitolo di questa relazione dedicato all'attività della Corte in ambito europeo ed Internazionale.

Rilevanti e di notevole entità finanziaria sono state le irregolarità emerse i cui importi “decertificati”, a livello di rendicontazione comunitaria, devono essere necessariamente oggetto di recupero a cura delle Amministrazioni regionali.

La costante attenzione dedicata alle società e agli organismi partecipati da Enti locali ed al fenomeno delle dismissioni è stata condensata in specifici referti<sup>48</sup>.

In alcune Regioni è stata analizzata l'emergenza ambientale connessa con la gestione dei rifiuti<sup>49</sup>

## **5. Attività consultiva**

Le ripetute manovre correttive, gli incalzanti e variegati vincoli alla spesa di personale, le misure sull'indebitamento e sugli organismi partecipati, le questioni legate al patto di stabilità interno nonché, più in generale, l'attuazione degli interventi per il coordinamento della finanza pubblica, hanno alimentato l'attività consultiva delle sezioni regionali di controllo.

In tale quadro, spesso caratterizzato da difficoltà interpretative per l'insufficiente coerenza del complesso normativo applicabile, nell'anno 2011 sono stati resi 1.039 pareri, confermando il *trend* incrementale registrato a partire dal 2007.

Dopo una prima fase caratterizzata da richieste a tutto campo, spesso determinate dall'esigenza di risolvere problemi pratici, si è passati alla fase attuale nella quale l'attività consultiva, strettamente connessa alle materie di contabilità pubblica, si esplica in sinergia con la funzione di controllo, in una equilibrata applicazione dell'art.7, comma 8, della legge 131/2003.

Attraverso tale attività le sezioni regionali svolgono una funzione di ausilio nei confronti degli enti territoriali, come dimostra la natura dei quesiti formulati nell'anno, rivolti a chiedere un avviso sulla corretta interpretazione delle norme più controverse recate dai provvedimenti di finanza pubblica.

La Corte ha così svolto, in via generale, a favore degli enti territoriali, un ruolo di indirizzo nei casi esaminati e anche in rapporto all'attività dei controlli di regolarità finanziaria e contabile, previsti dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005.

L'attività consultiva ha interessato tutto il territorio nazionale, comprese le regioni a statuto speciale, con l'eccezione della Valle d'Aosta, nella quale, con il

---

<sup>48</sup> Sez. Lombardia, delib. 656/2011 e Sez. Sardegna.

<sup>49</sup> Si segnala la Sezione di controllo per la Regione siciliana nell'adunanza del 14 dicembre 2011.

decreto legislativo 5 ottobre 2010, n. 179, è stata istituita una sezione di controllo della Corte dei conti, competente anche in materia consultiva, ma non pienamente operativa nel 2011.

L'attività consultiva si è concentrata sulle tematiche afferenti alla contabilità pubblica, i cui limiti, via via individuati dalla Sezione delle Autonomie, sono stati definiti con la deliberazione n. 5/2006 e richiamati dalle Sezioni Riunite con la deliberazione n. 54/2010. Sotto un profilo generale sono stati altresì affrontati i problemi dei requisiti minimi di ammissibilità delle richieste di parere e di interferenze fra attività consultiva e controllo contabile<sup>50</sup>, richiamando principi approvati con l'atto d'indirizzo della Sezione delle Autonomie del 27 aprile 2005.

La funzione prevista dall'art. 7, comma 8, della citata legge 131/2003 – della quale, come si è detto, gli Enti territoriali si avvalgono in modo crescente – è svolta dalle Sezioni regionali a livello territoriale con modalità collaborative, sollecitando gli enti locali a comportamenti rispettosi dei precetti normativi chiariti nella varie implicazioni ed a scelte applicative coerenti con gli orientamenti interpretativi delineati.

In questa prospettiva, anche in considerazione delle rilevanti modifiche normative che hanno interessato il mondo delle autonomie locali (tra tutti il citato DL 78/2010), varie ed articolate sono le problematiche su cui sono state sollecitate le riflessioni delle Sezioni: limiti alla spesa di personale<sup>51</sup> degli enti e delle loro partecipate, riduzione dei costi degli apparati amministrativi<sup>52</sup>, divieto di sponsorizzazioni<sup>53</sup>.

---

50 Delib. 1/2011 Sez. Marche, esitata nella deliberazione n. 27/2011 delle Sezioni Riunite.

<sup>51</sup> La Sez. Puglia nella delib. 11/2011, ai fini della verifica del rispetto dell'art. 1, comma 557, della L. 296/06, ha ritenuto che non devono essere incluse le spese assistite da una specifica fonte di finanziamento proveniente da un soggetto esterno, per non aver alcuna incidenza sugli equilibri di bilancio dell'Ente Locale (nello specifico si trattava di spese per il personale trasferito dalla Regione Puglia contestualmente al trasferimento di alcune funzioni amministrative). Peraltro, il calcolo, del rapporto del 40% tra spesa di personale e spesa corrente, fissato dall'art. 76, comma 7 del D.L. 112/08, prima della modifica recentemente intervenuta, non deve essere influenzato dall'esistenza di voci di entrata (trasferimenti dalla Regione) e di spesa (retribuzioni per il personale, oneri riflessi ed IRAP) che non incidono sulla rigidità della spesa corrente e che, pertanto, sono "neutre" dal punto di vista della gestione finanziaria del Comune.

<sup>52</sup> Si veda Sez. Piemonte delib. 37/2011.

<sup>53</sup> In più occasioni si è pronunciata la Sezione di Controllo regione Liguria (delib. 6, 9, 11, 28 del 2011), affermando che, a seguito dell'entrata in vigore dell'art. 6, comma 9, del d.l. n. 78 del 2010, deve considerarsi vietata qualsiasi forma di contribuzione intesa a valorizzare il nome o la caratteristica del comune ovvero a sostenere eventi che non siano diretta espressione dei compiti istituzionali dell'Ente. Sono da ritenere ammesse le contribuzioni a soggetti terzi per iniziative, anche culturali, di diretto sostegno di finalità sociali o istituzionali che rappresentano, in via sussidiaria, una modalità alternativa della realizzazione del fine pubblico rispetto alla scelta dell'Amministrazione di erogare direttamente un servizio utile alla collettività. Deve essere cura dell'Amministrazione evidenziare, nella motivazione, i presupposti di fatto e l'iter logico alla base dell'erogazione a sostegno dell'attività svolta dal destinatario del contributo nonché il rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità nelle modalità prescelte per rendere il servizio; si veda Sez. Marche delib. 242/2011.

Particolare rilievo hanno assunto, le richieste di parere concernenti la contrattazione integrativa e la costituzione del relativo fondo, nonché la corretta interpretazione della disposizione di cui all'art. 9, comma 2 bis, del menzionato decreto 78, in merito all'individuazione delle risorse da erogare come trattamento accessorio<sup>54</sup>.

In generale, in materia di personale, è stata portata all'esame della Corte l'applicazione della norma di cui all'art. 76, comma 7, della legge 133/2008 e successive modifiche, riferita al calcolo della spesa di personale in rapporto alla spesa corrente degli enti locali, calcolo da effettuare considerando la spesa di personale delle società partecipate dall'ente<sup>55</sup>. Con riferimento alla spesa di personale di società partecipate, è stato affermato un principio di tendenziale adeguamento delle società partecipate ai criteri previsti per gli enti controllanti<sup>56</sup>.

E' stata altresì sollevata la problematica della "reinternalizzazione" di servizi pubblici già svolti in forma societaria dall'ente locale, nei casi obbligati di dismissione. L'immissione, nei ruoli dell'ente, di personale prima impiegato nella società *in house*, può presentare risvolti attuativi di elusione del rispetto della legislazione vincolistica in materia<sup>57</sup>.

Numerose pronunce hanno riguardato l'individuazione degli esatti ambiti di applicazione dell'art. 6, comma 3, dello stesso DL 78/2010 che ha previsto la

---

54 Delibera della Sezione di controllo regione Veneto n. 285/2011 in materia di spese di personale, in particolare sulle voci che alimentano i fondi per il trattamento accessorio (fondo di produttività ex art. 15 del CCNL di comparto del 1° aprile 1999, al fine dell'applicazione del tetto di spesa previsto dall'art. 9, comma 2-bis, del d.l. n. 78/2010, convertito con modificazioni nella legge 122/2010). La Sezione ha affermato, che nell'ottica di riduzione complessiva della spesa pubblica, ed in particolare della spesa di personale, la disposizione di cui al predetto art. 9, in base al quale l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010, sia norma di stretta interpretazione; con la conseguenza che detto ammontare, legato ai corrispondenti importi dell'anno 2010, non può, comunque, essere superato.

55 La Sez. Toscana con la delib. 208/2011, in relazione al computo della spesa di personale sulla spesa corrente (40%) ha stabilito che si calcolano anche le spese sostenute dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo.

56 La Sez. Campania con la delib. 98/2011, ha indicato, in materia di personale, l'assenza di "differenziazione fra ente controllante e società partecipate"; la Sez. Puglia, delib. 17/2011 in materia di partecipazioni societarie indirette, con particolare riferimento alla spesa del personale, ha considerato il caso di società (possedute per intero da società di cui il Comune è socio unico), aventi per oggetto sociale lo svolgimento di servizi "di pubblica utilità". La Sezione ha chiarito che la società pubblica non può considerarsi un'entità distinta ed autonoma rispetto alla P.A. partecipante o controllante, ma deve assumere una connotazione necessariamente unitaria, sotto il profilo finanziario, con l'ente pubblico da cui riceve contributi. Ne consegue, da un lato, che gli obiettivi posti dal patto di stabilità e dai vincoli di finanza pubblica (compreso quello inerente al contenimento delle spese di personale) si estendono a detti enti, costituiti e finanziati dai comuni; dall'altro, che le spese del personale delle società partecipate devono essere necessariamente computate nell'aggregato di spesa del personale dell'ente partecipante. Si veda altresì Sez. Lombardia delib. 479/2011.

57 Sez. Lazio delib. 67/2011, Sez. Lombardia delib. 428/2011.

riduzione del 10 per cento per le indennità e/o gettoni corrisposti a qualunque titolo ai componenti degli organi collegiali<sup>58</sup>.

Una molteplicità di richieste di parere ha interessato la vigenza dell'art. 110 del T.U.E.L., disciplinante l'affidamento di incarichi a tempo determinato negli enti locali, alla luce del comma 6-ter dell'art. 19 del d.lgs. n. 165/2001, introdotto dal d.lgs. n.150/2009<sup>59</sup>.

Numerosi pareri hanno interessato, altresì, la materia dei rapporti patrimoniali, gestionali e finanziari fra gli enti locali e le società da queste partecipate a vario titolo<sup>60</sup>, la disciplina da applicare agli amministratori<sup>61</sup>, l'individuazione di specifiche fattispecie di forme associative fra enti locali soggetti all'obbligo di soppressione<sup>62</sup> per conseguire diminuzione dei costi nell'ambito di misure di razionalizzazione della spesa pubblica.

Le disposizioni emanate negli ultimi anni in materia di indebitamento degli enti locali, hanno continuato ad essere oggetto di chiarimenti e puntualizzazioni da parte di varie Sezioni regionali di controllo; l'attività consultiva, oltre a confermare i profili di opportunità/convenienza da tenere in considerazione relativamente all'*an* dell'operazione di ristrutturazione del debito, soprattutto in relazione alle fluttuazioni finanziarie dei mercati, ha evidenziato la necessità che il ricorso ad eventuali operazioni di rinegoziazione delle passività non rappresenti in alcun modo strumento elusivo del precetto di cui all'art. 119 della Costituzione.

Del pari va evitato che *project financing* e *leasing immobiliare in costruendo*<sup>63</sup> si trasformino in strumenti per aggirare i vincoli di indebitamento previsti dalla legge.

E' stato, inoltre, affermato che il rilascio di garanzia fideiussoria, esponendo l'ente garante al rischio di escussione in caso d'insolvenza del debitore, debba essere assimilato all'ipotesi di indebitamento. La possibilità per gli enti locali di prestare garanzie fideiussorie a terzi è limitata alle operazioni d'investimento e

---

58 Sulla portata applicativa dell'art. 6, comma 6, del d.l. n. 78 del 2010, concernente la riduzione del 10% del compenso degli amministratori delle società partecipate dagli enti locali, la Sezione Liguria, con la delib. 63/2011, ha affermato che il parametro per la determinazione del compenso è costituito dall'indennità effettivamente fissata per il sindaco del comune che detiene la partecipazione, sicché la riduzione del 10% va rideterminata in caso di variazione dell'indennità del sindaco e va operata distintamente per ogni compenso attribuito agli amministratori. Si veda altresì, con riguardo all'indennità di direzione generale al Segretario comunale, Sez. Lombardia, delib. 554/2011, Sez. Campania, delib. 173/2011; Sez. Piemonte delib. 56/2011.

59 Sez. Puglia delib. 18/2011 avente per oggetto la possibilità di avvalersi dell'art. 110, comma 1 del d. lgs. 18/08/2000, n. 267 nelle more dell'espletamento di regolare concorso al fine di affidare un incarico, Sez. Molise delib. 56/2011.

60 Sez. Lombardia delib. 531, 631 del 2011.

61 Sez. Lombardia delib. 517/2011.

62 Sez. Puglia delib. 41/ 2011, Sez. Piemonte delib. 28/2011, Sez. Lombardia delib. 125/2011.

63 Sez. Marche delib. 14/2011 esitata nella delib. 49/2011 delle Sezz. Riunite.

l'iscrizione in bilancio della relativa passività "virtuale" permane per tutta la durata dell'obbligazione principale, alla quale l'obbligazione fideiussoria è legata da un vincolo di accessorietà<sup>64</sup>.

Anche la materia dei debiti fuori bilancio è oggetto di numerose richieste, in particolare è stata affrontata la questione relativa alla possibilità di provvedere al finanziamento di debiti fuori bilancio di parte corrente (art. 194 lett. a del d.lgs n. 267/2000) con proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili, con procedura ex art. 193, comma 2 del d.lgs sopracitato<sup>65</sup>.

## **6. Contrasti interpretativi**

Nelle attività consultiva e di controllo si sono verificati casi di contrastanti interpretazioni della stessa norma da parte di due o più Sezioni regionali di controllo. In questi casi ed in quelli nei quali si prospetta una questione di massima di particolare rilevanza, il Presidente della Corte dei conti, al fine di garantire la coerenza dell'unitaria attività svolta dalle Corti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, può disporre che le Sezioni Riunite adottino pronunce di orientamento interpretativo, alle quali le Sezioni regionali si conformano<sup>66</sup>.

Nel 2011 si è registrato un incremento delle delibere di rimessione di questioni alle Sezioni riunite da parte delle Sezioni regionali di controllo<sup>67</sup>.

---

64 Sez. Veneto delib. 368/2011.

65 Sez. Veneto delib. 347/2011.

<sup>66</sup> Art.17, comma 31, del decreto-legge 1° luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102.

<sup>67</sup> Si rinvia per ulteriori approfondimenti alla parte relativa all'attività delle Sezioni Riunite.

## **VII - L'ATTIVITA' NOMOFILATTICA IN MATERIA CONSULTIVA E DI CONTROLLO**

### **1. Premessa**

L'applicazione dell'art. 17, comma 31, del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 – in base al quale “Al fine di garantire la coerenza nell'unitaria attività svolta dalla Corte dei conti per le funzioni che ad essa spettano in materia di coordinamento della finanza pubblica, anche in relazione al federalismo fiscale, il Presidente della Corte medesima può disporre che le sezioni riunite adottino pronunce di orientamento generale sulle questioni risolte in maniera difforme dalle sezioni regionali di controllo nonché sui casi che presentano una questione di massima di particolare rilevanza. Tutte le sezioni regionali di controllo si conformano alle pronunce di orientamento generale adottate dalle sezioni riunite” - ha avuto luogo più volte nel 2011 con un notevole incremento (100% circa) rispetto al 2010 (le delibere emesse nell'esercizio di questo speciale potere del Presidente della Corte sono state, nel 2011, 32 a fronte delle 16 dell'anno precedente).

Di seguito sono ordinate per materia le più significative deliberazioni emesse dalle Sezioni riunite.

### **2. Profili Ordinamentali**

Significativi profili anche ordinamentali sono emersi in alcune delibere anche per le connessioni tra l'esercizio della funzione consultiva e di quella di controllo.

#### **2.1. L'ambito di intervento della funzione di “nomofilachia contabile”**

Al riguardo si è sottolineato (delibera n. 27 del 12 maggio 2011) il peculiare ambito di intervento individuato dall'art. 17 co. 31 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito nella legge 3 agosto 2009, n. 102, norma istitutiva della funzione di “nomofilachia contabile”, precisando che tale funzione è volta a stabilire principi, cui si conformano le Sezioni regionali su questioni di rilievo a fini di coordinamento finanziario, anche in relazione al federalismo fiscale. In ragione di questa estesa competenza, direttamente attribuita dalla legge, è stata quindi sottolineata la

dimensione più ampia della funzione rispetto agli ambiti di ordine esclusivamente consultivo: essa infatti può investire anche la funzione del controllo (cfr. delibere SS.RR. n 6/CONT/2011 e n.16/CONT/2011).

L'estensione della sfera di competenza rileva, invero, non solo sul piano operativo, ma, prima ancora, su quello sistematico, consentendo anche la ricomposizione di eventuali discrasie ravvisate nell'esercizio della funzione consultiva e di quella di controllo, e comunque la loro unitaria riconduzione. Si tratta, infatti, di assicurare le esigenze di garanzia contabile cui entrambe le funzioni sono unitariamente volte, garanzia contabile che assume crescente valenza nell'attuale assetto ordinamentale, ove i principi di coordinamento di finanza pubblica rivestono primario spessore, e cui le stesse regole contabili appaiono, in via crescente, modularsi (cfr. SS.RR. n 6 del. 54/CONTR/2010). Va di conseguenza sottolineato che, atteso che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti concorre con quella di controllo alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento, la stessa deve essere attivata con forme adeguate al rilievo istituzionale del compito ed al necessario profilo formale che deve assistere il suo svolgimento.

In questa ottica di interconnessione delle funzioni, possono peraltro rilevarsi ambiti più propriamente rimessi alle Sezioni regionali rispetto a quelli riconducibili alle Sezioni riunite. Queste ultime sono, infatti, attivate quando le questioni consultive di contabilità pubblica rivestano profili di rilevanza ai fini del coordinamento della finanza pubblica e del federalismo fiscale e quindi delle regole, volte ad assicurare il complessivo equilibrio della finanza pubblica, che tracciano i rapporti finanziari tra i diversi livelli di governo.

All'interno del sistema articolato della finanza pubblica si pongono anche le regole della contabilità, alle quali la recente normativa assegna un più ampio ruolo, che trascende la funzione di semplice necessario supporto al funzionamento dell'ente, sviluppandone maggiormente il rilievo strumentale di concorso al coordinamento finanziario.

## **2.2. Le linee guida per il controllo**

Sempre nella delibera n. 27 del 12 maggio 2011, una specifica attenzione ha richiesto il tema della possibile interferenza tra la funzione consultiva e le altre funzioni attribuite alla Corte dei conti, con riguardo a specifici quesiti che

coincidano con punti e argomenti indicati nelle apposite linee guida e oggetto del controllo effettuato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005.

Come è noto, le linee guida per il controllo trovano specifica disciplina nel comma 167 dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e si rivolgono ai revisori degli enti locali i quali "devono attener(vi)si": esse costituiscono il fondamentale momento attraverso il quale viene esercitata la funzione di orientamento da parte della Sezione delle autonomie, stabilendo linee interpretative delle norme volte ad indirizzare anche l'attività delle Sezioni regionali nell'esercizio dei controlli di cui ai commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005. Attraverso le linee guida – che forniscono, con i questionari, gli schemi per la verifica degli equilibri finanziari, del rispetto dei limiti all'indebitamento e del patto di stabilità interno – sono in sostanza individuati percorsi comuni nell'attività delle Sezioni regionali per la verifica dell'applicazione delle norme sulla gestione economico e finanziaria degli enti locali.

Si tratta di atti a carattere generale espressamente previsti dalla legge e che risultano richiamati dagli indirizzi e criteri di riferimento programmatico del controllo sulla gestione emanati annualmente dalle SS.RR. ai sensi all'art. 4 della legge 20/94 e dell'art. 5, comma 1, del Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e che ne condividono il carattere non immediatamente precettivo, ma di indirizzo programmatico per l'esercizio del controllo.

Il campo d'azione di tali indirizzi è rivolto alle norme contenute nelle manovre finanziarie. Essi svolgono, quindi, un'azione di rafforzamento e sostegno di queste norme ai fini del coordinamento della finanza pubblica e la loro unitaria definizione concorre alla funzionalità del sistema complessivo.

Ne consegue che, pur avendo natura sostanzialmente programmatica e di indirizzo vincolante per i revisori, le linee guida hanno assunto, nel concreto, rilevanza di canone di riferimento unitario, il cui stesso grado di resistenza va adeguatamente salvaguardato.

Intorno a tale problematica si rileva che le SS.RR. nella deliberazione n. 16/CONT/2011 hanno già affermato che la Corte può stabilire indirizzi nell'ambito della funzione di controllo sulla applicazione delle norme rilevanti per la formazione e la gestione del bilancio degli enti locali, potendo essa definire i parametri di esercizio della funzione di controllo; questa facoltà può essere esercitata sia nella sede propria dell'emanazione delle linee guida, che attraverso altri atti interpretativi d'indirizzo. In tale pronuncia si è quindi già ritenuta ammissibile l'integrazione e

anche la revisione dei parametri di esercizio della funzione di controllo da parte delle SS.RR., per cui si può prospettare, nell'ambito della funzione di indirizzo generale esercitata dalle SS.RR., anche la possibilità di emettere pronunce su argomenti affrontati dalle linee guida.

Più complessa è la problematica della derogabilità di tali indirizzi da parte delle Sezioni regionali di controllo, che non si ritiene dalle stesse direttamente effettuabile, in quanto verrebbe sostanzialmente compromessa la funzione di definizione unitaria di criteri per il controllo che l'ordinamento ormai espressamente assegna a tali strumenti di indirizzo che, come si è detto, rappresentano un necessario riferimento anche per la funzione consultiva.

Si segnalano dunque i profili ordinamentali emersi in analoga prospettiva nella delibera n. 16 dell'11 marzo 2011, ove si è posto in luce che la Corte dei conti può stabilire indirizzi applicativi delle norme rilevanti per la formazione del bilancio di previsione e del rendiconto degli enti locali, essendo ad essa attribuita la funzione di determinare i parametri di esercizio della funzione nell'ambito della definizione periodica di criteri di riferimento del controllo. Tale facoltà può essere esercitata sia nelle sede naturale della emanazione delle linee guida, che attraverso atti di indirizzo, i quali, se rilevanti ai fini del coordinamento della finanza pubblica, potrebbero anche essere adottati dalle Sezioni Riunite nell'esercizio della funzione "nomofilattica".

Tuttavia nel caso di specie non si è ravvisata l'esigenza di stabilire ulteriori parametri rispetto a quelli già indicati nelle linee guida, in quanto, in ragione di un principio di ragionevole flessibilità applicativa della peculiare disciplina in esame, si ritiene opportuno avere riguardo alla particolarità delle situazioni da valutare caso per caso; tanto più che le questioni sono relative ad esercizi pregressi e dunque riferite a procedure per attività ormai da tempo concluse. Va aggiunto, infine, che l'attualità della questione è venuta meno in quanto la normativa vigente per l'esercizio 2011 non contiene più indicazioni nel senso della sterilizzazione delle sanzioni.

### **2.3. La figura di grave irregolarità**

Sempre nella delibera n. 16 del 11 marzo 2011, di particolare rilievo è la statuizione che semplici violazioni formali non integrano la figura di grave irregolarità indicata dall'art. 1, comma 167, della legge 24 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria per il 2006), bensì integrano la fattispecie comportamenti sostanziali,

quali l'inosservanza dell'obbligo di sottostare alle sanzioni per il mancato rispetto del patto e la mancata esclusione dei miglioramenti così ottenuti in sede di adeguamento agli obiettivi del patto dell'esercizio successivo. Sul punto vale ricordare che la legge n. 266 del 2005 si inserisce nell'alveo tracciato dalla legge n. 131 del 2003, conservandone l'orientamento collaborativo e rivolto all'effettiva adozione di misure correttive. Ciò ha comportato il progressivo adattamento dell'apporto dei Revisori degli Enti ad una concezione più ampia e moderna del controllo della Corte. In altri termini, si tratta di pervenire ad un controllo collaborativo non più solo orientato alla segnalazione di aspetti gestionali patologici, bensì anche induttivo di miglioramenti ed irrobustimenti, secondo la logica della transizione verso una maggiore qualità della gestione finanziaria e contabile.

Il carattere collaborativo di questo controllo, se è più evidente quando si svolge sul bilancio preventivo, suscettibile di essere variato dopo la sua approvazione, non è estraneo neppure al controllo sui rendiconti. In questo caso, infatti, se non è più possibile intervenire per modificare un atto contabile divenuto definitivo nella rappresentazione di una gestione già svolta in modo irregolare, tuttavia gli accertamenti e le pronunce della Corte potranno ancora produrre effetti diretti o indiretti a vantaggio dell'ente, sollecitato a seguire percorsi di risanamento già previsti dalla legge o comunque imposti dai principi di sana gestione.

La nozione di "grave irregolarità contabile e finanziaria" come indicata dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 15 del 2008 non si presta ad essere definita astraendo dal contesto della gestione e riportata a figure schematiche, ma deve essere ricavata tenendo conto dall'osservazione della situazione finanziaria dell'ente. Le pronunce delle Sezioni non sono dirette a segnalare generiche disfunzioni gestionali, ma soltanto irregolarità contabili di rilievo tale da compromettere l'equilibrio finanziario dell'ente, infatti, le segnalazioni della Corte agli organi rappresentativi degli enti hanno lo scopo di sollecitare l'adozione dei correttivi necessari per eliminare le irregolarità segnalate.

Devono essere quindi indicate, sulla base dell'analisi degli organi di revisione, principalmente le irregolarità che possano incidere sull'equilibrio di bilancio e sul rispetto del "principio di veridicità" (art. 162, comma 1, TUEL n. 267/2000). Le irregolarità riguardano non tanto la violazione formale delle norme contabili, quanto piuttosto i pericoli attuali per il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, anche futuro. (cfr. delibera n. 15/AUT/2008 concernente le linee guida per il bilancio di previsione 2008)

Secondo gli indirizzi contenuti nelle linee guida, quindi, la grave irregolarità contabile non è tanto da riferire alla violazione di una norma, quanto e soprattutto al rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio, in quanto i fondamentali parametri di riferimento per l'esercizio del controllo sono costituiti dal rispetto del quadro delle compatibilità generali di finanza pubblica poste dalla manovra statale di bilancio e derivanti dai parametri europei. Se è vero che la legge n. 266 del 2005 ha posto l'accento sull'irregolarità singolarmente considerata, prescrivendone la segnalazione mediante "specifica pronuncia" (art. 1, comma 168), è pur vero che essa non si discosta dalla prescrizione del limite della natura collaborativa che caratterizza il controllo delle Sezioni regionali, secondo la chiara disposizione della legge n. 131; natura che è confermata nella medesima legge (art. 7, comma 7) anche mediante la preclusione derivante dall'imposizione dell'esclusività della destinazione all'Assemblea stessa. Tanto considerato non pare che le fattispecie che integrano la figura della grave irregolarità possano essere definite ex ante e che la valutazione della sussistenza dei requisiti possa essere rimessa ad automatismi, mentre forma l'oggetto del ponderato giudizio da parte della Sezione regionale di controllo che giudica in posizione d'indipendenza sulla base della concreta situazione dell'ente, rapportando le irregolarità riscontrate alla situazione finanziaria complessiva e all'incidenza dei comportamenti sulla tenuta degli equilibri attuali e futuri del bilancio. E' dunque evidente che il semplice discostarsi dalle procedure indicate a titolo esemplificativo dalla Ragioneria generale dello Stato non possa essere considerata ex se una grave irregolarità, mentre potrebbe essere tale l'inosservanza sostanziale dell'obbligo di sottostare alle sanzioni per il mancato rispetto del patto e anche l'omessa "sterilizzazione" degli effetti delle sanzioni in sede di adeguamento agli obiettivi del Patto dell'esercizio successivo.

#### **2.4. Profili procedurali**

Sempre nella prospettiva dell'interazione tra ambiti regionali e centrali, nella su citata delibera n. 27 del 2011, per quanto attiene alle indicazioni di massima, ne discende, sul piano operativo, la necessaria adeguatezza anche espositiva dell'istanza dell'ente, da valutare nel concreto da parte delle stesse Sezioni regionali nella diretta interlocuzione con l'ente (restando naturalmente ferma l'esclusione di un coinvolgimento in specifiche problematiche gestionali o addirittura strumentali).

Ne discende, sul piano operativo, che puntuali profili procedurali della richiesta di parere alle Sezioni regionali - che di per sé soli non verrebbero a

costituire oggetto di specifico esame delle SS.RR. - possono essere esaminati nelle linee essenziali ove raccordati, come nel caso di specie, a più generali profili propri della funzione di nomofilachia contabile.

Resta fermo il vaglio della Sezione regionale sotto il profilo dell'ammissibilità - competendo ad essa la valutazione in ordine alla eventuale carenza formale e motiva della richiesta di parere a fronte del richiamato rilievo istituzionale della funzione. Alla luce di tali considerazioni si rinviene, dunque, sia nella fase preliminare (ma anche in quella successiva alla eventuale pronuncia delle SS.RR.) uno spazio proprio delle Sezioni regionali, di guisa che sia nella fase propositiva della questione da parte dell'ente, che nella declinazione operativa conseguente al conformarsi al principio di diritto individuato, possano ulteriormente individuarsi degli aspetti derivanti dalla diretta interlocuzione con l'ente e dal dimensionarsi complessivo dell'attività di garanzia contabile.

In definitiva, compete primariamente al vaglio della Sezione regionale l'esame dei profili di ammissibilità e le specifiche valutazioni in ordine requisiti minimi della richiesta di parere, tenendo peraltro conto - pur nell'esigenza di soddisfare le necessità degli enti nella consapevolezza delle difficoltà degli stessi, specie di quelli minori - che la funzione consultiva assegnata alla Corte dei conti deve essere attivata con forme adeguate al rilievo del compito, atteso che essa concorre alla finalità di complessiva garanzia contabile nell'interesse dell'ordinamento. Ferma restando la valutazione delle Sezioni regionali - anche in relazione alle diverse fattispecie rinvenibili a livello territoriale in ordine alla effettiva operatività dei Consigli delle Autonomie Locali - rileva di massima il ruolo di tale Organo non tanto per la formale trasmissione, ma per il previo raccordo ed anche, se ritenuto dallo stesso Organo, di unitaria prospettazione delle problematiche poste dagli enti.

Tale raccordo tra i diversi livelli di governo e di amministrazione sul territorio è di rilievo, in particolare, allorché si sia in presenza di normative che oltre a riguardare ambiti di potestà concorrente tra Stato e regioni o residuali di queste ultime, rivestano rilievo in materie di interesse trasversale a più enti (es. comunità montane) Nella deliberazione n. 3/CONTR/2011 si legge: *“risulta invero da non trascurare il raccordo tra livelli territoriali diversi e dunque di competenze e risorse afferenti a bilanci differenti, ma unitariamente tenuti al rispetto dei vincoli, anche di matrice europea, di contenimento delle spesa. A fronte di ciò, non può non considerarsi, di massima, lo specifico ulteriore rilievo che può assumere, anche ai fini della richiesta di parere a questa Corte, il ruolo dell'Organo permanente di*

*consultazione e di raccordo fra la Regione e gli Enti locali, inteso a promuovere meccanismi concertativi e di collaborazione tra i diversi livelli territoriali di governo”.*

### **3. Patto di stabilità interno**

La disciplina legislativa relativa al Patto di stabilità interno è stata affrontata in diverse delibere non solo con riguardo al personale. Nella delibera n. 6 del 25 gennaio 2011 si è considerato che essa rientra fra le disposizioni di coordinamento della finanza pubblica ed è applicativa di principi diretti a favorire il rispetto degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea ed è pertanto norma di stretta interpretazione che definisce in modo univoco quali siano le voci che devono essere utilizzate per effettuare il calcolo dell'obiettivo che ciascun ente locale deve raggiungere, sia in relazione alla spesa corrente che a quella relativa agli investimenti, prevedendo, altresì, alcune specifiche eccezioni (art. 77 bis del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, conv. con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n.133).

La rigidità del meccanismo della competenza mista adottato dal legislatore a partire dall'anno 2007, che prevede che ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto siano considerate le spese correnti impegnate nell'anno di riferimento e le spese di investimento pagate nell'esercizio di riferimento, indipendentemente dall'anno di impegno, ha comportato e comporta tuttora per alcuni enti locali problemi che, in parte, sono stati affrontati dal legislatore nell'ambito della disciplina introdotta per il triennio 2011 - 2013.

Tuttavia, la disciplina normativa applicabile nell'esercizio 2010 è netta nel definire le modalità di calcolo e le esclusioni posto che, in relazione alla questione all'esame, risulta espressamente precisato che *“Nel saldo finanziario di cui al comma 5 non sono considerate le risorse provenienti dallo Stato e le relative spese di parte corrente e in conto capitale sostenute dalle province e dai comuni per l'attuazione delle ordinanze emanate dal Presidente del Consiglio dei ministri a seguito di dichiarazione dello stato di emergenza. L'esclusione delle spese opera anche se esse sono effettuate in più anni, purché nei limiti complessivi delle medesime risorse”* (art. 77, bis, co. 7 bis del DL n.78, conv. in legge n. 133). In base alla disciplina normativa deve ritenersi che la spesa pagata da un ente locale per spese in conto capitale effettuate con risorse proprie, anche se riconducibile ad un evento esterno quale una calamità naturale in relazione alla quale sia stata emanata un'Ordinanza

di protezione civile, debba essere conteggiata ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Patto

### **3.1. Applicazione delle sanzioni**

In ordine alle modalità di applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno si segnala la delibera n. 16 dell'11 marzo 2011 di risoluzione di questione di massima. Nella pronuncia delle Sezioni Riunite si è precisato che l'inasprimento delle sanzioni per il mancato rispetto del patto previsto dall'art 77 bis commi 20 e 21 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 12 convertito con modificazioni nella legge 6 agosto 2008, n. 133, si collega anche ad un meccanismo di separazione degli effetti positivi sulla tenuta del bilancio conseguenti all'applicazione delle sanzioni rispetto alle correzioni imposte dall'applicazione del patto per l'esercizio in corso. Le sanzioni sono rivolte ad incidere sulla gestione finanziaria degli enti locali costituendo vincoli all'autonomia gestionale. Esse operano complessivamente nella direzione di migliorare i risultati dell'ente e consistono quindi in limitazioni atte a far convergere i risultati verso una situazione maggiormente aderente ai canoni imposti del patto di stabilità interno (cfr. deliberazione n. 61 del 2010 ). In particolare, al fine di conferire maggiore efficacia al rispetto delle sanzioni per la prima volta la norma ha fornito un'ulteriore indicazione e cioè che i miglioramenti ottenuti attraverso l'adeguamento alle sanzioni non possano essere considerati ai fini del rispetto del patto nell'esercizio successivo a quello nel quale si è verificata l'inadempienza. In tal modo l'ente, oltre a soggiacere a tali ulteriori limitazioni, dovrà sin dal momento delle previsioni di bilancio attuare una correzione dell'andamento tendenziale atta ad assicurare il rispetto del limite del saldo imposto senza giovare degli effetti favorevoli sulla gestione finanziaria ottenuti soggiacendo alle sanzioni. In particolare si è precisato che nell'ambito della discrezionalità consentita dall'art. 77 *bis*, commi 20 e 21, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, ciascun ente interessato all'applicazione delle sanzioni conseguenti al mancato rispetto del patto di stabilità interno è tenuto a riferirsi alle indicazioni metodologiche contenute nel Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, n. 60940 del 14 luglio 2010, relativo al monitoraggio del Patto di stabilità o ad altre individuate dall'ente stesso.

Le Sezioni Riunite, tenuto anche in considerazione il tenore letterale della norma che impone la sterilizzazione della sanzione, ma non pone prescrizioni

operative, hanno ritenuto che spetta ad ogni ente analizzare la propria situazione finanziaria e gli andamenti di bilancio, sia di entrata che di spesa, determinare in via preventiva il criterio di calcolo degli effetti finanziari della sanzione e predisporre il bilancio di previsione, considerando la predetta limitazione nel calcolo del saldo finanziario da raggiungere. Sarà poi necessario che l'ente operi conseguentemente, nel corso dell'esercizio, posto che la verifica dell'effettivo raggiungimento degli obiettivi del Patto di stabilità e dell'applicazione delle sanzioni è possibile solo al termine del periodo di gestione di riferimento, in sede di esame del rendiconto. Tali modalità devono fondarsi su criteri logici e dimostrarsi idonee a garantire l'esclusione degli effetti sanzionatori nell'ambito della determinazione dell'obiettivo dell'esercizio successivo. Lo svolgimento di questi adempimenti deve comportare che il risultato del patto venga conseguito senza giovare degli effetti delle limitazioni dovute all'applicazione delle sanzioni. Ciò può essere rilevato nell'ambito del rendiconto relativo all'esercizio nel quale sono state applicate le sanzioni.

### **3.2. In tema di variazione di tributi locali.**

Con la deliberazione n. 2/CONTR/11, la Corte, in relazione alla questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, richiamando l'orientamento oramai consolidato della Corte costituzionale nella materia di competenza esclusiva dello Stato relativa al "sistema tributario dello Stato" (art. 117, secondo comma, lett. e, Cost.), a fronte di un quesito formulato dal Comune di Bordighera, ha ritenuto che non sono ammissibili variazioni di tariffe della Tassa per i rifiuti solidi urbani (TARSU), successivamente all'approvazione del bilancio di previsione.

### **3.3. In tema di spese di personale.**

a) Le spese di personale.

Particolarmente rilevante è la deliberazione n. 27/CONTR/11 nella quale le Sezioni riunite hanno affrontato una serie di questioni deferite dalla Sezione regionale Marche a seguito di un quesito formulato da parte del Comune di Pesaro.

Di rilievo sono le questione concernenti: a) il significato da attribuire all'espressione «spese di personale» da considerare ai fini del calcolo dell'incidenza percentuale di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008,

convertito dalla legge n. 133 del 2008 (come modificato art. 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge); b) se il sopra indicato rapporto percentuale si sostanzia in un calcolo da riferirsi agli stanziamenti in termini di competenza oppure ai pagamenti in termini di cassa ovvero agli impegni definitivi desunti dal rendiconto; c) a quali documenti (bilancio di previsione, rendiconto della gestione o altro) occorra fare riferimento per il calcolo della ripetuta incidenza percentuale di spesa; d) se l'espressione (oneri derivanti dai) "rinnovi contrattuali" di cui all'art. 1 comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n. 296, come modificato dall'art. 14, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010 n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, debba essere intesa come riferita ai rinnovi dei soli contratti collettivi nazionali ovvero anche ai rinnovi dei contratti (collegati) integrativi e decentrati, stipulati a seguito ed in attuazione dei menzionati contratti collettivi nazionali (rinnovati).

La pronuncia delle Sezioni Riunite della Corte dei conti in ordine alle sudette questioni proposte dalla Sezione regionale per le Marche è nei seguenti termini:

a) La modifica testuale dell'art. 76 del decreto legge 112 del 2008 introdotta dal comma 9 dell'art. 14 del decreto-legge 78/2010 convertito nella legge 122 del 2010, con riguardo alla soglia del 40% del rapporto tra spesa del personale e spesa corrente, decorre dalla data del 1° gennaio 2011, espressamente indicata nella norma. Quindi la sostituzione della disposizione ha effetto dal 1° gennaio 2011, applicandosi fino al 31 dicembre 2010 il limite in precedenza previsto (rapporto del 50%).

b) Per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, ai fini dell'applicazione del limite di cui al comma 7 dell'art. 76 del decreto legge n. 112 del 2008 convertito dalla legge n. 133 del 2008, come modificato art. 14 comma 9 del decreto legge n. 78 del 2010, come convertito in legge, deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica.

c) Per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario - ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto - fare

riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici.

d) I contratti collettivi ai quali fa riferimento il comma 557 ai fini dell'esclusione dal computo della spesa assoggettata al limite sono costituiti dai contratti collettivi nazionali, e dalla quota di contratti integrativi stipulati in esecuzione dei contratti collettivi nazionali per i quali è previsto un tetto massimo fissato dalla contrattazione nazionale espresso in quote di monte salari; restano fermi gli altri specifici vincoli ai contratti integrativi e decentrati posti dalla legge o in base alla legge dai contratti nazionali, atteso che tale ambito della contrattazione integrativa è definito da quella nazionale.

Con la deliberazione n. 46/CONTR/11 le Sezioni riunite hanno affrontato la questione deferita dalla Sezione regionale Marche a seguito di un quesito formulato da parte del Comune di Pesaro.

La questione di massima oggetto di deferimento risultava così articolata: "Se, relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, che pone il vincolo di spesa al turn over del personale (20 per cento del valore economico delle cessazioni intervenute nell'anno precedente), debba essere riferito esclusivamente alle assunzioni a tempo indeterminato ovvero anche all'instaurazione di altre tipologie di rapporto di lavoro".

Al riguardo la Corte ha ritenuto che relativamente agli enti locali sottoposti al patto di stabilità interno, l'art. 14, comma 9, seconda parte, del DL 31 maggio 2010 n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010 n. 122, nella parte in cui stabilisce il vincolo di spesa alle assunzioni di personale, deve essere riferito alle assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale. Ciò ferme restando le eccezioni espressamente stabilite per legge, gli interventi caratterizzati da ipotesi di somma urgenza e lo svolgimento di servizi infungibili ed essenziali".

b) I vincoli assunzionali.

Numerose sono le pronunce delle Sezioni riunite concernenti questioni ad essa deferite per la interpretazione di disposizioni in tema di spesa di personale, segnatamente quelle finalizzate al loro contenimento.

Con la deliberazione n. 3/CONTR/11, la Corte, in relazione ad un quesito posto dalla Sezione regionale a fronte di un parere richiesto dal Sindaco del comune

di Sant'Ippolito ha affermato che per gli enti locali non sottoposti alle regole del patto di stabilità interno permane la specifica disciplina disposta dall'art. 1, comma 562 della legge 296/2006, ivi compreso il peculiare vincolo assunzionale, per cui la novella recata dall'art. 14, comma 9, del DL n. 78/2010, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010 si applica limitatamente al generale vincolo relativo all'incidenza delle spese di personale su quelle correnti.

Le Sezioni riunite hanno rinvenuto un tendenziale principio nell'ordinamento inteso a rilevare unitariamente le voci contabili riferite alla spesa per il personale tra ente locale e soggetto a vario titolo partecipato a fini di rendere più trasparente la gestione delle risorse e di evitare possibili elusioni delle disposizioni di contenimento della spesa, principio da declinare in coerenza ai parametri normativi specificamente definiti e nel rispetto delle disposizioni vincolistiche previste.

Con la successiva deliberazione n. 4/CONTR/11 ha risolto la questione riguardante l'individuazione della vigente normativa in materia di vincoli alle assunzioni di personale da parte di comuni non sottoposti al patto di stabilità interno e, in particolare "se, nei confronti dei predetti enti, nell'ipotesi di cessazione di personale per collocamento a riposo o altra causa, il turn over nel triennio 2011-2013 possa avvenire nel limite numerico e di spesa corrispondente alle cessazioni dal servizio complessivamente intervenute nell'anno precedente, come disposto dall'art. 1, comma 562, della legge n. 296 del 2006 e successive modificazioni, ovvero debba essere necessariamente limitato al 20% dei valori sopraindicati, ai sensi dell'art. 76, comma 7 seconda parte, del DL 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008 n. 133, come modificato dall'art. 14, comma 9, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122".

La Corte ha ritenuto che la questione fosse risolvibile alla luce di quanto affermato nella delibera n. 3/CONTR/11 depositata in pari data, nel senso cioè di ritenere che "per i comuni di minori dimensioni non soggetti alle regole del patto di stabilità interno, i vincoli alle assunzioni di personale applicabili nel triennio 2011-2013 sono quelli contenuti nell'articolo 1, comma 562 della legge finanziaria per il 2007, nel testo fatto salvo dall'articolo 14, comma 10, del DL n. 78 del 2010. Sicché il comma 9 del citato articolo 14 trova applicazione nei confronti degli enti locali sopraindicati limitatamente alla prima parte in cui pone un divieto assoluto di assunzioni - da intendere come riferito a tutti i comuni soggetti o meno al patto di stabilità interno - nei quali il rapporto fra la spesa di personale e quella corrente sia pari o superiore alla percentuale indicata".

Analoga soluzione è contenuta nella deliberazione n. 5/CONTR/11 emessa dalle Sezioni riunite sulla base di un quesito posto dalla Sezione di controllo per le Marche a seguito di una richiesta di parere formulato dal Comune di Monteciccardo.

La Corte ha riaffermato che gli enti locali, così come tutte le pubbliche amministrazioni, per conseguire gli obiettivi di contenimento della spesa, devono razionalizzare il contesto organizzativo, anche ricorrendo a compiute misure di riorganizzazione, come indica l'art. 14, commi 28, 29 e 30 del DL 78/2010 più volte citato, che fra l'altro impone alle regioni di determinare "la dimensione territoriale ottimale per lo svolgimento delle funzioni fondamentali di cui all'articolo 21, comma 3 della legge 5 maggio 2009, n. 42 secondo i principi di economicità, di efficienza e di riduzione delle spese".

Con Deliberazione n. 20/CONTR/11, le Sezioni riunite si sono pronunciate in ordine alla questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Liguria, a seguito della richiesta parere formulata dal Sindaco del Comune di Rovegno (GE), dal seguente tenore: "se il combinato disposto degli art. 1 commi 557, 557bis e 562 legge n. 296/2006, in base al quale gli enti non sottoposti al patto di stabilità interno possono procedere all'assunzione di personale nel solo limite delle cessazioni dei rapporti di lavoro a tempo indeterminato intervenute nell'anno precedente, implichi o meno – nel rispetto del contenimento delle spese di personale imposto dalla legge – l'estensione di tale limitazione ai rapporti di collaborazione coordinata e continuativa".

Le Sezioni riunite hanno ritenuto che fermo restando il limite della spesa «storica» riferito al 2004, gli enti non sottoposti alle regole del patto di stabilità possono procedere, ai sensi del combinato disposto dei commi 557, 557 bis e 562 dell'art. 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007) e dell'art. 76, comma 7, del DL n. 112 del 2008, all'instaurazione in via temporanea e occasionale di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o per programma anche se non vi siano state corrispondenti cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato nell'anno precedente, a condizione che:

- detti rapporti di collaborazione coordinata e continuativa o per programma abbiano carattere temporaneo nelle more di un'adeguata programmazione del personale e di una riorganizzazione degli uffici anche in forma associata;

- l'esercizio di funzioni pubbliche indefettibili venga assicurato – prioritariamente e a regime - mediante la previsione in organico di adeguato e qualificato personale;
- il ricorso a tali forme di collaborazione non costituisca occasione di elusione dei limiti di spesa previsti in tema di contenimento di spesa pubblica e, in particolare, di incarichi di consulenza”.

Con la Deliberazione n. 48/CONTR/11 le Sezioni riunite hanno risolto la questione deferita dalla Sezione regionale di controllo per le Marche su richiesta proposta dal Comune di Monterado riguardo ai limiti posti alle assunzioni di personale. La richiesta di parere a firma del Sindaco è pervenuta senza l'interposizione del Consiglio delle Autonomie Locali delle Marche, sebbene istituito.

I quesiti riguardavano:

“A) se (dato per presupposto l'obbligo di conformarsi in merito all'inapplicabilità dell'art. 14, comma 9, DL 78/2010 ex SSRR 3/2011, e alla presumibile conseguente inapplicabilità nel caso di specie dell'articolo unico, comma 118, legge 220/2010, ai fini dell'esercizio delle funzioni fondamentali di cui all'art. 21, comma 3, lettera B, legge 42/2009), l'abrogazione ex DL 78/2010 della possibilità di deroga prevista nel comma 562 dell'art. 1 della l. 296/2006 comporti il solo divieto di adottare nuovi atti amministrativi o negoziali di assunzione o spesa di natura derogatoria (cfr. SSRR 5/2011), ovvero incida anche, in senso riduttivo, sugli effetti (finanziari) di durata (cioè aumento di spesa rispetto al 2004), derivanti dal previo esercizio legittimo delle deroghe (cfr. Lombardia 871/2010 e il Veneto 4/2011 e 182/2011);

B) se il calcolo del limite della spesa, post DL 78/2010, debba avvenire come affermato dalla sezione di controllo Lombardia nel parere 1067/2010 scorporando dal valore assoluto della spesa dell'anno il valore corrispondente alle deroghe (spesa al netto delle deroghe);

C) oppure se dal combinato disposto dell'art. 1, comma 562, della legge 296/2006, e dell'articolo 19, comma 8, della legge 448/2001, il riferimento al tetto massimo di spesa possa interpretarsi nel senso che tale limite vada individuato negli oneri previsti per l'anno 2004 o, alternativamente, in quelli superiori relativi agli esercizi finanziari in cui l'ente abbia esercitato legittimamente le deroghe previste dalla legislazione vigente in periodi successivi all'entrata in vigore del comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006”.

La pronuncia delle Sezioni riunite della Corte sulle questioni proposte dalla Sezione regionale per le Marche è stata nei seguenti termini:

a) il venir meno della possibilità di deroga prevista dal comma 562 dell'art. 1 della legge 296/2006 comporta il divieto di adottare nuovi atti amministrativi o negoziali di assunzione, ma non incide in senso riduttivo sul protrarsi degli effetti finanziari derivanti dal legittimo esercizio delle deroghe.

b) il calcolo della spesa, ai fini della determinazione del limite nell'anno di riferimento, non deve includere la quota di spesa sostenuta nello stesso anno per le assunzioni in deroga legittimamente esercitate al tempo della vigenza delle norme che assegnavano tale facoltà.

c) Le spese per studi e consulenze.

Con la deliberazione n. 7/CONTR/11, emessa seguito di richiesta di parere della Sezione di controllo per le Marche a seguito di una richiesta di parere formulato dalla Provincia di Ancona, la Corte ha risolto la questione concernente "l'individuazione del parametro di riferimento (cassa o competenza) e l'applicabilità alle spese per studi e consulenze finanziate mediante programmi comunitari o da privati, dei limiti contenuti nell'art. 6, comma 7 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito in legge con la legge 30 luglio 2010, n. 122, recante "Misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica" in virtù del quale la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza non può essere superiore al 20% di quella sostenuta per l'anno 2009".

Con riguardo all'enucleazione del parametro cui gli enti locali devono attenersi per rispettare il limite delle spese connesse a studi e consulenze, secondo la Corte, appare evidente che, la *ratio* della disposizione intende valorizzare la programmazione della spesa per le suddette collaborazioni a carattere intellettuale, tenendo conto della situazione quo ante. Orbene, ove la programmazione delle spese per incarichi di studio e consulenze per l'annualità 2011 dovesse agganciarsi al parametro della cassa, potrebbe assumere carattere aleatorio, in ragione della casualità dell'entità delle liquidazioni effettuate dalle amministrazioni locali nell'anno 2009, in ragione del fisiologico scarto temporale fra l'affidamento dell'incarico e il pagamento del corrispettivo concordato. Assumere a riferimento il dato di cassa relativo all'anno 2009 potrebbe non essere funzionale alle esigenze di contenimento della spesa sottesa al decreto legge n. 78 del 2010. Mentre la spesa sostenuta per l'anno 2009 per consulenze e studi ha costituito oggetto di una specifica programmazione, in coerenza con le disposizioni regolamentari adottate dai singoli enti, il dato relativo a quanto materialmente pagato nel corso della

suddetto esercizio potrebbe dipendere da circostanze fortuite. Alla luce di queste considerazioni, la Corte ha ritenuto che il concetto di “spesa sostenuta nell’anno 2009” deve riferirsi alla spesa programmata per la suddetta annualità.

Con riferimento alla composizione della spesa per studi e consulenze, secondo la Corte è da ritenere che debbano escludersi dal computo gli oneri coperti mediante finanziamenti aggiuntivi e specifici trasferiti da altri soggetti pubblici o privati. Diversamente si finirebbe con l’impedire le spese per studi o consulenze, seppur integralmente finanziate da soggetti estranei all’ente locale (stante la provenienza comunitaria, statale o privatistica delle risorse), in ossequio al principio della universalità del bilancio ed al rispetto del tetto di spesa programmato. Il tetto di spesa per studi e consulenze non avrebbe la funzione di conseguire dei risparmi sul bilancio del singolo ente, ma di ridurre *tout court*, le spese connesse a suddette prestazioni, a prescindere dall’impatto sul bilancio dell’ente.

Viceversa, atteso che le suddette spese, ove inserite in un proficuo quadro programmatico, possano incrementare le competenze e le conoscenze dell’ente locale, non v’è ragione di includere nel computo delle spese per studi e consulenze quanto finanziato con le risorse dianzi indicate. Pertanto le spese per studi e consulenze alimentate con risorse provenienti da enti pubblici o privati estranei all’ente affidatario, non devono computarsi nell’ambito dei tetti di cui all’art. 6, comma 7 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge con la legge n. 122 del 2010.

Tale esclusione, secondo la Corte, non incide sul principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti e dei dipendenti pubblici, per i quali, invece, la provenienza dei finanziamenti per attività comunque riconducibili all’interno delle funzioni istituzionali deve ritenersi indifferente.

Con la Deliberazione n. 50/CONTR/11 le Sezioni riunite hanno risolto la questione deferita dalla Sezione regionale di controllo dell’Emilia Romagna su richiesta del Presidente del Consiglio delle autonomie locali dell’Emilia Romagna – CALER.

Circa la possibilità di escludere dall’applicazione dei limiti previsti dall’art. 6, comma 7, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, le spese per incarichi di consulenza “talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne all’amministrazione”, la Corte ha ritenuto che il dettato normativo non sembra, in considerazione dell’ampiezza della locuzione utilizzata, consentire alcuna limitazione al novero delle consulenze prese in esame ai fini della riduzione di

spesa. Del resto la diversa interpretazione seguita dalla Sezione controllo Lombardia (esclusione delle consulenze talmente specialistiche che sono comunque al di fuori delle professionalità interne all'Amministrazione) non appare coerente con la disciplina dettata in materia (art. 7 del decreto legislativo n. 165 del 2001) che prevede, espressamente, tra i presupposti per il ricorso a collaborazioni, il preliminare accertamento dell'impossibilità oggettiva di utilizzare le risorse umane disponibili all'interno dell'Amministrazione e la natura temporanea e altamente qualificata della prestazione resa da esperti di particolare e comprovata specializzazione.

d) Gli incarichi dirigenziali.

Di analogo tenore sono le deliberazioni n. 8/CONTR/11 emessa in relazione alla questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana a seguito di un parere chiesto dal Sindaco del Comune di Quarrata (PT) e n. 9/CONTR/11 emessa in relazione alla questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana su quesito del Sindaco del Comune di Monteriggioni (SI).

Con la deliberazione n. 12/CONTR/11, emessa a seguito di richiesta di parere della Sezione regionale di controllo per la Regione Friuli Venezia Giulia su richiesta presentata dal Comune di Udine la Corte ha deciso la questione di massima avente ad oggetto: la possibilità per un ente locale di conferire incarichi dirigenziali a tempo determinato per posti in dotazione organica ex art. 110, comma 1 del TUEL anche dopo l'entrata in vigore del d.lgs. 150/2009, che ha esteso a tutte le amministrazioni pubbliche l'applicazione dei commi 6 e 6-bis dell'art. 19 del d.lgs. 165/2001, e, in caso positivo, quale sia la percentuale massima di incarichi ritenuta applicabile.

Secondo le Sezioni riunite, la questione sottoposta concerne in sostanza la diretta applicabilità agli enti territoriali, limitatamente al conferimento degli incarichi dirigenziali a contratto previsti nell'art. 110, comma 1 del TUEL, delle disposizioni contenute nell'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001, malgrado il richiamo, contenuto nell'art. 27 del d.lgs. 165/2001 e nell'art. 111 del TUEL, alla autonomia statutaria e organizzativa riconosciuta agli enti locali.

Soccorre al riguardo il principio, sotteso a più di una disposizione dello stesso d.lgs. 150/2009, in base al quale si considerano direttamente applicabili le norme che contengono i principi di carattere generale, escludendo, per contro, la

immediata applicabilità delle norme che introducono modalità operative o misure di dettaglio.

E che le disposizioni dettate dall'art. 19, comma 6 e 6-bis del d.lgs. 165/2001 debbano essere considerate espressione di principi di carattere generale discende, in primo luogo, dalla interpretazione data dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 324/2010. La Consulta, eliminando ogni incertezza, ha, infatti dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle Regioni Piemonte, Toscana e Marche, in ordine all'art. 40, comma 1, lett. f del d.lgs. 150/2009, confermando l'applicazione immediata e diretta delle citate norme sia nell'ordinamento delle Regioni sia in quello degli enti locali, cui spetta pertanto un corrispondente obbligo di adeguamento.

Quanto all'ambito applicativo, secondo le Sezioni riunite, la disposizione introdotta con l'art. 19, commi 6 e 6bis del d.lgs. 165/2001, è stata valutata dalla Corte costituzionale, nel suo complesso, con riferimento in particolare ai requisiti soggettivi che debbono essere posseduti dal contraente privato (adeguata motivazione del possesso di particolare e comprovata qualificazione professionale, valutata anche sulla base di precedenti esperienze lavorative, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione), alla durata massima del rapporto (non superiore a cinque anni) e ad alcuni aspetti del regime economico e giuridico (l'indennità che – ad integrazione del trattamento economico – può essere attribuita al privato e le conseguenze del conferimento dell'incarico su un eventuale preesistente rapporto di impiego). Resta invece sullo sfondo, anche nell'ambito della decisione della Consulta, la disposizione concernente i limiti percentuali della dotazione organica nell'ambito dei quali è concesso agli enti locali conferire incarichi dirigenziali a soggetti esterni. Trattandosi, in ogni caso, di presupposti di fatto attinenti la costituzione del rapporto di lavoro, appare coerente con l'interpretazione accolta dalla Corte Costituzionale ritenere che siano immediatamente vincolanti per gli enti territoriali.

La disciplina dettata dall'art. 19, comma 6, d.lgs. n. 165 del 2001 va infatti considerata nel suo complesso proprio alla luce dei principi indicati dal legislatore nella legge delega n. 15/2009 volti, in particolare, a ridefinire la disciplina relativa al conferimento degli incarichi a soggetti estranei alla pubblica amministrazione e ai dirigenti non appartenenti ai ruoli, prevedendo comunque la riduzione, rispetto a quanto previsto dalla normativa vigente, della quota della dotazione organica entro la quale sia consentito affidare detti incarichi. Tale interpretazione risulta, inoltre, in linea con la più recente giurisprudenza, anche costituzionale, che, nell'obiettivo

di rafforzare il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo e di controllo (spettanti agli organi di governo) e le funzioni di gestione amministrativa (spettanti alla dirigenza), ha espresso un orientamento restrittivo nei confronti della c.d. “dirigenza fiduciaria”, privilegiando, per l’accesso alla dirigenza, il ricorso a procedure selettive pubbliche e, per il conferimento dei relativi incarichi, la dirigenza di ruolo.

Quanto alle concrete percentuali applicabili, le Sezioni Riunite, hanno ritenuto che, tenuto conto che la contrattazione collettiva di comparto non prevede la distinzione tra dirigenza di prima e di seconda fascia, appare ragionevole applicare la percentuale dell’8% in considerazione del fatto che la percentuale più elevata è prevista per la dirigenza statale di prima fascia, ovvero addetta ad uffici di livello dirigenziale generale, che non trova previsione equipollente nell’amministrazione locale. La Corte ha dunque ritenuto estensibile agli enti locali anche il meccanismo di computo dei limiti percentuali della dotazione organica (art. 19, comma 6 bis del d.lgs. 165/2001) e, superando le precedenti incertezze, ha definitivamente precisato le modalità applicative in base alle quali il quoziente derivante dall’applicazione di tale percentuale, deve essere arrotondato all’unità inferiore, se il primo decimale è inferiore a cinque, o all’unità superiore, se esso è uguale o superiore a cinque.

Analoga soluzione è stata adottata dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 12/CONTR/11 circa la questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte sulla richiesta di parere presentata dal Comune di Mondovì e con la deliberazione n. 14/CONTR/11 circa la questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la Regione Molise su richiesta di parere presentata dal Comune di Agnone.

e) Assunzione di personale dipendente dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato.

Con la deliberazione n. 15/CONTR/11 le Sezioni riunite si sono pronunciate in ordine alla questione – sollevata dalla Sezione regionale di controllo per la regione Toscana n. 214/2010/PAR, del 9 dicembre 2010, in esito alla remissione della questione di massima di particolare rilevanza sulla richiesta presentata dal Comune di Pomarance (PI) – riguardante “l’assunzione, anche in sovrannumero, di personale ex dipendente dell’Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato in servizio presso l’ente locale in posizione di comando, ai sensi dell’art. 9, comma 25, DL 31

maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122. Riflessi in materia di quantificazione della spesa di personale degli enti locali soggetti a patto di stabilità interno”.

In proposito, le Sezioni riunite hanno ritenuto che gli oneri connessi al passaggio nei ruoli degli enti locali, soggetti a patto di stabilità interno, degli ex dipendenti dell'Amministrazione autonoma dei Monopoli di Stato, non siano sottratti dalla base di calcolo (spesa di personale) sulla quale sono determinati i limiti di assunzione previsti dall'art. 76, comma 7, DL n. 112/2008, come sostituito dall'art. 14, comma 9, DL n. 78/2010, successivamente modificato dall'art. 1, comma 118, legge n. 220/2010, la cui operatività è, però, correlata al riassorbimento del predetto personale in soprannumero, ove esistente, già previsto dall'art. 9, comma 27, DL n. 78/2010.

f) Rimborso delle spese derivanti dall'utilizzo del mezzo proprio.

Con deliberazione n. 21/CONTR/11 le Sezioni riunite hanno affrontato la questione deferita dalla Sezione regionale della Liguria correlata a una richiesta formulata dalla Provincia di Genova.

Il quesito, formulato atteneva:

A) alla possibilità, da parte dell'Amministrazione, di continuare ad autorizzazione l'utilizzo del mezzo proprio anche successivamente il 31 maggio 2010 (data di entrata in vigore del decreto legge n. 78 del 2010) a seguito dell'intervenuta disapplicazione al personale contrattualizzato di cui al decreto legislativo n. 165 del 2001, degli articoli 15 della legge 18 dicembre 1973, n. 836 e 8 della legge 26 luglio 1978, n. 417 e relative disposizioni di attuazione, nonché delle analoghe disposizioni contenute nei contratti collettivi;

B) alle modalità, in caso venga data risposta affermativa la primo quesito, dell'eventuale rimborso al dipendente delle relative spese sostenute, anche attraverso una regolamentazione interna che la disciplini sulla base delle indicazioni fornite dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988.

Al riguardo, le Sezioni riunite hanno ritenuto, con riferimento al primo dei due quesiti posti (possibilità, da parte dell'Amministrazione, di continuare ad autorizzazione l'utilizzo del mezzo proprio) di dover richiamare la propria deliberazione n. 8/CONTR/2011 del 16 dicembre 2010 con la quale è stato chiarito che, a seguito dell'entrata in vigore del disposto dell'art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, convertito con modificazioni dalla legge n. 122 del 2010, il

dipendente può ancora essere autorizzato all'utilizzo del mezzo proprio, con il limitato fine di ottenere la copertura assicurativa dovuta in base alle vigenti disposizioni, mentre non gli può più essere riconosciuto il rimborso delle spese sostenute nella misura precedentemente stabilita dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988, anche nell'ipotesi in cui tale mezzo costituisca lo strumento più idoneo a garantire il più efficace ed economico perseguimento dell'interesse pubblico.

Diversamente opinando, infatti, hanno motivato le Sezioni riunite si svuoterebbe di significato la portata dell'innovazione introdotta dall'art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010, considerato che anche nel sistema pregresso, l'uso del mezzo proprio da parte del dipendente pubblico presupponeva un'accurata valutazione dei benefici per l'ente.

Coerentemente, con riferimento al secondo dei due quesiti, va affermata l'impossibilità per l'Amministrazione di reintrodurre, attraverso una regolamentazione interna, il rimborso delle spese sostenute dal dipendente sulla base delle indicazioni fornite dal disapplicato art. 8 della legge n. 417 del 1988. Tale modo di operare, infatti, costituirebbe una chiara elusione del dettato e della *ratio* del disposto del richiamato art. 6, comma 12, del decreto legge n. 78 del 2010.

Ad un tempo, però, al fine anche di evitare i rischi del ricorso a soluzioni applicative che pur formalmente rispettose delle norme si pongano in contrasto con la *ratio* stessa della disposizione in esame (ridurre i costi degli apparati amministrativi), in quanto idonee a pregiudicare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa o a comportare un incremento dei costi (ricorso ad autovetture di servizio, *car sharing*, noleggio auto, etc.), la Corte ha ritenuto possibile il ricorso a regolamentazioni interne volte a disciplinare, per i soli casi in cui l'utilizzo del mezzo proprio risulti economicamente più conveniente per l'Amministrazione, forme di ristoro del dipendente dei costi dallo stesso sostenuti che, però, dovranno necessariamente tenere conto delle finalità di contenimento della spesa introdotte con la manovra estiva e degli oneri che in concreto avrebbe sostenuto l'Ente per le sole spese di trasporto in ipotesi di utilizzo dei mezzi pubblici di trasporto.

g) I limiti per il contenimento della crescita dei Fondi unici di amministrazione.

Di rilievo è anche delibera n. 51/CONTR/11 con la quale le Sezioni riunite hanno risolto la questione deferita dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia, su richiesta di parere del Comune di Besana in Brianza della Provincia di Mantova e del Comune di Cardano al Campo.

La questione di massima di particolare rilevanza sottoposta all'esame delle Sezioni riunite consisteva nello stabilire se, come ritenuto dalla stessa Sezione, le risorse che affluiscono ai fondi unici per la contrattazione decentrata destinate a finanziare specifici incentivi – quali: a) i compensi legati all'attività di progettazione (art. 92 del d.lgs. 12 aprile 2006, n. 163); b) i compensi incentivanti per il recupero dell'ICI (art. 3, comma 57, della 23 dicembre 1996, n. 662 e art. 59, comma 1, lett. p), del d.lgs. 15 dicembre 1997, n. 446); c) i compensi in favore dell'avvocato comunale/provinciale derivanti da condanna alla spese della controparte (cfr. Sez. contr. Liguria n. 16 del 16 maggio 2011); d) le indennità di turno del personale della polizia locale (finanziata con quota dei proventi derivanti da contratti di sponsorizzazione, ex art. 15, comma 1, del Contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) delle Regioni e degli enti locali 1 aprile 1999, come modificato dall'art. 4, comma 4, del successivo CCNL 5 ottobre 2001) – possano ritenersi escluse dal tetto di cui all'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 (in base al quale “a decorrere dal 1° gennaio 2011 e sino al 31 dicembre 2013 l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, non può superare il corrispondente importo dell'anno 2010 ed è, comunque, automaticamente ridotto in misura proporzionale alla riduzione del personale in servizio). Per quanto riguarda l'individuazione delle risorse oggetto di tale disposizione, occorre fare riferimento a quelle destinate al fondo per il finanziamento della contrattazione integrativa determinate sulla base della normativa contrattuale vigente del comparto di riferimento, ferme restando le disposizioni legislative già previste in materia, ivi compreso l'art. 67 del DL n. 112/2008 convertito nella legge n. 133/2008.”.

Alla luce del quadro normativo di riferimento e della *ratio* che ne costituisce il fondamento la Corte ha ritenuto che la disposizione di cui al citato art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n. 78 sia disposizione di stretta interpretazione; sicché, in via di principio, essa non sembra possa ammettere deroghe o esclusioni (cfr. anche Sezione regionale di controllo per il Veneto n. 285 del 2011) in quanto la regola generale voluta dal legislatore è quella di porre un limite alla crescita dei fondi della contrattazione integrativa destinati alla generalità dei dipendenti dell'ente pubblico.

Orbene, ha ritenuto la Corte che tra quelle individuate dalla Sezione regionale rimettente le sole risorse di alimentazione dei fondi da ritenere non

ricomprese nell'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-*bis*, sono solo quelle destinate a remunerare prestazioni professionali tipiche di soggetti individuati o individuabili e che peraltro potrebbero essere acquisite attraverso il ricorso all'esterno dell'amministrazione pubblica con possibili costi aggiuntivi per il bilancio dei singoli enti. Pertanto in tali ipotesi, secondo la Corte, dette risorse alimentano il fondo in senso solo figurativo dato che esse non sono poi destinate a finanziare gli incentivi spettanti alla generalità del personale dell'amministrazione pubblica. Detta caratteristica, secondo la Corte, ricorre per quelle risorse finalizzate a incentivare prestazioni poste in essere per la progettazione di opere pubbliche, in quanto in tal caso si tratta all'evidenza di risorse correlate allo svolgimento di prestazioni professionali specialistiche offerte da personale qualificato in servizio presso l'amministrazione pubblica; peraltro, laddove le amministrazioni pubbliche non disponessero di personale interno qualificato, dovrebbero ricorrere al mercato attraverso il ricorso a professionisti esterni con possibili aggravii di costi per il bilancio dell'ente interessato. Deve aggiungersi, con specifico riferimento a tale tipologia di prestazione professionale, che essa afferisca ad attività sostanzialmente finalizzata ad investimenti. Ad avviso della Corte caratteristiche analoghe presentano le risorse che affluiscono al fondo per remunerare le prestazioni professionali dell'avvocatura interna (comunale/provinciale), in quanto, anche in questo caso, si tratta di prestazioni professionali tipiche la cui provvista all'esterno potrebbe comportare aggravii di spesa a carico dei bilanci delle amministrazioni pubbliche.

Sul punto la Corte ha concluso che tra le risorse di alimentazione del fondo di cui alla richiesta di parere della Sezione di controllo per la Regione Lombardia le sole risorse che affluiscono al fondo che siano state destinate a compensare le attività poste in essere per la progettazione di opere pubbliche e quelle riservate all'erogazione dei compensi legati agli incentivi per la progettazione e per l'avvocatura interna devono ritenersi escluse dall'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-*bis*, del DL 31 maggio 2010, n. 78.

Diversamente, secondo le Sezioni riunite, le risorse che alimentano il fondo derivanti dal recupero dell'ICI o da contratti di sponsorizzazione non si sottraggono alla regola generale sopra indicata, nel senso cioè che esse devono essere computate ai fini della determinazione del tetto di spesa posto al fondo per la contrattazione integrativa dall'art. 9, comma 2-*bis*, citato, in quanto, a differenza delle risorse destinate ai progettisti interni e agli avvocati comunali/provinciali – attività qualificate dalle specifiche caratteristiche sopra ricordate – sono potenzialmente

destinabili alla generalità dei dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa.

La Corte ha aggiunto che, ai fini del calcolo del tetto di spesa cui fa riferimento il vincolo di cui al citato art. 9, comma 2-*bis*, e cioè per stabilire se l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale non superi il corrispondente importo dell'anno 2010, occorrerà sterilizzare, non includendole nel computo dell'importo 2010, le risorse destinate a dette finalità, vale a dire progettazione interna e prestazioni professionali dell'avvocatura interna; con tale accortezza sarà così possibile evitare effetti distorsivi nell'applicazione della norma, come ad esempio nel caso in cui un ente, nel 2010, abbia destinato consistenti risorse a dette finalità, con ciò elevando in modo improprio il tetto delle risorse complessive destinabili alla contrattazione integrativa.

Di interesse è anche la deliberazione n. 56/CONTR/11 con la quale le Sezioni riunite hanno affrontato la questione sollevata dalla Sezione regionale di controllo per le Marche su richiesta di parere del Comune di Castelfidardo.

Il quesito aveva ad oggetto la compatibilità tra le disposizioni dettate dalla legge regionale della Regione Marche - art. 5 della Legge regionale 8 ottobre 2009, n. 22 - in materia di incentivi economici al personale comunale e le norme nazionali di contenimento della spesa di impiego pubblico, nello specifico l'art. 9 commi 1 e 2 bis del decreto legge n. 78 del 31 maggio 2010, convertito dalla legge n. 122/2010. Le Sezioni riunite hanno ritenuto che: a) ai fini del rispetto dell'art. 9, comma 1, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, la parte variabile del trattamento accessorio è esclusa dall'aggregato di riferimento. Pertanto, gli emolumenti indicati dall'art. 5 LR 22/2009, che prevede la maggiorazione dei diritti di segreteria e la destinazione di queste ulteriori risorse a progetti di produttività, non vanno computati nella quantificazione del "trattamento economico ordinariamente spettante", quale parametro del limite ai trattamenti retributivi individuali, afferendo gli stessi alle voci retributive dell'accessorio e privi del carattere fisso e continuativo; b) le componenti variabili del trattamento accessorio, escluse dai limiti del comma 1 per il loro carattere non fisso e continuativo, hanno il loro vincolo di incremento nella disciplina dal comma 2-bis del medesimo articolo, che va ad incidere sui fondi unici di amministrazione. La fattispecie di cui alla presente delibera non appare riconducibile alle ipotesi in deroga, indicate nella richiamata delibera delle Sezioni riunite n. 51/CONTR/1, ed essendo potenzialmente destinabile alla generalità dei

dipendenti dell'ente attraverso lo svolgimento della contrattazione integrativa, rientra quindi nell'aggregato da considerare ai fini del rispetto nel limite imposto dal legislatore nel triennio 2011/2013.

#### **3.4. In tema di spese per le relazioni pubbliche e pubblicità.**

Con la già citata Deliberazione n. 50/CONTR/11 le Sezioni riunite hanno affrontato la questione interpretativa dell'art. 6, comma 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n.122, in materia di riduzioni di spesa per relazioni pubbliche e pubblicità, in particolare quelle riconducibili alle finalità istituzionali previste dalla legge n. 150 del 2000 recante disciplina delle attività di informazione e di comunicazione delle pubbliche amministrazioni.

In proposito la Corte ha ritenuto come l'esclusione dal novero delle spese soggette a limitazione può essere assentita per le sole forme di pubblicità previste dalla legge come obbligatorie. L'ulteriore esclusione, infatti, di quelle relative alla c.d. pubblicità istituzionale porterebbe inevitabilmente a privare il precetto della finalità di risparmio previste, in ragione principalmente dell'ampiezza delle attività di informazione e comunicazione delle pubbliche amministrazioni previste all'art. 1, comma 5, della legge n. 150 del 2000 e dell'assenza per gli enti locali, a differenza di quel che accade per le amministrazioni dello Stato, di momenti di direttiva e di programmazione a livello centrale da parte di un soggetto terzo (Presidenza del Consiglio) rispetto al ramo di amministrazione che sostiene la spesa. Del resto va anche evidenziato come una qualsiasi scelta di contenimento della spesa sia suscettibile, per sua natura, di produrre effetti negativi sull'efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

Le Sezioni riunite hanno ritenuto che un ulteriore argomento a supporto dell'ampiezza del dettato normativo del comma 8, tale da ricomprendere ogni spesa per pubblicità, può essere rinvenuto nell'espressa previsione di specifiche deroghe tassative: la loro presenza, infatti, ove si accedesse ad un'interpretazione restrittiva delle fattispecie ricomprese nel limite, si rilevarebbe in alcuni casi non utile, potendo alcune delle predette ipotesi rientrare tra le forme di pubblicità istituzionale.

### **3.5. In tema di determinazione del corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà.**

Con la deliberazione n. 22/CONTR/11 la Corte ha risolto la questione deferita dalla Sezione regionale per la Sardegna su richiesta di parere del Comune di Muravera avente ad oggetto la determinazione della misura del corrispettivo da pagare all'amministrazione comunale per la cessione in proprietà delle aree, già concesse in diritto di superficie, comprese nei piani approvati a norma della legge 18 aprile 1962, n. 167 ("Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare"), ovvero delimitate ai sensi dell'articolo 51 della legge 22 ottobre 1971, n. 865.

Le Sezioni riunite hanno ritenuto che il corrispettivo per la trasformazione del diritto di superficie in diritto di piena proprietà, su aree comprese nei piani approvati ai sensi della legge n. 167/1962 o delimitate ai sensi dell'art. 51 della legge n. 865/1971, deve essere determinato dai comuni, su parere del proprio ufficio tecnico, al netto degli oneri di concessione del diritto di superficie rivalutati, applicando la riduzione del 60 per cento al valore individuato facendo riferimento ai vigenti criteri di calcolo dell'indennità di espropriazione, ovvero all'art. 37, commi 1 e 2, del DPR n. 327/2001, come modificati dalla legge 24 dicembre 2007, n. 244. In ogni caso, il costo dell'area non deve risultare maggiore di quello stabilito dal comune per le aree cedute direttamente in diritto di proprietà, al momento della trasformazione di cui al comma 47.

### **3.6. In tema di spesa per il conferimento di un incarico professionale per la redazione di un piano urbanistico.**

Di rilievo è la deliberazione n. 25/CONTR/11 con la quale le Sezioni Riunite hanno ritenuto che, pur non sottovalutando le possibili analogie, sotto il profilo contabile, fra la spesa per progettazione e quella per la redazione del piano urbanistico di un ente locale e pur considerando che la diversa e consolidata prassi fin qui invalsa abbia potuto trovare giustificazione nella complessità e nell'ambiguità del vigente apparato normativo e tassonomico, che le disposizioni contenute nell'elenco di cui all'articolo art. 3, comma 18, della legge 350/2003, vadano lette ed interpretate in senso letterale e restrittivo. Ciò per l'esigenza di assicurare un comportamento gestionale degli enti improntato ad una prassi di assoluto rigore ed in linea con la necessità di garantire il rispetto della regola del

pareggio economico del bilancio degli enti locali, che nel nuovo sistema ordinamentale, derivante dalla riforma del titolo V della Costituzione, rappresenta principio cardine della sana gestione finanziaria, a garanzia del rispetto dei complessivi equilibri di finanza pubblica, quali derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea. Sicché con riferimento alla specifica tipologia di spesa la Corte ha ritenuto che il progetto di un'opera pubblica rappresenta di per sé un bene avente un valore commerciale da contabilizzare all'interno dei conti economici degli enti, mentre non sembra possa essere attribuita la medesima valenza all'attività istruttoria destinata a confluire all'interno della delibera approvativa del piano regolatore o di sue varianti. La Corte ha altresì posto in luce, altresì, che i principi contabili predisposti dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali utilizzano una diversa più ampia nozione delle immobilizzazioni immateriali, finalizzata esclusivamente alle modalità di redazione del conto del patrimonio dell'ente, e non già alla individuazione delle spese di investimento finanziabili tramite ricorso all'indebitamento. Rientrano in tale più ampia nozione, così come indicato nel principio contabile n. 3, paragrafo 108 (versione anno 2009), tra l'altro le spese per le elezioni amministrative, le spese di ricerca compresi gli studi di fattibilità e, per quanto interessa il caso all'esame, anche le spese per il PRG.

La Corte ha concluso che la spesa per il conferimento di un incarico professionale per la redazione di un piano urbanistico non rientri fra quelle finanziabili tramite mutuo o altre forme di indebitamento.

### **3.7. In tema di applicabilità del limite all'indebitamento ad una operazione di leasing immobiliare.**

Con la deliberazione n. 49/CONTR/11 la Corte ha affrontato la questione concernente l'applicabilità del limite all'indebitamento ad una operazione di *leasing* immobiliare. Tale pronuncia attiene in particolare all'applicazione dei limiti all'assunzione di nuovo debito per gli enti locali e al computo della spesa per canoni di leasing da considerare ai fini dell'applicazione delle misure di contenimento dell'indebitamento.

La motivazione delle Sezioni riunite, particolarmente complessa, può sintetizzarsi come segue: a) il leasing immobiliare in costruendo si configura come un contratto misto che ha come principale finalità la costruzione di un'opera, ma che comprende anche un'importante componente di finanziamento. L'applicazione di tale istituto da parte degli enti locali richiede di assicurare la compatibilità con le

norme per il coordinamento della finanza pubblica ed in particolare quelle relative al patto di stabilità interno e ai limiti all'indebitamento.

In questo quadro, l'art. 3, comma 17 della legge 350/2003 stabilisce nei confronti degli enti locali quali operazioni finanziarie costituiscono indebitamento, agli effetti dell'articolo 119, sesto comma, della Costituzione; in tale elenco non sono contemplati i contratti di leasing finanziario.

D'altra parte con le operazioni suddette l'ente vincola e destina in via continuativa una parte delle risorse disponibili per pagare i canoni di locazione per ottenere la disponibilità di un'opera pubblica. Si tratta di un vincolo che, indipendentemente dalle modalità di contabilizzazione, è assimilabile al debito ove i rischi inerenti l'esecuzione dell'opera e quelli relativi alla sua gestione ricadano sull'Amministrazione.

Una interpretazione formale sulla base del tenore meramente letterale della norma si porrebbe in contrasto con la *ratio* della stessa, non assoggettando al limite di indebitamento operazioni che sostanzialmente ne hanno la natura. Può, quindi ritenersi che la disposizione di cui al citato comma 17 con le parole "assunzione di mutui", abbia voluto ricomprendere le diverse fattispecie nelle quali si fa ricorso a finanziamenti e quindi anche lo schema di contratto misto in questione possa essere annoverato tra le forme di indebitamento ammesse.

Pertanto, anche a prescindere dal riconoscimento di un carattere tassativo all'elencazione di cui all'art. 3, comma 17 più volte citata, si ritiene che all'enumerazione delle forme di indebitamento possa essere ricondotto anche il contratto di leasing immobiliare in costruendo;

b) L'elenco contenuto nell'art. 3, comma 18, della legge 350 del 2003 declina le tipologie di spese di investimento ammesse.

Il richiamo al sesto comma dell'art. 119 della Costituzione contenuto nel citato comma ("I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno un proprio patrimonio, attribuito secondo i principi generali determinati dalla legge dello Stato. Possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. È esclusa ogni garanzia dello Stato sui prestiti dagli stessi contratti") sembra voler delimitare, mediante elencazione tassativa, il novero delle spese che sono destinate ad incidere sulla dotazione patrimoniale degli enti.

Sussiste una correlazione tra le spese di investimento, come indicate dall'art. 3, comma 18, e l'elencazione di cui all'art. 3, comma 17, della stessa legge, ove si contemplano le operazioni di indebitamento ammesse per la pubblica amministrazione.

Tra le spese da considerare investimenti è annoverato anche sub c) l'acquisto di impianti, macchinari, attrezzature tecnico-scientifiche, mezzi di trasporto e altri beni mobili ad utilizzo pluriennale; casistica nella quale ben si inquadra la fattispecie in esame relativa alla realizzazione di un impianto fotovoltaico. Pertanto non è necessario compiere alcuno sforzo interpretativo per affermare che l'opera in questione può essere considerata una forma d'investimento.

Alla luce di quanto sopra esposto gli oneri per il leasing immobiliare in costruendo rientrano tra le forme di indebitamento e sono classificabili tra le spese di investimento nei casi in cui l'opera che si costruisce è riconducibile all'elencazione di cui al comma 18 dell'art. 3 della legge 350 del 2003, caso che, peraltro, ricorre nella fattispecie oggetto del quesito posto dal Comune di Sassocorvaro (costruzione di impianto);

c) Come precisato nei punti precedenti, gli oneri per il leasing finanziario immobiliare in costruendo rientrano tra le forme di indebitamento e nelle spese di investimento ammesse dalla legge alle condizioni precisate nei punti che seguono.

d) Anche nel caso in cui il Comune si faccia carico di un'operazione finanziaria in favore di una società totalmente partecipata affidando, quale attività istituzionale, l'incarico per la fornitura, compresa la progettazione, la realizzazione e la successiva gestione di un parco fotovoltaico connesso alla rete, l'operazione non pare porsi in contrasto con i limiti suddetti.

Resta da stabilire se gli oneri per il leasing finanziario immobiliare debbano essere direttamente imputati alla gestione dell'ente locale. Tale quesito potrà essere risolto solo considerando in concreto l'operazione effettuata; infatti, laddove si ritenga che l'intermediazione attraverso una società totalmente partecipata sia stata surrettiziamente effettuata per sottrarre l'ente al rispetto di vincoli di finanza pubblica, gli effetti dovranno essere in sostanza ricondotti alla responsabilità finanziaria e patrimoniale del Comune;

e) Il leasing immobiliare per la realizzazione di opere pubbliche costituisce un'opportunità di coinvolgimento di capitali privati, sempre che vengano mantenute ferme le caratteristiche essenziali del contratto, che la realizzazione riguardi un'opera suscettibile di proprietà privata e che l'ente pubblico abbia la facoltà di riscattare il bene al termine del contratto. I requisiti previsti dalla determinazione Eurostat in data 11 febbraio 2004 sui partenariati pubblico-privati mirano allo scopo di discriminare tra le operazioni di partenariato pubblico-privato che hanno incidenza sul debito pubblico, e quelle che realizzano forme proprie di collaborazione; il leasing finanziario nel quale non ricorrano gli aspetti tipici del

partenariato costituisce una forma di indebitamento. Poiché il leasing immobiliare in costruendo è una modalità di realizzazione di infrastrutture pubbliche secondo schemi di partenariato pubblico-privato l'amministrazione è tenuta a verificare la sussistenza, oltre che delle condizioni formali e sostanziali per l'accesso al leasing, anche di tali criteri. Ciò al fine di stabilire i connotati dell'operazione e valutarne la complessiva convenienza. La finalità dei criteri dettati da Eurostat è comunque quella di evidenziare le componenti dell'indebitamento della pubblica amministrazione. In tal modo, peraltro, è anche possibile trarre elementi per porre in essere i test di convenienza tecnico-economica e scongiurare eventuali elusioni dei vincoli di finanza pubblica; infatti prima di ricorrere al leasing immobiliare in costruendo l'ente deve effettuare approfondite valutazioni in termini di analisi costi-benefici che sono state bene evidenziate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia nel parere n. 1139 del 2009.

f) I canoni di leasing immobiliare in costruendo possono essere considerati come spesa di investimento, laddove sia prevista la facoltà di riscatto e questa venga successivamente esercitata; infatti, di norma, è particolarmente conveniente o addirittura necessario per l'amministrazione, al termine del periodo previsto dal contratto, esercitare il diritto di riscatto. Anche se solo in tale momento l'opera costruita entra a far parte del patrimonio dell'ente è possibile considerarne gli effetti finanziari sin dal momento della consegna che costituisce il momento dal quale la pubblica amministrazione ne trae vantaggio.

Alla stregua di quanto precisato nel punto b) tali spese possono essere quindi considerate di investimento e contabilizzate secondo i dettami del "metodo finanziario" descritto nel criterio contabile internazionale riprodotto nello "IAS 17".

g) Come si è detto, il canone di leasing racchiude in sé una serie di componenti tra le quali una quota inerente agli aspetti finanziari dell'operazione; alla luce di quanto precisato nei punti b) e f) la quota interessi di un'operazione di leasing finanziario in costruendo va ad incidere sul limite di indebitamento stabilito dall'art. 204 del d.lgs. 267/2000.



## **VIII - L'ATTIVITÀ GIURISDIZIONALE**

### **1. Note introduttive.**

All'inizio dell'anno 2011 erano pendenti presso le sezioni giurisdizionali, di primo e secondo grado, n. 55.703 giudizi; altri 13.064 giudizi sono sopravvenuti in corso d'anno. I giudizi definiti sono stati n. 22.429; n. 43.338 è la rimanenza al 31 dicembre 2011.

Inoltre, in punto di applicazione dell'istituto processuale introdotto dall'art. 1, commi 231-233, della legge n. 266/2005, la c.d. definizione "agevolata" del giudizio di appello, nel corso del 2011 le quattro Sezioni d'Appello della Corte (tre centrali più la Sezione d'appello per la Sicilia hanno esaminato 257 istanze di accesso al rito alternativo presentate da soggetti rimasti condannati in primo grado ed hanno emesso 186 decreti camerali di accoglimento e 71 di rigetto o inammissibilità.

E' proseguito dunque, anche nell'ultimo anno, il dato positivo sul tasso di smaltimento, pur nelle indubbie difficoltà rappresentate dalla notevole diminuzione del numero degli operatori, magistrati e personale amministrativo.

### **2. Le Sezioni Riunite.**

#### **2.1. Premesse. La funzione nomofilattica nell'ambito della funzione giurisdizionale.**

Le Sezioni Riunite nel previgente ordinamento avevano principalmente funzioni d'appello delle sentenze emesse dalle Sezioni competenti nelle materia di contabilità pubblica, oltre che di risoluzione delle questioni di massima loro deferite o dei contrasti di giurisprudenza tra le altre Sezioni. Dopo le riforme degli anni '90, che hanno istituito apposite Sezioni giurisdizionali d'appello, le SS.RR. hanno conservato la cognizione relativa ai conflitti di competenza, ai contrasti di giurisprudenza e alle questioni di massima.

Attualmente, dunque, le Sezioni Riunite della Corte si pronunciano sui giudizi che presentano una questione di diritto già decisa in senso difforme dalle Sezioni giurisdizionali, centrali o regionali, e su questioni di massima di particolare importanza. Si tratta dunque di una fondamentale funzione di nomofilachia, finalizzata - al pari di quella svolta dalle Sezioni Unite della Corte di Cassazione e

dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato –ad assicurare e garantire l'uniformità nell'interpretazione del diritto.

Le questioni di massima o quelle relative ai contrasti di giurisprudenza potevano, fino a qualche tempo fa, essere sollevate solo dal Procuratore generale o da una delle Sezioni, regionali o centrali in sede d'appello (art. 1, comma 7, L. n. 19/1994). Di recente, tuttavia, l'art. 42, comma 2, della legge 18 giugno 2009, n. 69 ha novellato l'art. 1, comma 7, cit., estendendo anche al Presidente della Corte la possibilità di deferimento alle SS.RR. di questioni di massima di particolare importanza o di contrasti giurisprudenziali. E' stato, inoltre, previsto che se una Sezione giurisdizionale, centrale o regionale, ritiene di non condividere il principio di diritto enunciato dalle SS.RR., deve rimettere a queste ultime la decisione del giudizio.

Il potere di deferimento d'ufficio delle questioni di massima da parte del Presidente della Corte, introdotto dalla legge n.69/2009, è stato sospettato di illegittimità costituzionale. Il Giudice delle leggi, con la sentenza n. 30/2011 ha dichiarato in parte inammissibile e in parte infondata la questione, precisando la portata applicativa della novella. E' stato chiarito, in particolare, che la nuova norma non disciplina il diritto di azione delle parti private o del pubblico ministero contabile e non reca alcun *vulnus* al diritto di difesa tutelato dall'art. 24 Cost, limitandosi invece a stabilire i criteri che presiedono all'accesso alle Sezioni Riunite e a prevedere un potere di deferimento d'ufficio che l'ordinamento riconosce sia al Primo Presidente della Corte di cassazione, sia al Presidente del Consiglio di Stato. E' stato precisato, ancora, che il potere presidenziale di deferimento non si sostanzia nel "prelievo" di un giudizio pendente presso una Sezione giurisdizionale per "trasferirlo" alla decisione delle Sezioni Riunite: il giudizio resta incardinato nella Sezione davanti alla quale pende ed a questa, dopo la pronuncia del principio di diritto, gli atti devono ritornare per l'ulteriore seguito, salvo il potere della Sezione di non condividere il principio enunciato dalle Sezioni Riunite e rimettere ad esse la decisione del giudizio. Di rilievo, infine, l'affermazione che le Sezioni Riunite della Corte dei conti vanno ricomprese, come le sezioni di appello, nel plesso giurisdizionale centrale della giustizia contabile e non sussiste alcuna differenziazione nelle modalità di composizione delle medesime con specifico riguardo all'ipotesi in cui il deferimento delle questioni di massima involga controversie rientranti nella competenza del giudice di appello.

## **2.2. L'attività delle Sezioni Riunite nell'anno 2011.**

Nel 2011 sono state pubblicate 18 sentenze delle Sezioni Riunite, tutte pronunciate in sede di risoluzione di questioni di massima, deferite dalle Sezioni giurisdizionali regionali e, prevalentemente, dalle Sezioni di appello, ivi compresa la Sezione siciliana; tre sentenze sono state infine pronunciate su deferimento da parte del Presidente della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 42, comma 2 della legge n. 69 del 2009.

Con specifico riferimento ai profili di carattere generale, hanno precisato le Sezioni Riunite che il giudice di merito, nell'ipotesi di rimessione, non si spoglia della causa attraverso una inammissibile *translatio iudicii*, ma resta titolare del potere decisorio – in quanto giudice naturale – fermo restando che non potrà discostarsi dal principio in diritto statuito dalle Sezioni Riunite: la relativa norma, infatti, sempre secondo quanto chiarito dalle SS.RR., si inserisce nel contesto dei poteri e delle attribuzioni che erano già assegnati alle Sezioni Riunite, per cui essa deve essere interpretata nel senso che la rimessione del giudizio, in caso di non condivisione, in tanto sia ammissibile, in quanto diretta, a seguito di motivazione congruamente esplicitata nell'ordinanza di deferimento, al riesame e ad un'eventuale diversa pronuncia sulla sola questione di diritto, restando la (successiva) definizione del merito della fattispecie sempre attribuita agli organi giurisdizionali remittenti (sentenze 20 gennaio 2011, n. 2/QM e 28 febbraio 2011, n. 3/QM).

Passando poi ad esporre gli altri aspetti salienti delle sentenze pronunciate nel 2011 dalle Sezioni Riunite, va osservato che tali decisioni sono equamente ripartite tra contenzioso contabile e contenzioso pensionistico.

In tema di contenzioso nelle materie di contabilità pubblica, le Sezioni Riunite hanno avuto modo di riaffermare il carattere essenzialmente patrimoniale della responsabilità amministrativo-contabile, traendone la conseguenza che, per i danni conseguenti a responsabilità delle amministrazioni pubbliche per fatti illeciti posti in essere dai propri agenti in pregiudizio di terzi, non è ravvisabile l'esordio della prescrizione se non in ragione dell'effettivo esborso di spesa (sentenza 5 settembre 2011, n. 14/QM).

Ancora in tema di contenzioso contabile le Sezioni Riunite, con due sentenze, entrambe depositate in data 3 agosto 2011 e che ben potrebbero definirsi “gemelle” per la comunanza degli argomenti di fondo trattati, hanno affrontato l'intera gamma delle questioni problematiche, sia sostanziali che processuali, connesse con le

disposizioni normative al plesso normativo recato dall'art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78 del 2009 e successive modificazioni, che ha, come è noto, recato profonde innovazioni al regime dell'azione di responsabilità amministrativo-contabile. La norma su detta, nel testo risultante dalla legge di conversione n. 102/2009 e dalla immediata modifica apportata con D.L. n. 103/2009, convertito nella legge n.144 del medesimo anno, ha posto due nuove regole, pena la nullità, per l'attività inquirente delle Procure regionali: si tratta della necessità di iniziare l'istruttoria unicamente sulla base di una notizia di danno "specificata e concreta", e della perseguibilità del danno all'immagine soltanto in presenza di una sentenza penale definitiva per specifici reati.

Le numerose incertezze applicative, non sopite dal vaglio di legittimità costituzionale della norma (Corte costituzionale, n. 355 del 2010), hanno dato luogo ad un provvedimento di deferimento da parte del Presidente della Corte dei conti e ad un'ordinanza della Sezione III centrale d'appello, che hanno sollecitato la soluzione di un gran numero di questioni interpretative.

In particolare, la sentenza n. 12/QM ha affrontato i quesiti interpretativi riguardanti gli aspetti di carattere sostanziale. Nella specie, i provvedimenti di deferimento avevano chiesto di risolvere le seguenti questioni ermeneutiche:

- se la disposizione normativa dell'art. 17, comma 30-ter del D.L. 78/2009, in tema di requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività istruttoria svolta dal Pubblico Ministero contabile, sia suscettibile di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie o processuali maturate nel vigore della normativa precedente;
- quali siano le tipologie di sentenza cui fa riferimento la clausola di salvezza enunciata dall'art. 17, comma 30-ter, cit. e, inoltre, come vada individuato il momento di esistenza della sentenza anche non definitiva, che secondo il Legislatore esclude l'applicabilità delle nuove norme;
- quale sia il significato da attribuire all'espressione "*specificata e concreta notizia di danno*", che figura nell'art. 17, comma 30-ter;
- quale sia la corretta interpretazione dell'espressione "*fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*" per le quali il citato art. 17, comma 30-ter esclude l'applicazione del regime delle nullità ivi previsto.

Ai quesiti proposti è stata data soluzione nei termini seguenti:

1) la disposizione normativa recata dall'art. 17, comma 30-ter, del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78 e succ. mod., sui requisiti che devono possedere le notizie di danno ai fini dell'attività istruttoria svolta dal PM contabile, è suscettibile, senza

distinzione alcuna, di applicazione immediata e retroattiva in relazione a situazioni istruttorie e processuali maturate nel vigore della normativa preesistente.

2) la clausola di salvezza enunciata dall'art. 17, comma 30-ter in esame, va riferita ad ogni tipologia di sentenza e, quindi, non solamente alle sentenze di merito, ma anche a quelle che risolvano questioni pregiudiziali o preliminari, essendo richiesto appunto il mero requisito della "decisorietà" del provvedimento giurisdizionale, a prescindere dunque dalla sua forma (sentenza parziale, sentenza/ordinanza o eventualmente solo ordinanza, quando quest'ultima non abbia natura esclusivamente istruttoria): *ratio* della norma è, infatti, quella di ancorare l'irretroattività ad un momento in cui il Giudice ha già operato una scelta di campo irreversibile, sia pure su alcuni punti soltanto della controversia. Ai fini dell'individuazione del momento in cui è intervenuta la sentenza anche non definitiva, deve farsi riferimento al giorno della pubblicazione della sentenza stessa.

3) per quel che riguarda il significato da attribuire all'espressione "*specificata e concreta notizia di danno*", le SS.RR. hanno in definitiva confermato quanto già la giurisprudenza, particolarmente quella del Giudice costituzionale, aveva chiarito e precisato da tempo: si consideri, infatti, che le sentenze della Corte Costituzionale n.104/1989, n.209/1994 e n.337/2005 affermano quasi con termini identici ("elementi specifici e concreti" è detto nel 1989) la necessità di una notizia di danno che non sia costituita da una mera ipotesi o una supposizione (così, letteralmente, la citata sentenza del 1994). Dunque, hanno affermato le Sezioni Riunite: il termine *notizia*, comunque non equiparabile a quello di denuncia, è da intendersi secondo la comune accezione di dato cognitivo derivante da apposita comunicazione, oppure percepibile da strumenti di informazione di pubblico dominio; l'aggettivo *specificata* è da intendersi come informazione che abbia una sua peculiarità e individualità e che non sia riferibile ad una pluralità indifferenziata di fatti, tale da non apparire generica, bensì ragionevolmente circostanziata; l'aggettivo *concreta* è da intendersi come obiettivamente attinente alla realtà e non a mere ipotesi o supposizioni. L'espressione nel suo complesso deve, pertanto, intendersi riferita non già ad una pluralità indifferenziata di fatti, ma ad uno o più fatti, ragionevolmente individuati nei loro tratti essenziali e non meramente ipotetici, con verosimile pregiudizio per gli interessi finanziari pubblici, onde evitare che l'indagine del PM contabile sia assolutamente libera nel suo oggetto, assurgendo ad un non consentito controllo generalizzato.

Di conseguenza, sono idonei ad integrare gli estremi di una "*specificata e concreta notizia di danno*": a) l'esposto anonimo, se riveste i caratteri di specificità e

concretezza innanzi precisati; b) i fatti conosciuti nel corso della fase dell'invito a dedurre, anche per soggetti diversi dall'invitato, nei medesimi termini; c) i fatti conosciuti a seguito di delega alle indagini, attribuita dalla Procura regionale ad organismi quale la Guardia di Finanza. Non possono invece considerarsi specifiche e concrete le notizie relative alla mera condotta, in carenza di ipotesi di danno, quale presupposto oggettivo della responsabilità amministrativa; ciò, a differenza delle ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge.

4) per "*fattispecie direttamente sanzionate dalla legge*" devono intendersi quelle in cui non soltanto una norma di legge preveda una sanzione pecuniaria come conseguenza dell'accertamento di un determinato illecito, ma in cui sia altresì contenuta l'automatica determinazione del danno, mentre va escluso che possano rientrarvi le ipotesi in cui la legge si limiti a prevedere che una certa fattispecie "*determina responsabilità erariale*", o espressioni simili. In ipotesi di fattispecie direttamente sanzionate dalla legge, di cui sopra, pur escludendosi la sanzione di nullità ex art. 17, cit., in quanto l'attività istruttoria è legittimata direttamente dalla legge, restano fermi i principi fissati dalla Corte costituzionale. Ulteriore corollario di tale criterio interpretativo è che nell'ipotesi in cui è la legge stessa a imporre un obbligo di comunicazione al PM contabile, quest'ultimo resta abilitato a compiere accertamenti istruttori, tale essendo la *ratio* di simili prescrizioni legislative, non superate dalla disposizione dell'art. 17 medesimo.

Con la contemporanea pronuncia n. 13/QM, le Sezioni Riunite hanno invece risolto le questioni a carattere processuale, sollevate sempre dal provvedimento presidenziale e dall'ordinanza della Sezione III d'appello. I su detti quesiti riguardavano i seguenti aspetti:

- se la previsione di legge in ordine ad una domanda di nullità che deve essere presentata da un soggetto portatore di un interesse giuridico qualificabile sia di ostacolo o meno alla eventuale rilevabilità di ufficio della nullità;
- se nei casi di domanda di nullità che sia proposta con riferimento a giudizi già instaurati con pluralità di convenuti si configuri un'ipotesi di litisconsorzio processuale oppure una inscindibilità di cause ai vari effetti di legge;
- se, tenuto anche conto del principio costituzionale della ragionevole durata del processo, la decisione in ordine ad una domanda di nullità, qualora quest'ultima sia proposta nell'ambito di un giudizio già ritualmente incardinato, possa essere assunta mediante pronuncia incidentale resa sulla questione pregiudiziale così proposta e tramite la stessa sentenza che, in

caso di declaratoria di nullità, definisce esaustivamente il giudizio e, comunque, quale debba essere la forma della decisione;

- se si renda applicabile e quale debba essere il regime normativo di regolazione delle spese, nei casi di accoglimento oppure di rigetto della domanda di nullità;
- se la pronuncia di accoglimento o di rigetto della domanda di nullità sia suscettibile di rimedi revisionali, nonché quali eventualmente siano i rimedi e le connesse modalità procedurali;
- quali siano gli ulteriori sviluppi del giudizio, conseguenti all'eventuale declaratoria di nullità dell'ordinanza decisoria per mancanza della prescritta firma del giudice.

Così sono state risolte le questioni proposte:

- 1) deve escludersi la rilevabilità di ufficio della questione di nullità nel giudizio di responsabilità.
- 2) in ipotesi di giudizio di responsabilità già instaurato con pluralità di convenuti, non sussistono fattispecie di litisconsorzio necessario, inscindibilità di cause o litisconsorzio processuale, non essendovi comunanza di causa ai fini della pronuncia sulla nullità.
- 3) nell'ambito delle opzioni processuali della parte interessata: a) la richiesta di declaratoria di nullità degli atti istruttori o processuali, proposta in via autonoma rispetto al giudizio di responsabilità, incardinato o meno, è disciplinata dalle disposizioni generali sui giudizi dinanzi alla Corte dei conti ed in via residuale dalle disposizioni del codice di procedura civile, ed è definita con provvedimento avente forma di sentenza; b) la questione di nullità sollevata, invece, in via di mera eccezione, nel corso del giudizio di responsabilità, va decisa al pari delle altre questioni di rito e di merito secondo le disposizioni ordinarie;
- 4) in caso di accoglimento della questione di nullità di cui all'art. 17 del D.L. n. 78 /2009 e successive modificazioni, non spetta alla parte richiedente il rimborso delle spese difensive, non ricorrendo l'ipotesi di proscioglimento nel merito di cui all'art.10-*bis*, comma 10 del D.L. n. 203/2005 e successive modificazioni. In caso di rigetto della questione di nullità, le spese difensive e di giudizio sono regolate dal codice di procedura civile;
- 5) la pronuncia sulla questione di nullità è impugnabile con l'appello, che segue le disposizioni di rito recate dalle norme speciali sui giudizi dinanzi alla Corte dei conti e del codice di procedura civile.

In tema di contenzioso pensionistico le Sezioni Riunite hanno confermato, anche nell'anno considerato, l'orientamento verso interpretazioni rigorose della legislazione di settore. In particolare, è stato ribadito che le disposizioni dell'art.69 della legge n.388/2000 costituiscono, in tema di perequazione delle pensioni, norme di fondamentale riforma economico-sociale, che perciò prevalgono sui più favorevoli trattamenti previsti dalla legislazione regionale siciliana (sentenze nn. 2, 3, 4 e 5 del 2011).

Parimenti a criteri di rigore sono ispirate altre rilevanti pronunce, nelle quali si riafferma il dovere di correggere i trattamenti pensionistici provvisori in sede di liquidazione definitiva, pur ammettendo una protezione del pensionato incolpevole raggiunto da recuperi di ratei pensionistici percepiti in buona fede (sentenza n. 11/QM).

### **3. I giudizi di responsabilità**

#### **3.1. Le novità legislative del 2011.**

Non molte sono state le innovazioni normative intervenute nel corso del 2011, che abbiano avuto diretti riflessi sulla giurisdizione contabile di responsabilità.

Si ricorda per primo, in ordine di tempo, l'articolo 24 del decreto legislativo 30 giugno 2011, n. 123, recante *“Riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, a norma dell'art. 49 della legge 31 dicembre 2009, n. 196”*. prevede, al comma 6, con riferimento ai controlli dei servizi ispettivi di finanza pubblica che, nel caso in cui la relazione di questi ultimi evidenzia ipotesi di danno erariale, è effettuata apposita segnalazione alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio.

Il successivo decreto-legge 6 luglio 2011 n. 98, convertito con legge 15 luglio 2011, n. 111 (*“Disposizioni urgenti in materia finanziaria”*), si occupa della giurisdizione contabile in tre disposizioni. L'art. 11, comma 6, in materia di acquisto di beni e servizi da parte di amministrazioni pubbliche, stabilisce la nullità di atti e contratti posti in essere in violazione dei parametri prezzo-qualità di cui all'articolo 26, comma 3, della legge n. 488/1999 e la connessa responsabilità erariale di chi li abbia posti in essere; il successivo art. 12, in tema di acquisto, vendita, manutenzione e censimento di immobili pubblici, prevede ai commi 13 e 15 la responsabilità amministrativa in caso di violazione, da parte dei dirigenti di

amministrazioni pubbliche a ciò tenuti, degli obblighi di comunicazione relativi al fabbisogno di spazio allocativo dei rispettivi uffici e delle superfici occupate ma non più necessarie. Ancora, la disposizione dell'art.20, comma 12, introducendo il comma 111-ter all'art.1 della legge n.220/2010, ha previsto la possibilità, per le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, di irrogare delle sanzioni pecuniarie agli amministratori degli enti locali ed al responsabile del servizio economico- finanziario, laddove le Sezioni accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive.

Le disposizioni normative appena esaminate si pongono nell'ambito di tutta una serie di norme recenti che tendono a delineare, nel nostro ordinamento, un vero e proprio sistema sanzionatorio contabile, a carattere eminentemente punitivo, e che si affianca, nella tutela delle risorse pubbliche, al sistema tradizionale, basato sulla clausola generale del risarcimento dei danni. Di questa nuova realtà la Corte è dunque chiamata a prendere atto, ponendo nel contempo in essere gli opportuni approfondimenti ermeneutici, nell'ottica di un'applicazione equa e ragionevole delle nuove disposizioni legislative; una prima riflessione in tal senso è contenuta nella sentenza n. 12/QM/2011 delle Sezioni Riunite.

Da ultimo, il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149, sui "Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, provincie e comuni, a norma degli art. 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009 n. 42", prevede all'articolo 2, comma 2, che il grave dissesto finanziario delle Regioni comporta, tra l'altro, lo scioglimento del Consiglio regionale nonché la rimozione del Presidente della Giunta, "*... ove sia accertata dalla Corte dei conti la sussistenza delle condizioni di cui al comma 1 (cioè, appunto, la situazione di grave dissesto finanziario, riferimento al disavanzo sanitario) e la loro riconduzione alla diretta responsabilità, con dolo o colpa grave del Presidente della Giunta regionale*". I successivi articoli 3, comma 3 e 6, comma 1, introducono altrettante sanzioni accessorie a carico, rispettivamente, dei componenti dei collegi dei revisori delle Regioni e degli amministratori degli enti locali qualora, a seguito della dichiarazione di dissesto, la Corte dei conti accerti gravi responsabilità a loro carico. La disposizione, che sarà anche vagliata dal Giudice delle leggi a seguito del ricorso presentato dalla Regione Emilia- Romagna, è oggetto di approfondita riflessione da parte della Corte.

### **3.2. Questioni di carattere generale: questioni di giurisdizione, questioni di competenza, questioni pregiudiziali e preliminari.**

#### **Questioni di giurisdizione.**

È stata sostanzialmente confermata la tendenza già in atto da diversi anni, sulla scorta delle pronunzie del Giudice regolatore della giurisdizione, finalizzata ad allargare l'ambito cognitivo del Giudice contabile a tutte le ipotesi in cui vengano in rilievo risorse pubbliche, utilizzate per soddisfare interessi generali della collettività.

In tale ottica, la Sezione I d'appello, con sentenza n. 12/2011 ha affermato la giurisdizione contabile su una ditta privata che svolgeva il servizio di automazione ruoli, tributi e contributi vari in un comune; è stato ribadito come per la sussistenza del rapporto di servizio con l'ente pubblico sia sufficiente che il soggetto abbia contribuito allo svolgersi dell'attività amministrativa, in virtù della particolare posizione, giuridica o anche di mero fatto, da lui stesso assunta all'interno dell'apparato organizzativo dell'ente pubblico; è stata richiamata in proposito la giurisprudenza della Cassazione in materia (Sezioni Unite, 9 ottobre 2001, n. 12367 e 26 febbraio 2004, n. 3899). Analoghe affermazioni sono contenute nella sentenza sempre della Sezione I n. 516/2011, nonché nella sentenza n. 1707/2011 della Sezione giurisdizionale Lazio. Anche la Sezione giurisdizionale Liguria ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti sugli amministratori di un'Azienda costituita sotto forma di società per azioni, partecipata da un Comune per il danno cagionato a quest'ultimo (sentenza n. 153/2011), nonché nei confronti di una società di diritto privato che provvedeva alla gestione dei contributi obbligatori per la corresponsione del trattamento di fine rapporto ai dipendenti dell'Istituto di fisica della materia (sentenza n. 250 del 2011). Identiche argomentazioni sono state spese dalla Sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, Trento, nella sentenza n. 28/2011, che ha affermato la giurisdizione contabile nei confronti di una S.p.a. totalmente partecipata da Comuni trentini e che ha come oggetto - tra l'altro - la costruzione e gestione di impianti di interesse pubblico (produzione e vendita di energia elettrica, ciclo integrale delle acque per uso potabile e non, impianti di illuminazione, semaforici, di gas etc.); inoltre, la sentenza ha desunto, *a contrario*, dall'art. 16-bis del D.L. n. 248 del 31.12.2007 (che esclude la giurisdizione della Corte dei conti sulle cause di responsabilità di amministratori e dipendenti di società a partecipazione pubblica solo nel caso che la partecipazione sia inferiore al 50%), che nella fattispecie sussistesse la giurisdizione della Corte dei conti, concorrente con quella dell'A.G.O., per i danni cagionati alla società, in quanto il giudizio in esame

era stato introdotto dopo l'entrata in vigore dell'art. 16-bis e la società era a totale partecipazione comunale.

La Sezione giurisdizionale Campania, nelle sentenze nn. 1/2011 e 1041/2011, si è pronunciata in punto di sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di una società mista costituita con l'apporto di vari enti pubblici. E' stato affermato nell'occasione che, poiché non occorre che una società *in house providing* possieda il capitale di un unico ente pubblico per essere definita come tale - potendo anzi senz'altro essere costituita da più *partners* pubblici - in tutti i casi in cui la società mista opera per una finalità pubblica propria del soggetto pubblico partecipe del capitale sociale è sempre il patrimonio di quest'ultimo che viene inciso ogniqualvolta la perdita afferisca alle risorse pubbliche impiegate nella specifica attività imprenditoriale nell'attuazione della quale si è prodotto il danno; la sentenza ha ritenuto, inoltre, che la lesione di beni giuridici super-individuali (quale ad esempio l'ambiente) sia direttamente contestabile alle persone giuridiche, con conseguente possibilità di evocare in giudizio la società pubblica *ex se* quale titolare autonoma di responsabilità amministrativa.

La Sezione I d'appello, con sentenza n. 402/2011 ha ritenuto l'esistenza della giurisdizione della Corte dei conti nei confronti degli amministratori di una società mista con capitale per due terzi di un comune, nei confronti dei quali era stata richiesta una condanna per aver costituito e gestito in modo illecito la società, perseguendo scopi non riconducibili ai criteri di buona gestione e di economicità. Con successiva sentenza n. 406/2011, la medesima Sezione I ha affermato la giurisdizione contabile nei confronti di un dipendente di una società comunale per un ammanco di cassa; la sentenza si sofferma sui principi in materia di riparto di giurisdizione e sui criteri introdotti dalla sentenza della Cassazione n. 26806/2009, che distingue fra danno al patrimonio della società e danno all'ente. Sempre in tale prospettiva, la Sezione II centrale ha negato la sussistenza della giurisdizione contabile con riguardo al danno risentito da una società che con un comune socio di maggioranza aveva stipulato un contratto di collaborazione per la gestione di strutture turistiche (sentenza n. 330/2011). Analoghe affermazioni si ritrovano nella sentenza n. 12/2011 della Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia.

Sempre la Sezione I d'appello, con la sentenza n. 80/2011, ha affermato la sussistenza della giurisdizione contabile anche nei confronti di alcuni dirigenti e funzionari di federazioni sportive per l'irregolare gestione di somme di denaro, di pertinenza del CONI e delle federazioni sportive. E' stato nell'occasione affermato (anche sulla scorta della giurisprudenza recente della Cassazione: citate, *ex*

*plurimis*, Cassazione, SS.UU. n. 9966/2010; n. 14825/2008; n. 4511/2006; n. 20132/2004) che sussiste un rapporto di servizio con l'ente pubblico anche con riferimento a soggetti non dipendenti pubblici i quali, avendo però gestito fondi statali destinati a soddisfare finalità pubbliche, sono da ritenere funzionalmente inseriti, per tale attività di pubblico interesse, nell'organizzazione dell'amministrazione pubblica stessa.

Allo stesso modo, la Sezione giurisdizionale Campania, nella sentenza n. 2040/2011, ha precisato che anche l'arbitro di calcio è in rapporto di servizio con il CONI nell'espletamento della sua attività certificativa, poiché si inserisce in quell'articolato procedimento di natura pubblica e di impiego di risorse pubbliche destinate al CONI che ha come finalità statutaria la valorizzazione del gioco del calcio inteso come elemento essenziale della formazione fisica e morale dell'individuo e parte integrante dell'educazione e della cultura nazionale e, quindi, come interesse collettivo normativamente tutelato (fattispecie in cui un arbitro aveva redatto un falso referto sul risultato di una gara posto a base del Totogol, con conseguente danno consistito nel pagamento di premi non dovuti).

Molte pronunzie hanno ribadito la sussistenza della giurisdizione della Corte dei conti con riferimento agli amministratori di enti e soggetti privati, destinatari di contributi vincolati, distratti irregolarmente dal loro fine pubblico (Sezione I d'appello, sentenze nn. 20, 215, 216, 256, 261, 280 e 338/2011; Sezione d'appello per la Sicilia, sentenza n. 20/2011; Sezione giurisdizionale Abruzzo, nn. 77, 211, 256 e 284/2011; Sezione giurisdizionale Liguria, sentenza nn. 151 e 319/2011; Sezione giurisdizionale Basilicata, n. 217/2011; Sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, Trento, n. 13/2011; Sezione Campania, nn. 325 e 359/2011; Sezione Molise, n. 7/2011; Sezione giurisdizionale Calabria, sentenza n. 613/2011; Sezione giurisdizionale Puglia, sentenze n. 603 e 1202/2011).

E' stata poi affermata la sussistenza della giurisdizione contabile nei confronti di una IPAB infraregionale, in considerazione della struttura e delle finalità di interesse pubblico dell'ente in esame, creato per l'assistenza e la cura dei minori in stato di disagio (Sezione I d'appello, sentenza n. 36/2011). La Sezione giurisdizionale Basilicata, con sentenza n. 114/2011, ha affermato la giurisdizione della Corte dei conti nei confronti dell'amministratore di una fondazione, regolarmente iscritta nel registro delle persone giuridiche, e costituita per iniziativa di due Enti pubblici per perseguire le loro finalità istituzionali

La Sezione II d'appello, con sentenza n. 122/2011, ha ritenuto sussistere il rapporto di servizio, e dunque la giurisdizione contabile, nei riguardi di due

professionisti che avevano svolto la duplice funzione di progettisti e direttori dei lavori di un'opera pubblica; la pronunzia ha ritenuto – richiamando anche la prevalente giurisprudenza di legittimità (Cass. SS.UU. ord. n. 7446/2008) - che il cumulo dei predetti incarichi comporti la giurisdizione unitaria della Corte dei conti, in quanto i doveri di verifica del progetto, propri del direttore dei lavori, si attualizzano già nella fase di progettazione, tanto da assorbire l'ufficio di progettista. Analoghi principi sono stati espressi nella sentenza n. 110/2011 della Sezione giurisdizionale Piemonte.

Altra tematica attinente alla provvista di giurisdizione della Corte dei conti è stata affrontata dalla sentenza della Sezione I d'appello n. 416/2011, la quale ha chiarito che il giudizio di ottemperanza ex art. 10 L. n. 205/2000 costituisce istituto riferibile alle sole sentenze in materia pensionistica, dal momento che tale strumento può essere attivato solo “per l'esecuzione delle sentenze emesse dalle Sezioni medesime e non sospese dalle Sezioni giurisdizionali centrali d'appello della Corte dei conti”: e solo le sentenze in materia di pensione, ai sensi dell'art. 431 c.p.c., cit. (espressamente richiamato dal precedente art. 5 della legge medesima) hanno assunto, a decorrere dall'entrata in vigore della novella normativa del 2000, un'immediata efficacia esecutiva - tanto è vero che esclusivamente per tale categoria di giudizi occorre chiedere (se ritenuto necessario), in sede di proposizione dell'appello, la sospensione dell'efficacia esecutiva. Per i giudizi in materia di contabilità pubblica, invece, è vigente la norma contenuta nell'art. 1, comma 5-ter del decreto-legge n. 453/1993, convertito in legge n. 19/1994, ai cui sensi l'appello “sospende l'esecuzione della sentenza impugnata”.

### **Questioni di competenza territoriale.**

La Sezione I d'appello, nella sentenza n. 256/2011 ha affermato - in un'ipotesi in cui erano coinvolti funzionari di uffici dello Stato, mentre il fatto da cui derivava il danno si era verificato nella regione - la competenza della Sezione giurisdizionale della regione in cui ha avuto luogo l'attività da ritenere causativa del danno (criterio del *forum commissi delicti*; citata Corte dei conti, Sezione III app., 14.1.2010, n. 23), con irrilevanza del fatto che il danno era stato arrecato ad un soggetto (Ministero) non avente sede nella regione, né che l'appellante fosse un funzionario statale. Analoga posizione ha espresso, nella sentenza n. 1202/2011, la Sezione giurisdizionale Puglia.

Sempre in tema di competenza territoriale, la Sezione d'appello per la Sicilia ha affermato che la controversia di natura esattoriale tra una s.p.a. incaricata della

riscossione tributi ed un comune rientra nella competenza della Sezione giurisdizionale per la Regione Piemonte in quanto, ai sensi dell'art. 2, lettera A, L. n. 658/1984 relativamente ai giudizi di responsabilità, di conto o ad istanza di parte in cui risulti coinvolto un soggetto legato da un rapporto di servizio o di gestione contabile con un ente locale, la competenza territoriale spetta alla Sezione giurisdizionale operante nella regione in cui è ubicato l'ente locale interessato (che è titolare del credito tributario), non rilevando invece che l'agente della riscossione abbia la sede legale in Sicilia o che il contribuente debitore dell'imposta abbia il proprio domicilio fiscale in Sicilia (sentenza n. 356/2011).

### **Rapporti tra giudizio contabile e altri giudizi.**

In ordine alla presunta impossibilità di una condanna in sede contabile, in quanto ritenuta violativa del principio del *ne bis in idem* (duplicazione di domande risarcitorie), poiché in sede penale era stata già disposta la confisca di beni di proprietà del condannato per un importo persino superiore a quello in esame, la sentenza n. 256/2011 della Sezione I d'appello ha ribadito i differenti ambiti e finalità della giurisdizione civile (sia pure esercitata in sede penale), rispetto a quella di responsabilità amministrativa e contabile, intestata alla Corte dei conti: la prima tende al reintegro degli elementi del patrimonio di un soggetto (ingiustamente) danneggiato, la seconda è invece finalizzata ad accertare e sanzionare le responsabilità degli agenti pubblici che abbiano, con comportamenti *contra legem*, inferto una lesione all'efficienza dell'azione amministrativa, nonché alla sua indipendenza, buon andamento ed imparzialità. Pertanto, l'esistenza di due contemporanee azioni innanzi alle due diverse giurisdizioni, attivate da soggetti differenti, non comporta violazione né del principio del giusto processo, né di quello del *ne bis in idem*, dal momento che comunque, in sede esecutiva, si dovrebbe comunque tenere conto di quanto già risarcito per effetto di precedenti condanne. In ogni caso, soltanto la definitiva conclusione della vicenda processuale in sede civile potrebbe comportare la preclusione dell'azione di responsabilità amministrativa nei confronti del reo, e solo in ordine al medesimo fatto per il quale fu definito quel giudizio. Principi analoghi sono stati espressi dalla Sezione d'appello per la Sicilia (sentenze n. 139/2011 e n. 145/2011) e dalla Sezione III d'appello, nella sentenza n. 818/2011.

Ancora la Sezione d'appello per la Sicilia ha precisato che, qualora il giudice penale abbia proceduto soltanto alla condanna generica dell'imputato al

risarcimento, se si è in presenza di un danno erariale il giudice competente alla liquidazione del danno è esclusivamente la Corte (sentenze n. 295 e 359 del 2011).

Nella sentenza n. 151/2011 la Sezione giurisdizionale Liguria, nel ribadire il principio secondo cui anche nel giudizio amministrativo-contabile trova applicazione l'art. 652 del codice di procedura penale, in forza del quale la sentenza penale irrevocabile di assoluzione pronunciata in seguito a dibattimento, al pari di quella di condanna (ex art. 651 c.p.p.), ha efficacia di giudicato, quanto all'accertamento dei fatti, ha tuttavia precisato che non esiste alcun automatismo tra l'assoluzione penale e l'esito del processo contabile; occorre invece valutare lo specifico accertamento contenuto nella sentenza di assoluzione: la formula assolutoria "perché il fatto non sussiste", potrebbe infatti esprimere – pur in presenza del fatto fenomenico – la mancanza di taluno degli elementi di cui si compone il fatto-reato.

Sempre con riferimento ai rapporti tra giudizio penale e giudizio di responsabilità amministrativo-contabile, quando i due giudizi vertono sullo stesso soggetto e sullo stesso fatto, la sentenza della Sezione I d'appello n. 256/2011 ha precisato che nell'attuale sistema, improntato alla separatezza dei processi, non esiste un'ipotesi di sospensione necessaria del giudizio di responsabilità amministrativa in rapporto alla pendenza di un giudizio penale (*in terminis*, v. anche la Sentenza n. 95/2011 della medesima Sezione I d'appello). In ogni caso, in ragione dell'autonomia dei due processi, ben può il Giudice contabile conoscere e valutare gli elementi e le prove acquisiti nel procedimento penale, senza dover attendere la pronuncia penale definitiva, soprattutto in presenza di altri concordanti elementi di valutazione.

E' stato anche precisato (Sezione I d'appello, sentenza n. 516/2011 e Sezione giurisdizionale Liguria, n. 269/2011) che tutti gli elementi utili per la conoscenza dei fatti, comunque acquisiti, anche in sede processuale e pre-processuale penale, possono essere oggetto di autonoma valutazione da parte del Giudice contabile, in quanto concorrono, ex art. 116 c.p.c., alla formazione del convincimento sull'esistenza dell'eventuale danno e delle conseguenti responsabilità amministrative.

La Sezione II centrale, con sentenza n. 443/2011, ha ribadito che la sentenza penale di condanna emessa in applicazione degli artt. 444 e segg. c.p.p. (equiparata a una pronuncia di condanna ai sensi dell'art. 445 c.p.p., come modificato dall'art. 2 della legge n. 97 del 2001 e poi dall'art. 2 della legge n. 234 del 2003), riveste un particolare valore probatorio, vincibile solo attraverso specifiche prove contrarie.

Analoghi principi sono stati espressi dalla Sezione giurisdizionale Piemonte, con le sentenze nn. 52, 75 e 92/2011.

Ancora in materia di poteri istruttori del giudice contabile e altre questioni procedurali, la Sezione I d'appello, nella sentenza n. 12/011, ha ritenuto come pienamente legittima la richiesta, in via istruttoria, di una relazione sulla corretta gestione di un ente pubblico alla Ragioneria generale dello Stato. E' stato osservato al riguardo che la Corte dei conti, nel processo di responsabilità amministrativa, ha ampia facoltà di richiedere pareri ad organismi pubblici, senza dover necessariamente attivare, laddove non lo ritenga necessario, il complesso procedimento finalizzato all'acquisizione di una vera e propria CTU; per effetto dell'art. 73 del R.D. n. 1214 del 1934 e degli artt. 14 e 15 del R.D. n. 1038 del 1933 è infatti possibile promuovere qualsiasi accertamento ritenuto necessario ai fini della decisione, in aggiunta o ad integrazione delle prove prodotte in giudizio dalle parti; si tratta, in questi casi, di un potere ricollegabile al particolare interesse tutelato e alla finalità che il giudizio mira a realizzare, cioè la reintegrazione del pubblico patrimonio.

#### **Insindacabilità delle scelte discrezionali.**

Le sentenze n. 12/011 e n. 36/011 della Sezione I d'appello hanno chiarito che l'insindacabilità delle scelte discrezionali, stabilita dalla legge (art. 1, legge n. 20/1994), non esclude la verifica giudiziale sul corretto esercizio del potere discrezionale; verifica che si avvale di parametri esterni (quali la competenza, il termine e la materia) ed interni (rapporto fra fine istituzionale e fine concreto; congruità e proporzionalità delle scelte; principi di razionalità, imparzialità e buona amministrazione). La discrezionalità cui si riferisce l'art. 1, della legge n. 20/1994 citata, comporta che il pubblico amministratore, nella scelta tra molteplici possibilità operative, tutte ugualmente lecite, opti per una di esse ritenendola la più opportuna nel caso di specie: solo in tal caso il giudizio comparativo operato dall'amministrazione sarà insindacabile da parte della Corte dei conti, restando comunque sempre possibile sindacare le scelte discrezionali, laddove il comportamento contestato si ponga *contra legem*. Anche la Sezione II centrale, in varie occasioni, ha avuto modo di affermare la competenza giurisdizionale della Corte dei conti in relazione all'ecceppata insindacabilità nel merito delle scelte discrezionali (sentenze nn. 330 e 453 del 2011)

La Sezione giurisdizionale Basilicata (sentenza n. 222/2011) ha condannato un Sindaco-autore, che finanziava la stampa dei suoi volumi scientifici coi soldi del

Comune. E' stato affermato che la promozione di attività estranee alla sfera di attribuzione dell'Ente locale, in quanto specificamente attribuite dalla legge ad altra amministrazione, configura attività *contra legem*, e, pertanto, non può costituire esercizio di scelta discrezionale, come tale insindacabile nel giudizio di responsabilità amministrativo – contabile innanzi alla Corte dei conti.

#### **La regolazione delle spese di giudizio e di difesa.**

In tema di regolazione delle spese legali, è stato affermato che la prescrizione è una questione preliminare di merito ma non attiene "al" merito della controversia: nella fattispecie, non è stata pertanto riconosciuta la spettanza della liquidazione degli onorari e delle spese ex art.10-*bis*, comma 10 del decreto-legge n. 203/2005, convertito nella legge n. 248/2005, che compete solo a chi sia stato "prosciolto nel merito" (Sezione d'appello Sicilia, sentenza n. 74/2011).

In una vertenza scaturita da un procedimento penale conclusosi in termini assolutori, la Sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, Bolzano, ha affermato che - ove non sia possibile rinvenire nella condotta del convenuto "un attendibile profilo di censurabilità", tale da configurare una giustificata occasione per intentare l'azione di responsabilità - va disposta la rifusione delle spese di difesa, da porre a carico dell'Amministrazione di appartenenza, trattandosi di 'pieno' proscioglimento nel merito (sentenza n. 3/2011).

#### **La tutela cautelare.**

L'ordinanza n. 146/2011 della Sezione giurisdizionale Campania ha ritenuto ammissibile il ricorso all'art. 700 c.p.c. da parte della Procura contabile nei confronti di tre Comuni della provincia di Napoli. Con separate istanze la Procura contabile aveva chiesto di ordinare al liquidatore della Società consortile di rendere edotti i Comuni partecipanti della situazione debitoria, e ai Comuni di eseguire i pagamenti già riconosciuti come debiti fuori bilancio, al fine di prevenire il maggior danno derivante dai costi della procedura di liquidazione, risalente al 2002, e dalle spese relative alle procedure esecutive promosse dai creditori della consortile; il ricorso al rimedio dell'art. 700 è stato ammesso trattandosi di una norma di chiusura finalizzata non solo a conservare integre le ragioni di chi invoca la sua applicazione, ma anche a prevenire il prodursi di ulteriori pregiudizi, con finalità non solo conservativa della posizione giuridica nelle more del giudizio di merito, ma anche preventiva.

### **Questioni processuali.**

La Sezione II centrale, con sentenza n. 206/2011 ha escluso che sussista la nullità di cui all'art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2009 e succ. mod., nel caso in cui la condanna del dipendente pubblico per uno dei reati suscettibili di comportare danno all'immagine dell'amministrazione, era una sentenza di applicazione della pena su richiesta (art. 444 c.p.p.) e non già una sentenza successiva a dibattimento; hanno infatti affermato i Giudici che la nozione di irrevocabilità di una sentenza, evocata dall'art. 30 in questione attiene soltanto al suo essere non più soggetta ad impugnazione diversa dalla revisione e, quindi, al suo passaggio in giudicato; circostanza che ricorre pienamente anche nel caso di sentenza emessa ai sensi dell'art. 444 c.p.p..

E' stato ribadito il principio secondo cui l'invito a dedurre non deve coincidere perfettamente con l'atto di citazione che segue, dovendo condividere con esso solamente il nucleo essenziale dell'addebito; inoltre, non è previsto alcun obbligo, nell'ambito dell'atto di citazione, di riportare le difese del convenuto (Sezione giurisdizionale Lazio, sentenza n. 26/2011).

E' stato anche precisato (Sezione I d'appello, sentenza n. 36/011) che il termine di 120 giorni concessi al PM per emettere l'atto di citazione, nel caso di pluralità di soggetti coinvolti in un'unica vicenda, decorre dal giorno in cui egli abbia ricevuto le controdeduzioni dall'ultimo degli invitati (o, comunque, una volta decorso il termine assegnato per rispondere).

La Sezione d'appello per la Sicilia (sentenza n. 129/2011) ha ritenuto inammissibile un atto di citazione per nullità della notifica dell'invito a dedurre, in quanto effettuata ai sensi dell'art. 143 c.p.c., anziché ai sensi dell'art. 140 stesso codice, in considerazione del fatto che l'indirizzo del ricevente era perfettamente conosciuto dalla Procura regionale; è stato affermato che la notificazione deve essere effettuata nelle forme prescritte dall'art. 140 c.p.c. per l'ipotesi di irreperibilità, mentre le diverse modalità contemplate dall'art. 143 c.p.c. trovano applicazione solo quando vi siano elementi idonei ad evidenziare il verificarsi di un trasferimento in altro luogo, cioè un definitivo abbandono di detta abitazione, non un mero allontanamento, seppure prolungato, cosicché la residenza, la dimora e il domicilio del destinatario siano del tutto sconosciuti.

La Sezione II d'appello si è pronunciata in tema di improponibilità dell'appello per sopravvenuta carenza di interesse (sentenza n. 393/2011).

La Sezione d'appello Sicilia ha affermato che il vizio di omessa pronuncia non rientra fra quelli che determinano la regressione del processo dallo stadio di appello

a quello precedente, ma comporta la necessità, per il giudice d'appello che dichiari il vizio, di porvi rimedio, trattenendo la causa e decidendola nel merito: il principio fondamentale di cui agli articoli 353 e 354 cod.proc.civ. è infatti nel senso che, solo in ipotesi eccezionali, tassativamente indicate dalla legge, la causa può tornare all'esame del giudice di primo grado; ipotesi tra le quali non rientra l'omessa pronuncia sulle domande di una delle parti (sentenza n. 216/ 2011).

E' stata affermata l'inammissibilità di appelli di parte pubblica avverso sentenze declaratorie dell'estinzione del relativo giudizio di responsabilità, in quanto uno o più eredi erano succeduti ad una parte condannata a titolo di colpa grave (Sezione II centrale, sentenze nn. 241, 242 e 573 del 2011).

E' stata dichiarata l'ammissibilità della chiamata in giudizio di un terzo *iussu iudicis*, ex art. 47 del R.D. n. 1038/1933 e la compatibilità di tale istituto col principio, ora costituzionalmente sancito (art. 111, 2° comma, Cost.) di imparzialità e di terzietà dell'organo giudicante (Sezione II centrale, sentenze nn. 171, 590 e 614 del 2011).

La sentenza n. 370/2011 della Sezione d'appello per la Sicilia ha dichiarato inammissibile l'appello incidentale da parte di un convenuto che era stato assolto pienamente in primo grado, seppure per mancanza di prova in ordine al danno.

E' stato anche affrontato il problema relativo al vizio di extrapetizione (art. 112 c.p.c.), sotto il profilo di un'inesatta indicazione della normativa che sarebbe stata violata nella fattispecie. La sentenza n. 20/2011 della Sezione I d'appello ha precisato, in proposito, che la mancanza di corrispondenza tra chiesto e pronunciato, di cui alla norma citata, potrebbe ricorrere solo ove il Giudice decidesse su questioni estranee all'oggetto del giudizio (e non rilevabili d'ufficio), attribuendo così un bene della vita non richiesto, o comunque laddove il Giudicante interferisse sul potere dispositivo delle parti, alterando uno degli elementi obiettivi di identificazione dell'azione, *petitum* o *causa petendi*. Dunque, la non esatta indicazione delle norme violate non rileva se oggetto e causale della domanda formulata dal PM in prime cure erano chiari (nel caso, si trattava di un danno collegato all'illecita percezione di contributi pubblici).

Le sentenze n. 20/2011 e n. 564/2011 della Sezione I d'appello si sono espresse in ordine alla presunta indeterminatezza del *petitum* (e conseguente, ipotizzata nullità della citazione). E' stato ricordato che l'atto di citazione è strumento processuale che, per assolvere alla duplice funzione di *vocatio in ius* e di *editio actionis*, deve contenere gli elementi necessari per consentire al giudice di pervenire alla richiesta pronuncia; pertanto, se risultano chiaramente esposti i fatti

in conseguenza dei quali viene ravvisata la sussistenza del danno erariale e sono altresì indicati i titoli sui quali è fondata la domanda di risarcimento, l'omessa (eventuale) specificazione dalla normativa violata o delle singole voci di danno non può assurgere a vizio di nullità.

E' stato anche affermato che la cessazione della materia del contendere in un giudizio di responsabilità non può essere pronunciata anche se l'amministrazione pubblica abbia iscritto a ruolo le stesse somme per il recupero coattivo, a meno che non si sia fornita la prova dell'effettivo pagamento (Sezione d'appello per la Sicilia, sentenza n. 359/2011).

Infine, hanno formato oggetto di pronunzia i caratteri della *notitia damni* richiesti dall'art. 17, comma 30-ter, del D.L. n. 78 del 2009 e successive modifiche, ai fini della declaratoria di nullità degli atti istruttori e processuali. Al riguardo è stato affermato (Sezione II centrale, sentenza n. 689/2011) che in base a detta norma non solo l'inizio dell'attività istruttoria (apertura di una vertenza) ma anche qualsiasi successivo e singolo atto istruttorio compiuto dalla Procura regionale può essere dichiarato nullo, se non risulta giustificato da una notizia di danno specifica e concreta.

#### **In tema di prescrizione.**

La Sezione I d'appello, nella sentenza n. 12/011 ha affrontato il tema della decorrenza del termine prescrizione, con riferimento a fattispecie illecite consistenti nell'irregolarità di gestioni finanziarie, causative di nocumento patrimoniale per l'ente pubblico. E' stato affermato che in tali casi il termine di decorrenza della prescrizione deve porsi alla data di scoperta, in sede ispettiva, delle illegittimità gestionali; prima di tale momento, infatti, non potrebbe venire rilievo alcuna responsabilità, giacchè una situazione di mera inosservanza dei doveri di ufficio comporta, fino al momento in cui non sia percepita dall'amministrazione, la sospensione del corso della prescrizione dei diritti del creditore leso; è stato anche precisato che, poiché il termine di prescrizione dell'azione di responsabilità amministrativa decorre dalla data in cui la p.a. ha la giuridica possibilità di rilevare il danno, per ciò che concerne le gestioni contabili non caratterizzate dall'obbligo di resa del conto, il termine decorre dalla scoperta delle anomalie gestionali, poiché solo da tale momento l'ente ha la possibilità di far valere il diritto stesso.

Sempre in tema di prescrizione, le sentenze della Sezione I d'appello, n. 36/011 e n. 44/011 hanno ribadito che non è sufficiente a dare inizio al periodo prescrizione il semplice compimento di una condotta trasgressiva degli obblighi di

servizio; tale assunto discende dalla lettura sistematica dell'art. 1 L. n. 20/1994 (che parla di "fatto" dannoso), coordinata con il fondamentale principio dell'art. 2935 del c.c., secondo cui "la prescrizione inizia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere".

In particolare, nel caso in cui il danno erariale si sia concretizzato nel pagamento di somme di denaro, le sentenze n. 36/011 e n. 516/011 della Sezione I d'appello hanno ritenuto che il concetto di "fatto", da cui decorre il termine di prescrizione, non deve considerarsi ristretto all'azione od omissione, ma deve essere esteso all'evento; il termine iniziale di prescrizione va dunque posto nel momento dell'esborso della somma stessa, attraverso l'estinzione del relativo titolo di spesa. Nello stesso senso si è pronunciata anche la Sezione giurisdizionale Marche, con la sentenza n. 27/2001.

Nell'ipotesi di danno indiretto, la sentenza n. 44/011 della Sezione I d'appello ha affermato che l'evento dannoso non può dirsi esistente prima del pagamento della somma da parte dell'ente, nè l'Organo requirente avrebbe titolo giuridico ad agire (cioè interesse, ex art. 101 c.p.c.) sulla base della sola pronuncia civile, giacchè il debito in essa riconosciuto potrebbe anche estinguersi, senza alcun onere, per un fatto diverso dal pagamento (rinuncia, prescrizione, etc.); pertanto, l'esordio della prescrizione decorre dalle determinazioni dirigenziali di assunzione dell'impegno giuridico-contabile a pagare. Analogo principio è stato affermato dalla Sezione d'appello per la Sicilia, con le sentenze nn. 297 e 298 del 2011, secondo le quali il *dies a quo* della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto va individuato nella data di emissione del titolo di pagamento al terzo danneggiato, in conformità della sentenza delle Sezioni Riunite n. 14/2011/QM. Nello stesso senso, ancora, v. Sezione giurisdizionale Piemonte, sentenza n. 94/2011.

Nei casi di indebita percezione di denaro, collegata con la consumazione di fatti delittuosi, le sentenze della Sezione I d'appello nn. 215, 216 e 256 del 2011 hanno affermato che si deve ritenere *in re ipsa* la sussistenza di un doloso occultamento del danno; tale situazione, a sua volta, comporta un obiettivo impedimento ad agire, di carattere giuridico e non di mero fatto, per cui l'azione contabile può essere iniziata solo allorchè il fatto comportante responsabilità amministrativa assume una sua concreta qualificazione giuridica, atta ad identificarlo come presupposto di una fattispecie dannosa. L'inizio del termine di prescrizione deve cioè essere individuato, in tali evenienze, nel momento in cui il

danno stesso viene delineato in tutte le sue componenti, a seguito del provvedimento di rinvio a giudizio in sede penale.

E' stato anche affermato che nel caso in cui il fatto illecito costituisca reato, il termine quinquennale per l'esercizio dell'azione per danno erariale decorre dal giorno del rinvio a giudizio dell'imputato (Sezione d'appello Sicilia, sentenza n. 359/2011). Analoghe affermazioni sono recate dalla Sezione giurisdizionale Abruzzo, sentenza n. 287/2011.

Meritevoli di richiamo sono pure le affermazioni della Sezione II d'appello in tema di *exordium praescriptionis* in ipotesi di mancata liquidazione del contributo per il rilascio di concessione edilizia (sentenza n. 503/2011), di doloso occultamento del danno (sentenze nn. 246, 417 e 616 del 2011), quelle attinenti alla deducibilità per la prima volta in appello di tale occultamento doloso, che è stato ritenuto non costituire un motivo nuovo (sentenza n. 125/2011) e quelle emerse a proposito dei rapporti del giudizio di responsabilità patrimoniale col giudizio civile (sentenza n. 52/2011) o penale (sentenze n. 200 e 614 del 2011), anche nel caso di pena patteggiata ex art. 444 c.p.p. (sentenza n. 443/2011).

### **3.3. Profili di merito. Le principali tipologie di danno erariale.**

#### **Fatti delittuosi e corruttivi; percezione di tangenti. Il danno c.d. *da tangente* e il danno all'immagine**

Anche nel decorso anno 2011 la giurisprudenza contabile è stata spesso chiamata ad occuparsi di fenomeni illeciti, per lo più concussivi o corruttivi, in ogni caso caratterizzati dalla percezione di tangenti.

La frequenza delle condanne evidenzia la persistente diffusione del fenomeno in ampi settori della Pubblica amministrazione, sia centrale che locale: ciò senza dubbio richiederebbe un rafforzamento dell'azione preventiva e investigativa, come pure di quella risarcitoria e repressiva. Andrebbe potenziata l'azione volta ad accertare la consistenza del patrimonio dei pubblici dipendenti ed amministratori, al fine di evidenziare eventuali, ingiustificati arricchimenti personali, anche alla luce del crescente allarme sociale per i fenomeni di malaffare, relativi alla corruzione ma anche all'evasione fiscale e agli appalti, la cui dimensione presumibilmente è di gran lunga superiore a quella che viene, spesso faticosamente, alla luce.

In particolare, il fenomeno della percezione di tangenti è stato più volte oggetto dell'attenzione della Corte; in proposito è da osservare che tale fattispecie riveste connotati di notevole ampiezza, per entità delle somme coinvolte e per

molteplicità dei soggetti legati con rapporto di servizio con le diverse amministrazioni pubbliche. E' stato osservato in numerose pronunzie come il ricorso - non giustificato da particolari esigenze - alla trattativa privata apra spesso la strada al determinarsi di fenomeni corruttivi (v., ad esempio, Sezione II centrale, sentenza n. 612/2011).

Nel corso del 2011 la giurisprudenza si è spesso pronunziata con riferimento al danno all'immagine per le strutture pubbliche, anche se è da precisare che tale tipologia dannosa, dopo le innovazioni normative di cui all'art. 17, comma 30-ter del D.L. n. 78/2009 e succ. mod., ha una portata indubbiamente più limitata che nel passato (*“Le procure della Corte dei conti esercitano l'azione per il risarcimento del danno all'immagine nei soli casi e nei modi previsti dall'articolo 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97”*): il danno all'immagine può, cioè, venire ora in rilievo solo se connesso a ben determinate condotte integranti gli estremi dell'illecito penale (cioè i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I del titolo II del libro secondo del codice penale), poste in essere dai dipendenti pubblici e sanzionate con una sentenza penale passata in giudicato.

E' da rilevare, peraltro, che alcune pronunzie della giurisprudenza recente hanno cercato di superare gli angusti limiti posti dal legislatore, anche a seguito della pronuncia della Corte costituzionale, n. 355/2010, che ha confermato la legittimità costituzionale delle nuove disposizioni. In particolare, la Sezione Toscana, nelle sentenze nn. 90 e 510 del 2011 ha affermato che la richiamata sentenza della Corte costituzionale, in quanto sentenza di rigetto, non ha efficacia *erga omnes* (a differenza di quelle dichiarative di illegittimità costituzionale); i giudici conservano quindi il potere-dovere di interpretare quella norma anche in difformità dall'interpretazione fatta propria dalla Corte costituzionale, sempre che il risultato ermeneutico sia adeguato ai principi costituzionali. Nel caso, i Giudici toscani hanno scelto di interpretare l'art. 17, cit., nel senso che l'azione per danno all'immagine dell'ente pubblico può essere attivata non soltanto in presenza di uno dei delitti previsti dal capo I del titolo II del libro II del codice penale (come invece ritenuto dalla Corte costituzionale), ma anche di un reato comune; infatti, viene argomentato, la norma non indica direttamente le fattispecie in cui può essere esercitata l'azione contabile per danno all'immagine, ma rinvia ai “casi” e “modi” previsti dall'art. 7 della legge 27 marzo 2001, n. 97 e tale riferimento implica, da un lato, la comunicazione al P.M. contabile della sentenza irrevocabile di condanna pronunciata per i delitti contro la pubblica amministrazione previsti nel capo I, titolo II del libro II del codice penale e, dall'altro, l'obbligo per il P.M. penale di

comunicare al P.M. contabile, ex art. 129 delle norme di attuazione c.p.p., l'esercizio dell'azione penale per i reati, di qualsiasi natura, che abbiano cagionato un danno per l'erario (v., nello stesso senso, Corte dei conti, Sezione giurisdizionale Lazio, n. 462/2009; Sezione giurisdizionale Lombardia, nn. 640 e 641/2009; nn. 16, 50, 130, 131, 132, 318 e 813 del 20010). In senso contrario, tuttavia (il danno all'immagine non può essere contestato per reati diversi da quelli previsti al capo I del titolo II del libro II del codice penale), vedasi Sezione giurisdizionale Puglia, sentenza n. 1288/2011; Sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, Trento, nn. 27 e 29/2011; Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, n. 481/2011.

In ogni caso, è proseguita anche nel 2011 l'opera ermeneutica dei Giudici contabili, che hanno confermato la posizione ormai consolidata, secondo cui il danno all'immagine consiste, per le pubbliche amministrazioni nella lesione del diritto alla propria identità personale, al proprio buon nome, alla propria reputazione e credibilità, in sé considerate, tutelato dall'art. 97 della Costituzione; ne consegue che l'illecito in questione si concretizza ogniqualvolta un soggetto, legato da un rapporto di servizio con la pubblica amministrazione, ponga in essere un comportamento criminoso e sfrutti la posizione ricoperta per il soddisfacimento di scopi personali utilitaristici e non per il raggiungimento di interessi pubblici generali, così minando la fiducia dei cittadini nella correttezza dell'azione amministrativa, con ricadute negative sull'organizzazione amministrativa e sulla gestione dei servizi in favore della collettività (Sezione II d'appello, n. 443/2011; Sezione d'appello per la Sicilia, n. 295/2011; Sezione giurisdizionale Toscana, n. 90/2011; Sezione giurisdizionale Sicilia, n. 2189/2011).

La pacifica giurisprudenza ritiene che la violazione del diritto all'immagine della pubblica amministrazione sia, comunque, economicamente valutabile, concretizzandosi in un onere finanziario che si ripercuote sull'intera collettività; viene comunemente citata in proposito la giurisprudenza della Corte di Cassazione (Sezioni Unite n. 26806/2009 e n. 8098/2007), secondo la quale il danno all'immagine, anche se non comporta apparentemente una diminuzione patrimoniale alla pubblica amministrazione, è suscettibile di una valutazione economica finalizzata al ripristino del bene giuridico leso. Per la quantificazione di tale danno, da compiersi in via equitativa ex art. 1226 c.c., è possibile fare riferimento alle spese direttamente sostenute o da sostenere per il ripristino dell'immagine pubblica lesa e a tutte le ulteriori conseguenze che possono derivare in futuro dalla condotta illecita. Più in particolare, vengono ordinariamente utilizzati i criteri a suo tempo indicati dalle Sezioni Riunite nella sentenza n. 10/QM/2003 e

ripresi dalla giurisprudenza contabile successiva, nonché quelli individuati dalla Cassazione, Sezioni Unite Penali, nella recente sentenza n. 15208/2010 ed in particolare la qualifica posseduta dai convenuti al momento del commesso illecito; il disvalore sociale connesso alla gravità del reato; l'attenzione alla vicenda da parte dei *mass-media* (Sezione giurisdizionale Sicilia, n. 2189/2011; Sezione giurisdizionale Abruzzo, n. 328/2011).

Seguendo tali principi, è stata ad esempio pronunciata condanna nei confronti di un ex assessore e un dirigente di un Comune, già condannati per concussione per fatti di particolare disdoro, in quanto perpetrati nell'ambito dell'attività di assistenza a favore di minori con disagio sociale e che avevano destato notevole clamore nell'opinione pubblica, tanto che ancora a notevole distanza di tempo dall'accadimento dei fatti, numerosi blog e periodici d'informazione *on line* richiamano la vicenda (Sezione giurisdizionale Sicilia, sentenza n. 2189/2011). Anche la Sezione giurisdizionale Lombardia ha affermato in più occasioni la sussistenza del danno all'immagine: una prima volta nei confronti di sette dipendenti dell'ANAS, condannati a risarcire, oltre al danno diretto, anche il danno all'immagine subito dalla stessa ANAS e dal Ministero dell'economia e delle finanze, suo socio totalitario, per le loro condotte criminose in materia di appalti (sentenza n. 48/2011); altra pronuncia ha riguardato un Assessore regionale (condanna ad oltre 900.000 €) per il danno subito dalla Regione in conseguenza dell'illecita aggiudicazione di un appalto per attività connessa alla promozione del turismo, frutto di accordo corruttivo (sentenza n. 208/2011); ancora, un appartenente alla Guardia di finanza è stato condannato a risarcire il danno al prestigio del Corpo, derivante dalla commissione del reato di rivelazione di segreti d'ufficio, consumato attraverso l'indebito accesso e la diffusione di notizie contenute nella banca dati della Polizia (sentenza n. 404/2011).

Tra le altre vicende che hanno interessato la giustizia contabile nell'ultimo anno, si ricorda la sentenza con la quale è stato respinto l'appello di un ex amministratore dell'INAIL, condannato a risarcire il danno all'immagine in relazione ad una vicenda corruttiva connessa ad acquisti immobiliari effettuati dall'ente (Sezione I d'appello, sentenza n. 6/2011). Sempre in ambito INAIL, la Sezione giurisdizionale Lazio ha condannato un funzionario che, attraverso l'integrazione del reato di corruzione, ha alterato il regolare affidamento degli appalti pubblici dell'ente producendo un danno erariale (sentenza n. 474/2011); ancora la Sezione Lazio ha condannato al risarcimento del danno in favore del C.O.N.I. gli organi di vertice ed una serie di dirigenti ed impiegati che si erano illecitamente appropriati di

ingenti valori dell'ente e, in alcuni casi, alterato l'affidamento di appalti di lavori (sentenza n. 557/2011); altre due condanne per illecita appropriazione di valori pubblici sono state pronunziate dalla medesima Sezione Lazio a carico di un dirigente comunale (sentenza n. 577/2011) e di un impiegato postale (sentenza n. 618/2011). Condanne per danno all'immagine sono state pronunziate anche dalla Sezione giurisdizionale Piemonte, con le sentenze nn. 52, 75 e 92/2011 e dalla Sezione giurisdizionale Puglia (sentenza n. 198/2011).

In tema di truffe ai danni dell'ente di riferimento, tre pronunzie della Sezione giurisdizionale Lazio hanno riguardato, rispettivamente, alcuni dipendenti dell'ENAV i quali, attraverso un'organizzazione distinta tra "reclutatori" e "partecipi", avevano organizzato una serie di truffe preordinate alla percezione dell'indennità di missione, fittiziamente svolte (sentenza n. 745/2011); alcuni appartenenti alla ASL RM/C, che avevano organizzato un sistema articolato di transazioni fittizie e l'emissione di falsi mandati di pagamento (sentenza n. 775/2011); una serie di sottufficiali delle Forze Armate, per l'appropriazione indebita di somme destinate ai pagamenti dei militari volontari in ferma prolungata (sentenza n. 882/2011).

La Sezione I centrale ha respinto l'appello di amministratori di un comune avverso sentenza di condanna degli stessi al risarcimento del danno patrimoniale e all'immagine arrecato al Comune in occasione dell'affidamento dei lavori di realizzazione dell'impianto di fognature, in una vicenda caratterizzata da comportamenti dannosi integranti anche il reato di corruzione. La condanna ha riguardato il danno patrimoniale per percezione illegittima di tangenti con conseguente innalzamento dei costi di realizzazione dell'opera fognaria, risultanti da perizie e da varianti integrative; danno all'immagine per grave discredito all'amministrazione comunale per l'ampia risonanza avuta dalla vicenda in sede penale e sugli organi di stampa (sentenza n. 153/2011).

La sentenza n. 316/2011 della Sezione I centrale ha rigettato l'appello del sindaco di un comune di grandi dimensioni avverso la sentenza di condanna al risarcimento del danno all'immagine corrispondente alle tangenti percepite per rilasciare illecitamente varie concessioni nel corso del suo mandato (circa € 1.760.000), oltre che del danno da disservizio, per le indennità di carica percepite nello stesso periodo (circa € 400.000).

La Sezione giurisdizionale Piemonte, con la sentenza n. 44/2011 ha preso in esame un complesso sistema di accordi corruttivi tra imprenditori e funzionari dell'ente pubblico AIPO/Agenzia Interregionale per il fiume Po, succeduta all'Ufficio

del Magistrato del Po, per l'affidamento di lavori urgenti per far fronte alla situazione di pericolo dovuta all'erosione del Po a seguito degli eventi alluvionali dell'autunno 2000. E' stata riconosciuta la responsabilità amministrativa a titolo di danno da tangente, inteso come maggior onere (rispetto a quello di mercato) sopportato dalla pubblica Amministrazione per l'esecuzione dei lavori affidati dal convenuto; danno alla concorrenza, inteso come utile d'impresa di cui illecitamente ha beneficiato il privato corruttore in spregio del principio di imparzialità e buon andamento della p.a.; danno da disservizio, inteso come insieme delle spese vive sopportate dall'amministrazione a causa della commissione dei reati in discorso (in particolare, sono state quantificate le risorse ed il costo del periodo di tempo impiegati da dirigenti e funzionari dell'ente per l'attività di recupero, esame e rielaborazione di tutta la documentazione attinente i lavori oggetto di procedimento penale, oltre al costo sopportato per l'affidamento di un incarico esterno volto a scongiurare la paralisi delle attività istituzionali anche in relazione alle misure cautelari per-sonali ed alla sospensione dal servizio degli imputati).

E' stato pure precisato (Sezione II d'appello, sentenza n. 662/2011) che il comportamento delittuoso del dipendente pubblico può determinare un danno all'immagine anche se non c'è stata diffusione della notizia sui mezzi di informazione: ove le modalità di commissione degli illeciti comportino il coinvolgimento di soggetti estranei all'amministrazione, la diffusione della notizia nei *mass media* non ha valenza costitutiva del danno all'immagine, potendo solo comportare un effetto amplificativo della lesione già prodotta; effetto di cui il giudice deve tenere conto nella valutazione della misura del danno e del conseguente risarcimento da addebitare al dipendente infedele (nel caso di specie un impiegato dell'INPDAP, attraverso artifici ed inganni, aveva ingenerato in una pluralità indefinita di soggetti l'idea che l'Ente nella gestione del proprio patrimonio immobiliare potesse operare senza regole e senza controlli e che, nei rapporti contrattuali, potesse adottare procedure anomale o consentire il ricorso ad illecite dazioni di danaro).

Nell'ambito dell'appalto relativo alla costruzione dell'impianto di termovalorizzazione di Colleferro da parte di un consorzio, è stato ritenuto responsabile il presidente del consorzio per i danni arrecati ad una società da esso controllata a seguito dell'applicazione di un sovrapprezzo, da parte di un terzo fornitore, privo di alcuna giustificazione, se non quella relativa all'acclarata corresponsione di tangenti a favore del medesimo presidente del consorzio (Sezione giurisdizionale Lazio, sentenza n. 339/2011); parimenti responsabile è stato

giudicato il sindaco di un comune, nonché presidente della commissione tecnica incaricata dell'esame delle domande per l'aggiudicazione dell'appalto concorso dei lavori di realizzazione di 11 depuratori, a seguito di vicende corruttive che lo avevano visto protagonista dell'alterazione delle gare pubbliche (Sezione giurisdizionale Lazio, sentenza n. 364/2011).

La Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia, nella sentenza n. 21/2011 ha condannato il Direttore Amministrativo di un Consorzio Universitario, il quale, con varie condotte truffaldine (duplicazione di fatture, addebito di costi inesistenti e di prestazioni mai effettuate; artifici contabili; omesse rendicontazioni, illeciti prelievi), sottraeva al Consorzio risorse finanziarie a proprio personale vantaggio, causando danno a carico degli enti finanziatori di iniziative progettuali, finalizzate al miglioramento della navigazione marittima.

La Sezione giurisdizionale Puglia, con sentenza n. 1327/2011 ha condannato un carabiniere per la cessione clandestina di pistole automatiche destinate alla rottamazione.

La sentenza n. 682/2011 della Sezione giurisdizionale Lombardia ha condannato una società, concessionaria dell'attività di gestione del patrimonio immobiliare di Ente pubblico, a risarcire a questo il danno di oltre 7 milioni di €, per mancato controllo sull'esecuzione di contratti stipulati da un suo dirigente a seguito di accordi corruttivi e per mancato addebito delle somme correlate ai privati conduttori degli immobili.

La sentenza n. 153/2011 della Sezione I centrale ha rigettato l'appello del sindaco di un comune di grandi dimensioni avverso la sentenza di condanna al risarcimento, sia del danno all'immagine corrispondente alle tangenti percepite per illecite attività amministrative, sia del danno da disservizio, consistente nelle indennità di carica percepite.

Ulteriori condanne a titolo di danno da disservizio, inteso come insieme delle spese vive sopportate dall'amministrazione a causa della commissione di reati che hanno comportato maggiori oneri per l'attività amministrativa, sono state pronunziate dalla Sezione II d'appello (sentenze nn. 246 e 443 del 2011) e dalla Sezione giurisdizionale Piemonte, sentenze nn. 44 e 52/2011.

Da ultimo, si segnala la sentenza n. 228/2011 della Sezione giurisdizionale Lombardia, che ha condannato a titolo di dolo il Sindaco e il Direttore generale di un Comune, per il danno derivato all'Ente dalla transazione seguita alla condanna, disposta dal giudice civile, a risarcire due dirigenti comunali per atti vessatori da essi subiti ad opera dei vertici dell'amministrazione comunale.

### **Responsabilità in ambito sanitario.**

La Sezione giurisdizionale Liguria (sentenza n. 269/2011) ha affrontato una fattispecie di danno all'erario a causa dell'effettuazione, da parte di due medici di base della provincia di La Spezia, di un notevole numero di prescrizioni di farmaci non corrispondenti alle necessità terapeutiche dei pazienti in quanto incongrui in relazione alle patologie degli assistiti o eccedenti la posologia necessaria al loro trattamento; le prescrizioni ideologicamente false, cui non è corrisposta l'effettiva somministrazione dei farmaci da parte della Farmacia, avevano essenzialmente lo scopo di far conseguire illeciti profitti al medico, prescrittore di farmaci non prescrivibili a carico del S.S.N.. La condanna, a titolo di dolo, per l'importo complessivo di oltre € 800.000, è stata irrogata, oltre che a carico dei medici autori delle prescrizioni anche di due farmacisti, dei quali la Sezione ha accertato il concorso consapevole e volontario nell'illecita erogazione di farmaci. Altre sentenze sono state emesse nell'anno 2011 in tema di iperprescrizione di farmaci (Sezione giurisdizionale Campania, sentenze nn. 1308 e 1309/2011; Sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 541/2011).

Due sentenze della Sezione I centrale, nn. 560 e 561 del 2011, hanno ravvisato un danno da disservizio, da parte di due ASL calabresi, a causa del mancato raggiungimento dei risultati previsti dal programma di *screening* per la diagnosi precoce dei tumori femminili alla mammella ed alla cervice uterina, predisposto dalla regione Calabria e finanziato con quote vincolate del Fondo Sanitario Nazionale; è risultato che quei fondi erano stati in realtà prevalentemente spesi per l'acquisto di apparecchiature sostanzialmente inutili e sovradimensionate, non utili allo *screening* ed in alcuni casi addirittura non utilizzate. Per analoghe vicende anche la Sezione giurisdizionale Calabria ha affermato la responsabilità di dirigenti di alcune ASL, con condanna per danno da disservizio (sentenze nn. 496 e 513/2011).

La Sezione giurisdizionale Campania ha condannato gli amministratori di un'azienda termale al risarcimento, in favore dell'ASL di riferimento, del danno erariale causato dall'illecita percezione di rimborsi a fronte di prestazioni sanitarie non rese, ovvero, erogate a soggetti diversi da quelli aventi diritto (sentenza n. 572/2011).

La Sezione III centrale, con la sentenza n. 132/2011, ha confermato la condanna a carico di due componenti (presidente e segretario) della Commissione medica di prima istanza di una USL, che avevano illecitamente favorito taluni

soggetti, cooperando per la falsa attribuzione della qualifica di invalidi; analoga condanna è stata pronunciata dalla Sezione giurisdizionale Campania, con sentenza n.1271/2011.

In altra causa, la stessa Sezione I d'appello, con sentenza n. 408/2011, ha confermato la condanna del direttore generale e del direttore amministrativo di una ASL dell'Aquila, per un danno finanziario e danno all'immagine dell'Amministrazione, arrecato dagli stessi per avere riconosciuto, ad una clinica privata convenzionata, importi eccedenti il tetto massimo di spesa consentito, oltre ad avere rimborsato prestazioni svolte, in favore di pazienti extra regionali, su posti letto autorizzati ma non accreditati (e sui quali, pertanto, non sarebbero state per legge possibili prestazioni a carico del Servizio sanitario nazionale).

Vi sono state alcune sentenze di condanna nei confronti di medici, per i danni conseguenti a risarcimenti corrisposti dall'amministrazione sanitaria (condannata in sede civile) a pazienti a causa di errate prestazioni mediche: Sezione I d'appello, sentenza n. 120/2011 e Sezione giurisdizionale Basilicata, n. 144/2011.

La Sezione I d'appello, con sentenza n. 615/2011, ha condannato un medico per violazione del dovere di esclusività da parte di sanitario nei confronti di Università. Analoghi principi sono stati affermati dalla Sezione giurisdizionale Calabria, nelle sentenze nn. 533 e 632/2011. La Sezione II d'appello (sentenza n. 443/2011) si è occupata invece delle arbitrarie assenze dal servizio di due sanitari dell'Ospedale di Gubbio; nella fattispecie, è risultato che al centralino della locale Compagnia CC erano pervenute diverse telefonate, con le quali veniva appunto segnalata l'assenza del personale sanitario in alcuni reparti dell'ospedale; altra condanna per assenteismo è stata pronunciata dalla Sezione giurisdizionale Umbria, con sentenza n. 187/2011.

### **Emergenza rifiuti**

In alcune sentenze la Sezione I d'appello si è occupata del problema dell'emergenza rifiuti in Campania.

La sentenza n. 564/2011 ha condannato gli amministratori pro-tempore e il dirigente del Settore ambiente di un comune per il danno ingiusto causato dall'illecita interruzione del servizio di raccolta differenziata. Ha osservato il Collegio che la raccolta differenziata costituiva un preciso obbligo di legge per i comuni e non era dunque possibile decidere di interrompere il servizio, specie dopo che esso era stato avviato da oltre un anno. Il danno patrimoniale è stato ritenuto consistere negli ingiustificati, maggiori costi per lo smaltimento di rifiuti indifferenziati (il c.d.

*tal quale*) presso gli impianti di produzione CDR, nel mancato introito da cessione di materiali recuperati, nelle inutili spese per l'avvio della raccolta differenziata, poi interrotta (mezzi e contenitori speciali acquistati, campagna pubblicitaria, etc.).

La sentenza n. 88/2011 ha dichiarato inammissibile l'appello proposto dall'allora Presidente della Regione e Commissario di Governo per l'emergenza rifiuti, avverso la sentenza di primo grado che lo ha condannato in relazione al danno connesso con l'illecito aumento dei compensi corrisposti ai membri di una commissione aggiudicatrice di una gara.

La Sezione giurisdizionale Campania, nelle sentenze nn. 1/2011 e 1041/2011 ha affermato la sussistenza di un danno pubblico derivato ad un Comune campano dalla mancata attivazione di un efficiente sistema di raccolta differenziata dei rifiuti nonostante l'affidamento del relativo servizio ad un'impresa pubblica *in house*, danno erariale di natura patrimoniale distinto in due voci: mancati introiti a titolo di corrispettivo per la vendita di materiale raccolto in maniera differenziata e maggiori costi sostenuti a titolo di "tariffa smaltimento rifiuti" per il conferimento presso gli impianti C.D.R. di materiale che avrebbe potuto essere destinato proficuamente alla raccolta differenziata. Sotto il profilo della quantificazione del danno, è stato osservato che questo non può ritenersi inesistente per il fatto che la copertura integrale del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani avverrebbe mediante la tariffa RSU gravante sui cittadini, poiché può ammettersi che quest'ultima copra costi ordinari e prevedibili, in quanto tali irrelazionabili a quelli sostenuti per l'emergenza rifiuti in generale e per l'abbandono nelle strade cittadine di quantità enormi di rifiuti indifferenziati in particolare.

Con la sentenza n. 23/2011, la medesima Sezione Campania ha condannato il sub-Commissario per l'emergenza rifiuti nella Regione al pagamento in favore dell'erario di circa € 5.400.000 per il danno erariale derivante dall'adozione di un'ordinanza con la quale si disponeva la definitiva conversione del rapporto di lavoro da tempo determinato a tempo indeterminato di lavoratori socialmente utili per la raccolta differenziata, assunzione che in considerazione dell'assenza di impianti o implementazione dei servizi di igiene urbana si è dimostrata solo in minima parte utile. Nella pronuncia è stato rilevato che l'assunzione di personale a tempo determinato era stata disposta non tanto per rispondere ad una esigenza attuale di manodopera da impiegare nel ciclo della raccolta dei rifiuti ma, sostanzialmente, per soddisfare l'interesse alla garanzia occupazionale dei lavoratori, aspetto questo, peraltro, espressamente richiamato in uno dei punti delle

premesse della stessa ordinanza. La decisione ha pure affermato che nella circostanza la funzione dell'organo straordinario governativo, volta a fronteggiare l'emergenza rifiuti della Campania, è stata illegittimamente piegata ad interessi alieni (la cui cura rientra, invece, nelle politiche sociali di sostegno agli investimenti ed all'occupazione) disponendo una pletorica dotazione di personale per l'organizzazione e lo svolgimento dei servizi di raccolta differenziata.

**Illecita percezione di contributi pubblici o di derivazione europea.**

**Illecita erogazione di contributi ai Paesi in via di sviluppo**

Si tratta di una tipologia di danno piuttosto ricorrente, anche nell'ultimo anno, nel quale numerose sono state le sentenze di condanna per tali fattispecie.

Gli investimenti pubblici (dello Stato, dell'Unione europea, delle regioni) di ingenti risorse finanziarie pubbliche, gran parte delle quali effettivamente erogate, raramente hanno prodotto i risultati prefissati in termini di sviluppo dell'economia in particolari aree del Paese.

Ciò anche a causa degli illeciti accertati, di eccezionale gravità, che attengono sia alla fase della richiesta e del conseguimento delle anticipazioni dell'agevolazione finanziaria, supportati da una serie di artifici contabili e di autocertificazioni attestanti situazioni assolutamente difformi dalla realtà, sia alla fase successiva della illecita percezione di ingenti importi di denaro, a fronte dei quali o non risulta alcun investimento, o viene realizzata una iniziativa differente da quella finanziata, ovvero vengono rendicontate spese di gran lunga superiori a quelle effettivamente sostenute (acquisto di impianti/macchinari obsoleti, invece che nuovi, mancata effettuazione delle opere sperate, etc.).

Tutto ciò evidenzia chiaramente l'esistenza di un *modus operandi*, finalizzato solo ed esclusivamente a trarre profitto, per il soddisfacimento esclusivo di interessi personali, dal sistema di concessione delle agevolazioni alle imprese, creato dal Legislatore in vista del peculiare obiettivo di miglioramento del tessuto produttivo e dell'incremento occupazionale nelle aree depresse del Paese.

Se si tiene conto della particolare pervasività e del continuo moltiplicarsi degli abusi, che frustrano in radice la realizzazione degli obiettivi produttivi, economici ed occupazionali previsti dai programmi di investimenti di sostegno e di sviluppo dell'economia nelle aree depresse del Paese, si impone come improcrastinabile l'esigenza che le amministrazioni competenti procedano alla definizione di nuove e più adeguate procedure di concessione delle agevolazioni alle

imprese, nonché più seri e approfonditi controlli sul loro effettivo impiego per gli scopi di interesse pubblico cui sono finalizzati.

Nell'anno appena concluso, la Sezione I d'appello in diverse occasioni ha condannato i titolari di aziende di allevamento alla restituzione dei contributi comunitari ricevuti, non avendo essi provveduto a sottoporre gli animali alla profilassi obbligatoria per legge (sentenze nn. 113/2011, 261/2011, 280/2011, 338/2011).

La Sezione giurisdizionale Lazio ha condannato il presidente ed il responsabile dell'Area Creazione d'impresa di una agenzia di rilievo nazionale per l'omesso controllo e monitoraggio incombente sulla società in materia di erogazione dei contributi appartenenti al Fondo Europeo di Sviluppo Regionale, che ha comportato illegittime percezioni di contributi pubblici (sentenza n. 1153/2011).

Ancora la Sezione I d'appello, con sentenza n. 20/2011, ha condannato il titolare di una ditta privata che aveva utilizzato i contributi pubblici ottenuti per finanziamento della sua attività, acquistando e installato macchinari usati, anziché nuovi di fabbrica, in violazione delle precise disposizioni normative che regolano la concessione di sostegni agevolati nelle aree depresse; la successiva sentenza n. 256/2011, sempre in ipotesi di illecita fruizione di contributi pubblici, ha condannato tanto il soggetto privato fruitore delle somme, quanto il funzionario pubblico che le aveva erogate (comportamento riconosciuto come doloso).

Anche diverse Sezioni giurisdizionali regionali hanno comminato condanne per illecita fruizione di contributi regionali o comunitari (Sezione Abruzzo, sentenze nn. 77, 211, 256 e 284/2011; Sezione Liguria, nn. 151 e 319/2011; Sezione Trentino-Alto Adige, Bolzano, nn. 13 e 16/2011; Sezione Lazio, n. 133/2011; Sezione giurisdizionale Marche, sentenza n. 92/2011; Sezione Sardegna, nn. 5, 103, 104, 146, 44/2011; Sezione giurisdizionale Puglia, sentenza n. 1202/2011). Particolare è la vicenda affrontata dalla Sezione giurisdizionale Campania, con la sentenza 325/2011, relativa all'indebito utilizzo di un'autovettura da parte del presidente di un'associazione di volontari della protezione civile; dalla documentazione in atti era risultato asseverato l'utilizzo dell'autovettura per finalità diverse da quelle di protezione civile, per le quali era stato erogato il finanziamento da parte della Presidenza del Consiglio dei Ministri - Dipartimento per la protezione civile. E' stata riconosciuta la colpa grave del soggetto, in considerazione della violazione di una regola di condotta chiara e comprensibile quale quella impositiva dell'obbligo di destinare, in via esclusiva e senza commistioni con un utilizzo privato ed egoistico, le risorse pubbliche ricevute alle finalità programmate.

In una vertenza relativa all'attribuzione di fondi comunali ad una società privata a scopo di lucro, la Sezione giurisdizionale Trentino-Alto Adige, Bolzano, ha ravvisato una condotta dolosa a carico del preposto assessore e la ricorrenza della colpa grave a carico del funzionario responsabile del competente ufficio, *sub specie* di macroscopica ed inescusabile accondiscendenza, così imprudentemente contribuendo a determinare l'illecito e il conseguente danno (sentenza n. 16/2011).

La Sezione giurisdizionale Lazio, in materia di fondi strutturali europei, riferiti ai progetti di formazione professionale, ha emesso numerose sentenze, nelle quali ha ritenuto responsabili i rappresentanti legali delle società beneficiarie di erogazioni pubbliche, per prestazioni inesistenti (sentenze nn. 46, 376, 425, 685, 840 e 880/2011).

La sentenza n. 3/2011 della Sezione I d'appello ha confermato la condanna nei confronti di due funzionari del Ministero degli Esteri, in relazione a somme indebitamente erogate dallo Stato nell'ambito di iniziative di sostegno ai Paesi in via di sviluppo, attraverso il Fondo Speciale per la cooperazione allo sviluppo (illecito sistema di donazioni e contribuzioni illegali nel campo della cooperazione allo sviluppo di Paesi emergenti).

### **Danni correlati a strumenti derivati e operazioni finanziarie**

Con la sentenza n. 516/011 la Sezione I centrale ha sostanzialmente confermato la sentenza di condanna di primo grado, a carico degli amministratori di una società finanziaria regionale in relazione, per l'illecito investimento di denaro pubblico in uno strumento finanziario di rischio, con successiva perdita del capitale investito. La prima sentenza è stata tuttavia riformata in punto di qualificazione dell'elemento soggettivo (il Giudice territoriale aveva ritenuto sussistente il dolo c.d. contrattuale o *in adimplendo*, affermando che è sufficiente, perché ricorra il dolo nell'inadempimento di preesistenti doveri di comportamento, un comportamento scientemente violativo di un obbligo di servizio, senza necessità di diretta e cosciente intenzione di agire ingiustamente a danno di altri); in sede d'appello è stato invece affermato che il dolo deve consistere nella volontà dell'evento dannoso, che si accompagni alla volontarietà della condotta antidoverosa (il dolo, cioè, si può concretare ove si cumulino, con la conoscenza della causa del danno, dati della realtà che comprovino il ricorrere di ulteriori consapevolezze circa l'effettività e lo specifico contenuto del danno medesimo).

È pervenuto all'attenzione della Sezione giurisdizionale Lazio la vicenda relativa all'ingente danno arrecato a Poste Italiane S.p.A., attraverso anomale

iniziative assunte nella gestione del portafoglio titoli dal responsabile del settore finanza, con l'utilizzo improprio dei derivati finanziari ad alto rischio, per finalità estranee a quelle istituzionali della Società. Ne è derivata la condanna di chi ha operato in concreto l'incauta scelta finanziaria (sentenza n. 1044/2011).

In una vertenza relativa ad un contratto di sponsorizzazione attiva da parte della Provincia di Bolzano, la Sezione giurisdizionale ha affermato la responsabilità del direttore della ripartizione competente, il quale ha in particolare liquidato la somma stabilita senza prima sincerarsi dell'effettivo adempimento della prestazione più importante promessa dal contraente privato, nonché la responsabilità dei due competenti assessori, stante la mancanza del visto di regolarità tecnica sulla delibera di autorizzazione alla sponsorizzazione da loro approvata (sentenza n. 30/2011).

La Sezione giurisdizionale Lazio è stata chiamata a decidere su un interessante caso di violazione dell'articolo 119 della Costituzione e dell'articolo 3 della L. 350/2003, da parte di un comune. Al fine di eludere la suddetta normativa, in materia di indebitamento per spese correnti, il comune aveva stipulato un contratto di "apertura di credito" in favore della propria Azienda speciale, dissimulando in realtà un contratto di mutuo. Ne è derivata la condanna per responsabilità sanzionatoria (art. 30, comma 15, L. 285/02) nei confronti dei soli assessori e dei vertici dell'Azienda speciale (sentenza n. 473/2011). Analoga vicenda è stata affrontata dalla Sezione giurisdizionale Marche, con sentenza n. 27/2011.

### **Responsabilità contabili e gestorie.**

Sulla nozione di responsabilità contabile, è stato chiarito che l'assegnazione, in forza di un accordo fraudolento con il titolare di una ditta, di una fornitura di servizi informatici – in realtà mai effettuata – integra una fattispecie di responsabilità amministrativa per *mala gestio*, e non già una responsabilità contabile: quest'ultima, che costituisce una *species* rispetto al più ampio *genus* della responsabilità amministrativa, riguarda i soli agenti contabili, che si distinguono rispetto agli altri soggetti sottoposti alla generale responsabilità (amministrativa) per avere un potere materiale sui beni o valori pubblici, a differenza dai c.d. "agenti amministrativi", che hanno un mero potere dispositivo su tali beni. Ne consegue che il discrimine fra responsabilità amministrativa e contabile deve essere individuato in ragione del contenuto dell'attività svolta dall'agente, osservandosi come la peculiare disciplina di cui all'art. 194 del R.D. n. 827/1924, che delinea rigorose obbligazioni di custodia e di restituzione, sia

applicabile solo ai soggetti che maneggino denaro e valori pubblici (Sezione giurisdizionale Veneto, sentenza n.649/2011).

La Sezione I d'appello, con la già citata sentenza n. 80/2011, ha affermato la responsabilità di alcuni dirigenti della Polizia di Stato e funzionari del CONI e di federazioni sportive per avere versato somme di denaro, di pertinenza del CONI e di federazioni sportive, sui loro conti correnti o libretti di risparmio e averle utilizzate in assenza di un vero e proprio sistema contabile, omettendo ogni forma di controllo. Il Collegio nell'occasione ha ritenuto, in particolare, che incombe sull'utilizzatore/beneficiario dei fondi pubblici la dimostrazione del rispetto del perseguimento delle finalità pubbliche che quell'erogazione hanno giustificato (v. anche, nello stesso senso, le sentenze n. 11/2011 della medesima Sezione I centrale e n. 45/2011 della Sezione giurisdizionale Lazio).

La sentenza n. 1134/2011 della Sezione giurisdizionale Lazio ha condannato il direttore generale dell'INPDAP, per il danno patito dalla Direzione Compartimentale Lazio del medesimo Ente, derivante dal ritardo con cui venivano restituiti depositi cauzionali agli ex inquilini che avevano acquistato gli immobili di proprietà dell'ente, in precedenza detenuti in locazione, nonché dal ritardo nel pagamento di oneri condominiali per le unità rimaste di proprietà dell'Istituto.

Con sentenza n. 370/2011, la Sezione d'appello per la Sicilia ha condannato il ragioniere generale di un comune per avere tralasciato di attivare le procedure per il rinnovo del contratto di tesoreria, determinando, così, la prosecuzione in via di fatto del contratto pregresso, a condizioni economiche ormai ampiamente fuori mercato e deteriori per l'ente locale.

La Sezione II d'appello (sentenza n. 200/2011) ha affermato la responsabilità contabile di un addetto alla gestione relativa agli incassi e ai versamenti dei *ticket* presso un presidio ospedaliero, su talune fattispecie relative al concorso tra responsabilità principale e responsabilità sussidiaria in relazione a condotte antidoverose rispettivamente a titolo di dolo e di colpa grave (sent. n. 612/2011), nonché su fattispecie comportanti il riparto del danno tra soggetti ritenuti responsabili dello stesso in via solidale (sent. n. 549/2011).

E' stata anche confermata (Sezione I d'appello, sentenza n. 293/2011) la condanna di tre dipendenti di una Università, al risarcimento del danno sofferto dall'Università stessa a causa di appropriazione di marche da bollo da parte di due dei convenuti e per mancata vigilanza su quanto avveniva nell'ufficio da parte del dirigente, terzo convenuto. Nell'occasione è stato riaffermato che, in materia di responsabilità contabile, sussiste in capo al contabile l'onere di dar prova dei motivi

del mancato versamento delle somme mancanti e delle eventuali relative esimenti e di fornire le prove dell'eventuale discarico risultante e che l'assoluzione in sede penale non esclude la responsabilità in sede contabile, in quanto fondata su diversi presupposti (l'esistenza di una gestione contabile e l'obbligo di rispondere delle somme affidate). Identici principi sono stati affermati nella sentenza della Sezione d'appello Sicilia, n. 73/2011, che ha condannato un dipendente comunale, con mansioni di cassiere dell'ufficio anagrafe, a titolo di responsabilità contabile, per non aver fornito prove convincenti e riscontri documentali giustificativi agli effetti del regolare discarico delle somme incassate e mai versate alla tesoreria comunale.

Un sindacato siciliano è stato riconosciuto responsabile e, quindi, condannato al pagamento dei debiti contratti da un ente di formazione professionale nei confronti della regione siciliana, avendo gestito in proprio la vicenda compresa la negoziazione relativa ai debiti da tali enti di formazione già maturati, dichiarando espressamente di farsene carico. E' stata dunque fatta applicazione dell'art. 38 cod. civ, secondo cui delle obbligazioni contratte dalle associazioni non riconosciute rispondono anche personalmente e solidalmente le persone che hanno agito in nome e per conto dell'associazione stessa; la disposizione è volta a contemperare l'assenza di un sistema di pubblicità legale riguardante il patrimonio dell'ente con le esigenze di tutela dei creditori, e trascende pertanto la posizione astrattamente assunta dal soggetto nell'ambito della compagine sociale, ricollegandosi ad una concreta ingerenza dell'attività dell'ente (Sezione d'appello Sicilia, sentenza n. 153/2011).

### **Responsabilità relative alla gestione di enti pubblici.**

La Sezione giurisdizionale Lazio, con sentenza n. 326/2011, ha pronunciato condanna in relazione al danno erariale cagionato a seguito dell'illegittima nomina del direttore generale della RAI sanzionata dall'AGCOM e ai costi sostenuti dalla società pubblica per l'acquisizione di pareri favorevoli a tale nomina nonostante la sua palese illegittimità, nonché dei pareri legali in ordine ai (ben noti) poteri degli organi amministrativi societari.

La Sezione giurisdizionale Basilicata, nella sentenza n. 180/2011 ha affrontato la vicenda oggetto relativa ai debiti fuori bilancio deliberati da un comune ai sensi dell'art. 194, lettera e) del decreto legislativo n. 267 del 2000. Detta disciplina, nell'interpretazione fornita dalla sentenza, esige che il debito debba essere conseguente a spese effettuate nell'ambito delle competenze dell'ente e che l'erogazione debba rivelarsi produttiva di un arricchimento, valutabile alla stregua

di un accrescimento patrimoniale o di un risparmio. Sulla base di tali criteri è stata ritenuta produttiva di danno la delibera di riconoscimento del debito in relazione alla prestazione di un legale, per la quale la Giunta aveva fissato le modalità di espletamento entro i limiti della individuata copertura finanziaria, avuto riguardo all'importo della parcella di gran lunga superiore ai limiti posti.

Sempre in materia di debiti fuori bilancio, la sentenza n. 264/2011 della Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna ha assolto alcuni Consiglieri comunali che avevano approvato talune deliberazioni per il riconoscimento di debiti fuori bilancio a titolo di rimborso di spese legali per la difesa di amministratori di una società partecipata; la Sezione ha ritenuto insussistente l'elemento soggettivo della colpa grave, avendo gli amministratori acquisito un apposito parere legale in materia.

Con riferimento alla gestione dei beni pubblici, si cita la sentenza n. 1853/2011 della Sezione giurisdizionale Campania, che ha condannato il Commissario Delegato per l'emergenza bonifiche e tutela delle acque a risarcire l'erario per la quota-parte del canone di locazione passiva di un immobile da destinarsi a propria sede; canone ritenuto incongruo rispetto ai correnti prezzi di mercato. Nell'occasione è stato evidenziato che l'esercizio del potere di deroga al quadro normativo primario deve essere adeguatamente motivato; è stata richiamata la disciplina dell'art. 5 della legge n. 225/1992, ai commi 2 e seguenti, posta nel senso che il Presidente del Consiglio delimita l'eventuale esercizio del potere di deroga alla legislazione vigente indicando le leggi derogabili da parte del Commissario ma nei limiti strettamente necessari alla realizzazione degli interventi.

E' stato respinto l'appello del direttore generale di un comune condannato in primo grado per il danno relativo ad una condanna giudiziaria inflitta all'ente locale per aver trasferito illegittimamente un dipendente, con conseguente condanna al risarcimento nei confronti del dipendente (Sezione I centrale, sentenza n. 510/2011).

La Sezione d'appello siciliana, con sentenza n. 369/2011 ha precisato che la sanzione amministrativa pecuniaria prevista dall'art. 19, comma 3, D.Lgs. n. 276/2003, per violazione dell'art. 9-bis, comma 2 del D.L. n. 510/1996, convertito in legge n. 608/1996, ha natura personale e colpisce il "datore di lavoro" nella persona del dirigente pubblico preposto al settore competente per materia, ferma restando la responsabilità solidale della persona giuridica (il comune) ai sensi dell'art. 6, comma 3, legge n. 689/1981; tale solidarietà non significa, tuttavia, che l'autore dell'illecito possa, a suo piacimento, porre a carico dell'ente il pagamento della sanzione che colpisce il suo comportamento.

E' stato ritenuto che la decisione dell'organo di un ente pubblico di costituirsi in giudizio in una causa non rappresenta una scelta obbligata, ma discrezionale, e presuppone l'effettuazione di un'approfondita valutazione tecnico-giuridica sulle ragioni in fatto e in diritto dedotte in giudizio, sull'esistenza di fondati elementi ed argomentazioni da contrapporre alla pretesa avversaria ed una ponderata valutazione del rischio di soccombenza; pertanto, la resistenza in giudizio in tanto costituisce valido esercizio dell'interesse pubblico in quanto sorretta da valide argomentazioni tali da giustificare l'assunzione degli oneri e spese di lite connesse (Sezione II d'appello, sentenza n. 681/2011).

Risponde per "colpa di organizzazione" una società che ha gestito male il patrimonio immobiliare affidatole dall'INPDAP (proliferazione di contratti di manutenzione con una ditta terza; mancato introito degli oneri condominiali); alla Società, cioè, è rimproverato il fatto di avere agevolato l'effetto dannoso prodotto sull'erario, o comunque di non avere fatto nulla per impedirlo (Sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 682/2011).

La Sezione giurisdizionale Veneto, nella sentenza n. 647/2011 ha affermato che il componente di un consiglio di amministrazione pubblico, reintegrato dal T.A.R. nella sua carica, non può ottenere dall'ente stesso il rimborso delle spese legali, il quale presuppone che gli atti e i fatti su cui si fonda l'azione giudiziaria siano stati posti in essere nell'espletamento del servizio e imputabili direttamente all'amministrazione nell'esercizio dell'attività istituzionale; è stata pertanto considerata illecita e fonte di danno ingiusto la relativa decisione assunta dal c.d.a. di un ente pubblico.

La sentenza n. 1807/2011 della Sezione giurisdizionale Campania ha condannato il sindaco e la giunta di un comune al risarcimento del danno derivante dalla sostanziale inutilizzazione di una dipendente in conseguenza di scelte organizzative scriteriate.

### **Responsabilità per costituzione e gestione di enti e società a partecipazione pubblica.**

La Sezione I d'appello, con sentenza n. 402/2011 ha condannato alcuni funzionari di un comune e gli amministratori di una società mista con capitale per due terzi comunale, in relazione all'illecita costituzione e inefficiente gestione della società medesima, perseguendo scopi di tipo occupazionale non riconducibili ai criteri di buona gestione e di economicità.

La sentenza n. 406/2011 della Sezione I ha confermato la responsabilità di un dipendente di una società comunale, già condannato in primo grado per un ammanco di cassa; è stata ribadita l'autonomia del giudizio contabile rispetto al giudizio penale e la responsabilità dell'agente contabile, il quale non aveva fornito tempestivamente chiarimenti e riscontri dell'ammanco.

Con la sentenza n. 516/011 della Sezione I d'appello gli amministratori di una società finanziaria regionale sono stati condannati in relazione all'illecito investimento di denaro pubblico in uno strumento finanziario di rischio, con successiva perdita del capitale investito.

### **Responsabilità in materia di lavori pubblici, urbanistica, appalti, forniture.**

La sentenza n. 95/2011 della Sezione I centrale ha confermato la responsabilità di un ingegnere capo e di un geometra contabilizzatore dell'ANAS, condannati in solido in primo grado con il direttore dei lavori, non appellante, al risarcimento per illeciti gestori nell'ambito di un appalto di lavori oggetto di una gara.

La Sezione II d'appello ha condannato un soggetto, nella duplice veste di progettista e di direttore di lavori pubblici, per la ritardata realizzazione dell'opera (allaccio delle utenze), dovuta non ad omessi adempimenti amministrativi dell'amministrazione comunale, ma alla mancanza o inadeguatezza tecnica dei terminali delle varie reti da predisporre presso il manufatto (sentenza n. 122/2011).

Sempre in materia di lavori pubblici, sono state emesse varie sentenze di condanna per false contabilizzazioni ed indebiti pagamenti di non realizzate opere pubbliche (Sezione II centrale, sentenza n. 573/2011); per ritardata elaborazione della contabilità finale da parte del direttore dei lavori e conseguente ritardo nel saldo di stati di avanzamento (Sezione II centrale, sentenza n. 589/2011); per ritardi da parte di un funzionario Anas nella procedura di stipula di un accordo bonario, ex art. 31 della legge n. 109/1994, con l'impresa appaltatrice dei lavori (Sezione II centrale, sentenza n. 361/2011); per negligenti comportamenti tenuti nella procedura di acquisizione di un immobile da parte di un Dipartimento universitario (Sezione II centrale, sentenza n. 614/2011); per il danno erariale conseguente alla mancata tempestiva emissione del decreto di esproprio a seguito dell'occupazione d'urgenza di un'area privata (Sezione giurisdizionale Lazio, sentenza n. 244/2011).

La Sezione giurisdizionale Marche, nella sentenza n. 84/2011 ha esaminato un'ipotesi di responsabilità amministrativa correlata alla scorretta esecuzione e contabilizzazione dei lavori relativi a un progetto di lavori pubblici che avrebbero comportato un ingiustificato esborso di somme da parte di un comune. La decisione ha rilevato l'anomalia dell'affidamento dell'appalto, attuato direttamente dall'Ente locale in favore di una S.p.a. *in house providing* a totale partecipazione dell'Ente medesimo, quindi "appaltato" a mezzo di gara informale dalla S.p.a. all'impresa poi effettivamente esecutrice dei lavori; il danno rilevato è stato addebitato al direttore dei lavori, che sarebbe stato tenuto a verificare la corretta esecuzione dei lavori.

La Sezione giurisdizionale Abruzzo (sentenza n. 363/2011) ha affermato l'illegittimità della stipula di una polizza di assicurazione estesa ai casi di colpa grave. La Sezione II centrale ha invece assolto, per carenza del requisito della colpa grave, i funzionari di un ente pubblico che avevano stipulato un contratto di assicurazione per la copertura dei rischi da responsabilità amministrativa dei propri amministratori (sentenza n. 127/2011). La medesima Sezione II ha escluso la colpa grave anche in alcune vicende riguardanti l'affidamento di servizi di refezione scolastica (sentenze n. 222/2011 e n. 229/2011).

La sentenza n. 612/2011 della Sezione II centrale ha condannato a titolo di dolo il direttore di una Casa di reclusione, oltre a due collaboratori a titolo di colpa grave, per l'aggiudicazione di una fornitura di otto serre ad un prezzo che è risultato, sulla base di un parere tecnico richiesto all'Agenzia del territorio, di gran lunga superiore al valore dei beni forniti.

La Sezione II centrale ha affrontato il tema del danno alla concorrenza da omesse procedure di evidenza pubblica (sentenza n. 198/2011); danno che era stato ipotizzato come derivante dall'illegittima omissione della (doverosa) gara pubblica ed addebitabile al soggetto responsabile, per dolo o colpa grave di tale omissione. Il Collegio nell'occasione ha affermato che tale danno, rientrando nella categoria del danno patrimoniale, non può ritenersi sussistente *in re ipsa*, occorrendo invece dimostrare, con ogni idoneo mezzo di prova, che la violazione delle norme sulla scelta del contraente ha determinato una ingiusta perdita di denaro pubblico. Analoghe affermazioni si rinvencono in due sentenze della Sezione giurisdizionale Abruzzo, nn. 23 e 377 del 2011; v. anche Sezione giurisdizionale Sardegna, sentenza n. 595/2011, con riguardo al danno erariale derivato dall'omesso espletamento delle procedure di gara nell'appalto di opere pubbliche.

La Sezione giurisdizionale Lazio ha ritenuto responsabili i vertici amministrativi, i componenti del consiglio di amministrazione e del collegio dei

sindaci di una società pubblica di trasporti, per le sanzioni irrogate dall'Antitrust a seguito di condotte violative delle regole della concorrenza e del mercato (sentenza n. 325/2011).

### **Riscossione di tributi.**

In alcune regioni è emerso in questi ultimi anni il fenomeno, grave e diffuso, del mancato versamento, da parte di diverse società affidatarie del servizio di riscossione tributi, delle somme riscosse, a titolo di imposte e tasse, nelle casse degli enti locali, per importi complessivamente di ingente entità. La Sezione giurisdizionale Sardegna, nell'ultimo anno si è più volte occupata del fenomeno e ha comminato molte condanne a danno della società affidataria, rilevando che l'omesso versamento dei tributi dovuti alle tesorerie comunali, entro i termini contrattualmente stabiliti, integra un'ipotesi di nocumento patrimoniale in danno dell'ente interessato, con conseguente privazione di risorse finanziarie, già prelevate ai contribuenti, necessarie per lo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali e per il conseguimento degli scopi di carattere pubblico cui la stessa istituzione dell'ente è preordinata (sentenze nn. 3, 162, 225, 252, 253, 279, 342, 355, 470, 548, 598/2011).

La Sezione giurisdizionale Campania, con la sentenza n. 2057/2011, con specifico riferimento al danno da omesse entrate tributarie, derivanti da episodi di corruzione, al fine di pervenire a un risultato adeguatamente attendibile e razionale, ha incentrato la quantificazione del pregiudizio erariale (necessariamente equitativa in considerazione delle modalità di perpetrazione degli illeciti contestati) sulla combinazione di due elementi, quali le risultanze della verifica ispettiva espletata presso l'Amministrazione danneggiata da un lato e l'entità delle somme indebitamente percepite dai convenuti alla luce degli atti del parallelo processo penale dall'altro. Con altra sentenza (n. 976/2011), la Sezione Campania ha affermato la responsabilità di amministratori e dirigenti di enti locali per il danno derivante dal mancato introito dei canoni per il servizio di smaltimento delle acque reflue e di depurazione: i soggetti in questione avevano approvato una serie di delibere consiliari con le quali era stato stabilito il condono tributario - di per sé misura eccezionale - in violazione dell'art. 13 legge 289/2002 che l'ha consentito soltanto per i tributi locali, dei canoni per le acque reflue e la depurazione, aventi natura di corrispettivo e non di tributo.

Con la sentenza n. 12/011 la Sezione I d'appello ha condannato gli amministratori ed il responsabile dell'ufficio ragioneria e contabilità di un comune,

in relazione ad una serie di irregolarità contabili e gestionali riferite al rapporto in convenzione tra l'ente locale e un'impresa che avrebbe dovuto gestire l'appalto del servizio automazione ruoli e tributi vari; il contratto di appalto e la successiva convenzione erano infatti stati segnati da una serie di irregolarità, ulteriormente aggravate dalla concreta assenza di meccanismi strutturati e permanenti di verifica e controllo delle prestazioni rese dalla ditta. La successiva sentenza n. 44/011 della medesima Sezione I d'appello ha condannato il funzionario dell'ufficio tecnico di un comune che non aveva curato gli aspetti istruttori e procedurali necessari per la positiva conclusione di una procedura espropriativa che non venne portata a termine, con condanna dell'ente locale in sede civile.

La sentenza n. 311/2011 della Sezione I centrale ha rigettato l'appello del funzionario di una Camera di Commercio, condannato in primo grado per comportamento omissivo gravemente colposo, che aveva causato la non esigibilità di crediti nei confronti dei contravventori. E' stata accertata nell'occasione una grave negligenza nello svolgimento delle funzioni di responsabile del settore, data l'assoluta inerzia durata oltre cinque anni (fino al maturare della prescrizione prevista dall'art. 28 della legge n. 689/1981), caratterizzata anche dalla mancata predisposizione di atti idonei ad interrompere la prescrizione.

La Sezione II centrale ha invece assolto, per carenza di colpa grave, alcuni funzionari comunali che, in una situazione di incertezza interpretativa, non avevano irrogato sanzioni in materia di commercio (sentenza n. 37/2011).

Da ultimo, la Sezione giurisdizionale Abruzzo, con numerose decisioni (nn. 183, 190, 191, 192, 209 e 302 del 2011) ha sanzionato l'inattività dei sindaci di alcuni comuni, che avevano omissso di esercitare il potere sanzionatorio amministrativo, con riferimento a contravvenzioni alla legislazione in materia di igiene pubblica.

### **Illegittima corresponsione di trattamenti economici o indennità**

La Sezione giurisdizionale Lazio ha ritenuto che integri danno erariale la corresponsione dell'emolumento variabile al presidente ed amministratore delegato di una società totalmente partecipata dallo Stato, in assenza dei prefissati obiettivi da raggiungere ed in mancanza della prova di qualsiasi attività ulteriore rispetto al normale incarico conferito, integrando, così, una corresponsione automatica dell'emolumento variabile, da considerare illegittima (sentenza n. 137/2011).

Anche la Sezione giurisdizionale Campania (sentenza n. 1808/2011) ha condannato il dirigente di un ente locale per l'irregolare gestione (distribuzione "a

pioggia") di fondi destinati al trattamento accessorio del personale non dirigenziale. Nell'occasione è stato evidenziato che l'utilizzo dei c.d. progetti obiettivo previsti dall'art. 45, comma 3, del d.lgs. n. 165 del 2001 e dagli artt. 17 e 18 del C.C.N.L. del 1.04.1999 richiede l'osservanza di precisi criteri e, segnatamente, l'indicazione del personale impiegato, dei tempi di attuazione del progetto, del relativo responsabile, nonché, esige la verifica dei risultati e solo in relazione a questi consente la corresponsione dei benefici.

La contrattazione integrativa, è stato pure affermato, non può riconoscere benefici economici retroattivi nel caso delle c.d. progressioni economiche verticali (per evidente, mancata corrispondenza e correlazione tra prestazione lavorativa resa e retribuzione erogata); sono stati perciò condannati il Commissario Straordinario di un Istituto di ricovero e cura a carattere scientifico, nonché la responsabile del procedimento, per avere dato esecuzione alle clausole di un contratto di secondo livello che prevedevano il pagamento, con decorrenza retroattiva, della maggiore retribuzione spettante al personale che avesse superato le selezioni inerenti alle progressioni economiche verticali (Sezione giurisdizionale Lombardia, sentenza n. 683/2011).

Con sentenza n. 486/2011, la Sezione I centrale ha confermato la condanna nei confronti di dirigenti di una ASL (Direttori generali, Direttori amministrativi e Direttori responsabili della gestione delle risorse umane), per aver deliberato e corrisposto un'indennità di rischio malattie infettive a personale infermieristico non operante in servizi esposti a tale rischio. Nell'occasione, il Collegio non ha ravvisato l'incertezza interpretativa, prospettata dagli appellanti, nel testo della relativa norma del CCNL Comparto Sanità del 1995, che chiaramente assegnava siffatta indennità di rischio solo a chi opera nei reparti malattie infettive. La Sezione giurisdizionale Marche si è occupata di un'ipotesi dannosa per retribuzioni percepite da un pubblico dipendente relativamente ad un periodo di assenza dal servizio, correlate alla ritardata guarigione d'una patologia a causa di condotte illecite (la partecipazione ad attività venatoria) che avrebbero pregiudicato e ritardato la guarigione dell'infermità stessa e con essa il rientro in servizio (sentenza n. 99/2011).

La Sezione giurisdizionale Puglia ha affermato la responsabilità amministrativa di un dirigente che si era liquidato direttamente le incentivazioni per il maggiore gettito derivante dalla lotta all'evasione Ici, senza che queste risorse fossero state inserite nel fondo per la contrattazione decentrata della dirigenza (sentenza n. 1066/2011). Sempre la Sezione Puglia ha precisato che il mancato

introito nelle casse dell'ente di appartenenza dei compensi correlati agli incarichi espletati dal dirigente su conferimento o designazione dell'amministrazione stessa, comporta sempre danno erariale; tali risorse, infatti, concorrono ad assicurare la provvista necessaria a finanziare il trattamento accessorio dei dirigenti dell'amministrazione e dunque il venir meno di parte di dette risorse non può che tradursi in un pregiudizio economico per l'amministrazione di appartenenza (sentenza n. 432/2011).

E' stato poi ritenuto che integri un danno la maggiore retribuzione percepita dal sanitario in regime di orario a tempo pieno che, senza autorizzazione, eserciti attività lavorativa professionale privata; tale comportamento viola le norme che regolano lo svolgimento dell'attività libero professionale dei medici con rapporto di lavoro e di servizio esclusivo con il Servizio sanitario nazionale e più in particolare le regole di correttezza connesse al diligente adempimento dei doveri di servizio (Sezione II centrale, sentenza n. 615/2011).

La Sezione d'appello per la Sicilia, con sentenza n.375/2011 ha affermato la responsabilità amministrativa del ragioniere generale, del sindaco e del segretario generale di un Comune conseguente a diversi, maggiori esborsi che hanno portato al dissesto finanziario dell'ente locale, per violazione del principio di onnicomprensività del trattamento economico dei dirigenti comunali.

La Sezione giurisdizionale Basilicata nella sentenza n. 65/2011 ha affrontato la vicenda relativa a quattro soggetti che avevano cumulato le cariche di Consigliere regionale e Senatore della Repubblica, in violazione del precetto posto dall'articolo 122, comma 2, della Costituzione, e alla percezione da parte degli stessi di indennità erogate dalla regione in riferimento alla prima posizione. In via pregiudiziale non è stata ritenuta applicabile la guarentigia posta dall'articolo 122, comma 4, della Costituzione, che affranca i consiglieri regionali dalla responsabilità per le opinioni e i voti espressi nell'esercizio delle loro funzioni, venendo in rilievo nella fattispecie unicamente i rapporti economici scaturenti dalla carica. Nel merito, il Collegio ha affermato la responsabilità dei dirigenti della regione che erogarono i compensi stante il chiaro divieto di cumulo delle due cariche, nonchè dei connessi trattamenti economici, e ritenuta irrilevante l'omessa declaratoria di decadenza dalla carica da parte dell'Assemblea regionale, avuto riguardo alla manifestata opzione degli interessati per la carica di Senatore.

La sentenza n. 36/2011 della Sezione I d'appello ha condannato gli amministratori di una IPAB per la liquidazione, ritenuta illecita, di emolumenti ai componenti del C.d.A. (lo statuto prevedeva la gratuità di tali cariche); nella specie è

stato chiarito che la stessa qualificazione di detti emolumenti quali compensi per (non precisate e dimostrate) attività ulteriori, eccedenti i compiti collegiali del consiglio, ovvero come un mero rimborso-spese forfetizzato, non potesse far venir meno il carattere illecito di quegli esborsi.

La Sezione giurisdizionale Basilicata, con sentenza n. 107/2011 ha condannato, per illecito cumulo di impieghi pubblici (incarico di direttore dell'Ente Parco Pollino conferito a un dirigente di una regione), gli amministratori dell'ente nonché il dirigente della regione, ove era incardinato il titolare dell'incarico stesso, che aveva assentito l'autorizzazione a svolgerlo. La medesima Sezione, con sentenza n. 113/2011, ha condannato i membri di una commissione di concorso, presieduta da un Consigliere di Stato e composta da professori universitari e da un dirigente del Ministero dell'ambiente, per la nomina di un dirigente di un Ente Parco sprovvisto dei titoli riconosciuti dalla commissione stessa.

E' stata esclusa, infine, la colpa grave in una vicenda di procedure di avanzamento, pur irregolare, di dipendenti Unire (Sezione II centrale, sentenza n. 285/2011).

#### **Illecito conferimento di consulenze o incarichi.**

La sentenza n. 2039/2011 della Sezione giurisdizionale Campania ha condannato un sindaco, un segretario comunale e un dirigente al risarcimento del danno derivante dal conferimento di un incarico esterno ad un legale per acquisire un parere *pro veritate*. Nell'occasione è stato precisato che costituisce *ius receptum* il principio secondo cui la pubblica amministrazione deve provvedere ai suoi compiti con la propria organizzazione ed il proprio personale e che il ricorso a soggetti esterni è consentito solo nei casi previsti dalla legge o in relazione ad eventi straordinari non sopperibili con la struttura burocratica esistente. Sono stati richiamati i principi e criteri direttivi enucleati dalla Corte dei conti, sia in sede giurisdizionale che di controllo, in grado di orientare utilmente l'interprete e l'operatore, pur nella varietà e complessità delle situazioni concrete, precisando che:

- a) il conferimento dell'incarico deve essere legato a problemi che richiedono conoscenze ed esperienze eccedenti le normali competenze;
- b) l'incarico deve caratterizzarsi in quanto non implicante svolgimento di attività continuativa ma anzi la soluzione di specifiche problematiche già individuate al momento del conferimento dell'incarico del quale debbono costituire l'oggetto;
- c) l'incarico deve presentare le caratteristiche della specificità e della temporaneità;
- d) l'incarico non deve rappresentare uno strumento per ampliare fittiziamente compiti istituzionali e

ruoli organici dell'ente; e) il compenso connesso all'incarico deve essere proporzionale all'attività svolta e non liquidato in maniera forfetaria; la delibera di conferimento deve essere adeguatamente motivata; g) l'incarico non deve essere generico od indeterminato; h) i criteri di conferimento non devono essere generici.

La Sezione II centrale invece ha invece escluso la colpa grave in una fattispecie relativa ad un incarico conferito a professionista per difendere un funzionario comunale in un procedimento penale (sentenza n. 133/2011). La medesima Sezione II centrale, con sentenza n. 245/2011, ha invece affermato la colpa grave in una fattispecie che riguardava la violazione di norme in materia di incarichi a personale esterno all'ente pubblico.

Sempre la Sezione d'appello per la Sicilia, con sentenza n.377/2011, ha precisato che gli incarichi dirigenziali conferiti fiduciarmente dal Presidente della Provincia, così come dal Sindaco, decadono contemporaneamente alla cessazione, per qualsiasi causa, del soggetto che li ha conferiti e, qualora si tratti di incarichi al di fuori della dotazione organica, il prolungamento di fatto di essi dopo tale cessazione determina danno erariale.

E' stato ribadito che le violazioni delle specifiche e consolidate regole di conferimento dell'incarico esterno rende automaticamente dannosa per l'Erario la relativa consulenza (Sezione giurisdizionale Sicilia, sentenza n. 4037/2011). Identici principi sono stati affermati in molte altre decisioni: la Sezione giurisdizionale Abruzzo, con sentenza n. 256/2011, ha ritenuto fonte di responsabilità il conferimento di una consulenza, in mancanza dei presupposti richiesti dalla legge per tale conferimento; analogamente ha giudicato la Sezione giurisdizionale Calabria (sentenza n. 282/2011); la Sezione giurisdizionale Lazio ha ugualmente pronunciato condanna a carico degli organi di vertice dell'UNIRE per illegittimo affidamento di incarico a personale esterno (sentenza n. 26/2011; nello stesso senso, v. anche la sentenza n. 83/2011). Anche la Sezione giurisdizionale Puglia, per analoga fattispecie, ha pronunciato condanna a carico di un funzionario comunale e di alcuni componenti della giunta, che avevano, rispettivamente, proposto e deliberato il conferimento di un incarico di collaborazione esterna, in difetto dei requisiti prescritti dall'art. 7, sesto comma, D.Lgs. n.165/2001 (sentenza n. 737/2011).

In tema di incarichi a dipendenti pubblici, la Sezione d'appello siciliana, con sentenze nn. 297 e 298 del 2011 ha precisato che la disposizione contenuta nell'art. 53, comma 11, del decreto legislativo n. 165/2001 ("*Entro il 30 aprile di ciascun anno, i soggetti pubblici o privati che erogano compensi a dipendenti pubblici per gli*

*incarichi di cui al comma 6 sono tenuti a dare comunicazione all'amministrazione di appartenenza dei dipendenti stessi dei compensi erogati nell'anno precedente") non può essere disattesa nemmeno quando, come nella specie, sussiste la sostanziale immedesimazione tra i due enti interessati (il Comune di Messina, da cui dipendeva il soggetto che aveva beneficiato dei compensi, era proprietario dell'Azienda meridionale acque di Messina, che li aveva erogati).*

La Sezione giurisdizionale Toscana (sentenza n. 363/2011) ha esaminato la vicenda relativa al conferimento dell'incarico di *city manager* ad un soggetto privo della laurea, ritenendo che tale requisito sia da ritenere essenziale a norma dell'art. 108, comma 1, del d.lgs. n. 267 del 2000; di conseguenza, l'incarico conferito ad un soggetto privo della laurea è stato ritenuto costituire una scelta dannosa per l'ente locale, sotto il profilo dell'inutilità della spesa per un incaricato privo dei titoli richiesti.

Con la sentenza n. 180/2011 la Sezione giurisdizionale Liguria ha condannato l'assessore proponente e un dirigente della Regione, per il conferimento ad un professionista esterno di una consulenza avente per oggetto l'aggiornamento di uno studio precedentemente su "analisi e proposte relative all'adeguamento dell'assetto organizzativo", che non aveva trovato attuazione nel corso della consiliatura scaduta; la condanna è stata motivata, oltre che con la riscontrata presenza all'interno della Regione Liguria di figure professionali idonee allo svolgimento di tale incarico di aggiornamento, anche con il contenuto della relazione prodotta, sostanzialmente riprodotiva della precedente.

La Sezione giurisdizionale Basilicata, con sentenza n. 80/2011 ha affermato la responsabilità di amministratori e direttore di un Ente Parco per il conferimento di un incarico di "supporto alla presidenza", poi trasformato in quello di "porta voce del presidente", per il danno consistente nei compensi erogati per la collaborazione ad un estraneo all'apparato dell'Ente.

### **Spese promozionali, spese di rappresentanza, auto di servizio.**

Con la sentenza n. 163/2011, la Sezione I centrale ha condannato il direttore amministrativo di una ASL al risarcimento nei confronti dell'azienda, per aver autorizzato il pagamento di due fatture a titolo di rimborso spese di un convegno. La spesa è stata ritenuta illecita sia perché adottata senza previo impegno contabile, sia perché ingiustificata in quanto estranea ai fini istituzionali dell'ente, oltre che assunta illecitamente in quanto al di fuori del normale rispetto delle regole

contabili, e dunque inutile sotto il profilo del presunto ritorno di immagine dell'Azienda sanitaria.

Con sentenza n. 115/2011 la Sezione giurisdizionale Molise ha condannato l'ex sovrintendente ai beni archeologici al risarcimento, nei confronti del Ministero, per l'inutile spesa relativa ad un catalogo.

La Sezione giurisdizionale Friuli-Venezia Giulia, nella sentenza n. 12/2011 ha ravvisato la responsabilità amministrativa per danno erariale del Presidente e del Direttore Generale di una società partecipata, in relazione al l'utilizzo di risorse appartenenti alla società per l'acquisto di quattro abbonamenti allo stadio "Friuli" di Udine e di otto abbonamenti al teatro "Giovanni da Udine", contabilizzati come spese di rappresentanza ma, di fatto, secondo la ricostruzione dell'Organo requirente, compensi aggiuntivi (c.d. *fringe benefits*) alla retribuzione riconosciuta ai convenuti rispettivamente Direttore Generale e Presidente del C.d.A. della predetta società.

La spesa concernente la missione all'estero di taluni amministratori comunali è stata riconosciuta come danno erariale, poiché tale missione non rispondeva ad alcun interesse specifico per la comunità municipale. In via generale, è stato poi precisato che i Comuni hanno l'obbligo di coordinare e filtrare le loro iniziative di portata internazionale attraverso la Regione e lo Stato, unici titolari del potere, la prima, nei limiti di cui all'art.117 Cost e con le modalità di cui alla legge n. 131/2003, ed il secondo, in termini generali di esercizio di un potere di relazione sul piano internazionale e di promozione del c.d. "prodotto Italia" all'estero (Sezione d'appello per la Sicilia, sentenza n. 371/2011).

Anche la Sezione giurisdizionale Sicilia, nella sentenza n. 3887/2011, ha evidenziato che la promozione di prodotti locali all'estero non rientra tra le funzioni tipiche dei comuni, poiché le relative competenze vengono ripartite dall'ordinamento tra Stato, Regioni e Province autonome; è stata pertanto ritenuta abnorme la scelta di autorizzare il rimborso delle spese di missione di alcuni consiglieri volati a Barcellona per promuovere l'arancia rossa.

Il direttore di un Dipartimento universitario è stato condannato per responsabilità amministrativa in relazione al pagamento, eseguito dall'Ateneo alla ditta proprietaria di un'autovettura noleggiata, dei canoni mensili relativi al periodo successivo alla scadenza del contratto, durante il quale l'autovettura è stata trattenuta dal direttore stesso senza alcuna valida giustificazione; è stato addebitato anche il costo del carburante, come da ordinativi dallo stesso direttore sottoscritti, per non avere egli presentato la prescritta rendicontazione della legittima

utilizzazione di tali buoni di acquisto (Sezione d'appello per la Sicilia, sentenza n.372/2011);

La Sezione III centrale, con sentenza n. 861/2011 ha precisato che l'invitato a dedurre non può utilizzare l'auto di servizio per recarsi a rendere l'audizione personale, giacchè nella fase successiva alla emissione dell'invito a dedurre la posizione del presunto responsabile è contrapposta a quella dell'Amministrazione di appartenenza; dunque, si appalesa fuorviante intendere l'attività difensiva dispiegata dall'invitato come espressione di un qualsivoglia obbligo di servizio, tale da rendere legittimo l'impiego di risorse proprie dell'Amministrazione, con particolare riguardo all'utilizzo dell'autovettura e dell'autista del Comune.

La Sezione giurisdizionale Basilicata, nella sentenza n. 54/2011 ha condannato alcuni amministratori di un Ente Parco per il danno derivante da un contratto stipulato con una società, finalizzato alla promozione e valorizzazione del Parco mediante uno spot televisivo, non diffuso per l'omessa preventiva verifica della disponibilità dei relativi fondi, non presenti in bilancio.

#### **4. I giudizi di conto**

I giudizi di conto costituiscono il nucleo storico del processo contabile e la prima e principale tipologia di controversie sulle quali si è radicata la giurisdizione della Corte, come strumento di evidenziazione della correttezza nella gestione delle risorse finanziarie pubbliche. Tale accertamento si realizza sottoponendo gli agenti contabili – cioè tutti coloro che gestiscono materialmente valori e beni di pertinenza pubblica - all'obbligo del rendiconto giudiziale, che è esaminato dalla Corte dei conti secondo le regole della giurisdizione contenziosa.

Numerose, nella materia, sono le questioni di specifico interesse venute in rilievo nell'anno appena trascorso.

Per quanto riguarda i profili processuali, vengono in evidenza le questioni relative all'assoggettamento all'obbligo della resa del conto giudiziale di un concessionario del servizio dei parcheggi a pagamento (Sezione II d'appello, sentenza n. 78/2011), nonché di esattori-concessionari della riscossione dei tributi locali, in quanto assimilati agli agenti contabili degli enti locali (Sezione II centrale, sentenza n. 288/2011).

La Sezione giurisdizionale Piemonte, nella sentenza n. 5/2011, si è pronunciata sulla regolarità del contraddittorio (nella fattispecie, la difesa dell'agente contabile lamentava la mancata notifica all'agente stesso del decreto di

fissazione dell'udienza camerale). La sentenza ha richiamato quanto, di recente, ribadito anche dalla Corte di Cassazione (Sezioni Unite, ordinanza n. 14891 del 21 giugno 2010) relativamente all'automatismo processuale che caratterizza il giudizio per resa di conto il quale, in base alla normativa vigente (artt. 45 R.D. n. 1214/1934 e 39 R.D. n. 1038/1933), si articola in due fasi: la prima, priva di contraddittorio, in cui l'istanza del Procuratore, senza costituire atto introduttivo di un giudizio, equivale a semplice richiesta alla Sezione di fissazione del termine per la presentazione del conto da parte dell'agente; la seconda, eventuale, caratterizzata dal contraddittorio con il contabile, che si svolge solo nell'evenienza in cui l'obbligato ignori l'ordine di resa del conto fissato dal giudice. La doglianza della difesa è stata quindi rigettata, non essendo configurabile nella specie alcuna lesione alle prerogative difensive.

Sempre la Sezione giurisdizionale Piemonte, nella sentenza n. 155/2011, ha escluso la giurisdizione della Corte, con conseguente declaratoria di improcedibilità del giudizio di conto a suo tempo promosso nei confronti di una Fondazione avente natura di IPAB, della quale era stata riconosciuta la natura privata, con conseguente carenza della natura di "agente contabile" della banca tesoriera.

La Sezione giurisdizionale per il Trentino-Alto Adige, Trento, con un'articolata sentenza (n. 24/2011) ha affrontato il problema relativo alla concorrenza tra responsabilità amministrativa e contabile nella stessa fattispecie, e la conseguente possibilità di disporre nel giudizio di conto l'integrazione del contraddittorio con gli amministratori dell'ente. La questione è stata risolta alla luce della sentenza delle Sezioni Riunite n.721 del 1991, secondo la quale, nell'ipotesi di concorso delle responsabilità del contabile con quella di altri funzionari non tenuti alla resa del conto va applicato il principio di cui agli articoli 44, primo periodo, R.D. n. 1038/1933 e 195 del R.D. n. 827/1924, e dunque la riunione del giudizio di conto con quello di responsabilità, da azionarsi su istanza promossa dal Procuratore generale, anche quando la responsabilità emerga dall'esame dei conti.

## **5. I giudizi ad istanza di parte in materia contabile**

Appartengono alla giurisdizione della Corte, oltre a quelli visti in precedenza, alcuni altri giudizi, tutti ad istanza di parte, la cui caratteristica comune è l'inerenza alla materia contabile, e che riguardano per lo più le vertenze tra agenti contabili e enti pubblici di riferimento.

In materia, nel corso dell'anno 2011 si sono presentate diverse questioni connesse con la corretta applicazione dell'art. 2, comma 2-*septies* e successivi del D.L. n. 40/2010, conv. dalla legge n. 73/2010; norme con le quali è stata prevista una "sanatoria" delle controversie afferenti concessionari dei servizi di riscossione, per le attività da essi svolte sino al 30 giugno 2009 e che abbiano dato luogo ad illiceità causative di responsabilità penale, civile, amministrativa o contabile; il D.M. n. 186/2010 ha successivamente definito la misura percentuale degli importi che, se regolarmente corrisposti dal concessionario, determinano l'estinzione dei giudizi pendenti.

In proposito, con ordinanza n. 17/2011, la Sezione I d'appello ha chiarito che, una volta verificati i presupposti per la piena operatività della sanatoria di cui innanzi, la specifica formula di chiusura del giudizio mediante la cessazione della materia del contendere non potrebbe prescindere dall'esplicita adesione degli Enti interessati dalla vicenda, titolari dei diritti sostanziali che hanno dato avvio al contenzioso: ed infatti, anche laddove i rapporti siano stati definiti da una norma di legge, la conclusione del relativo processo si risolve pur sempre in una pronuncia di merito, idonea a costituire, in caso di riproposizione della domanda, l'*exceptio rei judicatae*, e con la quale il giudice d'appello dichiara estinto il procedimento in quanto le parti non hanno reciproche pretese da fare valere.

Sempre in ordine alla normativa di sanatoria del 2010, la Sezione giurisdizionale Emilia-Romagna, con sentenza-ordinanza n. 534 del 2011 ha affermato l'inapplicabilità delle disposizioni medesime alle quote di tributi afferenti l'I.V.A.; ciò in quanto, ai sensi dell'art. 2, comma 2-*decies*, del medesimo D.L. n. 40 del 2010, restano escluse dalla definizione agevolata, oltre alle controversie relative all'attività di riscossione dei tributi e delle altre entrate delle Regioni, degli Enti locali e delle Camere di Commercio, anche quelle relative alle entrate costituenti risorse proprie dell'Unione europea: Al riguardo, la Sezione ha sostenuto che, tra le risorse proprie della Comunità Europea vi sono quelle derivanti dall'imposta sul valore aggiunto (c.d. "risorse IVA), alla luce dell'art. 3 del Regolamento (CEE Euratom) del Consiglio 29 maggio 1989, n. 1553 che, nel disciplinare il metodo di calcolo della "base delle risorse IVA" stabilisce che quest'ultima è determinata dividendo il totale delle entrate nette di IVA "incassata" dallo Stato membro nel corso di un determinato anno, per l'aliquota secondo la quale l'IVA è "riscossa" durante il medesimo anno. Alla stregua di tale terminologia dispositiva, secondo il Collegio, la risorsa comunitaria derivante dall'IVA è quindi da ritenersi direttamente

correlata all'entità delle entrate nette riscosse dallo Stato membro e, dunque, non suscettibile di transazioni di sorta.

La Sezione I centrale, con sentenza n. 551/2011, ha respinto l'appello di una società concessionaria della riscossione, escludendo nella specie l'applicabilità della precedente "sanatoria" di cui all'art. 1, comma 426 della legge 30.12.2004 n. 311 e succ. mod., che attiene alle sanzioni amministrative correlate ad irregolarità ed inadempimenti amministrativi (ritardati versamenti delle somme incassate, non attuazione dei procedimenti previsti per l'esazione dei tributi, ecc.); nella specie, invece, trattavasi di omissione di attività o incombenzi tassativi, in danno dell'ente impositore; inoltre, lo stesso art. 35 comma 26-*quater* d.l. n. 223/2006, convertito nella legge n. 248/2006 esplicitamente dichiara non sanabili le responsabilità amministrative derivanti da irregolarità consistenti in falsità in atti redatti dai dipendenti, se definitivamente dichiarata in sede penale prima del primo gennaio 2005 (art. 41 d.l. n. 248/2007) o se, alla stessa data, non era pendente un ricorso amministrativo o giurisdizionale, situazioni riscontrabili nella specie.

La medesima sentenza n. 551/2011 ha anche escluso che i verbali degli agenti della riscossione siano soggetti al regime probatorio privilegiato di cui all'articolo 2700 c.c., in virtù del quale essi farebbero fede fino a querela di falso (per cui, non essendo stata attivata detta procedura, essi non potrebbero essere disattesi): ai sensi degli artt. 355 c.p.c. e 11 r.d. n. 1038/1933, il Giudice contabile può decidere la causa indipendentemente dal documento del quale è dedotta la falsità.

La Sezione giurisdizionale Campania ha ritenuto ammissibile il giudizio a istanza di parte promosso da una USL in liquidazione contro l'istituto tesoriere, sulla base dell'art. 58 del r.d. 13 agosto 1933, n. 1038 (sentenza n. 1043/2011). Con la medesima sentenza, l'istituto tesoriere è stato condannato a restituire la somma di € 230.000, oltre accessori. In punto di prescrizione il Collegio non ha ritenuto applicabile al contratto di tesoreria l'art. 2, l'art. 2, comma 61-bis, del D.L. n. 225/2010, conv. con L. n. 10/2011 (secondo cui la prescrizione relativa ai diritti nascenti dall'annotazione in conto inizia a decorrere dal giorno dell'annotazione stessa), ritenendo che tale norma non possa essere estesa, per la sua natura interpretativa, a contratti diversi da quelli bancari, come il contratto di tesoreria, nel quale il rapporto di conto corrente ha una funzione strumentale e non esaurisce il programma negoziale; è stato ritenuto, conseguentemente, che la prescrizione decennale decorra in questi casi solo dalla chiusura del rapporto, in quanto prima

di tale momento tutte le annotazioni sul conto hanno valore di mere registrazioni contabili.

## **6. I giudizi nella materia pensionistica**

Risulta infine necessario almeno un cenno alla attività giurisdizionale in materia di trattamenti pensionistici dei dipendenti pubblici, tradizionale attribuzione della Corte dei conti consacrata nel Testo Unico n. 1214 del 1934 .

In prospettiva, è verosimile che nel prossimo futuro quest'attività sarà interessata dalle novelle legislative in materia pensionistica, soprattutto della riforma recata dal decreto-legge n. 201 del 2011, che reca un'accelerazione dell'armonizzazione dei sistemi previdenziali dei dipendenti pubblici e privati, sia nelle tipologie di trattamento pensionistico garantite (con la progressiva scomparsa dell'equo indennizzo e della pensione privilegiata, sostituiti dalla assicurazione obbligatoria contro gli infortuni e le malattie professionali), sia nei requisiti di accesso ai trattamenti pensionistici (con un progressivo aumento dell'età pensionabile e dell'anzianità contributiva), sia nelle loro modalità di calcolo, sia nell'ente previdenziale gestore della posizione contributiva (con la soppressione dell'I.N.P.D.A.P. e l'assorbimento delle sue competenze nell'I.N.P.S., questione già discussa in giurisprudenza in relazione ai processi in cui l'ente non era costituito con procuratori legali bensì tramite propri dipendenti, e risolta in vario modo: cfr. Sez. giur. Lombardia n.742 del 2011, Sez. giur. Veneto n. 654 del 2011).

A fronte di queste novelle, verosimilmente la giurisprudenza sarà chiamata a pronunciarsi sulla sopravvivenza o meno di singole previgenti disposizioni pensionistiche relative ai pubblici dipendenti (basate sul diverso sistema retributivo) non espressamente abrogate dalla riforma. Più in generale, la giurisprudenza si troverà a dover verificare il problema della compatibilità tra lo statuto speciale dei pubblici dipendenti (soprattutto quello delle categorie non contrattualizzate) e la sua incidenza sulla relativa pensione; problema, del resto, verosimilmente ben presente allo stesso legislatore, che ha previsto la salvezza dello speciale previgente regime di pensione privilegiata per alcune categorie di personale con spiccate funzioni pubblicistiche (sicurezza, difesa e soccorso pubblico).

Rebus sic stantibus, comunque, l'attività giurisdizionale svolta nell'anno 2011 in materia pensionistica risulta di un certo rilievo, sia quantitativo che qualitativo.

Il numero di giudizi pensionistici presi in carico nell'anno presso le Sezioni giurisdizionali regionali è stato di 7.801 nuovi giudizi, ed il numero di giudizi definiti è stato pari a 17.959, con una rimanenza a fine anno di 31.376 ricorsi. Nelle Sezioni di appello (centrali e siciliana), il numero di giudizi pensionistici presi in carico è stato di 2.518 nuovi ricorsi, ed il numero di giudizi definiti è stato pari a 2.198, con una rimanenza a fine anno di 8.650 ricorsi.

L'esame della giurisprudenza evidenzia anzitutto decisioni su fattispecie già ampiamente scrutinate, ma affrontate quest'anno sotto profili speciali che hanno richiesto particolari approfondimenti. A solo titolo esemplificativo, possono essere ricordate le seguenti statuizioni:

a) decisioni in materia di ripetizione dell'indebito pensionistico formatosi su trattamento definitivo successivamente modificato (Sez. giur. T.A.A. – Sede di Trento n. 26 del 2011) o su trattamento provvisorio (Sez. II app. n. 738 del 22.12.2011).

La giurisprudenza ha continuato ad ispirarsi alla sentenza delle Sezioni Riunite n. 7/QM/2007, che ha sancito il principio di irripetibilità delle somme percepite per lungo tempo, a tutela dell'affidamento del pensionato (Sez. giur. Piemonte n. 113 del 2011, Sez. Lazio n. 1040 del 2011), soprattutto nel caso in cui l'indebito derivasse dall'esecuzione di una sentenza in primo grado riformata in appello (Sez. Lazio n.1471 del 2011). Peraltro, a seguito della sopravvenuta pronuncia delle Sezioni Riunite n. 7/QM/2011 (che ha ipotizzato a tutela della certezza dei rapporti giuridici previdenziali soluzioni diverse dall'irripetibilità dell'indebito, in specie risarcitorie), alcune decisioni sono andate in contrario avviso (Sez. I app. n. 449 del 2011), e le nuove questioni di massima deferite in questa materia sono state dichiarate inammissibili dalle SS.RR. sia in merito al recupero di indebito in genere (Sezioni Riunite n. 16/QM/2011, su ordinanza di deferimento della Sez. giur. Piemonte) sia relativamente alle ipotesi di somme corrisposte in forza di sentenza di primo grado riformata in appello (Sezioni Riunite n.17 del 2011, su ordinanza di deferimento della Sez. giur. Marche). A fronte di queste oscillazioni, alcune decisioni hanno sospeso l'esecuzione dei provvedimenti di recupero di somme indebitamente corrisposte (Sez. giur. E.R. n. 56 del 2011 e n. 92 del 2011); altre hanno preso spunto dalla decisione n.7/QM/2011 per dichiarare la ripetibilità dell'indebito (Sez. giur. T.A.A.-Bolzano n. 37 del 2011), altre hanno ribadito l'orientamento della 7/QM/2007 temperandolo con il riferimento all'art.21-nonies L. 241/2000 (Sez. giur. Lombardia n. 742 del 2011).

b) decisioni in materia di decorrenza di interessi corrispettivi e rivalutazione monetaria ex art.429 c.p.c., con precisazioni in merito alla rivalutazione su pensioni tabellari (cfr. Sez. I app. n. 395 del 16.9.2011) ed alle pensioni di guerra (Sez. II app. n. 471 del 6.10.2011).

c) decisioni in materia di maggiorazioni di servizio:

- per i lavoratori esposti all'amianto (Sez. II app. n. 592 del 9.11.2011; Sez. giur. Piemonte n. 132 del 2011; per alcune fattispecie particolari, cfr. Sez. giur. Lombardia nn. 668 e 669 del 2011);
- per i militari che hanno partecipato ad operazioni ONU, equiparabili a campagne di guerra a fini pensionistici (Sez. giur. F.V.G. n. 242 del 2011).

d) decisioni in materia di aumento di servizio ai fini della costituzione della posizione INPS (Sez. II app. n. 165 del 28.3.2011).

e) decisioni in materia di personale part-time:

- insussistenza del diritto del personale part-time al riscatto di periodi coperti da contribuzione obbligatoria INPS (Sez. giur. Basilicata n. 110 del 2011);
- calcolo della pensione al personale part-time per attività svolta nell'interesse dell'ente di appartenenza presso una IPAB (Sez. giur. Marche n. 75 del 2011)

f) decisioni in materia di pensioni privilegiate per particolari patologie (Sez. giur. T.A.A. – Trento nn. 12 e 32 del 2011).

g) decisioni in materia di pensioni di guerra, ed in specie di reversibilità delle provvidenze per i deportati nei campi di sterminio KZ (Sez. giur. Piemonte n. 61 del 2011); in materia di assegni di benemeranza per perseguitati razziali (Sez. giur. T.A.A.- Bolzano n. 18 del 2011).

h) decisioni in materia di decadenza:

- dal diritto a pensione privilegiata (Sez. II app. n.41 del 25.1.2011; Sez. giur. Basilicata n. 85 del 2011);
- dal diritto al riscatto del periodo di servizio militare dei dipendenti iscritti alla ex C.P.D.E.L. (Sez. app. Sicilia n.121/A del 2.5.2011);
- dal diritto alla ricongiunzione gratuita di periodi per omessa accettazione del decreto di ricongiunzione (Sez. giur. F.V.G. n.210 del 2011).

i) decisioni in materia di prescrizione del diritto al rimborso di ritenute parzialmente non dovute, per la ricongiunzione di un servizio privato assicurato

presso l'INPS (Sez. App. Sicilia n.4/A del 17.1.2011), e di prescrizione del diritto a ratei pensionistici non riscossi (Sez. III app. n. 879 del 23.12.2011).

Nel complesso, l'esame della giurisprudenza mostra una tendenza al rigore rispetto a pretese pensionistiche non direttamente e specificamente riconosciute dalla legge. Infatti, dalle decisioni esaminate sembrano potersi enucleare i seguenti principi generali in materia di liquidazione del trattamento di quiescenza, tutti ispirati a logiche restrittive.

a) le ipotesi legali che prevedono privilegi nella liquidazione della pensione sono di stretta interpretazione.

In specie, è stata esclusa l'interpretazione estensiva delle disposizioni che sanciscono un collegamento dinamico tra importo delle pensioni e importo delle retribuzioni del personale di pari grado in servizio (art. 13 della legge regionale Sicilia n.11/1988: cfr. Sez. App. Sicilia n. sentenza n.254/A del 26.9.2011) e della disposizione che prevede una maggiorazione del 18 % della base pensionabile, ai soli fini del computo della pensione, così limitando la possibilità di inserire in questa base alcuni assegni particolari, ovvero:

- l' indennità di ausiliaria, al momento del passaggio nella riserva (Sez. I app. n. 557 del 14.12.2011; Sez. III app. n. 868 del 16.12.2011);
- l' indennità di impiego operativo percepita in servizio (Sez. I app. n. 145 del 30.3.2011; Sez. II app. n. 292 del 5.7.2011);
- l' assegno funzionale percepito in servizio (Sez. I app. n. 41 del 7.2.2011; Sez. II n. 293 del 5.7.2011; Sez. App. Sicilia n. 350 del 15.11.2011);
- l' indennità integrativa speciale, benché rientri tra gli elementi retributivi sottoposti a contribuzione previdenziale e sia quindi pensionabile (Sez. App. Sicilia n.206/A del 19.7.2011 e n.308/A del 21.10.2011); analogamente si è ritenuto per i dirigenti scolastici, nonostante l'avvenuto conglobamento della i.i.s. nella retribuzione, disposto dai contratti collettivi (Sez. giur. Lombardia 2 novembre 2001, n. 637; contra, nel senso che la i.i.s. sarebbe computabile nella base pensionabile, in quanto conglobata dalla normativa di settore , Sez. giur. Marche n. 74 e 75 del 2011);
- l' indennità di amministrazione (Sez. giur. Piemonte n. 71 del 2011);

- le due ore di compenso straordinario aggiuntivo obbligatorio corrisposte in servizio al personale della Polizia di Stato, previste dall'art.63 della legge 121/1981 (Sez. app. Sicilia n.340/A del 2.11.2011).

Le speciali indennità, previste per legge a favore di soggetti titolari di alcuni uffici apicali, non sono automaticamente estensibili a soggetti diversi, in base alla mera equiparazione di grado o alla analogia di funzioni tra gli uni e gli altri.

In tal senso, con riferimento alla speciale indennità pensionabile stabilita per i vertici delle forze di polizia dall'art. 5 della legge n. 121 del 1981 e dall'art. 11 bis del d.l. n. 387/1987, convertito nella legge n. 472/1987, può ricordarsi Sez. I centr. app. n. 190 del 6.5.2011.

Le scelte discrezionali di una pubblica amministrazione, che determinano benefici retributivi per alcuni singoli dipendenti, non possono essere poste a carico del sistema previdenziale (e, in ultima analisi, della fiscalità generale); per cui, le maggiori retribuzioni non previste da statuizioni ad efficacia generale per tutta la categoria di personale interessata (legge, regolamento, accordi collettivi), bensì discrezionalmente disposte in relazione a posizioni soggettive di singoli impiegati o dirigenti, non possono essere automaticamente computate nella base pensionabile utile per il calcolo del trattamento di quiescenza di questi soggetti.

In tal senso, a titolo esemplificativo, si possono ricordare le seguenti ipotesi:

- retribuzioni corrisposte per mansioni superiori svolte in forza di titolo annullato (Sez. I app. n. 310 del 6.7.2011; contra, per la computabilità di esse, Sez. Marche n. 4 del 2011);
- retribuzioni corrisposte durante il collocamento fuori ruolo (si è affermato che "l'ultima retribuzione" utile come base di calcolo della pensione è pari all'ultima retribuzione goduta in servizio prima del collocamento fuori ruolo: Sez. app. Sicilia n. 2891/A del 13.10.2011).

Per converso, si è ritenuto che siano in parte computabili nella pensione (previo assoggettamento a contributo previdenziale) le somme corrisposte a titolo risarcitorio dal datore di lavoro (danno da demansionamento), assoggettate ad imposizione fiscale ma non incluse nell'imponibile contributivo (cfr. Sez. giur. Lombardia n. 643 del 2011).

Il giudicato amministrativo, anche se investe una norma regolamentare, non si estende a soggetti che non siano parti del giudizio, ai fini del riconoscimento di benefici previdenziali (in specie, ai fini del calcolo di voci retributive come la retribuzione individuale di anzianità nella base pensionabile: cfr. Sez. giur. Basilicata n. 88 del 2011).

A questa tendenza rigoristica possono ricondursi anche le decisioni che evidenziano una serie di limiti al riconoscimento di benefici previdenziali, in relazione a specifiche fattispecie che qui si tratteggiano:

a) limiti alla concessione di trattamenti di pensione:

- di pensione di reversibilità; in particolare, si è ritenuto non potersi riconoscere la pensione di reversibilità agli orfani maggiorenni iscritti all'università se il requisito dell'iscrizione non sussiste alla data del decesso del dipendente pubblico (Sez. III app. n. 870 del 16.12.2011; peraltro, si è anche affermato che – sebbene lo studente universitario fosse “fuori corso” all’atto del decesso del padre, pubblico dipendente – egli non fosse automaticamente escluso dal diritto alla pensione: Sez. giur. Piemonte n. 126 del 2011);

- di pensione di inabilità; in specie, si è ritenuto impossibile riconoscere la pensione di inabilità ex art. 2 comma 12 L.335/1995 a soggetti divenuti inabili prima della legge predetta (Sez. III app. n. 698 del 16.12.2011);

- di pensione privilegiata; in particolare, si è affermato non sussistere il diritto a pensione privilegiata del finanziere dichiarato inidoneo al servizio militare incondizionato e transitato nei ruoli civili della stessa amministrazione, per mancanza del presupposto della cessazione dal servizio e per il divieto di cumulo tra trattamento pensionistico e di attività in caso di rapporto di derivazione causale del nuovo servizio dal precedente (Sez. giur. Lombardia n. 44 del 2011).

Viceversa, si è ritenuto che vi sia cumulabilità integrale tra redditi di lavoro autonomo e pensione a seguito di richiesta di recupero di indebiti da parte dell'Ente erogatore della pensione (Sez. III app. n.799 del 23.11.2011).

b) limiti al cumulo di benefici previdenziali di analoga natura:

- su più trattamenti pensionistici; in particolare, è stato ribadito il divieto di corrispondere una doppia indennità integrativa speciale su più trattamenti di pensione, fatta salva la c.d. "integrazione al minimo I.N.P.S." sulla seconda pensione, alla luce della sentenza della Corte costituzionale n.197 del 2010 (Sez. II app. n. 440 del 28.9.2011; Sez. App. Sicilia n.166/A del 15.6.2011; Sez. III app. n. 852 del 13.12.2011).

- sullo stesso trattamento pensionistico a diverso titolo; ad esempio, è stata affermata l'impossibilità di cumulo nella pensione della perequazione automatica e dei miglioramenti retributivi riconosciuti da un c.c.n.l. per il medesimo periodo di tempo (Sez. II app. n.767 del 27.12.2011); anche nelle regioni a statuto speciale, in quanto le riduzioni della perequazione previste dall'art.69 L. 388/2000 sono norma fondamentale di riforma

economico-sociale in materia oggetto di legislazione concorrente (Sez. App. Sicilia n. 292 del 14.10.2011, in adesione alla giurisprudenza delle Sezioni Riunite di cui alle sentenze 6/QM/2010, 7/QM/2010).

Viceversa, si è ritenuto che non vi sia divieto di cumulo di due distinte indennità integrative speciali su pensione e su retribuzione (Sez. giur. Piemonte n. 111 del 2011, Sez. giur. T.A.A.- Trento nn. 2 e 5 del 2011).

c) limiti alla concessione o al computo in pensione di particolari assegni accessori.

-Quanto alla indennità di ausiliaria, corrisposta al personale militare in aggiunta alla pensione, si è ritenuto che essa non spetti ai generali nominati commissari di leva (Sez. II app. n. 444 del 28.9.2011; contra – nel senso del calcolo di essa nella pensione definitiva al momento del passaggio nella riserva - Sez. App. Sicilia n. 17 del 25.1.2011); e che in tale indennità non siano computabili né l' assegno di "parziale omogeneizzazione" (Sez. giur. T.A.A. – Trento n.15 del 2011), né la "indennità militare" (Sez. app. Sicilia n.256/A del 26.9.2011; Sez. III app. n. 868 del 16.12.2011).

-Quanto alla indennità integrativa speciale, si è ritenuto che, in caso di pensione calcolata con il sistema misto retributivo-contributivo (pro-quota), da un lato, tale indennità non entra a comporre la base pensionabile utile per il calcolo della quota A del trattamento di quiescenza dei pubblici dipendenti, calcolata con il sistema retributivo, ma solo ai fini del calcolo della quota B, calcolata con il sistema contributivo (in tal senso, cfr. Sez. giur. T.A.A.- Trento n.1 del 2011); dall'altro, tale indennità non spetta nemmeno come assegno accessorio alla quota A di pensione, in proporzione agli anni maturati (Sez. giur. Piemonte n. 93 del 2011 e n.135 del 2011).

Inoltre, alla luce dell'interpretazione autentica fornita dal legislatore, si è ritenuto che la i.i.s. debba essere corrisposta nella pensione di reversibilità delle vedove non come assegno accessorio separato ma come importo conglobato nella base di calcolo di detta pensione (cfr. Sez. III app. n. 887 del 23.12.2011); con la precisazione che parte della giurisprudenza ha affermato la compatibilità delle norme di interpretazione autentica con la Carta costituzionale e con le disposizioni dell'art.6 della C.E.D.U. (cfr. Sez. FVG n. 171 del 2011), mentre altra giurisprudenza afferma che il contrasto tra disposizioni della C.E.D.U. (in tema di giusto processo) e l'art.1 comma 774 L. n. 296 del 2006 implica la necessità di disapplicare le norme nazionali (Sez. giur. Puglia n. 672 del 2011).

Infine, va segnalato che la giurisprudenza ha preso atto dell'interpretazione autentica dell'art.10 comma 4 D.L. 17/1983 e dell'art.21, commi 8 e 9 della Legge n. 730/1983, recata dall'art.18 – commi da 6 a 9 – del D.L. 6 luglio 2011 n. 98, negando ai prepensionati il diritto a percepire le variazioni della i.i.s. per intero (anziché in proporzione agli anni di servizio), dalla data di compimento dell'età pensionabile in poi (Sez. Piemonte sent. n.137 del 2011; Sez. Basilicata n. 213 del 2011); laddove la precedente giurisprudenza aveva riconosciuto tale diritto ex art. 10, quarto comma, del decreto legge n. 17/1983 (convertito in legge n. 79/1983) e dell'art. 21 della legge n. 730/1983 (cfr. ad esempio Sez. I app. n. 588 del 27.12.2011; Sez. giur. Piemonte n. 49 del 2011).

d) limiti al riconoscimento di contribuzione figurativa in materia di pensioni calcolate con metodo contributivo; in specie, vanno segnalate alcune decisioni in materia di computo dei contributi figurativi per il periodo di congedo per maternità al di fuori del rapporto di lavoro, ai sensi del sopravvenuto art.2 comma 504 L. 244/2007 (cfr. Sez. II app. n. 865 del 15.12.2011 e Sez. giur. Basilicata n. 37 del 2011).

Infine, la giurisprudenza ha approfondito alcune questioni in materia di giudizio pensionistico, in particolare:

- in materia di limiti della giurisdizione: si è ritenuta la giurisdizione della Corte dei conti in ordine ad emolumenti di attività, purché la richiesta riguardi esclusivamente gli effetti pensionistici, salva l'inammissibilità dell'esame - seppure incidentale - dei provvedimenti relativi al pregresso rapporto di lavoro, divenuti definitivi per mancanza di impugnazione nei termini di legge dinanzi al giudice fornito di giurisdizione (Sez. App. Sicilia n.22/A del 7.2.2011);
- in materia di ammissibilità ed ambito del giudizio di appello: in specie, sono state affermate, da un lato, l'inammissibilità degli appelli per questioni di fatto, in specie in materia di dipendenza da causa di servizio di alcune infermità (Sez. I centr. app. n. 582 del 27.12.2011; Sez. II app. n. 423 del 16.9.2011) o di inabilità a proficuo lavoro dell'orfano maggiorenne inabile (Sez. III n.889 del 27.12.2011), salvo l'annullamento delle sentenze di primo grado che non abbiano sufficientemente motivato sulla questione di fatto (Sez. III app. n. 853 del 13.12.2011); dall'altro, la tassatività dei casi di regressione del processo al primo giudice, tra cui non rientrerebbe il vizio di omessa pronunzia, che imporrebbe al giudice di appello di decidere nel merito per l'effetto devolutivo del gravame ex artt. 353 e 354

cod. proc.civ., senza possibilità di rinvio della causa, se non nelle ipotesi eccezionali tassativamente indicate dalla legge (Sez. App. Sicilia n.216/A del 28.7.2011);

– in materia di legittimazione passiva ad causam degli enti succedutisi nel rapporto previdenziale: in particolare, è stata affermata la necessità di integrare il contraddittorio con l'amministrazione statale che disponga il recupero di somme eseguito con provvedimento dell'INPDAP (cfr. Sez. giur. Marche n. 76 del 2011) e sono stati esaminati i rapporti tra Poste Italiane S.p.a., INPDAP e INPS (cfr. Sez. giur. Marche n. 225 del 2011) ed i rapporti tra Amministrazione Autonoma dei Monopoli di Stato e la Società risultante dalla trasformazione dell'Ente Tabacchi Italiano (cfr. Sez. giur. Puglia n. 1330 del 2011);

– in materia di termini di decadenza per la proposizione del ricorso: in specie, si è ritenuto che il termine di decadenza di novanta giorni per proporre ricorso giurisdizionale avverso provvedimenti di diniego di riscatto di periodi di servizi (ex art.6, comma 7, della legge n.46/1958) sia inapplicabile agli iscritti alle Casse pensioni amministrate dagli istituti di previdenza (Sez. App. Sicilia n.121/A del 2.5.2011), applicabile invece in materia di riscatto del periodo di studio per ottenere diplomi tecnico-specialistici necessari per l'accesso a certe categorie di impiego (cfr. Sez. giur. Piemonte n. 51 del 2011);

– in materia di termini per la proposizione delle eccezioni: si è affermata l'inapplicabilità dell'art.416 c.p.c. nel giudizio pensionistico, in specie ai fini dell'eccezione di prescrizione (Sez. II app. n.468 del 5.10.2011);

– in materia di prova della pretesa azionata: si è ritenuto che la mancata prova del fatto costitutivo della pretesa stessa imponga il rigetto del ricorso a prescindere da iniziative probatorie officiose, considerato che il processo pensionistico innanzi alla Corte dei conti è ormai un giudizio di parti (Sez. app. Sicilia, sentenza n.236/A del 1.9.2011, con riferimento ad una fattispecie in cui non era stata raggiunta la prova della inclusione della i.i.s. nella 13<sup>a</sup> utile al calcolo della c.d. quota A della pensione, circostanza ritenuta utile per provare che anche per la 14<sup>a</sup>, prevista per il personale del comparto Poste, valesse una regola analoga);

– in materia di rito nell'acquisizione di consulenze tecniche: è stata sollevata questione di legittimità costituzionale dell'art. 189 del D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, Codice dell'ordinamento militare, per contrasto con

l'art. 111 Cost., nella parte in cui non prevede il contraddittorio nella fase di formazione dei pareri del Collegio medico-legale presso il Ministero della Difesa: Sez. Giur. Puglia Ord. 18 ottobre 2011, n. 286;

– in materia di rito da seguire in caso di rinunzia al ricorso (Sez. giur. T.A.A. - . Bolzano n.25 del 2011);

– in materia di limiti al divieto di ultrapetizione ex art. 112 c.p.c. in caso di accettazione del contraddittorio (Sez. III app. n. 463 del 26.5.2011).

Per concludere, appare opportuno precisare che nell'anno 2011, come nel 2010, molte sentenze hanno applicato rigorosamente la regola della condanna della parte soccombente alle spese di giudizio anche in materia pensionistica, talora con liquidazione equitativa delle stesse.



## **IX - ATTIVITA' IN AMBITO EUROPEO ED INTERNAZIONALE**

### **1. Il contesto istituzionale**

Come è noto, nell'agosto del 2007, con il crollo delle quotazioni dei titoli di debito garantiti da prestiti immobiliari, ha preso avvio una grave crisi finanziaria internazionale, alla quale ha presto fatto seguito una crisi economica che ha determinato la caduta del prodotto in gran parte dei paesi sviluppati.

A sua volta, la caduta del prodotto ha velocemente innescato una crisi dei debiti sovrani che ha dapprima investito i paesi più deboli dell'area euro e che, a partire dalla scorsa estate, ha determinato un repentino, e alla lunga insostenibile, aumento del costo del nostro debito pubblico. Sono emerse nel mercato pesanti preoccupazioni sulla tenuta nel tempo della moneta comune europea, e con essa sulla stessa tenuta dell'Unione.

In relazione all'acuirsi della crisi economica e finanziaria, le istituzioni dell'Unione, già alla fine del 2011, hanno posto in essere una serie di iniziative tese al rafforzamento della *governance* europea e alla definizione di una nuova strategia per la crescita e l'occupazione.

Tale scenario, non scevro di implicazioni anche per la funzione di controllo, rende opportuna qualche breve riflessione.

La crisi ha reso evidenti le implicazioni sistemiche per l'intera UE e, in particolare per l'area euro, delle scelte di politica economica e di bilancio dei singoli Stati membri, ed è emersa l'esigenza di introdurre forti meccanismi di coordinamento delle politiche economiche nazionali.

Dopo un accordo provvisorio raggiunto tra il Parlamento e il Consiglio dell'Unione europea il 20 settembre 2011, il Parlamento ha approvato le nuove misure nella seduta del 28 settembre 2011 e il 4 ottobre il Consiglio dell'Unione europea ha ratificato la nuova normativa.

Questa è costituita da 6 proposizioni legislative (c.d. six-pack); cinque regolamenti (16/11/2011) ed una direttiva (2011/85/UE dell'8 novembre 2011) entrati in vigore il 14 dicembre 2011, che si prefiggono di garantire – anche modificando il Patto di stabilità e crescita – gli equilibri finanziari, evitare l'accumulo di deficit eccessivi, rafforzare ex ante il coordinamento delle politiche economiche, rendere semi-automatica l'applicazione di sanzioni nei confronti degli Stati inadempienti. Contemporaneamente l'Europa si è dotata di uno strumento finanziario temporaneo (EFSF) teso a garantire capacità di intervento a sostegno dei

Paesi in difficoltà, e ha preso l'avvio la complessa trattativa per la definizione di uno strumento permanente, l'European Stability Mechanism, che dovrà colmare una delle principali lacune che caratterizzano la moneta unica fin dalla sua fondazione: l'assenza di istituzioni in grado di finanziare transitoriamente i Paesi chiamati all'aggiustamento delle proprie finanze pubbliche e della propria competitività economica.

Il six-pack non si è però rivelato sufficiente a tranquillizzare i mercati riguardo alla tenuta nel tempo della moneta unica e alla sostenibilità finanziaria del debito dei paesi più indebitati, fra i quali rientra l'Italia. Le turbolenze sui mercati hanno continuato a mantenersi molto rilevanti. In particolare riguardo al nostro Paese, ripetute manovre di finanza pubbliche non sono state capaci di assicurare efficacemente i mercati riguardo alla sostenibilità di lungo periodo del nostro debito. Si sono rese necessarie ulteriori iniziative, sintetizzate nella bozza di nuovo trattato che ha assunto il nome di *fiscal compact*. In poche parole, il coordinamento delle politiche economiche fra gli Stati aderenti al nuovo accordo (allo stato delle cose la scelta di non adesione della Gran Bretagna rende impossibile una completa integrazione dell'accordo nei Trattati dell'Unione) si fa sempre più stringente; vengono ribaditi gli impegni – già presenti nel six-pack – riguardo una graduale riduzione del debito verso il livello massimo del 60% del PIL, ciascun Paese si impegna a introdurre rigorose regole riguardo al tendenziale pareggio del bilancio pubblico nella propria Costituzione, o in fonti legislative di rango equivalente.

Nelle settimane più recenti le tensioni sui mercati sembrano segnalare qualche allentamento, anche a seguito di interventi di rifinanziamento senza precedenti decisi dalla Banca Centrale Europea. Certamente non può dirsi che i problemi siano risolti; e, anche una volta giunti a un quadro più stabile delle nuove regole europee riguardo al coordinamento delle politiche economiche nazionali, molto resterà da fare nei Paesi che sono stati al centro della crisi – fra i quali l'Italia – per disegnare percorsi di finanza pubblica e di crescita economica che garantiscano il rispetto dei nuovi vincoli.

A questo quadro in celere mutamento non può restare estranea la Corte, nell'assolvimento delle funzioni che la Costituzione e le leggi le assegnano.

In particolare la Corte, nel fornire al Parlamento le proprie valutazioni riguardo all'andamento, alle prospettive, alle correzioni di finanza pubblica, considera sempre più quale proprio parametro di riferimento il rispetto, attuale e prospettico, dei vincoli fissati nel nuovo quadro normativo europeo per i riflessi sull'ordinamento nazionale (art. 117, primo comma, Cost.) nonché di quelli che

deriveranno dalla nuova formulazione del vincolo di bilancio in corso di inserimento nella nostra Costituzione. Ciò richiede che si intensifichi l'interlocuzione della Corte con Governo e Parlamento fin dalla fase di predisposizione degli interventi. Per parte sua la Corte sta procedendo a rafforzare le proprie capacità di analisi e di controllo. Prime indicazioni sono contenute nella nuova impostazione generale dell'attività di controllo che la Corte si è data con il recente programma deliberato dalle Sezioni Riunite, riprese e sviluppate ancor più di recente dalla stessa Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali.

L'intera Unione, le sue istituzioni, ciascuno Stato membro e le stesse istituzioni nazionali sono chiamati a uno sforzo teso a mettere in sicurezza il percorso di integrazione avviato da oltre mezzo secolo, che si è dimostrato in grado di garantire all'intero popolo europeo un progressivo ampliamento degli spazi di libertà e un eccezionale miglioramento del benessere.

## **2. L'attività di controllo e di referto in ambito europeo**

Nella relazione annuale, approvata con deliberazione n. 8/2011 del 1° agosto 2011, la Sezione di controllo per gli Affari comunitari ed internazionali ha esaminato i rapporti finanziari tra l'Italia e l'Unione europea analizzando i risultati dei relativi flussi, sia in entrata che in uscita.

L'indagine ha evidenziato che:

- il totale delle somme versate dagli Stati membri all'UE nel 2009 (pari a 109 miliardi di euro) ha segnato per la prima volta una flessione (-2%) rispetto all'anno precedente, che si era già connotato per il valore minimo di crescita (1,1%) nel settennio di riferimento;
- l'ammontare delle somme accreditate dall'UE agli Stati membri (95miliardi di euro) ha registrato nel 2009 una contrazione notevolmente più accentuata (2,2%) rispetto all'anno precedente (0,2%), per effetto della rilevata riduzione del 2% delle risorse proprie;
- in ordine ai rapporti tra l'UE e l'Italia, è risultato che nel 2009:
- i versamenti complessivi effettuati all'UE nel 2009, a titolo di risorse proprie, sono stati di 14,4 miliardi di euro, con una significativa flessione del 5,2 % rispetto all'anno precedente, che aveva però subito un forte aumento (8 %) nei confronti del 2007;

- l'UE ha accreditato complessivamente all'Italia la somma di 9,1 miliardi, con un decremento del 9,4% rispetto all'esercizio precedente, che aveva già registrato una flessione pressoché della stessa entità (9,3%) sul 2007;

La questione di maggiore criticità ha riguardato, come in passato, l'obbligo degli Stati membri di versare all'UE consistenti somme a titolo di correzione degli squilibri di bilancio a favore del Regno Unito (la cosiddetta correzione britannica) e, recentemente, di altri Stati membri

Secondo i calcoli della Ragioneria generale dello Stato, il saldo netto negativo per l'Italia (risultante dalla maggiore somma versata all'UE rispetto a quella ricevutane) concernente il settennio 2003-2009 è risultato di 30,8 miliardi di euro, mentre per la Commissione europea il dato è d'importo notevolmente inferiore (18,9 miliardi di euro).

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

La relazione ha poi analizzato gli esiti della politica di coesione socio-economica, che mira alla riduzione del divario tra i diversi livelli di sviluppo esistenti tra gli Stati e tra le Regioni dell'UE.

In Italia, per la programmazione 2000/2006, il maggior sostegno finanziario è stato attribuito all'obiettivo 1, indirizzato alla riduzione di detto divario, rispetto al quale, al 31/12/2009, alla chiusura della programmazione, si è registrata un'ottima performance quanto all'attuazione finanziaria, sia per gli impegni (124%) che per i pagamenti (105%). Tra i singoli fondi, il Fondo europeo per lo sviluppo regionale (FESR) continua ad essere quello con il maggior avanzamento finanziario al contrario dello Strumento finanziario di orientamento della pesca (SFOP), che, per le regioni fuori obiettivo 1, ha registrato una media di pagamenti pari al 94% delle somme stanziare.

I dati finanziari hanno evidenziato – soprattutto in prossimità della fase di chiusura dei programmi - il ricorso all'*overbooking* (impegni e pagamenti in eccesso rispetto alle risorse assegnate) e l'importo rilevante di risorse c.d. *liberate*; tali fenomeni risultano paradigmatici di una persistente inadeguata capacità progettuale ed attuativa che comporta la riduzione degli standard di qualità ed efficienza degli interventi.

Nonostante gli sforzi esperiti dalle Amministrazioni per ovviare alle criticità emerse ed utilizzare tutte le risorse assegnate, è auspicabile che, in futuro, il livello di integrazione tra le politiche di settore, la selettività nella destinazione degli aiuti e la tempestività nelle fasi progettuali, possano essere implementati sì da consentire il

raggiungimento di migliori risultati anche in termini di impatto degli interventi realizzati.

Anche relativamente all'obiettivo 2, finalizzato alla riconversione economica e sociale delle zone caratterizzate da difficoltà strutturale, l'*overbooking* finanziario (ad eccezione della Regione Abruzzo la quale, in ragione degli eventi sismici beneficia di una proroga dei pagamenti sino al 30/06/2010) ha consentito di raggiungere una soglia media dei pagamenti pari al 109% degli stanziamenti previsti.

Le risultanze finanziarie relative all'obiettivo 3, indirizzato all'ammodernamento e adattamento delle politiche e sistemi di formazione ed occupazione, registrano un livello di attuazione finanziaria alla chiusura pari al 107%.

Per entrambi gli obiettivi sopra citati, si segnalano, da un lato, la difficoltà (evidenziata dalle Amministrazioni) rappresentata dalla contemporanea gestione di due programmazioni (la chiusura 2000-2006 ed il contemporaneo avvio del nuovo ciclo) e, dall'altro, la presenza di somme "decertificate" (somme escluse dal rimborso comunitario) con il conseguente onere di recupero interamente a carico dell'Erario nazionale.

Per quanto concerne i Programmi di Iniziativa Comunitaria (PIC), quelli conclusi nel 2009, Equal e Urban, hanno raggiunto soddisfacenti percentuali di realizzazioni con criticità ed irregolarità che si pongono al di sotto della soglia "fisiologica" del 2%.

La nuova programmazione 2007/2013, sia con riguardo ai fondi strutturali (i cui nuovi obiettivi sono convergenza competitività e cooperazione) che al FEP- (Fondo europeo per la pesca), ha registrato gravi ritardi nell'attuazione dovute in via prevalente alla contemporanea gestione delle fasi di chiusura della precedente programmazione.

#### *Politica Agricola Comune (PAC)*

Nelle medesima relazione si è evidenziato che, nell'esercizio finanziario 2008/ottobre 2009, gli operatori agricoli italiani hanno beneficiato di contribuzioni comunitarie per 5 miliardi di euro, liquidate dai 9 organismi pagatori italiani, mentre i rimborsi comunitari all'Italia sono stati di 4,7 miliardi di euro, ciò evidenzia una rilevante differenza negativa. per 334 milioni di euro (pari a circa il 7% del rimborso potenziale). Tale importo è comprensivo delle somme delle rettifiche finanziarie, applicate dalla Commissione per carenze nei sistemi di

gestione e di controllo (175 milioni) e del prelievo supplementare nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari (159 milioni).

Nel 2011 sono state svolte specifiche attività di controllo, inserite nel Programma annuale approvato con deliberazione n 2/2011 di seguito rappresentate:

*Controllo Coordinato con la Corte dei conti Europea*

Con la deliberazione n. 9/2011 del 19 dicembre 2011 la Sezione Affari Comunitari ed internazionali ha approvato una innovativa e complessa attività di controllo coordinato con la Corte dei conti europea, in materia di “Fondi strutturali FESR – Chiusura della programmazione 2000-2006”.

Con la Corte dei conti europea, la Corte italiana ha sottoscritto, l’11 aprile 2011, uno specifico memorandum facendo seguito all’accordo di collaborazione siglato a Roma dai Presidenti delle due Istituzioni il 27 giugno 2008, accordo rafforzato nei suoi intenti durante il seminario annuale della Corte dei conti europea, svoltosi a Roma il 25 ottobre 2010. I rapporti di collaborazione fra la Corte dei conti europea e quella italiana, si fondano sull’art. 287 del TFUE.

La menzionata attività è stata altresì svolta in collegamento con alcune Sezioni regionali di controllo che hanno inserito nei rispettivi programmi annuali il relativo controllo. Si tratta in particolare delle Sezioni regionali di controllo per la Lombardia, per la Provincia autonoma di Bolzano, per le Marche, per la Toscana e per la Regione siciliana.

L’attività di controllo ha avuto lo scopo di esaminare le attività di chiusura della gestione dei programmi operativi dei fondi strutturali 2000-2006, considerando sia programmi nazionali (PON SIL e PON Trasporti) che Programmi operativi regionali (Campania, Calabria, Sicilia) e Docup (Lombardia, Toscana, Marche, P.A. Bolzano).

La chiusura è stata intesa, non solo come verifica della regolarità, tempestività ed adeguatezza delle procedure adottate dalle Amministrazioni nazionali (sia Autorità di gestione che Organismo di chiusura ai sensi dell’ art. 38 lett f Reg. (CE) del Consiglio 1260/1999) alla luce delle indicazioni fornite dalla disciplina comunitaria, ma anche come strumento per valutare complessivamente la gestione, il livello di realizzazione degli obiettivi programmati, sotto il profilo finanziario e di attuazione fisica, la valutazione fornisce elementi utili in ordine alla capacità del processo di chiusura di correggere gli errori e le irregolarità riscontrate e più in generale, la coerenza dei risultati rispetto agli obiettivi programmati.

La Sezione ha definito, attraverso uno studio preliminare, approvato con deliberazione n. 3/2011, la metodologia di audit precisando gli elementi rilevanti, oggetto di decisione congiunta con la Corte dei conti europea.

Sono stati individuati, a seguito di specifici incontri preparatori:

- a) l'ambito dell'audit ed i relativi destinatari;
- b) gli indicatori ed i relativi quesiti da sottoporre alle autorità selezionate;
- c) la definizione di elementi probatori per la selezione delle informazioni;
- d) la scelta dei campioni su cui effettuare i controlli coordinati in loco.

Sono state stabilite le modalità di selezione delle informazioni e di acquisizione degli elementi probatori per rendere gli stessi sufficienti, pertinenti ed attendibili.

Sono state selezionate, preventivamente, le tipologie dei controlli da effettuare comprendendo oltre ai controlli documentali (documenti e certificazioni di chiusura, predisposizione di questionari) i controlli sul posto e le audizioni, con lo scopo di completare gli elementi conoscitivi già offerti dai documenti richiesti.

In merito alla scelta del campione, sono stati definiti criteri oggettivi, in accordo con la Corte dei conti europea, tenendo conto dei seguenti elementi:

- a) l'entità dei mezzi finanziari impiegati;
- b) le irregolarità emerse dai controlli comunitari e nazionali;
- c) la rappresentatività territoriale;
- d) il ritardo nell'attuazione dei programmi;
- e) i profili di criticità di un particolare settore.

E' stata, sia dalla Corte dei Conti europea, sia dalle Amministrazioni, espressa una valutazione ampiamente positiva della formula del controllo coordinato, esperienza che ha consentito di concordare metodologie e tecniche di controllo, evidenziando l'esigenza di valorizzare gli obiettivi da perseguire piuttosto che le regole procedurali.

In tal modo si è prodotto nelle Amministrazioni destinatarie, anche con gli audit in loco, la percezione di una uniformità di intenti e di analoghe modalità comportamentali.

Tale metodologia di controllo ha il vantaggio di assumere, anche sotto il profilo dell'economicità e della semplificazione, risultati più rapidi e valutazioni uniformi senza considerare che l'utilizzo, in alcuni casi, di controlli affidabili di diverse Istituzioni potrebbe ridurre la duplicazione degli stessi.

Diffuse sono state le criticità rilevate nei diversi Programmi Operativi anche a causa della notevole entità dei progetti coerenti<sup>68</sup>, dell'elevato numero di progetti non completati e non operativi da concludere con risorse nazionali e di rilevanti importi relativi ad irregolarità constatate.

*La chiusura della Programmazione 2000/2006 in materia di SFOP (Strumento finanziario sulla Pesca e le relative irregolarità*

L'indagine sulla chiusura dello SFOP (Strumento finanziario della pesca), Programmazione 2000-2006, strumento non più presente fra i Fondi strutturali nella nuova Programmazione, (sostituito dal Fondo europeo per la Pesca – FEP) ha visto completata la fase istruttoria. Sono stati posti in luce interessanti elementi gestionali con riguardo sia alle Regioni dell'Ob. 1, la cui attività è direttamente inserita nei POR regionali, che nelle Regioni fuori Obiettivo 1 per le quali il Ministero per le politiche agricole DG Pesca marittima e Acquacoltura ha svolto funzioni di distribuzione di risorse e di coordinamento.

Le criticità rilevate durante l'intera gestione hanno già indotto il Ministero, nella gestione del nuovo Fondo, a modificare l'organizzazione con alcune rilevanti innovazioni.

Sono altresì state analizzate le irregolarità riscontrate nello specifico settore.

*Relazione speciale sulle "Energie rinnovabili"*

La Sezione il 16 dicembre 2011 ha approvato una Relazione speciale "sulle energie rinnovabili, sul risparmio e sull'efficienza energetica nel quadro della politica di coesione socio-economica". La relazione mette in evidenza che i fondi destinati all'Italia per questo specifico settore erano del tutto trascurabili nella programmazione 2000-2006 (665 milioni di euro), mentre appaiono significativi per il ciclo di programmazione in corso 2007-2013 (4 miliardi di euro).

Ciò testimonia l'importanza crescente attribuita negli ultimi anni ad un settore che produce energia rinnovabile autoctona (contribuendo in tal modo a contenere la dipendenza dalle fonti tradizionali di energia esterne e ad evitare le conseguenti implicazioni di ordine politico-economico) e inoltre energia pulita, eliminando in questo modo ogni impatto ambientale.

La relazione ha rilevato che appare necessario porre in atto un più incisivo sforzo di concertazione e di cooperazione interistituzionale per l'attuazione della

---

<sup>68</sup> Tale prassi, prevista nel punto 6.3.6 del QCS per le Regioni dell'ob.1 Programmazione 2000-2006, consiste nel rendicontare spese relative a progetti per i quali sono già stati impegnati fondi nazionali

complessa architettura dispositiva del settore, in cui la competenza concorrente dello Stato e delle Regioni si coniuga anche con gli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria e dai Trattati internazionali.

E' emerso un ritardo pressoché generalizzato nell'attuazione degli interventi, che si è poi riscontrato in modo accentuato in alcune Regioni del Mezzogiorno.

La Corte ha pertanto rivolto un invito a porre in atto ogni sforzo al fine di pervenire ad un utilizzo pieno ed efficace delle risorse assegnate, in modo da contribuire anche ad avvicinare l'Italia all'obiettivo di pervenire, entro il 2020, al 17% di produzione di energia da fonti rinnovabili.

#### *Prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario*

La Sezione ha dedicato recentemente un'analisi ai problemi del prelievo supplementare nel settore lattiero-caseario.

Si rileva positivamente che la produzione lattiero casearia della campagna agraria 2009-/2010, non ha superato la quota globale consentita, e non ha dato quindi luogo a nuovi prelievi supplementari. Permangono invero i debiti pregressi a titolo di prelievo supplementare, che la maggior parte dei produttori sta versando in parte con il beneficio della rateizzazione. A tale proposito, non appare realizzata l'auspicata accelerazione delle procedure di recupero obbligatorio di tali importi; piuttosto, la irrisolta problematica del recupero a carico dei produttori che non effettuano i versamenti rischia di acuirsi per il susseguirsi di norme di urgenza che dilazionano anche i pagamenti connessi a rateizzazioni a cui i produttori/debitori hanno aderito

In sintesi permangono le seguenti persistenti criticità:

- le incertezze che hanno accompagnato fin dall'inizio il regime delle quote-latte, con riferimento sia alla quantità di prodotto che all'entità del patrimonio zootecnico, non sono state completamente superate, neanche a seguito degli approfondimenti di apposite commissioni ministeriali;
- le riscossioni rateizzate dei debiti pregressi dei produttori eccedentari procedono con fatica, né facilitano i recuperi le ripetute proroghe dei termini di pagamento e il "commissariamento" dell'intera gestione;
- le posizioni dei produttori che non hanno né corrisposto a suo tempo l'importo del prelievo supplementare né aderito alle rateizzazioni, ancorché indebolite dalle pronunce dei vari plessi giurisdizionali, non sono state concretamente colpite da procedure coattive, anche per una sorta di rinvio delle competenze fra Equitalia, Regioni e AGEA.

Quanto alla persistente rilevanza dei mancati rimborsi comunitari connessi a rettifiche finanziarie, la Corte ha indirizzato raccomandazioni a tutti gli organismi operanti nel settore con responsabilità istituzionali, affinché pongano in essere interventi idonei a ridurre, se non ad eliminare, le perdite finanziarie

In merito alle irregolarità e frodi si è registrato, nel 2009, un decremento complessivo, rispetto all' anno precedente, degli importi da recuperare per le irregolarità e frodi accertate, sia per i Fondi strutturali che per quelli in agricoltura. Delle somme accertate il 63% è relativo ai Fondi strutturali e il 37% al FEAOG-Garanzia. Si è registrata un'inversione di tendenza visto che le irregolarità relative ai Programmi nazionali costituiscono circa il 64% mentre il 36% è costituito dai Programmi regionali.

Fra le irregolarità accertate sui Fondi strutturali, la parte più rilevante è attribuibile al FESR per circa il 78%, seguono il FEAOG-O per il 12%, il FSE con quasi l'8% ed, in misura decisamente minore, lo SFOP per circa il 2%, sia per i Programmi nazionali che per quelli regionali (POR) .

Per i Programmi regionali è prevalente la concentrazione delle irregolarità e frodi nelle Regioni meridionali, non solo a danno del FESR ma anche a danno del FEAOG-Orientamento e del FSE, mentre nelle Regioni settentrionali e centrali le irregolarità e frodi si concentrano a danno del FSE e del FESR.

La situazione evidenziata assume profili di forte peggioramento nell'anno 2010, i cui importi da recuperare sono più che triplicati rispetto a quelli individuati per il 2009, con una prevalenza nelle Regioni meridionali presso le quali si registra un forte incremento a danno dei Fondi strutturali.

Al riguardo si evidenzia che, nel 2011, si è affinata l'attività di monitoraggio su tale delicato settore grazie sia al collegamento diretto della Sezione alla banca dati IMS- OLAF (per le irregolarità sui fondi strutturali e per quelle in agricoltura), che alla realizzazione sperimentale del Sistema informatico (SIDIF), predisposto all'interno della Sezione, che ha consentito di riscontrare e risolvere le problematiche emerse presso diverse amministrazioni, con riguardo alla difformità dei dati, anche a vantaggio delle Sezioni regionali di controllo.

Fra le altre attività rilevanti svolte dalla Sezione, va segnalata l'intensificazione dei *rapporti di collaborazione con la Corte dei conti europea*.

Nel 2011 la Sezione ha adottato alcune iniziative rivolte a rafforzare la sua capacità di analisi dei rapporti finanziari tra l'Unione europea e l'Italia.

Innanzitutto, si è dato maggiore impulso alla funzione di collaborazione con la Corte dei conti europea nell'ambito dei controlli che la stessa esegue in territorio italiano<sup>69</sup>.

In merito, la Sezione ha ritenuto necessario valorizzare il ruolo che riveste nella gestione dei rapporti con i soggetti interessati alle singole procedure di audit, ponendo l'accento sui propri poteri di analisi del sistema e sull'opportunità di approfondire, in sede di referto, le tematiche di maggiore significato.

In detta ottica è stato elaborato<sup>70</sup>), un modello di monitoraggio informatico dei controlli effettuati dalla Corte dei conti europea, al fine di:

- eliminare ogni eventuale ritardo nelle comunicazioni che intercorrono tra la Corte europea e le Amministrazioni italiane, beneficiarie dei contributi finanziari;
- facilitare l'accesso del personale di magistratura e amministrativo alla documentazione relativa alle singole procedure di audit, archiviata in formato elettronico;
- effettuare analisi statistiche delle procedure in questione;
- indirizzare l'attività di collaborazione, anche *in loco*, con la Corte dell'Unione sulla scorta di un'avvertita conoscenza delle fattispecie che presentino significativi profili di interesse, in ragione, tra l'altro, della loro rilevanza economica, della novità delle materie trattate, dell'importanza dei settori di intervento e delle criticità emerse in precedenza

### **3. L'attività di controllo e di referto in ambito internazionale**

La Sezione ha proseguito, il controllo, dei rendiconti dell'Organizzazione Europea per la Ricerca Nucleare- CERN, ai fini della certificazione della regolarità e dell'affidabilità dei bilanci e delle scritture contabili dell'Organizzazione, da un canto, e del suo Fondo Pensioni, dall'altro, per una gestione cumulativa di fondi per circa 12 miliardi di CHF annui e con una struttura che ha in organico oltre 2400 dipendenti.

Il CERN, sito a Ginevra, è infatti divenuta la preminente Organizzazione a livello mondiale per lo sviluppo della ricerca applicata alla materia, contribuendo attraverso la sua attività scientifica, alla quale hanno dato anche un apporto

---

<sup>69</sup> Nell'anno 2011 sono state effettuate, a supporto della Corte dei conti europea, n.15 visite di controllo in diverse Amministrazioni.

<sup>70</sup> con il contributo della Direzione generale - Servizio per la gestione dei progetti applicativi (DGSIA).

determinante tanti illustri scienziati italiani, a rendere possibili applicazioni pratiche utili al progresso dell'umanità.

Il controllo della Corte, svolto secondo gli standard codificati in seno all'Organizzazione internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo, ha favorito anche la sana gestione delle risorse, in una fase di particolare attenzione degli Stati membri (tra cui l'Italia, che è il quarto Paese contribuente) ad un impiego oculato dei fondi afferenti ai bilanci dell'Organizzazione e del suo Fondo Pensioni, a motivo anche della crisi economico-finanziaria internazionale in atto.

A riconoscimento dell'efficacia dell'azione di controllo condotta, gli Stati membri hanno richiesto alla Corte di svolgere l'attività di controllo anche per gli anni finanziari 2011 e 2012.

- Nel corso dell'anno 2011 la Corte, rispondendo ad un interpello in tal senso e dopo una audizione presso la sede della stessa, è stata prescelta dall'Unione Internazionale delle Telecomunicazioni - ITU per l'effettuazione del controllo sui suoi conti annuali per gli anni finanziari dal 2012 al 2015.

L'ITU, con sede a Ginevra, è un'Agenzia Specializzata, che fa parte del sistema delle Nazioni Unite ed alla quale aderiscono 192 Paesi ed oltre 700 tra società private ed istituti accademici.

Si occupa di definire gli standard nelle telecomunicazioni e nell'uso delle onde radio, di organizzare e di ripartire le frequenze e le orbite dei satelliti di comunicazione, di promuovere lo sviluppo di progetti in questo settore per migliorare la comunicazione ed estenderne l'accesso.

L'incarico conferito alla Corte, che testimonia dell'alta professionalità di cui godono i suoi magistrati anche sul piano internazionale, consente alla Corte stessa di entrare a pieno titolo tra le Istituzioni Supreme di Controllo (come quelle di Canada, Regno Unito, Francia, Germania, Cina, India, etc), che svolgono tale attività per le Organizzazioni internazionali del sistema delle Nazioni Unite<sup>71</sup>.

La Corte dei conti si appresta quindi a svolgere anche questo controllo sulla base degli standard codificati in seno all'Organizzazione internazionale delle Istituzioni Superiori di Controllo ed in un'ottica di verifica sia della regolarità che della sana gestione.

---

<sup>71</sup> In virtù di tale incarico il Presidente della Corte dei conti sarà chiamato a far parte del Comitato dei Controllori Esterni delle Nazioni Unite, un organismo creato nel dicembre del 1959 con una Risoluzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite e che si riunisce generalmente una volta l'anno con il compito di dare impulso al coordinamento dei controlli affidati ai suoi membri e di scambiare informazioni sulle metodologie e sugli esiti dei controlli stessi.

#### **4. L'attività internazionale**

La Corte dei conti, nel corso del 2011, ha considerevolmente incrementato la sua partecipazione nell'agone internazionale, sia nel contesto dei Meetings che hanno riunito le Istituzioni superiori di controllo per un esame globale delle iniziative in atto, sia in quello dei Working Groups tematici, sia in quello più ristretto dei Paesi dell'Area Euro, sia, infine, nei rapporti bilaterali.

L'apporto è stato caratterizzato da una dinamica propositiva che ha consentito di ottenere risultati importanti in termini di riconoscimento di una presenza italiana di rilievo in un ambiente dove non sempre i Paesi che maggiormente contribuiscono alle finanze europee detengono posizioni leader o, comunque incisive, rispetto ad altri Paesi che colgono l'arena internazionale come l'occasione per amplificare il loro peso specifico nel contesto europeo e, nella specie, in quello, particolare, delle Istituzioni di controllo.

Va, infatti, sottolineato come queste stiano affermando l'importanza del loro ruolo in un momento decisamente sensibile al miglioramento dell'efficacia dell'azione pubblica, al fine di ottimizzare il rapporto "costi-benefici" che deve costituire l'orizzonte nel quale devono muoversi sia gli amministratori sia gli organi deputati a verificarne la correttezza dell'azione (compliance audit) e l'economicità, efficienza ed efficacia della stessa (performance audit).

L'ampiezza del mandato delle Istituzioni di controllo costituisce un argomento di estrema importanza ed, in proposito, si sono ottenuti risultati significativi, con la Dichiarazione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre sulla rilevanza del loro ruolo.

Un ambito di particolare attualità è il Global Financial Crisis dell'INTOSAI, la cui Task Force si è riunita a Roma l'8 marzo e che nel prossimo mese di Aprile analizzerà su scala mondiale la crisi economica.

Sempre per quel che attiene ai contesti globali, va citato il meeting, che si è tenuto ad Abu Dhabi il 29-30 marzo, EUROSAI-ARABOSAI. Ovviamente il rapporto tra Organizzazioni "regionali" ha la specifica finalità di mettere a confronto le esperienze di controllo che presentano dinamiche diverse, sia in termini d'impatto delle problematiche amministrative ed economiche, sia per limiti più stringenti al ruolo delle Istituzioni di controllo.

La riunione dei "Liaison's officers" europei, tenutasi a Sofia nel maggio 2011, ha posto le basi per l'importante "Contact Committee dei Presidenti della Istituzioni

di controllo”, che si è tenuto a Lussemburgo nell’ottobre successivo e nel quale la partecipazione italiana, come si dirà in seguito, ha assunto un ruolo centrale.

Tale riunione costituisce un momento di analisi approfondita di tutte le attività che le Istituzioni di controllo stanno svolgendo e che sono distribuite in numerosi Working Groups ai quali l’Italia partecipa con un’accresciuta incidenza.

L’VIII EUROSAI meeting, che si è tenuto a Lisbona dal 30 maggio al 3 giugno ha rappresentato l’occasione per mettere a punto le iniziative che nel contesto dell’organizzazione “regionale” europea, nata su impulso dell’Italia, proiettano le Istituzioni nel vivo dell’azione economica europea e, soprattutto, dell’analisi dei fattori di criticità, che, negli ultimi anni (dalla crisi del 2008 a quella attuale) hanno assunto particolare evidenza, indicando la marcata esigenza di disegnare un ruolo maggiormente appropriato delle Istituzioni di controllo, che nei diversi Paesi hanno un mandato molto differenziato ed, in alcuni casi, piuttosto limitato.

Al riguardo, va detto che la Corte dei conti ha avuto modo di evidenziare, nei vari contesti ai quali ha partecipato, come si sia notevolmente incrementato il suo ruolo, sia per le novelle normative che l’hanno interessata e che sono state adeguatamente menzionate nella presente relazione, sia per la costante richiesta di analisi e pareri da parte del Parlamento, in sede di Audizione, anche al di là della tipica azione di controllo e referto.

Una tematica che assume valore fondamentale nell’esercizio del “Performance Audit” è quella degli “Standards” internazionali.

La Corte dei conti, oltre a realizzare, nel corso del 2011, un’attività di divulgazione, anche tramite la sua struttura di formazione, il Seminario di formazione permanente, con appositi Convegni ed Incontri di studio, ha seguito da vicino l’evoluzione sia degli ISSAI (gli International Standards delle Istituzioni Superiori di controllo) sia degli IPSAS (gli International Accounting Standards del Public Sector) approvati in seno all’IFAC (International Federation of Accountants), dall’IPSASB (il Board) anche contribuendo all’elaborazione di Exposure Drafts dell’IFAC (si cita quello sulle “Key Characteristics of the Public Sector with Potential implications for Financial Reporting”).

Ha partecipato al meeting di Wellington dell’Intosai Professional Standards Committee, nei giorni 22-24 giugno, nel quale è stata presa l’importante decisione di avviare un processo di armonizzazione tra le due tipologie di “standards” ed incentivare una sempre maggiore applicazione degli ISSAI.

Il rapporto tra Istituzioni di controllo e cittadini è sempre più avvertito ed ha costituito oggetto del Symposium ONU-INTOSAI, tenutosi a Vienna nei giorni 13-15

luglio, consentendo di approfondire la rilevanza che la collettività attribuisce, in un'accezione allargata del concetto di "Stakeholders", all'azione delle Istituzioni di controllo in contesti dai quali, di sovente, emerge la mancanza di un soggetto istituzionale che, al di là del giudice penale, sia in grado di intervenire nelle fattispecie di "Maladministration". Le caratteristiche della Corte dei conti sono apparse particolarmente complete nella sua duplice competenza, sia di controllo sia giurisdizionale.

Si è già accennato al Contact Committee meeting dei Presidenti delle Istituzioni di controllo europee, che si è tenuto nei giorni 13-14 ottobre e che ha avuto una complessa preparazione con un meeting dei Liaison's Officers, al quale la Corte dei conti ha partecipato attivamente.

La parte più importante del Meeting, come era nelle previsioni, è stata quella dedicata, nella prima giornata, al Semestre europeo ed alle iniziative nazionali per recepire le linee-guida dei Consigli europei del 24-25 marzo 2011 e dell'11-12 luglio successivo.

La seconda giornata è stata dedicata ai resoconti sui lavori portati avanti dai vari Gruppi, tra i quali, per quel che ci riguarda più da vicino, la conclusione positiva del Parallel-Audit sul TEN-T (Il corridoio Europeo Lione-Kiev) che ha visto la Corte in prima fila, con Slovenia ed Ungheria e il VAT Working Group, per il quale si è tenuto successivamente un incontro a Roma dei partecipanti del Core Group 1 nei giorni 28-29 novembre, cui hanno preso parte anche i vertici del Dipartimento delle Finanze e qualificati rappresentanti dell'Agenzia delle Entrate e della Banca d'Italia.

Nell'ambito del Contact Committee, la Corte dei conti ha presentato, per il tema principale, una relazione, tenuta dal Presidente Giampaolino, su "The involvement of Corte dei conti in the analysis of the governmental issues to overcome economic crisis in the European Semester" - "Il coinvolgimento della Corte dei conti nelle analisi delle iniziative governative per superare la crisi economica nel Semestre Europeo".

La relazione è stata apprezzata in quanto ha affrontato sia il tema della crisi economica con attenzione alle involuzioni del sistema finanziario ed alla carenza di una governance economica, sia quello delle iniziative poste in essere dall'Italia per superare la crisi economica (riferendosi alle due prime "manovre") e per modificare il processo di programmazione e di bilancio.

La particolare sistematicità della relazione ha consentito alla Corte di assumere un ruolo rilevante per la buona riuscita del Comitato di contatto, anche per l'incisiva partecipazione, fin dalle prime mosse, alla predisposizione delle

modifiche al Trattato sull'European Stability Mechanism – ESM tendenti ad attribuire ad un Board delle Istituzioni Superiori di controllo il ruolo di External Auditor dell'ESM.

Al riguardo, in seno al Contact Committee, è stato approvato uno “Statement”, che ha avuto recenti evoluzioni, anche dalle Istituzioni non appartenenti all'Area Euro.

Va sottolineato come si sia giunti ad un risultato di grande importanza, in seguito a negoziati, tenutisi a Bonn (27 settembre), nei quali la Delegazione italiana ha avuto un ruolo decisivo, indirizzando i lavori insieme alla Delegazione ospite tedesca.

Un prossimo incontro, sempre a Bonn, previsto per il 14 marzo p.v., servirà a fare il punto della situazione.

Gli eventi citati indicano come l'azione internazionale della Corte abbia consentito di porre in prima linea l'Istituzione e con essa il Paese, nel sistema dell'Audit, quale organo di garanzia degli equilibri di bilancio, a livello europeo.

La Corte dei conti organizzerà il prossimo meeting dei Liaison's Officers europei, a Roma, il 19 ed il 20 aprile prossimi, a conferma di un ruolo sempre più incisivo e riconosciuto non solo a livello Europeo, ma anche mondiale, come testimonia la partecipazione al Working Group dell'Intosai sull'Environmental Auditing, tenutosi con circa 200 delegati a Buenos Aires dal 7 al 10 novembre ed al quale la Corte ha presentato un Paper su “The performance audit of Italian “Corte dei conti - The case of Commissioners for the extraordinary waste emergency”.

Va, infine, fatto un cenno alla partecipazione all'audit sull'Eurofighter e sul Joint Strike Fighter, rispettivamente, a Monaco nei giorni 15-17 giugno e a Washington nei giorni 13-15 settembre, nonché agli incontri bilaterali tenutisi a Roma, con il Fondo Monetario Internazionale (4-5 maggio) e le Istituzioni di controllo dell'India (15 giugno), della Federazione Russa (16-17 giugno), della Repubblica Popolare Cinese (12 luglio e 29 settembre), dell'Indonesia (20 settembre) e con il Comitato di monitoraggio del Congresso del Consiglio d'Europa (3 novembre).

Nello spirito della massima apertura al mondo scientifico, in armonia con il motto dell'INTOSAI “experientia mutua omnibus prodest”, la Corte ha accolto per approfondimenti di studio sulla nostra Istituzione, professori e studenti, provenienti dalla Scozia, dalla Francia e dai Paesi Bassi, oltre a corrispondere abitualmente a richieste provenienti dalle altre Istituzioni di controllo per “Surveys” su tematiche di comune interesse.

## **X - L'ATTIVITÀ DELIBERANTE E L'ORGANIZZAZIONE AMMINISTRATIVA DELLA CORTE DEI CONTI**

### **1. L'Attività deliberante e i suoi riflessi sull'organizzazione e sulla gestione delle risorse**

Dalla natura della Corte dei conti di organo di rilevanza costituzionale con funzione ausiliaria nei confronti del Parlamento e del Governo, ma da esso indipendente, di organo, come ha spiegato la Corte Costituzionale (sentenza n. 29 del 1995), che dopo la legge n. 20/1994 di riforma delle funzioni di controllo ha assunto una rinnovata posizione istituzionale, così da qualificarsi al servizio della Repubblica (e, quindi, non solo dello Stato, ma anche delle Regioni e degli enti locali), discendono gli ambiti di autonomia riconosciuti dalla legge all'Istituto.

Ambiti di autonomia che si esprimono, anche, attraverso l'esercizio di un potere regolamentare nell'organizzazione dei propri uffici e nella materia finanziaria-contabile.

La legge n. 20 del 1994, all'art. 4 ha attribuito, infatti, all'Istituto il potere di deliberare con proprio regolamento le norme concernenti l'organizzazione, il funzionamento, la struttura dei bilanci e la gestione delle spese.

E', poi, il decreto legislativo. n. 286 del 1999 a prevedere - all'art. 3, comma 2 - che il numero, la composizione e la sede degli organi della Corte dei conti - adibiti a compiti di controllo preventivo su atti o successivo su pubbliche gestioni e degli organi di supporto - siano determinati dalla Corte stessa, anche in deroga a previgenti norme di legge.

In conformità a queste disposizioni le Sezioni Riunite della Corte, nel 2000, hanno deliberato sull'organizzazione e funzionamento degli uffici amministrativi centrali e regionali, sull'autonomia finanziaria e di bilancio, sulla disciplina delle funzioni di controllo, con distinti regolamenti oggetto, nel tempo, di diverse modifiche e integrazioni.

La più recente di queste modificazioni (intervenuta nel gennaio del 2010) ha avuto riguardo al primo dei citati settori, talché l'organizzazione e il funzionamento degli uffici amministrativi è stato oggetto di una integrale riscrittura. In questo ambito vanno segnalate, per gli uffici centrali, un nuovo assetto della struttura di diretta collaborazione del Presidente, l'istituzione di un organismo di valutazione indipendente e la creazione di una direzione generale per i servizi informatici e, in ambito regionale, l'istituzione di servizi amministrativi unici regionali, a ciascuno

dei quali è preposto un dirigente, cui è affidato il compito di sovrintendere e coordinare sul territorio le attività di carattere amministrativo comuni a tutti gli uffici istituzionali presenti in ciascuna Regione (cioè, la Sezione giurisdizionale regionale, la Procura regionale, la Sezione del controllo).

Nel corso del 2011 le Sezioni riunite con la deliberazione n. 1/del/2011 - hanno apportato alcune modifiche urgenti al regolamento sui controlli, nella considerazione del rilevante numero di atti pervenuti all'Ufficio di controllo sui ministeri istituzionali, per effetto anche di innovazioni legislative, scorporandolo in due nuovi uffici: l' Ufficio di controllo sugli atti della Presidenza del Consiglio dei ministri, del Ministero della giustizia e del Ministero degli affari esteri, e l' Ufficio di controllo sugli atti del Ministero dell'interno e del Ministero della difesa. Con la deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/del/2011 sono state, inoltre, apportate modifiche al Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi nel settore dell'informatica.

Un cenno è da riservare al regolamento di autonomia finanziaria che regola la disciplina della struttura del bilancio e la gestione delle spese dell'Istituto, la cui riforma - indispensabile per adeguare il testo vigente ai principi della n. 196 del 2009 e alla profonde modifiche intervenute nel settore dei contratti pubblici - è in fase avanzata di definizione, così da potersi completare nei primi mesi dell'anno in corso.

Con la legge n. 15 del 2009 e con il decreto legislativo n. 150 del 2009 ha trovato attuazione una riforma importante della Pubblica Amministrazione finalizzata ad aumentare la produttività del lavoro pubblico, l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa.

La Corte intende - nell'ambito del quadro normativo testé citato - sviluppare verifiche di efficienza dei propri apparati amministrativi e del proprio funzionamento; interventi, però, che, nella misura in cui hanno ad oggetto attività strumentali all'esercizio dei poteri giurisdizionali e di controllo, non possono non rispettare il limite oltre il quale la funzionalità degli uffici ricade in un diverso e distinto ordine di verifiche, estraneo alla portata delle disposizioni in parola, che afferisce alla valutazione delle funzioni di giurisdizione e di controllo attribuite ai magistrati della Corte.

L'Istituto, in linea con quanto previsto dalla legge n. 15 del 2009, si adopera per dotarsi e rendere più efficienti gli strumenti indispensabili alla valutazione della performance della Corte-Amministrazione al fine di perseguire - nel rispetto delle prerogative proprie degli organi di governo del personale di magistratura - il

miglioramento continuo dell'efficienza e della qualità dei servizi strumentali, attraverso sistemi legati alla valorizzazione del merito, misurato e valutato mediante opportuni criteri definiti dai vertici istituzionali.

Non può, peraltro, non rilevarsi come lo stesso decreto legislativo n. 150 del 2009 nella parte in cui delinea un complesso sistema di valutazione della performance organizzativa delle singole pubbliche amministrazioni, fa emergere profili di criticità con la natura stessa della Corte dei conti, i cui risultati finali non paiono suscettibili di valutazione e comparazione nell'ambito di un sistema "pensato" per amministrazioni pubbliche, il cui mandato istituzionale non deriva direttamente dalla Costituzione e il cui personale è, di massima, esclusivamente legato da un rapporto di lavoro privatistico.

La ponderata valutazione della ricaduta sull'Istituto delle norme attuative della legge n. 15 del 2009 deve, pertanto, trovare il suo ancoraggio nell'autonomia dell'Istituto, che discende dalla sua posizione di organo di rilevanza costituzionale quale suprema magistratura contabile. Ne deriva per la Corte la necessità di porre in essere un sistema che, pur salvaguardando i principi ispiratori della legge e del decreto attuativo, rivesta caratteristiche sue proprie e possa operare autonomamente rispetto agli indirizzi generali impartiti dai competenti organismi alla generalità delle pubbliche amministrazioni.

## **2. La struttura organizzativa**

Gli uffici della Corte dei conti, com'è noto, sono presenti sull'intero territorio nazionale, organizzati su un polo centrale a Roma e con sedi regionali presso ciascun capoluogo di Regione e presso le province autonome di Trento e Bolzano. L'Istituto si avvale – oltre che di 458 magistrati - di 55 dirigenti e di oltre 2500 dipendenti amministrativi, distribuiti, sotto il profilo della logistica in 35 sedi.

Rilievo sempre maggiore hanno assunto, già dalla metà degli anni novanta, funzioni e compiti dell'Istituto in ambito regionale. Con la legge n. 19 del 1994 la giurisdizione contabile e pensionistica – prima sostanzialmente accentrata, salvo alcune eccezioni, presso la sede di Roma – si è "spostata" sul territorio, in corrispondenza con l'istituzione presso ciascun capoluogo di Regione di una Sezione giurisdizionale e di un ufficio di Procura. Strutture, queste, in grado di rispondere con maggiore incisività, efficacia e tempestività alle esigenze delle collettività locali.

Dal 2000, poi, con la costituzione delle Sezioni regionali, anche il sistema dei controlli sugli uffici periferici dello Stato e sugli enti di autonomia territoriale ha

trovato definitivo assetto, in un contesto - per quanto riguarda questi ultimi - di progressivo ampliamento delle competenze. Basti pensare al disposto dell'art. 7 della legge n. 131 del 2003 in materia di controllo sui bilanci di Comuni e Regioni e all'art. 11 della legge n. 15 del 2009.

La più incisiva presenza della Corte nelle regioni e la crescente importanza dei compiti da essa svolti non poteva non avere effetti rilevanti anche dal lato organizzativo, con riguardo sia alle risorse umane impiegate, sia alla logistica.

Ben oltre la metà, infatti, del personale di magistratura e amministrativo presta servizio nelle (oltre 30) sedi operative presenti nei capoluoghi di Regione e nelle province autonome di Trento e Bolzano.

Le linee regolatrici dell'organizzazione amministrativa sono da rinvenire nei provvedimenti adottati dall'Istituto nell'ambito del proprio potere regolamentare, in ragione dei quali la gestione amministrativa delle risorse è coordinata dal Segretario generale che si avvale, al centro, di quattro direzioni generali e, in ciascuna Regione, di servizi amministrativi unificati per la gestione delle risorse finanziarie e strumentali.

Il necessario ausilio all'attività istituzionale delle Sezioni giurisdizionali e delle Procure è assicurato da segreterie cui sono affidati compiti amministrativi, istruttori e di cancelleria. Con riguardo alle attività di controllo sono operanti servizi di supporto con compiti di collaborazione, revisione ed istruttori, anche nel settore delle analisi tecnico-economiche.

Nel corso del 2011 l'assetto organizzativo degli uffici amministrativi della Corte ha visto, soprattutto nel settore del controllo, modifiche di non poco rilievo per effetto di misure di razionalizzazione volte a concentrare compiti e attività presso singole strutture, rendendo, così, più agevoli le funzioni di coordinamento e l'interscambio di dati e informazioni tra i vari uffici.

E' stata inoltre costituita - ad invarianza di dotazione organica - la Direzione generale per i sistemi automatizzati al fine di supportare al meglio le esigenze, divenute sempre più complesse, per il consolidamento operativo delle strumentazioni informatiche, ormai indispensabili per l'efficace funzionamento della Corte, in ogni sua articolazione.

Al riguardo è da sottolineare l'importanza che riveste l'obiettivo di razionalizzare il patrimonio informativo, ampliando e perfezionando l'integrazione dei sistemi esistenti e la connettività con le altre amministrazioni.

Particolare attenzione è rivolta allo sviluppo e alla funzionalità delle applicazioni per l'analisi dei dati della finanza locale; all'implementazione del

sistema conoscitivo della finanza statale con procedure applicative utili alle indagini anche su base campionaria; allo studio per la realizzazione di un sistema informativo integrato per il controllo della finanza pubblica.

Dal lato della giurisdizione importanti passi in avanti sono stati compiuti in vista dell'introduzione del processo telematico anche nell'ambito dei giudizi di responsabilità e pensionistico e per portare a compimento il percorso di definizione delle procedure, delle regole e degli strumenti per l'avviamento graduale di servizi di interoperabilità dei soggetti abilitati, esterni ed interni all'Istituto.

In particolare, dal 1° febbraio 2012 saranno disponibili sul sito istituzionale della Corte dei conti ([www.corteconti.it](http://www.corteconti.it)) due nuovi servizi rivolti al cittadino, agli avvocati ed alle pubbliche amministrazioni: nell'ambito del primo, attraverso le funzioni "*calendario delle udienze*" e "*consulta il ruolo di udienza*" si potranno liberamente visualizzare le informazioni relative alle date di udienza e ai rispettivi ruoli dei giudizi che si discutono dinanzi a tutte le sezioni giurisdizionali della Corte sull'intero territorio nazionale (responsabilità e pensionistica).

Il rilascio di questi nuovi "servizi on line" (S.O.Le), che si aggiungono alle già esistenti banche dati delle sentenze e delle decisioni delle sezioni di controllo, rappresenta un'ulteriore tappa nel percorso di innovazione concreta che sta seguendo la Corte dei conti e che intende semplificare i rapporti con i cittadini, i professionisti e le p.a., in un'ottica di maggiore trasparenza e semplificazione che riduce la distanza tra l'utenza e la magistratura contabile; la fase successiva consisterà nel rilascio di servizi di accesso allo stato dei giudizi pendenti, previa autenticazione dell'utente (parte o avvocato), per arrivare, in un prossimo futuro, al vero e proprio processo telematico contabile (che potrà prescindere dal flusso documentale cartaceo).

In questa prospettiva si colloca la seconda profonda innovazione che - allo stato in via sperimentale e in parallelo con il cartaceo - lancia la Corte dei conti: la completa digitalizzazione (c.d. dematerializzazione) dei fascicoli processuali, realizzata presso la Sezione giurisdizionale Lazio, nonché in corso di realizzazione presso altri poli regionali (Sezioni e Procure), che affianca al fascicolo cartaceo uno speculare fascicolo elettronico, in modo da rendere maggiormente fruibili i documenti del processo contabile, anche da postazioni remote.

In particolare, presso la Sezione giurisdizionale Lazio è stata avviata una iniziativa, per ora a carattere sperimentale, tendente ad introdurre, accanto al tradizionale flusso documentale cartaceo, una prima "dematerializzazione" delle attività di competenza della Sezione giurisdizionale (già in corso), della Procura

regionale e, in prospettiva, di alcune categorie di interlocutori esterni alla Corte (Avvocati, UNEP, Amministrazioni centrali e privati cittadini che nell'atto introduttivo del giudizio dichiarano di voler comunicare attraverso la Posta Elettronica Certificata) e potrebbe costituire un utile precedente a livello nazionale.

Infine, il Segretario Generale della Corte dei conti, ha emesso una circolare relativa all'utilizzo della Posta elettronica certificata (PEC), che, come noto, ha lo stesso valore giuridico della notificazione a mezzo posta. Questo importante passo verso una maggiore semplificazione e accelerazione delle comunicazioni istituzionali con la Magistratura contabile è stato compiuto in attuazione delle importanti innovazioni legislative intervenute negli ultimi anni in materia di Posta Elettronica Certificata, nonché delle numerose richieste di avvalersi di tale modalità di comunicazione nei rapporti con la Corte provenienti da alcune amministrazioni centrali, regionali e locali. La circolare interviene su taluni aspetti organizzativi e regolamentari in modo da ampliare l'ambito di utilizzo all'interno dell'Istituto di questo importante strumento di dematerializzazione, anche in considerazione della notevole diffusione che il servizio PEC ha assunto e continua ad assumere nei rapporti tra le P.A. e tra queste ed i cittadini/imprese.

L'impegno della Corte è indirizzato pertanto a migliorare le capacità di comunicazione e di fruizione del sito internet in modo da rendere agevole la consultazione degli atti che la Corte produce e trasparente l'azione che essa esercita in aderenza al mandato istituzionale.

Ma è, soprattutto, in ambito regionale che si sono avute le innovazioni di maggiore rilievo. Il processo di riorganizzazione finalizzato alla razionalizzazione degli uffici amministrativi, infatti, ha inteso concentrare in un unico servizio di livello dirigenziale la gestione delle risorse umane e finanziarie, precedentemente frammentate presso più uffici, riducendo il personale addetto all'amministrazione attiva, potenziando le procedure informatiche per la gestione del personale e della spesa regionale e riorganizzando in particolare l'area delle deleghe per la gestione finanziaria e per la prevenzione e protezione.

Ad una prima fase, che ha riguardato l'istituzione dei nuovi servizi amministrativi, è seguito un significativo consolidamento dei servizi a supporto dell'attività istituzionale. In tal senso, nel 2011 sono stati realizzati progetti di produttività connessi ad obiettivi specifici affidati agli uffici regionali di supporto alle Sezioni di controllo.

Si è, pertanto, avviato un significativo processo di cambiamento e di razionalizzazione dell'apparato di supporto alla funzione istituzionale che orienta

tutto il personale alla realizzazione di progetti pluriennali di particolare rilievo per l'Istituto.

Si intende, con la nuova organizzazione degli uffici, realizzare un sistema gestionale più efficiente, che vede il Segretario generale, coadiuvato dai direttori generali, porsi al centro di un sistema, di cui ciascun ufficio centrale e regionale è parte integrante, tale da consentire che le priorità e gli obiettivi definiti dal vertice istituzionale pervengano con immediatezza agli uffici di supporto perché, si traducano in risultati concreti di maggiore qualità. In definitiva, la capacità di valutare le criticità, di individuare le aree di maggiore o minore efficienza e di sviluppare le potenzialità disponibili costituisce, nel medio periodo, la sfida maggiore per l'intero Istituto.

### **3. Il personale**

A fine 2011, le 2.515 unità di personale amministrativo in servizio presso l'Istituto, anche in posizione di comando, sono distribuite quanto a 1.157 unità presso il polo di Roma e quanto a 1.358 unità presso le sedi regionali.

Questi numeri, come già s'è fatto cenno nel precedente paragrafo, sono da soli significativi del particolare rilievo che, dopo la riforma del 1994 e, successivamente, con l'istituzione delle Sezioni regionali del controllo, sono venuti assumendo le funzioni e i compiti della Corte in ambito regionale sia nel settore della giurisdizione, sia in quello del controllo, soprattutto nei confronti degli enti di autonomia territoriale.

Sulla stessa linea d'altro canto si colloca la ripartizione del personale di magistratura. I magistrati addetti al controllo e quelli con funzioni giudicanti o requirenti esercitano, in assegnazione principale, la propria attività per il 75 per cento (in numeri assoluti, 339) presso le sedi regionali e per circa il 25 per cento (in numeri assoluti, 114) presso gli uffici di Roma.

I magistrati addetti ai diversi settori del controllo sono, a fine 2011, 199 (circa il 44 per cento), quelli con funzioni giudicanti 148 (pari al 33 per cento), mentre i magistrati con funzioni requirenti si attestano su 106 unità (pari al 23 per cento).

Quanto alle linee di attività del personale amministrativo, il 36 per cento è a supporto della funzione di controllo, il 19 per cento a supporto della funzione giurisdizionale e il 14% dell'attività delle procure. Un ulteriore 8 per cento è impiegato in altre funzioni istituzionali, mentre al restante 22 per cento è affidata la

gestione dei servizi amministrativi (personale, affari generali, bilancio, sistemi informativi automatizzati).

La percentuale, complessivamente modesta - considerata la articolata struttura organizzativa della Corte - del personale assegnato in via esclusiva all'attività di gestione amministrativa è anche il risultato di una politica, perseguita dall'Istituto attraverso l'esercizio del potere regolamentare ad essa riconosciuto, volta a semplificare e razionalizzare le attività gestionali comuni a tutti i settori sia in ambito centrale, sia in ambito regionale attraverso l'istituzione dei servizi amministrativi unici.

Da ciò, tra l'altro è conseguita la possibilità di operare la sensibile riduzione, in linea con le misure di contenimento della spesa per il personale disposte dalle leggi di stabilità finanziaria degli ultimi anni, dell'organico dirigenziale passato, tra il 2009 e il 2010, da oltre 90 unità, alle attuali 69, ivi compresi i quattro dirigenti di prima fascia.

Sul medesimo versante è da aggiungere come la Corte dei conti, pur non essendo astretta da uno specifico obbligo, non abbia mancato di dare il proprio contributo alle indicazioni legislative sulla riduzione degli organici, così da rideterminare il proprio contingente di personale amministrativo non dirigenziale in 2594 unità. E' questo, peraltro, numero non ulteriormente riducibile se non a scapito del regolare svolgimento della funzione istituzionale.

La Corte dei conti per l'esercizio dei propri compiti necessita, non solo a livello magistratuale, di integrare le competenze professionali specifiche del personale che opera nei diversi settori di intervento. A questa esigenza l'Istituto fa fronte attraverso un costante aggiornamento formativo al fine di consentire la specializzazione per materia dei propri dipendenti e di ottenere un elevato livello qualitativo delle prestazioni.

Le maggiori competenze attribuite alla Corte dei conti nel settore dei controlli, le sue funzioni di garante degli equilibri generali di bilancio, le sempre crescenti attività ad essa richieste quale organo ausiliario del Parlamento richiedono, pur tuttavia, poter disporre, in misura più consistente, di professionalità specifiche nei settori economico-finanziari e statistici.

Un ostacolo a mirati interventi di reclutamento è, oggettivamente, rappresentato dalle severe regole di limitazione del turn over, talché l'Istituto potrà nel 2012 assumere un numero assai limitato di unità di personale (tra questi, alcuni funzionari e dirigenti informatici). L'auspicio è che possa già in quest'anno ripetersi quanto avvenuto nel 2006 (art.1, comma 175, legge n. 266 del 2005) con il

reclutamento di 50 unità di personale amministrativo a tempo indeterminato, in possesso di laurea in scienze economiche o statistiche e attuariali, da destinare alle sezioni regionali di controllo.

L'età del personale amministrativo in servizio alla Corte dei conti è concentrata tra i 45 e i 59 anni (74,25% del totale) e solo il 17,35% della forza lavoro ha un'età inferiore ai 45 anni. La distribuzione per genere vede il 60,42 per cento di donne e il 39,58 di uomini.

Se da un lato, è necessario dotare l'Istituto di risorse umane in numero adeguato sia in termini numerici che in termini di professionalità specifiche, dall'altro, è da evidenziare l'importanza di impiegare in modo ottimale tutte le risorse disponibili, valorizzando l'apporto delle professionalità di cui già la Corte dispone, che costituiscono un patrimonio prezioso di conoscenza delle complesse funzioni dell'Istituto e di esperienza maturata negli anni di servizio.

Sotto il profilo ordinamentale, tra gli aspetti di rilievo intervenuti sul finire del 2011 e che si auspica potranno già quest'anno sortire positivi effetti, sono da ricordare un nuovo sistema di valutazione della performance dei dirigenti e l'adozione del sistema di valutazione del personale amministrativo, strumenti che - affiancati dal Piano della performance e dal Programma della Trasparenza per il triennio 2011-2013 - costituiscono una importante spinta verso l'incremento dell'efficienza e della produttività degli uffici, l'incentivazione alla qualità della prestazione lavorativa, nonché la trasparenza dell'operato dell'Istituto.

Con l'adozione del sistema di valutazione del personale delle aree funzionali (decreto presidenziale n. 53/2011) inizia un percorso importante di lavoro, interno all'Istituto, che coinvolge tutto il personale e la dirigenza. La valutazione del personale deve, infatti, essere posta in relazione a una visione di "sistema" dell'organizzazione, che opera secondo obiettivi definiti, mediante l'uso delle risorse programmate e rese disponibili.

Anche per la Corte dei conti, misurare e valutare il contributo che ogni singolo dipendente apporta per il raggiungimento della finalità e degli obiettivi assegnati alle strutture amministrative, diviene uno degli strumenti per sviluppare e motivare le risorse umane e per orientare l'azione degli uffici ai risultati, alla qualità e all'etica professionale.

Il sistema di valutazione adottato dall'Istituto focalizza, infatti, l'attenzione sui programmi di attività, sui risultati e sul comportamento organizzativo. La raccolta accurata dei dati, che sta alla base del processo continuo di misurazione e controllo, diviene in tal modo strumento per migliorare l'organizzazione, in quanto

rende noto e trasparente le priorità dell'Istituto e le aree da migliorare, sia a livello di unità organizzativa, sia a livello individuale.

#### **4. Le risorse finanziarie**

Le risorse finanziarie della Corte dei conti provengono esclusivamente dagli stanziamenti iscritti in apposito capitolo dello stato di previsione del bilancio dello Stato.

L'Istituto ha sempre improntato la propria azione all'oculata gestione delle risorse disponibili dando applicazione, pur nell'ambito dell'autonomia finanziaria ad essa riconosciuta, alle disposizioni di contenimento della spesa cui è ispirata la recente legislazione. Grazie a questa politica l'Istituto è riuscito ad assolvere ai propri compiti anche in anni di cui la dotazione finanziaria presentava profili di criticità.

La spesa della Corte dei conti, analogamente del resto a quanto avviene presso amministrazioni aventi analoghe caratteristiche, è contraddistinta da un elevato livello di rigidità. L'ottanta per cento della spesa ha natura obbligatoria ed è in quota del tutto prevalente destinata al pagamento degli stipendi del personale. È questa la ragione per la quale un "peso" non trascurabile per la gestione finanziaria del 2012 è rappresentato da minori stanziamenti per 25 milioni a valere sulle spese c.d. rimodulabili. E' di tutta evidenza come tagli ulteriori si ripercuoterebbero, inevitabilmente, sulla efficacia stessa dell'azione delle Corte.

Quanto alle altre voci di spesa che assumono rilievo nel bilancio della Corte (il riferimento è alle previsioni 2012), il 15,5 per cento del totale degli stanziamenti è destinato alla spesa per lavori e all'acquisto di beni e servizi, mentre lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi informativi assorbono finanziamenti pari all'8,4 per cento.

La ripartizione della spesa sulle diverse funzioni che realizzano la missione istituzionale della Corte, vede le risorse destinate al controllo pari al 36,6 per cento, quelle per la funzione giudicante raggiungere il 23 per cento, mentre le risorse per la funzione requirente pari al 17,9 per cento.

La Corte dei conti, nel rispetto delle prerogative di autonomia organizzativa dell'Istituto, ha avviato nel 2010 l'integrazione del sistema di contabilità finanziaria con la *contabilità economica analitica per centri di costo*. I costi sono rilevati con riferimento alla responsabilità organizzativa, attraverso il piano dei centri di costo; alla natura di costo, ossia alle caratteristiche fisico-economiche delle risorse utilizzate mediante il piano dei conti; alla finalità o destinazione, in relazione ai

risultati da perseguire, rappresentati dalla nuova classificazione per Missioni e per Programmi, voluta dalla legge di riforma della contabilità e finanza pubblica (n. 196 del 2009) e i cui principi saranno recepiti nelle modifiche in corso al nuovo regolamento di autonomia finanziaria dell'Istituto.



## TABELLE



## INDICE DELLE TABELLE

SEZIONI RIUNITE IN SEDE DI CONTROLLO .....	253
SEZIONE DELLE AUTONOMIE .....	261
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI .....	265
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO ....	269
SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO.....	273
SEZIONE DI CONTROLLO SUGLI ENTI A CUI LO STATO CONTRIBUISCE IN VIA ORDINARIA .....	283
SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO .....	293
SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE .....	297
SEZIONI RIUNITE IN SEDE DELIBERANTE E CONSULTIVA .....	301
SEZIONI CENTRALI D'APPELLO E SEZIONE D'APPELLO PER LA REGIONE SICILIA .....	305
SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI IN MATERIA DI RESPONSABILITÀ E IN MATERIA PENSIONISTICA .....	309
PERSONALE.....	319



SEZIONI RIUNITE  
IN SEDE DI CONTROLLO



## Sezioni riunite in sede di controllo

<b>Deliberazione</b>	<b>Oggetto</b>
1/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art.17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di Jesi, pervenuta in data 19 novembre 2010.
2/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art.17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria a seguito della richiesta di parere del Comune Bordighera, pervenuta in data 8 novembre 2010.
3/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di Sant'Ippolito, pervenuta in data 27 ottobre 2010.
4/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria a seguito della richiesta di parere del Comune di Sesta Godano, pervenuta in data 11 novembre 2010.
5/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di Monteciccardo, pervenuta in data 19 novembre 2010.
6/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di Montemarciano, pervenuta in data 19 novembre 2010.
7/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere della Provincia di Ancona, pervenuta in data 19 novembre 2010.
8/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana a seguito della richiesta di parere del Comune di Quarrata, pervenuta in data 30 novembre 2010.
9/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana a seguito della richiesta di parere del Comune di Monteriggioni, pervenuta in data 30 novembre 2010.
10/CONTR/2011	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre maggio-agosto 2010.
12/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Friuli Venezia Giulia a seguito della richiesta di parere del Comune di Udine, pervenuta in data 17 dicembre 2010.
13/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Piemonte a seguito della richiesta di parere del Comune di Mondovì, pervenuta in data 6 dicembre 2010.

14/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Molise a seguito della richiesta di parere del Comune di Agnone, pervenuta in data 29 dicembre 2010.
15/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana a seguito della richiesta di parere del Comune di Pomarance, pervenuta in data 28 dicembre 2010.
16/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di S. Elpidio, pervenuta in data 3 dicembre 2010.
20/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria a seguito della richiesta di parere del Comune di Rovegno, pervenuta in data 29 dicembre 2010.
21/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Liguria a seguito della richiesta di parere della Provincia di Genova, pervenuta in data 16 dicembre 2010.
22/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009 n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102 rimessa con deliberazione della Sezione di controllo per la Sardegna a seguito della richiesta di parere del Comune di Muravera, pervenuta in data 28 gennaio 2011.
23/CONTR/2011	Questione di massima ai sensi dell'art. 6, comma 2, del Regolamento delle funzioni di controllo della Corte dei conti concernente pronuncia della Sez. Reg. Contr. Campania n. 203/2011 avente ad oggetto "Controllo preventivo su atti".
25/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di Sant'Angelo in Vado, pervenuta in data 3 dicembre 2010.
27/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche a seguito della richiesta di parere del Comune di Pesaro.
28/CONTR/2011	Rapporto 2011 sul coordinamento della finanza pubblica.
29/CONTR/2011	Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre settembre-dicembre 2010.
36/CONTR/2011	Decisione sul Rendiconto della Regione Trentino Alto Adige.
37/CONTR/2011	Decisione sul Rendiconto della Provincia di Bolzano.
38/CONTR/2011	Decisione sul Rendiconto della Provincia di Trento.
39/CONTR/2011	Decisione sulla Relazione sul Rendiconto generale dello Stato.
41/CONTR/2011	Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Umbria n. 119/2011/QMIG.

42/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del regolamento per l'Organizzazione delle funzioni di controllo concernente gli atti da sottoporre a controllo preventivo di legittimità adottati dai "soggetti attuatori in esecuzione di interventi emergenziali previsti per le ordinanze della Presidenza del Consiglio dei ministri in materia di protezione civile", rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per il Lazio n. 38/2011/PREV.</p>
44/CONTR/2011	<p>Relazione sulla tipologia delle coperture adottate e sulle tecniche di quantificazione degli oneri relative alle leggi pubblicate nel quadrimestre gennaio - aprile 2011.</p>
46/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a seguito della richiesta di parere del Comune di Cava Manara (PV).</p>
48/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche, a seguito della richiesta di parere del Comune Monterado.</p>
49/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche, delibera n. 14/2011, a seguito della richiesta di parere del Comune di Sassocorvaro.</p>
50/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per L'Emilia Romagna, delibera n. 18/2011/PAR, a seguito della richiesta di parere del Consiglio delle Autonomie locali dell'Emilia Romagna-CALER.</p>
51/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, concernente l'ambito applicativo dell'art. 9, comma 2-bis, del DL 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, delibera n. 435/2011/PAR.</p>
53/CONTR/2011	<p>Decisione nel giudizio sulle risultanze del Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio 2010 trasmesse con la nota del Ministro dell'economia e delle finanze del 13 ottobre 2011.</p>
55/CONTR/2011	<p>Richiesta registrazione con riserva ex art 25, comma 2, RD 1214/34</p>
56/CONTR/2011	<p>Questione di massima di particolare rilevanza, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del DL 1 luglio 2009, n. 78, convertito in legge 3 agosto 2009, n. 102, rimessa con deliberazione della Sezione regionale di controllo per le Marche n. 9/2011/PAR, a seguito della richiesta di parere del Comune di Castelfidardo (AN).</p>
59/CONTR/2011	<p>Questione di massima - art. 6 comma 2, Regol. - Presidente della Sezione di controllo per la Sardegna.</p>
61/CONTR/2011	<p>Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2012.</p>

## *Audizioni*

<b>Data</b>	<b>Oggetto</b>
9 dic 2011	Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino presso le Commissioni riunite V e VI della Camera dei deputati e 5° Senato della Repubblica sul DL n. 201/2011 recante disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici
16 nov 2011	Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino presso la VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato della Repubblica su "Elementi per l'audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale".
3 nov 2011	Audizione sulla legge di stabilità 2012 (AS n. 2968).
26 ott 2011	Elementi per l'audizione in materia di introduzione del principio di pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.
11 ott 2011	Elementi per l'audizione sull'A.C. 4566 "Delega al Governo per la riforma fiscale e assistenziale".
14 sett 2011	Audizione del Presidente della Corte dei conti Luigi Giampaolino in Commissione I e II della Camera su A.C. 4434 "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione".
30 ago 2011	Audizione sul DL n. 138/2011 recante "Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo".
13 lug 2011	Audizione sul DL 98/2011 recante "Disposizioni urgenti per la stabilizzazione finanziaria".
15 giu 2011	Audizione sullo schema di decreto legislativo recante meccanismi premiali e sanzionatori relativi a regioni, province e comuni (atto del Governo n. 365).
17 mag 2011	Audizione sullo schema di d.lgs. n. 339 recante disposizioni per l'attuazione dell'art. 2, comma 2, lettera h) della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni.
20 apr 2011	Audizione sul Documento di Economia e Finanza 2011.
30 mar 2011	Audizione del Presidente Luigi Giampaolino sullo schema di d.lgs. n. 328 recante attuazione dell'art. 16 della legge 5 maggio 2009, n. 42, e successive modificazioni.
23 mar 2011	Elementi per l'audizione sull'Indagine conoscitiva sull'anagrafe tributaria nella prospettiva del federalismo fiscale.
24 feb 2011	Elementi per l'Audizione sullo schema di D.Lgs. n. 317 recante disposizioni in materia di autonomia di entrata di Regioni a statuto ordinario e delle Province, nonché di determinazione dei costi e dei fabbisogni standard nel settore sanitario.

## Rapporti sul Costo del Lavoro

<b>Delibera</b>	<b>Contratto/Esito</b>
11/CONTR/2011	Ipotesi di CCNL dei segretari comunali e provinciali per il biennio economico 2008-2009.
19/CONTR/2011	Ipotesi di CCNQ sul superamento del termine indicato all'art. 2, comma 3, dell'AQN in materia di trattamento di fine rapporto e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici.
24/CONTR/2011	Ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente dipendente di DigitPA per il quadriennio normativo 2006-2009 e biennio economico 2006-2007.
26/CONTR/2011	Relazione 2011 sul costo del lavoro pubblico.
33/CONTR/2011	Ipotesi di CCNL relativo al personale non dirigente dipendente di DigitPA per il biennio economico 2008/2009, sottoscritto il 25 gennaio 2011.
43/CONTR/2011	Ipotesi di CCNL relativo al personale del comparto scuola ai sensi dell'art. 9, comma 17, D.L. 13 maggio 2011 n. 70, convertito con modificazioni nella legge n. 106 del 12 luglio 2011.
58/CONTR/2011	Ipotesi di CCNQ di integrazione e modifica del CCNQ 9 ottobre 2009.



## SEZIONE DELLE AUTONOMIE



## Coordinamento delle Sezioni regionali di controllo

<i>Deliberazione</i>	<i>Deposito</i>	<i>Oggetto</i>
2/AUT72011/INPR	09/06/2011	Linee guida cui devono attenersi ai sensi dell'art. 1 co. 167 L. 266/2005 gli organi di revisione degli enti locali nella predisposizione della relazione al rendiconto 2010 e questionari allegati.
3/AUT/2011/INPR	16/06/2011	Funzioni di coordinamento delle Sezioni regionali di controllo - Emanazione deliberazioni di orientamento generale delle Sezioni Riunite.
4/AUT/2011/FRG	28/07/2011	Preso atto della relazione di sintesi relativa al controllo delle Sezioni Regionali sui bilanci di previsione 2008 ai sensi dell'art. 1 commi 166 e seguenti legge n. 266/2005 e relativo notiziario.
8/AUT/2011/QMIG	29/07/2011	Parere richiesto dal Comune di Roccabianca - Interpretazione dell'art. 76, commi 1 e 5, del D.L. 25/06/2008 n.112, convertito dalla legge 6/08/2008 n. 113, modificato dall'art. 14 co. 7, del D.L. 31/05/2010 n. 78.
9/AUT/2011/FRG	05/09/2011	Finanziamento Servizio Sanitario per la Regione Liguria ai fini della determinazione dell'equilibrio economico-finanziario indicato dall'art. 2, commi 66 e seguenti della legge 23/12/2009 n. 191.
10/AUT/2011/INPR	29/09/2011	Linee guida, questionario e criteri cui devono attenersi i collegi sindacali degli enti del SSN relativamente al bilancio di esercizio al 31/12/2010.
11/AUT/2011/INPR	07/12/2011	Parere richiesto dal Comune di Frosinone in tema di reinternalizzazione dei servizi già affidati ad una società in house e conseguente trasferimento nei ruoli del Comune del personale assunto direttamente dalla società, appartenente in larga misura alla categoria dei lavoratori socialmente utili, ancorché non vi sia stato superamento dei vincoli di spesa.
12/AUT/2011/QMIG	14/12/2011	Parere richiesto dal Comune di Porto Mantovano sull'interpretazione della normativa sui limiti in materia di spesa per il personale nel caso di reinternalizzazione di un servizio pubblico già affidato ad una società mista.
14/AUT/2011/QMIG	28/12/2011	Parere richiesto dal Comune di Campi di Bisenzio sull'interpretazione delle norme che stabiliscono limiti alle assunzioni di personale degli enti locali.

## Referto al Parlamento

<i>Deliberazione</i>	<i>Deposito</i>	<i>Oggetto</i>
1/AUT/2011/INPR	30/05/2011	Richiesta trasmissione telematica rendiconti 2010
5/AUT/2011/VSGF	29/07/2011	Relazione concernente il controllo eseguito sui rendiconti dell'Agenzia Autonoma per la gestione dell'Albo dei Segretari Comunali e Provinciali per gli esercizi 2008, 2009 e 2010
6/AUT/2011/FRG	29/07/2011	Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria delle Regioni per gli esercizi finanziari 2009 e 2010
7/AUT/2011/FRG	29/07/2011	Relazione al Parlamento sulla gestione finanziaria degli enti locali per gli esercizi finanziari 2009 e 2010
13/AUT/2011/FRG	22/12/2011	Relazione al Parlamento relativa all'andamento della gestione finanziaria di un campione di Comuni e Province nell'esercizio 2010 - Valutazioni di sintesi
15/AUT/2011/INPR	28/12/2011	Approvazione Programma di lavoro per il Referto al Parlamento nel 2012 in ordine all'andamento complessivo della finanza regionale relativamente all'esercizio 2010 e 2011



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO PER GLI  
AFFARI COMUNITARI E INTERNAZIONALI



## Sezione centrale di controllo per gli affari comunitari e internazionali

---

<b>Deliberazione</b>	<b>Deposito</b>	<b>Oggetto</b>
SACEI/1/2011/INPR	25/01/2011	Direttive generali per indirizzo e svolgimento attività.
SACEI/2/2011/INPR	25/01/2011	Programma attività di controllo della Sezione per il 2011.
SACEI/3/2011/INPR	25/01/2011	Approvazione studio preliminare relativo al controllo congiunto con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali (programmazione 2000/2006).
SACEI/4/2011/RSUE	14/02/2011	Relazione sul controllo del "Quadruplicamento della linea ferroviaria Padova-Mestre".
SACEI/5/2011/OICERN	25/05/2011	Certificazione degli atti contabili del bilancio del CERN chiuso al 31/12/2010.
SACEI/6/2011/OICERN	25/05/2011	Certificazione degli atti contabili del bilancio del CERN PENSION FUND chiuso al 31/12/2010.
SACEI/7/2011/INPR	03/06/2011	Approvazione linee metodologiche del controllo della Sezione.
SACEI/8/2011/FUEFC	01/08/2011	Relazione annuale sui rapporti finanziari con l'Unione europea e l'utilizzazione dei Fondi comunitari.
SACEI/9/2011/RSUE	23/12/2011	Relazione speciale sul controllo coordinato con la Corte dei conti europea in materia di fondi strutturali - FESR: chiusura della programmazione 2000-2006.



SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO  
SULLA GESTIONE DELLE  
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO



## **Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato**

### **Deliberazioni 2011 - n°21**

<b>Deliberazione</b>	<b>Deposito</b>	<b>Argomento</b>
1/2011/G	2 mar 2011	Relazione concernente la "Utilizzazione del TFR da parte dell'Amministrazione statale e misure adottate a seguito dei rilievi formulati dalla Corte dei conti"
2/2011/G	1 apr 2011	Relazione concernente "Indagine sulla riorganizzazione della dirigenza dopo il d.lgs. n. 150/2009"
3/2011/G	3 mag 2011	Relazione concernente "Indagine sullo stato di manutenzione dei siti archeologici"
4/2011/G	6 mag 2011	Relazione concernente "Indagine di controllo concernente "Opere strategiche - infrastruttura Passante di Mestre"
5/2011/G	16 mag 2011	Relazione concernente - Linee guida per l'esercizio del controllo sulla gestione
6/2011/G	16 giu 2011	Relazione concernente "Programmi e risultati per il recupero delle rate del condono non versate"
7/2011/G	15 giu 2011	Relazione concernente la "Gestione dei pagamenti non andati a buon fine (art. 96 delle istruzioni sul servizio di Tesoreria)"
8/2011/G	20 lug 2011	Relazione concernente l'indagine sugli "Effetti dell'applicazione e dell'estensione degli istituti definitivi delle controversie fisco/contribuente alternativi al contenzioso"
9/2011/G	27 lug 2011	Relazione concernente "Fondo per l'imprenditoria giovanile in agricoltura"
10/2011/G	5 set 2011	Relazione concernente la "Gestione delle risorse statali destinate all'edilizia e all'ammodernamento tecnologico della sanità pubblica"
11/2011/G	7 set 2011	Relazione concernente la "Gestione delle risorse stanziati sul cap. 7503 del Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare, relative a piani di disinquinamento per il recupero ambientale"
12/2011/G	14 nov 2011	Modalità di impiego delle garanzie fidejussorie in materia di crediti tributari e non tributari da parte delle pubbliche amministrazioni

13/2011/G	18 nov 2011	Relazione concernente la gestione di incentivi alle imprese all'interno del Fondo Aree Sottoutilizzate.
14/2011/G	2 dic 2011	Relazione sul Fondo per l'edilizia universitaria.
15/2011/G	7 dic 2011	Referto sulla gestione dei contratti pubblici segreti o caratterizzati da particolari misure di sicurezza (art. 17, comma 7, d.lgs. 163/06).
16/2011/G	16 dic 2011	Programmazione delle attività di controllo per il triennio 2012/2014.
17/2011/G	19 dic 2011	Approvazione del Monitoraggio sulle modalità di adeguamento da parte delle amministrazioni dello Stato alle osservazioni formulate dalla Sezione centrale di controllo sulla gestione nell'anno 2010.
18/2011/G	20 dic 2011	Relazione concernente gli interventi del Corpo forestale dello Stato per la lotta contro gli incendi boschivi.
19/2011/G	22 dic 2011	Programmazione delle attività di controllo per il 2012.
20/2011/G	20 dic 2011	Relazione concernente il programma straordinario di edilizia residenziale pubblica e Piano nazionale di edilizia abitativa.
21/2011/G	30 dic 2011	Relazione concernente la Metropolitana di Roma (linea C).

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA'  
SUGLI ATTI DEL GOVERNO E DELLE  
AMMINISTRAZIONI DELLO STATO



## Sezione centrale di controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle amministrazioni dello Stato

### Deliberazioni 2011 - n°26 -

Deliberazione	Deposito	Ufficio che deferisce	Argomento
1/2011/PREV	18 gen 2011	Economia e finanze	In tema di permanenza del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti sui provvedimenti liquidativi di pensione del personale militare dello Stato.
2/2011/PREV	18 gen 2011	Economia e finanze	In tema di permanenza del controllo successivo di legittimità della Corte dei conti sui provvedimenti liquidativi di pensione del personale civile delle amministrazioni dello Stato.
3/2011/PREV	1 feb 2011	Servizi alla persona	In tema di disciplina dei requisiti e delle modalità della formazione iniziale degli insegnanti della scuola primaria e della scuola secondaria di primo e secondo grado.
4/2011/PREV	3 feb 2011	Infrastrutture	In tema di affidamento di incarichi di consulenza a soggetti estranei all'amministrazione da parte dell'Autorità portuale di Palermo.
5/2011/PREV	8 mar 2011	Servizi alla persona	In tema di conferimento di incarico dirigenziale di seconda fascia ai sensi dell'art. 19, comma 6 del D.Lgs. n. 165/2001 presso il Ministero per i beni e le attività culturali.
6/2011/PREV	29 mar 2011	Istituzionali	In tema di conferimento di incarichi di studio e consulenza da parte della Scuola superiore della pubblica amministrazione.
7/2011/PREV	29 mar 2011	Servizi alla persona	In tema di conferimento di un incarico di consulenza da parte dell'Istituto Nazionale di Fisica Nucleare (INFN).
8/2011/PREV	29 mar 2011	Istituzionali	In tema di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità del provvedimento del Direttore Generale degli Archivi notarili concernente la "Determinazione delle condizioni e modalità di dismissione del patrimonio disponibile dell'Amministrazione degli archivi notarili".
9/2011/PREV	8 apr 2011	Servizi alla persona	In tema di definizione delle linee generali di indirizzo della programmazione delle Università per il triennio 2010-2012.
10/2011/PREV	30 mag 2011	Sezione reg.le Marche	In tema di decreti di attribuzione di incarichi dirigenziali da parte del Prefetto della Provincia di Ancona.
11/2011/PREV	3 giu 2011	Economia e finanze	In tema di atto di compromesso ad arbitri tra il Ministero dell'economia e delle finanze e la Fondiaria LASA S.p.a.

12/2011/PREV	1 ago 2011	Attività produttive	In tema di contratto di lavoro autonomo stipulato dall'Università degli Studi di Sassari.
13/2011/PREV	3 ago 2011	Servizi alla persona	In tema di regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.
14/2011/PREV	3 ago 2011	Servizi alla persona	In tema di conferimento di incarico di funzioni dirigenziali di livello generale ai sensi dell'art. 19, commi 6 e 10 del D. Lgs. n. 165/2001.
15/2011/PREV	17 ago 2011	Attività produttive	In tema di contratto di prestazione d'opera ai sensi dell'art. 7, comma 6, lett.d), D.Lgs. n. 165/2001 stipulato dal CNR-IAMC.
16/2011/PREV	15 set 2011	Economia e finanze	In tema di assoggettabilità al controllo preventivo di legittimità di provvedimenti di conferimento incarichi di prestazione professionale, a titolo oneroso, da parte di un Struttura operativa dell'Università del Salento a favore di personale docente interno all'Ateneo.
17/2011/PREV	16 set 2011	Attività produttive	In tema di subingresso dell'INVITALIA nel rapporto instaurato tra il Ministero dello sviluppo economico e l'IPI.
18/2011/PREV	16 set 2011	Attività produttive	In tema di conferimento di incarichi individuali ad esperti da parte dell'Università degli studi di Napoli.
19/2011/PREV	30 set 2011	Economia e finanze	In tema di revoca incarico di direzione e conferimento di incarico di funzione dirigenziale di livello generale di consulenza, studio e ricerca.
20/2011/PREV	3 ott 2011	Attività produttive	In tema di conferimento di incarichi dirigenziali di livello non generale a dirigenti provenienti dall'ex Istituto per la Promozione Industriale (IPI), ora incorporato nel Ministero dello sviluppo economico.
21/2011/PREV	26 ott 2011	Attività produttive	In tema di conferimento incarico a soggetto estraneo all'amministrazione di appartenenza; oggetto dell'incarico : gestione e controllo schede del data base dedicato al catalogo di edizioni ispaniche pubblicati nei regni di Napoli e Sicilia fra Rinascimento e Barocco.
22/2011/PREV	26 ott 2011	Attività produttive	In tema di conferimento incarico a soggetto estraneo all'amministrazione di appartenenza; oggetto dell'incarico: studio e analisi tecnico scientifica manoscritto Anton Dohrn.
23/2011/PREV	23 nov 2011	Economia e finanze	In tema di approvazione convenzione 21 luglio 2011 tra MEF e SOSE S.P.A. Ricorso all'istituto del cd "in house providing".
24/2011/PREV	20 dic 2011	Economia e finanze	In tema di contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati dalla Facoltà di giurisprudenza (attuale dipartimento) Università degli studi "Magna Grecia" di Catanzaro.
25/2011/PREV	29 dic 2011	Economia e finanze	Atto di indirizzo strategico del Ministro dell'economia e finanze nei confronti di SOGEI e Istituto Poligrafico dello Stato per la realizzazione della carta d'identità elettronica e unificazione con tessera sanitaria.
26/2011/PREV	30 dic 2011	Infrastrutture	Incarichi di collaborazione occasionale per lo svolgimento di attività di docenza presso l'Istituto Superiore per la Ricerca Ambientale (ISPRA).

<b>Attività degli uffici centrali di controllo</b>					
<b>Ufficio</b>	<b>Giacenza al 1/1</b>	<b>Pervenuti</b>	<b>Esaminati</b>	<b>Rimanenza al 31/12</b>	<b>Rilievi emessi</b>
Ministeri istituzionali (fino sett. 2011)	667	7.230	7.897	0	75
Ministeri Affari esteri, Giustizia e P.C.M. (da ott. 2011)	0	849	515	334	19
Ministeri Interno e Difesa (da ott. 2011)	0	608	500	108	5
Ministeri economico finanziario	398	4.881	5.047	232	313
Ministeri delle Attività produttive	72	4.379	4.173	278	63
Ministeri delle Infrastrutture e assetto del territorio	78	6.712	6.616	174	346
Ministeri per i servizi alla persona e per i beni culturali	284	5.899	5.953	230	578
<b>TOTALE</b>	<b>1.499</b>	<b>30.558</b>	<b>30.701</b>	<b>1.356</b>	<b>1.399</b>

### **Atti di governo n°81**

<b>Uffici di controllo</b>	<b>n. atti</b>
Ministeri istituzionali (Comprensivo Min. Interno e Difesa)	28
Ministeri economico-finanziari	5
Ministeri per le attività produttive	11
Ministeri infrastrutture e territorio	19
Ministeri per i servizi alla persona e beni culturali	18

## **Atti di governo**

<b>Atto</b>	<b>Ministero</b>	<b>Oggetto</b>
D.M. 21 dic 2010	Salute	Disciplina igienica imballaggi.
D.P.C.M. 22dic 2010	Sviluppo economico	Termini non superiori a novanta giorni L.69/2009, art. 7.
D.P.C.M. 22 dic 2010	Beni culturali	Termini non superiori a novanta giorni L.69/2009, art. 7.
D.M. 8 nov 2010	Ambiente	Norme in materia ambientale.
D.P.C.M. 22 dic 2010	Sviluppo economico	Termini superiori a novanta giorni L 69/2009, art. 7.
D.P.C.M. 22 dic 2010	Lavoro	Termini non superiori a novanta giorni 1.24111990.
D.P.R. 19 nov 2011	Salute	Organizzazione Istituto Superiore di Sanità.
D.M. 26 gen 2011	Infrastrutture	Formazione istruttori di autoscuola.
D.I. 24 gen 2011	Ambiente	Sostanze assorbenti per impianti, ecc., degli accumulatori.
D.1. 24 gen 2011	Infrastrutture	Applicazione in ambito ferroviario d. 388/2003.
D.I.12 gen 2011	Lavoro	Regolamento fondo vittime dell'amianto.
D.P.C.M. 22 dic 2010	Presidenza	Statuto della Croce Rossa.
D.M. 18 gen 2011	Sviluppo economico	Controllo strumenti per pesare.
D.M.18 gen 2011	Sviluppo economico	Controllo sistemi misurazione liquidi.
D.P.C.M. 9 feb 2011	Presidenza	Attuazione art.74,c.3, D.legs 150/2009 Titolo 1V.
D.I. 21 gen 2011	Lavoro	Fondo solidarietà imprese assicuratrici.
D.P.C.M. 26 gen 2011	Presidenza	Modifica Agenzia per le Onlus.
D.M. 28 gen 2011	Sviluppo economico	Abrogazione norme per disturbi radioelettrici.
D.P.R. 11 feb 2011	Interno	Istituzione nuove Prefetture.
D.P.C.M. 18 feb 2011	Lavoro	Termini superiori a novanta giorni 1.241/1990.
D.M. 21 dic 2011	Giustizia	Informatizzazione del processo civile e penale.
D.P.R. 11 mar 2011	Difesa	Riorganizzazione uffici diretta collaborazione.

D.M. 18feb 2011	Ambiente	Tracciabilità rifiuti.
D.P.C.M. 3 mar 2011	Infrastrutture	Termini superiori a novanta giorni L.241/1990.
D.I. 23 mar 2011	Sviluppo economico	Fondo garanzia piccole e medie imprese.
D.P.C.M. 3 mar 2011	Affari Esteri	Termini superiori a novanta giorni 1.241/1990.
D.P.R. 24 mar 2011	Infrastrutture	Ridefinizione circoscrizioni territoriali marittime.
D.M. 18 feb 2011	Ambiente	Tracciabilità rifiuti.
D.P.C.M. 18 feb 2011	Salute	Riordino settore farmaceutico.
D.M. 11 apr 2011	Ambiente	Disposizioni in materia ambientale.
D.P.R. 7 apr 2011	Lavoro	Organizzazione Ministero del Lavoro e PS.
D.P.R.11 mar 2011	Salute	Organizzazione del Ministero della salute.
D.I. 12 mag 2011	Sviluppo economico	Apparecchi attività estetista.
D.P.C.M. 5 mag 2011	Economia e finanze	Termini superiori a. novanta giorni 1.241/1990.
D.P.C.M 25 mag 2011	Presidenza	Attuazione previsione Titoli II e II alegs27/10/2009.
D.P.R. 19 mag 2011	Beni culturali	Criteri a favore fondazioni lirico-sinfoniche.
D.P.R. 23 mag 2011	Funzione pubblica	Accordo biennio 2008-2009 carriera prefettizia.
D.P.R. 3 giu 2011	MIUR	Modifiche riorganizzazione Ministero istruzione.
D.P.R. 3 giu 2011	Interno	Fondo rotazione solidarietà vittime reati mafiosi.
D.P.R. 3 giu 2011	P.C.M.	Esclusione Comitato nazionale biosicurezza.
D.P.R. 21 giu 2011	Pubblica Amm.ne	Formazione all'estero dirigenti di prima fascia.
D.P.C.M. 27 giu 2011	P.C.M	Esclusione diritto accesso documenti amministrativi.
D.M. 6 lug 2011	Giustizia	Criteri e modalità organismi di mediazione.
D.P.R. 18 lug 2011	Economia e finanze	Modifiche riorganizzazione Min. Economia.
D P.O M 30 giu 2011	Economia e finanze	Termini non superiori a 90 giorni L241/1990.
D.P.C.M. 30 giu 2011	Innovazione	Termini superiori a novanta giorni L.24111990.

D.P.R. 11 lug 2011	Ambiente	Istituzione registro europeo sostanze inquinanti.
D.M. 7 lug 2011	Economia e finanze	Fondo di garanzia per copertura insolvenze.
D.P.R. 11 lug 2011	P.C.M.	Modifiche norme concorso procuratore Stato.
D.M. 3 ago 2011	Ambiente	Tracciabilità rifiuti.
D.P.R. 27 lug 2011	Innovazione	Risoluzione rapporto di lavoro.
D.P.R. 1 ago 2011	Innovazione	Disciplina prevenzione incendi.
D.M. 14 giu 2011	Affari Esteri	Ripartizione fondo art.92,c.5 D.lgv 163/2006.
D.M. 4 ago 2011	Sviluppo economico	Composizione consigli camere di commercio.
D.M. 4 ago 2011	Sviluppo economico	Nomina consiglio e giunta camere commercio.
D.M. 4 ago 2011	Salute	Preparazione e ingredienti prodotti alimentari.
D.M. 8 ago 2011	Interno	Criteri accesso al ruolo dei vigili del fuoco.
D.M. 10 ago 2011	MIUR	Partecipazione a società spin off o start up universitari.
D.P.C.M. 8 set 2011	Affari Esteri	Termini non superiori a 90 giorni 1.24111990.
D.P.R. 14 set 2011	Interno	Disciplina accordo integrazione tra straniero e Stato.
D.M. 5 set 2011	Ambiente	Disciplina area marina protetta Isola Mal di Ventre.
D.M. 5 set 2011	Ambiente	Disciplina area marina protetta "Cinque Terre".
D.P.R. 14 set 2011	Lavoro e Politiche sociali	Qualificazione imprese operanti in ambienti sospetti di inquinamento.
D.P.R. 14 set 2011	MIUR	Conferimento abilitazione professori universitari.
D.M. 21 set 2011	Infrastrutture	Disciplina rilascio autorizzazione "guida accompagnata".
D.P.C.M. 27 set 2011	Lavoro e Politiche sociali	Compiti del Comitato per i minori stranieri.
D.P.R. 19 ott 2011	Innovazione	Adempimenti amm.vi imprese materia ambientale.
D.P.R. 27 ott 2011	P.C.M.	Organizzazione Istituto per il credito sportivo.
D.P.R. 27 ott 2011	Ambiente	Istituzione Zone protezione.
D.M. 10 nov 2011	Ambiente	Tracciabilità dei rifiuti (SISTRI).

D.P.R. 15 nov 2011	P.C.M.	Riordino Consiglio nazionale economia e lavoro.
D.M. 11 nov 2011	Economia e finanze	Criteri identificazione soggetti pubblici.
D.M. 11 nov 2011	Sviluppo economico	Determinazione requisiti esponenti aziendali.
D.M. 11 nov 2011	Infrastrutture	Rilascio autorizzazione a minore fini guida.
D.M. 12 nov 2011	Salute	Composizione e ordinamento Cons. Sup. Sanità.
D.P.R. 15 nov 2011	Affari Esteri	Modifiche al decreto concernente l'Ordine delle Stelle d'Italia.
D.P.C.M. 11 nov 2011	Infrastrutture	Termini non superiori a 90 giorni – legge 241/1990.
D.P.R. 15 nov 2011	Infrastrutture	Agenzia nazionale per la sicurezza delle ferrovie.
D.I. 12 nov 2011	Sviluppo economico	Gara per servizio distribuzione gas naturale.
D.I. 29 nov 2011	Affari esteri	Disciplina contratti con esperti per la cooperazione con i paesi in via di sviluppo.
D.P.C.M. 28 nov 2011	P.C.M.	Finalità proprie dei servizi di protezione civile.



SEZIONE DI CONTROLLO SUGLI ENTI  
A CUI LO STATO CONTRIBUISCE  
IN VIA ORDINARIA



## Sezione controllo Enti

<b>Attività di referto 2011</b>	
Enti controllati al 31/12/11:	331
Enti sui quali si è riferito	103
Referti al Parlamento	99
Altre deliberazioni (istruttorie, di programma, ecc.)	20

<b>Deliberazione</b>	<b>Deposito</b>	<b>Oggetto</b>
1	16 feb 2011	Delibera di assoggettamento al controllo della SICOT "Sistemi di consulenza per il Tesoro" S.r.l.
2	10 feb 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Venezia per gli esercizi 2007, 2008 e 2009.
3	16 feb 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Marina di Carrara per gli esercizi 2007, 2008 e 2009.
4	24 feb 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza della professione infermieristica (ENPAPI) per gli esercizi 2008 e 2009.
5	22 feb 2011	Delibera e Programma dell'attività della Sezione del controllo sugli enti per l'anno 2011.
6	23 mar 2011	Norme di organizzazione della Sezione di controllo sugli Enti.
7	24 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT), per gli esercizi 2008 e 2009.
8	10 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per le nuove tecnologie, l'energia e lo sviluppo economico sostenibile - ENEA (già Ente per le nuove tecnologie, l'energia e l'ambiente) per gli esercizi 2008-2009.
9	10 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ANAS S.p.A. per l'esercizio 2009.
10	16 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENAV S.p.A., per l'esercizio finanziario 2009.
11	22 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Istituto italiano di tecnologia (IIT) per gli esercizi 2008 e 2009.

12	19 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per la sicurezza del volo (ANSV) per l'esercizio 2009.
13	25 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di Studi Romani per gli esercizi 2008 e 2009.
14	29 mar 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente di previdenza ed assistenza pluricategoriale (EPAP) per gli esercizi 2007 - 2009.
15	11 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di fisica nucleare (I.N.F.N.) per l'esercizio 2009.
16	8 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della RAI Radiotelevisione italiana S.p.A., per gli esercizi 2008 e 2009.
17	8 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENEL S.p.a. per l'esercizio 2009.
18	6 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione della Cassa nazionale del Notariato per l'esercizio 2009.
19	6 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Postelegrafonici (IPOST) per l'esercizio 2010 (fino al 31 maggio 2010).
20	6 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo di Previdenza per il personale del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Settore Finanze per gli esercizi 2008-2009.
21	21 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa (INVITALIA) S.p.A. per l'esercizio 2009.
22	8 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'ENIT - Agenzia nazionale del turismo per l'esercizio 2009.
23	4 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (O.G.S.) per gli esercizi 2007 - 2008 - 2009.
24	14 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione ENPAM - Ente nazionale di previdenza ed assistenza medici e odontoiatri (ENPAM) per gli esercizi 2008 e 2009.
25	25 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale per il Commercio Estero (ICE) per l'esercizio 2009.
26	20 apr 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Coni Servizi S.p.A. per gli esercizi 2008 - 2009.
27	20 apr 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Comitato Olimpico Nazionale Italiano (CONI) per gli esercizi 2008 e 2009.
28	15 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione Rossini Opera Festival per gli esercizi finanziari 2008 e 2009.
29	15 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della stazione zoologica "Anton Dohrn" di Napoli, per gli esercizi 2007-2009.
30	4 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società Italiana per le Imprese all'Estero S.p.A. (SIMEST) per l'esercizio 2009.
31	21 apr 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Triennale di Milano" per gli esercizi 2008 e 2009.

32	9 mag 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione per gli esercizi finanziari 2008 e 2009.
33	9 mag 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Biennale di Venezia" per gli esercizi finanziari 2007, 2008 e 2009.
34	20 mag 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale per la seta, per gli esercizi dal 2001 al 2009.
35	11 mag 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione centro sperimentale di cinematografia per gli esercizi dal 2006 al 2009.
36	9 mag 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'EUR S.p.A. (già Ente Autonomo Esposizione Universale di Roma) per l'esercizio 2009.
37	17 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale di previdenza e assistenza a favore dei biologi (ENPAB) per gli esercizi dal 2007 al 2009.
38	11 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Concessionaria servizi assicurativi pubblici (CONSAP) S.p.A. per l'esercizio 2009.
39	20 mag 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Italiano per l'Africa e l'Oriente (Is.I.A.O.) per gli esercizi 2008-2009.
40	7 giu 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Scuola Archeologica Italiana di Atene (SAIA) per gli esercizi 2008-2009.
41	20 mag 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Centro per la formazione in economia e politica dello sviluppo rurale - Centro Portici - per gli esercizi dal 2008 al 2010.
42	20 giu 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Società per lo sviluppo dell'arte, della cultura e dello spettacolo ARCUS S.p.A., per gli esercizi 2008 e 2009.
43	30 mag 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Aero Club d'Italia per gli esercizi 2007-2009.
44	7 giu 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione Nazionale Mutilati ed Invalidi del Lavoro (ANMIL) per gli esercizi dal 2006 al 2009.
45	16 giu 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di astrofisica (INAF) per gli esercizi 2008 e 2009.
46	27 giu 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia (UNUCI) per gli esercizi dal 2006 al 2009.
47	10 giu 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia spaziale italiana (ASI), per gli esercizi 2008 e 2009.
48	16 giu 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di economia agraria (INEA) per gli esercizi dal 2007 al 2009.
49	15 giu 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria per gli esercizi dal 2006 al 2009 degli Enti Parco Nazionali: Monti Sibillini, Dolomiti Bellunesi, Foreste Casentinesi, Monte Falterona e Campigna, Pollino e Val Grande.
50	16 giu 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione "La Quadriennale di Roma" per l'esercizio 2009.

51	16 giu 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Poste italiane S.p.a. per gli esercizi 2009.
52	24 giu 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sul Gestore dei servizi energetici S.p.A. per gli esercizi 2008 e 2009.
53	16 giu 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità Portuale di Savona per gli esercizi 2007, 2008 e 2009.
54	18 lug 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Opera Nazionale per i figli degli aviatori (ONFA) per l'esercizio 2009.
55	27 giu 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Lega Navale per l'esercizio 2010.
56	18 lug 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente Nazionale Risi per l'esercizio 2010.
57	18 lug 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti Italiani "Giovanni Amendola" (INPGI) per l'esercizio 2010.
58	18 lug 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (A.GE.NA.S.) per gli esercizi dal 2009 al 2010.
59	27 lug 2011	Relazione sui risultati del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del "Consorzio per l'area di ricerca scientifica e tecnologica di Trieste" per l'esercizio 2009.
60	1 ago 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Stazione sperimentale del vetro, per gli esercizi dal 2001 al 2009.
61	1 set 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria degli ISTITUTI FISIOTERAPICI OSPITALIERI per gli esercizi 2008 e 2009.
62	28 lug 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di ENI S.p.A. per l'esercizio 2010.
63	1 ago 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente teatrale italiano (E.T.I.), per l'esercizio 2009 e per l'esercizio 2010 (alla data del 31 maggio 2010).
64	27 lug 2011	Determinazione e Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Cassa italiana di previdenza ed assistenza dei geometri liberi professionisti (CIPAGLP) per l'esercizio 2010.
65	27 lug 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della FONDAZIONE FESTIVAL DEI DUE MONDI DI SPOLETO per gli esercizi 2009 e 2010.
66	19 ott 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Cagliari esercizi 2007-2009.
67	24 ott 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Ancona, esercizi 2007-2009.
68	17 ott 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria della Fondazione ENPAIA, esercizi 2008 e 2009.
69	26 ott 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale ricerca metrologica (INRIM), esercizio 2010.

70	24 ott 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell' Autorità portuale di Ravenna, esercizi 2007-2010.
71	28 ott 2011	Relazione sulla gestione finanziaria di ENAV S.p.A. per l'esercizio 2010.
72	4 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell' Istituto superiore prevenzione e sicurezza del lavoro (ISPESL), esercizi 2008-2010 (fino al 31 maggio).
73	4 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale previdenza ed assistenza farmacisti (ENPAF), esercizio 2010.
74	7 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro spa, esercizio 2010.
75	4 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Palermo, esercizi 2007-2009.
76	4 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Ente nazionale previdenza e assistenza lavoratori spettacolo (ENPALS), esercizio 2009.
77	10 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) per l'esercizio 2010.
78	15 nov 2011	Determinazione e relazione della Sezione del controllo sugli enti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Unione italiana delle Camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura (UNIONCAMERE) per l'esercizio 2010.
79	28 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Istituto nazionale alta matematica "F. Severi" (INdAM), esercizi 2008-2009.
80	28 nov 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria Ente italiano montagna (EIM), esercizio 2010 (fino al 30 novembre).
81	21 nov 2011	Relazione sulla gestione finanziaria di Equitalia S.p.a per gli esercizi 2008 - 2009 - 2010.
82	5 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consiglio nazionale delle ricerche (CNR), esercizi 2009-2010.
83	21 nov 2011	Difesa Servizi spa (assoggettamento al controllo).
84	19 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto italiano studi germanici (IISG), esercizio 2009.
85	14 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Agenzia del demanio, esercizio 2010.
86	19 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Accademia della crusca, esercizio 2009.
87	2 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Centro italiano ricerche aerospaziali (CIRA) spa, esercizio 2010.

88	1 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale drama antico (INDA), esercizi 2009 e 2010.
89	19 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Museo della fisica e Centro studi e ricerche "E. Fermi", esercizio 2010.
90	2 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto di servizi per il mercato agricolo alimentari (ISMEA), esercizio 2010.
91	1 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per la storia del movimento di liberazione in Italia (INSMLI), esercizi 2009 e 2010.
92	12 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale previdenza dipendenti amministrazione pubblica (INPDAP), esercizio 2010.
93	12 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Expo 2015 spa, esercizio 2010.
94	5 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto enciclopedia italiana "G. Treccani" spa, esercizi 2009 e 2010.
95	13 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto superiore di santà (ISS), esercizi 2009 e 2010.
96	12 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo previdenza personale Ministero Economia e Finanze - Settore Finanze, esercizio 2010.
97	14 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Autorità portuale di Napoli, esercizi 2009 e 2010.
98	12 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Ente nazionale assistenza magistrale (ENAM), esercizi 2007-2010 (fino al 31 luglio).
99	28 dic 2011	Ente Parco nazionale delle Cinque Terre (assoggettamento al controllo).
100	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Appennino Tosco-Emiliano (assoggettamento al controllo).
101	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Alta Murgia (assoggettamento al controllo).
102	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Arcipelago della Maddalena (assoggettamento al controllo).
103	18 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Appennino Lucano - Val d'Agri-Lagonegrese (assoggettamento al controllo).
104	28 dic 2011	Ente Parco nazionale del Circeo (assoggettamento al controllo).
105	18 dic 2011	Ente Parco nazionale della Sila (assoggettamento al controllo).
106	28 dic 2011	Ente Parco nazionale del Vesuvio (assoggettamento al controllo).

107	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Arcipelago Toscano (assoggettamento al controllo).
108	28 dic 2011	Ente Parco nazionale della Majella (assoggettamento al controllo).
109	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dello Stelvio (assoggettamento al controllo).
110	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Aspromonte (assoggettamento al controllo).
111	28 dic 2011	Ente Parco nazionale del Gran Sasso e Monti della Laga (assoggettamento al controllo).
112	28 dic 2011	Ente Parco nazionale dell'Asinara (assoggettamento al controllo).
113	18 dic 2011	Ente Parco nazionale del Gargano (assoggettamento al controllo).
114	18 dic 2011	Ente Parco nazionale del Cilento e Vallo di Diano (assoggettamento al controllo).
115	5 gen 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE), esercizio 2010.
116	19 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Fondo agenti spedizionieri corrieri (FASC), esercizi dal 2008 al 2010.
117	28 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Associazione italiana della Croce Rossa (CRI), esercizi dal 2005 al 2010.
118	12 gen 2012	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria del Consiglio per la ricerca e la sperimentazione in agricoltura (CRA), esercizi 2009-2010.
119	28 dic 2011	Relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Opera nazionale di assistenza personale del corpo nazionale dei Vigili del fuoco, esercizio 2010.



## SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO



<b>ATTIVITA' COLLEGIALE DELLE SEZIONI REGIONALI DI CONTROLLO</b>			
<b>Sezioni regionali</b>	<b>Pronunce</b>	<b>Pareri</b>	<b>Deliberazioni *</b>
Abruzzo	309	35	48
Basilicata	91	25	9
Calabria	572	29	61
Campania	14	75	415
Emilia R.	427	42	8
Friuli V.G.	226	19	40
Lazio	94	40	8
Liguria	87	39	4
Lombardia	218	232	232
Marche	477	37	6
Molise	180	17	7
Piemonte	199	76	9
Puglia	52	68	2
Sardegna	45	54	32
Sicilia	337	78	68
Toscana	425	70	294
Trentino A.A. - Tn	0	2	19
Trentino A.A. - Bz	0	0	4
Umbria	213	16	35
Veneto	103	97	268
<b>Totali</b>	<b>4.069</b>	<b>1.051</b>	<b>1.569</b>

\* Il dato comprende le deliberazioni in materia sia di controllo sulla gestione che di controllo preventivo di legittimità.

<b>Sezioni regionali di controllo attività collegiale 2007 - 2011</b>					
	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Deliberazioni	257	221	1.465	1.953	1.569
Pronunce enti locali e ASL **	3.798	3.056	4.319	4.353	4.069
Pareri	305	508	664	875	1.051
<b>Totale</b>	<b>4.360</b>	<b>3.785</b>	<b>6.448</b>	<b>7.181</b>	<b>6.689</b>

\*\* Il dato si riferisce alle pronunce previste dall'art. 1, commi 166 e 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (L.F. per il 2006)

**ATTIVITA' DI CONTROLLO DI LEGITTIMITA' DELLE SEZIONI REGIONALI**

Sezioni regionali	Preventivo				Pensionistica			
	Pendenti iniziali	Introdotti	Esaminati	Rimanenza	Pendenti iniziali	Introdotti	Esaminati	Rimanenza
Abruzzo	1	278	279	0	228	5	154	79
Basilicata	2	148	150	0	12	4	16	0
Calabria	108	900	880	128	0	115	115	0
Campania	52	718	762	8	495	10	505	0
Emilia R.	4	413	417	0	0	0	0	0
Friuli V.G.	0	126	123	3	568	42	610	0
Lazio	1	781	766	16	1.833	315	2.004	144
Liguria	2	237	235	4	713	256	969	0
Lombardia	0	852	852	0	640	289	929	0
Marche	1	188	182	7	506	76	582	0
Molise	0	115	115	0	70	0	70	0
Piemonte	0	432	422	10	0	0	0	0
Puglia	0	728	727	1	0	0	0	0
Sardegna	0	421	317	104	302	46	348	0
Sicilia	113	9.651	9.048	716	268	37	305	0
Toscana	3	349	351	1	147	89	236	0
Trentino A.A. - Tn	2	26	28	0	0	0	0	0
Trentino A.A. - Bz	0	84	84	0	1	1	2	0
Umbria	34	291	324	1	191	18	209	0
Veneto	94	869	962	1	394	38	432	0
<b>Totali</b>	<b>417</b>	<b>17.607</b>	<b>17.024</b>	<b>1.000</b>	<b>6.368</b>	<b>1.341</b>	<b>7.486</b>	<b>223</b>

SEZIONI RIUNITE  
IN SEDE GIURISDIZIONALE



## Sezioni Riunite

### SEDE GIURISDIZIONALE

#### Questioni di massima

N. Giudizio	Argomento
338	<p>Rimessa dalla Sezione Giurisdizionale d'Appello per la Regione Siciliana che, non condividendo il principio di diritto formulato dalle Sezioni riunite nella sentenza n. 2/2010/QM, ha ritenuto che la questione, ai sensi dell'art. 42, secondo comma, legge n. 69/2009, di dover rimettere alle stesse Sezioni riunite per la decisione nel merito</p> <p><b>Sentenza n. 5/2011/QM</b></p>
339	<p>"Se, ai fini della costituzione della posizione assicurativa, di cui all'art. 124, comma 1 del D.P.R. n. 1092/1973, l'espressione periodo di servizio prestato, ivi contenuta, debba intendersi come servizio effettivo ovvero come servizio utile".</p> <p><b>Sentenza n. 8/2011/QM</b></p>
340	<p>"Se all'ufficiale cessato dal servizio permanente effettivo per dimissioni volontarie, senza aver maturato i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico normale, debba essere riconosciuto il diritto, ai fini della costituzione della posizione assicurativa presso l'INPS, all'aumento del quinto (previsto dall'ultimo comma dell'art. 3 della legge 27 maggio 1977, n. 284) del periodo di servizio prestato con percezione dell'indennità d'istituto."</p> <p><b>Sentenza n. 11/2011/QM</b></p>
341	<p>"quale sia il dies a quo della prescrizione dell'azione di responsabilità per il risarcimento del danno c.d. indiretto"</p> <p><b>Sentenza n. 14/2011/QM</b></p>
342	REGOLAMENTO DI COMPETENZA
344	<p>"Se, in materia di pensioni di guerra, esista un generale potere di annullamento d'ufficio, in via di autotutela, di provvedimenti viziati da errori di diritto"</p> <p><b>Sentenza n. 15/2011/QM</b></p>
345	<p>"Se, nell'ambito dei giudizi concernenti la ripetibilità o meno di somme erogate dagli Istituti previdenziali in esecuzione di sentenze di primo grado di questa Corte provvisoriamente esecutive – favorevoli ai ricorrenti – annullate in sede di appello, rilevi ed eventualmente in quali termini, lo stato soggettivo degli accipientes al fine della dichiarazione della irripetibilità delle somme medesime, sulla base di quanto già chiarito e valorizzato in favore della categoria dei pensionati, ancorchè con riferimento a diversa fattispecie, nella decisione n. 7/2007/QM delle Sezioni Riunite".</p> <p><b>Sentenza n. 17/SR/QM</b></p>

---

346

“Se il decorso dei termini procedurali previsti ai sensi della legge 7 agosto 1990, n. 241, per l’adozione del provvedimento di liquidazione definitiva della pensione e per l’effettuazione del conseguente conguaglio a debito del pensionato ex art. 162, comma 7, del Testo unico delle norme sul trattamento di quiescenza dei dipendenti civili e militari dello Stato (approvato con d.P.R. 29 dicembre 1973, n. 1092), comporti ipso facto, in “assenza di qualsiasi violazione dolosa del dovere di correttezza” da parte del pensionato, l’irripetibilità dell’indebito pensionistico (sent. n. 7/QM del 7 agosto 2007), o se, piuttosto, fermo restando in generale il diritto-dovere alla ripetizione dell’indebito da parte dell’ente di previdenza (con modalità comunque “tali da non incidere soverchiamente sulle esigenze di vita del debitore”), un “completo momento satisfattivo” per il pensionato-percepiente in buona fede possa comunque realizzarsi, qualora l’adozione dell’atto definitivo “risultasse oltremodo tardiva”, “nella sanzione del c.d. danno da ritardo procedimentale”, secondo quella che è stata indicata come “l’opzione preferita”, da ultimo, dalle Sezioni riunite medesime (sent. n. 7/QM del 26 maggio 2011)”.

***Sentenza n. 16/2011/QM***

---

347

REGOLAMENTO DI COMPETENZA

---

SEZIONI RIUNITE  
IN SEDE DELIBERANTE E CONSULTIVA



## Sezioni Riunite

### SEDE DELIBERANTE

<i><b>N. Giudizio</b></i>	<i><b>Argomento</b></i>
1/2011/DEL	Modifiche al "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti". Deliberato dalle Sezioni riunite nell'adunanza del 16 giugno 2000 (n. 14/DEL/2000) come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/DEL/2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229.
2/2011/DEL	Modifiche al "Regolamento per l'organizzazione ed il funzionamento degli uffici amministrativi e degli altri uffici con compiti strumentali e di supporto alle attribuzioni della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2010 del 25 gennaio del 2010 e adottato dal Consiglio di Presidenza nella seduta del 27 gennaio 2010.

### SEDE CONSULTIVA

<i><b>N. Giudizio</b></i>	<i><b>Argomento</b></i>
1/2011/CONS	Norme di attuazione dello Statuto Speciale per il Trentino - Alto Adige in materia di controllo della Corte dei conti.
2/2011/CONS	Parere delle Sezioni Riunite della Corte dei conti, sullo schema di decreto legislativo recante la riforma dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e potenziamento dell'attività di analisi e valutazione della spesa, approvato dal Consiglio dei Ministri, in via preliminare, il 31 maggio 2011, reso ai sensi degli artt. 88 del regio decreto 18 novembre 1923, n. 2440 e 1 del regio decreto legge 9 febbraio 1939, n. 273.
3/2011/CONS	Parere in ordine al disegno di legge costituzionale A.S. 3047 (testo trasmesso dal Presidente della Camera dei Deputati il 1 dicembre 2011).



SEZIONI CENTRALI D'APPELLO  
I - II - III

E

SEZIONE D'APPELLO  
PER LA REGIONE SICILIA



<b>Giudizi di responsabilità e di conto</b>		<b>Sezioni d'appello</b>				
		<b>Prima centrale</b>	<b>Seconda centrale</b>	<b>Terza centrale</b>	<b>Regione Sicilia</b>	<b>Totale generale</b>
Pendenti al 1° gennaio 2011	Istanza P.G.	71	147	44	25	287
	Istanza di parte	388	828	667	88	1971
	<b>Totale</b>	459	975	711	113	2.258
Pervenuti	Istanza P.G.	25	21	25	20	91
	Istanza di parte	249	192	364	55	860
	<b>Totale</b>	274	213	389	75	951
Definiti	Istanza P.G.	27	21	16	16	80
	Istanza di parte	171	278	206	38	693
	<b>Totale</b>	198	299	222	54	773
Rimanenza al 31 dicembre 2011	Istanza P.G.	69	147	53	29	298
	Istanza di parte	466	742	825	105	2.138
	<b>Totale</b>	535	889	878	134	2.436

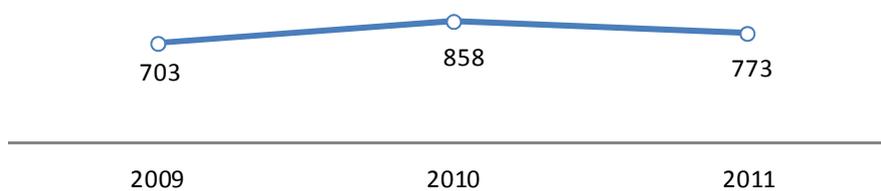
<b>Istanze di definizione ex art. 1, co. 231, 232, 233, legge 266/2005</b>					
<b>Sezioni di appello</b>	<b>Prima centrale</b>	<b>Seconda centrale</b>	<b>Terza centrale</b>	<b>Regione Sicilia</b>	<b>Totale generale</b>
Pendenti al 1° gennaio	25	27	21	0	73
Istanze presentate (1.1 - 31.12.2011)	73	71	126	11	281
Istanze accolte	67	51	68	0	186
Istanze rigettate o inammissibili	22*	23	17	9	71
Rimanenza (al 31.12)	9	24	58	2	93

\*di cui 1 non luogo a deliberare per rinuncia

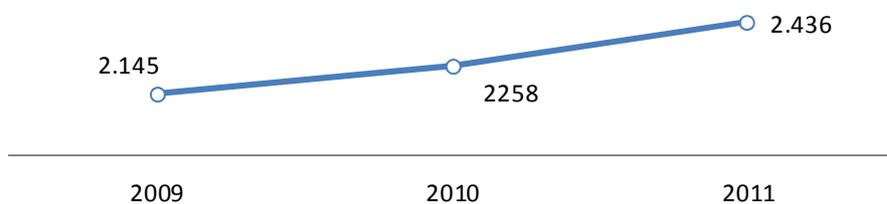
<b>Giudizi in materia pensionistica</b>		<b>Sezioni d'appello</b>				
		<b>Prima centrale</b>	<b>Seconda centrale</b>	<b>Terza centrale</b>	<b>Regione Sicilia</b>	<b>Totale generale</b>
Pendenti al 1° gennaio 2011	Istanza P.G.	-	-	-	-	-
	Istanza di parte	1.199	4.585	2.137	409	8.330
	<b>Totale</b>	1.199	4.585	2.137	409	8.330
Pervenuti	Istanza P.G.	-	-	-	-	-
	Istanza di parte	1.042	640	574	262	2.518
	<b>Totale</b>	1.042	640	574	262	2.518
Definiti	Istanza P.G.	-	-	-	-	-
	Istanza di parte	432	692	743	331	2.198
	<b>Totale</b>	432	692	743	331	2.198
Rimanenza al 31 dicembre 2011	Istanza P.G.	-	-	-	-	-
	Istanza di parte	1.809	4.533	1.968	340	8.650
	<b>Totale</b>	1.809	4.533	1.968	340	8.650

## Sezioni d'appello – giudizi di responsabilità

Andamento triennale dei giudizi definiti



Andamento triennale dei giudizi da definire

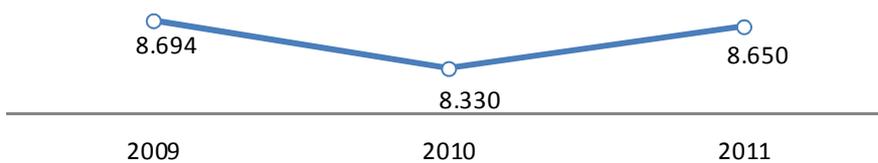


## Sezioni d'appello – giudizi in materia pensionistica

Andamento dei giudizi definiti



Andamento dei giudizi da definire



SEZIONI GIURISDIZIONALI REGIONALI IN MATERIA DI  
RESPONSABILITA' E IN MATERIA PENSIONISTICA



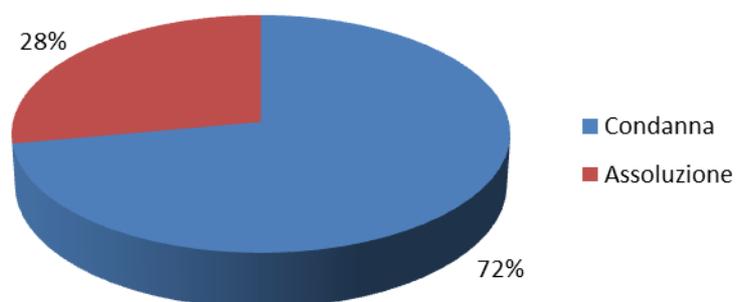
## Attività svolta in materia di responsabilità e di conto

<i>Sezione</i>	<i>Giudizi</i>			
	<i>Pendenti (1/1/11)</i>	<i>Pervenuti</i>	<i>Definiti</i>	<i>Rimanenza (31/12/11)</i>
Abruzzo	29	28	32	25
Basilicata	68	56	38	86
Calabria	339	340	190	489
Campania	778	306	161	923
E. Romagna	78	33	66	45
Friuli V. G.	40	41	41	40
Lazio	238	111	154	195
Liguria	28	32	24	36
Lombardia	79	73	63	89
Marche	62	32	15	79
Molise	92	57	66	83
Piemonte	63	80	53	90
Puglia	106	54	61	99
Sardegna	55	61	70	46
Sicilia	1.203	170	170	1.203
Toscana	127	101	88	140
Trentino A.A. – Bolzano	32	13	22	23
Trentino A.A. – Trento	61	33	30	64
Umbria	72	44	41	75
Valle d'Aosta	4	9	3	10
Veneto	27	120	111	36
<b>Totale</b>	<b>3.581</b>	<b>1.794</b>	<b>1.499</b>	<b>3.876</b>

<b>Sezioni Giurisdizionali regionali</b> <b>Esito delle sentenze riferito ai convenuti nei giudizi di responsabilità</b>	
Assoluzione	638
Condanna	1.650
<b>Totale</b>	<b>2.288</b>

Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 9 gennaio 2012

### Esito delle sentenze di contabilità - 1° grado



## Attività svolta in materia pensionistica

Sezioni	Pendenti al 1/1/2011				Sopravvenuti				Definiti				Rimanenza al 31/12/2011			
	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi	Civili	Militari	Guerra	Totale ricorsi
Abruzzo	588	229	234	<b>1.051</b>	117	33	9	<b>159</b>	340	130	207	<b>677</b>	365	132	36	<b>533</b>
Basilicata	197	45	40	<b>282</b>	63	23	12	<b>98</b>	160	26	21	<b>207</b>	100	42	31	<b>173</b>
Calabria	512	123	79	<b>714</b>	132	36	7	<b>175</b>	460	99	47	<b>606</b>	184	60	39	<b>283</b>
Campania	7.473	2.392	335	<b>10.200</b>	960	212	18	<b>1.190</b>	2.004	733	106	<b>2.843</b>	6.429	1.871	247	<b>8.547</b>
E. Romagna	995	168	18	<b>1.181</b>	328	97	5	<b>430</b>	1.029	151	10	<b>1.190</b>	294	114	13	<b>421</b>
Friuli V. G.	123	59	1	<b>183</b>	90	55	2	<b>147</b>	165	91	1	<b>257</b>	48	23	2	<b>73</b>
Lazio	1.865	1.108	133	<b>3.106</b>	368	345	31	<b>744</b>	1.143	751	69	<b>1.963</b>	1.090	702	95	<b>1.887</b>
Liguria	509	92	14	<b>615</b>	138	33	2	<b>173</b>	365	64	12	<b>441</b>	282	61	4	<b>347</b>
Lombardia	681	121	26	<b>828</b>	310	153	7	<b>470</b>	682	143	11	<b>836</b>	309	131	22	<b>462</b>
Marche	360	191	52	<b>603</b>	120	30	2	<b>152</b>	181	74	3	<b>258</b>	299	147	51	<b>497</b>
Molise	390	16	33	<b>439</b>	46	7	1	<b>54</b>	166	7	2	<b>175</b>	270	16	32	<b>318</b>
Piemonte	78	91	3	<b>172</b>	128	79	1	<b>208</b>	129	127	2	<b>258</b>	77	43	2	<b>122</b>
Puglia	3.899	1.480	163	<b>5.542</b>	449	127	14	<b>590</b>	925	571	38	<b>1.534</b>	3.423	1.036	139	<b>4.598</b>
Sardegna	1.284	130	8	<b>1.422</b>	153	45	2	<b>200</b>	631	48	1	<b>680</b>	806	127	9	<b>942</b>
Sicilia	8.634	2.416	1.431	<b>12.481</b>	1.429	167	8	<b>1.604</b>	2.918	740	604	<b>4.262</b>	7.145	1.843	835	<b>9.823</b>
Toscana	788	228	699	<b>1.715</b>	198	127	8	<b>333</b>	470	165	229	<b>864</b>	516	190	478	<b>1.184</b>
Trentino A.A. Bolzano	7	2	0	<b>9</b>	20	3	0	<b>23</b>	21	2	0	<b>23</b>	6	3	0	<b>9</b>
Trentino A.A. Trento	10	18	0	<b>28</b>	19	1	0	<b>20</b>	8	11	0	<b>19</b>	21	8	0	<b>29</b>
Umbria	172	62	2	<b>236</b>	158	20	6	<b>184</b>	121	35	1	<b>157</b>	209	47	7	<b>263</b>
Valle d'Aosta	0	0	0	<b>0</b>	11	8	0	<b>19</b>	4	3	0	<b>7</b>	7	5	0	<b>12</b>
Veneto	551	172	4	<b>727</b>	626	195	7	<b>828</b>	515	180	7	<b>702</b>	662	187	4	<b>853</b>
<b>TOTALE</b>	<b>29.116</b>	<b>9.143</b>	<b>3.275</b>	<b>41.534</b>	<b>5.863</b>	<b>1.796</b>	<b>142</b>	<b>7.801</b>	<b>12.437</b>	<b>4.151</b>	<b>1.371</b>	<b>17.959</b>	<b>22.542</b>	<b>6.788</b>	<b>2.046</b>	<b>31.376</b>

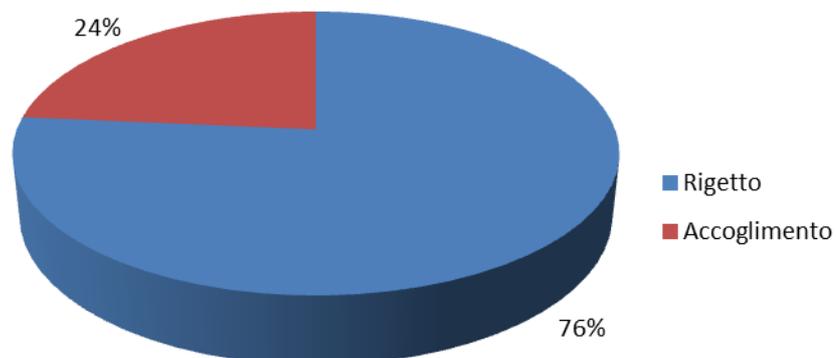
\* che hanno coinvolto 24.697 ricorrenti

**Sezioni Giurisdizionali regionali - Esito delle sentenze riferito ai ricorrenti nei giudizi in materia pensionistica**

Accoglimento	5.818
Rigetto	18.879
<b>Totale</b>	<b>24.697</b>

Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 9 gennaio 2012

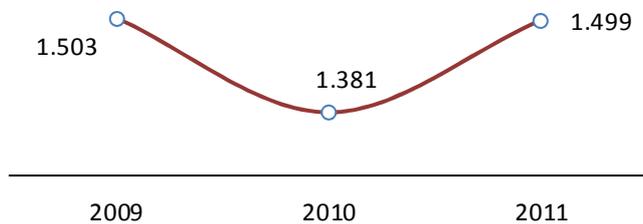
**Esito delle sentenze pensionistiche - 1° grado**



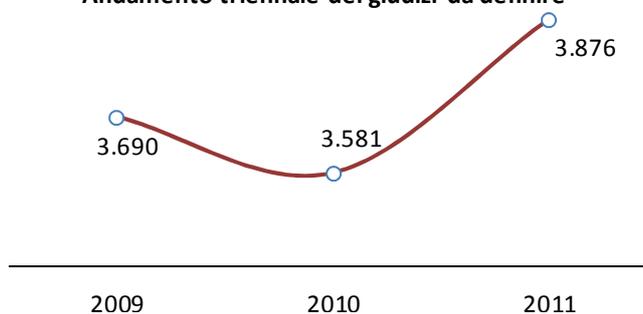
## Sezioni Giurisdizionali regionali – giudizi di responsabilità

---

Andamento triennale dei giudizi definiti



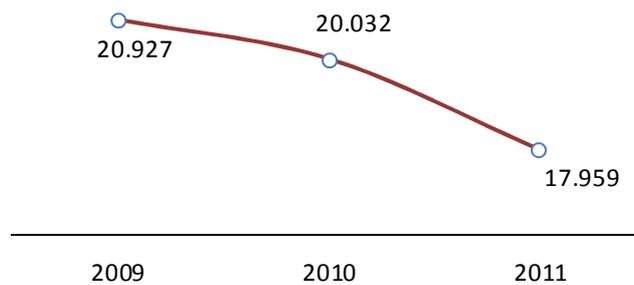
Andamento triennale dei giudizi da definire



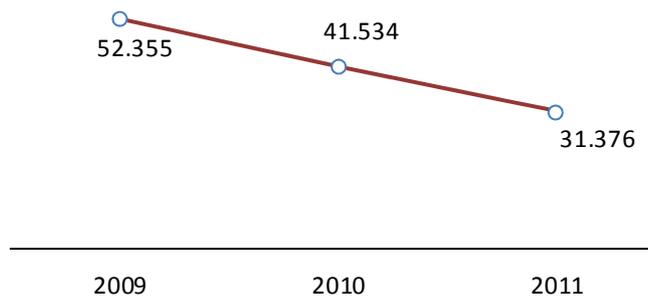
## Sezioni Giurisdizionali regionali – giudizi in materia pensionistica

---

Andamento triennale dei giudizi definiti



Andamento triennale dei giudizi da definire



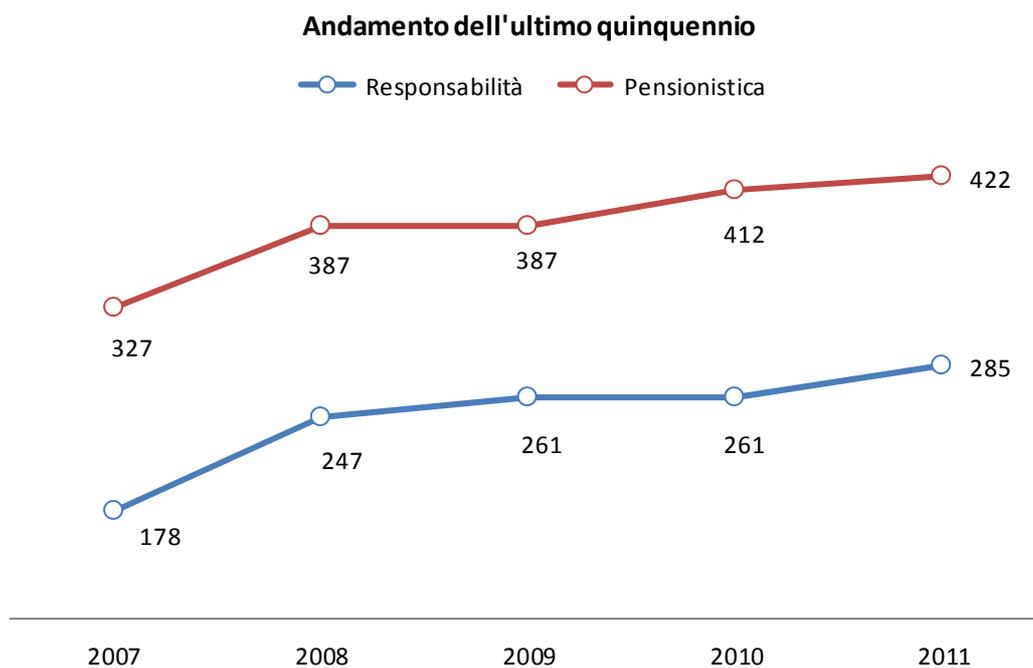
## Attività svolta in materia di conti giudiziali

<b>Sezione</b>	<b>Pendenti (1/1/11)</b>	<b>Pervenuti</b>	<b>Definiti</b>	<b>Rimanenza (31/12/11)</b>
Abruzzo	6.059	783	2.151	4.691
Basilicata	4.186	1.310	628	4.868
Calabria	11.513	2.994	2.281	12.226
Campania	6.855	941	318	7.478
E. Romagna	29.148	4.707	2.318	31.537
Friuli V. G.	8.759	1.249	3.542	6.466
Lazio	11.949	1.414	4.277	9.086
Liguria	12.992	2.688	1.205	14.475
Lombardia	23.103	15.666	4.194	34.575
Marche	9.963	2.289	722	11.530
Molise	3.258	820	371	3.707
Piemonte	42.174	7.107	7.352	41.929
Puglia	4.231	282	492	4.021
Sardegna	3.775	1.424	1.586	3.613
Sicilia	33.973	2.687	538	36.122
Toscana	22.877	4.800	2.115	25.562
Trentino A.A. - Bz -	8.067	1.309	141	9.235
Trentino A.A. - Tn -	9.034	3.389	1.226	11.197
Umbria	12.383	2.326	617	14.092
Valle d'Aosta	1.279	161	42	1.398
Veneto	11.875	3.322	1.511	13.686
<b>Totali</b>	<b>277.453</b>	<b>61.668</b>	<b>37.627</b>	<b>301.494</b>

## Tempi medi di definizione dei giudizi in giorni (dal deposito del ricorso/vertenza alla pubblicazione della sentenza)

### Sezioni giurisdizionali regionali

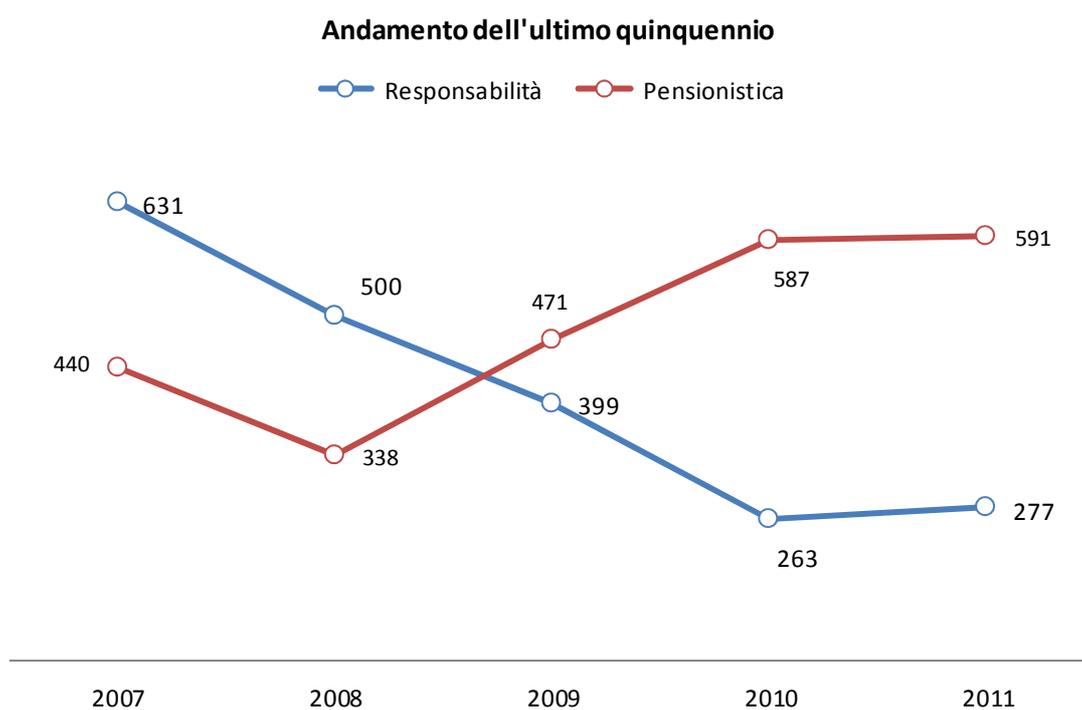
	2007	2008	2009	2010	2011
Responsabilità	178	247	261	261	285
Pensionistica	327	387	387	412	422



Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 9 gennaio 2012

## Sezioni di appello \*

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>
Responsabilità	631	500	399	263	277
Pensionistica	440	338	471	587	591



\* Comprensivo dei tempi medi relativi alla Sezione d'appello per la regione siciliana.

Dati del Sistema Conoscitivo della Corte dei conti (Conosco) - Rilevazione al 9 gennaio 2012

PERSONALE



## Personale di magistratura

Al 1° gennaio 2012

<b>Situazione del personale di magistratura</b>				
		<b>Organico</b>	<b>Presenti</b>	<b>Vacanti</b>
Controllo	Sezioni regionali	135	123	12
	Centro	121	76	45
Giurisdizione	Sezioni regionali	171	125	46
	Centro	29	23	6
Procura	Sezioni regionali	129	91	38
	Centro	22	15	7
Totale	Sezioni regionali	435	339	96
	Centro	172	114	58
	<i>Generale</i>	607	453	154

- La dotazione organica complessiva deve essere integrata, oltre che con il posto di Presidente della Corte dei conti anche con 4 posti di fuori ruolo istituzionale (Corte Costituzionale, INPS, INAIL, INPDAP).

## Personale amministrativo

### Distribuzione del personale di ruolo e comando

Posizione economica	Uffici di controllo		Procure generali	Procure regionali	Sezioni giurisd.li		Amm.ne attiva ed altro	Totale
	centrali	regionali			centrali	regionali		
Dirigenti 1^ fascia	-	-	-	-	-	-	4	4
Dirigenti 2^ fascia	5	2	1	1	3	2	37	51
<b>Totale dirigenti</b>	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>2</b>	<b>41</b>	<b>55</b>
Personale "area 3"	242	273	18	132	42	149	292	1.148
Personale "area 2"	161	214	21	181	35	246	412	1.270
Personale "area 1"	2	11	2	7	1	9	10	42
<b>Totale "aree 1-2-3"</b>	<b>405</b>	<b>498</b>	<b>41</b>	<b>320</b>	<b>78</b>	<b>404</b>	<b>714</b>	<b>2.460</b>
<b>Totale generale</b>	<b>410</b>	<b>500</b>	<b>42</b>	<b>321</b>	<b>81</b>	<b>406</b>	<b>755</b>	<b>2.515</b>